

Lessen over strategie bij de realisatie
van de metro in samenhang met
gebiedsontwikkeling in Kopenhagen,
meer specifiek in Ydre Nordhavn

Drievoudige planningskracht

Raymond Bijen



Studentnummer: 489912 31 augustus 2025

Masterthesis in het kader van de
opleiding Master City Developer (MCD)
Erasmus Universiteit Rotterdam, TU Delft

Scriptiebegeleider:

Dr. Ir. E.W.T.M. (Erwin) Heurkens,
Associate Professor Urban Development Management
TU Delft | Delft University of Technology
Faculty of Architecture and the Built Environment
Department of Management in the Built Environment

Voorwoord

“You cannot fully comprehend your own practice, unless you have studied an alternative practice somewhere else” (Nadin, 2023). En helemaal als je die studie in het buitenland kunt doen, voeg ik er aan toe. Voor mij betekende dat: uit mijn *comfortzone* stappen, het nieuwe en andere open, nieuwsgierig en met verwondering tegemoet treden. En om vervolgens met verwondering naar je eigen plek in de wereld te kunnen kijken. Dat is, in een notendop, wat ik het afgelopen jaar heb gedaan.

Ik ervaar veel dankbaarheid voor allen die mij in deze tijd- en ruimtereis hebben geholpen. Ik dank mijn werkgever de Provincie Utrecht voor de mogelijkheid om het onderzoek deels in het buitenland te verrichten en om een deel van mijn tijd daaraan te besteden. Vanuit de Erasmus Universiteit en TU Delft heb ik veel medewerking ontvangen. Ik ben dankbaar voor het meedenken hoe alsnog de studie af te ronden, nadat ik de deze enige jaren terzijde had moeten leggen. Ik dank mijn studiebegeleider Erwin Heurkens voor de zeer prettige samenwerking, de uitdagende gesprekken en de altijd snelle feedback.

In Kopenhagen gingen veel deuren voor mij open. Veel dankbaarheid gaat uit naar mijn ‘huisbazen’ Erik Jacobsen en Marianne Høgh, waar ik met veel plezier woonde in een appartement in hun huis en die, door een onwaarschijnlijk toeval, mij de unieke kans hebben gegeven de casus van binnenuit te ervaren. Gebiedsontwikkelingsorganisatie By og Havn en het metrobedrijf Metroselskabet hebben mij ruimhartig voorzien van relevante documenten en mij meerdere keren te woord gestaan. Ik dank ook de vrienden die ik in Kopenhagen heb mogen maken en die altijd met veel belangstelling antwoord gaven op mijn vragen over het leven in deze stad. Het was een wild plan om voor een jaar halftijds in Kopenhagen te gaan wonen en werken. Dit kon niet zonder de steun van mijn kinderen, familie, vrienden en collega’s. Ik ben dankbaar voor hun flexibiliteit, meedenken en geduld.

Het was een prachtige, uitdagende reis. Ik nodig de lezer uit kennis te nemen van dit reisverslag. Nu de reis voorbij is kijk ik terug op een tijd waarin verwachte maar ook vele onverwachte gebeurtenissen tot mij zijn gekomen. Het was als een geweldige storm die mij telkens weer meevoerde. In de woorden van mijn favoriete schrijver Haruki Murakami: “When you come out of the storm, you won’t be the same person who walked in. That’s what this storm is all about” (Murakami, 2005, p. 5).

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
INHOUDSOPGAVE	3
SAMENVATTING EN LEESWIJZER	5
1 INLEIDING	8
1.1 INTRODUCTIE, INLEIDING EN AANLEIDING	8
1.2 HOOFDVRAAG EN DEELVRAGEN	11
1.3 BEGRIPPEN EN AFBAKENING.....	12
1.4 PRAKTISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	13
1.5 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	13
2 METHODIEK	15
2.1 INLEIDING	15
2.2 LITERAATUURSTUDIE.....	15
2.3 <i>SINGLE CASESTUDY</i>	18
2.3.1 <i>Inleiding</i>	18
2.3.2 <i>Documentenreview</i>	18
2.3.3 <i>Interviews</i>	18
2.3.4 <i>Waarnemingen</i>	19
2.3.5 <i>Beperkingen bij casestudy research</i>	20
2.3.6 <i>Over nabijheid in de cases Kopenhagen en Utrecht</i>	21
2.4 INTERNATIONAAL VERGELIJKEN METHODE EN <i>LESSONS LEARNED</i> METHODE	23
2.5 METHODE OM MATE VAN OVEREENKOMST INSTITUTIONELE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSCONTEXT TE BEPALEN	25
2.6 <i>LESSONS LEARNED</i> TOEGEPAST OP DE CASUS UTRECHT	26
3 LITERAATUURSTUDIE.....	27
3.1 INLEIDING	27
3.2 DILEMMA'S IN GEBIEDSTRANSFORMATIES	27
3.2.1 <i>Inleiding</i>	27
3.2.2 <i>Zeven dilemma's</i>	28
3.2.3 <i>Conclusie</i>	30
3.3 WAT IS <i>VALUE CAPTURING</i> ?	31
3.3.1 <i>Inleiding en definitie</i>	31
3.3.2 <i>Value capturing in de praktijk</i>	32
3.4 STRATEGIE IN GEBIEDSTRANSFORMATIES	36
3.4.1 <i>Inleiding</i>	36
3.4.2 <i>Gezaghebbende en allocatieve middelen</i>	37
3.4.3 <i>Bewuste en emergente strategieën</i>	37
3.4.4 <i>Strategy wheel</i>	38
3.4.5 <i>Toepassing strategy wheel in de casus Kopenhagen</i>	39
3.5 SYSTEMISCH DENKEN.....	41
3.6 SAMENHANGEND THEORETISCH MODEL TEN BEHOEVE VAN EMPIRISCHE ANALYSE	44
4 INSTITUTIONELE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSCONTEXT VERGELEKEN	45

4.1	INLEIDING	45
4.2	ECONOMIE EN POLITIEK	45
4.3	REGIO KOPENHAGEN: VAN VINGERPLAN 1.0 NAAR 2.0?	48
4.4	REGIO UTRECHT: VAN SAMENWERKING NAAR PLANNINGSKRACHT?	52
4.5	CONCLUSIE INSTITUTIONELE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSCONTEXT	60
5	EMPIRISCHE STUDIE: CASUS KOPENHAGEN	61
5.1	INLEIDING	61
5.2	DE EERSTE FASE 1991-1992	62
5.2.1	<i>Inleiding en aanleiding</i>	62
5.2.2	<i>Doorbraak</i>	64
5.2.3	<i>De keuze voor 2 metrolijnen</i>	64
5.2.4	<i>Ontwerp metro</i>	67
5.2.5	<i>Besluitvorming en governance</i>	69
5.3	VERDERE METROBOUW EN ORGANISATORISCHE ONTWIKKELING	73
5.3.1	<i>Van de Ørestadsselskabet naar By og Havn en Metroselskabet</i>	73
5.3.2	<i>Keuzes voor de M3 en M4</i>	76
5.3.3	<i>Plan- en besluitvorming voor de M5</i>	77
5.3.4	<i>Ook aandacht voor de auto</i>	79
5.4	DE CASUS YDRE NORDHAVN	81
5.4.1	<i>Inleiding</i>	81
5.4.2	<i>Nordhavn, van visie en strategie naar uitvoering fase 1</i>	81
5.4.3	<i>De tweede fase: Ydre Nordhavn</i>	84
5.5	ANALYSE CASUS KOPENHAGEN	95
6	LESSEN UIT KOPENHAGEN VOOR UTRECHT	109
6.1	INLEIDING	109
6.2	DE CASUS UTRECHT IN HET <i>STRATEGY WHEEL</i>	109
6.3	LESSONS LEARNED TOEGEPAST OP DE CASUS UTRECHT	110
7	CONCLUSIES, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	119
7.1	CONCLUSIES	119
7.2	REFLECTIE METHODIEK	122
7.3	REFLECTIE THEORIE	123
7.4	AANBEVELINGEN	125
7.4.1	<i>Wetenschappelijke aanbevelingen</i>	125
7.4.2	<i>Maatschappelijke/praktische aanbevelingen</i>	126
7.5	PERSOONLIJKE REFLECTIE	128
	LITERATUUROVERZICHT	130
	BIJLAGE 1 OVERZICHT INTERVIEWS	139
	BIJLAGE 2 GESPREKSVERSLAGEN	139

Samenvatting en leeswijzer

Het onderzoek **Drievoudige planningskracht. Lessen over strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn** is door Raymond Bijen als masterthesis in het kader van de Master City Developer (MCD) bij de Erasmus Universiteit/Delft University uitgevoerd in 2024/2025. In de thesis is onderzoek verricht naar de wijze waarop in Kopenhagen, en meer specifiek in Ydre Nordhavn, strategie is ingezet om metro-ontwikkeling en gebiedsontwikkeling in samenhang en met behulp van *value capturing* uit te voeren.

De in hoofdstuk 1 beschreven aanleiding voor het onderzoek is er in gelegen dat in de Regio Utrecht onderzoek plaatsvindt naar de eerste mogelijke aanleg van een metroverbinding. Uit literatuur en empirie komt naar voren dat dit vraagstuk in Nederland onder andere meer kennis en beleidsaanpassing vergt op het vlak van strategie, (alternatieve) bekostiging en governance. Uit literatuur komt naar voren dat de casus Kopenhagen als *best-case* aan te merken is. Wat kunnen we leren van deze casus, met betrekking tot de casus in Utrecht?

In deze masterthesis is er voor gekozen om de focus te leggen op strategie bij de aanvang van de metrobouw in samenhang met de gebiedsontwikkeling in 1991-1992 én de recente casus van Ydre Nordhavn. Dit biedt de mogelijkheid om de ontwikkeling van de strategie en besluitvorming in de casus Kopenhagen over een langere periode te bezien. Dit geeft aanleiding tot de volgende hoofdvraag: **Wat kunnen we leren van de strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn?**

Om tot wetenschappelijke resultaten te komen zijn in het onderzoek de *single casestudy* methode, internationaal vergelijkend onderzoek (IVO) en de lessentrekken methode gecombineerd. Speciale aandacht in hoofdstuk 2 is ingeruimd voor het vraagstuk van nabijheid tot de cases Kopenhagen en Utrecht. Ook is in hoofdstuk 2 de methode beschreven hoe institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontexten vergeleken kunnen worden.

In de literatuurstudie in hoofdstuk 3 is een theoretisch kader opgesteld om de uitkomsten van de casus te analyseren. Daarbij is, na het benoemen van dilemma's in gebiedsontwikkeling, en het verwerven van inzicht in het instrument *value capturing*, gebruik gemaakt van het *strategy wheel* zoals ontwikkeld door Daamen (2010) en theorie met betrekking tot systeemdenken. Een samenhangend theoretisch model is ontwikkeld om de casus Kopenhagen te analyseren.

De kerngedachte daarin is dat er in de *best case* Kopenhagen sprake is van drievoudige planningskracht, over de assen ruimtelijk, financieel en governmenteel. Daaraan gekoppeld is de gedachte dat tussen deze drie assen sterke verbindingen moeten bestaan, om tot een goed functioneren systeem te komen. Met behulp van de beschreven dilemma's in gebiedsontwikkeling, die onderstrepen dat analyse van alleen de afzonderlijke onderdelen van een gebiedsontwikkeling niet volstaat om tot inzicht te komen, is in het *strategy wheel* gehypothetiseerd dat deze verbindingen tot uiting komen door de relaties die bewust gelegd zijn of emergent zijn ontstaan tussen de gezaghebbende en allocatieve eigenschappen van een gebiedsontwikkeling. In deze thesis worden deze relaties onderzocht door de tegenovergelegen velden in het *strategy wheel* in hun samenhang te onderzoeken. Dit overigens zonder uit te sluiten dat ook relevante verbindingen tussen andere velden kunnen bestaan.

In Hoofdstuk 4 zijn de nationale/regionale institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontexten beschreven en geanalyseerd, dit met behulp van literatuur en empirie. De beschrijvingen dienen ook als een introductie op Hoofdstuk 5 Casus Kopenhagen en hoofdstuk 6 Lessen uit Kopenhagen voor Utrecht. Hoewel op onderdelen relevante verschillen naar voren komen, vooral bij de verdeling van planningsbevoegdheden en financiën, is hier de conclusie dat de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontexten in die mate met elkaar overeenkomen dat, als lessen gedestilleerd zijn, deze geplaatst kunnen worden in de categorie: *transfer between countries with similar system*.

In hoofdstuk 5 is er voor gekozen om de casus Kopenhagen in drie delen (grotendeels) chronologisch te beschrijven: (1) de aanvang in 1991-1992, (2) de verdere ruimtelijke ontwikkeling en metrobouw in samenhang met organisatieontwikkeling, en (3) inzoomend op de casus Ydre Nordhavn. In dat laatste onderdeel gaan we dieper in op de toegepaste strategie, waarbij door veranderingen in ruimtelijke vereisten en financiële druk aanpassingen in metrolijn en gebiedsontwikkeling zijn doorgevoerd en aanvullende financiële bronnen moesten worden gevonden.

Vervolgens is de casus Kopenhagen als geheel in het *strategy wheel* geanalyseerd. Wat opvalt is dat onder druk van beperkte financiële middelen begin jaren 1990, en een zeer sterk gedeelde behoefte om Kopenhagen en daarmee Denemarken uit de economische malaise te trekken, door enkele krachtige bestuurders en ambtenaren is ingezien dat de gezaghebbende partijen in essentie zowel de gezaghebbende middelen (wetgeving en ruimtelijke planning) als de allocatieve middelen (gronden en financiële instrumenten) in handen dienden te hebben, en dat daaruit een drievoudig planningskrachtsysteem naar voren kon treden dat zowel ruimtelijke, financieel als governmenteel in hoge mate langdurig en in essentie op zichzelf kon gaan functioneren.

Wel komt nadrukkelijk in beeld dat aanpassingen noodzakelijk zijn om het systeem functioneel te houden, waarbij de (financiële) oplossing deels in de toekomst wordt gelegd. Ook is in de thesis een regionaal debat beschreven over een emergent effect van het systeem, waarbij telkens nieuwe bouwgronden nodig zijn, gewonnen op de zee. De vraag kan worden gesteld of dit tot de juiste ruimtelijke keuzes op lange termijn zal leiden. Toch kan overall worden geconcludeerd dat ook in 2025 het in 1991-1992 ingezette systeem de stad Kopenhagen blijft transformeren en bijdraagt aan haar ruimtelijke kwaliteiten en aantrekkingskracht. Op basis van de analyse zijn 11 elementen gedestilleerd die als les kunnen dienen voor andere cases.

Hoofdstuk 6 start met een voor de casus Utrecht ingevuld *strategy wheel*, dit op basis van de beschrijving van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext in Nederland/Utrecht in hoofdstuk 4. Dit biedt de mogelijkheid om het *strategy wheel* van de casus Kopenhagen en casus Utrecht te vergelijken. Met behulp van dit materiaal zijn vervolgens de 11 elementen uit Kopenhagen gerelateerd aan de casus Utrecht in de vorm van lessen, waarbij de lessen beoordeeld zijn op de mate van overdraagbaarheid. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de lessen niet direct overdraagbaar zijn qua instrument of beleid, maar wel inspiratie (ideeën, ervaringen) en/of *learning* (concepten, mechanismen en principes) kunnen bieden. Dat lessen niet direct overdraagbaar zijn is met name gelegen in verschillen met betrekking tot het winnen van gronden, de verdeling van de allocatieve middelen en de verdeling van planningsbevoegdheden.

In hoofdstuk 7 beantwoorden we de hoofdvraag en zijn reflecties en aanbevelingen opgenomen. **Wat kunnen we leren van de strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn?** Voor de casus Kopenhagen

is in beeld gebracht dat er sprake is van een drievoudig planningskrachtsysteem, waarin zowel ruimtelijk, financieel als governmenteel in samenhang strategieën zijn ontwikkeld, die tezamen een (in aanzienlijke mate) in zichzelf functionerend systeem vormen, waarin metro-ontwikkeling voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden en waarbij *value capturing* als instrument goed functioneert. Uit de casus Kopenhagen komt daarnaast naar voren dat het drievoudige planningskrachtsysteem emergente effecten heeft die druk zetten op regionale ruimtelijke keuzes. Het model voor regionale samenwerking wat uit de Utrechtse casus blijkt kan als inspiratie dienen om deze emergente effecten te adresseren.

Wat we kunnen leren van de strategie in de casus Kopenhagen is dat het aan te bevelen is om een potentiële (complexe) gebiedsontwikkeling te bezien vanuit het drievoudige planningskrachtsysteem zoals dat in Kopenhagen is ontwikkeld, daarbij de lokale aspecten goed te bezien en na te gaan welke elementen in de casus gemitigeerd moeten of kunnen worden om het drievoudige planningskrachtsysteem werkend te maken voor de specifieke casus. De overige 10 lessen kunnen daarbij dienen als bouwstenen ter inspiratie of *learning*.

Het is aan te bevelen om de wetenschappelijke toepassing van het *strategy wheel* in combinatie met de methode internationaal vergelijken en de methode lessons learned vaker toe te passen om complexe gebiedsontwikkelingen te analyseren en te vergelijken met andere cases. Dit omdat het diepgaande inzichten kan bieden in de wijze waarop strategie is toegepast in gebiedsontwikkelingen en een middel verschaft om inzichtelijk te maken of en zo ja in welke mate het geleerde overdraagbaar is.

In het theoretisch onderzoekskader is in aanvulling op het *strategy wheel* verondersteld dat sterk ontwikkelde relaties (zowel via bewuste als emergente strategieën) tussen de tegenover elkaar gelegen gepositioneerde velden in het *strategy wheel*, bijdragen aan het succes van de gebiedsontwikkeling. Hoewel in deze thesis dit voor de casus Kopenhagen naar voren komt als een geldige veronderstelling, vraagt het nader onderzoek om dit verder te onderbouwen aan de hand van andere cases.

1 Inleiding

1.1 Introductie, inleiding en aanleiding

Tijdens mijn werk als adviseur voor stedelijke ontwikkelingsvraagstukken bij de Provincie Utrecht, maar ook daarvoor in diverse functies in het cultureel erfgoed ben ik altijd gefascineerd door de lange termijn. Werken aan de stad bestaat uit vele korte termijn acties, maar zonder een lange termijn visie, een goede gedragen samenwerking en (financiële) instrumenten die daarbij horen kunnen geen grootschalige veranderingen tot stand gebracht worden. In het kader van de afronding van mijn studie Master City Developer bij de Erasmus Universiteit is de aandacht voor de lange termijn verder verdiept, o.a. door de module Governance en het bezoek aan New York in de module Internationaal.

Het onderwerp van de realisatie van stedelijk openbaar vervoer in combinatie met stedelijke ontwikkeling wordt steeds relevanter. Binnen steden groeit de nadruk op openbaar vervoer, terwijl de nadruk op auto's afneemt. Steden investeren in andere vormen van reizen, zoals lopen, fietsen en openbaar vervoer. Dit dient verschillende doelen, voornamelijk het verhogen van de kwaliteit van leven in de steden. Het organiseren van en investeren in stedelijk openbaar vervoer in combinatie met stedelijke ontwikkeling vereist een hoge mate van organisatie, waar verschillende steden moeite mee hebben.

Daamen (2010) stelt dat hoewel er geen tekort aan plannen is in Nederland, het steeds moeilijker wordt ze te realiseren. Daamen stelt onder verwijzing naar Healey (2007) dat dit niet alleen voor Nederland geldt, maar dat er wel sprake is van een specifieke Nederlandse context, welke te omschrijven is als een pragmatische planningscultuur, die gekenmerkt wordt door een toenemende spanning tussen hoge ambities en schaarse middelen, welke gekoppeld is aan een sterke behoefte aan consensus (Faludi & Van Der Valk, 1994; Needham, 2007).

Nu de aardgasinkomsten zijn opgedroogd en het duidelijk is geworden dat de rijksoverheid een steeds groter deel van de jaarlijkse fondsen voor infrastructuur zal moeten inzetten voor het onderhoud van de bestaande infrastructuur (Rijksoverheid, 2023), is het beeld van de terugtrekkende rijksoverheid op het gebied van subsidiëren van grootschalige infrastructuur bij gebiedsontwikkelingen steeds sterker aan het worden. Dit leidt onder andere tot een steeds scherper debat over waar de beperkte rijksmiddelen besteed moeten worden. De aandacht voor andere manieren van samenwerken en financieren neemt ook toe (Daamen & Van Zoest, 2020).

De Rijksoverheid zet in op samenwerking met regio's (Rijksoverheid, 2022) om grootschalige verstedelijkingsvraagstukken te adresseren. In de regio Utrecht is de noodzaak tot samenwerken al eerder onderkend (Rijksoverheid, 2019). Dit heeft geleid tot samenwerkingsvormen, onder andere in U Ned. Onder de vlag van U Ned is een gezamenlijk visie opgesteld, het NOVEX- ontwikkelperspectief Utrecht-Amersfoort (U Ned, 2023). Ook wordt gewerkt aan een gezamenlijk Adaptief Ontwikkelpad en een Regionale Investeringsagenda (RIA) (Provincie Utrecht, 2025). Maar, zo is de ervaring, o.a. in de MIRT verkenning OV en Wonen, waarin o.a. een deels ondergrondse tram of metro wordt onderzocht, dat als het er op aankomt er vooral gekeken naar de meer klassieke investeringsmogelijkheden, d.w.z. subsidies bij de hogere overheden. En daar begint de schoen nu echt te wringen. Is dit het juiste moment om tot een andere manier van samenwerken en investeren te komen? Of zijn er factoren die dit tegenhouden? En zo ja welke?

Een van de middelen waar naar gekeken wordt is alternatieve bekostiging. Een manier daarvoor is afroming van baathebbers: *value capturing*. Offermans (2004) geeft daarvoor de volgende definitie: “een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken”. Daarbij zoomen we in op de relatie tussen het financieren van het aanleggen van hoogwaardig openbaar vervoer, gerelateerd aan een gebiedsontwikkeling die via *value capturing* bijdraagt aan de financiering van die OV-verbinding.

De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en de programmadirectie Mobiliteit en Gebieden van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in 2019 opdracht gegeven voor het verrichten van een vergelijkend onderzoek naar bekostigungsstrategieën voor openbaar vervoer. De uitkomsten van dit onderzoek van Van Zoest en Daamen is vastgelegd in *Daadkracht en Drang. Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer in New York, Londen en Kopenhagen* (2021). De zes inzichten zijn:

- Overtuig elkaar dat het anders moet
- Maak gebruik van lokale waardeontwikkeling
- Geef prioriteit aan het gemeenschappelijk belang
- Hervorm, maar doe dat met mate
- Creëer krachtige investeringsplannen
- Zorg voor een evenwichtige uitvoering

Van Zoest en Daamen stellen voor om met daadkracht en drang te werken aan duurzame bekostiging voor de Nederlandse verstedelijkingsopgave. Te zorgen voor meerlaagse uitvoeringskracht. En bekostiging uit de afroming van baathebbers toe te voegen aan het Nederlandse bekostigingspalet (Daamen & Van Zoest, 2020). De vraag is vervolgens hoe je dat zou kunnen doen.

Een manier om hier een beeld van te schetsen is om casestudies te verrichten naar een casussen die veelal als een positief voorbeeld wordt beschreven (Flyvbjerg, 2021). In Kopenhagen is gedurende de afgelopen bijna 35 jaar gebouwd aan een metrosysteem, waarbij via *value capturing* bijdragen zijn gevonden voor de investering in dat metrosysteem. De stad Kopenhagen boekt vooruitgang op dit gebied. Met betrekking tot de ontwikkeling van een metrosysteem in combinatie met stedelijke ontwikkeling heeft de stad een manier ontwikkeld waarop een metrosysteem van hoge kwaliteit kan worden gebouwd voordat de stedelijke ontwikkeling plaatsvindt. Dit is een interessant onderwerp om te onderzoeken en kan andere steden inzichten bieden.

Katz en Noring (2017) hebben dit onderzocht en vastgelegd in *The Copenhagen City and Port Development Corporation: A model for regenerating cities*. Zij stellen in hun conclusie dat de kansen voor de implementatie van het ‘Kopenhagenmodel’ in andere steden, hoewel moeilijk, niet beter zouden kunnen zijn. Ze wijzen daarbij op ontwikkelingen in de mogelijkheden en druk vanuit de demografische ontwikkelingen en de markt. Zij koppelen dit aan de terugtrekkende (nationale) overheden, waardoor veel steden op zoek zullen moeten naar nieuwe manieren van ontwerpen, financieren en het leveren van grootschalige herontwikkelingen en transformerende infrastructuurprojecten. Zij wijzen op de mogelijkheid om de (toenemende) waarde van publiek eigendom door middel van een institutioneel vehikel dat op de lange termijn is gericht te verzilveren. De lessen die Katz en Noring trekken uit de casus:

- Maak publiek eigenaarschap transparant
- Bundel maatschappelijke eigendommen door samenbrengen publieke organen
- Stimuleer de staat en lokale overheid tot samenwerken
- Maak ontwikkeling los van politieke invloed
- Maak lange termijn denken en rentmeesterschap mogelijk

Hoe heeft de casus van het Kopenhagenmodel zich na 2017 verder ontwikkeld? Dit vraagt om een verdere uitdieping en concretisering. Door bijzondere omstandigheden heb ik de kans gekregen om zowel de situatie in Utrecht als een *casestudy* in Kopenhagen van nabij te kunnen bestuderen. Dit biedt de kans om de volgende vraag voor zo ver mogelijk nader te beantwoorden: Wat kunnen we leren van de strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn? Om dit te kunnen beantwoorden wil deze thesis een beeld schetsen van de specifieke kenmerken van het Kopenhagenmodel en hoe het tot stand gekomen is. Welke strategieën liggen er aan ten grondslag? En hoe is het Kopenhagenmodel gedurende de circa afgelopen 35 jaar geëvolueerd? Hoe werkt het door in specifieke gebiedsontwikkelingen, meer specifiek in Ydre Nordhavn, waar de plan- en besluitvorming over de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden? Welke *lessons learned* kunnen worden getrokken als dit naast een regio als Utrecht wordt gelegd? En wat kan Kopenhagen eventueel leren van Utrecht?

In deze thesis bezien we de ontwikkelingen in Kopenhagen over een langere periode, waarbij we inzoomen op 3 momenten, die onderling met elkaar verbonden zijn:

- De aanleiding en totstandkoming van het plan in 1991-1992 waarin de *outline* van het Kopenhagenmodel is bepaald en tot uiting is gekomen in de samenhang tussen de aanleg van de eerste metro's, gekoppeld aan de gebiedsontwikkeling van Ørestad en waarin ook de financieringsconstructie via *value capturing* en de rollen van de diverse actoren zijn bepaald;
- De verdere ontwikkeling van de benodigde (uitvoerings-)organisaties en de aanpassingen die nodig waren om tot ontwikkeling van andere delen van de stad over te gaan, met name Nordhavn;
- De verdere ontwikkeling van Nordhavn zelf, vervolgens inzoomend op de afwegingen en besluitvorming over de ontwikkeling van de metro en gebiedsontwikkeling in Ydre Nordhavn.

Door dit over een langere tijd heen te onderzoeken veronderstellen we dat we beter kunnen begrijpen hoe beslissingen met een lange termijnfactor door de tijd heen doorwerken en hoe ze onder druk van interne of externe factoren aan veranderingen onderhevig zijn. Door de actoren van de eerste fase uit 1991-1992 en de actoren uit de huidige fase op elkaar te laten reflecteren wordt het beeld verder verrijkt. Dit is een belangrijke vraag, omdat het zich langdurig aan elkaar verbinden van partijen aan een bepaalde strategie ook als een risico kan worden ervaren. Om de effectiviteit van een lange termijn strategie te beoordelen en er van te leren, moet ook daadwerkelijk de lange termijn strategie over die lange termijn worden bezien.

Door de casus Kopenhagen als een best case te benaderen, biedt het de mogelijkheid om te onderzoeken wat de dominante elementen zijn waarmee het metrosysteem en de ruimtelijke ontwikkeling tot stand is en wordt gebracht. En door het te vergelijken met de situatie in de regio Utrecht, is er de mogelijkheid na te gaan of, en zo ja, welke en in welke mate geleerde lessen overdraagbaar zijn.

1.2 Hoofdvraag en deelvragen

In deze thesis is de focus gelegen op de strategie om tot de aanleg van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen te komen. Binnen de casus Kopenhagen is gefocust op de besluitvorming bij de start in 1991-1992 en op een recente casus in Ydre Nordhavn. Het onderzoek naar de casus Kopenhagen is erop gericht om *lessons learned* te destilleren en om vervolgens na te gaan of en zo ja in welke mate deze lessen overdraagbaar zijn in de casus Utrecht.

Daartoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

- Wat kunnen we leren van de strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

De literatuurstudie is erop gericht om te komen tot een conceptueel kader waarmee de empirische casus kan worden geanalyseerd. Daartoe zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

- Welk theoretische kader kan worden opgesteld om strategie in gebiedsontwikkelingen met *value capturing* ten behoeve van investeringen in openbaar vervoer te onderzoeken, te analyseren?
- Hoe kan de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext worden onderzocht en vergeleken?

In het empirische deel is de casus Kopenhagen beschreven en analyseren we de casus aan de hand van het theoretische kader. Daartoe zal de volgende deelvraag worden beantwoord:

- Hoe is in de casus Kopenhagen strategie ingezet om tot realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling te komen en hoe heeft zich dit door de tijd heen tot een systeem ontwikkeld?

Het lessentrekken deel beschrijft een aantal lessen die kunnen worden getrokken uit de analyse van de casus Kopenhagen. Nadat is bepaald in welke mate de planningsystemen vergelijkbaar zijn bepaald een analyse in welke mate de lessen overdraagbaar zijn voor de opgave in de regio Utrecht

- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de analyse van de casus Kopenhagen en in welke mate zijn deze overdraagbaar voor de casus Utrecht?

1.3 Begrippen en afbakening

De thesis richt zich op de samenhang tussen de ruimtelijke aspecten, de financiële aspecten en de governance-aspecten van de complexe gebiedsontwikkeling, niet op de individuele velden zelf. Dit vereist overigens wel kennis en inzicht van de specifieke velden.

Deze thesis richt zich niet specifiek op het ontwerp, de bouw en het gebruik van de metro zelf. In dit onderzoek wordt verstaan onder metro een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem dat op snelle wijze gebruikers op -1 (d.w.z. ondergronds), of + 1 (boven maaiveld) kan verplaatsen. De metro heeft geen directe kruisingen met andere vervoersstromen en kan daardoor onafhankelijk van deze andere vervoersstromen functioneren. De vorm van de metro is hier niet verder gespecificeerd. Wel zal de vorm van de metro in Kopenhagen worden beschreven, voor zover dit relevant is voor de strategie.

Deze thesis richt zich ook niet specifiek op het ontwerp, de realisatie en het gebruik van de stedelijke ontwikkeling, maar neemt wel die elementen daaruit mee die relevant zijn voor de besluitvorming. In de thesis spreken we van de ruimtelijke ontwikkeling, de (complexe) gebiedsontwikkeling, of de gebiedstransformatie. Deze termen zijn uiteraard onderling verschillend, maar in de context van deze thesis in zekere mate uitwisselbaar. De hoofdterm in deze thesis is de (complexe) gebiedsontwikkeling.

Bij het begrip complexiteit volgen we Teisman, Van Buuren & Gerrits, (2009), die stellen dat traditionele lineaire (beleids-)processen tekortschieten om verklaringen te bieden voor de uitkomsten van complexiteit in (beleids-)processen. Zij geven aan dat om in complexe processen tot succes te komen er ruimte moet zijn voor adaptiviteit, leren en samenwerking. In complexe beleidsprocessen is sprake van een meervoud aan actoren, interactieve besluitvorming, dynamiek, onvoorspelbaarheid, zelforganisatie en co-evolutie.

Onder governance wordt hier verstaan het waarborgen van samenhang en transparantie in bestuur en toezicht van een organisatie, met het oog op efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelen. Keping (2010) benadrukt dat dit ook betrekking heeft op niet-publieke actoren en instituties.

Gelet op de aard en omvang van een masterthesis is geen uitgebreid onderzoek gedaan naar vergelijkingen tussen verschillende andere cases. Dit kan betekenen dat in de literatuur en/of in de praktijk interessante andere cases beschikbaar zijn die ook aanvullende lessen kunnen bieden. Deze masterthesis wil op geen enkele manier de indruk wekken dat de lessen die gedestilleerd zijn uit de casus Kopenhagen de enige mogelijke lessen zijn.

Waar de beschrijving van de casus Kopenhagen, met de toevoeging van de start in 1991-1992, omvangrijk kan worden genoemd, is de casusbeschrijving van de regio Utrecht compact. Er is hiervoor gekozen vanwege de omvang van de masterthesis. Met de compacte omschrijving van de casus regio Utrecht is niet beoogd een uitputtende beschrijving te geven. Beoogd is om een beeld te schetsen van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext, de opgave en de wijze waarop toegewerkt wordt naar een mogelijk besluit voor een eerste metro. Het is interessant om de casus regio Utrecht uitgebreider te onderzoeken, ook omdat zij mogelijk lessen kan bevatten voor andere regio's.

1.4 Praktische en maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie is erin gelegen dat het debat in Nederland over de inzet van *value capturing* bij de realisatie van hoogwaardig openbaar vervoer in relatie tot gebiedsontwikkeling behoefte heeft aan meer gedetailleerde waarnemingen. De thesis heeft voor een belangrijk deel een praktisch doel: hoe en wat kan de ene regio, met in essentie vergelijkbare vraagstukken, leren van een andere regio? Door te vergelijken is er de mogelijkheid om naar beide cases met een nieuwe blik te kijken en eventueel bepaalde strategieën in te zetten voor de (verdere) realisatie en financiering van hoogwaardig openbaar vervoer in relatie tot en door middel van gebiedsontwikkeling. Dit kan betrekking hebben op nationaal, regionaal of lokaal beleid, de samenwerking tussen partijen, grondbeleid, ruimtelijk ontwerp, financieringsvormen en organisatievormen.

In hoeverre kan het analyseren van een gebiedsontwikkeling met het *strategy wheel* (bij of zelfs voor aanvang) helpen bij het scherp krijgen van de benodigde acties om de gebiedsontwikkeling goed te organiseren? En kan het helpen om daarbij in drie potentiële systemen te denken, te weten een ruimtelijk, financieel en governmentele, die met elkaar interacteren? Deze thesis beoogt via de toepassing van het *strategy wheel* en het benoemen van de interactie in de drie systemen in de casus Kopenhagen daarvoor handvatten te bieden.

Deze thesis kan ook bijdragen aan de onderlinge kennisuitwisseling tussen de Deense en Nederlandse praktijk, met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling en de ontwikkeling van openbaar vervoer, waarbij onderling van elkaar geleerd kan worden. Een externe blik op de casus Kopenhagen kan daarbij voor de casus Utrecht nieuwe inzichten opleveren. Die externe blik kan mogelijk ook interessant zijn voor de partijen die acteren in de casus Kopenhagen zelf.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

In deze thesis benutten we uit de literatuur beschikbare theoretische modellen om naar het besluitvormingsproces en de inzet van sturingsmiddelen in een singel case te kijken. De vragen die we daarbij kunnen stellen zijn:

- Is het theoretisch model van het *strategy wheel* geschikt om de casus te onderzoeken? dat wil zeggen, biedt het theoretisch model voldoende handvatten om de complexiteit van het besluitvormingsproces en de benutte sturingsmiddelen te ontrafelen en inzichtelijk te maken?
- Deze thesis benut zowel theorie waarin sturingsmiddelen worden onderscheiden (*strategy wheel*), als wel theorie waarin de samenhang tussen de sturingsmiddelen wordt onderzocht (systeendenken). Kan de combinatie van deze twee theorieën een diepgaander inzicht opleveren in het besluitvormingsproces en het mogelijke onderliggende systeem?
- In hoeverre levert deze *best (single) casestudy* relevante wetenschappelijke informatie? En zo ja, op welke wijze?

In deze thesis voegen we een aanname toe aan het theoretische model van het *strategy wheel*. De aanname is dat sturen op een sterke samenhang tussen sturingsmiddelen in tegenover elkaar gepositioneerde velden in het *strategy wheel* een sterker systeem oplevert, dat beter in staat is (in dit geval) via *value capturing* een belangrijke financiële bijdrage te leveren aan de realisatie van het hoogwaardige openbaar vervoer (in dit geval de metro). We verkennen deze vraag zowel via het

strategy wheel als via de beschrijving van het mogelijke systeem. In de wetenschappelijke context kan hier de vraag worden gesteld: levert bovenstaande aanname een potentiële toevoeging op voor het model van het *strategy wheel*?

Samenvattend kiezen we in deze thesis een onderzoeks standpunt op het snijvlak van meerdere kennisvelden. In deze thesis conceptualiseren we een model met drie systemen, te weten een ruimtelijk, financieel en governmenteel systeem, waarin deze door bewuste en/of emergente interactie met elkaar tot een hogere som der delen kan komen. Dit theoretische model kan potentieel interessant zijn bij de verdere wetenschappelijke bestudering van gebiedsontwikkelingen, meer specifiek waarin alternatieve bekostiging aan de orde is.

2 METHODIEK

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht geboden in de toegepaste methodiek om de hoofdonderzoeksvraag te kunnen beantwoorden:

- Wat kunnen we leren van de strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn?

En om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welk theoretische kader kan worden opgesteld om strategie in gebiedsontwikkelingen met *value capturing* ten behoeve van investeringen in openbaar vervoer te onderzoeken, te analyseren?
- Hoe kan de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext worden onderzocht en vergeleken?
- Hoe is in de casus Kopenhagen strategie ingezet om tot realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling te komen en hoe heeft zich dit door de tijd heen tot een systeem ontwikkeld?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de analyse van de casus Kopenhagen en in welke mate zijn deze overdraagbaar voor de casus Utrecht?

We staan eerst stil bij de literatuurstudie, geven vervolgens een toelichting op de onderzoeksopzet, mede aan de hand van een schema (figuur 2.1.). Vervolgens lichten we toe hoe de *single casestudy* is ingericht, met daarin aandacht voor documentenonderzoek, interviews en de kracht en beperking van een *single casestudy*. Omdat deze plaatsvindt in een ander land is er speciaal aandacht voor de mate van nabijheid (*closeness*) tot de casus. We sluiten het hoofdstuk af met een toelichting op de toegepaste methodieken voor internationaal vergelijken en *lessons learned*, waarbij ook de analyse hoort in welke mate er sprake is van overeenkomsten in de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext tussen de twee landen.

2.2 Literatuurstudie

Via literatuuronderzoek is in beeld gebracht wat complexe gebiedstransformaties zijn en wat belangrijke vraagstukken en dilemma's zijn in gebiedstransformaties. Daarbij is met name gebruik gemaakt van snowballing en narratieve zoekstrategieën. In Google Scholar zijn zoektermen ingevoerd, vaak in meerdere talen. Voorbeelden hiervan zijn: *value capturing*, complexe gebiedsontwikkeling, metro-ontwikkeling, strategie, governance, planning, *single casestudy*. Internationaal vergelijken, lessentrekken. Van daaruit zijn relevante wetenschappelijke artikelen gevonden, waarbij via referentielijsten en citaties andere relevante wetenschappelijke artikelen werden aangeboord (snowballing). Beoogd is om via een omvattende narratieve review te komen dieper begrip van de context, nuances en complexiteit van het onderzoeksonderwerp.

Tijdens de review zijn kennislacunes geïdentificeerd en verder onderzoek door aanvullende zoekstappen. Het aangeboden wetenschappelijk materiaal is door kruisreferentie onderzocht op wetenschappelijke waarde. Het materiaal is benut om te komen tot een uit de literatuur te destilleren

conceptueel model. Daarnaast heeft literatuur over strategie in de casus Kopenhagen en de casus Utrecht waardevolle inzichten verschaft, die het conceptueel model hebben aangescherpt.

Uit de literatuur komt naar voren dat gebiedstransformaties een hoge complexiteit hebben en daarom benutten we in literatuur beschreven zeven dilemma's die veelvuldig aan de orde komen bij gebiedstransformaties als een kapstok voor verdere analyse. Dit in de wetenschap dat dit overzicht niet noodzakelijkerwijs compleet is.

Vervolgens zoomen we in op het instrument *value capturing*. Hoe is het gedefinieerd in de literatuur? En op welke manieren is het toegepast? In de literatuur zijn diverse voorbeelden beschikbaar. In verband met de scope van deze thesis geven we hiervan een beperkt overzicht, waaronder wat beschreven is over de casus Kopenhagen. Uit de literatuur komen een aantal aanbevelingen naar voren, o.a. met betrekking tot de casus Kopenhagen. Deze worden beschreven, om later te toetsen en te vergelijken met de uitkomsten van de *single casestudy*, de internationale vergelijking en de lessen die worden getrokken.

Vervolgens is vanuit de literatuur een theoretisch kader opgesteld over strategie in gebiedstransformaties. Hierbij wordt het theoretisch model '*strategy wheel*' geïntroduceerd. Met behulp van literatuur is het theoretisch model verdiept. In het empirisch gedeelte wordt onderzocht welke strategieën in de cases Kopenhagen en Utrecht zijn ingezet. En of het theoretisch model toepasbaar is bij de analyse van deze cases.

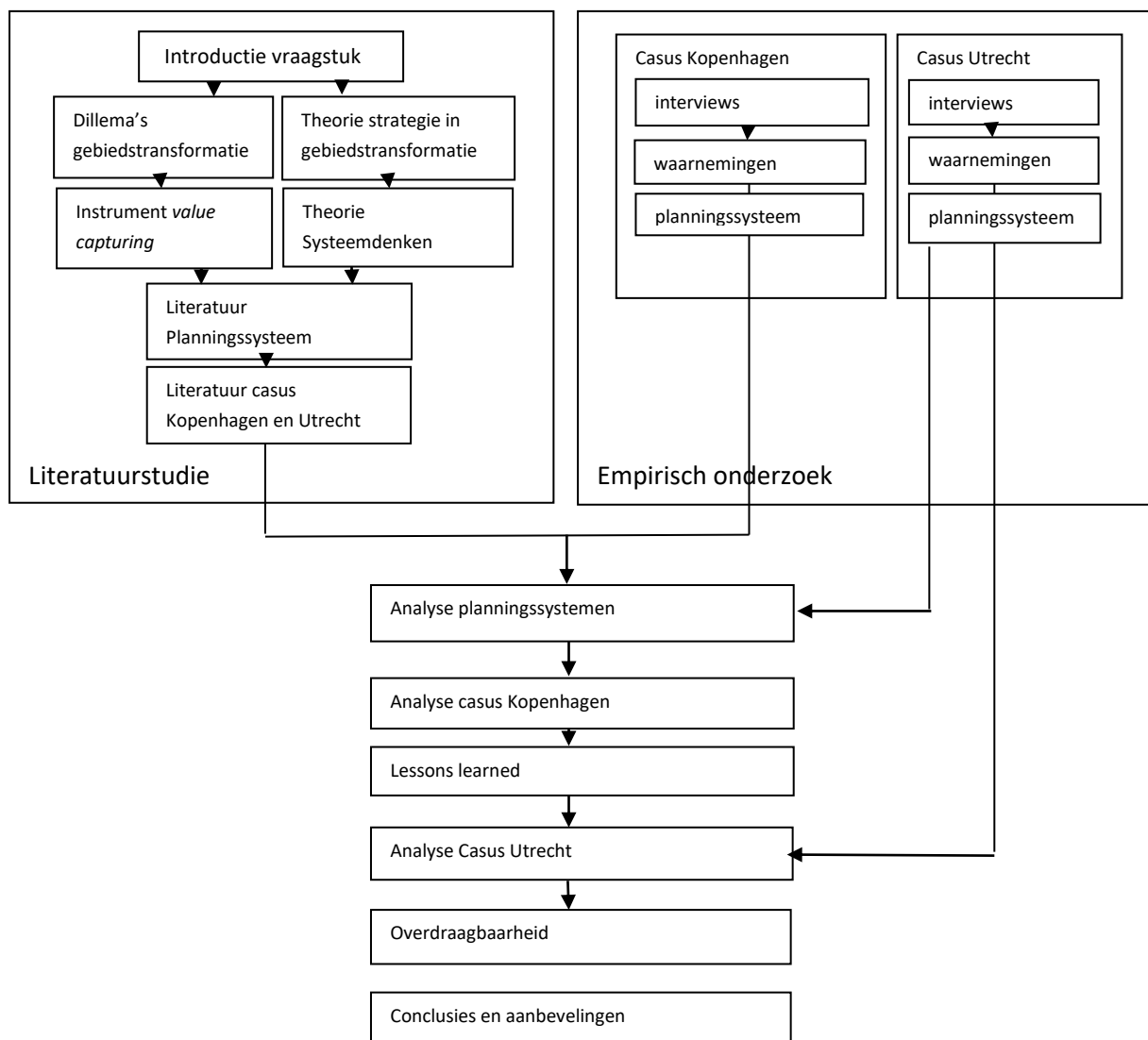
Het theoretisch model is mede op basis van literatuuronderzoek verdiept, waarbij deze theoretische verdieping wordt benut bij de analyse van de casus. We analyseren daarmee de in de casus Kopenhagen ingezette strategieën in hun onderlinge samenhang, in de diametraal tegenover elkaar gepositioneerde velden van het *strategy wheel*. In het empirische gedeelte bekijken we de relatie tussen de ingezette sturingsmiddelen in deze velden en stellen de vraag of een waargenomen samenhang een bijdrage levert in het succes of falen van de gebiedstransformatie. Is een bepaalde combinatie van sturingsmiddelen in de tegenover elkaar gelegen velden aan te bevelen? Op het theoretische vlak analyseren we vervolgens of de analyse van de samenhang tussen de diametraal tegenover elkaar gelegen velden een toegevoegde waarde biedt voor verdere theorievorming.

Waar we in de analyse van het *strategy wheel* deduceren, dat wil zeggen de diverse sturingsmiddelen uiteen rafelen en ordenen, willen we ook kijken naar de samenhang tussen deze sturingsmiddelen. Daartoe richten we ons tot de literatuur over systeemdenken. We beschrijven aan de hand van literatuur wat een systeem is in algemene zin. Daarnaast benoemen we wat een systeem is in de context van complexe gebiedstransformaties. Daarbij onderscheiden we de nationale/regionale institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext en het specifieke systeem dat in de casus is toegepast. We benutten de literatuur om een onderbouwd beeld te verkrijgen van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext in zowel Kopenhagen als Utrecht. Uit de literatuur over *value capturing* en beschrijving van de casus Kopenhagen kunnen we een eerste beeld verkrijgen van het systeem zoals dat is toegepast in de casus Kopenhagen. Dit kunnen we vervolgens toetsen en vergelijken met de empirische waarnemingen. De kerngedachte daarin is dat er in de *best case* Kopenhagen sprake is van drievoudige planningskracht, over de assen ruimtelijk, financieel en organisatie. Daaraan gekoppeld is de gedachte dat tussen deze drie assen sterke verbindingen moeten bestaan, om tot een goed functioneren systeem te komen.

Uit de literatuur halen we het concept van *'lessons learned'* en beschrijven hoe dit wordt toegepast. Uit de casus Kopenhagen destilleren we vervolgens deze lessen, die zowel op het niveau van afzonderlijke elementen kunnen spelen, in de samenhang tussen elementen, op het systeem niveau van de specifieke casus of op het niveau van de regionale /landelijke institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext.

Dit tezamen vormt dan weer de basis voor de internationale vergelijking. We beschrijven op basis van literatuur een model ten behoeve van het internationaal vergelijken tussen complexe gebiedstransformaties, waarbij we dit, gegeven de beperkingen van deze thesis, toewerken naar een vergelijking tussen twee regio's, te weten Kopenhagen en Utrecht. We benutten de analyse van de casus Utrecht in het *strategy wheel* alleen als een middel om te onderzoeken of, en zo ja in welke mate de les overdraagbaar is. Uiteindelijk volgen adviezen over welke en in welke mate bepaalde strategieën inzetbaar zijn in de Utrechtse situatie.

Figuur 2.1. Schema waarin de onderzoeksopzet is weergegeven.



2.3 Single Casestudy

2.3.1 Inleiding

De *casestudy* methode is een manier om via een geografisch gebonden voorbeeld te voorzien in een ‘in-depth’ verslag van specifieke fenomenen (Squires & Heurkens, 2016, p. 5). Een voorbeeld hiervan is de hier voorliggende *single casestudy* naar strategie in de ontwikkeling van de metro i.r.t. gebiedsontwikkeling in Kopenhagen. Deze casus heeft een geografische insteek, omdat zij de ontwikkelingen onderzoekt binnen een specifiek geografisch gebied, te weten de stad Kopenhagen, enerzijds in haar omgeving (context) en anderzijds inzoomend op de metro-aanleg in de stad en meer specifiek de gebiedsontwikkeling in Nordhavn, en daarbinnen de besluitvorming over de metro in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling in Ydre Nordhavn.

Voor de volledigheid is het goed om hier te vermelden dat het ook mogelijk is een *casestudy* te doen naar niet geografische fenomenen (Squires & Heurkens, 2016). Daarnaast stelt Yin (2009) dat het mogelijk is om de *casestudy* methode te combineren met andere onderzoeksmethodes. In deze thesis is dat de elkaar aanvullende methodes internationaal vergelijken en *lessons learned* methode.

Het is belangrijk om een scherpe focus te hebben in de *casestudy*. Het gaat dus niet om de stedelijke ontwikkeling van het noordelijke deel van Nordhavn zelf. En het is niet de ontwikkeling van de metro in dat deel van Nordhavn. Ook het financiële vraagstuk *an sich* is niet het onderwerp. Het onderwerp van onderzoek is de strategie in deze drie onderdelen, en hoe zij met elkaar interacteren in de casus Kopenhagen, en meer specifiek in Ydre Nordhavn. Om tot antwoorden te komen zijn relevante documenten verkregen en bestudeerd en zijn interviews gehouden. Ook zijn waarnemingen gedaan.

2.3.2 Documentenreview

Ten behoeve van het empirische deel voor het bepalen van de aard van de institutionele ruimtelijke context in zowel Denemarken als Nederland, alsmede de casus Kopenhagen is een documentenreview uitgevoerd. Informatie en kennis van het metrosysteem en de stedelijke ontwikkeling in Kopenhagen is nodig. En meer specifiek hoe de stedelijke ontwikkeling en uitbreiding van de M4 van Ydre Nordhavn is bepaald. Ten behoeve hiervan is een breed scala aan documenten verzameld en bestudeerd. Dit zijn: beleidsdocumenten, wetten, raadsdocumenten, projectdocumenten, journalistieke documenten en zijn websites geraadpleegd. Ik verkreeg de documenten via google search (zoektermen o.a. : Nordhavn, Ørestad, Byudvikling, byplanlægning, Metroselskabet, By og havn) en via de contacten die ik had ontwikkeld, met name Erik Jacobsen en medewerkers van By og Havn (Stad en Haven) en Metroselskabet (het metrobedrijf).

2.3.3 Interviews

Door het theoretisch onderzoek, de literatuurstudie en documentenreview met interviews te combineren kan een completer beeld van de casus worden verkregen. Dit draagt sterk bij aan het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen. De interviews werden afgenomen in zowel de omgeving van Kopenhagen als in de omgeving van Utrecht. De geïnterviewden hebben (of hadden) rollen waarbij zij direct of indirect betrokken zijn of waren bij de relevante ontwikkelingen in de casus Kopenhagen of de Casus Utrecht. De geïnterviewden hebben of hadden als achtergrond rollen in het

management, beleidsadviseurs, projectleiders, architecten en ondernemers. De geïnterviewden zijn geanonimiseerd weergegeven, met twee uitzonderingen.

In Denemarken:

- Interviews met adviseurs op het gebied van de realisatie van stedelijk openbaar vervoer in combinatie met stedelijke ontwikkeling. Het doel was om te spreken met (voormalige) adviseurs van de staat, regio, stad, By og Havn, Metroselskabet, architecten en stedenbouwkundigen. Voor de interviews in Kopenhagen was logischerwijs met name de focus gelegen op de deelvraag: Hoe is in de casus Kopenhagen strategie ingezet om tot realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling te komen en hoe heeft zich dit door de tijd heen tot een systeem ontwikkeld? De focus lag op actoren in de beginfase in 1991-1992, en actoren die werken aan de (huidige) ontwikkelingen in Ydre Nordhavn. Dit bood ook de mogelijkheid om de actoren te laten reflecteren op de ontwikkeling van de besluitvorming over de metro in samenhang met de stedelijke ontwikkeling tussen 1991 en 2025.

In Nederland:

- Interviews met belangrijke adviseurs op het gebied van de realisatie van stedelijk openbaar vervoer in combinatie met stedelijke ontwikkeling. Het doel was om te spreken met adviseurs van het rijk, de provincie, steden, architecten en stedenbouwkundigen, zowel op het gebied van woningen als stedelijk openbaar vervoer. De interviews werden afgenomen met de analyse van de casus Kopenhagen in het achterhoofd, zodat dieper kon worden ingegaan op de vraag of de geleerde lessen overdraagbaar zouden zijn op de casus van de regio Utrecht.

De interviews waren semigestructureerd. De geïnterviewde personen kregen de ruimte om hun gedachten vrij te delen, waardoor ze soms op onverwachte manieren iets aan de zaak toevoegden. Om de anonimiteit van de deelnemers te waarborgen, zijn alle namen en herkenbare kenmerken geanonimiseerd. Respondenten zijn aangeduid met letters (bijvoorbeeld Respondent A, B, C.) en contextuele details zijn aangepast waar nodig. Een bijzonderheid zijn hier de interviews met Erik Jacobsen en Anne Grethe Foss. In de thesis is er voor gekozen deze geïnterviewden met naam aan het woord te laten, gelet op de positie die ze innamen in de vorming van de strategie én de leesbaarheid van de thesis. Alle interviews zijn afgenomen tussen juni 2024 en juli 2025.

2.3.4 Waarnemingen

Voordat de thesis werd aangevangen zijn al waarnemingen gedaan. Deze waarnemingen waren mede aanleiding voor de thesis. Geregelde bezoeken aan Kopenhagen, waarbij gebruik werd gemaakt van de metro en diverse gebiedsontwikkelingen werden bezocht, waaronder Ørestad en Nordhavn, gaven aanleiding tot verwondering. Bij een inspirerend bezoek aan Rita Justesen, *chef for Planlægning & Architecture* bij By og Havn, werd de aandacht gevestigd op de ontwikkeling van Nordhavn. De verwondering kwam in essentie ook voort uit mijn (vergelijkende) waarnemingen met andere steden, meer specifiek met Utrecht.

Het is belangrijk de locatie waar het (geografische) onderzoek plaats vindt goed te kennen. Niet alleen de locatie van de casus, maar ook het weefsel waarin de locatie van de casus gelegen is.

Daarom zijn bredere waarnemingen gedaan over de stad Kopenhagen en ook haar regionale situering. Het historisch begrijpen van een stad is voor mij, als architectuurhistoricus, een goede manier om inzicht te verwerven, ook met betrekking tot haar huidige ontwikkeling. Eigen waarnemingen zijn gekoppeld aan bronnen, zoals documenten, musea-bezoeken en het luisteren naar podcasts. Dit is overigens ook van toepassing op de casus Utrecht. Hierin ben ik goed ingevoerd doordat ik meerdere jaren gewoond heb in Utrecht, en vervolgens 15 jaar gewerkt heb in Utrecht, onder andere als hoofd Erfgoed bij de gemeente Utrecht en als strategisch adviseur op de lange termijn ruimtelijke ontwikkeling van de regio Utrecht.

Het verblijf in Kopenhagen voor de duur van een jaar (1 tot 2 weken per maand) kan zeker ook als waarneming gerangschikt worden. De interactie met Denen en andere nationaliteiten in de stad en haar omgeving heeft inzicht geboden in de wijze waarop inwoners de stad ervaren, waaronder ook de ontwikkeling van de metro en de gebiedsontwikkelingen. Ik heb mij in diverse gesprekken ook verdiept in wat de Deense samenleving typeert en bindt, of waar er juist sprake is van verschil.

Tenslotte dient hier te worden vermeld dat in meer detail waarnemingen zijn gedaan in het casus gebied Ydre Nordhavn, door de locatie meerdere keren te bezoeken, te fotograferen en te beschrijven.

2.3.5 Beperkingen bij *casestudy research*

Er is kennis nodig van de Deense cultuur, van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext, kennis van de stad en kennis van de manier(en) waarop de stad Kopenhagen wordt ontwikkeld. Zoals Flyvbjerg (2006, p. 221) stelt: "The *casestudy* produces the type of context-dependent knowledge that research on learning shows to be necessary to allow people to develop from rule-based beginners to virtuoso experts."

Daarnaast stelt Flyvbjerg (2006) dat er in de Humaniora geen kennis gevonden kan worden zonder context. Kennis wordt ontwikkeld van een beginner tot een expert door een groot aantal cases te ervaren. "Vergeet de conventionele wijsheid, ga je gang en doe een *casestudy*" (Flyvbjerg, 2006, p. 222). Foucault (1990) stelde dat er niets extern is aan kracht, zelfs niet (en vooral niet) krachten analyseren. Elk normatief standpunt, zoals de stelling 'het Kopenhagen model is succesvol' heeft de kans zichzelf te reproduceren. Op regels gebaseerde kennis is belangrijk, maar niet alleen. Het combineren van de twee is essentieel.

Flyvbjerg (2006) stelt dat nabijheid in de *casestudy* relevant is: het helpt om een genuanceerde kijk op de werkelijkheid te ontwikkelen. En het helpt om de onderzoeks-vaardigheden van de onderzoeker te ontwikkelen. Een te grote afstand tot het onderwerp kan leiden tot rituele doodlopende wegen, theoretische stukken, zonder veel nieuwe inzichten. De *casestudy* kan hier een remedie tegen zijn.

Hoe zorg je ervoor dat de *casestudy* geen methode wordt om anekdotes te produceren (Eysenck & Wilson, 1976)? Het is ook bevrijdend om te weten dat de sociale wetenschap geen context-onafhankelijke kennis heeft geproduceerd: Proberen contextvrije theorie te produceren is niet het doel van dit onderzoek. Het doel kan zijn: het ontwikkelen van concrete contextuele kennis. En de casestudie biedt de mogelijkheid om deze concrete kennis te verwerven.

Kan men generaliseren op basis van één geval? Dat hangt volgens Flyvbjerg (2006, p. 226) af van de casus zelf en de manier waarop die gekozen is. "Ook in de sociale wetenschappen kan de strategische keuze van de casus sterk bijdragen aan de generaliseerbaarheid van een *casestudy*."

Wat de casus in Kopenhagen bijzonder maakt: De stad en de staat hebben in 1991-1992 een plan gemaakt en werken daar (zo lijkt het) nog steeds aan, met resultaat. De ontwikkeling van Nordhavn maakt deel uit van dit plan. Daarbinnen wordt Ydre Nordhavn momenteel ontwikkeld. Hoe past het plan uit 1991-1992 zich aan de nieuwe ontwikkelingen en eisen aan (bijvoorbeeld natuur, water, energie, duurzaamheid, inclusiviteit, etc.)?

Deze casus is ook gekozen, omdat de stelling is dat deze casus een positief voorbeeld is voor de praktijk in Nederland/Utrecht. Dus in dit geval is het onderzoek natuurlijk om te bepalen of de stelling klopt: is dit een positief voorbeeld voor de praktijk in Nederland? En zo ja, welke factoren zijn belangrijk om van te leren? En zo nee, waarom niet? Door te kijken naar het meest recente geval in de ontwikkeling van Kopenhagen, kunnen we de meest recente informatie krijgen. Blijft het beeld van een positief voorbeeld overeind?

Onderdeel van de stelling is dat een lange termijn planning, waarin partijen blijven samenwerken, deel uitmaakt van het succes. Dit sluit aan bij het idee dat momenteel in Nederland wordt ontwikkeld: de NOVEX-ontwikkelingsperspectieven. Het idee is dat alle partijen, inclusief de rijks- en regionale partijen, een plan maken voor de ontwikkeling van de regio en ook samenwerken aan de realisatie ervan. Een belangrijk product daarvoor moet het Adaptief Ontwikkelpad zijn, waarin de stappen om tot realisatie te komen worden benoemd en ook de benodigde investeringen worden benoemd. En natuurlijk, idealiter, wat de verschillende partijen gaan investeren en hoe ze dat organiseren.

Zijn deze NOVEX-ontwikkelingsperspectieven en adaptieve ontwikkelingspaden te vergelijken met de plannen die de stad Kopenhagen en de staat begin jaren negentig hebben opgesteld? Houden de stad Kopenhagen en de staat zich nog steeds aan dat plan en hoe adaptief is het? Wat kunnen we leren van dit (veronderstelde) positieve voorbeeld? Hoe werken de partijen samen? Wie beslist? Waar worden beslissingen genomen? Wat is de invloed van de markt op de besluitvorming?

2.3.6 Over nabijheid in de cases Kopenhagen en Utrecht

Door een ongelooflijk toeval ontmoette ik de een van de centrale personen in de totstandkoming van het plan van 1991, Erik Jacobsen. Toen ik op zoek was naar een appartement in Kopenhagen vond ik een plek in de buurt van Nordhavn en Østerbro, dit was toevallig het huis waarin Erik Jacobsen en zijn vrouw Marianne wonen. Jacobsen was trekker van het secretariaat van de commissie, die het plan voor de ontwikkeling van het metrosysteem (M1 en M2) maakte samen met de langetermijnplanning voor de gebiedsontwikkeling. Jacobsen was werkzaam op het ministerie van Financiën. Jacobsen is ook secretaris-generaal geweest op het ministerie van Cultuur en secretaris-generaal bij de stad Kopenhagen. De nabijheid van Jacobsen bood mij de kans om het plan uit 1991-1992 van nabij te onderzoeken wat de *casestudy* completer heeft gemaakt.

Nabijheid komt ook doordat ik de stad Kopenhagen de afgelopen 4 jaar vrij goed heb leren kennen. Ik heb veel oudere en nieuwere delen van de stad bezocht. Ik heb over haar geschiedenis gelezen. Via mijn voormalige Deense vriendin heb ik kennisgemaakt met de Deense cultuur in Kopenhagen en heb

ik specifieke elementen van haar cultuur leren begrijpen (en ben ik me ook steeds meer bewust van wat ik niet weet). Hoewel ik nog steeds een buitenstaander ben (wat geen probleem is, want het biedt juist een frisse blik), heb ik deze ervaring gebruikt bij het onderzoeken van de documenten, de projecten en de interviews. Ik heb mij ook verdiept in de Deense taal. Hoewel ik mijn onderzoek in het Nederlands en Engels uitvoer, ook de interviews, kan begrip van de Deense taal me helpen dichter bij de casus te komen.

Ik heb meer dan 25 jaar ervaring in het werken binnen Nederlandse overheidsorganisaties, op het niveau van provincies en gemeenten. De laatste jaren werk ik specifiek op het gebied van de lange termijn ontwikkeling van de regio Utrecht. In de afgelopen 15 jaar vanuit verschillende invalshoeken: Gemeente Utrecht, de regio Utrecht U10 en de Provincie Utrecht. Mijn werk is sterk verbonden met het proces van samen ontwerpen en beslissen over de lange termijn ontwikkeling van de Metropoolregio Utrecht, die de steden Utrecht en Amersfoort omvat, en het grootste deel van de provincie Utrecht.

Door deze nabijheid heb ik veel inzicht gekregen in de manier waarop de regio samenwerkt met de landelijke overheid. Ik weet ook meer over de moeilijkheden om een plan te maken dat door alle partijen wordt gesteund en waarin alle partijen ook willen investeren. Deze kennis kan me helpen bij de manier waarop ik naar de casus in Denemarken kijk.

Kijken naar een andere, maar vergelijkbare situatie in een ander land kan ook de manier waarop ik naar de praktijk in Nederland kijk verbeteren. Ik zie met eigen ogen de kwaliteit van de metrolijnen die worden aangelegd en de realisatie van de stedelijke ontwikkeling die daarop is afgestemd. Ik zie dat Kopenhagen nog steeds werkt aan een plan uit 1991-1992. Ik zie dat er binnen mijn werk niet alleen behoefte is aan een plan voor de regio (dat in essentie onlangs is gemaakt in het NOVEX-ontwikkelingsperspectief), maar ook de inzet van alle partijen voor dat plan en de wil en de financiële instrumenten om het uit te voeren. Dus naar mijn mening is de casus Kopenhagen, meer specifiek de strategie die nodig is om de metrolijnen in combinatie met stedelijke ontwikkeling te realiseren, een zeer interessante casus om van te leren, vooral vanuit en voor de praktijk in de regio Utrecht.

Onderdeel van mijn thesis is het idee dat je een lange termijn planning moet hebben om een echte inspanning te kunnen leveren. En daarvoor moet je eerst de verschillende partijen op één lijn krijgen. Dit proces heeft plaatsgevonden in de regio Utrecht, maar is nog niet afgerond. Het is mijn ervaring en aanname dat deze afstemming essentieel is voor succes. Boeve, Daamen, & Verdaas, (2025) stellen dat vertrouwen randvoorwaarde is voor resultaat in gebiedsontwikkeling. Het opbouwen van een vertrouwensband tussen mensen en organisaties kan ervoor zorgen dat ze willen samenwerken en dat verschillen in beleid en verantwoordelijkheid worden overbrugd. Geldt dit ook voor de Kopenhagen case? In dat opzicht denk ik dat het onvoldoende is om alleen de recente casus Ydre Nordhavn te bestuderen. Om het beeld te begrijpen is ook een bredere analyse nodig van het plan van 1991-1992 en hoe het zich heeft ontwikkeld door de tijd heen. Op basis daarvan en meer specifiek op het recente geval van Ydre Nordhavn wordt hopelijk een completer beeld verkregen.

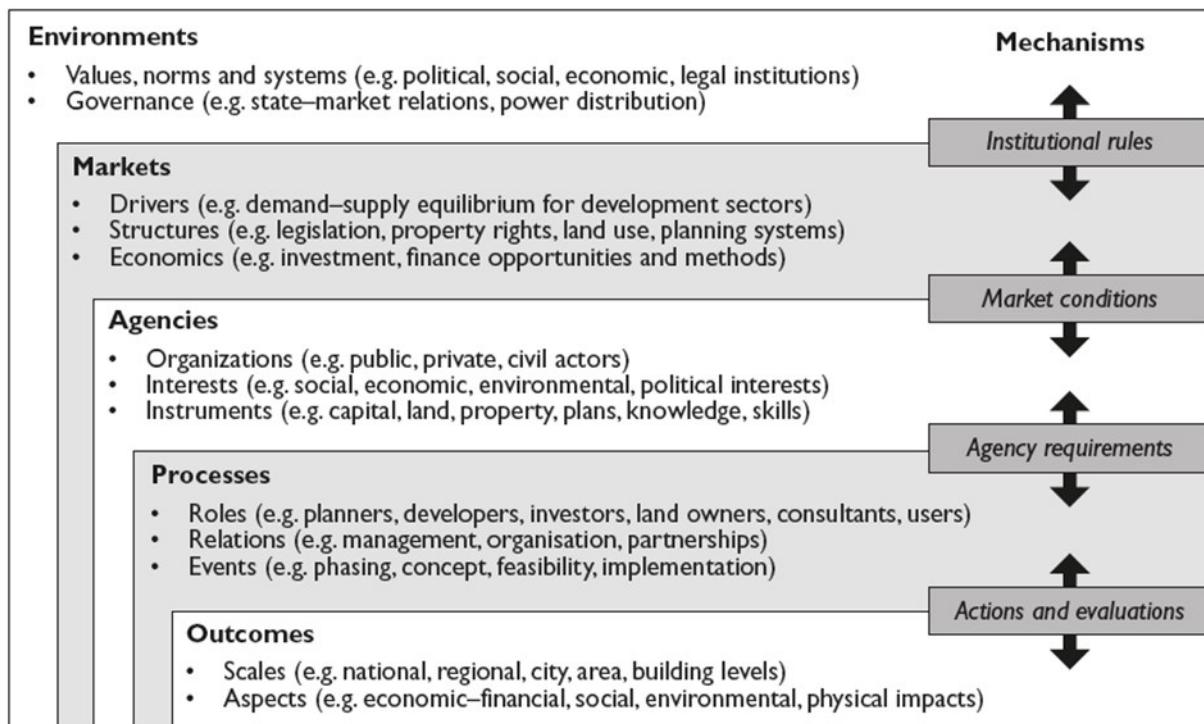
Het type casus is volgens Flyvbjerg (2006) B1: hier is gekozen om een maximum aan bruikbare informatie te geven van een kleine steekproef, met de verwachting dat de casus een positief voorbeeld is en succesfactoren zal laten zien. Bij casestudies is er een grote kans op vooringenomenheid in de opvattingen van de onderzoeker. Er is een neiging om de stelling in de casus als geldig te zien. Dit wordt gezien als een reden waarom casestudies minder wetenschappelijk

zijn. Maar zoals Flyvbjerg (2006, p. 225) stelt: “The advantage of the *casestudy* is that it can “close in” on real-life situations and test views directly in relation to phenomena as they unfold in practice”. Ik ben me bewust van de risico's van vooringenomenheid. De keuze van de casus bevat in essentie de bias: de stelling in de casus is dat het een positief voorbeeld is voor de Nederlandse praktijk, meer specifiek de regio Utrecht.

2.4 Internationaal vergelijken methode en *lessons learned* methode

De vraag is hoe een internationaal vergelijkend onderzoek uit te voeren ten aanzien van het onderwerp gebiedsontwikkelingen. Heurkens (2012) geeft daarbij een aantal methodologische basisprincipes: “Comparative analysis requires the things being compared to be commensurable, but not necessarily identical” (Pickvance, 2001, p.17). De te vergelijken gebieden moeten conceptueel gelijk zijn, wat betekent dat ze door dezelfde conceptuele lens, constructie en modellen worden bestudeerd (Heurkens (2012). Niet al het internationaal vergelijken onderzoek kan hieraan voldoen, bijvoorbeeld als data per land anders is verzameld en geordend (Feick & Price, 1987). Als blijkt dat dit niet het geval is, dan kunnen de kenmerken van de landen en de conclusie per land zonder vergelijking getoond worden.

Zoals toegelicht beogen we een vergelijking te maken tussen de casus in Kopenhagen, in de context van de Deense praktijk, met de Utrechtse regio, in de context van de Nederlandse praktijk. Een werkdefinitie daarvoor is “Onderzoek in meerdere landen, waarbij de dataverzameling in elk land plaatsvindt in het kader van de probleemstelling” (Korsten, 2008, p. 17).



Figuur 2.2. Een schematische weergave van een omgeving waarin een gebiedsontwikkeling plaatsvindt (Squires & Heurkens, 2016, p. 13, aangepast van Keogh & D’Arcy, 1999)

Laag/mechanisme	Definitie:
Omgeving	De fundamentele waarden, normen en systemen die de institutionele regels die van toepassing zijn op de ruimtelijke ontwikkeling bepalen.
Markt	De diverse markt drivers, structuren en economische aspecten die de condities bepalen waaronder de ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden.
Organisaties	De verschillende organisaties, belanghebbende en instrumenten die bepalend zijn voor de vereisten die moeten worden behaald in de ruimtelijke ontwikkeling.
Processen	De verschillende rollen, relaties en gebeurtenissen die bepalend zijn voor de acties die in de ruimtelijke ontwikkeling plaatshebben.
Uitkomsten	De aan elkaar gerelateerde schalen en aspecten die bepalend zijn voor de evaluatie van de resultaten van de ruimtelijke ontwikkeling.
Mechanismes	De verbindingen tussen de verschillende niveaus die bepalend zijn voor de manier waarop de ruimtelijke ontwikkeling plaats heeft.

Figuur 2.3. Squires en Heurkens (2015) geven definities voor de elementen tezamen de context waarin een gebiedsontwikkeling plaats heeft.

Een behulpzaam model ten behoeve van een dergelijke vergelijking is ontwikkeld door Jansen en Jansen et.al. (2008) en bewerkt door Squires en Heurkens (2016). Het model brengt getrapd in beeld hoe de (internationale) context op haar beurt de setting voor de markt biedt, en dat daarbinnen organisatievormen tot stand komen, die vervolgens processen met elkaar organiseren en waaruit bepaalde uitkomsten vloeien. Ook brengt het model in beeld dat deze onderdelen elkaar ook weer onderling kunnen beïnvloeden door mechanismes zoals institutionele regels, marktcondities, vereisten aan organisaties, en acties en evaluaties tussen proces en uitkomstniveau.

We beogen om op basis van het internationale vergelijkend onderzoek te komen tot lessen voor de praktijk in de Utrechtse context, maar niet uit te sluiten valt dat ook lessen getrokken kunnen worden voor de context in Kopenhagen. Korsten, Van der Steen, & Van Twist, (2008) stellen dat sociale, culturele en economische ontwikkelingen steeds vaker landsgrenzen overschrijden, en dat maatschappelijke vraagstukken steeds vaker een globaal karakter hebben.

Het leren van internationaal vergelijkend onderzoek is door Wolman (2009) als volgt gedefinieerd: “de expliciete inspanning van een regering om te leren van de ervaring van anderen”. Dit is bij dit voorliggende internationaal vergelijkend onderzoek een redelijk goed passende beschrijving, aangezien vanuit de praktijk van de Nederlandse context, en meer specifiek die in de regio Utrecht, gekeken wordt naar de praktijk in een ander land, te weten Denemarken en specifiek in de regio Kopenhagen. Zoals Rose (1993) stelt, gaat het gaat uit van de impuls van een overheid, staand voor een opgave om ‘iets te doen’, en zij wil de kans op succes vergroten door:

1. Te leunen op wat eerder heeft gewerkt (een backward-looking strategy) en op geleerde lessen uit het verleden, en /of
2. Het verkrijgen van proxy bewijs door vergelijkbare strategieën te bestuderen die op andere plekken maar in vergelijkbare context zijn uitgevoerd (een forward-looking strategy).

Als bij de 2^{de} manier van verkrijgen van kennis over het succes van de bepaalde strategieën tot een internationale vergelijking wordt overgegaan, dan moet dat wel worden gezien vanuit de contrasten

in tijd en ruimte tussen de twee landen (Rose, 1993). Daarom is in het onderzoek ook aandacht voor een beschrijving van deze verschillen en/of overeenkomsten in tijd en ruimte tussen de Nederlandse en Deense institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext en meer specifiek de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext van de Utrechtse regio en die van Kopenhagen.

Tabel 2.1. Nadere duiding van niveaus in lessentrekken en de aannemelijkheid van overdraagbaarheid (Heurkens 2012, gebaseerd op Jansen-Jansen et al. 2008; Spaans en Louw, 2010)

Levels of lesson-drawing	Definitions	Likelihood of Transfer		
		Transfer within one country	Transfer between countries with similar system	Transfer between countries with different system
Inspiration	Collecting & evaluating data & information on innovative experiences & practices	LESS LIKELY	LIKELY	VERY LIKELY
Learning	Adopting the information collected & evaluated in the inspiration phase, including retrieving underlying ideas & recognizing obstacles & differences	LIKELY	VERY LIKELY	LIKELY
Transplanting	Looking at specific conditions under which the transfer of policy, instruments or other elements to another context is possible	VERY LIKELY	LIKELY	LESS LIKELY

Een manier om tot lessen te komen is deze te ordenen langs de trap van de mate van overdraagbaarheid. Het model (zie tabel 2.1.) geeft drie stappen weer, van *Transplanting* (instrumenten en beleid), via *Learning* (denk aan concepten, mechanismes en principes), naar *Inspiration* (denk aan ideeën en ervaringen) (Heurkens 2012). Ook geeft het model drie categorieën weer van de orde grootte van de transfer: transfer binnen een land, transfer tussen landen met een vergelijkbaar systeem en een categorie transfer tussen landen met een verschillend systeem. Het ligt voor de hand dat naarmate de verschillen tussen de locaties toenemen dat het moeilijker zal zijn om bepaalde elementen van de ene locatie te transfereren op de andere locatie.

2.5 Methode om mate van overeenkomst institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext te bepalen

Om de bovenstaande tabel te kunnen invullen dient de vraag te worden beantwoord in welke mate de institutionele systemen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling in Denemarken en Nederland overeenkomen. Dit is een zeer brede vraag en om binnen de kaders van dit onderzoek te blijven versmallen we deze vraag naar: in welke mate komt de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext in de regio Kopenhagen en de regio Utrecht overeen? De mate van overeenkomst heeft invloed op de mate van overdraagbaarheid van een *lesson learned* in het ene systeem op het andere systeem.

Heurkens (2012) maakt een scherp onderscheid tussen institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext en directe project context. Directe project context geeft inzicht in de locatie, de motieven, de geschiedenis en de belangrijke actoren. Dit zal worden beschreven in de casus Kopenhagen, en vervolgens geanalyseerd aan de hand van het *strategy wheel*. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de

inzichten over de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext, in dit geval die van Kopenhagen, Denemarken en Utrecht, Nederland. Deze beschrijving helpt ons ook te bepalen of de casus Kopenhagen en Utrecht in vergelijkbare institutionele ruimtelijke ontwikkelingssystemen geplaatst kunnen worden, of verschillende.

Heurkens (2012, p. 88) stelt dat om inzicht te verkrijgen in de institutionele context van ruimtelijke ontwikkelingen gekeken kan worden naar drie contextuele aspecten:

- Economie en politiek: dit geeft inzicht in de manier waarop de economische en politieke institutionele structuren besluitvorming van ruimtelijke ontwikkeling beïnvloeden;
- Stedelijke governance: door inzicht te verwerven hoe de institutionele stedelijke governance invloed heeft op de besluitvorming van ruimtelijke ontwikkelingen;
- Planningsstelsel en beleid: het bieden van inzicht hoe ruimtelijke planningsstelsels en beleid besluitvorming in ruimtelijke ontwikkelingen beïnvloeden.

We kunnen hiermee de deelvraag: Hoe kan de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext worden onderzocht en vergeleken? beantwoorden. In deze thesis worden de drie bovenstaande elementen gedestilleerd uit een vergelijkende analyse van economische en politieke aspecten uit de literatuur: Daarnaast zijn er beschrijvingen opgenomen van de voor deze vraag relevante ontwikkeling van de nationale/regionale planningsstelsels, stedelijke governance en beleid. Dit tezamen dient dan om te kunnen duiden in welke mate de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext in de regio's overeenkomen.

2.6 *Lessons learned* toegepast op de casus Utrecht

De focus in deze masterthesis is gelegen bij de *single casestudy* Kopenhagen. In de thesis is echter ook een compacte beschrijving van de casus Utrecht opgenomen (bij de beschrijving van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext). Op basis van deze beschrijving en aanvullende informatie uit documenten, interviews en waarnemingen is in de thesis een ingevuld *strategy wheel* opgenomen van de casus Utrecht. Dit biedt de mogelijkheid om bij wijze van een oogopslag informatie te kunnen vergelijken, door de ingevulde *strategy wheels* naast elkaar te leggen. We analyseren het ingevulde *strategy wheel* voor de casus Utrecht in deze thesis niet verder *an sich*, maar benutten het wel om in het hoofdstuk Lessen uit Kopenhagen voor Utrecht te analyseren of, in hoeverre een *lesson learned* uit de casus Kopenhagen overdraagbaar is in de casus Utrecht. Het is hier buiten de scope van deze thesis, maar een diepgaandere analyse van de casus Utrecht a.d.h.v. het *strategy wheel* zou interessant kunnen zijn.

3 Literatuurstudie

3.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de opgave geschetst, de hoofd- en deelvragen geformuleerd en beschreven welke onderzoeksmethodiek in deze thesis is toegepast. We maken nu de stap naar het formuleren van een theoretisch onderzoekskader. Dit kader stellen we op aan de hand van vier elementen: een beschrijving van dilemma's in gebiedstransformaties; een beschrijving van wat *value capturing* is en welke rol het kan spelen in gebiedstransformaties; het benoemen van een theoretisch model om strategisch sturen in gebiedstransformaties te onderzoeken en we verdiepen ons in de vraag wat systeemdenken kan toevoegen. Op basis hiervan formuleren we het theoretische onderzoekskader waarmee we de casus Kopenhagen, en in beperktere vorm de casus Utrecht zullen analyseren en onderzoeken.

3.2 Dilemma's in gebiedstransformaties

3.2.1 Inleiding

Stedelijke gebiedstransformaties zijn complex. Er zijn organisatorische, financiële en juridische barrières. Ook zijn er de economische cycli, is er de veranderende politiek en de zich aldoor ontwikkelende en veranderende vraag in omvang en naar type woningen en bedrijven. In het essay *Leren van stedelijke transformaties. Essay Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* (2019) van Verheul, et. al. worden sturingsperspectieven gegeven, met gebruikmaking van Nederlandse voorbeelden uit Den Bosch, Delft en Den Haag.

De auteurs stellen dat veel sturingsopgaven in gebiedstransformaties het karakter hebben van een dilemma. Dat wil zeggen: de sturingsopgave kan niet eenduidig worden beschreven vanuit één standpunt. Elke keuze heeft een andere zijde, die ook (en vaak een tegengesteld) effect kan hebben op het proces van de gebiedstransformatie. Zo is flexibiliteit vereist, maar is er ook het belang van zekerheid bieden en weten waar je met elkaar aan toe bent: een helder omschreven einddoel. De markt moet zijn werk doen maar dat gaat niet zonder overheidssturing. Ontwikkelende partijen vragen om kaders en een betrouwbare overheid, maar willen ook weer niet te veel bemoeienis. De markt heeft als doel de hoogste opbrengst te genereren, de overheid wil de publieke taken tot uitvoering brengen.

Volgens de auteurs is het waardevol om in dilemma's te denken bij het tot stand brengen van gebiedstransformaties. Ze betogen dat niet één ideale oplossing mogelijk is. Daardoor wordt het meer voorstelbaar om in 'trade-offs' tussen de uitersten te denken. Zij waarschuwen dat als dit niet herkend en erkend wordt, het gevaar van constante bijsturing en daarmee desinvesteringen toeneemt (Verheul et. al., 2019). De auteurs brengen zeven dilemma's naar voren, die naar hier verondersteld, kunnen helpen bij ontrafelen en analyseren van de casus Kopenhagen (en in de vergelijking met de casus Utrecht). We behandelen ze hier kort met als insteek ze later te kunnen benutten bij het theoretische kader.

3.2.2 Zeven dilemma's

Vergaande overheidsbemoedening of laissez faire?

Verheul, et. al. (2019) beschrijven de rol van grond en wie eigenaar ervan is als elementeer sturingsmiddel bij de aanvang van een gebiedstransformatie. Er is sprake van een breed palet aan mogelijkheden, van compleet overheidseigendom, via deels publiek en deels privaat eigendom naar compleet privaat eigendom. Afhankelijk van deze basis positie zijn diverse sturings-strategieën mogelijk, van sterke overheidssturing tot laissez faire. De auteurs zien enerzijds risico's bij versnipperde eigendommen en een overheid die wat achterover leunt. Het risico op *hit&run development* is dan aanzienlijk. Het is in zo'n situatie ook zeer lastig om investeringen voor (hoogwaardig) openbaar vervoer te realiseren via bijvoorbeeld *value capturing*.

Anderzijds zien de auteurs ook voorbeelden waarin alle gronden onder een noemer worden gebracht en in gezamenlijkheid wordt gestuurd. Dit vergroot de kansen op een meer samenhangende ontwikkeling, waarbij kavel-overstijgende oplossingen gevonden kunnen worden. Dit betekent wel dat ook risico's gedeeld worden. Het vergt zorgvuldige afspraken aan de voorkant. Als de overheid de gronden in bezit heeft, kan zij zelf sturen, maar zal zij ook de financiële risico's en voorinvesteringen moeten dragen. De auteurs spreken geen voorkeur uit, maar stellen dat "afhankelijk van de doelen, mate van versnippering, de bereidheid tot samenwerking en het beschikbaar publieke en privaat vermogen, een passende vorm gevonden kan worden" (Verheul et. al, 2019).

Sturing door enkele spelers of door een dynamisch open netwerk?

De belangrijkste partijen in een gebiedstransformatie hebben vaak de voorkeur om de omvang van de gesprekspartners klein te houden. Dit om een 'overlegcircus' te voorkomen. Dit kan, zeker in het begin de voortgang ten goede komen. Wel geeft het artikel aan dat dit ook kan betekenen dat slechts de narratieven van de belangrijkste partijen doorklinken. Mogelijk worden daardoor kansen gemist. Andere vaak lokale partijen, kunnen met hun initiatieven, narratieven en publiek- of privaat vermogen de gebiedstransformatie functioneel en cultureel verrijken.

De auteurs spreken geen voorkeur uit, maar geven wel aan dat niet verstandig is om mensen, die willen meepraten over hun toekomst, uit te sluiten. Daarbij kan ook in de tijd gevarieerd worden in aantal partijen dat meepraat en stuurt in de gebiedstransformatie. Als alleen de investerende partijen sturen, dan is het belangrijk om een open, luisterende houding aan te nemen. Een goed functionerend netwerk kan daarbij een grote meerwaarde zijn.

Een beperkte rolopvatting of opgaven verbinden?

Gebiedsontwikkeling is een langdurig proces, dat eerder procesmanagement dan projectmanagement nodig heeft. In procesmanagement zijn de principes van onzekerheid en complexiteit meer erkend, en vaker bruikbaar (Teisman, 2012). Gedurende het lange traject, zal er sprake zijn van dynamiek binnen en buiten de gebiedsontwikkeling waarop geacteerd moet worden. De vraag die zich hierbij voordoet is in hoeverre partijen aan de voorkant afspraken maken die koersvastheid bieden maar ook flexibiliteit verschaffen. Is een dergelijk systeem mogelijk? De auteurs spreken van de mogelijkheid om de van elkaar afhankelijke partijen, opgaven en middelen langdurig aan elkaar te verbinden. Gedurende de rit zoeken deze partijen telkens naar *package deals* om nieuwe kansen en doorbraken te realiseren. (Verheul et. al., 2019).

Hoewel het als complex ervaren kan worden, want het zal aanpassing vragen van bestaande plannen, betogen de auteurs dat kansen kunnen voortkomen als nieuwe opgaven verbonden kunnen worden aan de gebiedsontwikkeling. Dit kan ook financiële '*windows of opportunity*' bieden (Verheul et. al., 2019, p. 30). De auteurs zien ook risico's: mee koppelen kan tot vertraging leiden. Ook kunnen bepaalde opgaven erg verschillende risicoprofielen en doorlooptijden hebben. Ambities stapelen kan daarnaast de kosten opdrijven.

Concluderend stellen de auteurs dat een open grondhouding naar nieuwe opgaven noodzakelijk is, maar dat risicomangement essentieel is. Dit vereist een specifiek soort gebiedsontwikkelaars: '*planning entrepreneurs*' of 'gebiedsmariniers.' Het is belangrijk dat zij het ijzer smeden als het heet is (Verheul et. al., 2019, p.33).

Publieke ruimte én privaat rendement?

Traditioneel is het uitgangspunt dat de publieke overheid voor de publieke ruimte betaalt. Een hoogwaardige publieke ruimte draagt echter wel bij aan de waarde van het vastgoed dat in of nabij de ruimte ontwikkelt wordt. Hoe is het mogelijk om een deel van de toegevoegde waarde in het vastgoed ten goede te laten komen aan de investeringen in de publieke ruimte?

De scheiding tussen publieke en private ruimte is niet altijd helder. De auteurs stellen dat steeds vaker publiek-private financiële samenwerkingsconstructies door partijen in het leven worden geroepen waarbij kosten en baten van de publieke ruimte gedeeld worden. Er zijn hiervoor meerdere vormen mogelijk. Wat het vraagt is dat private partijen bereid zijn om publieke voorzieningen, zoals parken en parkeervoorzieningen vanuit een welbegrepen eigenbelang onderdeel te laten uitmaken van de totale businesscase. Dit vereist een door partijen gezamenlijk gedragen plan, waarbij partijen weten wat ze aan elkaar hebben (Verheul et. al., 2019).

Zachte instrumenten én harde rendementen?

Hoe kom je van 'betog naar beton?' (Verheul 2012). Visie- en verhaalvorming is een essentieel onderdeel van gebiedstransformatie, wat betekent dat partijen een sterke gedragen visie, koers en handelswijze delen. Het kan soms gaan over een gebied dat tot op dat moment als zeer laagwaardig gezien werd. Een visie met een wenkend perspectief kan dit omdraaien en de waarde van de gronden en later het te realiseren vastgoed aanzienlijk verhogen. Dit kan ook een probleem in de hand werken: als de waarde van gronden eerder stijgt dan dat de planexploitatie effectief wordt, kan een deel van de te maken winst weglekken, d.w.z. niet meer ten goede komen aan investeringen in publieke ruimte of vastgoed, en daarmee de uiteindelijke kwaliteit van de gebiedstransformatie negatief beïnvloeden.

Gedurende de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de gebiedstransformatie zijn narratieven belangrijk. Maar er bestaat meestal niet één verhaal. Er kunnen meerdere verhalen zijn en ze kunnen door de tijd heen veranderen. Het hoeft niet zo te zijn dat partijen in de gezamenlijke visie alle elementen even sterk omarmen. Wat wel noodzakelijk is, is dat partijen hun belangen en doelen voldoende erkend zien in de gezamenlijke visie. Wat kan helpen is om de voortgang van de gebiedstransformatie te tonen. Dit kan de kracht van het narratief versterken en partijen verder binden aan de opgave, en daarnaast kunnen nieuwe partijen zich aandienen die ook mee willen praten en investeren (Verheul et. al., 2019). Een narratief kan daarmee insluitend zijn. Maar evengoed ook uitsluitend. Sommige partijen en belangen kunnen worden buitengesloten.

Identiteit is een belangrijk element in de kracht van het narratief. Wat willen de partijen met de gebiedstransformatie uitdragen? Het kan daarbij van belang zijn om een goed inzicht te hebben wat een gebied aan bestaande kwaliteiten heeft, en wat een gebied of stad graag wil toevoegen.

De organisatie dichtbij of veraf van de politiek?

Ten behoeve van een grote gebiedstransformatie wordt door partijen vaak een uitvoeringsorganisatie opgericht. Deze organisaties krijgen de opgave voor de realisatie van de gebiedsopgave mee, en de mogelijkheid middelen daartoe in te zetten. Deze organisaties moeten van vele markten thuis zijn. Het vereist kennis van de markt en marktpartijen en kennis van overheidspartijen en de nationale, regionale en gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Verheul, et. al. (2019) stellen echter ook dat private partijen huiverig zijn om in een dergelijke uitvoeringsorganisatie te stappen, omdat financiers lange termijn-risico's liever uit de weg gaan. Een meer of puur gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is daardoor meer gangbaar. De vraag die hierbij naar voren treedt is in welke mate deze organisatie buiten of binnen de gemeentelijke organisatie geplaatst moet worden. Enerzijds is een organisatie op afstand, met een duidelijke opdracht en mandaat, mogelijk minder gevoelig voor allerlei ontwikkelingen bij andere onderwerpen of gebieden binnen de gemeente. Anderzijds kan een dergelijke organisatie het verwijt krijgen ongevoelig te zijn voor andere belangen dan die van de gebiedstransformatie zelf. Het is dit spanningsveld dat ook aan de voorkant goed moet worden uitgedacht en gedurende gebiedstransformatie door de uitvoeringsorganisatie moet worden beheerst. Een hoge mate van transparantie in uitvoering en verantwoording is een vereiste.

Wie leidt: bepaalde personen of institutionele context?

Leiderschap is een bepalende factor in besluitvorming bij gebiedstransformaties. De juiste persoon (of juiste personen) op de juiste plek op het juiste moment. Leiderschap uit zich in daadkracht, doordat deze persoon of personen in staat is of zijn de juiste configuratie aan spelers en middelen te koppelen aan heersende narratieven en visies. Dit gaat echter nooit zonder de situatie waarin het gebied of stad zich op dat moment bevindt, de institutionele context en de connecties die beschikbaar zijn (Verheul et. al., 2019). Wat versterkend kan zijn is als personen voor langere tijd betrokken zijn bij de gebiedstransformatie. Zij kunnen daarbij grote invloed uitoefenen op de (uitvoerings-)organisatie. Uiteindelijk is de kwaliteit van de institutionele context even belangrijk als het (persoonlijk) leiderschap. Het is een interessante lakmoesproef of de (uitvoerings-)organisatie in staat is verder te gaan op de ingeslagen weg als de leider weg stapt.

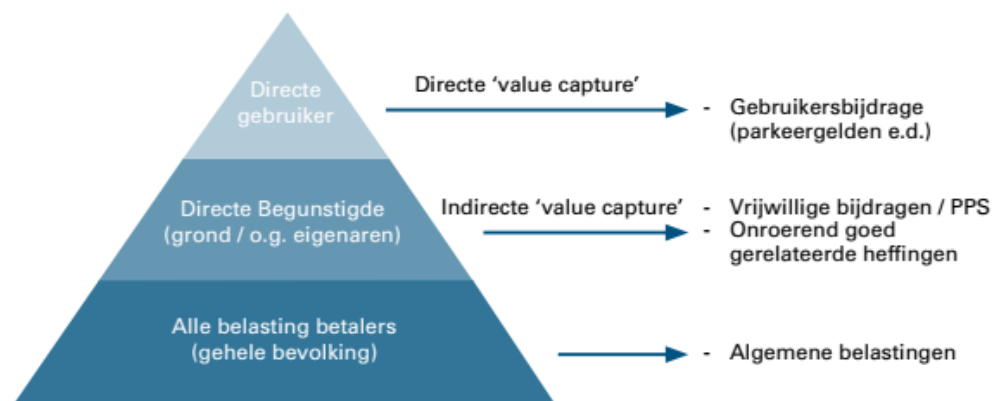
3.2.3 Conclusie

In bovenstaande zeven dilemma's is inzicht geven in de vraagstukken die spelen bij een (complexe) gebiedstransformatie. Ze schetsen het beeld dat er geen sprake kan zijn van een algemene optimale vorm voor gebiedstransformaties, maar wel een optimale vorm voor de specifieke gebiedstransformatie, en dat die vorm ook door de tijd heen kan en mogelijk zelfs moet (kunnen) veranderen. Een zorgvuldige analyse van de situatie vooraf, maar ook tijdens de gebiedstransformatie kan erg helpen om telkens tot de gepaste vorm voor de gebiedstransformatie te komen. Het is goed om dit in het achterhoofd te houden bij het bestuderen van de *single case* Kopenhagen, alsmede bij het internationaal vergelijken met de casus Utrecht. De stelling is dat in alle velden gestuurd kan en moet worden. En dat keuzes in het ene veld ook effecten kan hebben in de sturingsmogelijkheden en -keuzes in het andere veld.

3.3 Wat is *value capturing*?

3.3.1 Inleiding en definitie

In deze paragraaf verdiepen we ons in het instrument *value capturing*. Wat is *value capturing*, en hoe kan het worden ingezet in gebiedstransformaties? Offermans (2004) geeft de volgende definitie van *value capturing*: “Een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken.” Harkes (2008, zoals geciteerd in Rakers, Van Blokland & Topper, 2010) vat het kort samen in: “Het vasthouden van de waardeontwikkeling in een gebied.” “Het vastleggen van deze planningswinst wordt al tientallen jaren besproken door planners en politici” (Hengstermann & Hartmann, 2018, p. 28). De (on)mogelijkheden voor *value capturing* zijn sterk verbonden aan de instituties die grondeigendom definiëren. Om meer inzicht hierin te verkrijgen is het dus nodig om te bezien hoe grondeigendom is gedefinieerd in de wet, de politieke filosofie, en de constitutie van een land (Rakers, Van Blokland & Topper, 2010)



Figuur 3.1. Een weergave van vormen van *value capturing* (naar Offermans 2004)

In dit onderzoek hanteren wij de volgende definitie: *value capturing* is de benaming voor een verzameling van methoden waarbij de (verwachte) waardestijging van de grondwaarde en/of de stijging van de waarde van vastgoed, die wordt veroorzaakt door het realiseren van een kwaliteitstoevoeging aan de stedelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld openbaar vervoer of de toevoeging van een park, (deels) wordt gebruikt om te investeren in dat kwaliteit toevoegende element (naar Van Zoest & Daamen, 2021).

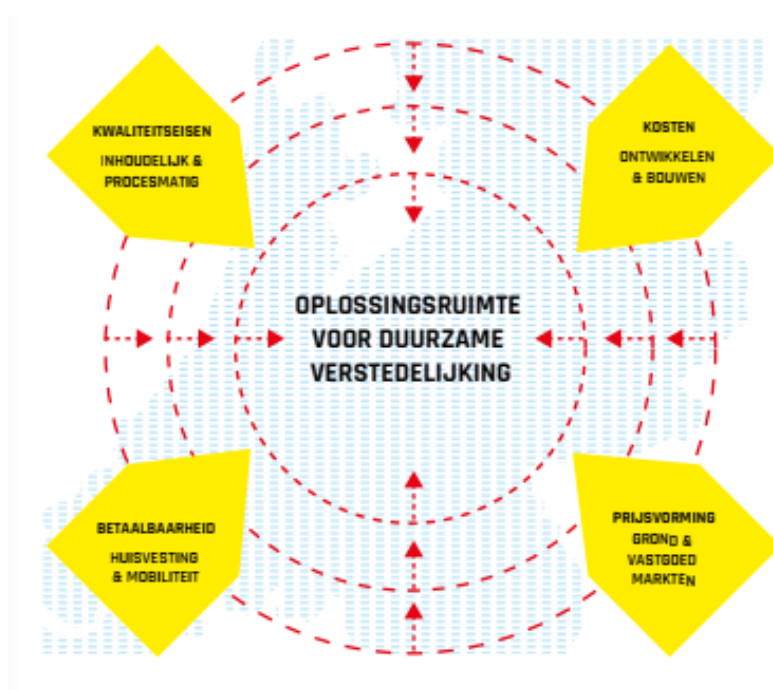
Het onderliggende mechanisme is dat grond waarde kan hebben en dat deze kan veranderen. Zo stellen Hong & Brubaker (2010) dat de landwaarde wordt bepaald door onder andere de volgende factoren: 1) Publieke investeringen in infrastructuur en sociale voorzieningen; 2) veranderingen in de regelgeving ten aanzien van het gebruik van de grond; 3) bevolkingsgroei en de economische ontwikkeling; 4) private investeringen die de waarde van de grond kunnen verhogen; 5) de oorspronkelijke productiviteit van de grond.

Het inzetten van *value capturing* gaat terug tot op het inzetten van ‘betterment’ in het Verenigd Koninkrijk, waarbij een bijdrage voor het aanleggen en verbeteren van infrastructuur werd gevraagd aan eigenaren van onroerend goed die er van konden profiteren (Rakers, Van Blokland & Topper, 2010). Uit de casus Kopenhagen zal naar voren komen dat de initiatiefnemers zich door dit Engelse voorbeeld hebben laten inspireren (Respondent A, d.d. 2 juli 2025).

3.3.2 *Value capturing* in de praktijk

In de uitgave *Daadkracht en Drang, Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer in New York, Londen en Kopenhagen*, door Van Zoest en Daamen (2023), worden drie verschillende locaties bestudeerd met daarin de toepassing van verschillende instrumenten voor *value capturing*.

De uitgave beoogt om kennis te verwerven over hoe de bekostiging van openbaar vervoer in stedelijke ontwikkeling internationaal geregeld wordt. En om vandaaruit via vergelijking van drie casussen aanbevelingen te kunnen doen hoe in Nederland bekostiging kan worden georganiseerd. De casus Kopenhagen zal uiteraard nog verder aan de orde komen in de bespreking van de casus, maar hier richten we de blik op het theoretisch kader.



Figuur 3.2. Een theoretisch model voor de oplossingsruimte voor betaalbare, marktconforme, kostendekkende kwalitatief adequate ruimtelijke projecten. (Van Zoest & Daamen 2023, p. 15).

Van Zoest en Daamen (2023) constateren dat de oplossingsruimte voor betaalbare kostendekkende kwalitatief adequate ruimtelijke projecten steeds kleiner wordt. Er is sprake van toenemende kwaliteitseisen, toenemende kosten als gevolg van schaarste in materialen en arbeidsaanbod, de schaarste in grond (en speculatie) duwt de prijs ervan omhoog en de behoefte aan betaalbaarheid en goede mobiliteit neemt toe. Dit leidt tot de vraag hoe en of andere steden deze druk weten te weerstaan en er in slagen om wel tot oplossingen te komen.

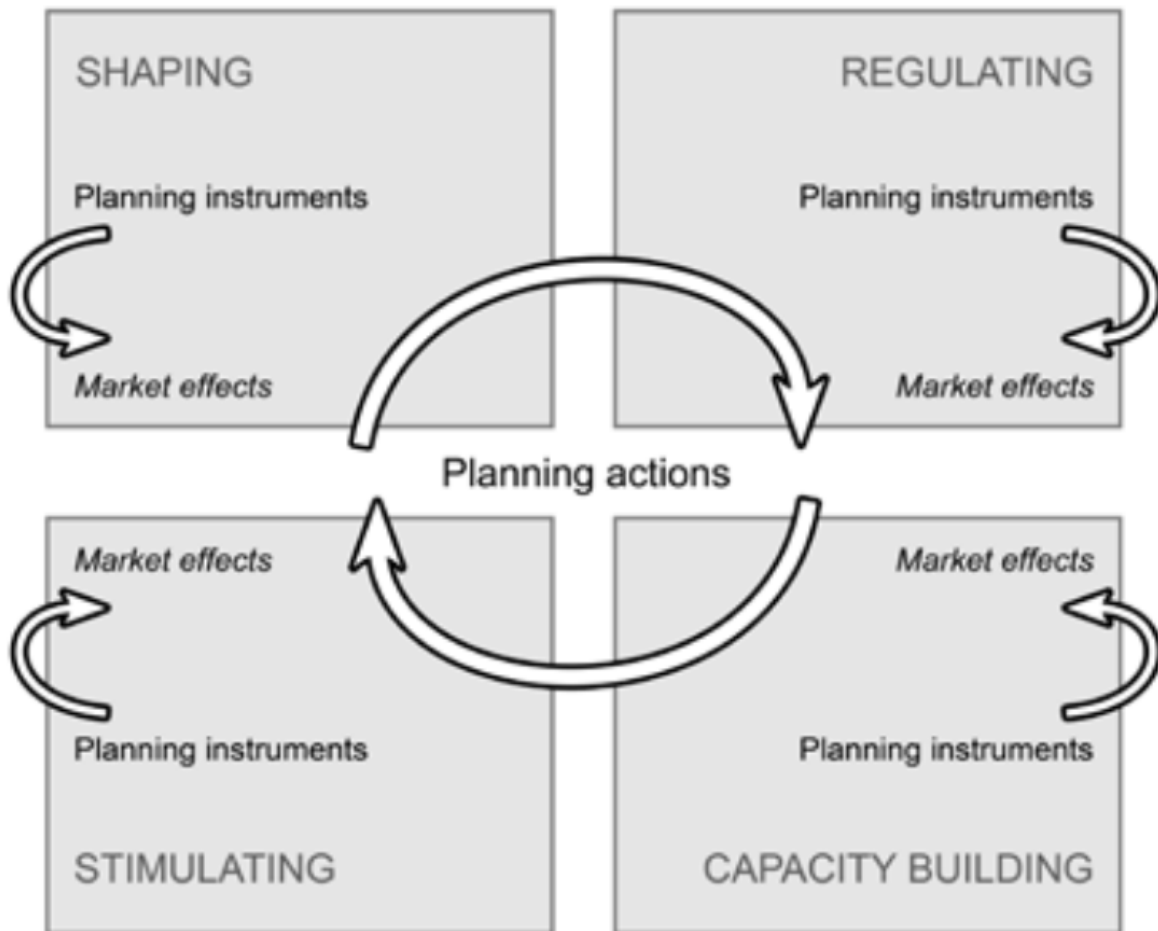
Een probleem dat speelt is dat iedere partij een, op zich logische, prikkel heeft om de eigen bijdrage te minimaliseren, en tegelijkertijd de voordelen die zij kunnen ervaren uit de gebiedstransformatie willen maximaliseren. En omdat niemand kan worden uitgesloten van gebruik van een publiek goed (openbaar vervoer, park) kan dit leiden tot *freerider* gedrag bij private partijen die het vastgoed willen ontwikkelen. Wanneer een of meerdere ontwikkelaars kiezen voor dit gedrag, kan dit de (kwaliteit van) gehele gebiedstransformatie bedreigen. In zo'n geval is er sprake van marktfalen.

Een van de mogelijke manieren om meer grip te krijgen is het doen van grondaankopen (of grondcreatie) door gemeenten en andere overheden, waarbij grond door de publieke overheid bouwrijp wordt gemaakt (inclusief de publieke elementen) en wordt verkocht als bouwrijpe percelen. (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). We zullen zien dat de casus Kopenhagen hier een voorbeeld van is.

Zeker in de Nederlandse context hebben gemeenten steeds minder grondposities. Dat leidt ertoe dat in de Nederlandse context gemeenten een complexe sturingsrol hebben waarbij o.a. competenties als onderhandelen en netwerken belangrijk zijn. Adams en Tiesdell (2010) stellen dat gemeenten via hun faciliterende rol marktomgevingen en marktpartijen kunnen beïnvloeden. Tiesdell en Allmendinger (2005) introduceerden daartoe eerder al vier types planningsinstrumenten: 1) Tools die de markten vormgeven (*shaping*); 2) Tools die de markten reguleren (*regulating*); 3) Tools die markten stimuleren (*stimulating*); 4) Tools die de capaciteit opbouwen (*capacity building*).

Type of Planning Tool	Effect	Examples
Market shaping	Shaping the decision environment or context	Transport infrastructure investment plans National planning policy and development plans Spatial visions
Market regulating	Defining the parameters of the decision environment	Planning/development controls Restrictive covenants attached to land transfers
Market stimulating	Restructuring the contours of the decision environment	Subsidies (tax breaks) to encourage desired activities (e.g., derelict land reclamation grants) Taxes to discourage unwanted activities (e.g., greenfield development tax)
Market capacity-building	Developing actor's ability to identify and/or develop more effective/desirable strategies	Arenas for interaction/networking Partnerships/partnering arrangements

Figuur 3.3. Categorisering van planningsinstrumenten (Tiesdell & Allmendinger, 2005)



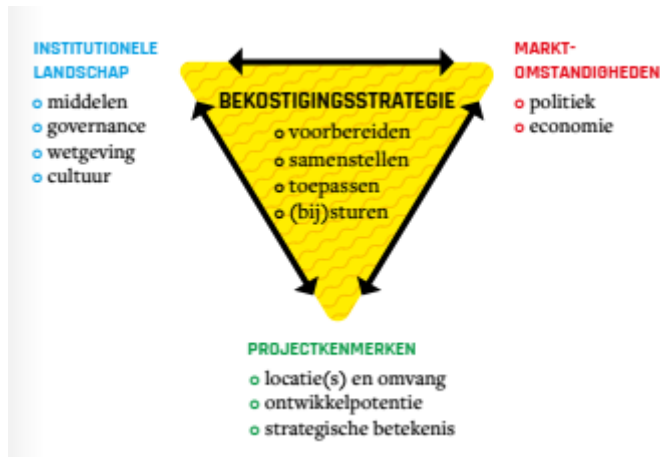
Figuur 3.4. Rollen van planners. Het maken van verbinding tussen de rollen shaping, regulating, capacity building en stimulating. (Heurkens, Adams, Hobma, 2015, p. 633)

Als de complexiteit hoog is in de velden Shaping, Regulating en Capacity building ontstaat de neiging bij partijen zich vooral te focussen op het veld Stimulating. Zeker als één of meerdere partijen (in potentie) financiële middelen heeft. Adams en Tiesdell (2010) stellen dat stimuleringsinstrumenten marktacties en transacties kunnen vergemakkelijken. Woestenberg, Van der Krabben & Spit (2019) stellen echter ook dat hoewel direct overheidsingrijpen (bijvoorbeeld via subsidies) effectief kan zijn, het ook controversieel kan zijn in termen van legitimiteit. De uitdaging is er in gelegen om juist in de velden shaping, regulating en capacity building instrumenten te organiseren die deze marktverstoringen tegengaan. *Value capturing* is een dergelijk instrument.

Er zijn verschillende manieren om *value capturing* als instrument in te zetten. Zo onderzoeken Van Zoest en Daamen (2023) drie verschillende manieren in Londen, New York en Kopenhagen. Zij focussen zich daarbij op bekostigingsstrategieën waarin de toename van de waarde van de grond afgeroomd wordt ten behoeve van investeringen in openbaar vervoer en ruimtelijke kwaliteit.

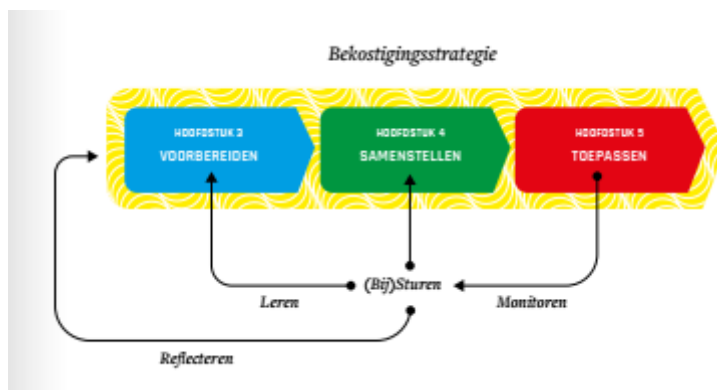
Onder verwijzing naar Sorensen (2018) stellen Van Zoest en Daamen (2023) een driehoek op waarin een spanningsveld getoond wordt tussen het institutionele landschap, de marktomstandigheden en de projectkenmerken. Onder het institutionele landschap vallen de middelen, de governance-structuren, de wetgeving en de cultuur. Onder de marktomstandigheden vallen de politieke context

en de economische ontwikkelingen. Van Zoest en Daamen (2023) scharen onder de projectkenmerken: de locatie en de omvang, de ontwikkelingspotentie en de strategische betekenis. In de driehoek is een spanningsveld waarin de actoren de bekostigingsstrategie creëren en uitvoeren. Dit vraagt om voorbereiding van de bekostigingsstrategie, het samenstellen ervan, het toepassen en bijsturen.



Figuur 3.5. Een theoretische weergave van de projectkenmerken waarbinnen een bekostigingsstrategie moet worden ontwikkeld, toegepast en bijgesteld (Van Zoest & Daamen, 2023)

De bekostiging kan uit verschillende onderdelen bestaan. De volgende vragen zijn handig om daarbij te stellen: wat zijn de kenmerken van de projecten die men wil uitvoeren, in termen van locatie, schaal en ontwikkelpotentie? Wie hebben er baat bij de ontwikkeling en de bijbehorende publieke investeringen? Wat is de potentiële opbrengst van de bekostigingsinstrumenten? Zijn de instrumenten zodanig ingericht dat er sprake zal zijn van een duurzame inspanning van de publieke en private partijen en kan men zo tot een samenhangende uitvoering komen?



Figuur 3.6. Van Zoest en Daamen (2023) plaatsen de bekostigingsstrategie schematisch in de tijd. Daaraan zijn vervolgens bijstuuringsvaardigheden gekoppeld. Deze vaardigheden zijn leren, monitoren en reflecteren.

Heurkens, Adams en Hobma (2015, p.627) stellen dat “Where power, resources and expertise are located in close proximity to the strategist or planner, perhaps even ”within their immediate domain, the prospects of successful implementation are greatly enhanced.” De auteurs geven een volgorde hoe planners in een complexe markt toch resultaten kunnen boeken: “ First, plan-shaped markets require planners to have a very strong focus on defining and pursuing specified outcomes, and not

giving way to an obsession with process that bedevils too much planning activity. Secondly, the planning instruments used to pursue these outcomes are defined by, and should be deployed according to, their expected impact on other market actors, such as landowners, developers and investors. Thirdly, planners are equally comfortable using market language (e.g. de-risking development) or planning language (e.g. efficient spatial arrangements) to describe what they have achieved, since improved outcomes in planning terms do not necessarily imply worst outcomes in market terms” (Heurkens, Adams, & Hobma, 2015, p. 629)

Murakami (2010) onderzocht voorbeelden in Tokyo en Hongkong, waar treinbedrijven investeringen in spoor en ruimtelijke ontwikkeling hebben gecombineerd. Dit vanuit de veronderstelling dat de investeringen in het spoor de waarde van de nabijgelegen gronden zouden verhogen. Murakami stelt dat drie factoren bepalend zijn voor het succes: Timing, geduld en flexibiliteit. Timing is van belang omdat externe factoren kunnen variëren en het instrument van *value capturing* ingezet moet worden als de externe factoren voordelig zijn. Geduld is nodig omdat de resultaten veel verder in de tijd kunnen liggen dan de initiële investeringen, waarbij ook diverse negatieve ontwikkelingen doorstaan moeten worden, zoals een kredietcrisis. En flexibiliteit is vereist omdat het project waarin de *value capturing* wordt toegepast zich zal moeten kunnen aanpassen aan bijvoorbeeld marktomstandigheden.

Hoe meer een gebiedsontwikkeling aan de voorzijde is vastgelegd, hoe groter het risico wordt dat de uiteindelijke ontwikkeling niet meer aansluit bij de vraag (Amram & Kulatilaka, 1999). Hoe gaat Kopenhagen om met deze onzekerheid? Wordt in de plan- en besluitvorming rekening gehouden met dit gegeven? Zijn er mogelijkheden om het plan bij te stellen aan de vraag, zonder dat de eerdere afspraken met betrekking tot *value capturing* onder druk komen te staan?

Van Zoest en Daamen (2023) hypothetiseren dat als een groep van belanghebbenden herhaaldelijk akkoord gaat met een bepaald soort bekostigingsinstrument (lees *value capturing*), dat het mogelijk is dat het de norm wordt. De veronderstelling is dat partijen elkaar steeds meer gaan vertrouwen in de veronderstelling (en ervaring) dat uiteindelijk zij allen meerwaarde zullen ervaren. Kopenhagen heeft in 2025 bijna 35 jaar ervaring met het instrument *value capturing*. Is er inderdaad sprake van het ontstaan van een norm? Accepteren partijen steeds gemakkelijker het inzetten van het instrument? Zijn er in de loop van die jaren nieuwe partijen of belangen bij gekomen, die hetzij meeprofiteren van het instrument, ofwel hier last van ondervinden en dit kenbaar maken, eventueel tot op het punt dat het instrument van *value capturing* ter discussie wordt gesteld? Is er een onderliggend mechanisme waarvan het systeem van *value capturing* in Kopenhagen afhankelijk is, en is dat herhaalbaar?

3.4 Strategie in gebiedstransformaties

3.4.1 Inleiding

Nu we een beeld hebben van dilemma's waarmee rekening gehouden moet worden bij gebiedstransformaties, en ook inzicht hebben verkregen over het instrument *value capturing*, richten we onze aandacht op de vraag hoe we kunnen analyseren hoe strategieën in gebiedstransformaties worden ingezet. Het onderzoek daarnaar is mede ingegeven uit de behoefte om veranderingen in de Nederlandse praktijk tot stand te brengen, zo stelt Daamen (2010), onder verwijzing naar Teisman

(2005) en Hajer & Zonneveld (2000). Dit vraagt om inzicht in de relatie tussen institutionele structuren en de feitelijke beslissingen en acties van de actors op het niveau van de gebiedsontwikkelingsprojecten. De Insteek van deze thesis volgt Daamen als hij stelt dat het onderzoek ingaat op de *dynamic in-between*, dat wil zeggen de voortdurende dialectiek tussen de structuren en projecten dat de projecten voortdurend doet veranderen. Door de ingezette strategieën te bestuderen en de interactie in de besluitvorming hierover is het misschien mogelijk de 'reflexieve' capaciteit van de actoren in de Nederlandse context te vergroten en bij te dragen aan een de opkomst van een effectievere governance-praktijk (naar Daamen 2010).

3.4.2 Gezaghebbende en allocatieve middelen

De vraag is hoe deze besluitvormingsprocessen te bezien. Giddens (1984) stelt dat in gebiedsontwikkeling krachten afhankelijk zijn van de mobilisatie van een gedefinieerde hoeveelheid reserves. Deze reserves worden ingebracht door verschillende actoren, omdat deze actoren kansen zien in de ontwikkeling van een bepaald gebied. Deze actoren hebben vaak verschillende oriëntaties, en zij zullen daarop elkaar willen gaan beïnvloeden door middel van bepaalde acties. Giddens (1984) onderscheid daarbij twee soorten middelen: gezaghebbende en allocatieve. Gezaghebbende middelen verwijzen naar de macht die bepaalde actoren over andere actoren kunnen uitoefenen. Daamen (2010) geeft hiervoor als voorbeeld een wet. Allocatieve middelen verwijzen naar middelen om anderen te bewegen tot bepaalde acties over te gaan, die ze anders misschien niet gedaan hadden, een voorbeeld hiervan zijn incentives zoals subsidies. Macht via gezag of allocatie kan zowel negatief als positief worden opgevat (Flyvbjerg, 2001a) of zowel onderdrukkend als generatief (Healey 2007).

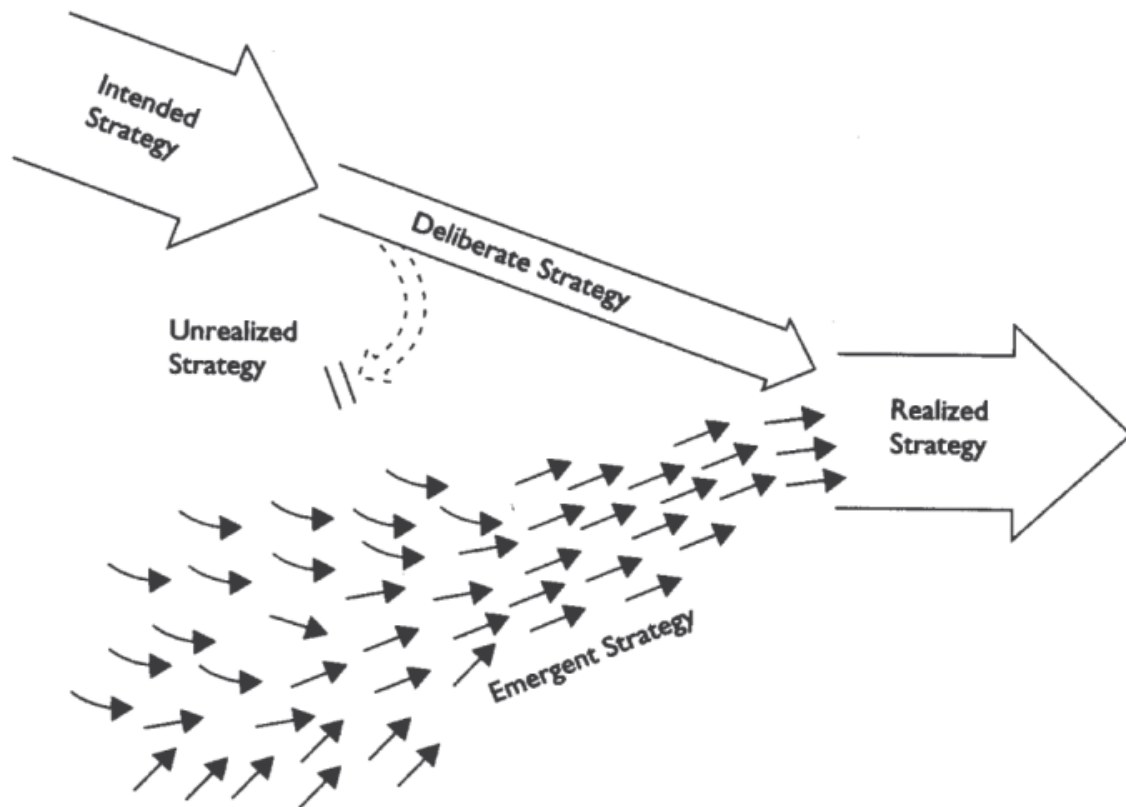
Flyvbjerg (1998b) positioneert de dynamiek van conflict en strijd centraal in zijn analyse van de relatie tussen 'rationaliteit en kracht' in gebiedsontwikkelingen. Dit leidt hij af van zijn analyse van een gebiedsontwikkelingsproject in Aalborg, Denemarken. Flyvbjerg stelt dat de echte rationaliteit gevonden kan worden in deze krachtmetingen. Deze krachtmetingen zijn volgens Flyvbjerg zowel positief als negatief. Ze zijn een onderdeel van onze huidige democratische samenleving, met daarin de politieke, administratieve en ruimtelijke planningspraktijken. Het is dan ook eerder negatief als deze conflicten worden onderdrukt, omdat ze de werking van de democratische afweging mede mogelijk maken.

In deze thesis onderzoeken we de (bewuste) acties van individuen en de structurerende krachten die hun gedrag beïnvloeden bij de besluitvorming en totstandkoming van gebiedsontwikkelingen. Net als Daamen (2010) volgt de thesis hierin het theoretische werk van Scharpf (1997), Flyvbjerg (1998a) en Healey (2007). De laatste stelt dat het is zaak om deze (bewuste) acties en structurerende krachten in de werkelijkheid te kunnen bestuderen.

3.4.3 Bewuste en emergente strategieën

Het inzicht dat Mintzberg (1978) biedt (zoals verbeeld in figuur 3.7.) is dat bedoelde, bewuste strategieën enerzijds daadwerkelijk tot realisatie kunnen komen, maar dat ze ook deels niet tot realisatie komen. Maar dat, als gevolg van of naast de ingezette bewuste strategie, ook onvoorspelbare krachten zich kunnen ontwikkelen tot genaamde emergente strategieën, die bijdragen aan de uiteindelijk gerealiseerde strategie. Het is interessant om te bezien of deze emergente strategieën zijn opgetreden in de casus Kopenhagen. Daarbij kan ook de vraag gesteld worden of het inzetten van de bewuste strategieën en besluitvorming uit het Kopenhagenmodel in

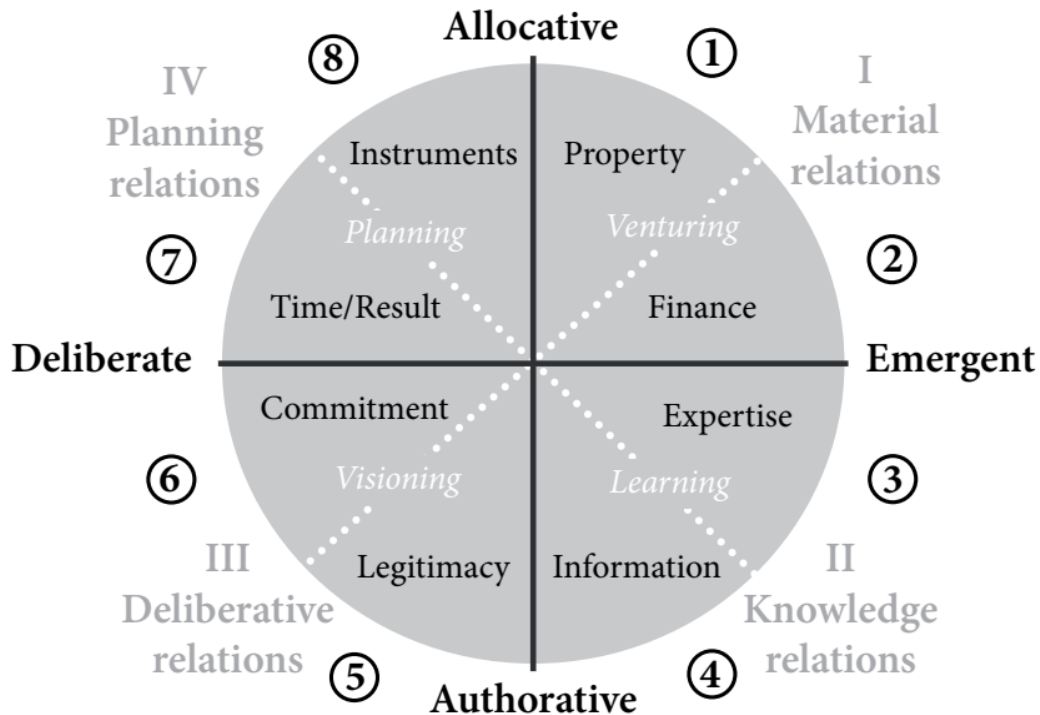
de Nederlandse en meer specifiek de Utrechtse context ook vergelijkbare emergente effecten kan hebben, hoewel dit pas achteraf kan worden vastgesteld.



Figuur 3.7. Bewuste en emergente strategieën (Mintzberg, 1978)

3.4.4 Strategy wheel

Daamen (2010) brengt de dimensies van gezaghebbend en allocatief, zoals gedefinieerd door Giddens (1984) samen met de bewuste en emergente strategieën van Mintzberg in wat Daamen omschrijft als het *strategy wheel* (Daamen, 2010, p.36). Daamen stelt dat het samenbrengen van deze elementen de mogelijkheid biedt om in de case studie de 'power mechanisms' (Flyvbjerg, 2001a) of 'rationaliteiten' (Albrechts, 2003; 2004) te operationaliseren. En daarbij een onderscheid te kunnen maken tussen actoren die onvervangbaar zijn omdat zij onvervangbare middelen inbrengen en actoren die middelen inbrengen die wel vervangbaar zijn, en derhalve ook als actor vervangbaar zijn (Daamen, 2010).



Figuur 3.8. Strategy wheel (Daamen, 2010, p. 36)

Daamen (2010) positioneert de twee dimensies gezaghebbend en allocatief op een verticale lijn en de dimensies bewuste strategie en emergente strategie op de horizontale lijn. Daardoor ontstaan er vier kwarten van acties: *Venturing*, *Learning*, *Visioning* en *Planning*. De kwarten zelf zijn ieder nog verder onderverdeeld in gebiedsontwikkelingsmiddelen: *Venturing*, heeft *Property* en *Finance*, *Learning* heeft *Expertise* en *Information*, *Visioning* heeft *Legitimacy* en *Commitment* en *Planning* heeft *Time/result* en *Instruments*. Buiten de cirkel zijn de volgende relaties benoemd: 1. Materiele relaties, 2. Kennisrelaties, 3. Bewuste relaties en 4. Planningsrelaties.

Daamen (2010) stelt dat dit model bruikbaar is bij het analyseren van een casus in de gebiedsontwikkeling. Hij waarschuwt daarbij wel om de categorieën niet als simpele ‘*buildingblocks*’ op te vatten. Het gaat er juist om, om de onderlinge afhankelijkheid van deze acties, middelen en relaties te onderscheiden. Deze gedachte benutten we om hieronder het theoretische model van het *strategy wheel* een stap verder te brengen en dit in de casus Kopenhagen te toetsen.

3.4.5 Toepassing *strategy wheel* in de casus Kopenhagen

Waarom willen we met het *strategy wheel* de casus Kopenhagen analyseren? We zijn op zoek naar inzichten in strategieën, die effectief kunnen bijdragen aan stedelijke ontwikkeling. Meer specifiek willen we bruikbare inzichten verwerven met betrekking tot strategieën die kunnen bijdragen aan de realisatie van hoogwaardig openbaar vervoer in samenhang met de stedelijke ontwikkeling waarbij *value capturing* een rol speelt. En daarbinnen kijken we naar de factoren die de (kwaliteit van) de besluitvormingsprocessen beïnvloeden. Daamen (2010) beschrijft daarbij ‘bruikbaar’ als “dat het in staat moet zijn om een samenhangende en meer compleet beeld te geven van de beslissingen en

acties waaruit de strategie is samengesteld, en dat dit beeld een basis vormt voor actoren om erop te reflecteren en hen meer effectief te maken”(Daamen, 2010, p. 10).

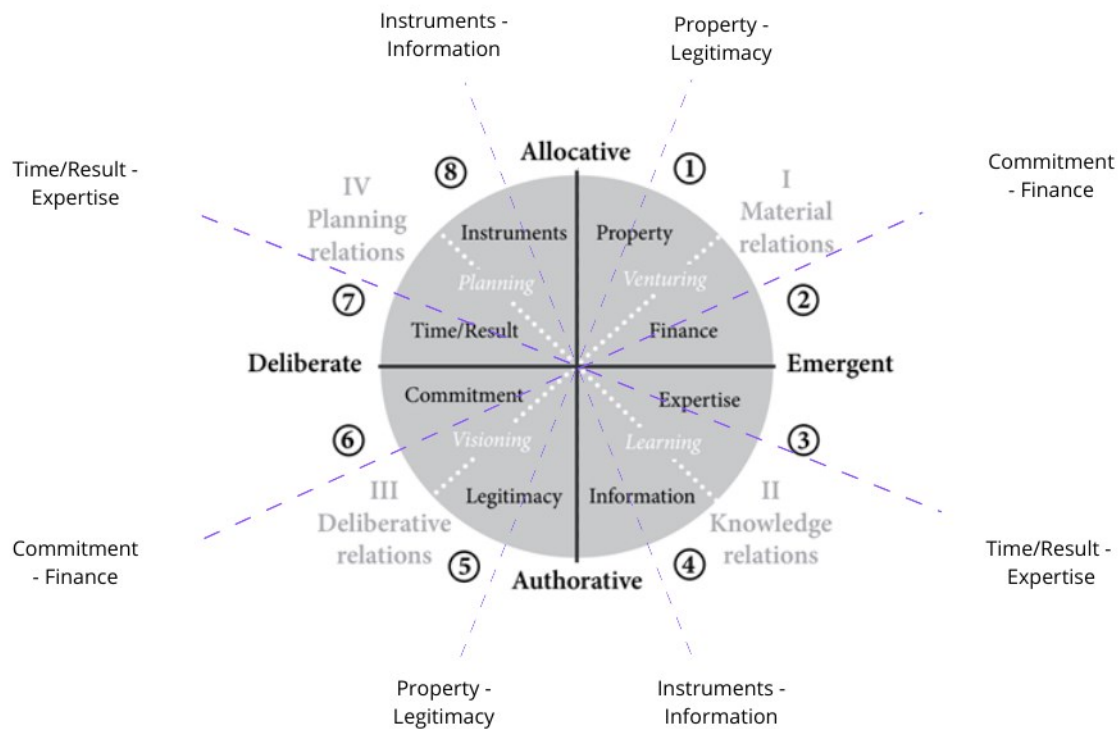
Giddens (1984) betoogt dat in het (westerse) discours het belang van de allocatieve middelen veelal is benadrukt, vanwege het kunnen beschikken over tastbare elementen, zoals grond en financiën. Maar hij benadrukt ook dat gezaghebbende middelen een parallelle waarde hebben in een mogelijke coördinatie. Daamen (2010), erkent daarbij de noodzaak van een balans tussen de nadruk die Mintzberg (1994) legt op het intuïtieve en experimentele, met de nadruk op het politiek en intellectuele werk van het daadwerkelijk maken van een ruimtelijke strategie, zoals door Healey (2007) naar voren is gebracht.

In zijn proefschrift *Strategy as Force* wil Daamen (2010) bewijzen dat de hierboven benoemde elementen van gelijkwaardig belang zijn bij de realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling. Het theoretisch model van het *strategy wheel* biedt volgens Daamen de mogelijkheid om de dynamische ‘*strategy-as-force*’ relaties te onderzoeken tussen de actoren die beschikken over onvervangbare middelen (gezaghebbend) en de actoren die beschikken over middelen die door andere kunnen worden vervangen (allocatief).

Bij de analyse van de casus Kopenhagen zal het *strategy wheel* zoals beschreven door Daamen benut worden. De casus Kopenhagen is in de literatuur gepresenteerd als een best case (zie o.a. Katz & Noring, 2017, en Van Zoest & Daamen, 2023). Komt het ook als een best case naar voren in dit onderzoek a.d.h.v. het *strategy wheel*? En zo ja, waar uit de analyse in het *strategy wheel* blijkt dat?

In deze thesis voegen we een theoretisch element toe. Dat wil zeggen, bij de analyse van de casus analyseren wij op een specifieke wijze. We veronderstellen dat, als de casus Kopenhagen een *best case* is, dit is omdat er een sterke samenhang is tussen de tegenover elkaar gepositioneerde kwarten. De veronderstelling is niet alleen dat deze velden ‘gelijkwaardig’ zijn, maar in succesvolle gebiedsontwikkelingen zeer sterk met elkaar verbonden zijn. De velden staan tegen over elkaar op de assen Gezaghebbend/Allocatief en Bewust/Emergent. Wat is daarin de verbinding en relatie? Biedt het leggen van goede verbindingen tussen deze velden succesfactoren voor een succesvolle gebiedsontwikkeling? Wat is hier de samenhang en hoe werken de ‘*strategy-as-force*’ relaties tussen deze velden?

Kijkend naar het *strategy wheel* komt het beeld naar voren dat het kwart Legitimiteit/Commitment en het kwart Eigendom/Financiën samen aan de basis liggen van elke gebiedsontwikkeling. De velden Instrumenten en Tijd/Resultaten hangen op hun beurt weer sterk samen met Expertise en Informatie. De veronderstelling hier is dat resultaten sterk samenhangen met de kwaliteit van de ingezette instrumenten, die op hun beurt weer moeten worden opgezet en uitgevoerd door middel van de inzet van expertise en het benutten van informatie. Ook hier is de aanname dat in de mogelijke *best case* Kopenhagen dit naar voren kan komen. Bij de analyse voeren we dit nog een detailstap verder, door niet de tegenovergelegen kwarten met elkaar te relateren, maar de 8 velden. Dit visualiseren we door in het *strategy wheel* 4 stippellijnen te plaatsen die door het hart lopen. Zij verbinden de tegenover elkaar gepositioneerde 8 velden. Dit levert de volgende te onderzoeken relaties op: de samenhang tussen Eigendom (1) en Legitimiteit (5), de samenhang tussen Financiën (2) en Commitment (6), Expertise (3) en Tijd/Resultaten (7) en als laatste de samenhang tussen Informatie (4) en Instrumenten (8). We onderzoeken dit aan de hand van de casus Kopenhagen en benutten het ook voor de *lessons learned* in de vergelijking met de casus Utrecht.



Figuur 3.9. Het strategy wheel zoals door Daamen (2010) opgesteld, extra voorzien van vier stippellijnen die de tegenover elkaar gepositioneerde velden verbinden. Dit levert relaties op die onderzocht kunnen worden in de casus.

3.5 Systemisch denken

In deze thesis willen we aan de hand van het *strategy wheel* de diverse elementen analyseren die van invloed zijn op de aard van de besluitvorming en uitvoering van de metro en de ruimtelijke ontwikkeling in de casus Kopenhagen, en zo een beter inzicht verwerven hierover. Mede op basis van de literatuur veronderstellen we echter dat er mogelijk sprake is van een systeem (Katz & Noring, 2017). Daarom zullen we in de analyse aan de hand van het *strategy wheel* onderzoeken of er sprake is van een systeem en zo ja hoe dit er uit ziet en hoe het functioneert. Hieronder zetten we uiteen wat een systeem is en wat systeemdenken is. Waar we in het *strategy wheel* eerst de diverse elementen onderscheiden (deductie), en vervolgens onderzoeken op hun onderlinge relatie, voegen we met het systeem een derde deel toe, waarbij we de samenhang beschrijven. En als er sprake van een (succesvol) systeem is, welke lessen kunnen hieruit dan getrokken worden?

Rodin (2014, p. 45) omschrijft een systeem als volgt: “Een systeem is een gedefinieerde set van onderling samenhangende elementen dat met elkaar interacteert binnen een zekere gedefinieerde begrenzing en is georganiseerd om een bepaalde functie uit te voeren of doel te behartigen”. Voorbeelden hiervan zijn het menselijk lichaam, een bedrijf of een stad. Systeemdenken is in de afgelopen 85 jaar ontwikkeld. Systeemdenken won aanzienlijk aan invloed door het boek *Limits to*

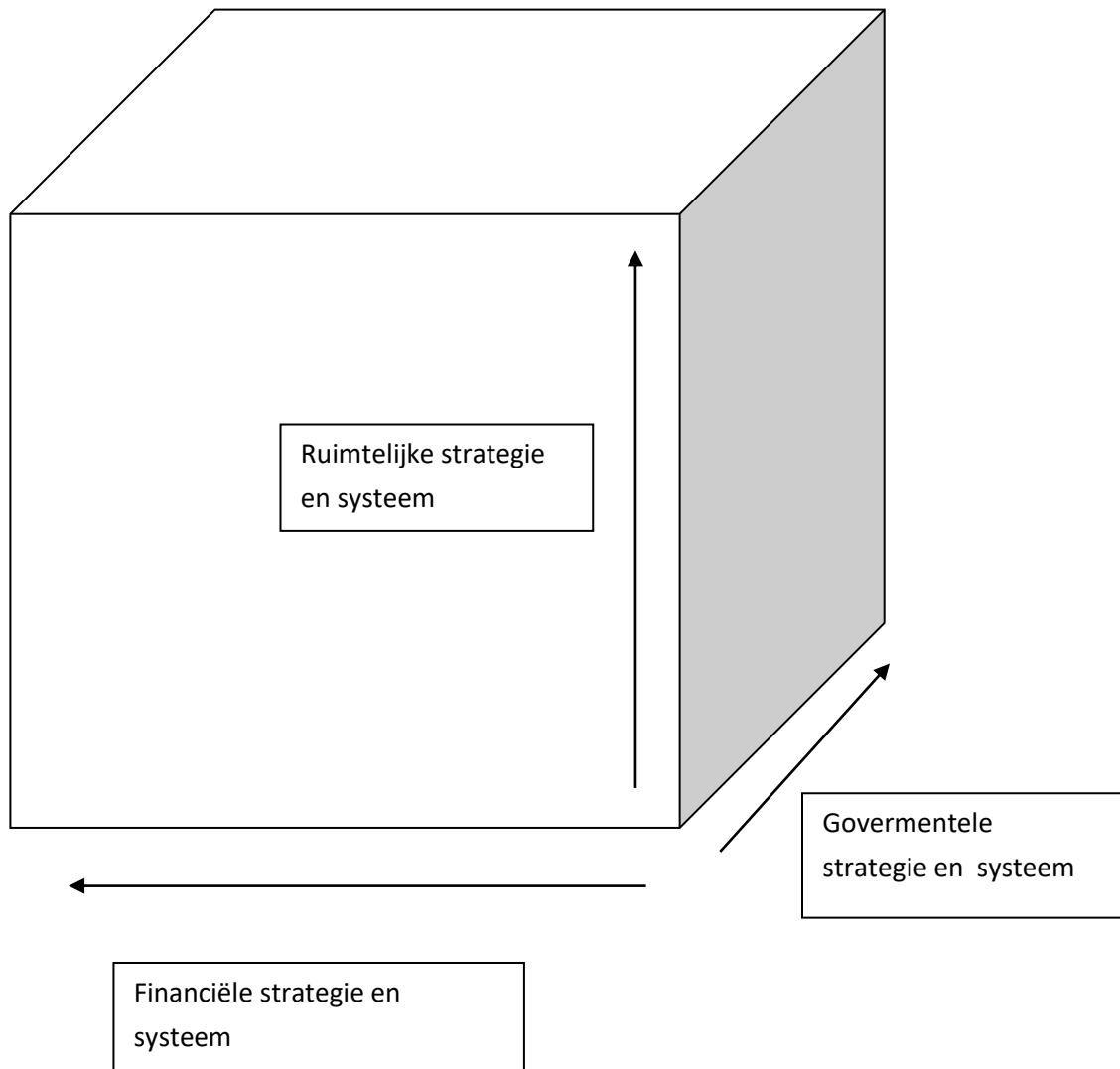
Growth in 1972, waarvan Meadows de hoofdauteur was. Dit boek kwam uit in 1972 en luidde de alarmbel over de staat van de aarde, en betoogde dat de aarde een systeem is, waarin alles met elkaar samenhangt (Meadows et al., 1972). Meadows (2009) stelt dat een systeem bestaat uit 'hoeveelheden' (*stock, resources of assets*) die in de loop der tijd kunnen toenemen of afnemen (*flows*). Inzicht in deze 'stocks' d.w.z. hoe ze afnemen en toenemen onder invloed van elkaar of andere interne en externe factoren is volgens Meadows van belang om een systeem te kunnen begrijpen en eventueel te kunnen beïnvloeden of zelfs te creëren. Dit met als doel om systemen te verkrijgen die in zichzelf in evenwicht zijn en niet door middel van externe input in stand gehouden moeten worden.

Volgens Rodin (2014) is inzicht in deze feedbackloops in een systeem essentieel. Dit kunnen fysieke *flows* zijn maar ook informatie-*flows*. Forrester (1969, p.25) stelt dat "systems of information-feedback control are fundamental to all life and human endeavor, from the slow pace of biological evolution to the launching of the latest space satellite.... Everything we do as individual, as an industry, or as a society is done in the context of an information-feedbacksystem". Een toename van de ene 'stock' kan een toe- of afname van een andere 'stock' tot gevolg hebben. Als alle positieve en negatieve feedbackloops tezamen de 'stock' op het zelfde niveau houden is er sprake van een systeem in evenwicht. Een systeem is uit evenwicht als een of meerdere 'stocks' via de feedbackloops gaat stijgen of dalen en niet terugkeert in de oorspronkelijke hoeveelheid. Op dat moment is aanvulling of afvoer nodig om het systeem in stand te laten blijven, ofwel het systeem moet zich aanpassen of uitbreiden.

In deze thesis willen we onderzoeken of er sprake is van een (bewust bedacht of emergent) systeem met betrekking tot financiering en aanleg van de metro in Kopenhagen in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling, zoals hierboven gedefinieerd. Doordat we in deze thesis de casus Kopenhagen beschouwen over de duur van bijna 35 jaar, kunnen we mogelijk nagaan of dit systeem in evenwicht is, ofwel dat er sprake is van toe- of afname van 'stocks', dan wel dat het systeem is aangepast als gevolg van hiervan (bewust of emergent). Wat kunnen we hiervan leren, en wat is eventueel toepasbaar in de casus Utrecht?

Brengen we dit samen in een theoretisch model ten behoeve van de empirische analyse, dan kunnen we ons voorstellen dat strategieën en systemen in het ruimtelijke, financiële en governmentele veld ieder afzonderlijk sterk moeten zijn ontwikkeld, maar dat deze ook sterk en op een positieve wijze met elkaar moeten interacteren als de planner er in wil slagen om de totale opbrengst van de gebiedsontwikkeling te maximaliseren en daarbij deze meerwaarde voor een belangrijk deel ten goede kan laten komen aan investeringen in maatregelen, zoals een metro, en dat deze investeringen op hun beurt weer bijdragen aan de maximalisatie van de totale opbrengst. Om dit te verbeelden veronderstellen we een kubus, waarvan de inhoud de totale opbrengst van de gebiedsontwikkeling voorstelt. Op de assen van de kubus plaatsen we respectievelijk de ruimtelijke strategie en systeem, de financiële strategie en systeem en de governmentele strategie en systeem. We veronderstellen dat naar mate één of meerdere van deze strategieën en systemen sterker zijn uitgewerkt dit het totale volume van de kubus doet vergroten. Daarnaast kan de kubus gezien worden als de totale samenhangende strategie en systeem van de (specifieke) gebiedsontwikkeling. We noemen dit in deze thesis het drievoudige planningskrachtsysteem.

Figuur 3.10. Het drievoudige planningskrachtsysteem: theoretische verbeelding hoe ruimtelijke, financiële en gouvernementale strategieën en systemen bijdragen aan de totale (opbrengst van de) gebiedsontwikkeling.



3.6 Samenhangend theoretisch model ten behoeve van empirische analyse

Nu kunnen we de deelvraag: Welk theoretische kader kan worden opgesteld om strategie in gebiedsontwikkelingen met *value capturing* ten behoeve van investeringen in openbaar vervoer te onderzoeken, te analyseren? beantwoorden. In de analyse brengen we de zeven dilemma's in gebiedstransformaties, de inzichten over *value capturing*, het *strategy wheel* met uitbreiding op de analyse van de tegenover elkaar gelegen velden, en het drievoudige planningskrachtsysteem samen. Het *strategy wheel* biedt de mogelijkheid om de casus uiteen te rafelen, in diverse elementen. De dilemma's in gebiedstransformaties benutten we om de relaties tussen de tegenover elkaar gepositioneerde velden te onderzoeken. Vervolgens bezien we of, en zo ja hoe deze relaties gelegd zijn in het drievoudige planningskrachtsysteem en of er sprake is van positieve, negatieve of evenwichtige feedbackloops.

Zoals toegelicht, onderscheiden we in het *strategy wheel* 4 kwarten, met in elk kwart twee delen. Hoewel alles met elkaar samenhangt en het in die zin lastig is om ergens aan te vangen, wordt hier ervoor gekozen om met het vak Commitment te starten. Daarbij betrekken we het tegenovergelegen vak Financiën. Vervolgens kijken we naar Legitimiteit en het tegenovergelegen vak Eigendom. Vervolgens bezien we Instrumenten en het tegenovergelegen vak Informatie. We sluiten af met het vak Tijd/Resultaat en het tegenovergelegen vak Expertise. We kiezen er dus voor om de analyse eerst vanuit Deliberate te bezien. Daarbij onderzoeken we telkens de relatie in het tegenovergelegen Emergente veld. Is er sprake van een relatie? Hoe interacteren de velden? Is het één (onlosmakelijk) verbonden met het andere? Zijn er een bewuste strategieën ingezet of emergente strategieën benut om deze velden sterker met elkaar te verbinden? Zijn dat verbindingen tussen de drie systemen ruimtelijk, financieel en governmenteel? Dragen die verbindingen bij aan het veronderstelde succes van de casus? Zijn daarbij elementen te destilleren die vervolgens als les aan de casus Utrecht kunnen worden gerelateerd?

4 Institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext vergeleken

4.1 Inleiding

Voorgaand is een beeld geschetst van de onderzoeksopgave, de onderzoeksmethodiek en het benodigd theoretisch kader om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Om verder inzicht te verwerven in de context van de casus Kopenhagen en ten behoeve van het vergelijk met de casus Utrecht is het relevant om de onderliggende institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext te beschrijven.

Heurkens (2012, p. 88) stelt dat om inzicht te verkrijgen in de institutionele context van ruimtelijke ontwikkelingen gekeken kan worden naar drie contextuele aspecten:

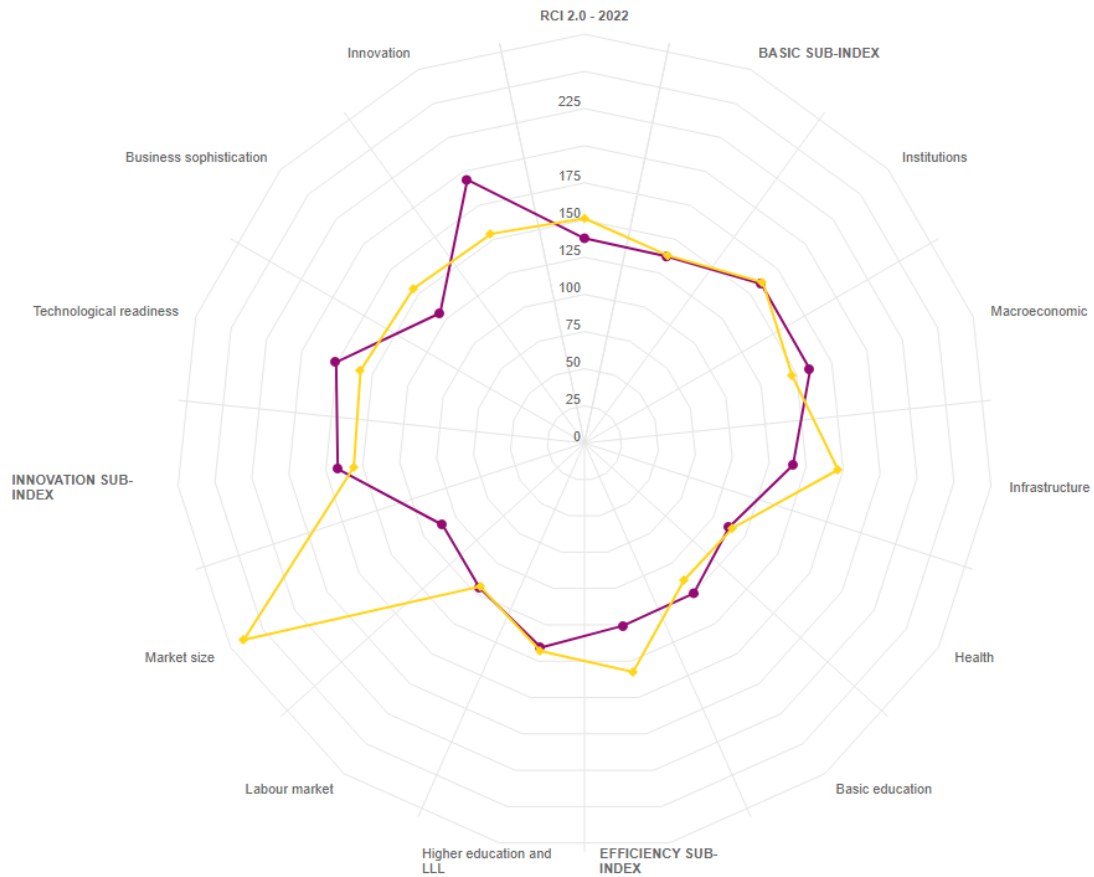
- Economie en politiek: dit geeft inzicht in de manier waarop de economische en politieke institutionele structuren besluitvorming van ruimtelijke ontwikkeling beïnvloeden;
- Stedelijke governance: door inzicht te verwerven hoe de institutionele stedelijke governance invloed heeft op de besluitvorming van ruimtelijke ontwikkelingen;
- Planningsysteem en beleid: het bieden van inzicht hoe ruimtelijke planningsystemen en beleid besluitvorming in ruimtelijke ontwikkelingen beïnvloeden.

In de volgende paragrafen schetsen we een beeld van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext. Hierbij benutten we elementen uit de literatuur en de empirie. In de eerst volgende paragraaf staan we stil bij economie en politiek en maken een eerste vergelijking. De twee daaropvolgende paragrafen geven respectievelijk een beschrijving van de stedelijke governance, ruimtelijke planningsystemen en het beleid, eerst voor de regio Kopenhagen, vervolgens voor de regio Utrecht. We sluiten af met een afweging waarbij we nagaan in hoeverre de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontexten overeenkomen of verschillen.

4.2 Economie en Politiek

Het is interessant om de regio Kopenhagen economisch te vergelijken met de Utrechtse regio. Daarvoor is een aantal argumenten op te voeren. De regio Utrecht is een buitengewoon aantrekkelijke regio en staat geregeld op de eerste plek van de Regional Competitiveness Index van de Europese Unie. Het is daarmee net als Kopenhagen (Hovedstaden, positie 7) een van de regio's in Europa die een aanzuigende werking heeft op inwoners en bedrijven (Dijkstra et al., 2023). De groei van de Utrechtse regio is ook in absolute aantallen redelijk vergelijkbaar met de groei van Kopenhagen. Dit betekent dat er jaarlijks rond de 10.000 inwoners bijkomen en dat er ook jaarlijks meerdere duizenden woningen worden gerealiseerd.

Het totale inwoneraantal van de provincie Utrecht is circa 1,35 miljoen terwijl de “Hoofdstadregio Kopenhagen” circa 1,36 miljoen inwoners telt. Overigens zijn er verschillende geografische begrenzingen te bedenken met verschillende aantallen inwoners. Voor beide regio's geldt dat er ook in de omgeving steden bevinden van omvang, voor Kopenhagen is dat Malmö. Telt men Malmö en alle voorsteden erbij, dan is een getal van 3.5 miljoen eerder in beeld. De provincie Utrecht ligt in het hart van een uitgebreid stedelijk weefsel, met onder andere Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Het Centraal Station van Utrecht is het meest bezochte treinstation in Nederland.



Figuur 4.1. Weergave van de economische regionale concurrentiekracht van de hoofdstedelijke regio Kopenhagen (Hovedstaden) (rood) en de regio Utrecht (geel) (European Commission, 2022).

Uit figuur 4.1. komt vooral naar voren dat de regio Hovedstaden en de regio Utrecht op veel indicatoren dicht bij elkaar in de buurt liggen. Een opvallend verschil zit in de omvang van de markt. Daarin is de regio Utrecht fors veel groter dan de regio Hovedstaden. De regio Hovedstaden scoort juist iets beter op innovatie en *technological readiness*. Op infrastructuur scoort de regio Utrecht iets beter. Maar de matrix toont ook aan dat beide regio's op het onderwerp infrastructuur kansen op verbetering kunnen inzetten.

Kijkend naar het politieke systeem zijn op het eerste gezicht overeenkomsten waarneembaar. Beide landen hebben over de afgelopen 80 jaar een welvaartstaat opgebouwd, waarbij ook, gedurende de laatste 30 jaar, meer en meer liberale elementen zijn ingevoegd. Dit heeft zich ook geuit in veranderingen in de ruimtelijke wetgeving. Roodbol-Mekkes & Van de Brink (2015) stellen dat de hervormingen in de wetgevingen die betrekking hadden op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, Engeland en Denemarken ingegeven waren door vergelijkbare *'catchphrases'* als *'dichter bij de burger'* en *'development-orientated spatial planning'*. Zij stellen daarnaast dat in de drie landen een geïntegreerde ruimtelijke planning op het nationale en regionale niveau veelal verloren is gegaan

door de wettelijke hervormingen. Zij stellen dat het ontbreken van “*this something more*” een effect lijkt te hebben op de kern van de ruimtelijke ordening (Roodbol & Menkes, 2015).

Nadin (2007) maakt in Europa onderscheid tussen 5 welvaartsystemen: het Anglo-Saskische systeem op de Britse Eilanden, De Conservatieve Continentale systemen in West Europa, de Sociaaldemocratische systemen in Scandinavië (inclusief Denemarken), het Zuidelijk- Mediterrane systeem en nieuwe lidstaten in transitie. Wat opvalt is dat Nederland in een mix van liberaal, conservatief en sociaal democratisch geplaatst wordt.

Nadin (2011) beschrijft 5 juridisch-administratieve systemen in Europese Unie, Brits, *Nordic*, *Germanic* en Napoleontisch. Oost-Europese leden van de EU worden onder het label in transitie geplaatst. Wat opvalt is dat hier Denemarken onder het Germaanse legislatieve stelsel wordt geplaatst, en niet *Nordic*. Nederland wordt op een overlap van Germaans en Napoleontisch geplaatst.

Nadin (2008) onderscheidt vier modellen voor *Spatial Planning: Land Use Management, Comprehensive Integrated, Regional Economic* en *Urbanism*. Nadin plaatst zowel Nederland als Denemarken onder *Comprehensive Integrated* en omschrijft dit als *Coordination of spatial impacts of public policy through a framework of plans*. Duhr et. al. (2010) stelt dat het *Comprehensive integrated model* over coördinatie gaat.

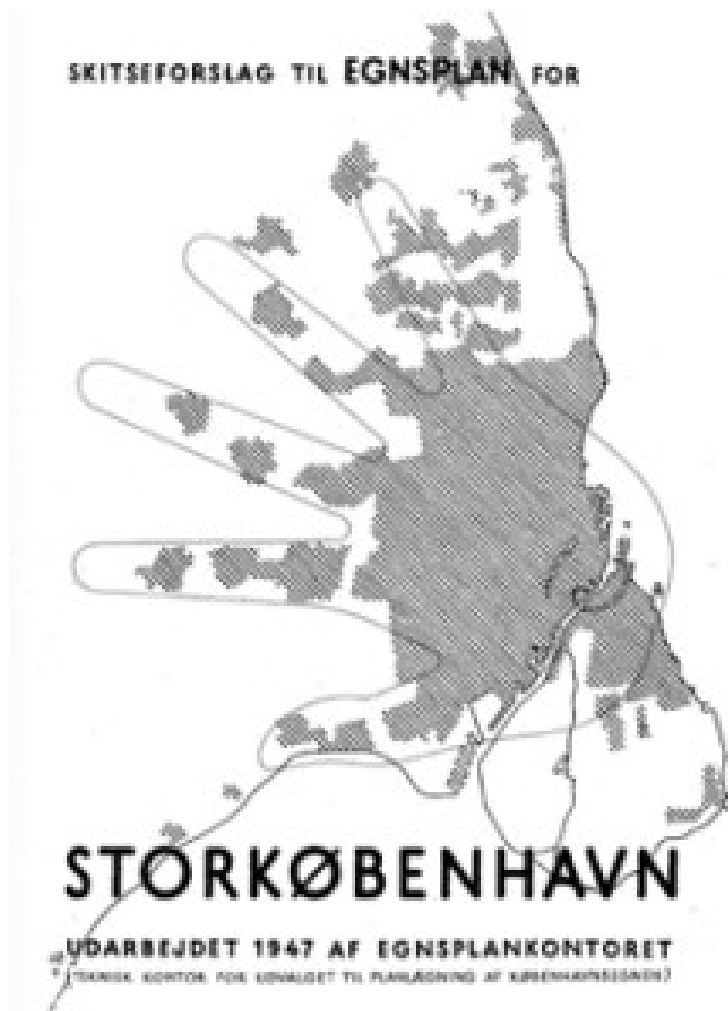
Opgemerkt moet worden dat uit de casus Kopenhagen een langdurige traditie van *Transit Oriented Development* (TOD) naar voren komt waarbij het verleden nadrukkelijk is gekeken naar Britse voorbeelden van *value capturing* (Knowles, 2012). Dit biedt een aanvullende aanleiding om ook het model *Land Use Management* voor Denemarken naar voren te brengen. Dit model, dat volgens Nadin (2008) o.a. kenmerkend is voor de UK, wordt gekenmerkt door *regulation of land use change through strategic and local plans*.

Heurkens (2012) stelt dat het Nederlandse model voor *Spatial Planning* elementen uit het Britse *land use management* model heeft overgenomen. Dit betreft onder andere de overdracht van planningsautoriteit van nationaal en regionaal naar lokale autoriteiten. Dit is sinds 2007 in Denemarken ook het geval. Overigens in een aanzienlijk radicalere verschuiving, waarbij de ruimtelijke rol voor regio's minimaal is ingericht en de lokale overheid juist een grote planningsautoriteit heeft verkregen. Dit ook in samenhang met een fors verschil in de bevoegdheid op belastingen, waar de lokale overheid in Nederland circa 10 procent van de volledige belastingdruk kan heffen (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.), kan een gemeente in Denemarken (direct) over 30 tot 40 procent hiervan beschikken (Danmarks Statistik, 2025) en indirect over aanzienlijk meer.

4.3 Regio Kopenhagen: Van Vingerplan 1.0 naar 2.0?

Voordat we ingaan op de casus Kopenhagen geven we een compact overzicht van de context waarin de casus zich heeft voorgedaan en voordoet. We benutten dit ook om te kunnen bepalen in welke mate de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext in de regio Kopenhagen en regio Utrecht met elkaar overeenkomen.

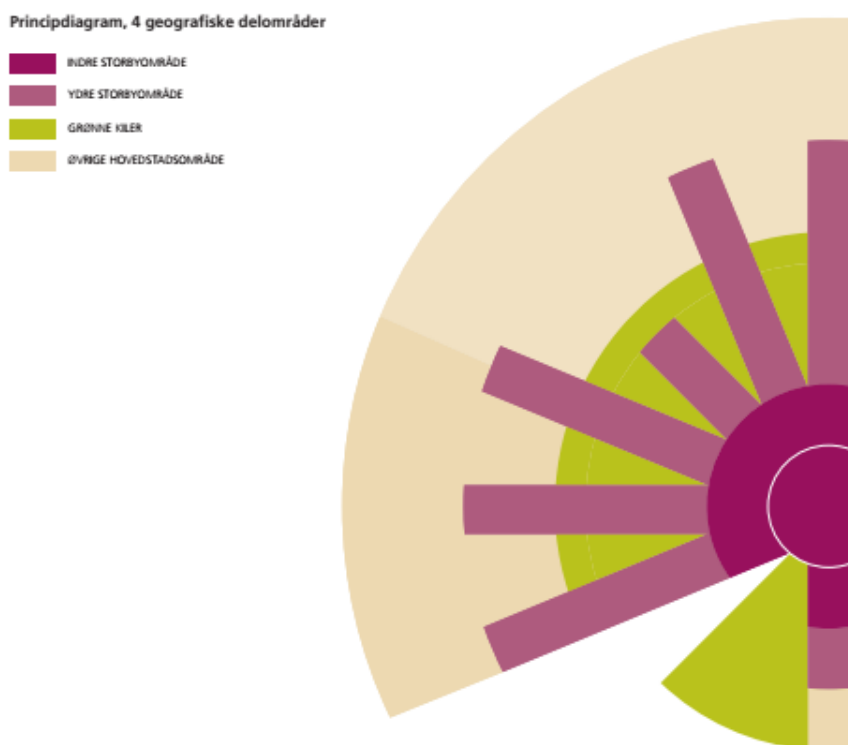
In de hoofdstedelijke regio draait het om het zogenaamde Vingerplan. Het eerste Vingerplan (Egnsplan) is door Het Deense Stadsplanning Instituut in 1947 opgesteld om een antwoord te bieden op de groei van Kopenhagen na de Tweede Wereldoorlog. Het plan is een vroeg voorbeeld van Transit-Oriented-Development (TOD). Het plan gaat uit van vijf vingers, met daarin een systeem van sub-urbane spoorverbindingen (S-tog), waarlangs de ruimtelijke ontwikkeling is gepland. Tussen de vingers werden groene wiggen getekend, waarin geen bebouwing werd gedacht. Het systeem werd succesvol, en veel inwoners trokken weg uit het vervallen centrum van de stad naar de *buitenwijken* (Knowles, 2012).



Afbeelding 4.1. Het Vingerplan (1947) In het Vingerplan ging alle aandacht ging naar de vingers die naar het westen en noorden uitsteken. Het Eiland Amager, gelegen ten zuiden van het centrum van Kopenhagen is in het plan niet relevant. (Stadsplanningscommissie van Kopenhagen, 1947).

Het Vingerplan is, met de toevoeging van een zesde, noordelijke vinger en een zevende zuidelijke vinger nog steeds het vingerende ruimtelijke plan in de hoofdstedelijke regio. Het “jongste” ruimtelijke plan voor het hoofdstedelijk gebied: *Fingerplan 2007 Landplandirektiv for hovedstadsomradets planlægning* stamt 2007, is opgesteld door de staat en is nu bijna 20 jaar oud (Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 2007).

Het plan stelt dat de verdere gebiedsontwikkeling van de ‘*kommune*’ (gemeente) onderhevig is aan de ontwikkeling van de hoofdstedelijke regio als geheel. Dit betekent dat de gemeente rekening moet houden met het ordende principe van de vingerstructuur. Deze bestaat uit vier onderdelen: de binnenste grootstad (de palm van de hand), De buitenste grootstad (de vingers), de groene wiggen, en als vierde het overige gebied van de hoofdstedelijke regio. Er is in het plan gesteld dat in het grootstedelijke gebied (de handpalm), geen verdere nieuwe stedelijke zone kan worden aangelegd. Maar dat dit gebied wel zeer geschikt is voor stedelijke transformatie. In de stadsvingers krijgen de landsgemeenten op enkele plekken de mogelijkheid om nieuwe stadsdelen aan te leggen. In de groene wiggen is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling toegestaan. In het overige gebied is de planwet van toepassing en kan er alleen sprake zijn van lokale stadsontwikkeling. Verder wijst het plan erop dat de gemeenten zelf veel vrijheid hebben bij de verdere stadsontwikkeling. Daarnaast biedt het plan voldoende ontwikkelruimte tot 2017 (!), dit onder verwijzing naar het Regioplan uit 2005 van de Hovedstadens Udviklingsrad (HUR) (Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 2007).



Figuur 4.2. Het ordende principe van het Vingerplan, waarbij vier deelgebieden zijn benoemd: de binnenste grootstad (de palm van de hand), De buitenste grootstad (de vingers), de groene wiggen, en als vierde het overige gebied van de hoofdstedelijke regio. (Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 2007, p. 15).

We zullen in de casus zien dat de leegloop en verval van het centrum een van de aanleidingen was om in 1991-1992 tot een nieuwe plan te komen. Met het plan voor Ørestad werd in essentie voortgegaan op de weg van het Vingerplan, daaraan een extra vinger toevoegend, nu via de metro voorzien van hoogwaardig openbaar vervoer (Respondent A, d.d. 2 juli 2024).

De HUR werd in 2000 opgericht om richting te geven aan de regionale ontwikkeling van de hoofdstedelijke regio, maar werd met de wetwijzing van 2007, waarbij de gemeenten veel meer zeggenschap kregen over de eigen ruimtelijke ontwikkeling, weer afgeschaft. De summiere overgebleven taken op het gebied van ruimtelijke ordening werden overgedragen aan de Region Hovedstaden.

De *Strukturreform* of *Kommunalreform* van 2007 was zeer ingrijpend. Van de 271 gemeenten bleven er 98 over. De 13 regio's werden opgeschaald naar 5 regio's. Daarnaast werden 14 staatsministeries en het Overpresidium van Kopenhagen vervangen door 5 staats-administraties (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Galland (2012) beargumenteert dat circa 1/3 van de taken van de regio's werd overgeheveld naar de staat en 2/3 van de taken naar de gemeenten, zoals ook zichtbaar werd in het verschuiven van de aantallen ambtenaren (Østergard, 2010). De 5 regio's hielden in essentie alleen taken over op het gebied van gezondheid. De enige ruimtelijke taak die de regio's behielden lag in het maken van regionale visies voor ruimtelijke ordening (Galland, 2012).

Gedurende langere tijd lijkt de '*Kommunal reform*' te functioneren. Katz en Noring (2017) stellen dat het overhevelen van taken naar de gedecentraliseerde overheden, lees gemeenten, er toe hebben geleid dat deze overheden met relatief veel onafhankelijkheid kunnen opereren. Volgens de OECD (2009) kunnen lokale overheden meer dan 60 procent van de totale overheidsmiddelen inzetten, het hoogste van alle leden van de OECD.

Toch begint het gebrek aan regionale afstemming voelbaar te worden volgens een vertegenwoordiger van het Metrobedrijf. Zij geeft aan dat het metrobedrijf in 2025 juist een gebrek aan samenwerking op het schaalniveau van gemeenten en de regio ervaart. In gesprekken met de steden en de buitenwijken ervaart het metrobedrijf dat er geen samenhangende regionale visie is, waaraan beslissingen over mogelijke uitbreidingen van het metronetwerk kunnen worden gerelateerd. Het metrobedrijf is daarom zelf zeer recent gestart met strategische planning. Respondent F spreekt uit dat het Metrobedrijf de behoefte heeft om op dat regionale schaalniveau tot de juiste ruimtelijke inzichten te komen en ook tot afstemming met de diverse steden en gemeenschappen. Zij ziet dat gemeenten in zichzelf plannen ontwikkelen, ook gelet op de toenemende dreiging van het water, maar dat de vraag over de onderlinge samenhang achterwege blijft. De gemeenten stellen vragen aan het metrobedrijf en het metrobedrijf ziet liever dat de gemeenten/regio samen met het metrobedrijf tot een beeld komen waarin het tot de juiste uitbreidingsbeslissingen kan komen. (Respondent F, interview d.d. 16-01-2025).

De Arkitektforeningens Lokalledelse in Kopenhagen heeft recent een prijsvraag uitgeschreven, waarin gevraagd is om een lange termijnvisie de grotere Kopenhagenregio. Het gegeven dat het jongste ruimtelijke plan voor de hoofdstedelijke regio al bijna 20 jaar oud is, roept volgens de voorzitter van de jury Lars Autrup, (directeur van de Arkitektforeningens Lokalledelse) van de prijsvraag de vraag op: is het nog geschikt, of zijn de huidige ontwikkelingen en uitdagingen reden om tot een grote herziening van het masterplan te komen? Volgens Autrup is dat nieuwe masterplan echt nodig, gezien het veranderende klimaat en om de verdere groei van Kopenhagen in goede banen te leiden,

zoals het Vingerplan (1.0) dat eerder ook heeft gedaan (Arkitektforeningens Lokalledelse i København, 2025) .

De winnaar Vandkunsten, met het ontwerp 'Een gedecentraliseerd organisme groeit', daagt de hoofdstedelijke regio uit om opnieuw regionaal na te denken. Het jury rapport stelt over het winnende ontwerp van Vandkunsten: "De nadruk op decentralisatie is logisch. Jarenlang heeft het centrale stadsgebied het doorslaggevende belang gehad". En de beoordelingscommissie constateert dat de buitenwijken zowel de uitdagingen als de grootste kansen hebben in de hoofdstedelijke regio (Arkitektforeningens Lokalledelse i København, 2025).



Afbeelding 4.3. De voorpagina van het juryrapport van de prijsvraag Fingerplan 2.0. Visioner for fremtidens hovedstadsområde (Arkitektforeningens Lokalledelse i København, 2025)

Het rapport van de beoordelingscommissie stelt verder dat de discussie hoe de hoofdstadregio om moet gaan met de verwachte stijging van het zeewaterniveau relevant en veeleisend is. Het winnende ontwerp stelt o.a. een nieuwe kilometers lange dijk in de zee voor die meerdere gemeenten moet gaan beschermen tegen het stijgende water (Arkitektforeningens Lokalledelse i København, 2025). Daarbij ziet de beoordelingscommissie het voorstel in het ontwerp van Vandkunst om een nieuwe politiek organisatie op te richten om de (regionale) opgaven te adresseren als een welkom element voor verder debat, maar ziet ook dat dit veel stof zal doen opwaaien (Arkitektforeningens Lokalledelse i København, 2025).

In een interview met een vertegenwoordiger van een grote gemeente in Denemarken wordt gesteld dat: “The Danish Association of Architects' competition for the new Finger Plan is a take on a vision for the capital's future, which, to some extent, builds on the ambitions of the current Finger Plan. For example, we share many of the ambitions regarding densification near stations. However, it is primarily a plan that prioritizes development in the surrounding municipalities rather than in the City of Copenhagen and Frederiksberg. Therefore, the proposed changes to the inner parts of Copenhagen are relatively limited. The winning proposal includes several desired legislative changes that are not directly related to physical planning, making them difficult to assess from a narrow planning perspective” (Respondent 1, schriftelijk interview, 3 april 2025). In een artikel in Politiken van 14 januari 2025 geeft stadsarchitect Lars Jensen aan dat intergemeentelijk overleg, gegeven de uitdagingen op verkeer, wonen, en water, simpelweg noodzakelijk is voor de verdere ontwikkeling van de hoofdstedelijke regio (Benner & Bjerre, 2025).

4.4 Regio Utrecht: van samenwerking naar planningskracht?

Om tot *lessons learned* te komen is het belangrijk om ook een beschrijving te geven van de Nederlandse institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext waarbij meer specifiek de Utrechtse regio als vergelijkingsmateriaal wordt benut. Daarbij is informatie benut uit diverse literatuurbronnen en interviews met specialisten in het veld van de ruimtelijke ontwikkeling en het aanleggen van metro's. Daarbij ben ik in gesprek gegaan met architecten, openbaar vervoer specialisten, vastgoedspecialisten en ruimtelijke adviseurs. Daarnaast schets deze paragraaf de manier van samenwerken in de context van de Utrechtse regio. Dit alles om de case Kopenhagen te kunnen vergelijken met deze context en daaruit *lessons learned* te destilleren. De Utrechtse context is wat ruimer geschetst, zodat ook lezers in Kopenhagen tot een zeker vergelijk kunnen komen.

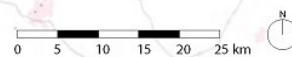
Als we kijken naar de infrastructuur in de Utrechtse regio dan valt vooral op dat het hoofdwegennet en het spoorwegennet op een relatief hoog kwalitatief niveau staan. De Utrechtse regio is voor het hoofdwegennet en het spoornetwerk te omschrijven als de draaischijf van Nederland. Het hoofdwegennet wordt intensief gebruikt. Het is ook duidelijk dat er knelpunten zijn die om aandacht vragen, denk daarbij onder andere aan de A12 en A27 bij Utrecht en het knooppunt Hoevelaken bij Amersfoort. Kijken we naar het spoorwegennet dan valt op dat er fors is geïnvesteerd in station Utrecht Centraal en diverse andere stations in de regio en dat er sprake is van een goede bereikbaarheid van de regio Utrecht met omliggende regio's en steden. Daarentegen wordt onderkend dat de stations Amersfoort Centraal en Amersfoort Schothorst om investeringen vragen om tegemoet te komen aan de groeiende aantallen gebruikers mede omdat er fors wordt bijgebouwd in de buurt van deze stations.

Positionering provincie Utrecht

Besluit Provinciale Staten, 10 maart 2021

Aanduidingen zijn indicatief

Kaart 3



Afbeelding 4.4. De positionering van de provincie Utrecht, zoals weergegeven in de Provinciale Omgevingsvisie (Provincie Utrecht, 2025, 4 juni).

Voor de bouw en het onderhoud van het hoofdwegennet en het spoorwegennet is de rijksoverheid de eindverantwoordelijke. Gedurende een lange periode heeft de rijksoverheid kunnen profiteren van de inkomsten uit de verkoop van aardgas. Een aanzienlijk deel van deze inkomsten is geïnvesteerd in de aanleg van het hoofdwegennet en de uitbreiding ervan. Ook is er veel geld geïnvesteerd in de aanleg en het onderhoud van het spoorwegennet en de bouw of aanpassing van stations. Het is belangrijk om te constateren dat deze aardgasbaten niet langer aan de orde zijn nu de rijksoverheid heeft besloten om niet langer aardgas op te pompen.

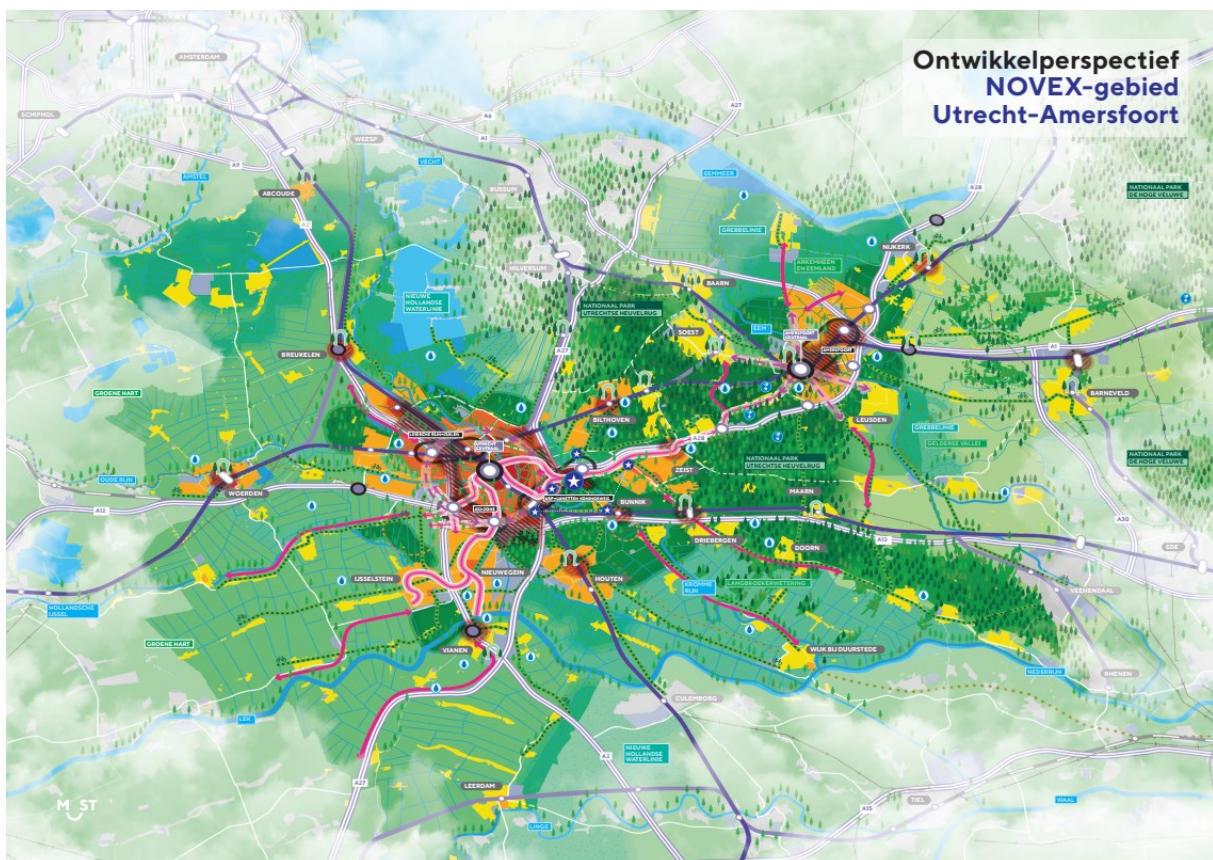
Op het meer regionale niveau en op het niveau van de steden is er sprake van een ander beeld. Hoewel er sprake is van een relatief uitgebreid stedelijk en regionaal busnetwerk wordt meer specifiek op bepaalde trajecten intensief nagedacht over andere manieren van openbaar vervoer. Dit heeft vooral te maken met de omvang van de vervoersstromen en de ligging van de locaties. Een belangrijke locatie daarin is het Utrecht Science Park (USP). Het USP ligt aan de oostkant van de stad Utrecht en heeft geen directe connectie met het spoorwegennet. Wel is er recent een tram aangelegd (tram 22) die het Utrecht Centraal Station verbindt met het USP. Vanuit Amersfoort centraal is er een zogenaamde Bus Rapid Transit (BRT) die relatief snel Amersfoort verbindt met het USP. Voor beide producten kan worden vastgesteld dat ze intensief benut worden en dat gelet op de groei van de regio en de groei van het USP een verdere ontwikkeling nodig is.

Voor de bouw, de uitvoering en het onderhoud van het regionale tram en busnetwerk is de provincie Utrecht verantwoordelijk. Zij is dat sinds 1 januari 2015. Daarvoor waren verschillende gemeenten via het Bestuur Regio Utrecht (BRU) verantwoordelijk. Door de verantwoordelijkheid bij één overheidslaag te leggen is beoogd om het totale openbaar vervoer van de regio beter op elkaar af te stemmen en toe te werken naar een samenhangend netwerk. Dat is een aanzienlijke uitdaging. De provincie is daarmee verantwoordelijk voor aanzienlijke investeringen in het verbeteren van het netwerk. En het vraagt om een intensieve samenwerking met de verschillende stakeholders. Dat laatste is een van de aanleidingen om in 2019 met de verschillende stakeholders U Ned op te richten.

U Ned is door de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht, regio Utrecht (U10), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen en ProRail opgericht. Dit met als doel om de bereikbaarheid en leefbaarheid in de regio Utrecht via een geïntegreerde aanpak van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling te verbeteren. U Ned ontwikkelde zich tot een steeds meer integraal onderzoeksorgaan. Waarbij ook het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KKG) onderdeel zijn geworden van U Ned. In 2021 zijn ook de gemeente Amersfoort en de regio Amersfoort onderdeel geworden van U Ned. Daarmee maken 23 van de 26 gemeenten van de provincie Utrecht en de gemeenten Nijkerk en Barneveld in de provincie Gelderland onderdeel uit van U Ned.

De governance van U Ned is georganiseerd via een zogenaamde Programmaraad waarin de bestuurders van de diverse partijen zitting hebben. De Programmaraad heeft geen democratisch gelegitimeerde macht. Afzonderlijke besluiten moeten dus in de diverse publieke organen worden afgestemd en voorbereid via een mandaat. Besluiten in de Programmaraad kunnen op hun beurt weer doorwerken naar besluiten op het jaarlijkse MIRT-overleg (zie onder). Ook kunnen deze besluiten doorwerken naar het ruimtelijk beleid van de diverse publieke organen en hun investeringsbeslissingen. De bevoegdheid daarvoor ligt meestal bij de gekozen vertegenwoordiging, zoals op rijksniveau de 2^{de} Kamer, op provinciaal niveau Provinciale Staten en op gemeentelijk niveau de gemeenteraad.

Insteek is dat alle partijen hun inbreng kunnen leveren en dat tot gezamenlijke gedragen beslissingen gekomen wordt. Een van de eerste stappen was het benoemen van gezamenlijke doelstellingen. Zo zetten de partijen zich gezamenlijk in voor Gezond Stedelijk Leven (*Healthy urban living, promoting a healthy and sustainable region*). En gelet op de verwachte groei van de regio is de inzet om tot 2040 165.000 woningen toe te voegen. Daarbij moet er ook ruimte worden gevonden voor 110.000 banen en dat alles op een manier waarbij er op een slimme en toekomst bestendige manier de regio gezond bereikbaar is en blijft. Deze doelen zijn vervolgens uitgewerkt tot 5 hoofdoelen, met onderliggende subdoelen en indicatoren. Het gaat om de verstedelijkingsopgave faciliteren, de economie versterken, gezond stedelijk leven bevorderen, een duurzaam bereikbare regio, en een klimaatbestendige regio. Deze doelenboom is geleidelijk aan steeds integraler geworden. Waarbij ook doelen op het gebied van waterbeheer, energiebeheer en biodiversiteit zijn toegevoegd. Aanvullend is ook het doel haalbaarheid toegevoegd. Insteek is om deze doelenboom te gebruiken bij de beoordeling van op te stellen visies en investeringsbesluiten.



Afbeelding 4.5. Het Ontwikkelperspectief Utrecht-Amersfoort (MUST, 2023)

Er is een visie opgesteld, in eerste instantie voor een deel van het gebied. Dit ontwikkelperspectief Utrecht Nabij uit 2020 is ook door de Rijksoverheid onderschreven (MUST, TwynstraGudde, MOVE Mobility, Decisio & Sweco, 2022). In de regio Amersfoort is daarnaast (toen nog buiten de context van U Ned) eveneens een visie opgesteld. Deze visie heet Ontwikkelbeeld regio Amersfoort centraal!, uit 2021 (MUST & Move Mobility, 2021). Beide visies hebben sterke overeenkomsten en vormen de onderlegger van de gezamenlijke visie met de naam NOVEX-ontwikkelperspectief Utrecht-Amersfoort: Gezond groeien in Nabijheid (MUST, 2023). Dit ontwikkelperspectief kent 3 uitgangspunten. Het zet in op een robuust groenblauw raamwerk en een divers landschap dat meegroeit met de ruimtelijke ontwikkelingen en goed bereikbaar is. Daarnaast zet het in op

verstedelijking in 3 typen milieus: metropoolpoorten, regiopoorten en vitale kernen. Als derde zet het in op een systeemsprong voor een samenhangend multimodaal mobiliteitssysteem.

Tegelijkertijd is en wordt aan verschillende programmalijnen gewerkt. Deze programmalijnen focussen zich op de korte, middellange en langere termijn ontwikkeling van de regio. Er wordt inzet gepleegd op concrete verbeteringen van het fysieke mobiliteitssysteem en het mobiliteitsgedrag. Er is onderzoek gedaan naar de juiste mobiliteitsstrategie en de lange termijn ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Dit heeft onder andere geleid tot de vaststelling van de mobiliteitsstrategie (Goudappel, APPM, Rebel & MUST, 2022) en de genoemde vastgestelde lange termijn ruimtelijke visie. Waarbij als vervolgstap gewerkt is aan een adaptief ontwikkelpad en een regionale investering agenda. Om nader invulling te geven hieraan wordt er gewerkt aan zogenaamde gebiedsonderzoeken en aan een MIRT-verkenning.

De Mobiliteitsstrategie (Goudappel et. al. 2022) zet in op een ingrijpende verandering van het mobiliteitsgedrag. Het zet in op het aanpakken van de mobiliteit bij de bron door het zoveel mogelijk te voorkomen en het zet in op het veranderen van de zogenaamde modelshift waarbij een verschuiving beoogd wordt naar meer wandelen fietsen en openbaar vervoer ten opzichte van de auto. Het onderkent dat het daarvoor nodig is om op vele verschillende manieren te handelen. Zo is het belangrijk waar de toekomstige verstedelijking plaatsvindt, meer specifiek bij bestaande of nieuwe via goed openbaar vervoer ontsloten locaties. Het is nodig om te werken aan de vraag-beïnvloeding, waarbij de keuze voor wandelen, fietsen of openbaar vervoer aantrekkelijker wordt dan het gebruik van de auto. Dit kan onder andere worden bereikt door het aanpassen en (fors) verlagen van de mogelijkheden om te parkeren in de binnensteden, zowel bij woningen als bij bedrijven, en het verbeteren van wandel- en fietsmogelijkheden. Ook is het nodig om de netwerken te verbeteren, zowel qua openbaar vervoer als het autonetwerk. Onderdeel daarvan is het aanbieden van locaties waar de automobilist op een snelle manier kan overstappen op het openbaar vervoer of een andere manier van vervoer. Dit alles maakt dat samenwerking essentieel is, zowel binnen de diverse organisaties als de organisaties onderling.

Om van visie naar uitvoering te komen wordt gewerkt aan gebiedsonderzoeken. Binnen een gegeven gebied wordt onderzocht hoe de diverse ruimtelijke opgaven kunnen worden gerealiseerd en wat daar de effecten van zijn, de mogelijke kosten en de haalbaarheid. Daarbij wordt ruimtelijk ontwerpen ingezet zodat het tastbaar wordt. Daarbij worden vaak eerst de 'hoeken van het speelveld' verkend aan de hand van meerdere voorstelbare ontwikkelmodellen. Deze modellen worden vervolgens beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader. Op basis van de uitkomsten daarvan wordt geconvergeerd, waarbij getracht wordt een ontwikkelrichting in beeld te brengen waar over consensus kan ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn het gebiedsonderzoek A12-zone in samenhang met Rijnenburg en het gebiedsonderzoek Spoorzone Amersfoort en Heuvelrugzone. In beide onderzoeken wordt gekeken naar de periode na 2030 tot voorbij 2040.

Inzet is om beslis-informatie op te leveren voor de langere termijn ontwikkeling in deze gebieden. Vervolgstappen kunnen zijn dat een gemeente een bepaalde gebiedsontwikkeling start, en of de provincie meewerkt om dat ruimtelijk mogelijk te maken. De kans is echter ook aanwezig dat geconstateerd wordt dat een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling gewenst is, maar dat eerst nader onderzoek nodig is om tot de benodigde aanleg of aanpassing van het openbaar vervoer te komen, en/of aanpassingen aan het wegennet. Dan is de beslissing om over te gaan tot een MIRT-verkenning de eerst volgende stap.



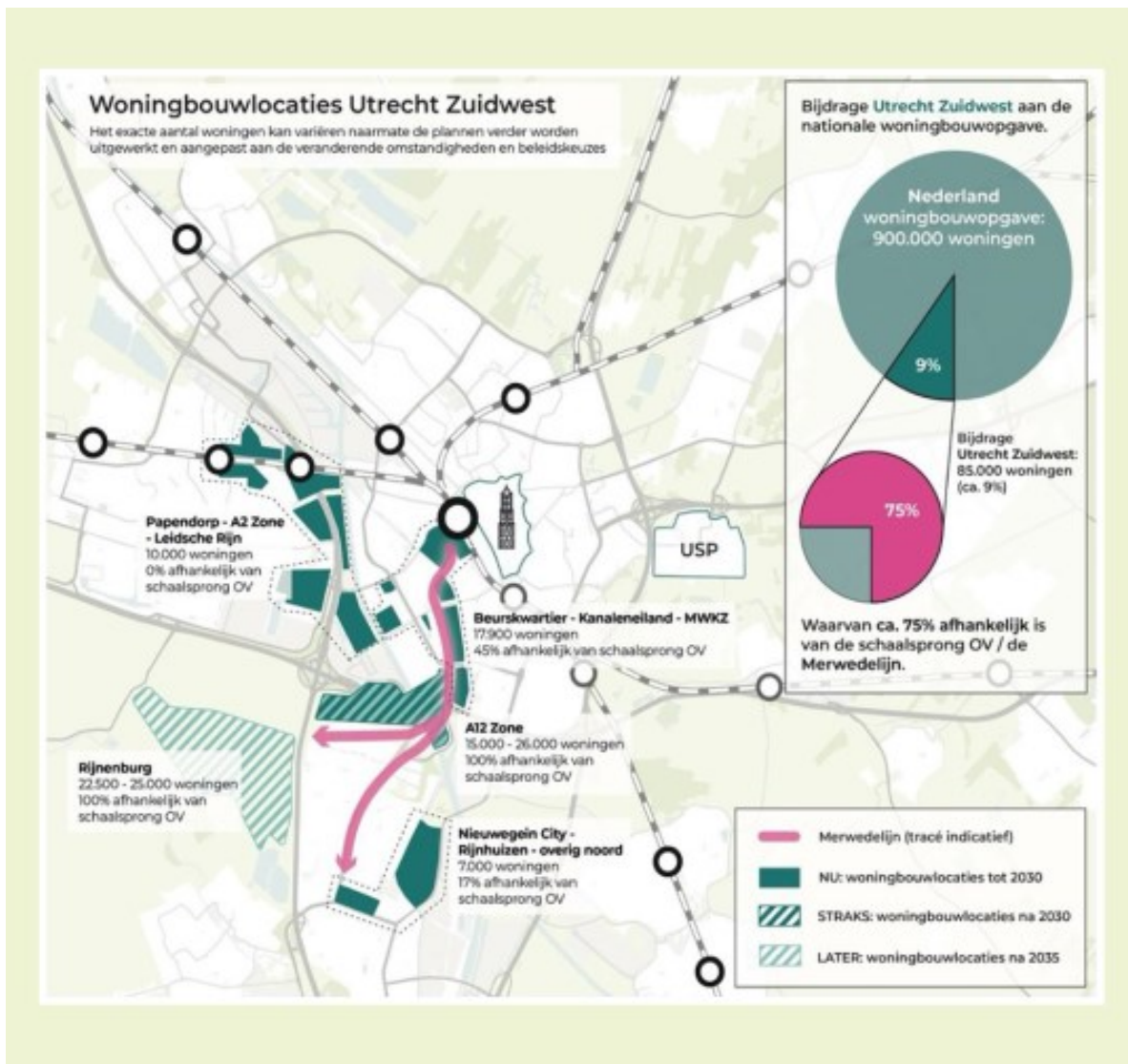
Figuur 4.6. Een schematische weergave van de processtappen in de MIRT-systematiek (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, z.d.).

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is een rijksprogramma en heeft als doel om de Nederlandse infrastructuur te ontwikkelen en te verbeteren. Het is ook een manier om de middelen van de rijksoverheid op een zorgvuldig afgewogen manier te verdelen. Het is gericht op samenwerking met diverse andere overheidslagen. Daarvoor past het de MIRT-systematiek toe. Dit is een getrapte systematiek waarbij eerst een (infrastructureel) vraagstuk wordt geagendeerd, dan (mogelijk) via een MIRT-onderzoek wordt geanalyseerd, waarna een MIRT-verkenning kan volgen. Voor deze fase is het noodzakelijk dat partijen al 70 procent van de te verwachten kosten hebben gereserveerd. De MIRT-verkenning kan dan leiden tot een voorkeursbesluit, waarbij de partijen de financiering ook hebben geregeld. Daarna kan het project gepland, waarna de aanlegfase volgt. Het geschetste proces kan meerdere jaren in beslag nemen. Besluiten inzake het MIRT worden in het jaarlijkse MIRT-overleg vastgelegd, dit onder de voorwaarde van vaststelling ervan in de afzonderlijke volksvertegenwoordigingen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, z.d.).

De MIRT-verkenning OV en Wonen is gestart in 2022 en is gericht op het bereikbaar maken van nieuwe en bestaande woongebieden in het zuidwestelijk deel van de stad Utrecht en het noordelijk deel van Nieuwegein. Daarnaast wordt onderzocht hoe de bereikbaarheid van het USP kan worden verbeterd. Daarbij is een vermindering van de overbelasting van Station Utrecht Centraal ook een doel. Voor de totale opgave van (nu geschat) 1.5 tot 1.8 miljard euro is 1.2 miljard euro gereserveerd door de partijen (Provincie Utrecht, 2024).

In de MIRT verkenning worden verschillende oplossingsrichtingen onderzocht, waaronder een nieuwe (deels ondergrondse) tram- of metroverbinding tussen Utrecht Centraal en de woon- en werkgebieden in het zuidwestelijk deel van de stad Utrecht / noordelijk deel van Nieuwegein. Opgemerkt moet worden dat voor een mogelijk doortrekken van deze verbinding naar mogelijk nieuw te bouwen wijk Rijnenburg nog geen geld is gereserveerd. Dit deel maakt ook geen deel uit van de MIRT-verkenning.

Op 10 december 2024 hebben de samenwerkende partijen, inclusief corporaties (die sociale huisvesting realiseren) en particuliere grondeigenaren het Rijnenburg Akkoord getekend. De partijen spreken daarmee uit dat zij zich zullen inzetten voor de realisatie van tussen de 63.000 en 75.000 woningen in het gebied, met daarbij de bijbehorende mobiliteitsmaatregelen en andere voorzieningen. Het kan daarmee de grootste woningbouwlocatie van Nederland worden in de komende decennia.



Afbeelding 4.7. Een weergave van woningbouwlocaties in Utrecht Zuidwest in relatie tot (delen van) mogelijke tracés van een metrolijn (U Ned, 2025)

Wat echter ook duidelijk is, is dat het een complexe opgave is om tot strategie te komen over de juiste mobiliteitsoplossingen en de financiering, exploitatie en onderhoud ervan. Vragen die aan de orde zijn: de aard van het systeem, waaronder het aantal haltes, aantal ritten, lengte van het tramstel en de snelheid. Ook is er de vraag of men moet aansluiten bij het bestaande tramsysteem of een nieuw systeem moet introduceren, bijvoorbeeld zelfrijdend. Ook zijn er ruimtelijke keuzes: hoe de metro in de bestaande stedelijke structuur in te passen. Hoeveel van het systeem onder en/of boven de grond? Dit heeft uiteraard ook financiële consequenties.

De partijen die het Rijnenburgakkoord hebben onderschreven erkennen dat het ook nodig is om te kijken naar nieuwe financieringsvormen. Dit veronderstelt dat de huidige financieringsvormen niet voldoende zijn. Waarom is dat het geval? De rijksoverheid heeft de afgelopen meerdere decennia forse aardgasbaten mogen ontvangen. Een aanzienlijk deel van deze baten is geïnvesteerd in infrastructuur. Recent is besloten om niet langer aardgas op te pompen. Daarmee is een belangrijke financieringsbron letterlijk en figuurlijk opgedroogd. Het huidige systeem is voor een groot deel ingericht op het verdelen van de aardgasbaten. De rijksoverheid heeft geconstateerd dat de

financieringsmogelijkheden afnemen en daar komt bij dat de onderhoudskosten van de bestaande infrastructuur toenemen. Een aanzienlijk deel van de infrastructuur is nu meerdere decennia oud en vraagt om onderhoud en aanpassing. Dit betekent dat een groter deel van een kleiner wordend jaarlijks financieringsbudget naar het onderhouden van de infrastructuur gaat. En dat het deel wat geïnvesteerd kan worden in nieuwe infrastructuur kleiner is geworden.

Daar komt bij dat gemeenten en provincies niet in staat zijn of in staat worden gesteld om voldoende belasting te heffen om zelfstandig de volledige kosten voor de investering en het onderhouden van openbaar vervoer te kunnen dragen (Respondenten E en H, d.d. 7 januari 2025 en d.d. 6 maart 2025). In de Nederlandse context is de rijksoverheid de belangrijkste belastingheffer. Jaarlijks stelt de rijksoverheid per gemeente en per provincie een bedrag beschikbaar voor de taken die de gemeente en de provincie moeten uitvoeren. De provincie heeft een eigen belasting in de vorm van opcenten. Opcenten is een belasting op het bezit van een auto. De omvang van deze belasting kan echter de volledige kosten voor de investering voor het onderhoud en de aanleg van provinciale wegen en openbaar vervoer niet dragen. De gemeente heeft de mogelijkheid om belasting te heffen via de onroerend goed zaken belasting (OZB). Dit is een belasting die is gebaseerd op een geschatte waarde van het onroerend goed dat in eigendom is. Maar ook deze belasting heeft een relatief kleine omvang en kan de kosten voor de aanleg van nieuw openbaar vervoer niet volledig dragen. Als we naar de Nederlandse situatie kijken zien we dat dus vooral de rijksoverheid beschikt over de middelen. Dit heeft als gevolg dat steden en regio's vooral op deze financieringsbron zijn gericht.

Een andere manier kan zijn om zogenaamde *value capturing* als instrument in te zetten. De essentie ervan is dat een deel van de waarde toename van gronden die in de buurt van de aan te leggen infrastructuur voor publiek vervoer wordt afgeroomd ten behoeve van de financiering van de infrastructuur. Dit instrument is hierboven toegelicht. In de Nederlandse /Utrechtse context is het relevant om aan te stippen dat veel gronden waar potentieel gebouwd gaat of kan worden in particulier bezit zijn. Dit kan gaan om boerenbedrijven of andere bedrijven die op deze gronden hun werkzaamheden uitoefenen. Het kan ook gaan over beleggers of ontwikkelmaatschappijen die, anticiperend op een mogelijke gebiedsontwikkeling, gronden hebben aangekocht. De hypothese is dat met name bij deze laatste partijen een deel van de te verwachten opbrengst is meegenomen bij de aankoop van de grond en dat dit de mogelijkheden om bij te dragen aan de financiering van openbaar vervoer onder druk zet.

Op 17 juni 20125 maakten het consortium van grondeigenaren in Rijnenburg en de Gemeente Utrecht bekend dat de private partijen bereidt zijn om 200 miljoen euro te investeren in de verlenging van de metrolijn tot in Rijnenburg zelf (Gemeente Utrecht, 2025). Dit zou in totaal een aanvullende investering van 600 miljoen euro vergen, waarvan de private partijen 1/3 willen dragen. De private partijen zetten daarmee een stap naar voren en laten zien dat zij onderkennen dat een belangrijke meerwaarde gelegen is de realisatie van de metrolijn naar de nieuw te bouwen wijk Rijnenburg. Ook is gesteld dat private en publieke partijen zich gaan inzetten om het prijsopdrijvende effect van grondspeculatie zoveel mogelijk tegen te gaan.

4.5 Conclusie institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext

Uitzoomend zien we institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontexten in de regio Kopenhagen en Utrecht met aanzienlijke overeenkomsten. Zowel de regio Kopenhagen als de regio Utrecht worden gekenmerkt door sterke economische kracht, een relatief groot vertrouwen in de overheid en in elkaar (lees de andere partij), en een samenwerkingscultuur waar, in de basis, de wil bestaat om samen aan hoger gelegen doelen en opgave te werken. Beide regio's hebben met voorgaande besluitvormingen en meerlaagse (rijk, regio, gemeente) investeringen aangetoond om tot resultaten te kunnen komen. Beide regio's beschikken over hooggekwalificeerde kennisinstituten en arbeidspotentieel. In beide planningsystemen is in essentie de planningsbevoegdheid bij de gemeente belegd. In beide planningsystemen zijn er echter ruimtelijke verantwoordelijkheden en financieringsmogelijkheden op hogere planningsniveaus belegd, waardoor de noodzaak ontstaat om tot samenwerking over te gaan bij (complexe) gebiedsontwikkeling. Er zijn echter enkele relevante verschillen, die ook in de projectcontext doorwerken. Deze hebben betrekking op de rol van de regio/provincie, de aard van heffen van belasting, de eigendomspositie van gronden en de mate waarin partijen (gezaghebbende onderling en gezaghebbende en allocatieve partijen) elkaar vertrouwen.

5 Empirische studie: casus Kopenhagen

5.1 Inleiding

In dit empirisch deel van de thesis bezien we de ontwikkelingen in Kopenhagen over een langere periode, waarbij we 3 onderdelen onderscheiden:

- De aanleiding en totstandkoming van het plan in 1991-1992 waarin de aanleg van de eerste metro's is gekoppeld aan de gebiedsontwikkeling van Ørestad en waarin ook de financieringsconstructie via *value capturing* en de rollen van de diverse actoren zijn bepaald.
- De verdere ontwikkeling van de benodigde organisaties en de aanpassingen die nodig waren om tot ontwikkeling van andere delen van de stad over te gaan, met name Nordhavn.
- De verdere ontwikkeling van Nordhavn zelf, inzoomend op de afwegingen en besluitvorming over de ontwikkeling van de metro in Ydre Nordhavn.

Het voert te ver om in deze thesis de gehele ontwikkeling te beschrijven. Maar er is wel voor gekozen om de beginfase te beschrijven, zodat inzichtelijk wordt onder welk gesternte het is ontstaan. Naast deze beginfase zoomt de thesis in op een recent afwegingsproces, te weten de verdere uitbreiding van de M4 naar Ydre Nordhavn. Door dit over langere tijd heen te onderzoeken kunnen we beter begrijpen hoe beslissingen met een lange termijnfactor door de tijd heen doorwerken en hoe ze onder druk van interne of externe factoren aan veranderingen onderhevig zijn. Door de actoren van de eerste fase uit 1991-1992 en de actoren uit de huidige fase op elkaar te laten reflecteren wordt het beeld verder verrijkt. Dit is een belangrijke vraag omdat het zich langdurig aan elkaar verbinden van partijen aan een bepaalde strategie ook als een risico kan worden ervaren. Om de effectiviteit van een lange termijn strategie te beoordelen en er van te leren, moet ook daadwerkelijk de lange termijn strategie over die lange termijn worden gezien.



Afbeelding 5.1., Een birdseyeview van de Øresund, met links Denemarken en rechts Zweden. Het toont hoe de auto- en treinbrug tussen Denemarken en Zweden zou aanlanden op het eiland Amager en een connectie met het vliegveld zou maken. De afbeelding toont ook de locatie van Ørestad, de toen nieuw te bouwen wijk. Ook toont het in stippellijn de twee nieuw te ontwikkelen metrolijnen M1 en M2 (Gaardmand, 1991).

Door de casus Kopenhagen als een *best case* te benaderen, biedt het de mogelijkheid om te onderzoeken wat de dominante toegepaste strategieën zijn, waarmee het metrosysteem en de ruimtelijke ontwikkeling tot stand is en wordt gebracht. Na een beschrijving van de ontwikkelingen zullen we het geheel analyseren aan de hand van het opgestelde samenhangende theoretische model.

5.2 De eerste fase 1991-1992.

5.2.1 Inleiding en aanleiding

Om een goed inzicht te krijgen in de casus Ydre Nordhavn is het belangrijk om terug te gaan naar het begin van de aanleg van de eerste metro's en de samenhang met de ontwikkeling van Ørestad. De besluiten die toentertijd zijn genomen werken namelijk nog steeds door in de huidige ontwikkelingen. We beschrijven de ontwikkelingen in het begin van de jaren 1990 aan de hand van twee hoofdrolspelers in de toenmalige besluitvorming: te weten Erik Jacobsen en Anne Grethe Foss. Door eerdere onderzoeken (bijvoorbeeld Katz & Noring, 2017) te koppelen aan de ervaringen van deze hoofdrolspelers ontstaat een mogelijkheid om nader in te gaan op de factoren die in de strategie van belang waren.



Afbeelding 5.2., de nieuw te ontwikkelen wijk Ørestad, rode stip, in de Øresundregio (Ørestadsselskabet, 1994)

Eric Jacobsen was ambtenaar bij het ministerie van Financiën In de jaren 1980. Nadat hij aanvankelijk privésecretaris van de minister was, werd hij later benoemd als hoofd van een afdeling binnen het ministerie van Financiën dat zich bezighield met de begrotingen voor Onderwijs, Cultuur en Verkeer. In deze functie was Jacobsen nauw betrokken bij het opstellen en de onderhandelingen over de begrotingswet. Een belangrijk vraagstuk was het oplossen van diverse bereikbaarheidsvraagstukken in en buiten Kopenhagen. Op rijksniveau was besloten om over te gaan tot de bouw van een brug tussen Denemarken en Zweden. Dit was onderdeel van een groter plan om Denemarken economisch weer op de kaart te zetten. Kopenhagen zelf zat in een diep dal waarbij de toenmalige *lord-mayer of Copenhagen* Jens Kramer Mikkelsen wel eens aangaf dat er maar één kraan in Kopenhagen stond en van daaraf kon men bungeejumpen. Kopenhagen had net als diverse anderen steden in Europa te lijden onder het verplaatsen van diverse industrieën naar lagelonenlanden. Ook de kwaliteit van de woningen was laag en niet geschikt voor gezinnen. Deze gezinnen verlieten het centrum om in de buitenwijken te gaan wonen. Jens Kramer Mikkelsen: “We knew the city was in a desperate situation and we needed to come up with something to address this situation. However, to pay for the grand infrastructure project we needed serious money. We could not raise taxes. Also, we needed agility and flexibility to operate”(Katz & Noring, p. 10). En zoals Mikkelsen terugkijkend stelt in zijn biografie *Jeg er en Kobenhavner*: “Ik kan rondlopen en praten over mijn strandpark, mijn Ørestad en mijn metro, maar ik weet heel goed dat het nooit iets was geworden als we geen meerderheid hadden kunnen verzamelen op het gemeentehuis. Als we het bedrijfsleven en de vakbeweging niet hadden laten geloven dat Kopenhagen het tij zou kunnen keren, was het nooit gebeurd” (Frid-Nielsen, 2023, p. 187). “het was een gezamenlijk project dat ging over het herstel van Kopenhagen”.

Jacobsen stelt dat het realiseren van de verbinding tussen Kopenhagen en de aanlanding van de brug tussen Denemarken en Zweden en de luchthaven een ingewikkeld vraagstuk bleek (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024). Daarom kwamen de minister van Financiën en de stad Kopenhagen overeen dat er iets moest gebeuren, zodat het verkeer van deze brug niet eindigde als een snelweg naar Duitsland. De kosten daarvoor konden niet door de overheid worden gedragen omdat, zoals Jacobsen aangeeft, dat zou betekenen dat ook andere delen van het land om investeringen zouden vragen in het openbaar vervoer en op dat moment, in het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw, beschikte de landelijke overheid niet over deze middelen.

Daar kwam bij dat het gebied tussen Kopenhagen en waar de brug aan landde in het zuiden op het eiland Amager door velen als een vergeten gebied werd gezien zonder veel economische potentie. Kopenhagen was gedurende meerdere decennia ontwikkeld aan de hand van het Vingerplan waarbij, op zich zeer vooruitstrevend, langs een aantal openbaar vervoersverbindingen(zogenaamde S-tog) de ontwikkelingen met name in buitenwijken richting het westen en noorden plaatsvond. De gemeenschappen aldaar waren er volgens Jacobsen aan gewend dat er veel ontwikkelingen plaatsvonden in hun gemeenten en wilde dat graag zien doorgaan (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

Veel zeggend is ook de volgende anekdote die Jacobsen vertelt: Hij was ook vanuit de regering lid van het bestuur van de luchthaven. Het was een particulier bedrijf en in die hoedanigheid kon hij alleen maar met verbazing aanhoren dat het de toenmalige directie de meerwaarde van een treinstation bij de luchthaven helemaal niet zag. Mensen kwamen met de auto. Het is nu een heel normale zaak dat de luchthaven zo goed is verbonden via de trein, en dat er nu goede en snelle verbindingen zijn met Zweden, het hoofdstation en de rest van Europa. De perceptie van Amager in de jaren 1980

illustreert Jacobsen verder met een persoonlijke ervaring: “Toen ik in 1980 naar Kopenhagen verhuisde en een baan kreeg bij het ministerie van Financiën, kwam ik uit de provincie, waar ik had gestudeerd. Ik kreeg een klein appartement in het midden van Amager. Toen ik op mijn eerste werkdag vertelde waar ik woonde, zei een oudere collega: "Amager? Daar kun je niet wonen." (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

5.2.2 Doorbraak

Volgens Jacobsen kwam er een doorbraak toen de leider van de coalitie, de conservatieve minister van Financiën Henning Dyremose en de leider van de sociaal democraten, Svend Auken, samen bepaalden dat een commissie in het leven geroepen moest worden die de verkeersinvesteringen in de hoofdstad ging onderzoeken. Deze taak ging opmerkelijk genoeg in hoofdzaak naar het ministerie van Financiën, en niet naar bijvoorbeeld het ministerie van Transport of Planning. Zoals Jacobsen stelt: het was in hoofdzaak een financieel vraagstuk en er was te weinig vertrouwen in het Ministerie van Transport of het Ministerie van Planning. Dit had er mee te maken dat het Ministerie van Transport te veel gefocust was zijn op bestaande systemen en het ministerie van Planning te veel in de bestaande paradigma's dacht, te weten het Vingerplan.

Voorzitter van de commissie was Hans Würtzen, hoofd van de afdeling begroting van het ministerie van Financiën. Zijn naam werd verbonden aan het rapport van de commissie over de verkeersinvesteringen in de hoofdstad, dat in april 1991 werd gepubliceerd en bekend werd als het Würtzen-rapport (Finansministeriet, 1991). ‘Kantorchef’ Jacobsen kreeg de taak om uit te zoeken hoe de verkeersproblemen konden worden aangepakt. En hoe dit te financieren zonder de landelijke overheid op kosten te jagen. Hij deed dit samen met de planningsdirecteur van de nationale spoorwegen, Anne Grethe Foss en de voormalige planningsdirecteur van het gemeentelijk verkeer, Dan Christensen. De commissie bestond uit circa 15 personen, uit de top van de ministeries en gemeenten. Het secretariaat bestond uit 3 personen van het Budgetdepartementet/Finansministeriet, 3 personen van DSB/Trafikministeriet en 1 persoon van de gemeente Kopenhagen. Gaardman (1991) geeft in *Bro till Drømmeland* aan dat dit relevant is voor de uitkomst.

5.2.3 De keuze voor 2 metrolijnen

“We moesten afwijken van het Vingerplan” stelt Jacobsen. De commissie studeerde op het vraagstuk. Zonder inbreng vanuit bijvoorbeeld het Ministerie van Planning. De opgave was het verbinden van het centrum van Kopenhagen met de luchthaven, het verbinden van het centrum van Kopenhagen met Frederickberg, de gemeente die is ingesloten in de gemeente Kopenhagen en ook zeggenschap opeiste, en het genereren van inkomsten om dit te betalen. In het maandblad *Press* (Relsted, Rusfort, & Dahlin, 1992, p.65) worden de belangen mooi weergegeven: “Anne Grethe Foss wil dat er openbaar vervoer komt naar Amager, Dan Christensen wil dat de gemeente aan de slag gaat en Erik Jacobsen wil dat er iets concreets voortkomt uit het werk van de commissie Wurtzen, maar het mag geen cent kosten”. Het artikel stelt dat als zij een goede weg vinden, dat zij vanwege hun positie binnen het secretariaat, de koers van de hele commissie kunnen veranderen.

Maar kon dit met één lijn worden opgelost? Jacobsen: “De Sociaal Democratische partij had veel kiezers in het midden van Amager. Voor hen zou het beste zijn geweest om het ondergronds te

maken, maar dat had geen visie of financiering. Het zou alleen leiden tot nieuwe uitgaven zonder ontwikkelingskracht. Deze middenoptie was de duurste, maar leverde geen inkomsten op” (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

Voor de verbinding met de luchthaven werd gekozen om een oud treintracé in het oostelijk deel van Amager te hergebruiken, en een groot deel ervan op een dijklichaam of op pijlers op plus 1 te plaatsen. Het was ook de snelste lijn naar de luchthaven, slechts 15 minuten naar het centrum. Het was zeer efficiënt en goedkoop. Maar langs deze lijn waren weinig gronden geschikt voor ontwikkeling (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024). De inkomsten moesten elders gevonden worden. Deze werd gevonden in een stuk land dat grotendeels in bezit was van de landelijke overheid, als militair terrein. Dit deel was niet beschermd als natuurgebied (Frid-Nielsen, 2023, p.138). Het plan werd bedacht om dit gebied met een metrolijn te ontsluiten en als een hoogstedelijk gebied te ontwikkelen, het latere Ørestad. De opbrengsten van de verkoop van deze gronden zouden zowel de metro naar de luchthaven, het deel onder de historische binnenstad naar Fredericksberg als de metrolijn naar het te ontwikkelen gebied moeten betalen. Om dit verder mogelijk te maken zouden functies als een deel van de Universiteit Kopenhagen en de landelijke media (DR) naar het gebied worden verplaatst. Ook een congrescentrum (Bella) en een grootschalig winkelcentrum (Fields) werden voorzien. Jacobsen geeft ook aan dat de stad er op zou gaan sturen dat ontwikkelingen elders in de stad de vraag naar gronden in Ørestad niet zouden verstoren. Dit betekende volgens hem dat diverse particuliere eigenaren langer moesten wachten tot zij hun gronden konden of zelfs kunnen ontwikkelen. Als concreet voorbeeld noemt Jacobsen Refshaleøen, waar een groot deel in bezit is van een pensioenfonds (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

De stad Kopenhagen onderkende het belang van de ontwikkelingen: het zou gaan zorgen voor investeringen in de historische binnenstad. De aanleg van de metro's was onderdeel van een grootschaliger plan, waarbij de geleidelijke ontwikkeling van de leegkomende havens de mogelijkheid zou bieden tot het toevoegen van veel woningen in en nabij het historische binnenstad. De gemeenten in de buitenwijken, langs de S-toglijnen in het Vingerplan, waren echter helemaal niet blij: de ontwikkelingen hier zouden gaan vertragen (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

De havens waren door de economische neergang en uitplaatsing van werkzaamheden en schaalvergroting minder belangrijk geworden voor Kopenhagen. Daar kwam bij dat door de aanleg van de brug naar Zweden vervoer per schip sterk afnam. Net als in andere havensteden werden de vrijkomende gebieden als een belangrijke kans voor herontwikkeling van de stad gezien (Daamen 2010). In het plan van 1991-1992 werd de geleidelijke ontwikkeling van de havens in Kopenhagen naar stedelijke gebieden aangekondigd. Erik Jacobsen geeft echter ook aan dat sommige onderdelen uiteindelijk bewust niet zijn opgenomen in het plan, omdat het anders als te grootschalig zou worden opgevat. Hij stelt vast dat met de huidige aanleg van een autotunnel naar Nordhavn en de aanleg van het nieuwe eiland Lynetteholm nog steeds in de geest van het plan uit 1991-1992 gewerkt wordt. Ook opmerkelijk in die context is het plan om een autotunnel aan de oostkust van de stad te bouwen, waarmee een autoring gerealiseerd wordt en het autoverkeer van uit de oostelijke delen van de stad niet langer door de stad zelf naar het westen moet rijden (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).



Afbeelding 5.3. Gebiedsontwikkelingslocaties in Kopenhagen, zoals genoemd in het Komunneplan Kopenhagen 1993 (Ørestadsselskabet, 1994).

Een medewerker van By og Havn, geeft aan dat er iets bijzonders aan de hand is met het eigenaarschap van de gronden in de te ontwikkelen havens. De gronden waar de havens van Kopenhagen op zijn gebouwd zijn vrijwel allemaal op de zee gewonnen gronden. Deze gronden zijn bij wet eigendom van het koningshuis. En daarmee van de staat (Respondent C, persoonlijk interview d.d. 2 oktober 2024).

Doordat de gronden vooral in eigendom van de staat zijn ontstond volgens Jacobsen een bijzondere mogelijkheid om zonder directe subsidies vanuit de staat de metro te financieren. De staat bracht de gronden in, die de gemeente Kopenhagen vervolgens zou ontwikkelen tot hoogstedelijk gebied, en waarbij vervolgens gronden konden worden uitgegeven aan ontwikkelaars. Dit kon echter niet

zonder 2 aanvullende factoren. Vooruitlopend op de inkomsten zouden leningen aangegaan moeten worden door de stad Kopenhagen. De staat stond garant voor de leningen die de stad, of eigenlijk het bedrijf dat de metro en Ørestad zou gaan bouwen, aanging. (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024) .

Een van de grote discussies was hoeveel rente zou worden betaald voor de lening die werd aangegaan. Jacobsen “We hadden een lagere rente in onze berekeningen omdat we een staatsgarantie veronderstelden. Als er geen risico is, heb je geen rente nodig. Als je een planningsautoriteit bent, kun je beslissen wat er gaat gebeuren. Als je de staat bent, kun je het garanderen, zoals we deden met de bruggen. Kritische economen begrepen niet dat we met staatsgarantie leenden. Maar het bedrijf dat de metro bouwde was geen privébedrijf, maar eigendom van de stad en de nationale overheid. Ze mochten geld lenen tegen dezelfde rente als de staat. Dit was een interessante constructie” (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

Jacobsen betoogt verder: “Is er is risicobereidheid in je adviserende rol en in de politieke beslissingen? We dachten dat als je in het ministerie van Financiën werkt, je je werk hebt gedaan. Het bedrijf werd gefinancierd door grond te verkopen en geld te lenen. Kritische economen zeiden dat we hadden vals gespeeld met de rente”. Erik Jacobsen geeft aan de commissie verschillende perspectieven onderzocht en aannam dat de lening in 2022 zou worden terugbetaald. Als het slechter ging, zou het langer duren (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024). Met betrekking tot dat laatste merkt Anne Grethe Foss op dat de constructie met de staatsgarantie essentieel was om de crisis van 2008 door te komen. Daarnaast was de afspraak dat de gronden alleen mochten worden verkocht als er hoge baten waren, een uitstekende manier om de druk om toch te verkopen in crisistijden te weerstaan. Dit pakte uiteindelijk goed uit toen de economie weer aantrok (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

Er werd niet alleen naar de kosten en baten van de aanleg van de metro gekeken, ook de exploitatie van de te bouwen metro was belangrijk. Jacobsen: “Het was onderdeel van de berekeningen die we maakten. De prijs zou zo en zo moeten zijn, met verhogingen, enzovoort. Een van de moeilijkste dingen was hoeveel klanten er zouden komen. Hoe hoger de prijs, hoe minder klanten”. Foss stelt dat uiteindelijk besloten werd om elk kaartje van de metro 1 Deense kroon duurder te maken dan de treinkaartjes (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024). Foss stond als architect en als eerste directeur van het metrobedrijf aan de basis van de huidige metro.

5.2.4 Ontwerp metro

Ook naar het ontwerp van de metro werd gekeken vanuit een kostenperspectief. Jacobsen: “Er waren discussies. Sommigen zeiden dat het de metrostellen te klein waren en dat er niet genoeg ruimte zou zijn voor alle mensen die vervoerd moesten worden. Anderen zeiden dat niemand naar Amager wilde gaan” (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024). Foss geeft echter aan dat allereerst de kwaliteit centraal is gesteld. Uiteindelijk is daar een zeer kostenefficiënt metrosysteem uitgerold. Zo is er alleen in de historische stad ondergronds gebouwd. De metro's naar de luchthaven en naar Ørestad zijn op plus 1 gebouwd. Waar nodig is dat op pijlers, om de ruimtelijke samenhang te bewaken. Foss stelt dat bouwen op een dam verder geen probleem hoeft te geven, mits de dam goed is ingepast (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

Foss stelt dat er vanuit de ervaring van de gebruiker is gedacht. De gebruiker mag geen barrière ervaren. En dat bedoelt ze zowel in ruimtelijke zin, in termen van wachttijd en in sociale zin, zoals veiligheid. Ruimtelijk is er voor gekozen om doormiddel van hoogwaardige materialen, kwalitatief hoogwaardige trappen en liften een snelle toegang te geven tot de stations. Daarbij is ook heel bewust besloten geen toegangspoorten te plaatsten. De veiligheid wordt volgens Foss bevorderd door de ruimtelijke kwaliteit van de metrostations (waaronder het afgesloten zijn van de sporen), de geregelde aanwezigheid van medewerkers in de station (niet om alleen maar toezicht te houden, maar ook kaartcontrole en onderhoud) maar vooral ook door de zeer hoge frequentie van de metro's. Zo wordt er minder gewacht. En de veronderstelling is dat in langere wachttijden het risico op onveiligheid hoger is. De metro's rijden ook in de nacht door. Dit alles geeft de metro een heel hoge mate van toegankelijkheid en automatisme. De metro is daardoor echt onderdeel van het weefsel van de stad geworden (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

Maar hoe is die hoge frequentie van de metro bereikt? Dit wordt bereikt door het inzetten van korte metro's met een hoge frequentie. Maar, zo stelt Foss, dat zou leiden tot een zeer hoog aantal bestuurders. Foss, met een verleden bij de DSB, de Deense spoorwegen, stelt in het interview heel scherp: "in de commissie werden we het snel eens dat voor de metro een apart bedrijf moest worden opgericht". De DSB zou te zeer vanuit haar bestaande manier van werken denken. Ook hier was een paradigmashift nodig. Een nieuw bedrijf bood de mogelijkheid om het wiel opnieuw uit te vinden" (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

Geïnspireerd door enkele voorbeelden uit o.a. Nice werd gestudeerd op het idee van een zelfrijdend metrosysteem. Dit systeem bood een aantal interessante voordelen: het kon gedurende hele dag worden ingezet, hoog frequent. Daar kwam bij dat het systeem minder afhankelijk werd van personeelsinzet, dat zowel qua bezetting als kosten een opgave is voor een vervoersbedrijf, hoewel het ook niet het grootste deel van de kosten is. Foss geeft aan dat de vakbond aanvankelijk haar bedenking had. Maar er werd aangegeven dat er nog steeds personeel nodig zou zijn. Dit personeel zou niet langer gebonden zijn aan de bestuurdersstoel, maar veel vrijer kunnen worden ingezet voor kaartcontrole, en als aanspreekpunt voor klanten. De vakbond ging overstag (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024). De vraag komt op dat dit misschien ook was omdat het metrobedrijf geheel nieuw was en nog geen bestaand personeel had?

Er was aanvankelijk ook veel weerstand tegen een zelfrijdend metrosysteem bij mensen in de stad. Zou het wel veilig zijn? Maar, zo zegt Foss, dit verdween als sneeuw voor de zon toen de eerste ervaringen werd opgedaan. Nu wordt de metro omarmd en door velen als voorbeeld gesteld voor bijvoorbeeld het verouderde treinsysteem (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024). Overigens zal het S-tog systeem binnenkort ook worden heringericht tot een zelfrijdend systeem (Urban Transport Magazine, 2024). En zoals Jacobsen zegt: "Als ik met mijn kinderen of iemand anders over Kopenhagen praat, denkt niemand dat de metro er niet zou kunnen zijn. Het is heel normaal. Ik heb nog nooit iemand horen zeggen dat we een tram zouden willen of een andere weg zouden moeten nemen. Ze willen gewoon meer." (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

Door de hoge bezetting, de extra 1 DKK per kaartje en de lagere exploitatiekosten stelt Foss dat de metro niet alleen zichzelf kan bedruipen in haar exploitatie, maar dat de exploitatie zelfs tot 50 procent van de kosten van de aanlag kan dekken. Het is een element dat in eerdere onderzoeken nog

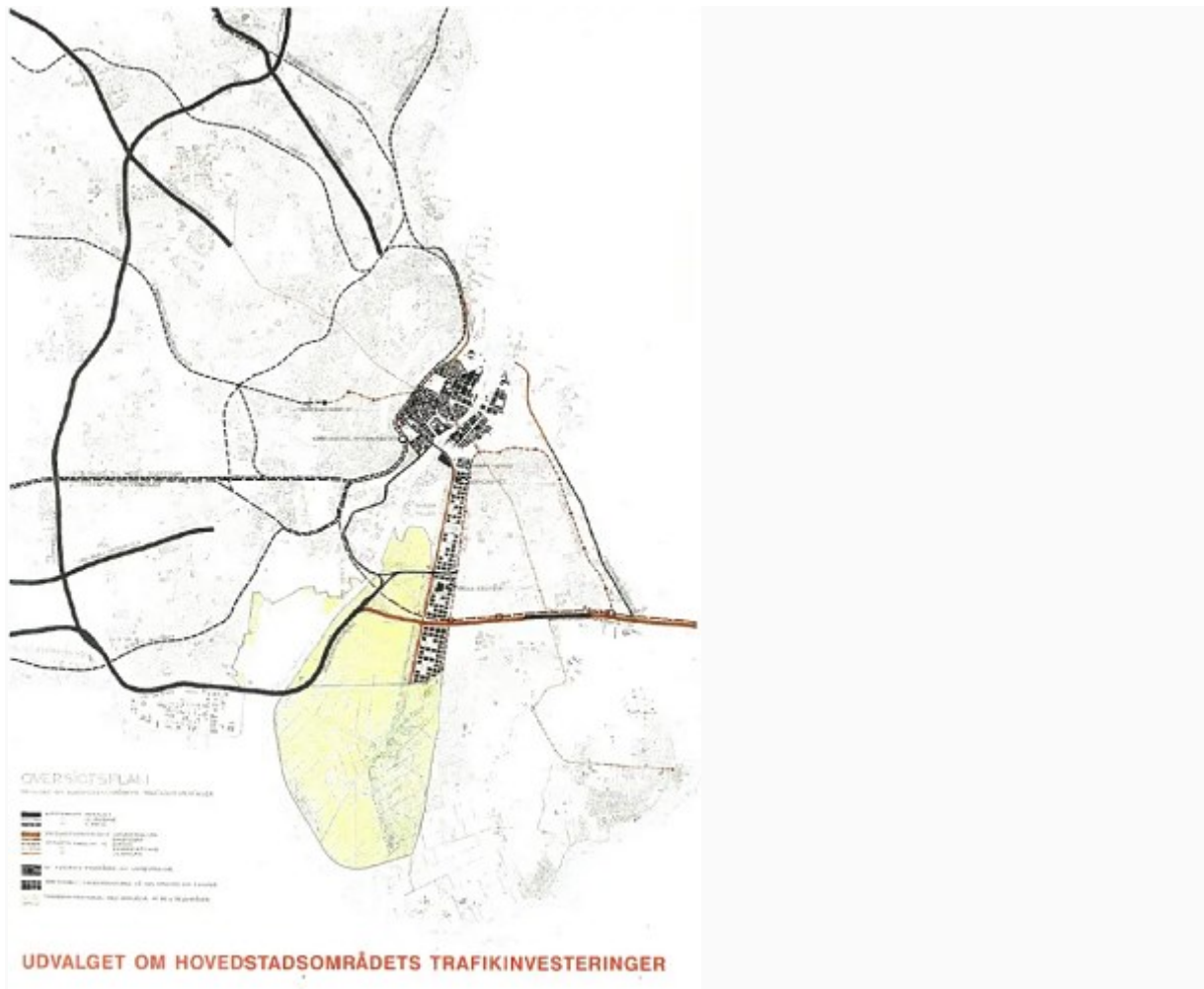
niet zo sterk naar voren is gekomen. De financiering van de eerste metro is dus gedragen door enerzijds de bijdrage uit de exploitatie van de metro's en anderzijds door de *value capturing* van de gronden van het latere Ørestad (Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

5.2.5 Besluitvorming en governance

Voorafgaand aan de beschrijving van de besluitvorming over de eerste metro en het plan voor Ørestad en de financieringsconstructie stelt Jacobsen het volgende: “Je moet de planningsbevoegdheid hebben. Dat is het punt. Je moet eerst een sterke planningsbevoegdheid ontwikkelen en dan kun je het uitvoeren. Deze bevoegdheden waren destijds beschikbaar in Kopenhagen en de staat”. Hoe kwam dat tot stand? Was het al opgebouwd in de 10-20 jaar daarvoor of is het een lange geschiedenis van planningsmacht? “Beide”, antwoord Jacobsen, “want het Vingerplan is een hoeksteen geweest in de planning. Er was al sterk structureel denken. Als je de stad wilt veranderen, moet je dieper in de planning duiken.” (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).

Jacobsen: “Onze minister (van Financiën) stond naast de premier en zei dat we iets moesten doen, want er kwam niets uit.” Daarom stelde de minister van Financiën samen met de leider van de oppositie deze commissie in. Ik werd aangesteld om dit te leiden in goede samenwerking met de stad Kopenhagen, en kon dus het voorstel doen”. “Er waren veel discussies en compromissen, ook vanwege druk vanuit de Deense natuurvereniging. Het kwam er uiteindelijk op neer dat er een politieke beslissing genomen moest worden, omdat niemand het volledig eens kon worden. Het werd een coup tegen de buitenwijken. De staat en het centrum van Kopenhagen waren op één lijn. De buitenwijken waren betrokken bij de technische zaken, maar bij de definitieve tekening niet” (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024). Mede vanuit dit gegeven kiezen Jacobsen, Foss en Christensen (gemeente Kopenhagen) er bewust voor om de andere leden van de commissie niet te informeren, voordat zij politieke steun hebben gekregen van hun respectievelijke politieke kringen (Relsted, Rusfort, & Dahlin, 1992, p.65). Zowel de minister van Financiën, Henning Dyremose, de minister van Transport Kaj Ikast en de over-burgemeester van Kopenhagen Jens Kramer Mikkelsen stemmen snel in. Of zoals Gaardmand (1991, p.60) het omschrijft: de ‘Dyremose-Kramer-Alliancen’.

Het beeld was dat er een politieke meerderheid zou zijn in het parlement en in de stad Kopenhagen. Zodra de drie commissieleden het groene licht krijgen worden in de commissies (technische) argumenten bedacht voor de twee metrolijnen en de ontwikkeling van Ørestad (Relsted, Rusfort, & Dahlin, 1992, p.65). Dit leidde uiteindelijk tot besluitvorming in 1992. Jacobsen stelt dat binnen één dag en één nacht een wetsvoorstel werd gemaakt en ingediend. Het parlement besloot tot vaststelling van de wet *Lov nr. 477 af 24. juni 1992 om Ørestaden m.v.* (Danmark, 1992). Jacobsen stelt: “Een besluit kan worden genomen als er een gedegen plan wordt gepresenteerd en de voordelen ervan aanzienlijk groter zijn dan de nadelen. De meest belanghebbenden zouden voordelen gaan ervaren. Enkele partijen (met name de buitenwijken aan de noord en westzijde) die nadeel gingen ervaren, werden gepasseerd” (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024).



Afbeelding 5.4. Het rapport van de commissie Wurtzen over de verkeersinvesteringen in de regio Kopenhagen uit 1991. Het rapport diende als basis voor de Ørestad-wet, die de weg vrijmaakte voor zowel de gebiedsontwikkeling van Ørestad als de aanleg van de metrolijnen M1 en M2 (Finansministeriet, 1991)

Besloten werd een nieuw bedrijf op te richten dat zich zou toeleggen op de bouw van de metro en de ontwikkeling van Ørestad, genaamd Ørestadsselskabet (1992). De stad (55 procent) en de staat (45 procent) werden aandeelhouder en hadden daardoor zeggenschap. Foss werd aangesteld als eerste directeur. Doordat in het bedrijf zowel aan de inkomsten als aan de uitgavenkant werd gewerkt en werd besloten bleek het snel daadkracht te tonen. Het bedrijf stelde een plan op voor de ontwikkeling van Ørestad, via het uitschrijven van een ontwerpuitvraag. Daarna kon het bedrijf een lening aangaan op basis van de te verwachten inkomsten uit de grondopbrengst (*value capturing*) en de staat stond garant. De staat stuurde er ook op dat bepaalde functies zich in het nieuwe stadsdeel gingen vestigen. De rol van de stad Kopenhagen was verder dat het eisen meegaf voor de ontwikkeling en de ontwikkeling ruimtelijk mogelijk maakte (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024, Katz& Noring, 2017). De M1 metrolijn werd in 2002 geopend. De M2 lijn in 2007. Het eerste kantoorgebouw in Ørestad werd in 2001 opgeleverd. (Katz& Noring, 2017).

METRO



Afbeelding 5.5. Kaart metrosysteem M1 en M2 (Katz & Noring, 2017, p. 12)

Op de vraag hoe Jacobsen en Foss nu terugkijken hierop zijn beiden erg trots op het resultaat. Ondanks de vastgoedcrisis van 2008 is de ontwikkeling van Ørestad niet stilgevallen stelt Foss. Het aantal inwoners is begin 2024 vastgesteld op 10.651 (City Population, z.d.). Het doel is nog fors door te groeien tot aan 25.000 inwoners. Ørestad biedt nu plaats aan het grootste shoppingcenter van Scandinavië, het Bella Center, het grootste tentoonstellings- en conferentiecentrum van Scandinavië, DR village en de Royal Arena. Jacobsen geeft ook hier weer aan dat als je planningskracht hebt je het moet inzetten: het verplaatsen van een deel van de universiteit, het positioneren van de Deense Media en het tentoonstellingscentrum gaven ieder voor zich draagvlak voor de ontwikkeling (Respondent A, d.d. persoonlijk interview 2 juli 2024, Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

De metro functioneert zo goed dat het aantal gebruikers telkens toeneemt. Ook als machine voor het betalen van een deel van de bouw van de metro werkt het, stelt Foss. Ook Jens Kramer Mikkelsen is

outsproken over het resultaat: “It created the precedent for cross-partisan collaboration and collaboration between national and local governments. These became prerequisites for the successful operations of CHP City and Port development on market terms. It is a job well done!” (Katz & Noring, 2017, p. 13).



Afbeelding 5.6. De op plus 1 gesitueerde metro in Ørestad (Foto: Thomas de Laine, 26. juli 2004.)

Ruimtelijk is er wel het een en ander op aan te merken volgens Jacobsen en Foss. De grootschaligheid en het opsplitsen van functies is niet iets wat je nu nog wilt toepassen, volgens hen. Het naar binnen gekeerde grootschalige winkelcentrum Fields is daar het beste (of eigenlijk slechtste) voorbeeld van volgens Jacobsen en Foss. Beiden verwijzen naar de ontwikkeling van Nordhavn als een voorbeeld waarbij de functies wel meer gemixt worden (Respondent A, persoonlijk interview d.d. 2 juli 2024, Respondent B, persoonlijk interview d.d. 26 september 2024).

Een medewerker van By og Havn merkt op dat de huurprijzen in Nordhavn de hoogste zijn van de stad. En dat ze juist laag zijn in Ørestad. Er bestaat een risico dat Ørestad een doorvoer- of verzamelplek wordt voor mensen die in Kopenhagen willen wonen maar het niet goed kunnen betalen. De stad onderkent dit en stuurt op aanpassingen in het programma. Dit leidt volgens Marc Jørgensen dan wel tot opgaven aan de opbrengstenkant, terwijl een forste schuld gedragen moet worden en uiteindelijk natuurlijk ook afbetaald (Respondent C, persoonlijk interview d.d. 2 oktober 2024).

Van Zoest en Daamen merken op dat in Kopenhagen een verbreding van de sociaal-maatschappelijke doelstellingen een bijstelling van de bekostigingsstrategie in Kopenhagen noodzakelijk maken. Zij wijzen daarbij op toenemende eisen met betrekking tot behoud van milieu en natuur (Daamen & van Zoest, 2021). Zie daarvoor ook de casus Ydre Nordhaven.

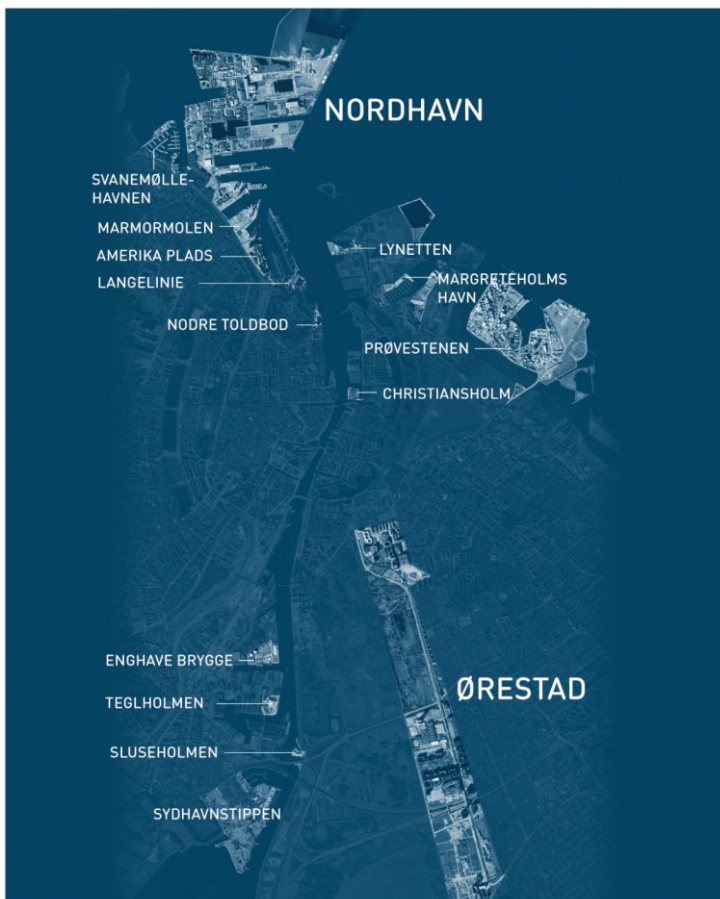
5.3 Verdere metrobouw en organisatorische ontwikkeling

5.3.1 Van de Ørestadsselskabet naar By og Havn en Metroselskabet.

Voordat we in kunnen gaan op de planvorming van Nordhavn en daarna in meer detail op Ydre Nordhavn is het van belang om een beschrijving te geven van de doorontwikkeling van de organisaties die er bij betrokken zijn. Kartz en Noring (2017) geven een overzicht hiervan in *The Copenhagen City and Port Development Corporation: A model for Regenerating Cities*.

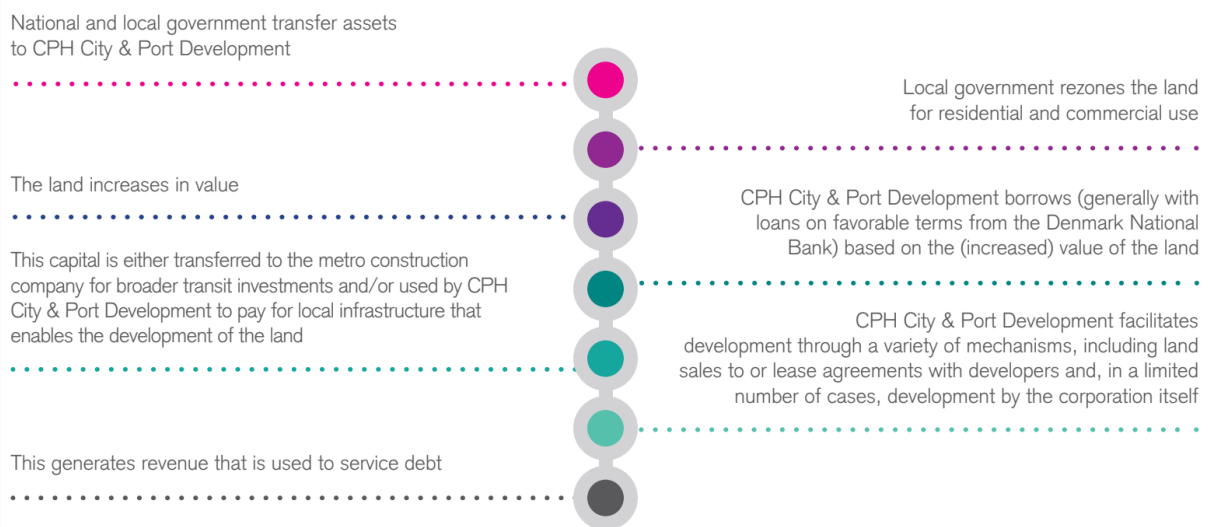
Katz en Noring (2017) beschrijven dat een herstructurering van de havens in Kopenhagen plaatsvond in de jaren 1990. Het havenbedrijf had jaarlijkse tekorten en vulde deze op met de verkoop van land aan particulieren. Voorzien werd dat de achteruitgang verder zou worden vergroot door de opening van de brug tussen Denemarken en Zweden in 2000. Om juist zelf voordeel te kunnen halen van de ontwikkeling van vrijkomende gronden werd de Port of Copenhagen Ltd verantwoordelijk voor management en ontwikkeling van de haven. Dit werd vanaf 2001 gezamenlijk gedaan met de Malmö Hamn A/B in de organisatie Copenhagen Malmö Port AB (CMP). De CMP was geen directe eigenaar van de gronden maar leende ze van de Port of Copenhagen Ltd.

Besloten werd om de activiteiten van de Ørestadsselskabet te splitsen in een deel dat de ruimtelijke ontwikkeling en beheer doet en een deel dat de ontwikkeling en beheer van de metro op zich zou nemen (Katz & Noring, 2017). Foss geeft aan dat dit o.a. kwam doordat ook andere gebieden (in het eigendom van de Port of Copenhagen Ltd) tot ontwikkeling zouden worden gebracht, waaronder (delen van) Sudhavn en Nordhavn, en dat het logisch was ze in één organisatie onder te brengen met de opgave voor Ørestad. Een andere belangrijke reden was dat de metro zich verder uitbreidde over de stad en ook een eigen specifieke opgave was. Maar zo geeft Foss aan: de samenhang tussen de twee nieuwe entiteiten bleef heel sterk. De nieuw op te richten gebiedsontwikkelingsorganisatie genaamd By og Havn, zou zorg dragen voor de ontwikkeling van gronden én vooraf, uit de te verwachten winst, een bedrag overmaken aan het nieuw op te richten metrobedrijf, genaamd Metroselskabet, om de bouw van de metro naar de te ontwikkelen gebieden mogelijk te maken. By og Havn kon het bedrag overmaken vanwege een nog steeds bestaande constructie van het aangaan van een lening met staatsgarantie, waardoor deze als een lening met zeer laag risico werd gezien. In feite werd het model wat ingezet was met de ontwikkeling van Ørestad verder uitgebreid over, met name, de havens van de stad (Respondent B, d.d. 26 september 2024).



Afbeelding 5.7. De gebieden waar By og Havn ontwikkelt. Het nieuw aan te leggen eiland Lynetteholm staat niet op deze afbeelding. (By og Havn, z.d.)

THE MECHANISM, SIMPLE AND EFFECTIVE, GENERALLY WORKS AS FOLLOWS:



Figuur 5.1. Het mechanisme waarmee staat, stad, By og Havn en Metroselskabet de metrobouw voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling financieren. (Katz & Noring, 2017, p. 17)

Volgens Katz en Noring (2017), maar ook volgens Jacobsen en Foss heeft het mechanisme veel voordelen (Respondent A, d.d. 2 juli 2024, Respondent B, d.d. 26 september 2024). Zij zien dat door het toepassen van deze opeenvolging van stappen de meerwaarde van de grond telkens toeneemt. Het is volgens hen relevant dat het metrobedrijf de investeringen zodanig doet dat de gronden optimaal in waarde toenemen: de locatie en aard van de stations en metro doet ertoe. Daarvoor is het weer nodig dat By og Havn (en daarachter de stad Kopenhagen via het ruimtelijk mogelijk maken ervan) een plan maakt waarbij zo veel mogelijk woningen kunnen profiteren van de nabijheid van een metrostation. Dit vraagt om een zorgvuldige voorbereiding en goede afstemming tussen de twee bedrijven en de stad Kopenhagen. En daarnaast met de staat, die ook vertegenwoordigt is in de besturen van de twee bedrijven via haar aandeelhouderschap. Dit is tot stand gekomen doordat de staat haar havengronden ingebracht heeft in de ontwikkelorganisatie, en daarvoor een aandeelhouderschap heeft verkregen. De staat heeft in 2014 haar aandeel afgebouwd naar 5 procent. Een medewerker bij By og Havn, merkt hierover op dat dit natuurlijk de zeggenschap van de stad heeft vergroot, maar dat tevens de verantwoordelijkheid van de schuld die By og Havn moet dragen nu ook voor 95 procent rust op de schouders van de inwoners van Kopenhagen. Daarmee neemt de druk toe voor de stad en By og havn om voldoende ontwikkelmogelijkheden te blijven leveren (Respondent C, d.d. 2 oktober 2024).

Relevant voor de casus is verder dat de staat in 2014 haar gronden in Nordhavn heeft geherwaardeerd. De gronden werden fors hoger gewaardeerd. Deze verhoogde waardering werd ingezet om de metro naar Nordhavn te betalen, inclusief twee extra metrostations (Katz & Noring 2017, p. 18, en By & Havn, 2015).

By og Havn heeft geleerd dat het meest logisch is om haar schulden niet te snel af te betalen, maar er voor te zorgen dat zij de gronden kan uitgeven op die momenten dat de waarde het hoogst is (Katz & Noring, 2017). Dit kan ook betekenen dat By og Havn gronden aanhoudt totdat de ruimtelijke ontwikkeling al verder is gevorderd, lees dat de metro is aangelegd. Volgens Foss is dit ook in 2024 nog het geval en kan politieke druk goed worden weerstaan (Respondent B, d.d. 26 september 2024). Volgens Casten Koch, oud hoofd van het bestuur van By og Havn, is de depolitisering van By og havn bereikt doordat het onder de nationale wetgeving valt. Foss stelt dat het essentieel was en is dat de beslissing over de gronduitgifte bij het bestuur van By og Havn ligt en niet bij de stad zelf. Ze wijst ook op statuten die By og havn verplichten om alleen gronden uit te geven tegen de juiste waarde. De wettelijke opdracht om commercieel te werken biedt volgens haar weerstand tegen de waan van de dag. Daarmee wordt, zo stelt Foss, voorkomen dat tegen lage inkomsten gronden worden uitgegeven. Denk in de lange termijn, zo stelt Foss. (Respondent B, d.d. 26 september 2024).

Katz en Noring (2017, p. 29) maar ook Foss en Jacobsen (Respondent A, d.d. 2 juli 2024, Respondent B, d.d. 26 september 2024) benadrukken het belang van een goede vertegenwoordiging in de besturen van zowel By og Havn en Metroselskabet. In de besturen zitten vertegenwoordigers van de aandeelhouders. Hoewel de statuten de kans op minder gepolitiseerde besluitvorming in de hand werken, is het wel heel belangrijk dat de contacten op nationaal en lokaal niveau heel goed zijn en dat de lange termijn strategie ook daar blijft door klinken. Foss geeft aan dat er verder geen ander orgaan bestaat waarin wordt afgestemd. Een vertegenwoordiger van het Metrobedrijf geeft aan dat zij dit mist nu Metroselskabet zich verder ontwikkelt: een plek waarin de belangen van de twee organisaties en de belangen van de diverse gemeenten in de regio samenkomen (Respondent F, d.d. 16 januari 2025).

Doordat de (geplande) gebiedsontwikkelingen direct zorgen voor inkomsten voor de bouw van metro's worden de discussies over fondsen voor deze metro's gedepolitiseerd (Katz & Noring, 2017, p. 28). De lobby voor gelden vanuit lagere overheden naar hogere overheden is daardoor veel minder noodzakelijk.

In een interview met een vertegenwoordiger van een grote gemeente in Denemarken wordt het volgende gesteld: "je kunt altijd discussiëren over de voor- en nadelen van het organisatiemodel dat wij in Kopenhagen hebben gekozen. Het meest significante voordeel is dat de uitvoeringsorganisaties een duidelijke, goed gedefinieerde lange termijn focus meekrijgen op hun eigen prioriteiten, waarmee belangenconflicten worden voorkomen, die zouden ontstaan als alles uit een enkele publieke instantie zou worden georganiseerd. Aan de andere kant, het verzekeren van coördinatie en prioritering van tegenovergestelde belangen over verschillende stakeholders kan uitdagend zijn, en maken processen soms lastig (Respondent I, schriftelijk interview, d.d. 3 april 2025).

5.3.2 Keuzes voor de M3 en M4

Inmiddels zijn de M3 en het grootste deel van de M4 metrolijnen aangelegd. De M3 lijn of ook wel de cirkellijn genoemd, is aangelegd om het centrum te verbinden met de wijken die ten oosten, noorden en westen liggen. Jacobsen geeft aan dat deze lijn grotendeels onder bestaande bebouwing doorloopt en dat mogelijkheden tot ontwikkeling van gronden en dus *value capturing* beperkt waren. Andere bronnen van inkomsten waren nodig. Jacobsen was als gemeentesecretaris voor de gemeente Kopenhagen ook betrokken was bij deze afweging. De belangrijkste oplossing werd gevonden in de verkoop van het gemeentelijk energiebedrijf. Jacobsen: "In 2000 besloten we tot deze deal en hij werd getekend op mijn laatste dag in functie". (Respondent A, d.d. 2 juli 2024).



Afbeelding 5.8. Een weergave van de tot op 2025 aangelegde metrolijnen. De M3 in rood en de M4 in bouw. Opgemerkt moet worden dat het de zuidelijke uitbreiding van de M4 recent in 2024 is geopend (Van Zoest & Daamen, 2023).

De M4 lijn verbindt Nordhavn in het noorden met Sydhavn (en verder) in het zuiden. Het eerste deel naar Nordhavn is in geopend in 2020. Een aanvullend deel in Ydre Nordhavn is momenteel in voorbereiding (nog niet getoond in bovenstaande afbeelding 5.8.). Het is dit deel waarop we in dit onderzoek ons nader zullen verdiepen. Het deel van de M4 naar Sydhavn en verder naar Ny Ellebjerg is recent in 2024 geopend.

De keuze voor de M4 als aftakking van de M3 naar Nordhavn is onderdeel geweest van een complexe afweging, waarbij ook aftakkingen naar andere delen van de stad in beeld waren. Aanvankelijk was een aftakking vanaf Nørrebro richting de wijken in het noordwesten in beeld. Vertegenwoordigers van deze wijken lobbyden er voor. Deze wijken boden echter niet veel ontwikkelmogelijkheden. Uiteindelijk kwamen de staat en de gemeentes Kopenhagen en Frederickberg in december 2005 tot een politieke overeenkomst, welk in wet werd vastgelegd in juni 2007 (Transportministeriet, 2007).

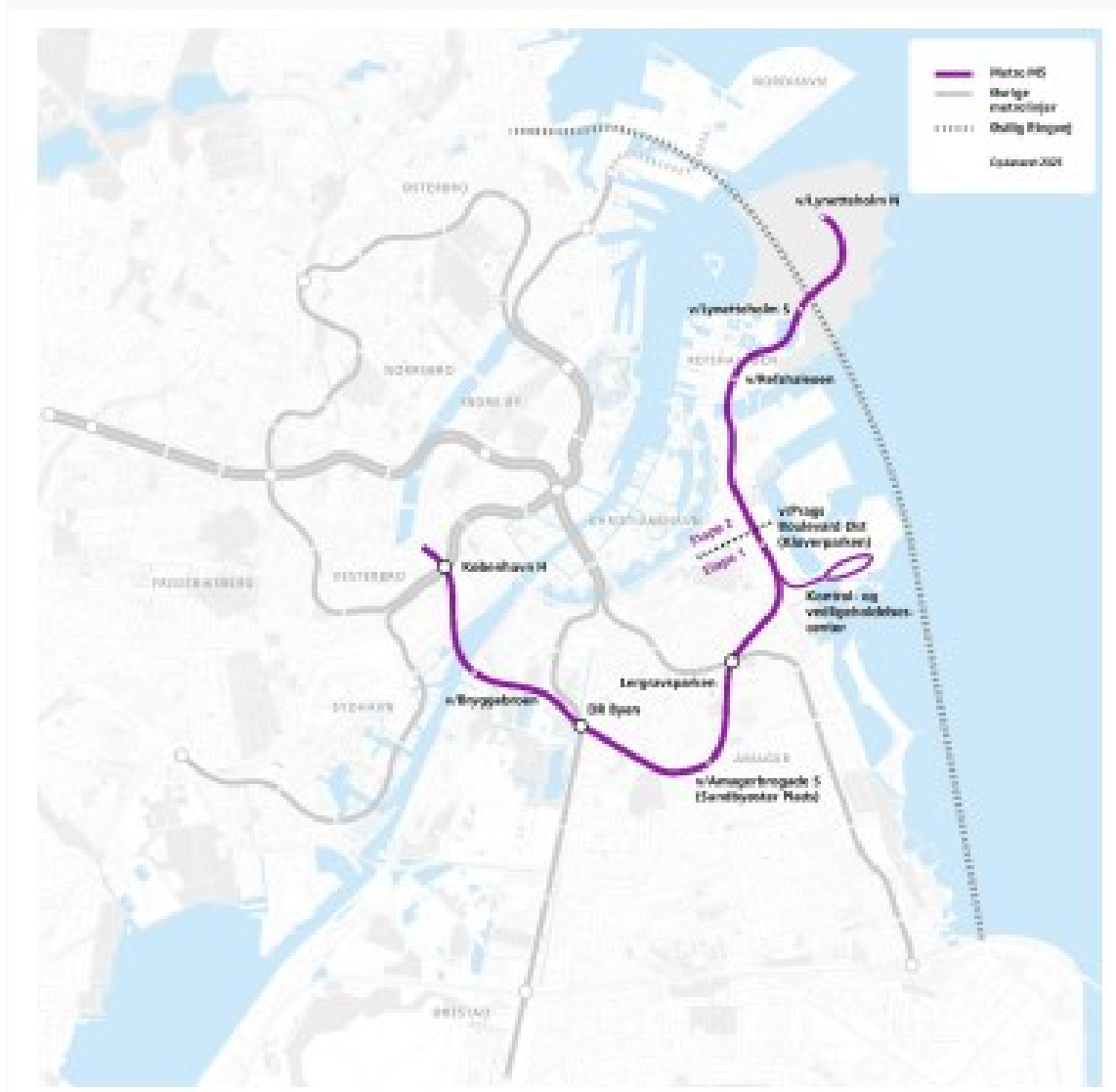
Gekozen werd voor de aftakking naar Nordhavn, waarbij opnieuw gekozen is voor de Ørestad-systematiek: voorrang geven aan de bouw van een metro als aanjager van ruimtelijke ontwikkeling, naar delen van de stad die de mogelijkheid geven voor grootschalige ruimtelijke ontwikkeling én *value capturing*. Een bijkomend belang was de inzet om daarbij de nieuwe inwoners vanaf het begin te verleiden meer gebruik te maken van openbaar vervoer en minder van de auto. Opmerkelijk in dat kader is wel dat ook fors geïnvesteerd wordt in de autobereikbaarheid van de nieuwe wijk (zie onder) en dat de parkeernorm niet of nauwelijks naar beneden is bijgesteld (Respondent C, d.d. 2 oktober 2024). Het betekent wel dat de inwoners van de ooit beoogde Nordvestmetro nog steeds zijn aangewezen op de bus (Myldretid, z.d.).

5.3.3 Plan- en besluitvorming voor de M5

Recent, op 28 maart 2025 is bij wet besloten over de aanleg en financiering van de M5. Het betreft een afspraak tussen de regering en de stad Kopenhagen over de stadsontwikkeling en infrastructuur in Lynneteholm. (Transportministeriet & Københavns Kommune, 2025). Opvallend is dat het construct van deze wet veel overeenkomsten heeft met de wet uit 1991-1992. Ook hier is er sprake van de uitgifte van (nieuwe) grond door de staat aan de stad, een grootschalige stadontwikkeling die geld moet gaan opbrengen voor een aan te leggen metro. Ook hier is er voor gekozen om voorrang te geven aan een metro die via een deel van de bestaande stad, toegang zal geven tot een nieuw aan te leggen stadsdeel. Daarmee is ook gekozen om geen voorkeur te geven aan mogelijke andere verbindingen.

Deze nieuw aan te leggen metro M5 zal in twee stappen aangelegd worden. De eerste stap is vanaf het centraal station, via een tweede ondergrondse verbinding naar het eiland Amager, en vandaar in een boog door het centrale deel van Amager, tot aan v. Pagsboulevard. Dit deel is beoogd voor 2036. Een medewerker van het metrobedrijf geeft aan dat dit inclusief een lijn naar een nieuw metrodepot betreft (Respondent F, d.d. 16 januari 2025). Het tweede deel loopt via Refshaleøen naar het nieuw aan te leggen eiland Lynetteholm (realisatie 2045). Respondent F benadrukt het belang van de M5, die een tweede verbinding zal bieden tussen de eilanden Sealand en Amager. De huidige enkele verbinding is bijzonder druk aan het worden en een alternatief is nodig, stelt zij. Het (schier-) eiland Lynetteholm biedt de mogelijkheid om een deel van de bescherming tegen het water op zich te nemen en biedt kansen voor grootschalige ontwikkeling van woningbouw voor circa 50.000 inwoners en 30.000 arbeidsplaatsen. (Transportministeriet & Københavns Kommune, 2025). Het besluit is net

als het besluit uit 1991 over de M1 en M2 en Ørestad een voorbeeld van wat Respondent F omschrijft als denken in termen van 100 jaar. (Respondent F, d.d. 16 januari 2025).



Afbeelding 5.9. Weergave tracé M5 in paars. De M5 lijn vanaf het Centraal Station van Kopenhagen, via een tweede verbinding onder de haven door, naar Amager via het te ontwikkelen Refshaleøen, naar het nieuwe eiland Lymetteholm (Transportministeriet & Københavns Kommune, 2025, bijlage 1, p.9).

Het besluit over de aanleg van Lymetteholm kwam stapsgewijs tot stand na een principeakkoord tussen de regering en de stad Kopenhagen in 2018. De ontwikkeling van Lymetteholm tot nieuw stadsdeel is beoogd klaar te zijn in 2070. Het is belangrijk om te beseffen dat het in essentie een voortzetting van de eeuwen oude werkwijze is waarbij de stad telkens delen op de zee heeft veroverd. Zij doet dit ook om de vrijkomende gronden van alle bouwwerkzaamheden (van o.a. de aanleg van de metro en de oostelijke ringweg) te kunnen storten. Dit draagt bij aan het lokaal kunnen opslaan van deze grondstoffen. Door de eeuwen heen is Kopenhagen in oppervlakte gegroeid door kustwateren op te vullen met grond en bouwmaterialen welke vrijkwamen bij de bouw van de stad. Lymetteholm is in essentie een voorzetting van deze systematiek (Københavns Kommune, z.d.).

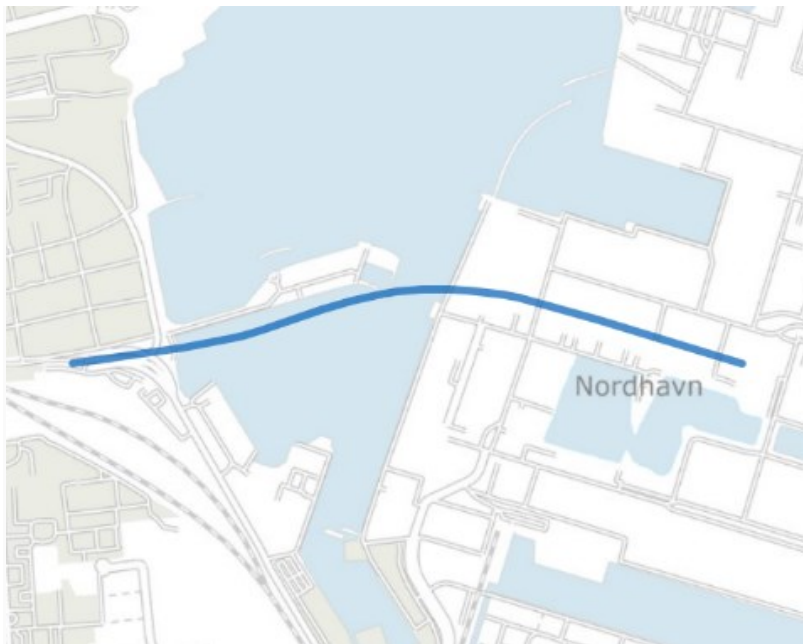
Rondom het besluit tot aanleg van Lynetteholm was er in Kopenhagen een intensief debat. Er werden bezwaren geuit tegen deze ontwikkeling, met name vanuit de natuurorganisaties (Københavns Kommune, z.d.). Ook is de vraag of stelling opgeworpen dat de stad Kopenhagen zich te afhankelijk heeft gemaakt van het mechanisme om gronden te kunnen creëren en opwerken naar hoofdstedelijke milieus en daarmee o.a. doelen als de aanleg van de metro te kunnen financieren. Ook zijn er zorgen geuit dat met de aanleg van Lynetteholm in essentie ook tot de aanleg van de metro en een oostelijke ringweg zou worden besloten, waarvan de milieu gevolgen nog onvoldoende bekend zijn (Ankerstjerne & Horneman, 2020) . Met het besluit van mei 2025 is daartoe inderdaad een belangrijke stap gezet.



Afbeelding 5.10. Impressie Lynetteholm, met links Nordhavn.(By og Havn, z.d.)

5.3.4 Ook aandacht voor de auto

Het is hier relevant om vast te stellen dat hoewel Kopenhagen zich sterk inzet voor met name de fiets en het openbaar vervoer, dit niet betekent dat het geen aandacht heeft voor het wegennetwerk. De aanleg van de Nordhavntunnel, om het autoverkeer naar en van Nordhavn snel te kunnen afwikkelen is daarvan een belangrijk voorbeeld. Katz en Noring (2017, p. 28) merken op dat elke keer als By og Havn meer verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld, zoals de realisatie van de Nordhavntunnel, dat vooraf gegaan moet worden door een besluit op nationaal niveau, wat betekent dat over het geheel politieke spectrum, nationaal en op stedelijk niveau overeenstemming moet worden bereikt.



Afbeelding 5.11. Tracé Nordhavn-tunnel (Vejdirektoratet, z.d.)

En de beoogde aansluitende oostelijke rondweg (met een tunnel van meer dan 10 km) duidt erop dat er ook veel aandacht uitgaat naar het faciliteren van de auto. Overigens ook met als doel om het autoverkeer in en door het centrum van de stad te kunnen verminderen (Sund & Bælt, z.d.).



Afbeelding 5.12. Plan voor de oostelijke ringweg, grotendeels ondergronds en onder de zee (Sund & Bælt, z.d)

Het plan voor de aanleg van de Nordhavntunnel en een MER-onderzoek naar de oostelijke ringweg is opgenomen in het Infrastructuurplan 2035 waarover een meerderheid in het Deense parlement (Folketing) op 28 juni 2021 mee heeft ingestemd (Sund & Bælt, z.d.). Jacobsen geeft aan dat het slim kan zijn om de huidige tunnelfabriek van de Fehmarnbelt-verbinding tussen Duitsland en Denemarken te gebruiken om ook de tunnelelementen voor de Oostelijke rondweg te bouwen, zoals het plan veronderstelt (Respondent A, d.d. 2 juli 2024).

5.4 De casus Ydre Nordhavn

5.4.1 Inleiding

In de afgelopen paragrafen hebben we een beeld geschetst van de plan- en besluitvorming voor de eerste metro in Kopenhagen in het begin van de jaren 1990. Ook hebben we geschetst hoe daarvoor *value capturing* is ingezet. En hoe het ontwerp van de metro bijdraagt aan de kwaliteit van de te ontwikkelen omgeving, en ook via de exploitatie van de metro kan worden bijdragen aan de ontwikkeling en bouw van metrolijnen. Ook is een beeld geschetst van de toekomstige ontwikkelingen m.b.t. de metrolijn M5 en ontwikkelingen met betrekking tot de auto, ook ten behoeve van de bereikbaarheid van Nordhavn. Ook is een beeld gegeven van de organisatievormen die daarvoor in het leven zijn geroepen. We maken nu de stap naar de planvorming voor de ontwikkeling van Nordhavn. Om daarna te kunnen inzoomen op de besluitvorming voor de planvorming en besluitvorming voor de ontwikkeling van Ydre Nordhavn.

5.4.2 Nordhavn, van visie en strategie naar uitvoering fase 1

Dit van oorsprong vanaf eind 19^{de} eeuw op de zee veroverde gebied ontstond door middel van *landfill* en is vervolgens ingericht en gebruikt als haven, Het betreft een zeer groot gebied, en is relatief nabij het historisch centrum gelegen (By & Havn, z.d.) . Interessant is ook dat Nordhavn ook later verder groeide door *landfill* van de bouw van de metro's en de bouw van de Øresundbrug en tunnel (Ugeavisen, z.d). Al vanaf de jaren 1990 was het in beeld dat de nadruk op de havens zou afnemen en mogelijk zou kunnen worden her-ontwikkeld (Respondent A, d.d. 2 juli 2024)



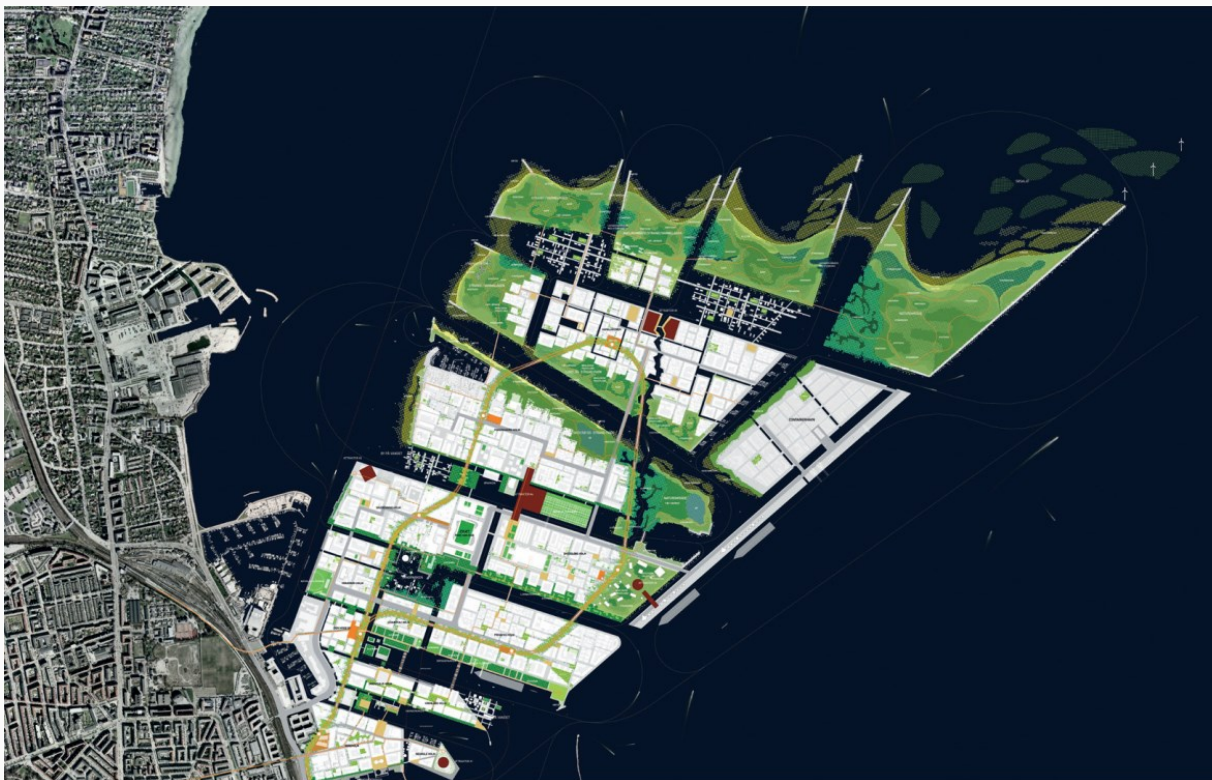
Afbeelding 5.13. De groei van Nordhavn door *landfill*. Uit *Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revisie* (By & Havn, Cobe, Sleth, & Raw Mobility, 2023, p. 62)

In 2005 maakten de Deense regering en de stad Kopenhagen een zogenaamde principeafspraken om Nordhavn te gaan ontwikkelen. Het werd door het Deense parlement (Folketing) in wet omgezet op 22 mei 2007. (By & Havn, z.d.) Zoals hierboven toegelicht ligt ook hier de overdracht van gronden in bezit van de landelijke overheid aan de basis van de financiering van de benodigde investeringen t.b.v. bereikbaarheid en andere doelen (Katz & Noring, 2017 p. 18-19).

In 2008 werd een ideeënprjzsvraag voor de ontwikkeling van Nordhavn door By og Havn uitgeschreven. De ontwikkeling van Nordhavn werd gepresenteerd als de grootste ontwikkeling in Scandinavië voor de komende decennia. Respondent C licht toe dat deze uitvraag in samenwerking met de stad Kopenhagen is voorbereid. De staat en gemeente geven via wetgeving en stedelijke visies randvoorwaarden mee en By og Havn vertaalt deze naar een uitvraag (Respondent C, d.d. 2 oktober 2024). De uitvraag was er op gericht om een ontwerp te leveren voor een duurzame stad voor de toekomst, ecologisch, levendig, voor iedereen, aan het water, dynamisch en met duurzame mobiliteit

(By & Havn, 2009). Een belangrijke inspirator hierin was de UN Climate Summit COP 15, in december 2009. De stad wilde zich hier graag op een duurzame wijze presenteren.

Er waren 180 indieners uit de gehele wereld. Er werden drie indieners als gezamenlijke winnaars aangemerkt. Deze indieners kregen 2 maanden de tijd om hun plan verder uit te werken. In maart 2009 werd de winnaar bekend gemaakt. Het ontwerp 'Nordholmene – Urban Delta door Cobe, Sleth en Ramboll werd gekozen. De jury stelt in haar rapport: "The entry entiteld 'Nordholmene – Urban Delta' stands out because of its visionary, compelling and well prepared proposal for implementation of the vision for the development of Nordhavnen as the sustainable city of the future, featuring environmental responsibility, social diversity and added *value*". En verder: "The area is used in such a way that buildings and green areas are combined in a very meaningful manner, and the extraordinary and very great potential of Nordhavnen is excellently utilized". "The area is laid out as a relatively compact city district with buildings reflecting the Copenhagen skyline and the cultural harbor environments worth preserving, the low city with its characteristic spires." (Juel-Christiansen, Lund, Martinussen, & Halvorsen, 2008, zoals geciteerd in By & Havn, 2012, zie ook By og Havn, 2008).



Afbeelding 5.14. Het winnende ontwerp voor de ontwikkeling van Nordhavn. In het plan is een loop voor de metro opgenomen met 7 stations. (By & Havn, 2009, p. 15)

Zoals Cobe het zelf omschrijft: "Het nieuwe Nordhavn is opgevat als een stedelijke archipel of een reeks dichtbevolkte wijken aan het water. Het masterplan Nordhavn, dat eiland voor eiland plant, is geen ideale stadsvisie, waarin elk detail wordt gespecificeerd, maar eerder een robuuste en flexibele richtlijn die bedoeld is om toekomstige generaties stedenbouwkundigen te inspireren. Het is een manier om een van de grote uitdagingen van stadsplanning aan te pakken: ontwerpen voor de behoeften en eisen van vandaag, terwijl we proberen de grote milieu-uitdagingen die onze toekomst vormgeven te voorspellen en aan te pakken" (Cobe, z.d.).

De 'Urban strategy' is er op gericht om Nordhavn als een integraal onderdeel van Kopenhagen te ontwikkelen, gebaseerd op de identiteit van Kopenhagen (By og Havn, 2012, p.15.). Zowel Jacobsen als Foss benoemen in hun interview dat dit ook is ingegeven door de kritiek op Ørestad als een meer afgezonderd en in stedenbouwkundige termen veel meer afwijkend van de fijnmazige maar toch stedelijke korrel van het Kopenhagen uit de negentiende en deels twintigste eeuw, te typeren als blokverkavelingen met gezamenlijke binnenterreinen, veelal met 6 lagen en kap, en met een mix van functies in en om deze woonblokken.



Afbeelding 5.15. Visie voor Nordhavn vanaf 2007: The sustainable city of the future. Structuurplan Outer Nordhavn, 2023 revisie (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023, p. 5)

Het ontwerp biedt ruimte voor het realiseren van 3.6 miljoen m² aan functies. Een belangrijk deel van de financiering van de metro's vindt plaats doordat aan de voorkant door By og Havn een lening wordt aangegaan op basis van de te realiseren m², en dat By og Havn deze gelden overmaakt aan Metroselskabet die vervolgens de realisatie op zich neemt (Katz & Noring, 2017). Met het plan is beoogd om een 5 minutenstad te ontwikkelen, en om die nabijheid te kunnen bieden is in het oorspronkelijke ontwerp is een soort lasso voor de metro getekend, met daaraan in totaal 7 metrohaltes. De eerste twee metrohaltes zijn conform het eerste ontwerp gebouwd. Maar zoals naar voren zal komen zijn By og Havn en Metroselskabet voornemens bij de verdere planvorming voor Ydre Nordhaven af te wijken van het oorspronkelijke plan.

In 2009 werd het in Kopenhagen gevestigde architectenbureau Cobe samen met Sleth Modernism, Polyform en Romboll aangesteld als consultants om te helpen bij de verdere ontwikkeling van Nordhavn. Vervolgens is vanuit het winnende ontwerp door de consultants samen met By og Havn en de stad Kopenhagen het plan verder uitgewerkt. Daarop heeft de stad Kopenhagen het plan omarmd en het deel voor Inner-Nordhavn ruimtelijk mogelijk gemaakt (2010-2011). Daardoor kon gestart worden met de eerste fase van de ontwikkeling. In 2014 werd een nieuwe cruiseterminal in gebruik

genomen. In 2015 trokken de eerste bewoners in het deel Arhuskwartier. In het voorjaar van 2020 werd de korte Nordhavn-tak van de metro geopend. ([Myldretid.dk](https://www.myldretid.dk), z.d). In 2024 wonen er circa 4000 personen. Nordhavn is inmiddels een zeer populaire wijk, met hoge verkoop- en huurprijzen als gevolg (Respondent C, d.d. 2 oktober 2024).

By og Havn heeft de ontwikkeling in kleinere delen opgesplitst om niet te veel tegelijk aan te bieden (Katz & Noring, 2017, p. 20.). Zoals ook Jacobsen aangeeft was het nodig om heel zorgvuldig te sturen op het vrij laten komen van percelen op de markt. Jacobsen benadrukt dat in feite de ontwikkeling van Nordhavn zelf moest wachten tot Ørestad voldoende geld ging genereren (Respondent A, d.d. 2 juli 2025). Een heel directe manier om aanvullende inkomsten te genereren is dat By og Havn bij de uitgifte van gronden in de nabijheid van de metro in Nordhavn per woning of bedrijf een aanvullende toeslag vraagt. Katz en Noring (2017, p. 23.) geven aan dat het gaat om bedragen van meer dan 10 euro per m², voor de duur van 60 jaar! voor bedrijven en meer dan 5 euro per m² voor woningen. Dit heeft wel een specifiek prijsverhogend effect op de woningen en heeft daarmee mogelijk ook het effect dat sommige minder betaalkrachtige inwoners van Kopenhagen er voor kiezen om verder weg te gaan wonen van de metrohalte. Daarmee druk zettend op de inclusiviteit (Respondent C, d.d. 2 oktober 2024).

By og Havn rekent een bijdrage voor elke ton aarde die vrijkomt bij de werkzaamheden in de stad en kan zo geld verdienen aan het creëren van nieuwe gronden, waarop het vervolgens kan ontwikkelen (Katz & Noring 2017, p. 20). Dit deed By og Havn echter pas toen het wist wat er met de vrijkomende grond mocht gebeuren en zo heeft het dus een huurder gevonden in de Haven van Malmö, die hier een vierde cruiseterminal zal ontwikkelen. Zo snijdt het mes voor By og Havn aan meerdere kanten. Ook de stad Kopenhagen heeft hier baat bij, doordat de gronden en dijken hoger worden opgebracht en meehelpt om de stad tegen het stijgende water te beschermen. Ook heeft de stad Kopenhagen aangegeven dat delen van de nieuwe gronden benut gaan worden voor recreatie. Daarmee een bijdrage leverend aan het beoogde stedelijk leven. Daarnaast dragen de groene recreatiegebieden weer bij aan de aantrekkelijkheid van de te ontwikkelen gebieden, waardoor deze gronden bij uitgifte een hogere marktwaarde hebben (Katz & Noring, 2017, p. 23.).

By og Havn moet enerzijds wettelijk gezien commercieel werken, d.w.z. marktprijzen hanteren. Maar anderzijds is het enige doel van By og Havn om de ontwikkelingen over een looptijd van 30 tot 50 jaar uit te voeren en is dan in essentie verplicht om de schuld daarmee af te lossen. Na het uitvoeren van deze taak moet de organisatie zich opheffen. By og Havn voorziet echter dat nieuwe ontwikkelingen (en nieuwe schulden) de levensduur van de organisatie zullen verlengen (denk aan Lynetteholm). Het is een projectorganisatie, maar heeft inmiddels zoveel expertise en taken verkregen dat het uit haar jasje lijkt te groeien. Zoals Jens Kramer Mikkelsen het stelt: “By og Havn heeft omvangrijke kennis en professionaliteit in gebieden als *urban planning*, constructie, grond verkoop, leenovereenkomsten, stedelijk leven en havenmanagement. Ik ben er zeker van dat de eigenaren zullen doorgaan het te gebruiken nadat de huidige activiteiten en overeenkomsten afgerond zijn” (Katz & Noring, 2017).

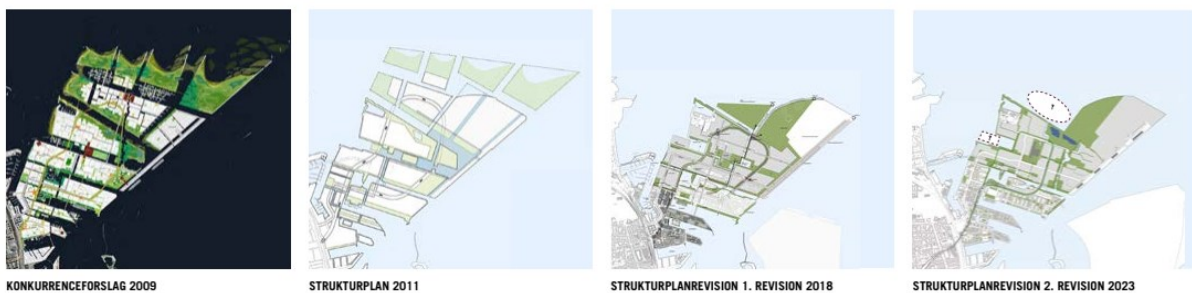
5.4.3 De tweede fase: Ydre Nordhavn

We hebben de start in 1991-1992 beschreven en de realisatie van de eerste metro's en de ontwikkeling van Ørestad. Vervolgens zijn we ingegaan op de verdere ontwikkeling van de organisaties By og Havn en Metroselskabet, en hun interacties met de staat en de gemeenten

Kopenhagen en Frederiksberg. We hebben een toelichting gegeven op de manieren die worden ingezet om tot financiering te komen voor de metro en welke politieke afwegingen daarvoor nodig waren. We hebben vervolgens de stap gezet naar de planvorming van Nordhavn. We hebben ook een beeld verkregen over de besluitvorming tot herontwikkeling van Nordhavn tot nieuwe woonwijk van Kopenhagen. Hoe de metrolijn M4 daarin is beoogd, gefinancierd en deels is aangelegd. Nu zullen we ingaan op de recente planvorming voor Ydre Nordhavn. Waarbij we weer de focus leggen op de interactie tussen de besluitvorming voor de ruimtelijke ontwikkeling en de besluitvorming en financieringsvormen voor de aanleg van de metro M4 in het gebied.

In september 2023 besloot de gemeenteraad van Kopenhagen tot het vaststellen van een bijgesteld structuurplan voor Nordhavn (2^{de} herziening) Dit structuurplan is aangepast om te kunnen reageren op nieuwe ruimtelijke en politieke wensen. Tevens besloot de gemeenteraad in september 2023 te starten met de milieuwaarderingsrapport voor de aan te leggen metrolijn met twee stations, de zogenaamde blauwe lijn (Hieronder zullen wij dieper ingaan op het afwegingsproces daarvoor.) De verwachting is dat de bouwfase voor de metrolijn 2025-2030 zal zijn (By & Havn, 2024). Het eerst deel in Ydre Nordhavn waar bebouwing zal worden gerealiseerd is de Levantkaj, waarvoor in 2024 de ruimtelijke planvorming is doorlopen. In 2025 zal op de Levantkaj gestart worden met de feitelijke ontwikkeling en de verwachting is dat in 2027 de eerste inwoners er hun intrek gaan nemen (By & Havn, 2024).

Het plangebied van Ydre Nordhavn (afbeelding 5.17.) strekt zich uit van de Levantkaj in het zuidelijk deel en de nog in ontwikkeling zijnde nieuwe eilanden in het noorden. In het hart van het gebied ligt de Tunnelfabrieken en daarboven het beschermde natuurgebied Nordhavnstippen. In het noordwestelijk deel ligt een kleine marina, met kleinschalige bewoning. Het grootste deel van Ydre Nordhavn is (of was) in gebruik voor (grootschalige) bedrijvigheid. Aan de oostzijde is reeds een nieuwe cruiseterminal gebouwd. En in de noordelijke tip is een containerterminal in aanbouw. Ten zuiden van het plangebied ligt het zuidelijk deel van Nordhavn, dat inmiddels grotendeels is ontwikkeld.

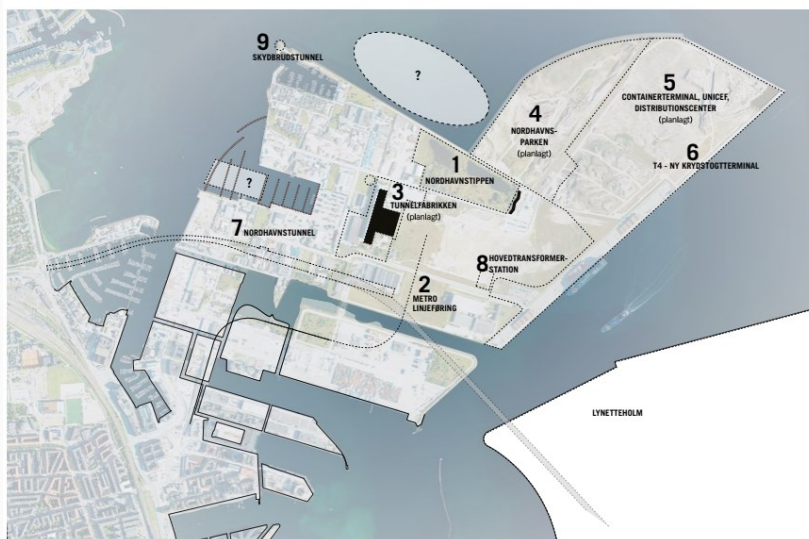


Afbeelding 5.16. Een overzicht van de wijzingen aan het structuurplan voor Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023, p. 7)

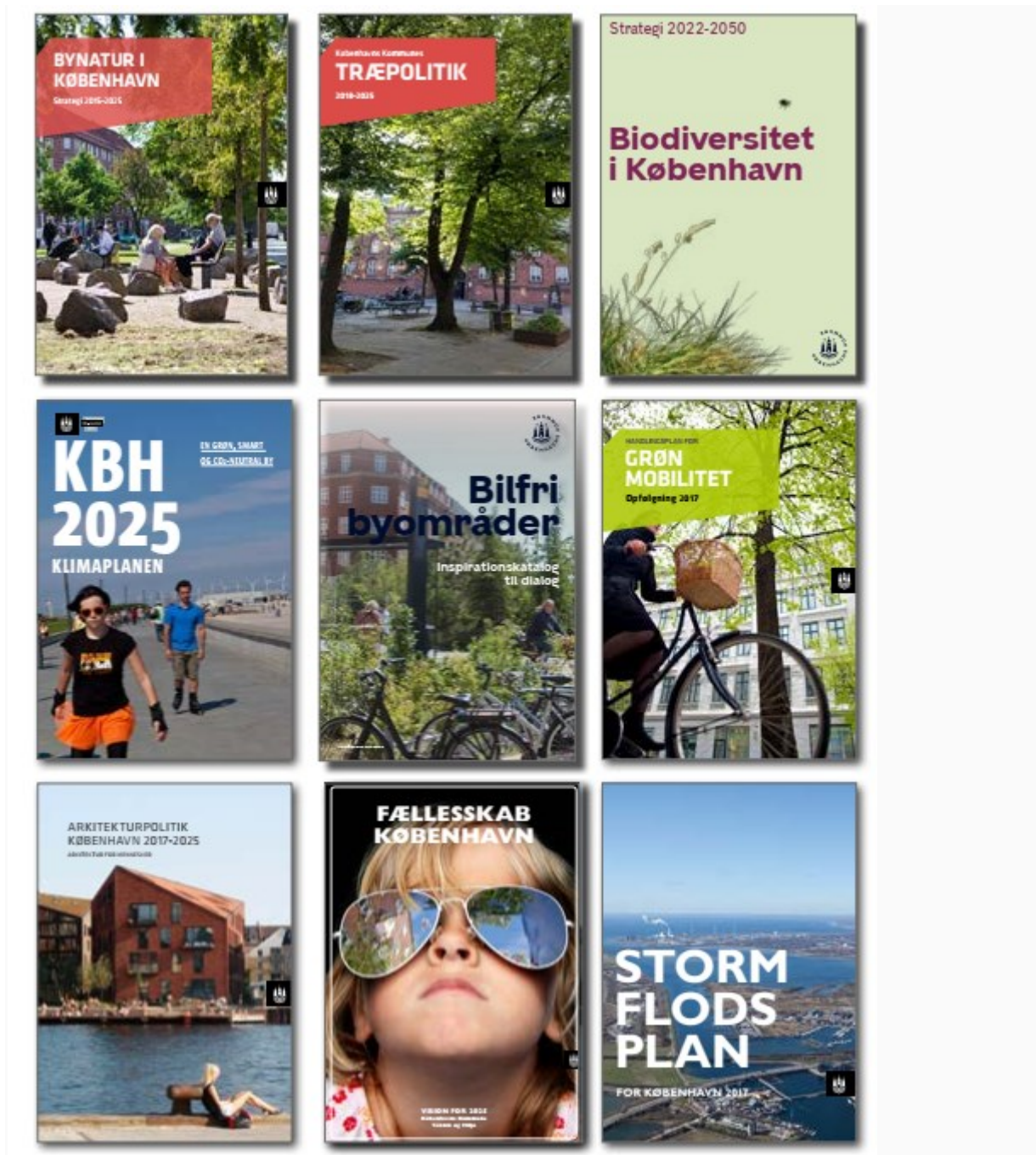


Afbeelding 5.17. Plangebied Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023, p. 4)

Afbeelding 5.16. geeft in een mooi overzicht weer hoe Ydre Nordhavn van het eerste plan in 2009 veranderd is tot op het beeld in het structuurplan 2023. Te zien is dat op enkele elementen versoeringen hebben plaatsgevonden, o.a. op de mate waarin de diverse eilanden van elkaar gescheiden zijn door water, de kenmerkende waaiervormen aan de noordzijde zijn veranderd, en er is deels een industrieterrein in ontwikkeling (containerhaven). Ook is de lijnvoering van de metro aangepast van een lus met 7 haltes naar een slinger met 4 haltes. Afbeelding 5.19. geeft een illustratie van de verschillende ontwikkelingen en beleidskeuzes die van invloed zijn op de aanpassingen in het gereviseerde structuurplan voor Nordhavn. Deze invloeden hebben o.a. betrekking op natuur en biodiversiteit, klimaat en water, groene mobiliteit, en architectuurpolitiek. In deze thesis zoomen wij in op de afwegingen ten aanzien van de metro in relatie tot de gebiedsontwikkeling.



Afbeelding 5.18. Structuren en objecten die gegeven zijn bij de revisie van 2023. Bij nummer 1 is het natuurgebied Nordhavnstippen aangegeven. Structuurplan Outer Nordhavn, 2023 revisie (By & Havn, Cobe, Sleth, & Raw Mobility, 2023)



Afbeelding 5.19. Een overzicht, niet uitputtend, van beleid dat van invloed is op de planvorming in het structuurplan voor Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By & Havn, Cobe, Sleth, & Raw Mobility, 2023, p. 10)

In 2014 hebben de staat en de stad Kopenhagen een afspraak gemaakt over de financiering van de metro in Nordhavn: *Principaafale om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen samt udbygning af Nordhavnen* (Transportministeriet & Københavns Kommune, 2014). In deze afspraak staat dat er zal worden gezocht naar een oplossing en om daarop tot een besluit te komen over een aantal metrostations in Nordhavn, in lijn met de ontwikkeling van de stad. Ook is gesteld dat de financiering wordt gedaan door By og Havn en de rest door de toekomstige inkomsten van de metro. Op basis daarvan heeft By og Havn een bedrag van 1 miljard DKK gereserveerd in de lange termijn begroting (Københavns Kommune, 2023).

Op 22 juni 2016 behandelde de gemeenteraad van Kopenhagen een screeningsrapport met 9 verschillende mogelijkheden voor het verlengen van de metrolijn M4 naar Ydre Nordhavn. Op basis van dit rapport werd besloten om verder te zoeken met de lijnvoering "Lille Spørgsmålstegn", het kleine vraagteken. In het Kommuneplan van 2019 werd vervolgens besloten om de mogelijkheden te onderzoeken voor de laatste etappe van de Nordhavns metro, die ten zuiden van de Nordhavnstippen is gepositioneerd. Dit besluit was onder andere nodig om het natuurgebied Nordhavnstippen te behouden (Københavns Kommune, 2023).

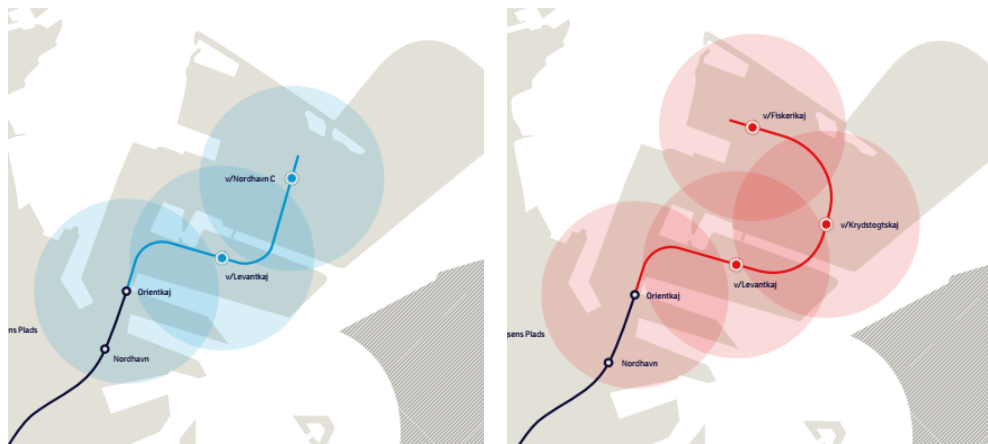
Daarop werd door het Metrobedrijf een nieuwe screening gedaan, nu met vier mogelijke lijnen, die niet raken aan de Nordhavnstippen. Daarop besloot de gemeenteraad van Kopenhagen in december 2021 om verder onderzoek te doen naar een mogelijke lijn met 3 stations (rode lijn) en een mogelijke lijn met 2 stations (blauwe lijn) (Metroselskabet, 2021, p. 5.) Over-burgemeester Lars Weiss stelde "Terwijl we plaats maken voor meer Kopenhagenaren in Nordhavn, zal er natuurlijk ook toegang zijn tot openbaar vervoer. Met een verlenging van de metrolijn naar Ydre Nordhavn koppelen wij de omgeving aan de rest van de stad, reduceren wij de behoefte aan de auto en bewaren we tegelijkertijd het natuurgebied Nordhavnstippen" (Københavns Kommune Økonomiforvaltningen, 2021).



Afbeelding 5.20. Weergave van de rode lijn met 3 stations en de blauwe lijn met twee stations. De zwarte lijn geeft het deel aan dat al is aangelegd (Metroselskabet, 2023a, p.9)

De rode lijn heeft de vorm van een vraagteken. Het heeft drie stations, aan de Levantkaj, Krydstogkaj (Cruisekade) en de Fiskerkaj. In afbeelding 5.21. is te zien dat de drie stations een aanzienlijk deel van Nordhavn afdekken, qua nabijheid. De blauwe lijn maakt twee keer een haakse bocht en heeft twee stations: Levantkaj en Nordhavn C. Deze lijn dekt, via de twee cirkels, minder van Nordhavn af. Opmerkelijk is dat in het geval van de blauwe lijn de nieuwe cruiserteminal aan de oostzijde ook buiten het 'nabijheid' gebied ligt.

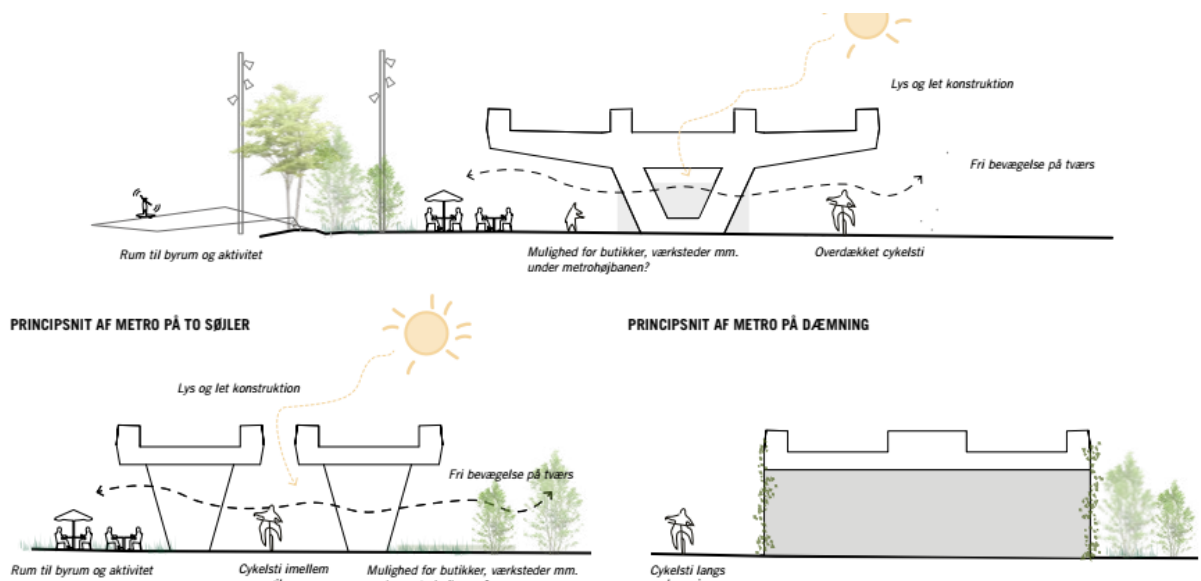
De beperkte dekking van de cirkels heeft volgens het rapport het gevolg dat bij de blauwe lijn minder mensen op een acceptabele afstand van een metrostation zullen wonen en mogelijk andere keuzes zullen maken qua vervoer. Anderzijds stelt het rapport dat bij de rode lijn de cirkels elkaar aanzienlijk overlappen (Metroselskabet, 2023, p. 16).



Afbeelding 5.21. Weergave van de rode lijn met 3 stations en de blauwe lijn met twee station, met daarbij aangegeven de cirkels van nabijheid (600 meter radius). (Metroselskabet, 2023a, p.10 en 16)

De twee lijnen zijn ook vergeleken op reizigersaantallen. Daaruit komt naar voren dat de geschatte aantal reizigers op de blauwe lijn op 23.000 en op 25.000 voor de rode lijn per werkdag. Dit is niet een zeer groot verschil (Metroselskabet, 2023a, p.11 en 16). Een andere wegingsfactor is de mate waaraan de bouw van de metro bedraagt aan het beperken van de CO₂ uitstoot. Dit komt voort uit het Kobenhavn Kommune Klimaplan 2025 waarin het doel is vastgelegd om Kopenhagen de eerste CO₂-neutrale hoofdstad van de wereld te laten worden. Het metrobedrijf heeft in haar bedrijfsstrategie vastgelegd dat zij streeft naar een halvering van de klimaatafdruk in nieuwe metroprojecten ten opzichte van bestaande (Metroselskabet, 2023b).

Daarbij is niet alleen gekeken naar de lengte maar ook naar de aard van de aan te leggen lijn. Zo scheelt het aanleggen van een metrolijn op een aarden dam 60 procent CO₂ uitstoot ten opzichte van bestaande aanlegsvormen (Metroselskabet, 2023a, p.7.). Een metro op twee pijlers, deels van beton en deels van hout(!) is te bouwen met 40 procent minder CO₂ uitstoot van de huidige bouwwijze. Het is niet verbazingwekkend dat de blauwe lijn, die korter is en een station minder heeft in de diverse varianten beter naar voren komt (18.000 ton CO₂ versus 26.000 ton CO₂). Het bouwen van de metro op plus 1 op een aarden dam is relatief goedkoop en heeft een fors lagere CO₂ uitstoot. De inpassing van een dergelijk damlichaam kan wel een architectonische uitdaging zijn voor de ruimtelijke kwaliteit en de samenhang tussen de verschillende wijken. Daarom zullen delen van de metrolijn op pijlers geplaatst worden om voldoende verbinding te bieden.



Afbeelding 5.22. Een weergave van mogelijke bouwvormen voor de metro. Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revision (By & Havn, Cobe, Sleth, & Raw Mobility, 2023, p. 36).



Afbeelding 5.23. Einde huidige metro Nordhavn, met station Orientkaj (foto auteur 2024).

De kosten zijn ook onderscheidend. In tabel 5.1. is de restfinancieringsbehoefte (Restfinancieringsbehov) aangegeven. Daarin zijn de blauwe lijn en rode lijn in twee varianten naast elkaar gezet. De aanleg van de blauwe lijn is geschat op 2.400 miljoen DKK en de rode lijn op 3.500 tot 3.600 miljoen DKK. Daar komen nog herinvestingskosten en bedrijfskosten bij, voor de blauwe lijn samen 1000 miljoen DKK en de rode lijn 1.500 miljoen DKK. Daar staat tegen over dat er inkomsten zijn ingeschat: 1.000 om 1.500 miljoen DKK. Alles samen geeft een beeld van een totale aanvullende investering van 2.000 tot 2.100 miljoen DKK bij de blauwe lijn en 3.500 tot 3.600 miljoen DKK bij de rode lijn (Metroselskabet, 2023a, p. 33).

Tabel 5.1. De geschatte kosten en opbrengsten van de rode en blauwe lijn, met de geschatte restfinancieringsbehoefte. (Metroselskabet, 2023a, p. 33)

Tabel 1 Restfinancieringsbehov

Mio. kr., 2022-priser¹, tilbagediskonteret til 2024²

	Blå		Rød	
	Hovedforslag	Variant	Hovedforslag	Variant
Anlæg	-2.400	-2.400	-3.600	-3.500
Reinvesteringer	-100	-100	-200	-200
Driftsomkostninger	-900	-900	-1.400	-1.400
Indtægter	1.400	1.400	1.500	1.500
Restfinancieringsbehov	-2.100	-2.000	-3.600	-3.500

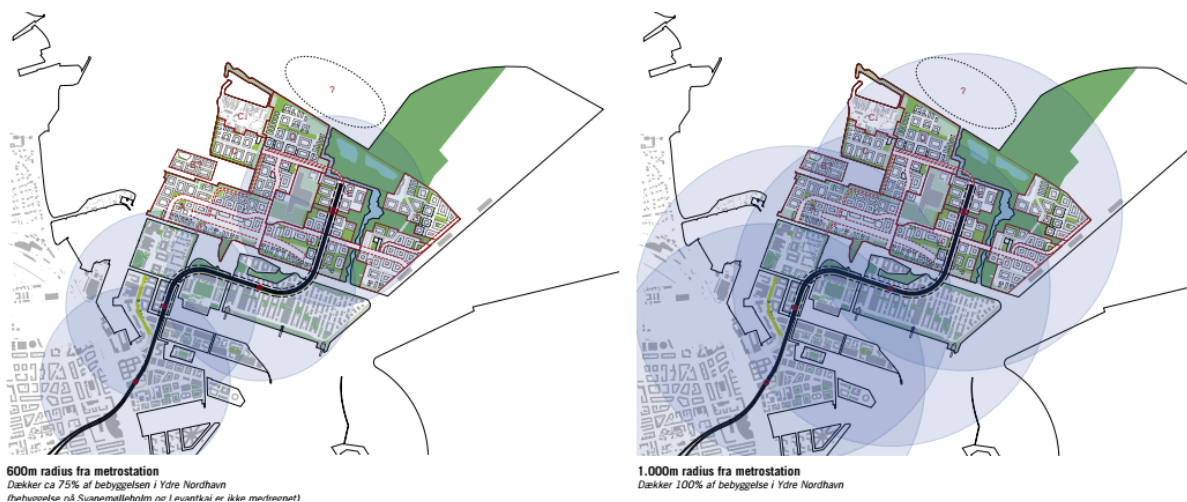
Voorkeur voor de blauwe lijn

In hun besluit van 21 september 2023 zet de meerderheid van de gemeenteraad van Kopenhagen, op basis van het rapport *Udredning om en forlængelse af M4 til Ydre Nordhavn - resumé*, het 'milieuwaarderingsproces' voor de blauwe lijn in gang, en maakt daarmee de keuze voor de blauwe lijn. De partij Enhedlisten geeft aan dat het niet voor de blauwe lijn is. Zij maakt zich zorgen dat fouten uit het verleden herhaald worden, omdat de rode lijn wel een goede bereikbaarheid biedt, en de inwoner kan verleiden om de auto te laten staan. Ook maakt zij zich zorgen dat de wijze van bouwen, te weten grote delen op een damlichaam, de wijk zal schieden, zoals zij ziet dat het op Amager het geval is (M1). De partij Endhedlisten wil daarom nu meer investeren, om te voorkomen dat er later 'patchwork-oplossingen' nodig zijn. De door de partij Enhedlisten ingebrachte motie is daarop echter met 36 tegen 18 stemmen verworpen (Københavns Kommune, 2023, 20 november).

Een vertegenwoordiger van de stad Kopenhagen vat het nogmaals samen: de keuze was voornamelijk ingegeven door economische factoren. De keuze voor 2 in plaats van 3 stations zou een verschil geven van 1.4 miljard DKK. En dat terwijl het aantal reizigers niet zoveel zou verschillen. De vertegenwoordiger onderkent dat sommige inwoners verder dan 600 meter van een metrostation zullen wonen, maar dat de stad toch gedeeltelijk zal worden gepland in een auto-vrije omgeving. Rond de stations zal ingezet worden op een hogere dichtheid (zie volgende paragraaf). De gemeente zal zich bij de verdere aanleg blijven inzetten voor goede verbindingen voor wandelaars en fietsers (Respondent I, schriftelijk interview, d.d. 3 april 2025).

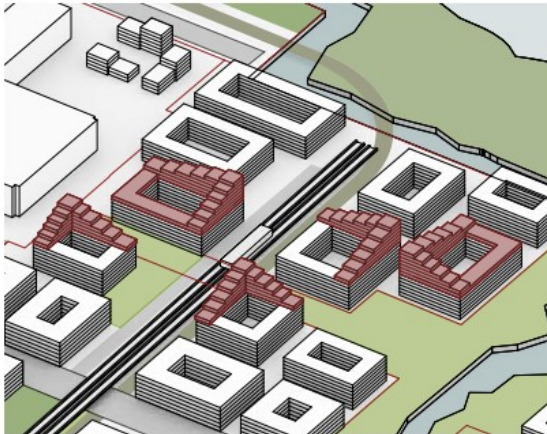
De samenhang tussen de metrolijn en de bebouwing

De visie op de ontwikkeling van Nordhavn is om een duurzame stad te zijn, waarbij de woningen in hoge mate dicht bij het openbaar vervoer staan, de zogenaamde 5 minuten stad (zie het winnende plan van Nordhavn van Cobe, Sleth Ramboll uit 2009). Het rapport dat de blauwe en rode lijn onderzoekt, onderkent dat een kleiner aantal metrostations de visie voor deze 5 minuten stad onder druk zet. Het stelt dat een goede stationsbediening een voorwaarde is om tot compacte bebouwing te komen en daarmee de ruimte te realiseren voor de vele duizenden nieuwe bewoners. Andersom vormen die bewoners de potentiële gebruikers van de metro, als zij niet nabij de halte wonen maken zij mogelijk van een ander vervoermiddel gebruik en komt de bedrijfsvoering van de metro onder druk te staan. Om de samenhang tussen mogelijke aanpassingen voor de aanlegsvorm van de metro en de ruimtelijke invulling van de bebouwing te kunnen onderzoeken is daarom tegelijkertijd het structuurplan voor Nordhavn gereviseerd (Metroselskabet, 2023a, p.28).

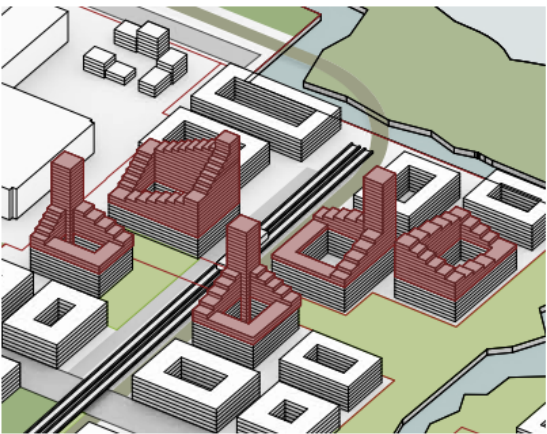


Afbeelding 5.24. De bereikbaarheid van de stations op 600 meter en 1000 meter. Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By & Havn, Cobe, Sleth, & Raw Mobility, 2023, p. 37).

Naast een cirkel van 600 meter om de metrohaltes is ook een afbeelding met een afstand van 1 kilometer getoond. Met die laatste is vrijwel geheel Ydre Nordhavn afgedekt. Te voet is dit echter eerder een kwartier dan 5 minuten. De cirkels van 1 km zijn dan ook meer gericht op fietsers. Het rapport stelt ook dat met de twee metrohaltes minder mensen in staat zullen zijn om binnen een kort tijdsbestek (de 5 minutenstad) gebruik te kunnen maken van een metrohalte. Daarop stelt het rapport voor om de bebouwing bij de twee beoogde metrohaltes te intensiveren en bebouwing verder weg gelegen te extensiveren (Metroselskabet, 2023a). In het structuurplan zijn daarvoor vier modellen onderzocht. Naast de basismodelleringen waarin het 'Kopenhagen-DNA' wordt gevolgd, te weten compacte blokverkaveling van max 24 meter hoog, is in Model C een bebouwingshoogte van max 40 meter onderzocht en in model D een hoogte van max 80 meter.



Afbeelding 5.25. Model C: bebouwing bij metrostations tot 40 m hoog (in afwijking van de regel maximaal 24 meter). Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023 p. 51).



Afbeelding 5.26. Model D: bebouwing bij metrostations tot 80 m hoog (in afwijking van de regel maximaal 24 meter). Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023 , p. 52)

Een medewerker van By og Havn geeft aan dat er voor gekozen is om de bebouwing bij de stations meer te concentreren. Het structuurplan geeft dat aan in tabel 5.2. Door een hoger bebouwingspercentage (153 om 163 procent) kan op een kleiner grondareaal een bijna vergelijkbare hoeveelheid etagemeters gerealiseerd worden. Afbeelding 5.27. geeft een vogelvlucht perspectief van het structuurplan. Te zien is dat met name bij metrohalte Levantkaj een hogere bebouwing is voorzien en in mindere mate bij metrohalte Nordhavn C (Respondent C, d.d. 2 oktober 2024).

Tabel 5.2. Verschillen in te ontwikkelen grondareaal en etagemeters in structuurplan 2018 en 2023. (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023)

2018:

YDRE NORDHAVN	
Bebyggelsesprocent (gns):	153%
Etagemeter:	2.342.500 m ²
Grundareal*:	1.532.280 m ²

2023:

YDRE NORDHAVN	
Bebyggelsesprocent (gns):	163%
Etagemeter:	2.242.800 m ²
Grundareal*:	1.377.500 m ²

Op basis van het structuurplan stelt de gemeente Kopenhagen in het Kommuneplan 2024 dat de metrolijn M4 zal worden verlengd naar Ydre Nordhavn met 2 nieuwe metrostations, met een halte bij de Levantkaj en een tweede centraal in Ydre Nordhavn. Zij stelt dat de twee nieuwe metrostations de mogelijkheid voor de volgende stap van de stadsontwikkeling in Ydre Nordhavn bieden, waarbij grote delen van de nieuwe stedelijke gebieden nabij de stations zullen liggen (Københavns Kommune, 2024, p. 116) Uit de rendering komt echter ook het beeld naar voren dat enkele wijken op grotere afstand van een metrohalte zullen liggen.



Afbeelding 5.27. Birdseyeview van Ydre Nordhavn. Structuurplan Ydre Nordhavn, 2023 revisie (By og Havn, Cobe, Sleth, Raw Mobility, 2023, p. 1)

Financiering laatste deel via besluitvorming over de M5

Onderdeel van de besluitvorming over de M5 is dat een tekort voor de aanleg van het resterende deel van de M4 zal worden afgedekt met de te verwachten opbrengsten uit de realisatie van Lynetteholm. Dit betekent dat de financiering voor de aanleg van het resterende deel van de M4 in Ydre Nordhavn nu rond is (Transportministeriet & Københavns Kommune, 2025). De keuze om een deel van de financiering via de aanleg van Lynetteholm op te lossen is in essentie een hypotheek nemen op de toekomst. Het betekent dat in Lynetteholm de druk om voldoende opbrengsten te realiseren verder toeneemt. Of dit de juiste keuze is kan pas in de (verre) toekomst worden beoordeeld.

Concluderend kan gesteld worden dat om tot een haalbare businessclass te komen voor Ydre Nordhavn ingrijpende aanpassingen nodig werden geacht aan zowel het tracé van de metro, het aantal metrostations en de wijze van bouwen. Ook is in interactie met het veranderde tracé van de metro het ruimtelijke plan aangepast. Met een hogere bebouwingsdichtheid nabij de stations. Ook zijn aanvullende inkomsten bronnen ingezet. Een resterend tekort is opgelost in de besluitvorming over de M5.

5.5 Analyse casus Kopenhagen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de onderzoeksmethodiek beschreven, het theoretisch onderzoekskader benoemd, de nationale/regionale planningssystemen beschreven en daarin een compacte beschrijving van de casus Utrecht gegeven, om de context van de onderzoeksvraag te beschrijven. Daarna is een uitgebreide beschrijving van de casus Kopenhagen gegeven. Deze casus Kopenhagen is onderverdeeld in drie delen: de aanvang in het begin van de jaren 1990, een middendeel waarin de verdere ontwikkeling is beschreven tot aan de casus Ydre Nordhavn, welke in meer detail is onderzocht in het derde deel. We kunnen nu overgaan tot de beantwoording van de deelvraag: Hoe is in de casus Kopenhagen strategie ingezet om tot realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling te komen en hoe heeft zich dit door de tijd heen tot een systeem ontwikkeld?

Zonder op uitkomsten vooruit te lopen is wel een eerste waarneming hier relevant: uit de casus Kopenhagen komt naar voren dat er sprake is van een zekere consistentie in de loop van bijna 35 jaar. Dit is, mede gegeven de beperkingen van deze thesis, aanleiding om er voor te kiezen om voor de gehele casus beschrijving één *strategy wheel* in te vullen (zie figuur 5.1.). Het zou zeker interessant zijn om voor elke beschreven fase een apart *strategy wheel* in te vullen, en daarin verder te vergelijken, maar daar is hier dus niet voor gekozen.

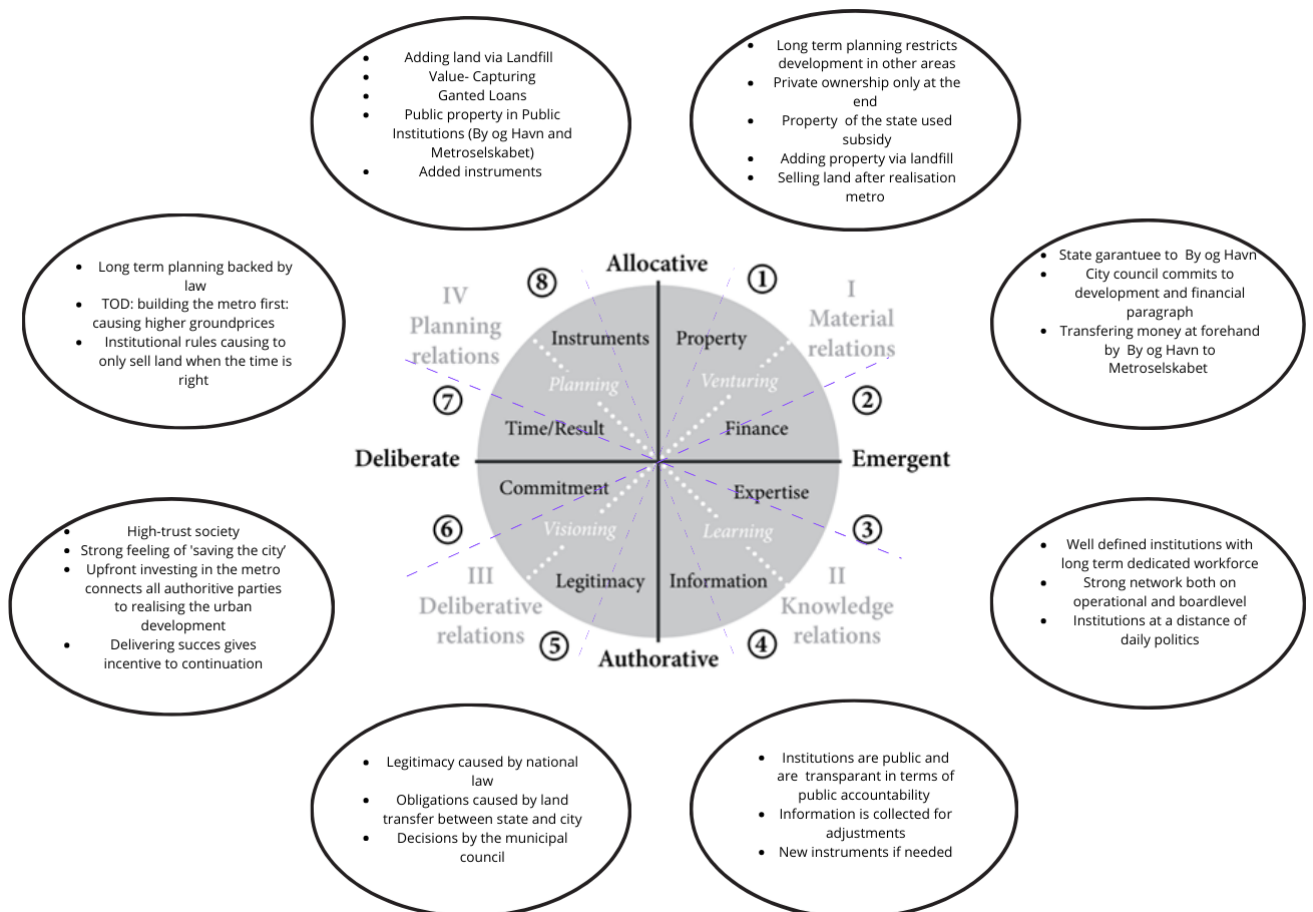
Bij de analyse van de casus Kopenhagen (en de vergelijking) kunnen de volgende zeven dilemma's helpen bij het ontrafelen en analyseren:

1. Vergaande overheidsbemoediging of laissez faire?
2. Sturing door enkele spelers of door een dynamisch open netwerk?
3. Een beperkte rol opvatting of opgaven verbinden?
4. Publieke ruimte én privaat rendement?
5. Zachte instrumenten én harde rendementen?

6. De organisatie dichtbij of veraf van de politiek?
7. Wie leidt: bepaalde personen of institutionele context?

Deze dilemma's zijn beschreven in het theoretische kader.

Op basis van het *strategy wheel* zal hieronder een analyse volgen. Zoals toegelicht in het theoretisch kader, onderscheiden we in het *strategy wheel* 4 kwarten, met in elk kwart twee delen. Hoewel alles met elkaar samenhangt en het lastig is om ergens aan te vangen, wordt hier ervoor gekozen om met het vak Commitment te starten. Daarbij betrekken we het tegenovergelegen vak Financiën. Vervolgens kijken we naar Legitimiteit en het tegenovergelegen vak Eigendom. Vervolgens bezien we Instrumenten en het tegenovergelegen vak Informatie. We sluiten af met het vak Tijd/Resultaat en het tegenovergelegen vak Expertise. We kiezen er dus voor om de analyse eerst vanuit Deliberate te bezien. Daarbij onderzoeken we telkens de relatie in het tegenovergelegen Emergente veld. Is er sprake van verband? Hoe interacteren de velden? Dit is interessant als we straks kijken naar *lessons learned* en/of deze lessen overdraagbaar zijn naar de Utrechtse situatie. Waar mogelijk worden elementen gedestilleerd die in het hier opvolgende hoofdstuk als *lessons learned* worden behandeld, waarbij we ook nagaan, via vergelijking met de Utrechtse casus, in hoeverre deze overdraagbaar zijn.



Figuur 5.1. Het ingevulde strategy wheel voor de casus Kopenhagen. Met de paarse stippellijnen is de relatie tussen de tegenover elkaar gepositioneerde velden aangegeven.

De relatie Commitment en Financiën: vanuit een beperkte rolopgave starten, maar de oplossing vinden in opgaven met elkaar verbinden

In feite begint het allemaal met commitment: er is een vraagstuk en partijen zetten zich er wel of niet toe om een oplossing te bieden. Zoals we leren uit de beschrijving van de casus waren er in begin jaren 1990 grote economische zorgen in Denemarken. De stad Kopenhagen werd hard getroffen door het wegtrekken van werkgelegenheid in de havens. Ook vertrokken gezinnen uit de binnenstad naar de grotere en betere woningen in de buitenwijken. Zowel de staat als de stad onderkende dat de stad moest worden gered.

Een plan werd opgesteld waarin de opgaven van de staat en de stad samenkwamen. Een belangrijke doel was om Kopenhagen internationaal sterk te positioneren en daarmee de economie van Denemarken weer aan te jagen. De bouw van de brug tussen Zweden en Denemarken was daar onderdeel van, alsmede diverse investeringen in stadsvernieuwing, cultuur en infrastructuur, w.o. auto- en treininfrastructuur. De stad was echter ruimtelijk afgekeerd van de brug tussen Denemarken en Zweden en het vliegveld. Het Vingerplan was de dominante structuur waarin gedacht en gewerkt werd. Er was een doorbraak nodig om de stad Kopenhagen te verbinden met deze ruimtelijke ontwikkelingen. Zoals uit de casus blijkt werd op nationaal niveau een samenwerking gezocht tussen regering en oppositie en daarop werden twee commissies ingesteld om met een voorstel te komen voor deze opgave.

De commissies werden onder het ministerie van Financiën geplaatst. Deze commissies keken daarmee door een financiële bril naar de opgave. In essentie kan dat opgevat worden als een relatieve smalle rolopgave. Tegelijkertijd bood dat wel de kans om tot een haalbaar plan te komen op het financiële vlak. Financiële commitment van de staat was essentieel voor het slagen van welk eender plan. De commissies moesten werken onder moeilijke economische omstandigheden; de staat had weinig geld beschikbaar. Daarbij werden rechtstreekse subsidies uitgesloten om te voorkomen dat andere gemeenten in Denemarken zich benadeeld zouden voelen. De oplossing moest in essentie lokaal gevonden worden, ruimtelijk en technisch. De trekkers van deze commissies, Erik Jacobsen en Anne Grethe Foss, geven aan dat daarvoor bestaande paradigma's (Vingerplan, buitenwijken), organisaties (DSB), en technieken (metro met machinist) terzijde moesten worden geschoven. Zoals Jacobsen stelt: "als je planningsmacht hebt dan moet je het toepassen" (Respondent A, persoonlijk interview, d.d. 2 juli 2025).

Eerder enkele spelers dan een open dynamisch netwerk

Daarmee is er in de casus Kopenhagen eerder sprake van een sturing door enkele spelers, dan van een open dynamisch netwerk. Via de uitvoerende organisaties By og Havn en Metroselskabet sturen vooral staat en stad op het resultaat. Wel is het systeem zo georganiseerd dat de legitimiteit uiteindelijk ligt bij de besluitvormende organen van de staat en de stad.

1. Langdurig gezamenlijk financieel commitment: Het element dat hier naar voren komt: gezaghebbende partijen, lees staat/stad, ervaren de opgave als essentieel, en durven het aan om buiten de begaande paden te denken, waarbij de financiële oplossing centraal staat en partijen

bestaande paradigma's ter discussie stellen en langdurig met elkaar willen gaan samenwerken en daarbij (financiële) risico's delen.

De focus op financiën is ook essentieel geweest in de keuze voor het eerste metrosysteem, zowel ruimtelijk als technisch. Op het ruimtelijk vlak werd bepaald dat twee metrolijnen nodig waren. Een om de luchthaven met de binnenstad te verbinden en verder door naar Fredericksberg, en de tweede lijn om het nieuw te ontwikkelen gebied Ørestad te ontsluiten. De metro werd alleen daar onder de grond gebracht waar dat echt nodig was: onder de historische stad en om Kopenhagen met het eiland Amager te verbinden. Op andere delen werd de metro op niveau plus 1 gebouwd, deels op aarden dammen, deels op kolommen.

Qua gebruik stelde de commissie onder leiding van Foss echter één waarde op het hoogste niveau: om de metro tot een succes te maken moet de gebruiker het als een vloeiende ervaring, als één met de stad ervaren. In de gevonden oplossing zijn de ruimtelijke opgave, de sociale opgave, de veiligheidsopgave en de financiële opgave werkelijk met elkaar verbonden. De oplossing was om een systeem te maken dat hoogfrequent is, 24 uur werkt, geen poortjes heeft en een hoogwaardige en sobere herkenbare uitstraling heeft, waarbij de stations vrijwel altijd in contact staan met het daglicht. Essentieel hierin is het zelfrijdend systeem. De lagere kosten die hieruit voortkomen leveren, tezamen met een iets hogere ticketprijs ten opzichte van trein en bus, zelfs een systeem om dat zichzelf kan bedruipen en een deel van de aanlegkosten kan afdekken.

2. Integraal ontworpen metrosysteem: Het element dat hier naar voren komt: ontwikkel een metrosysteem dat zodanig is gepositioneerd, gebouwd en ingericht dat het als integraal onderdeel van de stad ervaren wordt, de jaarlijkse onderhoudskosten kan dragen en zelfs een bijdrage kan leveren aan de aanvangskosten.

We zien een sterke relatie tussen Commitment en Financiën. Langdurig commitment tussen gezaghebbende partijen wordt weerspiegeld in langdurige financiële afspraken. Het vereist de overdracht en deels creatie van gronden, het aangaan van langdurige gebiedsontwikkelingen, het aangaan van leningen met staatsgaranties en vooraf investering in de aanleg van metroverbindingen. Daarvoor is een sterke overheidssturing vereist. En sterke uitvoeringsorganisaties.

Het verlenen van de staatsgarantie op de leningen die By og Havn aangaat voor de financiering voor (o.a.) de metro, met als onderpand de te genereren inkomsten uit de gebiedsontwikkeling, is een belangrijke succesfactor. Het heeft een verlagend effect op de rente, omdat het totale risico door banken later wordt ingeschat. Met de hervorming in 2007 is de verdeling van de belastingopbrengsten nog verder verschoven naar de stad/gemeente. Dit biedt de stad de mogelijkheid om sterker te sturen op haar doelen, en maakt de stad minder afhankelijk van de verdeling van subsidies vanuit de staat.

3. Benut financieel instrumentarium: Het element dat hier naar voren komt is dat de inzet van staatsgaranties voor leningen een instrument is dat in belangrijke mate bijdraagt aan de haalbaarheid, en de druk op risico's vermindert. Daarnaast is het interessant om het in grotere mate toebedelen van belastingen aan het regionale/lokale niveau te onderzoeken. Dit zodat de regionale/lokale overheid sterker kan sturen (op lange termijn) investeringen, en minder afhankelijk is van de verdeling van subsidies vanuit de staat.

Opvallend is dat de regio en enkele omliggende gemeenten en wijken van Kopenhagen niet in positie zijn in dit systeem. Dit hangt samen met de eerste keuzes in 1991-1992, waarin enkele gemeenten in hun belangen zijn gepasseerd en vervolgens ook geen positie hebben verkregen in de uitvoeringsorganisaties. Daarbij is in de wet van 2007 de rol van de regio's in de ruimtelijke ordening ingrijpend afgebouwd. De positie van de stad en dan met name Kopenhagen, werd daardoor nog meer versterkt.

Hoewel bij de besluitvormingen telkens winnaars en verliezers zijn aan te wijzen is er geen sprake van een zero sum. Door de ingrepen neemt de totale waarde van het systeem toe. En dat heeft een uitstralend effect op omliggende gemeenten. In potentie kunnen alle partijen, inclusief de allocatieve, profiteren van dit systeem. De gezaghebbende partijen moeten hiervoor risico nemen, maar sturen ook op waar de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt. De allocatieve partijen moeten geduld oefenen, maar krijgen wel hoogwaardige en aantrekkelijke percelen om te ontwikkelen.

Interessant is het recent opgeleefde debat over de rol van de regio. Vraagstukken als klimaat, waterveiligheid en bereikbaarheid stoppen niet bij de gemeentegrens. Ook het metrobedrijf heeft de wens om meer regionaal te denken. Dit roept de vraag op of en zo ja hoe de gezaghebbende partijen in het systeem het gesprek aangaan met de allocatieve partijen om deze vraagstukken te adresseren.

Legitimiteit en Eigendom: Sterke overheidssturing.

Zowel in het veld Legitimiteit als het veld Eigendom zijn de rollen vanuit de overheden sterk te noemen. Ook is er een sterke relatie te zien tussen de velden Legitimiteit en Eigendom. De sterke overheidssturing kon namelijk worden bereikt door een sterke eigendomspositie voor de staat, wat ook in iets mindere mate voor de gemeente Kopenhagen geldt. Deze eigendomspositie wordt versterkt doordat er sprake is van landfill, er wordt nieuwe grond gecreëerd. Deze gronden vallen bij wet toe aan de staat. Dit geeft de staat een sterke positie om te sturen via de eigendomspositie.

4. Creëer en benut publieke gronden: Het element dat naar voren komt: de creatie van nieuwe gronden door landfill, en deze in publiek eigendom zelf tot ontwikkeling brengen.

In de wet (lov) van 1992 is vervolgens de *outline* vastgelegd van de wijze waarop partijen zullen samenwerken gedurende de periode waarin het gehele project zich afspeelt. Dat wil zeggen de samenhang tussen de grond, de waardering ervan, de wijze waarop de grond gewaardeerd wordt, hoe de waarde aan de voorkant wordt omgezet in een opbrengst, waarvan vervolgens een deel als een lening met bankgarantie van de staat kan worden ingezet om de metro te financieren. Ook is in de wet vastgelegd hoe partijen moeten handelen. Belangrijke elementen daarin zijn dat bij het waarderen van de gronden marktconform gehandeld moet worden en dat de gronden tegen de hoogste waarde moeten worden verkocht. Meerdere geïnterviewden refereerden geregeld aan deze wet, die houvast geeft in het gehele proces, ook als er sprake is van een crisis. Met het recente besluit voor de M5 is opnieuw gekozen voor een wet. En opnieuw is daarin in essentie dezelfde werkwijze toegepast. Dat dit bijna 35 jaar later weer is toegepast is een belangrijke indicator dat de gehanteerde werkwijze, in de context van Kopenhagen, functioneert. Wel betekent het dat opnieuw gekozen wordt voor landfill en een stadsontwikkeling aan de oostzijde, en dus in mindere mate in de vingers van het oorspronkelijke Vingerplan.

5. Leg de afspraak wettelijk vast op nationaal niveau: Het element dat hier naar voren komt is een landelijke wet vastgelegde afspraak tussen staat en stad/steden, waarin de staat aangeeft waar de

ruimtelijke ontwikkeling zal plaatsvinden (en waar niet), de rechten en plichten van staat en stad/steden zijn omschreven, waarin gronden door de staat en stad worden ingebracht, de stad via een gedelegeerde publieke ontwikkelorganisatie leningen aangaat op basis van de verwachte meerwaarde en waarop de staat garanties afgeeft op de leningen.

Zoals uit de beschrijving van de casus blijkt zijn niet alle partijen het eens met deze gang van zaken. Bij het besluit van 1992 zijn het de buitenwijken (aan de vingers) die tegenstander zijn, maar zij worden gepasseerd bij de beslissing. De staat en de gemeente Kopenhagen achten andere belangen van hogere waarde. En doordat de staat het in het Folketing (2^{de} kamer) bij meerderheid als wet vastgelegd, is er een langdurige legitimiteit voor de beslissing gecreëerd. Dat de uitkomst werd gepresenteerd door een commissie die door kabinet en oppositie samen werd ingesteld zal hieraan hebben bijgedragen.

Daarnaast heeft het (financiële) systeem sterke ruimtelijke effecten. Zo is ook bij de beslissing over de aanleg van de M4 naar Nordhavn besloten om deze aanleg voorrang te geven over een uitbreiding van de metro naar het noordwesten, met voornamelijk bestaande buitenwijken. Belangrijke reden hier ook weer dat via de landfill, en herontwikkeling van de havens, inkomsten gegenereerd kunnen worden. En bij de M5 is er de beslissing om de nieuwe woonwijk Lynetteholm met de metro bereikbaar te maken, wederom de focus leggend op de relatie tussen (nieuwe) gronden in overheidseigendom en de financiering van de metro. Een deel van de geprognoseerde inkomsten van Lynetteholm zijn toebedeeld om het tekort op de uitbreiding van de M4 in Ydre Nordhavn af te dekken.

Instrumenten en Informatie: Krachtige uitvoeringsorganisaties, werkend aan publieke doelen op een commerciële manier

Vanuit de wet van 1992 werd een systeem in het leven geroepen waarin zowel de staat als de stad Kopenhagen de dominante actoren zijn. De staat, de stad Kopenhagen en in mindere mate Frederiksberg zijn via hun aandeelhouderschap in het publieke ontwikkelbedrijf (aanvankelijk één organisatie, later gesplitst in By og Havn en Metroselskabet) in de positie om vrij direct te sturen, maar daardoor zijn zij ook medebelanghebber in het welslagen van de onderneming. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben, wat wil zeggen dat de partijen die financiële verplichtingen zijn aangegaan bij verdere besluitvorming dit belang (opnieuw) zwaar laten meewegen, ook om eventuele tekorten op te vangen, maar ook om opnieuw dekking te vinden voor verdere uitbreidingen van de metro. Dit is ook uit de casus van de verlenging van de M4 (en M5) naar voren gekomen.

De statuten van de uitvoeringsorganisaties en met name de staatsgarantie op de leningen beschermen in enige mate voor grote economische en politieke veranderingen. Door de staatsgarantie is de rente op de leningen relatief laag. Dit gegeven en doordat in de statuten is aangegeven dat gronden alleen tegen de beste prijs mogen worden uitgegeven, zorgden ervoor dat in tijden van crisis (bijvoorbeeld 2008) de druk om gronden versneld te verkopen tegen een lagere prijs is weerstaan. Er wordt gedacht in termijnen van 100 jaar. De langlopende afspraken en aangegane risico's helpen partijen bij de les te blijven. Daarmee is het systeem in enigerlei mate bestand tegen economische tegenslag.

6. Publieke deelname op afstand: Het element dat naar voren komt is een of meerdere uitvoeringsorganisatie(s), met daarin de gezaghebbende partijen via aandeelhouderschap

vertegenwoordigd, en voorzien van statuten en financiële verplichtingen, die beschermen tegen grote economische en politieke veranderingen.

Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad van de stad Kopenhagen om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. By og Havn, Metroselskabet adviseert hierin. Zij onderzoeken, samen met de gemeente, de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling, de mogelijke aard van de metroaanleg en de financiële parameters daaronder. Het is vervolgens aan staat en stad/steden om te onderhandelen over de inleg van gronden (die overwegend de staat toebehoren) de totale investeringen, de leningen en de bijbehorende garanties. Ook worden afspraken gemaakt over de doorlooptijd.

Uit de casus komt naar voren dat door de tijd heen, als gevolg van economische en of politieke redenen de planvorming is aangepast. In het aanvankelijke plan voor Nordhavn waren 7 stations getekend, het zullen er uiteindelijk vier worden. Dit heeft ook ruimtelijke effecten. Dit alles is in aangepaste structuurplannen door de gemeenteraad van Kopenhagen vastgelegd. De speelruimte voor de politiek lijkt echter beperkt: bij aanvullende eisen (bijvoorbeeld meer stations) stelt de staat dat de stad daarvoor zelf de middelen moet vinden.

De aandelen van de uitvoeringsorganisaties zijn volledig in handen van de gezaghebbende partijen. Daarmee dragen deze partijen ook de risico's volledig. In met name By og Havn is een forse schuld geaccumuleerd, die uiteindelijk moet worden terugverdiend met de gebiedsontwikkeling. Aanvullende eisen vanuit de politiek zullen tegen deze schuld moeten worden afgewogen.

Publieke ruimte én privaat rendement? Ja, maar na elkaar geplaatst.

Het systeem zoals dat dat werd opgetuigd kan niet werken zonder de inbreng van gronden met een relatief lage grondwaarde, voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling. De oplossing in Kopenhagen werd gevonden in gronden in publiek eigendom. Dit betreft veelal gronden die in de loop der tijd gewonnen zijn op de zee en bij wet toevallen aan de staat. De staat besloot een deel van deze gronden in te brengen in de gebiedsontwikkeling. Deze gronden hadden geen of een weinig intensieve gebruik en hadden een lage grondwaarde. Nu heeft Kopenhagen een zeer lange traditie van grondcreatie. In enige mate vergelijkbaar met Nederland waar ook gedurende vele eeuwen gronden op de zee zijn gewonnen.

Er werd besloten deze gronden niet meteen aan de markt aan te bieden, maar deze onder te brengen in een nieuw op te richten publieke organisatie, die als doel had om zowel de metro's te bouwen als de gebiedsontwikkeling van Ørestad tot een succes te maken. Dit werd later doorgezet in Nordhavn, en in de toekomst in Lyntteholm. Het private rendement komt pas dan aan de orde na de bouw van de metro, en als By og Havn en perceel op de markt brengt. Deze percelen zijn/worden veelal tegen een hoge grondwaarde afgenomen. Dit heeft volgens een aantal geïnterviewden te maken met het gegeven dat de (dan al aangelegde) metro voor aantrekkelijke proposities zorgt. Er is een sterke markt voor appartementen in de buurt van de metro, zo blijkt uit de hoge markthuren in Nordhavn. Deze hogere grondopbrengst levert weer extra aanvullende middelen op om de aangegane lening voor de metro af te betalen.

Als we kijken naar de aanvankelijk besluitvorming bij de verschillende metro's en meer specifiek in de casus Ydre Nordhavn, dan zien we dat particuliere partijen zoals ontwikkelaars pas in beeld komen bij de uitgifte van percelen. Dit betekent dat zij niet (of nauwelijks) partij zijn bij de aanvankelijke besluitvorming, d.w.z. waar en hoe te ontwikkelen. Sterker nog, uit de casus blijkt dat de overheden

de voorkeur hebben om daar te ontwikkelen waar gronden liggen of komen te liggen die in publieke handen zijn. Daarnaast sturen de overheden erop om elders gelegen gronden die in particuliere handen zijn gedoseerd vrij te laten komen voor ontwikkeling, om niet de markt te verzadigen met woningen en daarmee de kans op een hoge opbrengst verloren te laten gaan. Wel zijn de contacten met grote gebiedseigenaren, waaronder pensioenfondsen van dien aard dat er een gemeenschappelijk belang gezien wordt in een succesvolle totale ontwikkeling van de stad Kopenhagen en dat, op termijn, daarvan ook door andere grondeigenaren van kan worden geprofiteerd. Het bekende debat over wie aan de voorkant moet betalen voor bovenplanse investeringen voor infrastructuur wordt hiermee helemaal voorkomen. Besluitvorming, eventuele voordelen én risico's liggen bij de gezaghebbende, publieke partijen.

7. Eerst de metro: zet de gronden pas in de markt als de gebieden verbonden zijn via hoogwaardig openbaar vervoer, om zo een zo hoog mogelijke grondopbrengst te realiseren.

In de door By og Havn ontwikkelde gebieden zijn particuliere partijen pas eigenaar als zij een perceel afnemen bij By og Havn. Bij de initiële besluitvorming zijn deze particuliere partijen nog niet in beeld, ergo zij kunnen ook geen weerstand bieden, als ze dat al zouden willen. Particuliere partijen zijn in die zin ook echt allocatief, d.w.z. vervangbaar, in dit systeem. En sterker nog, particuliere partijen kunnen pas acteren als de gebiedsontwikkeling zover gevorderd is dat percelen kunnen worden afgenomen. Daarmee worden zij belanghebber in een voorspoedige realisatie van de metro en andere bovenplanse investeringen.

Ook roept het de vraag op of de kostprijs van de percelen niet te hoog is, omdat op voorhand de kosten voor o.a. de metro erin zijn meegenomen. De markt in Kopenhagen is echter zo sterk dat ontwikkelaars graag de percelen afnemen en de woningen en bedrijfsfuncties ontwikkelen. Ook voor de ontwikkelaars is er een meerwaarde in dit systeem. Wel is het zo dat de woningprijzen en huren in Nordhavn tot de hoogste van Kopenhagen behoren, en dat er daardoor een selectie plaatsvindt ten aanzien wie er kan wonen. Dit wordt in enige mate tegengegaan door de (verplichte) uitgifte van een deel van de percelen aan non-commerciële partijen ("andels"). Maar dit moet zeker in aanvang niet worden overschat. Deze partijen bouwen tegen marktkosten, maar rekenen geen winstmarge. Het effect hiervan is pas in de loop der jaren zichtbaar in de huur. Dit alles leidt tot een debat in de stad over inclusiviteit. Volgens Foss is geopperd om By og Havn niet meer marktconform te laten werken. Zij geeft aan dat dit niet de juiste weg is, de opdracht aan By og Havn om marktconform te werken is juist de bescherming van het systeem (Respondent B, persoonlijk interview, d.d. 26 september 2024).

Ook bij de uitgifte van de percelen is geen sprake van laissez faire. Dit zit zowel in het moment van uitgifte als aan de vereisten die worden meegegeven mee aan de ontwikkelaar. Wat wel benoemd wordt, onder andere door By og Havn, is dat er vanuit de politiek (landelijk, maar vooral lokaal) aanvullende vereisten worden geformuleerd, die de aanvankelijke berekeningen van opbrengsten onder druk kunnen zetten en daarmee ofwel tot een hogere opbrengst moeten leiden (lasten doorberekenen aan de ontwikkelaar en daarmee aan de toekomstige huurder/koper) ofwel tot een minder grote afdekking van de lening die in aanvang is aangegaan. Als aanvullend instrument is een extra (langdurige) toelage vereist voor appartementen of kantoren nabij de stations in Nordhavn vereist. Dit heeft uiteraard weer een selecteren effect: niet iedereen zal nabij de stations kunnen wonen.

Maar met deze toelage is het financiële vraagstuk niet opgelost. Om tot oplossingen te komen is o.a. het structuurplan aangepast, de aard van de aan te leggen metro aangepast en is aanvullende dekking uit andere bronnen gevonden, zo zien we in de casus Ydre Nordhavn. Het plan voor de metro is versoerd vanwege een financieel tekort, de bebouwing bij de stations heeft een hoge dichtheid en een aanvullende dekking is gevonden in het besluit voor de M5. Wel betekent dat laatste in essentie dat in het totale plan voor de M5 en de bouw van Lynetteholm een aanvullende opbrengst gevonden moet worden. Daarmee is in essentie een deel van oplossing van de opgave voor de M4 naar de toekomst doorgeschoven.

Afsluitend kan echter wel gesteld worden dat in de casus Kopenhagen sprake is van publieke ruimte én privaat rendement. De metro wordt eerst aangelegd en de ruimtelijke ontwikkeling wordt in samenhang daarmee ter hand genomen. De rendementen zijn hoog omdat de vraag naar wonen en werken nabij de stations in Nordhavn hoog is. De nabijheid van de historische binnenstad en het water dragen daar verder aan bij. Wel is, ten opzichte van de eerste planvorming ingeleverd op die publieke ruimte (van 7 naar 4 stations) en staat het private rendement onder druk, dat wil zeggen hoge prijzen zijn vereist om het plan haalbaar te maken. Uiteindelijk heeft dat een selecterend effect op wie er kan wonen.

De relatie Tijd/Resultaat (3) en Expertise: Flexibiliteit, afrekenbaarheid, lerend vermogen

Is het gekozen systeem dan voldoende flexibel? Laat het voldoende ruimte om zich te kunnen aanpassen aan interne en externe veranderingen? Welke expertise is aanwezig? En hoe komen afspraken tot stand? Wie leidt? Zijn dit bepaalde personen of de institutionele context? Om met dat laatste te beginnen, uit de literatuur en de interviews komt naar voren dat zowel op bestuurlijk niveau als ambtelijk de lijnen kort zijn. In de besturen van By og Havn en Metroselskabet zitten of zaten bestuurders met een sterk netwerk in de stad Kopenhagen en/of de staat. Wat ook meetelt is dat Kopenhagen gedurende zo'n honderd jaar telkens is bestuurd door burgemeesters van de Arbeiderspartij, wat veel stabiliteit geeft, maar ook een bron van onrust kan zijn voor andere politieke voorkeuren. Maar er is, zoals uit interviews naar voren komt, wel sprake van een cultuur waarin compromissen gezocht worden. De bestuurders in de besturen van By og Havn en Metroselskabet kunnen via hun sterke netwerk van invloed zijn op de besluitvorming.

Ook op ambtelijk niveau is er samenwerking. Het succes van de metro en in iets mindere mate de waardering voor de ontwikkelde wijken als Ørestad en Nordhavn, maken dat er een zekere trots is bij de medewerkers van de partijen. Wel werkt iedere partij, dat wil zeggen de gemeente Kopenhagen, By og Havn en Metroselskabet en de staat binnen hun eigen parameters, waarbij wel de interactie opgezocht wordt. Uit de besluitvormingen komt een zorgvuldig proces naar voren waarin staat en stad en daaruit afgeleid By og Havn en Metroselskabet als adviserende en uitvoerende partijen hun bijdrage leveren, wat ertoe leidt dat er telkens een landelijke wet wordt aangenomen en dat in de gemeenteraad van Kopenhagen de ruimtelijke ontwikkeling en de aanleg van de metro wordt mogelijk gemaakt. Wat daarbij helpt is dat de outline voor de ontwikkelingen al bij het eerste plan in 1991-1992 is gegeven, zowel in ruimtelijke, financiële en governmentele zin.

Uit de literatuur en de interviews komt een beeld naar voren dat Denemarken een *'high trust'* samenleving is (Respondent G, persoonlijk interview, d.d. 24 januari 2025). Uit de casus komt naar voren dat partijen, geplaatst voor een complexe opgave waarvoor veel gezamenlijk commitment

bestaat, in staat waren en nog steeds zijn om over hun eigen opgave heen te kijken en samen tot oplossingen te komen waarin verantwoordelijkheden langdurig met elkaar gedeeld worden.

8. Benut of ontwikkel 'high trust' : Het element dat naar voren komt is 'high trust' cultuur: partijen kijken over de eigen belangen heen, omdat zij samen de hogere waarde erkennen van de opgave.

De *high trust* cultuur draagt ook bij aan flexibiliteit en het gezamenlijk kunnen beoefenen van geduld. Het gekozen systeem heeft in essentie een zekere rigiditeit: uiteindelijk zal de gebiedsontwikkeling gerealiseerd moeten worden op zodanig wijze dat de kosten voor de aanleg van de metro gedragen kunnen worden, lees de aangegeven leningen zijn afbetaald. Wel komt uit de casus naar voren dat tijdens de uitvoering het systeem de ruimte biedt om geduld te oefenen, bijvoorbeeld met de uitgifte van gronden. Uit de casus van Ydre Nordhavn komt naar voren dat in de planvorming van de metro en de gebiedsontwikkeling aanpassingen gedaan kunnen worden. En dat daarnaast aanvullende financieringsbronnen gevonden zijn. Wat wel sterk heeft bijgedragen is de overwegend opgaande economische ontwikkeling en de aanhoudende vraag naar woningen in Kopenhagen, waardoor de geprognoseerde grondopbrengsten naar boven konden worden bijgesteld. De vraag blijft staan of en hoe het systeem een grote en langdurige crisis kan doorstaan.

9. Bouw incentives in: Het element dat hier naar voren komt: ontwikkel een systeem dat incentives heeft om tot afronding te komen, eventueel met een getrapte besluitvorming en bouw van metro en samenhangende gebiedsontwikkeling.

Als we kijken naar de factoren tijd/resultaat dan zien we dat de keuze om de metro vooraf aan te leggen voor de gebiedsontwikkeling zelf een sterk sturend effect heeft. De doorlooptijd van de gebiedsontwikkelingen wordt op voorhand ingeschat, maar kan als gevolg van marktontwikkelingen in zekere mate variëren. De voorfinanciering heeft twee effecten: de waarde van de uit te geven percelen is hoger omdat er vraag is naar de woningen bij de stations en de partijen zijn gebonden aan het volledig uitvoeren van de gebiedsontwikkeling om de kosten van de aanleg van de metro af te betalen. Beide hebben een versterkend effect op de factoren tijd en resultaat.

In het geval van de casus Nordhavn is gekozen voor een tweetrapsbesluitvorming. Daarmee is de mogelijkheid ontstaan om in het tweede deel (Ydre Nordhavn) aanpassingen te doen in het tracé van de metro, het aantal stations en de planvorming (structuurplan).

10. Koester, ontwikkel en bundel kennis: Het element dat hier naar voren komt is het organiseren en koesteren van kennis over het gehele pallet van metrobouw tot gebiedsontwikkeling. Alleen de feitelijke bouw van de metro en de bouw van de gebouwen wordt in handen gelegd bij particuliere partijen.

Bijna 35 jaar is gewerkt aan de bouw van metro's, de ontwikkeling van gebieden en is de samenhang tussen deze twee processen beheerd. Opvallend is dat de organisaties kennis en ervaring koesteren. Deze kennis en ervaring is interdisciplinair van aard: concrete kennis van de bouw van de metro, haar ontwerp, de financiering en het beheer ervan (Metroselskabet) staat in verbinding met de kennis van visie en planvorming, het mede faciliteren van de besluitvorming en de ontwikkeling van de gebieden tot aan de uitgifte van percelen (By og Havn en gemeente Kopenhagen).

Maar zijn het dan zachte instrumenten die de harde rendementen opleveren?

Hoewel er aan de basis de zachte instrumenten van 'high trust' en 'gezamenlijk commitment' liggen is er zeker geen sprake van alleen zachte instrumenten. Uit de casus komt naar voren dat alle stappen zorgvuldig in landelijke wetten en beslissingen van de gemeenteraad zijn vastgelegd. Ook werken de uitvoeringsorganisaties binnen de kaders van statuten waarin de publieke doelen behaald moeten worden binnen commerciële kaders. Het is de combinatie van zachte én harde instrumenten die bijdraagt aan het tot op heden behaalde resultaat.

Ook komt uit de casus naar voren dat 'high trust' niet betekent dat alle partijen aan boord moeten zijn (denk aan het poldermodel). Andere partijen zoals andere gemeenten, de regio of particuliere partijen zitten niet mee in het besluitvormingsproces. Uit interviews komt naar voren dat het soms te accepteren is dat allocatieve partijen, gegeven de opgave, niet volledig meegenomen worden. Het hogere belang heeft geprevaleerd, en er is uiteindelijk voor alle besluiten een meerderheid in de Folketing (parlement) of gemeenteraden van Kopenhagen en Frederiksberg ontstaan.

Met het recent gepresenteerde besluit over de M5 is wederom de focus gelegd op de ontwikkeling in de stad Kopenhagen, waarbij tot aan 2070 een aanzienlijk deel van de potentieel nieuwe inwoners van de regio Kopenhagen aan de oostelijke zijde van het centrum van Kopenhagen hun appartement of werkplek gaan vinden. Hoewel uit de casus blijkt dat dit vanuit het gekozen systeem logisch is, kan ook de vraag worden opgeworpen waarom, in een land dat ongeveer even groot is als Nederland en met 1/3 van de inwoners, er voor gekozen wordt om het gros van de nieuwe inwoners tot aan 2070 te alloceren op nieuw aan te leggen gronden die op zee gewonnen worden, die ook nog eens gesitueerd zijn op het meest oostelijke punt van heel Denemarken.

Uit het mede door de Arkitektenforening aangezwengelde debat over regionaal denken, ontwerpen en besluiten blijkt dat sommige allocatieve partijen graag een herschikking zien van de samenwerkingsstructuren, ook omdat zich in steeds sterkere mate ruimtelijke opgaven aandienen op het gebied van klimaat en waterveiligheid. Ook gezaghebbende partijen, zoals Metroselskabet zien een groeiende noodzaak tot regionaal denken.

Is er sprake van een systeem?

Nu we de elementen hebben geanalyseerd kan de vraag worden gesteld: is er sprake van een samenhangend systeem en zo ja is daaruit een element/les te destilleren? Een systeem is eerder in de thesis gedefinieerd als: "Een systeem is een gedefinieerde set van onderling samenhangende elementen dat met elkaar interacteert binnen een zekere gedefinieerde begrenzing en is georganiseerd om een bepaalde functie uit te voeren of doel te behartigen" (Rodin, 2014, p 45). En zo ja zijn er dan bewuste of emergente feedbackloops aan te wijzen? Is het systeem in evenwicht?

Uit de bovenstaande analyse aan de hand van het *strategy wheel* en de interactie of samenhang tussen de tegenover elkaar gelegen velden komt inderdaad een systeem naar voren. Een systeem dat niet alleen is toegepast in de aanvankelijke besluitvorming in 1991-1992 maar ook bij de besluitvorming bij andere metro-aanleg, tot op de besluitvorming in 2025 met betrekking tot de M5. Er is sprake van een consistent systeem dat over de loop van bijna 35 jaar een zekere continuïteit vertoont (alleen de M3 is een uitzondering). Hieruit valt de volgende les te destilleren:

- **11. Denk vanuit een systeem met drievoudige planningskracht:** het element dat naar voren komt is om een systeem te ontwikkelen waarin de lange termijn planningskracht in het ruimtelijk, financieel en governmenteel domein wordt benut.

Waar bestaat het uit systeem uit: Telkens komen staat en stad/steden tot door staat en stad/steden gedragen besluiten, vastgelegd in nationale en lokale wetgeving. In deze wet(ten) leggen staat en stad/steden ruimtelijke keuzes vast ten aanzien van een samenhangende metro-aanleg en gebiedsontwikkeling, waarbij een aanzienlijk deel van de gebiedsontwikkeling geprojecteerd is op gronden in staats- en of stadseigendom, en waarbij vaak ook een deel van de gronden op zee zijn gewonnen en/of gewonnen gaan worden. Staat en stad geven uitvoeringsorganisaties waarin zij aandeelhouder zijn opdracht om de metro-aanleg te verzorgen en om de gebiedsontwikkeling in gang te zetten. Vooraf is becijferd wat de ruimtelijke ontwikkeling moet opbrengen en op basis daarvan gaat de uitvoeringsorganisatie By og Havn een lening aan. Deze lening is door de staat voorzien van een garantie, waardoor de lening tegen een relatief laag risico kan worden aangegaan. By og Havn draagt vooraf een deel van de lening over aan het metrobedrijf, waarmee het metrobedrijf, tezamen met de geprognostiseerde te verwachten inkomsten uit het beheer, in staat is om, voorafgaand aan de ruimtelijke ontwikkeling, de metro aan te leggen. By og Havn geeft de gronden vervolgens pas uit aan allocatieve partijen als de metro is aangelegd, waardoor relatief hoge grondopbrengsten behaald kunnen worden.

Uit literatuuronderzoek en interviews en bovenstaande analyse komt naar voren dat het systeem een aantal emergente feedbackloops bevat die het moeten hebben van de langdurige samenwerking tussen de gezaghebbende partijen en hun uitvoeringsorganisaties. De bij wet vastgelegde afspraken, de financiering vooraf van de metro, de staatsgarantie en het onderbrengen van de taken bij uitvoeringsorganisaties dragen positief bij aan het behouden van de focus op het afronden van het volledige project. En, omdat de uitvoeringsorganisaties marktconform moeten werken en de hoogste opbrengst moeten genereren, is het systeem juist minder gevoelig voor externe invloeden, zoals de kredietcrisis van 2008. Het systeem heeft mede als gevolg van de staatsgarantie de flexibiliteit om een crisis als deze te doorstaan. Daarnaast zijn allocatieve partijen vrijwel alleen in beeld voorafgaand aan de wetgeving, in het debat, en pas in beeld na oplevering van de metro en bij de uitgifte van de gronden door By og havn. Daardoor hebben deze allocatieve partijen relatief weinig invloed gedurende de fase van realisatie. Dit heeft een stabiliserend effect bij verdere besluitvorming en de uitvoering: er is sprake van een sterke planningskracht. Ook wordt de inzet van de allocatieve partijen (belangenverenigingen, grondeigenaren, ontwikkelaars) gefocust op de democratische besluitmomenten, te weten die op landelijk en lokaal niveau.

Het beperkte aantal actoren in het systeem maakt dat over eventuele aanpassingen relatief flexibel kan worden besloten. Zo toont de casus Ydre Nordhavn aan dat de ruimtelijke planvorming en de aard van de aanleg van de metro vanwege financiële, milieu- en natuuraspecten kon worden aangepast. Staat en stad doorliepen een proces waarbij de planvorming voor de metro, de planvorming voor de ruimtelijke ontwikkeling en de financiële aspecten door staat en stad werden beheerst. Dit leidde uiteindelijk tot een aangepast besluit voor een ander tracé met 4 in plaats van 7 metrohaltes, een aangepast structuurplan en een aangepast financieel besluit. Daarbij hebben staat en stad een deel van het financiële tekort opgelost in de besluitvorming over de M5.

Is het systeem in evenwicht?

De verschillende besluiten over de metro's M1/M2, de M4 en recent de M5 tonen aan dat het systeem in de basis in evenwicht is, dat wil zeggen, met de financieringsconstructie via *value capturing* en de investeringen die mogelijk zijn uit het beheer van de metro kan een groot deel van de totale realisatie worden bekostigd. Via aanvullende afspraken, zoals een hogere prijs voor een metrokaartje, een toeslag per m² nabij metrohaltes en eventuele bijdragen vanuit de stad, is de begroting sluitend gemaakt. Voor wie de M3 in dit rijtje mist: Voor de financiering van de M3 is het gemeentelijke energiebedrijf verkocht, en daarmee wijkt de toegepaste systematiek bij de M3 af van de overige metro's.

Wel moet worden opgemerkt dat nog geen enkele gebiedsontwikkeling volledig is afgerond en dat pas bij een definitieve afronding geanalyseerd kan worden of er inderdaad sprake is van een sluitende boekhouding. Ook lijkt er deels een vlucht naar voren genomen te worden door een tekort op de M4 af te dekken in het besluit over de M5.

In de loop van bijna 35 jaar is de stad Kopenhagen uit een diep dal geklommen, volgens velen mede door de aanleg van de metro(s) en de stadvernieuwing, waarbij opgemerkt moet worden dat er overall een revival van de steden heeft plaatsgevonden sinds begin jaren 1990 (Glaser 2012). In de besluitvorming in zowel 1991-1992 als in 2025 hebben staat en stad/steden het aangedurfd om deze hypotheek op de toekomst (opnieuw) te nemen. In het geval van de besluitvorming over de M5 zelfs tot aan 2070. Het blijft wel een gegeven dat in By og Havn een schuld is en wordt opgebouwd, die moet worden afbetaald. Het opgebouwde vertrouwen (ook een feedbackloop) in het succes van de metro en de spin-off voor de stad (economisch, ruimtelijke kwaliteit, milieu, toerisme), maken dat de gezaghebbende partijen het systeem blijven hanteren en draagvlak daarvoor zien bij de democratisch gekozen politieke vertegenwoordigers van de landelijke en lokale bevolking.

Hoewel het systeem in aanzienlijke mate in evenwicht is, heeft het wel een ruimtelijk dwingend (emergent) effect: niet vergeten mag worden dat ten behoeve van het systeem aan de voorkant gronden worden ingebracht die op de zee zijn of worden gewonnen. Natuurorganisaties betogen dat dit ten nadele gaat van natuur. Ook leidt het ertoe dat de stad Kopenhagen vooral aan de oostelijke kant groeit, voorlopig ten nadele van de buitenwijken in de vingers van het oorspronkelijke Vingerplan (zie o.a. het besluit voor de aanleg van de metro M4 naar Nordhavn, i.p.v. de noordwestelijke buitenwijken). Zoals uit de beschrijving van de casus blijkt is het debat hierover in de regio Kopenhagen volop gaande.

Het succes van de ruimtelijke ontwikkeling van Kopenhagen, en meer specifiek in de casus Nordhavn, en de wijze waarop het systeem werkt (uitgifte percelen na oplevering metro, marktconforme prijzen en toeslagen nabij metrohaltes), heeft wel een prijsopdrijvend effect op de m² prijs van woningen in Nordhavn. Dit heeft als afgeleid effect dat de betaalbaarheid in Nordhavn onder druk staat, en daarmee de inclusiviteit. De vraag is of dit effect te wijten is aan het systeem zoals hier boven beschreven, maar het leidt wel tot een debat over de commerciële opdracht die aan By og Havn is meegegeven, om marktconform te werken. Er ontstaat zo een spanning tussen de opdracht aan By og Havn om te schuld af te betalen en het doel van de stad om iedereen te kunnen huisvesten. Vanuit By og Havn wordt wel aangegeven dat de toenemende (tussentijdse) eisen op dit gebied de realiseerbaarheid onder druk zet. Dit is te omschrijven als een negatieve feedbackloop, hetzij ten nadele van de betaalbaarheid, hetzij ten nadele van de financiering van de gebiedsontwikkeling en de

metro. Staat en stad hebben met het besluit over de M5 beoogd om een deel van de oplossing te vinden in het realiseren van meer woningen, om zo de prijsdruk tegen te gaan, de betaalbaarheid te verhogen en daarmee meer inclusiviteit te bieden.

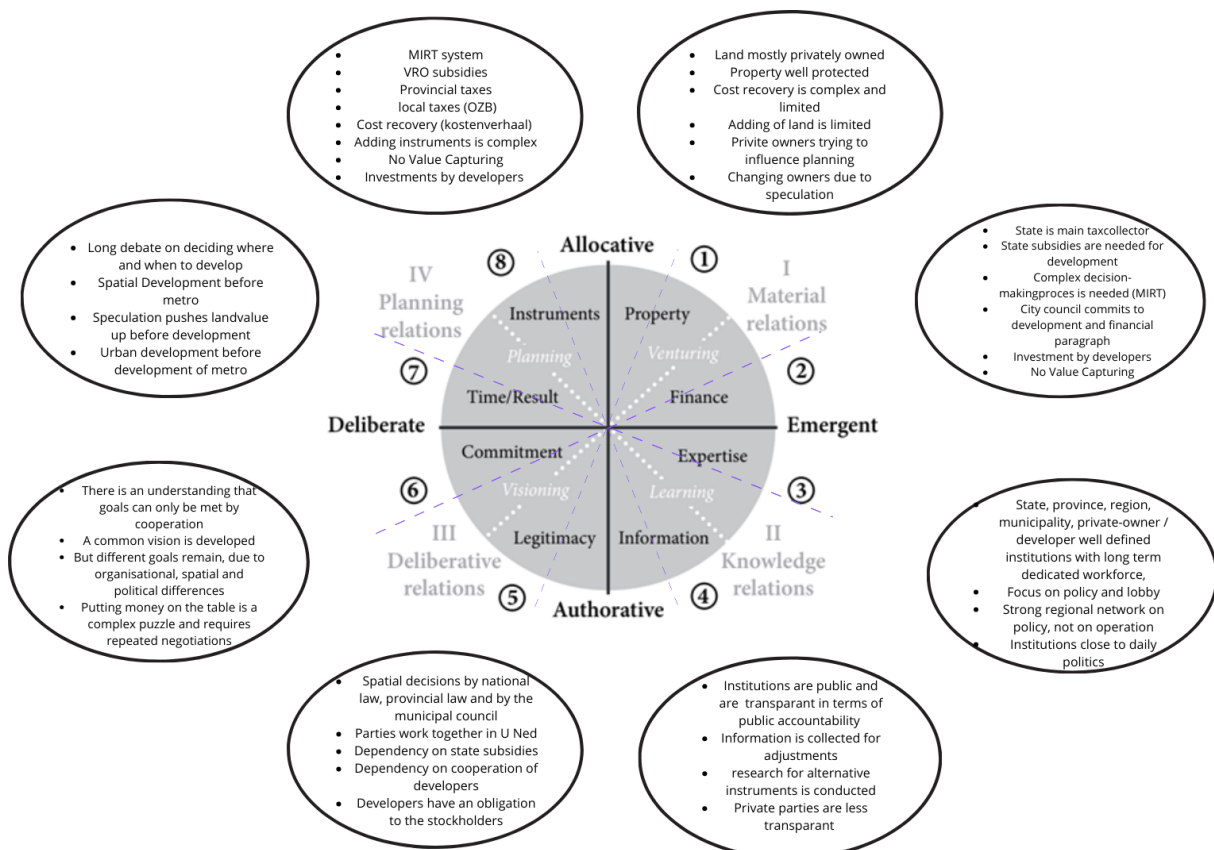
Overall is het beeld dat het systeem zoals hierboven omschreven in evenwicht is, met dien verstande dat het afhankelijk is van de input van nieuwe gronden in staats- en stadseigendom. Het systeem bevat een aantal emergente positieve feedbackloops, die de focus op resultaat versterken en de gevoeligheid voor (externe) invloeden verkleinen. Negatieve feedbackloops (hogere kosten, aanvullende eisen, zorgen over betaalbaarheid) worden door de gezaghebbende partijen geadresseerd, deels door aanpassingen in de planvorming, deels door aanvullende instrumenten en deels door aanvullende besluitvorming waarbij een deel van de oplossing in de toekomst wordt gelegd.

6 Lessen uit Kopenhagen voor Utrecht

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de casus Kopenhagen in het *strategy wheel* geplaatst, aan de hand van dilemma's in gebiedsontwikkeling is de casus Kopenhagen geanalyseerd, en daarbij zijn lessen gedestilleerd uit de casus Kopenhagen. In dit hoofdstuk richten we ons op de deelvraag: Welke lessen kunnen worden getrokken uit de analyse van de casus Kopenhagen en in welke mate zijn deze overdraagbaar voor de casus Utrecht? Bij het internationaal vergelijken benutten we het schema zoals opgesteld door Heurkens (2012), dat gebaseerd is op Jansen-Jansen et al 2008 en Spaans& Louw, 2010. In het hoofdstuk Institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext vergeleken is gesteld dat, hoewel er enkele opmerkelijke verschillen zijn, de planningssystemen in hoofdzaak vergelijkbaar zijn. Er zal dan ook voor worden gekozen om de kolom 'Transfer between countries with similar system' te benutten. De lessen zijn in tabel 6.1. weergegeven. Alvorens we daartoe overgaan is eerst de casus Utrecht weergegeven in het *strategy wheel*, zodat dit vergelijkingsmateriaal kan bieden.

6.2 De casus Utrecht in het *strategy wheel*



Figuur 6.1 Het *strategy wheel* met daarin de analyse van de Utrechtse Casus.

Uit de inzichten over het planningssysteem en de compacte beschrijving van de casus Utrecht is informatie gedestilleerd en in een *strategy wheel* geplaatst. Dit biedt de mogelijkheid om bij wijze van

een oogopslag informatie te kunnen vergelijken, door de ingevulde *strategy wheels* naast elkaar te leggen. We analyseren het ingevulde *strategy wheel* voor de casus Utrecht hier niet verder *an sich*, maar benutten het wel om in het hieronder volgende hoofdstuk te kunnen analyseren of, in hoeverre een *lesson learned* uit de casus Kopenhagen overdraagbaar is in de casus Utrecht. Het is hier buiten de scope van deze thesis, maar een diepgaandere analyse van de casus Utrecht a.d.h.v. het *strategy wheel* zou interessant kunnen zijn. Bij de vergelijking tussen het *strategy wheel* van de casus Kopenhagen met het *strategy wheel* van de casus Utrecht dient in het achterhoofd te worden gehouden dat er in Kopenhagen sprake is van bijna 35 jaar besluiten over metro. Dit mogelijke besluit is in de casus Utrecht nog niet genomen, op het moment van schrijven.

6.3 Lessons Learned toegepast op de casus Utrecht

Hieronder volgen de *lessons learned* zoals genoemd in de analyse van de casus Kopenhagen. Telkens is de *lesson learned* opgeschreven, waarna een analyse volgt in welke mate deze les overdraagbaar is. In onderstaande tabel 6.1. zijn de 11 lessen geplaatst. Hieronder worden ze één voor één worden toelicht.

Tabel 6.1. Overdraagbaarheid van lessen vanuit Kopenhagen naar Utrecht, gerelateerd aan wijze van overdragen en mate van overeenkomst planningsystemen, ingevuld (naar Heurkens 2012)

Levels of lesson-drawing	les	Transfer within one country	Transfer between countries with similar systems	Transfer between countries with different systems
Inspiration, ideeën ervaringen	<p>Creëer en benut publieke gronden</p> <p>Benut of ontwikkel 'high trust'</p> <p>Denk vanuit een systeem met drievoudige planningskracht</p>		<p>Aannemelijk</p> <p>Zeer aannemelijk</p> <p>Zeer aannemelijk</p>	
<i>Learning</i> , concepten mechanismen principes	<p>Langdurig gezamenlijk financieel commitment</p> <p>Integraal ontworpen metrosysteem</p> <p>Leg de afspraak wettelijk vast op nationaal niveau</p> <p>Publieke deelname op afstand</p> <p>Benut financieel instrumentarium</p> <p>Eerst de metro</p> <p>Bouw incentives in</p> <p>Koester, ontwikkel en bundel kennis</p>		<p>Aannemelijk</p> <p>Zeer aannemelijk</p> <p>Zeer aannemelijk</p> <p>Zeer aannemelijk</p> <p>Zeer aannemelijk</p> <p>Aannemelijk</p> <p>Aannemelijk</p> <p>Aannemelijk</p>	
Transplanting, instrumenten beleid				

1. Langdurig gezamenlijk financieel commitment: *Het element dat hier naar voren komt: gezaghebbende partijen, lees staat/stad, ervaren de opgave als essentieel, en durven het aan om buiten de begaande paden te denken, waarbij de financiële oplossing centraal staat en partijen bestaande paradigmas ter discussie stellen en langdurig met elkaar willen gaan samenwerken en daarbij (financiële) risico's delen.*

Uit de casus Utrecht komt naar voren dat zowel tussen gezaghebbende partijen onderling als tussen gezaghebbende partijen en allocatieve partijen aanzienlijke verschillen in belangen aanwezig zijn.

De staat heeft het nationale belang van de ruimtelijke ontwikkeling (woningbouwaantallen) en het zoek naar bijbehorende publiek vervoer oplossingen onderschreven, maar heeft nog niet het volledig benodigde bedrag beschikbaar gesteld. De staat heeft vooral het instrument van subsidies tot haar beschikking. Deze subsidies zijn afkomstig uit een aanzienlijk maar ook begremsd budget. De omvang van dit budget staat onder druk door de sterk afgenomen inkomsten uit aardgas.

De staat heeft daarbij meerdere belangen te behartigen. Zo is er een toenemende omvang van de kosten voor de instandhouding van bestaande infrastructuur. Ook is het zo dat de staat op meerdere locaties haar landelijk belang (te weten woningbouwaantallen) in potentie kan realiseren. De staat heeft als taak zorgvuldig af te wegen waar het nationaal belang het beste kan worden gerealiseerd. Daarmee kan de situatie ontstaan dat de staat de opgave als niet essentieel ervaart. De staat heeft echter wel via visies en het besluit tot de MIRT-verkenning OV en Wonen het nationaal belang uitgesproken.

De regionale gezaghebbende partijen ervaren de opgave als essentieel. De regio is economisch heel sterk en heeft een sterk aanzuigende werking op bedrijven en inwoners. Er is een zogenaamde schaa sprong nodig om een gebiedsontwikkeling op gang te brengen die kan voorzien in de te verwachten behoefte. De allocatieve partijen hebben niet hetzelfde belang. Zij willen graag woningen realiseren, maar wel tegen een zo hoog mogelijke opbrengst. Allocatieve partijen zijn eigenaar van delen van de potentieel te ontwikkelen gronden. De allocatieve partijen hebben geen rechtstreekse macht, maar kunnen door hun medewerking te onthouden en/of door beïnvloeding op zowel nationaal als regionaal vlak besluitvormingsprocessen beïnvloeden. Uit recent onderzoek komt naar voren dat zij dit ook actief doen (Van Karnenbeek et al., 2025). Recent hebben allocatieve partijen wel aangegeven dat zij 200 miljoen euro willen bijdragen aan de verlenging van de metro naar Rijnenburg.

Het element is niet direct overdraagbaar naar de Utrechtse context. Wel kan uit het element uit de casus Kopenhagen **geleerd (learning)** worden. Het is **aannemelijk** dat de onderliggende principes, concepten en mechanismes een bijdrage kunnen leveren aan het doorbreken van langdurige belangentegenstellingen en het juist langdurig richting geven aan de lange termijn ontwikkeling van (een deel van) de Utrechtse regio.

2. Integraal ontworpen metrosysteem *Het element dat hier naar voren komt: ontwikkel een metrosysteem dat zodanig is gepositioneerd, gebouwd en ingericht dat het als integraal onderdeel van de stad ervaren wordt, de jaarlijkse onderhoudskosten kan dragen en zelfs een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan de aanvangskosten.*

In essentie is het mogelijk om de ontwerpprincipes zoals deze zijn opgesteld en uitgevoerd in de metro in Kopenhagen toe te passen. De voordelen zijn eerder beschreven in de analyse van de casus

Kopenhagen. Uit interviews komt naar voren dat de kosten voor aanleg en beheer van OV in Nederland niet kosten dragend is, laat staan een deel van de aanlegkosten kan afdekken. Gegeven de casus Kopenhagen waarin een metro is ontwikkeld die zowel zichzelf kan betalen in beheer, als een deel van de kosten voor de bouw kan dragen, is dit element zeker de moeite van het nader bestuderen waard. Het lijkt op voorhand niet zo dat de ruimtelijke context tussen Kopenhagen en Utrecht ingrijpend anders is. Het is niet het onderwerp van deze thesis om dit hier verder diepgaand te onderzoeken. Wel is het duidelijk dat het ontwerp van de metro en de wijze waarop het functioneert sterk bijdraagt aan zowel ruimtelijke waarden als de financiële haalbaarheid. Dit kan een bijzonder interessant element zijn om nader te onderzoeken in de Utrechtse context.

Het is niet duidelijk of het element direct overdraagbaar is. Daarvoor is nader onderzoek nodig. Wel is het **zeer aannemelijk** dat het middels kennis nemen van principes, concepten en mechanismes een bijdrage kan leveren (*learning*).

3. Benut financieel instrumentarium: *Het element dat hier naar voren komt is dat de inzet van staatsgaranties voor leningen een instrument is dat in belangrijke mate bijdraagt aan de haalbaarheid van het gehele systeem, en de druk op risico's vermindert. Daarnaast is het interessant om het in grotere mate toebedelen van belastingen aan het regionale/lokale niveau te onderzoeken. Dit zodat de regionale/lokale overheid sterker kan sturen (op lange termijn) investeringen, en minder afhankelijk is van de verdeling van subsidies vanuit de staat.*

Het verlenen van de staatsgarantie op de leningen die By og Havn aangaat voor de financiering voor (o.a.) de metro, met als onderpand de te genereren inkomsten uit de gebiedsontwikkeling, is een belangrijke succesfactor. Het heeft een verlagend effect op de rente, omdat het totale risico door banken lager wordt ingeschat. Het kan een interessante manier zijn voor de Nederlandse overheid om te kunnen bijdragen aan de grote opgave voor woningbouw in Nederland, waarvoor de locatie in Utrecht een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren. De Nederlandse overheid beschikt over het instrument staatsgaranties, en zet het ook in, zoals recent blijkt uit het besluit om de investeringen die Tennet, de nationale beheerder van het nationale hoogspannings-elektriciteitsnetwerk, te voorzien van een staatsgarantie (Rijksoverheid, 2025). Wat als de Rijksoverheid dit instrument kan inzetten voor een, of meerdere, casussen in Nederland en daarmee meerdere tien- tot honderdduizenden woningen mede mogelijk kan maken?

Een opvallend verschil tussen de Nederlandse en de Deense context is de mate waarin belasting wordt toebedeeld aan de diverse gezaghebbende partijen. In de Deense context gaat een fors groter deel van de belasting naar de gemeente. Hoewel daar natuurlijk ook taken tegen overstaan, betekent dat wel dat de gemeente meer mogelijkheden heeft hoe zij de belasting inkomsten wil inzetten, ten opzichte van de Nederlandse context. In de Nederlandse context zijn steden en regio's en daarin is de Utrechtse regio niet uitgezonderd, sterk gericht op het verkrijgen van subsidies voor grootschalige ruimtelijke ingrepen, zoals een metro. Dit leidt tot een lobby vanuit de stad/regio richting de staat. Wat nu als stad en regio meer middelen tot hun beschikking krijgen en daarmee directer tot handelen kunnen overgaan? Wat als stad en regio meer mogelijkheden verkrijgen om belasting te heffen. Bijvoorbeeld over grond, vastgoed, motorrijtuigenbelasting, of een spitsheffing?

Het instrument belastingherverdeling is in essentie overdraagbaar. Maar het zou een ingrijpende herverdeling van verantwoordelijkheden tussen staat en stad/regio betekenen. Een dergelijk proces zou ook lang duren. Meer kansrijk is de inzet van het instrument staatsgarantie. Het is beschikbaar, en

het is **zeer aannemelijk** dat principes, concepten en mechanismes uit Kopenhagen kunnen dienen om te analyseren hoe dit instrument kan worden ingezet in de Nederlandse/Utrechtse context (**learning**).

4. Creëer en benut publieke gronden: *Het element dat naar voren komt: de creatie van nieuwe gronden door landfill, en deze in publiek eigendom zelf tot ontwikkeling brengen.*

Nederland heeft een lange traditie van het winnen van gronden op de zee. Daarmee is niet alleen het land veiliger gemaakt tegen overstromingen, ook is de waarde van de grond bij gebiedsontwikkeling benut. Steden als Amsterdam (aanleg van IJburg in het IJsselmeer) en Rotterdam (aanleg van de Maasvlakte en daarmee vrijkomende havens nabij de binnenstad die voor gebiedsontwikkeling benut kunnen worden) maken gebruik van het principe van de waardevermeerdering door het creëren van nieuwe gronden.

In de casus Utrecht komt echter naar voren dat dit lastig is. In de nabijheid van Utrecht zijn niet of nauwelijks locaties aanwezig waar nieuwe gronden gecreëerd kunnen worden. Daarmee is het vraagstuk van gebiedsontwikkeling in Utrecht veeleer een proces waarin een bestaand stuk grond van functie verandert. Bij het proces van functieverandering kan een meerwaarde ontstaan. Deze meerwaarde is echter vaak kleiner dan bij het winnen van nieuwe gronden. In een intensief gebruikt land als Nederland heeft elk stuk grond een waarde. Wat het besluitvormingsproces ten opzichte van de casus Kopenhagen echter gecompliceerder maakt is dat de bestaande gronden diverse eigenaren hebben. Vaak zijn dit allocatieve partijen die de vrijheid hebben om gronden te kopen en verkopen. Daarmee is de positie van gezaghebbende partijen in Utrecht minder sterk dan in de casus Kopenhagen. Mogelijk is dit het meest essentiële verschil tussen de casus Kopenhagen en de casus Utrecht. En het werkt door in alle andere elementen. Waar er in de casus Kopenhagen een erg sterke verbinding is tussen de velden Legitimiteit en Eigendom is deze in de Casus Utrecht veel zwakker. En sterker nog, de allocatieve partijen hebben via het grondeigendom invloed op de grondwaarde en functie en via lobby invloed op het besluitvormingsproces. Het alternatief waarin de gezaghebbende partij via onteigening van gronden de verbinding tussen de velden Legitimiteit en Eigendom sterk maakt, wordt weinig gebruikt. In Nederland zijn daarmee gezaghebbende en allocatieve partijen meer tot elkaar veroordeeld om tot resultaat te komen. Vanwege het belangenverschil kan dit een vertragend effect hebben op de besluitvorming.

De casus Kopenhagen laat echter wel zien dat er een wenkend perspectief is voor gezaghebbende partijen en allocatieve partijen in de Utrechtse casus. Het is wél mogelijk om de velden Legitimiteit en Eigendom zo aan elkaar te verbinden dat tot gerichte afroaming van de meerwaarde van gronden kan worden gekomen, en deze kan worden ingezet om diezelfde gronden in waarde te laten stijgen (bouw metro) en daarmee deze meerwaarde ten goede te laten komen van zowel gezaghebbende als allocatieve partijen. In Nederland komen deze constructies voor in de vorm van publiek-private samenwerking. Daarmee is dit element uit de casus Kopenhagen niet direct overdraagbaar. Wel is het **aannemelijk** dat het element aan gezaghebbende en allocatieve partijen **inspiratie (inspiration)** biedt.

5. Leg de afspraak wettelijk vast op nationaal niveau: *Het element dat hier naar voren komt is een landelijke wet vastgelegde afspraak tussen staat en stad/steden, waarin de staat aangeeft waar de ruimtelijke ontwikkeling zal plaatsvinden (en waar niet), de rechten en plichten van staat en stad/steden zijn omschreven, waarin gronden door de staat en stad worden ingebracht, de stad via*

een gedelegeerde publieke ontwikkelorganisatie leningen aangaat op basis van de verwachte meerwaarde en waarop de staat garanties afgeeft op de leningen.

In de Nederlandse context besluiten staat, regio en stad ieder afzonderlijk over hun aandeel van de ruimtelijke en financiële opgave bij de realisatie van openbaar vervoer verbindingen. De staat is veelal geen belanghebbende in de gebiedsontwikkeling of de realisatie van regionale openbaar vervoerverbindingen. De naam zegt het al: het is een regionale verbinding. Dit in tegenstelling tot het nationale spoor en autowegen. Het is dan ook interessant om in de casus Kopenhagen waar te nemen dat het ook juist de staat is die via wetgeving bij een regionale openbaar vervoersverbinding mede richting geeft aan de ruimtelijke keuzes en financiële afspraken die daarmee samenhangen. Het betreft dan ook de overdracht van gronden in staatseigendom en het bieden van staatsgaranties, waartegenover sterke en niet/of nauwelijks veranderbare inkomsten uit gebiedsontwikkeling tegenover moeten staan. Partijen bieden via wetgeving zekerheden aan elkaar.

In de Nederlandse context is het afgeven van staatsgaranties op leningen wel mogelijk. Zo heeft de staat recent staatsgaranties afgegeven op leningen die Tennet aan moet gaan voor de uitbreiding van het nationale hoogspanningsnetwerk. Het zou een interessante overweging kunnen zijn voor de staat om op een aantal locaties in Nederland met een grootschalige gebiedsopgave (bv meer van 50.000 woningen) toe te werken naar een systeem waarin staatsgarantie een rol speelt, naast directe subsidies. Deze locaties kunnen samenhangen met de NOVEX-gebieden.

Wat in de casus Utrecht (en andere casussen in Nederland) echter ontbreekt is de inbreng van gronden in staatseigendom. De gronden zijn grotendeels in handen van private, allocatieve partijen. Wetgeving door gezaghebbende partijen zal richting geven aan de ruimtelijke ontwikkeling, maar als er ook sprake moet zijn van een financiële afspraak over de *value capturing* van gronden, dan moeten deze eigenaren ook onderdeel zijn van de afspraken. Dit betekent weer dat deze allocatieve eigenaren zich langdurig binden aan de opgave en pas op een later moment hun opbrengst tegemoet kunnen zien.

Dit element is uit de casus Kopenhagen niet direct overdraagbaar. Het is wel **zeer aannemelijk** dat het principes, concepten en mechanismes (**learning**) voor gezaghebbende en allocatieve partijen biedt om uit het belangenverschil te komen. Daarvoor moeten zowel gezaghebbende als allocatieve partijen langdurige afspraken durven aangaan.

6. Publieke deelname op afstand: *Het element dat naar voren komt is een of meerdere uitvoeringsorganisatie(s), met daarin de gezaghebbende partijen via aandeelhouderschap vertegenwoordigd, en voorzien van statuten en financiële verplichtingen, die beschermen tegen grote economische en politieke veranderingen.*

Uit de casus Utrecht komt naar voren dat expertise en verantwoordelijkheden verspreid zijn over de diverse gezaghebbende partijen. Het zou interessant zijn om deze kennis in een of meerdere uitvoeringsorganisaties te bundelen. Een regionaal (relatief kleinschalig) voorbeeld hiervan is de Ontwikkelmaatschappij Utrecht (OMU). Een of meerdere grotere uitvoeringsorganisatie(s) met een aandeelhouderschap van bijvoorbeeld staat, provincie en stad zou de opdrachtgeving voor de bouw (en het beheer) van een metro en de gebiedsontwikkeling ter hand kunnen nemen. Dit vereist wel dat partijen bereid zijn om een deel van de verantwoordelijkheden aan de uitvoeringsorganisatie over te hevelen en ook om via het aandeelhouderschap er samen met andere gezaghebbende partijen erop te sturen.

Een sterk complicerende factor bij de oprichting van een uitvoeringsorganisatie in de Utrechtse casus is de positie van de allocatieve partijen. Waar deze in de casus Kopenhagen pas in beeld zijn bij de uitgifte van gronden, zijn zij in de casus Utrecht via de factor grondeigendom aan het begin al in beeld. Een publiek-private samenwerking zou voor de hand kunnen liggen, maar het is de vraag of allocatieve partijen bereid zijn om de risico's voor de bouw van een metro mede te dragen. Ook is het ingewikkelder om de uitvoeringsorganisaties verantwoording te laten afdragen aan de democratisch gekozen organen. De vraag of de uitvoeringsorganisatie de publieke belangen bovenaan stelt wordt in de casus Kopenhagen al geregeld opgeworpen. Dit zal nog sneller opspelen bij publiek-private samenwerkingen. Een dergelijke samenwerking zal via een heel duidelijke set afspraken moeten werken. Juist daarin biedt de casus Kopenhagen duidelijke principes, concepten en mechanismes. Het element is niet direct overdraagbaar. Het is wel **zeer aannemelijk** dat het element principes, concepten en mechanismes biedt op basis waarvan gezaghebbende én allocatieve partijen kunnen leren (*learning*).

7. Eerst de metro: *zet de gronden pas in de markt als de gebieden verbonden zijn via hoogwaardig openbaar vervoer, om zo een zo hoog mogelijke grondopbrengst te realiseren.*

Uit de casus Utrecht komt naar voren dat het lastig zo niet onmogelijk is nieuwe gronden te ontwikkelen. De opgave dient te worden volbracht met bestaande gronden, waarbij de gronden een huidige waarde hebben op basis van de huidige functie, of een speculatieve waarde op basis van een mogelijk te verwachten functie. De huidige eigenaar heeft veelal de behoefte om binnen afzienbare tijd de mogelijke meerwaarde te verzilveren of de huidige functie te behouden. Dit is in tegenstelling tot het hier naar voren gebrachte element uit de casus Kopenhagen: hier kiest men er juist voor om de waarde van de gronden te verzilveren na aanleg van de metro. Dit vraagt aan de allocatieve partijen om langdurig af te zien van het verzilveren van een mogelijke meerwaarde, en aan de gezaghebbende partijen om langdurig de kosten voor de ontwikkeling van de metro te dragen. Ook vraagt het aan de allocatieve partijen om bij verkoop van de gronden een deel van de meerwaarde na afronding van de metro aan de gezaghebbende partijen af te dragen om de kosten voor de metrobouw (deels) te bekostigen.

Dit element is niet direct overdraagbaar. Het is wel **zeer aannemelijk** dat het principes, concepten en mechanismes (*learning*) biedt voor zowel gezaghebbende als allocatieve partijen. Er is voor beide partijen een meerwaarde haalbaar als de gronden pas uitgegeven worden na de bouw van de metro. De vraag is wat er nodig is om partijen langdurig te laten samenwerken en langdurig af te zien van het moment van verzilveren.

8. Benut of ontwikkel 'high trust': *Het element dat naar voren komt is 'high trust' cultuur: partijen kijken over de eigen belangen heen, omdat zij samen de hogere waarde erkennen van de opgave.*

De Nederlandse cultuur staat bekend om haar samenwerking (poldermodel). Het onderliggende idee is dat de Nederlanders, gedwongen door de bedreigingen vanuit de zee, tot samenwerking moesten komen. Uit de casus Utrecht komt naar voren dat gezaghebbende partijen samengewerkt hebben aan een visie op de ontwikkeling van de regio en toewerken naar investeringen om delen van deze ontwikkeling mogelijk te maken (MIRT-verkenning OV en Wonen). Tegelijkertijd komt er ook het beeld naar voren dat zeer langdurig overleg plaatsvindt tussen gezaghebbende partijen en ook tussen gezaghebbende en allocatieve partijen. Belangen gaan niet geheel of soms geheel niet samen op. Er is behoefte aan richting en onderling begrip voor elkaars belangen. Partijen kijken veelvuldig naar de

subsidies vanuit de staat als de oplossing. De staat stelt dat de financiële mogelijkheden beperkt zijn en dat afwegingen zorgvuldig moeten zijn en ook worden afgewogen tegen andere nationale belangen.

Op de site Gebiedsontwikkeling.nu wordt in de door de TU Delft ontwikkelde GO-Barometer bijgehouden hoe actoren in Nederland het werken in de gebiedsontwikkelingspraktijk ervaren. In een analyse van uitkomsten hiervan stellen Daamen, Verdaas en Boeve (2025) dat “hoewel het vertrouwen tussen direct betrokken evengoed hoog kan zijn, doet wantrouwen in de omgeving van voorgenomen projecten het proces geen goed”. De auteurs wijzen erop dat vertrouwen in de samenleving als geheel onder druk staat. En dat spanningen tussen burgers en overheid, tussen overheden onderling en tussen marktpartijen en gemeenten dan ook sneller hun intrede doen in de praktijk van de gebiedsontwikkeling. Daamen, Verdaas en Boeve (2025) betogen: “Vertrouwen is geen luxe, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van gebiedsontwikkeling”.

Uit de casus Kopenhagen komt naar voren dat een ‘*high trust*’ cultuur kan bijdragen aan de het vinden van een oplossing. Partijen, zowel in de regering als de oppositie zien de noodzaak om tot een oplossing te komen en durven over hun eigen belang heen te stappen. Uit de casus Kopenhagen komt naar voren dat juist door de grote druk om een oplossing te vinden en de beperkte toegang tot subsidies partijen het hebben aangedurfd om zich langdurig te verbinden.

Deze *high trust* cultuur hangt sterk samen met een meer egalitaire samenleving. Het draagt bij aan een samenwerkingscultuur waarin partijen langdurig met elkaar samenwerking willen aangaan. En daarbij het onderling vertrouwen, netwerk en overlegcultuur en besluitvormingscultuur hebben om eventuele crises te doorstaan.

Tegelijkertijd toont de casus Kopenhagen ook aan dat de oplossing gevonden is binnen economische parameters die aan de markt voldoen. Via wetgeving en statuten zijn partijen gebonden aan een realisatie van metro en gebiedsontwikkeling die marktconform is. Mochten allocatieve partijen overwegen om mee te werken aan een oplossing die in de casus Kopenhagen is gevonden, dan ligt er voor de allocatieve partijen in de Utrechtse casus de uitdaging om ook hun belanghebbers (aandeelhouders) zodanig mee te nemen, dat ook deze aandeelhouders het belang zien van het langdurig aangaan van een samenwerking waarvan de opbrengsten zich pas later manifesteren.

Het element is niet direct overdraagbaar. In de casus Kopenhagen is er vooral sprake van een *high trust* cultuur tussen de gezaghebbende partijen. Het is niet mogelijk vast te stellen hoe de casus Kopenhagen zich zou hebben ontwikkeld als de gronden in bezit waren van allocatieve partijen. Wel is in de Utrechtse casus de afgelopen 10 jaar geïnvesteerd in het bouwen van een netwerk tussen met name de gezaghebbende partijen, waarin een gezamenlijke visie, taal en werkwijze is ontwikkeld. De volgende stap is komen tot investeren en uitvoeren. Daar ligt de opgave. Het element ‘*high trust*’ in de casus Kopenhagen laat zien dat *high trust* niet betekent dat partijen elkaar vrij laten. Juist het vertrouwen in wetgeving en het nakomen van gemaakte afspraken, maakt dat partijen tot compromissen kunnen komen. Gelet op de ook in de Nederlandse en meer specifiek Utrechtse casus aanwezige of ontwikkelende ‘*high trust*’ is het **zeer aannemelijk** dat het element ‘Benut of ontwikkel *high trust*’ **inspiratie** kan bieden.

9. Bouw incentives in: *Het element dat hier naar voren komt: ontwikkel een systeem dat incentives heeft om tot afronding te komen, eventueel met een getrapte besluitvorming en bouw van metro en samenhangende gebiedsontwikkeling.*

Het is verleidelijk om gebiedsontwikkeling te starten voordat hoogwaardig openbaar vervoer is gerealiseerd. Het risico is echter dat slechts delen van de totale beoogde ontwikkeling tot stand komen. Anderzijds is er het risico dat gebiedsontwikkelingen niet of sterk aangepast tot stand komen na aanleg van het hoogwaardig openbaar vervoer. Als gezaghebbende partijen en in de casus Utrecht ook allocatieve partijen niet via wetgeving, en onderliggende financiële afspraken aan elkaar gebonden zijn, ontstaan het risico dat de individuele belangen van de partijen in de loop van het project de boventoon gaan voeren.

Uit de casus Kopenhagen komt een emergent voordeel naar voren, namelijk dat de manier waarop de afspraken zijn gemaakt en de volgorde van de ontwikkeling, namelijk het vooruit trekken van de metrobouw, partijen dwingen tot het tijdig realiseren van de bijhorende gebiedsontwikkeling, dit om de leningen die zijn aangegaan tijdig af te betalen.

Hoewel het een emergent voordeel is, kan het als een bewust (deliberate) voordeel ingezet worden in de casus Utrecht. Het element 'incentives zodanig organiseren dat een snelle en doelgerichte realisatie van de gebiedsontwikkeling plaatsvindt' is niet direct overdraagbaar, maar kan wel meer dan alleen inspiratie bieden. Door de bouw van de metro vooruit te financieren en daaraan alle partijen te verbinden is het **aannemelijk** dat dit element principes, concepten en mechanismes uit de casus Kopenhagen biedt om van te **leren (learning)**.

10. Koester, ontwikkel en bundel kennis: *Het element dat hier naar voren komt is het organiseren en koesteren van kennis over het gehele pallet van metrobouw tot gebiedsontwikkeling. Alleen de feitelijke bouw van de metro en de bouw van de gebouwen wordt in handen gelegd bij particuliere partijen.*

Uit de casus Kopenhagen komt naar voren dat de beslissing om een apart ontwikkelbedrijf op te richten voor de metro en de gebiedsontwikkeling in Ørestad (aanvankelijk nog samen, later gesplitst in Metroselskabet en By og Havn) sterk bijdraagt aan de mogelijkheid om tot een zorgvuldig ontwerp, besluitvorming, uitvoering, beheer en afstemming met de gebiedsontwikkeling te komen. En om optimale samenhang tussen deze onderdelen te bewaken. Wat naar voren komt is een lange termijn denken in samenhang met focus op efficiëntie, dat terugkomt in ontwerp van de stations, het gebruik ervan en het zelfrijdend systeem. Ook ten aanzien van de gebiedsontwikkeling is in By og Havn veel kennis verzameld over visie en planvorming en het vertalen van de ruimtelijke opgave naar financiële parameters.

De kennis in de organisaties betrokken bij de planvorming voor de bouw en het beheer van een metro in Utrecht is in opbouw. Het ligt zeer voor de hand om de opgedane kennis uit de casus Kopenhagen te benutten. Het element is in essentie overdraagbaar. Het is **zeer aannemelijk** dat een nadere bestudering van principes, concepten en mechanismes van het element (**learning**) kansen biedt voor de Utrechtse context. Zodat in de Utrechtse context een organisatievorm gevonden wordt waarin de samenhang tussen ruimtelijke ontwerp van zowel metro als gebiedsontwikkeling gecombineerd kan worden met kennis van het beheer en de bekostiging van zowel de bouw van de metro als het beheer ervan. Zie ook het element over de uitvoeringsorganisaties, en de positie van gezaghebbende en allocatieve partijen.

11. Denk vanuit een systeem met drievoudige planningskracht: *het element dat naar voren komt is om een systeem te ontwikkelen waarin de lange termijn planningskracht in het ruimtelijk, financieel en governmenteel domein in samenhang wordt benut.*

Het is niet aannemelijk dat het Kopenhaghenmodel één op één over is te nemen. Maar samen met de inzet op de hierboven besproken 10 elementen, is het **zeer aannemelijk** om juist het geheel van de drievoudige planningskracht van de casus Kopenhagen als **inspiratie** te benutten bij het tot stand brengen van een drievoudig systeem dat kan functioneren in de Utrechtse casus. Om met Teisman te spreken: soms kan het complexer maken van de opgave de kans voor het vinden van een oplossing vergroten. Het raamwerk van het drievoudige planningskrachtsysteem, zoals dat in de casus Kopenhagen naar voren komt, kan daarvoor een houvast bieden.

7 Conclusies, reflectie en aanbevelingen

7.1 Conclusies

We kunnen nu onze hoofdvraag beantwoorden: **Wat kunnen we leren van de strategie bij de realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling in Kopenhagen, meer specifiek in Ydre Nordhavn?**

Dit onderzoek is gestart vanuit de hypothese dat de casus Kopenhagen een *best case* is voor het vraagstuk hoe men een metro kan ontwikkelen in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling, waarbij *value capturing* worden toegepast en benut. In het onderzoek is gefocust op hoe strategie is ingezet en wat daarvan kan worden geleerd. Daarbij is de start beschreven (1991-1992), de verdere ontwikkelingen tot aan Nordhavn en tenslotte is in meer detail de casus Ydre Nordhavn onderzocht, waarbij de sluitvorming zich afspeelt tot aan 2025. Ook is het onderzoek gestart met de onderliggende vraag of er *lessons learned* te destilleren zijn uit de casus die interessant kunnen zijn voor andere steden. In het onderzoek zijn vervolgens deze *lessons learned* op overdraagbaarheid onderzocht voor de casus Utrecht, waarvoor in dit onderzoek een compacte beschrijving is opgenomen. Dit laatste levert het inzicht op dat de casus Kopenhagen een aantal specifieke aspecten bevat die andere steden niet altijd tot hun beschikking hebben.

De casus Kopenhagen biedt inzicht in hoe staat en stad niet alleen samenwerken in de ruimtelijke planvorming, maar ook actief participeren in de aanleg van de metro en de ruimtelijke ontwikkeling en de financiering ervan en daarvoor specifieke ontwikkel- en uitvoeringsorganisaties in het leven heeft geroepen. Voor de casus Kopenhagen is in beeld gebracht dat er sprake is van een drievoudig planningskrachtsysteem, waarin zowel ruimtelijk, financieel als governmenteel in samenhang strategieën zijn ontwikkeld, die tezamen een (in aanzienlijke mate) in zichzelf functionerend systeem vormen, waarin metro-ontwikkeling voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden en waarbij *value capturing* als instrument goed functioneert. Uit de casus Kopenhagen komt daarnaast naar voren dat dit drievoudige planningskrachtsysteem emergente effecten heeft die druk zetten op regionale ruimtelijke keuzes. Het model voor regionale samenwerking wat uit de Utrechtse casus blijkt kan als inspiratie dienen om deze emergente effecten te adresseren.

Wat we kunnen leren van de strategie in de casus Kopenhagen is dat het aan te bevelen is om een potentiële (complexe) gebiedsontwikkeling te bezien vanuit het drievoudige planningskrachtsysteem zoals dat in Kopenhagen is ontwikkeld, daarbij de lokale aspecten goed te bezien en na te gaan welke elementen in de casus gemitigeerd moeten of kunnen worden om het drievoudige planningskrachtsysteem werkend te maken voor de specifieke casus.

Naast deze centrale les zijn uit de casus Kopenhagen 10 elementen gedestilleerd, die als les zijn gerelateerd aan de casus Utrecht. Gebleken is dat de ze lessen in hoofdzaak als inspiratie of *learning* kunnen dienen. Deze specifieke lessen worden in detail besproken in paragraaf 6.3, maar zijn hier achtereenvolgens benoemd en van een korte toelichting voorzien (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1. Lessen voor Utrecht uit Kopenhagen op strategie bij realisatie van de metro in samenhang met gebiedsontwikkeling.

Niveau	Les	Toelichting
<i>Inspiration</i> Zeer aannemelijk	Denk vanuit drievoudig planningskrachtsysteem	Partijen onderkennen dat met inzetten langdurige financiële instrumenten de doelen van de gebiedsontwikkeling bereikt kunnen worden.
<i>Inspiration</i> Aannemelijk	Creëer en benut publieke gronden	Creatie van nieuwe en/of inzetten van publieke gronden biedt de basis voor het succes van de casus Kopenhagen.
<i>Inspiration</i> Zeer aannemelijk	Benut of ontwikkel 'high trust'	Partijen ontwikkelen een cultuur van samenwerken en komen door het delen van elkaars belangen en doelen tot gezamenlijke visies en uitvoering.
<i>Learning</i> Aannemelijk	Langdurig gezamenlijk financieel commitment	Partijen onderkennen dat met inzetten langdurige financiële instrumenten de doelen van de gebiedsontwikkeling bereikt kunnen worden.
<i>Learning</i> Zeer aannemelijk	Integraal ontworpen metrosysteem	Het inzicht dat het ontwerp van de metro een essentieel element is voor het slagen van het drievoudige planningskrachtsysteem.
<i>Learning</i> Zeer aannemelijk	Leg de afspraak wettelijk vast op nationaal niveau	De wet bindt partijen langdurig en biedt juist ook aan de landelijke overheid houvast in haar rechten en plichten: zo kan zij werkelijk langdurig participeren.
<i>Learning</i> Zeer aannemelijk	Publieke deelname op afstand	Langdurige afspraken worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties waarvan de overheden aandeelhouder zijn.
<i>Learning</i> Zeer aannemelijk	Benut financieel instrumentarium	Met name het instrument staatsgarantie kan in samenhang met de wettelijke vastlegging van afspraken het verschil maken bij de inzet van <i>value capturing</i> .
<i>Learning</i> Aannemelijk	Eerst de metro	Door de metro eerst te bouwen wordt meer zekerheid aan de afnemers geboden (ontwikkelaars) en is de opbrengst van gronden hoger, wat weer bijdraagt aan de <i>value capturing</i> .
<i>Learning</i> Aannemelijk	Bouw incentives in	Vanaf de besluitvorming is het voor partijen, gezaghebbende én allocatieve, belangrijk om tot afronding te komen.
<i>Learning</i> Aannemelijk	Koester, ontwikkel en bundel kennis	Het drievoudige planningskrachtsysteem vergt kennis en vaardigheden over de drie velden ruimtelijk, financieel en governmenteel heen. Juist op de relaties ertussen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gezaghebbende partijen over zowel de legitimerende instrumenten als over de allocatieve assets beschikken en dat daardoor 'drievoudige planningskracht' is ontstaan, die ook is benut. Uit de casus komt naar voren dat de gezaghebbende partijen een

drievoudig planningskrachtsysteem tot ontwikkeling hebben gebracht via landelijke wetgeving, waarin afspraken over de omvang van de gebiedsontwikkeling, de aard van de metroaanleg, de overdracht van staatsgronden aan een uitvoeringsorganisatie, het aangaan van leningen en staatsgaranties daarop zijn opgenomen. De uitvoeringsorganisaties Metroselskabet en By og Havn zijn via aandeelhouderschap in bezit van staat en stad. Deze publieke organisaties werken binnen commerciële kaders en werken met sterk resultaatgerichte opdrachten, te weten de oplevering van de metro en de oplevering van percelen voor de uitgifte aan ontwikkelaars. By og Havn heeft daarbij de opdracht om via de uitgifte van percelen uiteindelijk de aangegane leningen af te betalen. Het systeem functioneert op enige afstand van de politiek. Door de wetgeving en de langlopende afspraken, en de keuze om de bouw van de metro vooraf te laten gaan op de ruimtelijke ontwikkeling hebben positieve effecten op tijd en resultaat.

Het systeem heeft zich (financieel) robuust getoond met betrekking tot de economische crisis in 2008. Het systeem toont ook flexibiliteit, maar ook enige scheuren, vooral in de casus Ydre Nordhavn. Bij de besluitvorming over de metro in Ydre Nordhavn is vanwege financiële en natuuraspecten de aard van de lijn en het aantal stations aangepast. Ook is het structuurplan aangepast. Daarnaast is een aanvullend tekort afgedekt als onderdeel van het besluit voor de M5. Het toont aan dat de gezaghebbende partijen samen tot oplossingen willen komen, en daarvoor de planvorming en de onderliggende visie durven aan te passen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het systeem in Kopenhagen vier elementen bevat die het lastiger maken het systeem direct over te dragen naar een andere stad, meer specifiek in Nederland en nog specifieker een stad die niet aan zee ligt zoals Utrecht.

Het eerste element is de afhankelijkheid van het systeem van nieuw te winnen gronden in de zee, die staats eigendom worden bij wet. Zoals beschreven in de casus bood het de staat de mogelijkheid om gronden in te brengen in plaats van subsidies. Op deze gronden is vervolgens Ørestad ontwikkeld. De opbrengsten hiervan konden de kosten van de aanleg van de metro grotendeels dekken. Uit het onderzoek komt naar voren dat de beschikbaarheid van, of het beschikbaar maken van gronden in staats- en/of stadseigendom veelal een doorslaggevende factor is bij de besluitvorming waar en hoe de metro aan te leggen.

Het tweede element, wat nadrukkelijk samenhangt met het eerste is dat een belangrijk deel van de gronden in de Utrechtse casus niet in eigendom zijn van staat, stad of provincie, maar in privaats eigendom zijn. Uit de analyse in het *strategy wheel* komt naar voren dat dit de planningskracht van de gezaghebbende partijen beïnvloed. De gronden hebben reeds een functie en een daarbij behorende waarde. Deze waarde kan dan niet ten goede komen aan de financiering van een metro via het instrument *value capturing*.

Een derde element is de wijze waarop de belasting wordt verdeeld tussen staat en stad/provincie. In de Deense context gaat een fors groter deel van de belastingen naar de stad en deze heeft ook veel planningsmacht. Dit samen maakt dat de stad sterker kan sturen op haar (lange termijn) investeringen. Ook maakt het de stad minder afhankelijk van de lobby voor financiële middelen van de staat. Een aanvullend voordeel is dat, in het geval van de metro, er per kaartje een hoger bedrag gerekend mag worden.

Een vierde element vraagt in zichzelf nader onderzoek. Uit de casus Kopenhagen komt naar voren dat er voor een metro-ontwerp is gekozen dat niet alleen in staat is om zichzelf in het beheer financieel

te onderhouden, maar zelfs uit de exploitatie een bijdrage kan leveren voor het afbetalen van de leningen die zijn aangegaan voor de bouw van de metro. Voor zover dat uit het onderzoek naar voren komt is dit niet ten koste gegaan van kwaliteit. Sterker nog, vanuit het dieper gelegen inzicht dat de metro als een integraal onderdeel van de stad moet worden ervaren is een metro tot stand gebracht dat als veilig en zeer toegankelijk wordt ervaren.

Het is aan te bevelen om de wetenschappelijke toepassing van het *strategy wheel* in combinatie met de methode internationaal vergelijken en de methode *lessons learned* vaker toe te passen om een complexe gebiedsontwikkelingen te analyseren en te vergelijken met een andere internationale cases. Dit omdat het inzichtelijk maakt hoe strategie is toegepast in gebiedsontwikkelingen en een middel verschaft om te bezien of en zo ja, in welke mate het geleerde overdraagbaar is.

In aanvulling daarop kan gesteld worden dat de hypothese dat sterk ontwikkelde relaties (zowel via bewuste als emergente strategieën) tussen de tegenover elkaar gelegen gepositioneerde velden in het *strategy wheel*, bijdragen aan het succes van de gebiedsontwikkeling, zoals onderzocht in deze thesis, interessant is, maar dat nader onderzoek nodig is om dit verder te onderbouwen.

De wat meer gedetailleerde beantwoording van de verschillende deelvragen van het onderzoek is te vinden in par. 2.5, 3.6, 4.5, 5.5 en 6.3. Dit vanwege het mogelijke effect van een te hoog abstractieniveau en herhaling van de beantwoording.

7.2 Reflectie methodiek

Zowel Yin (2018) als Flyvbjerg (2006) buigen zich over externe validatie van verkregen data uit een kwalitatieve *single casestudy*. Yin betoogt dat “In analytical generalization, the investigator is striving to generalize a particular set of results to some broader theory.” (Yin, 2018, p.38). Yin duidt hiermee erop dat aanvullende theoretische kennis kan worden verkregen, mits de *single casestudy* theoretisch is onderbouwd en resultaten aansluiten bij eerder ontwikkelde concepten. Flyvbjerg (2006) betoogt dat mits een *single casestudy* zorgvuldig is gekozen, de bevindingen die daarin worden aangetroffen, ook kunnen gelden voor andere betreffende cases. Zo’n kritische case kan dan een sterke externe validiteit hebben.

De focus in deze thesis is in hoofdzaak gericht is op de casus Kopenhagen. In deze *single casestudy* is een systeem over de duur van bijna 35 jaar onderzocht, waarbij in meer detail (*in-depth*) is ingegaan op de start van het systeem en op een van de meest recente uitingen van dat systeem, in Ydre Nordhavn. Dit heeft de mogelijkheid geboden om binnen de *single case* ontwikkelingen te kunnen volgen en via documenten en de interviews te onderzoeken hoe deze door de tijd heen worden bezien en ervaren (receptiegeschiedenis). Dit bood weer inzicht in de mate van houdbaarheid van het systeem en in mitigerende maatregelen die genomen werden om het systeem draaiende te houden.

Aan het begin van het empirische onderzoek is de onderzoeksscope verruimd, omdat de mogelijkheid zich aandiende om *keyplayers* van de start van de casus Kopenhagen te interviewen. Dit heeft voor een verdieping op informatie, nabijheid en reflectie geleid. Het betekende wel dat de caseomvang aanzienlijk is gestegen, en daarmee de omvang van de thesis. Om de informatie leesbaar te houden is er voor gekozen om chronologisch te werken, eerst op het niveau van de institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext en vervolgens op projectniveau.

De keuze voor een *single best casestudy* (geselecteerd op basis van literatuur en eigen waarneming) heeft goed uitgepakt om het onderzoeksdoel te bereiken. De bestudering van de casus heeft namelijk diverse specifieke *lessons learned* opgeleverd, die interessant kunnen zijn voor andere locaties met vergelijkbare ontwikkelingsopgaven. Maar er kan ook een kanttekening bij geplaatst worden. De beperking van de keuze voor één *single best case* betekent dat niet inzichtelijk gemaakt kon worden of en hoe andere (*best*) *cases* zouden kunnen bijdragen aan kennis. Gezien ook de beperkte tijd waarin dit onderzoek uitgevoerd kon worden is de keuze niet gemaakt om een vergelijkend *in-depth casestudy* onderzoek uit te voeren.

Doordat actoren uit de beginfase en actoren die momenteel werken aan de casus Ydre Nordhavn op elkaar konden reflecteren in de casus Kopenhagen en het debat dat in de regio Kopenhagen zelf gevoerd wordt over het systeem en haar effecten, geeft wel de mogelijkheid tot reflectie op de casus Kopenhagen. Daarmee is ook het beeld van ‘alleen succes’ bijgesteld. Een andere kanttekening is dat uit de analyse ook duidelijk is geworden dat bepaalde elementen sterk geografisch gebonden zijn en niet (zomaar) overdraagbaar zijn. Daarmee is de stelling “doe als Kopenhagen” zeker niet zomaar uitvoerbaar voor andere regio’s.

De methodiek Internationaal vergelijken heeft zowel inzicht opgeleverd in zowel de Deense (Kopenhagense) als de Nederlandse (Utrechtse) institutionele ruimtelijke ontwikkelingscontext. Op projectniveau is er uiteraard sprake van een sterke disbalans in de mate van onderzoeksomvang tussen de casus Kopenhagen en de casus Utrechtse. Maar hoewel de casus Utrecht in beperkte omvang is omschreven, boden documenten, interviews en waarnemingen toch voldoende informatie om ook voor de casus Utrecht het *strategy wheel* in te vullen. Daarmee werd het mogelijk om de twee *strategy wheels* naast elkaar te leggen en konden overeenkomsten en verschillen worden gevonden.

Er is gekozen om per ‘*lesson learned*’ uit de casus Kopenhagen te analyseren of en zo ja in welke mate deze les overdraagbaar is in de casus Utrecht. Hoewel veel principes, concepten en mechanismes van de *lessons learned* bruikbaar kunnen zijn (*learning*) in de Utrechtse casus zijn essentiële verschillen waargenomen, die maken dat de het systeem zoals dat in Kopenhagen ontwikkeld is niet één op één overdraagbaar is. Ook hier geldt dat de *lessons learned* in samenhang moeten worden gezien.

7.3 Reflectie Theorie

In dit onderzoek is de theorie van het *strategy wheel* toegepast. Het *strategy wheel* biedt de mogelijkheid om de diverse te onderscheiden onderdelen van een besluitvormingsproces onder te brengen in velden die in een assenveld zijn gerangschikt met op de horizontale as Deliberate – Emergent en op de verticale as Gezaghebbend – Allocatief. Dit levert 4 kwarten op, waarbinnen in elke kwart weer twee velden zijn benoemd.

Het gebruik van het *strategy wheel* in zowel de casus Kopenhagen als de casus Utrecht heeft de mogelijkheid verschaft om de complexe materie afkomstig uit de beschrijving van de casussen per veld te ordenen. In de casus Kopenhagen zijn per veld de meest relevante elementen genoemd. In de casus Utrecht heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden, tenminste niet ten aanzien van de

bouw van een mogelijke eerste metro. Daarom is hier gekozen voor een weergave van de belangrijkste elementen in het samenwerkingsproces tot op heden.

Uit de casus Kopenhagen, die zich uitstrekt over bijna 35 jaar komt een vrij consistent beeld naar voren, waarbij de besluitvorming in 1992 zelfs in hoge mate lijkt op de besluitvorming in 2025. Daarom is er voor gekozen om één *strategy wheel* analyse te maken voor de gehele casus Kopenhagen, en niet meerdere per fase. Verschillen/ontwikkelingen zijn in de bijbehorende beschrijving benoemd. Er is voor gekozen per veld enkele elementen te benoemen, om zo focus aan te brengen in de complexe materie. Dit dekt uiteraard niet het gehele beeld.

Ten opzichte van de theorie van het *strategy wheel* zoals dat vanuit de literatuur is overgenomen en toegepast, is in dit onderzoek een aanvullende hypothese onderzocht: Is er een samenhang tussen de tegenover elkaar gelegen velden waar te nemen en is daar sprake van een bewuste of emergente strategie? In de analyse is er daarom voor gekozen om de twee tegenover elkaar gepositioneerde velden telkens in samenhang te beschrijven en eventuele overeenkomsten, verschillen of zelfs causale verbanden te benoemen. En als deze er zijn, wat is daar dan uit te concluderen ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag? Uit het onderzoek komt naar voren dat in de casus Kopenhagen juist de samenhang tussen de velden Commitment – Financiën en Legitimiteit – Eigendom bijzonder sterk zijn. Daarnaast is in de casus Kopenhagen over de loop van bijna 35 jaar een systeem gebouwd, met uitvoeringsorganisaties. Juist daarin zijn sterke relaties waarneembaar in de velden Instrumenten – Informatie en Tijd/Resultaat- Expertise. De vraag is of deze veronderstelde tegenover gelegen relaties ook waardevol zijn als analysekader voor andere typen casus, en de toetsing. Gesteld kan worden dat de hypothese dat sterk ontwikkelde relaties (zowel via bewuste als emergente strategieën) tussen de tegenover elkaar gelegen gepositioneerde velden in het *strategy wheel*, bijdragen aan het succes van de gebiedsontwikkeling, zoals onderzocht in deze thesis, interessant is, maar dat nader onderzoek nodig is om dit verder te onderbouwen.

In de analyse is gebruik gemaakt van de zeven dilemma's in gebiedsontwikkeling. Diverse elementen werken op zodanige wijze op elkaar in dat positieve en negatieve feedbackloops ontstaan. Het is bijzonder lastig om een optimum te realiseren, waarbij het ook nog eens zo is dat dit optimum per casus kan verschillen. Uit de beschrijving komt naar voren dat in de casus Kopenhagen soms bewuste (deliberate) oplossingen zijn gecreëerd en soms emergente effecten zijn ontstaan om positieve feedbackloops te benutten/versterken (bijvoorbeeld waarde toename gronden na aanleg metro) en enkele negatieve feedbackloops af te zwakken (bijvoorbeeld deel besluitvorming op enige afstand van de politiek plaatsen).

Afsluitend kan met enige voorzichtigheid gesteld worden dat, hoewel slechts in een *single casestudy* onderzocht, het *strategy wheel*, met de toevoeging om de tegenover elkaar gelegen velden in samenhang te bezien, interessant is, en potentieel een toegevoegde waarde kan opleveren in het onderzoek naar strategie in gebiedsontwikkelingen. Dit overigens zonder andere mogelijke relaties te diskwalificeren.

7.4 Aanbevelingen

7.4.1 Wetenschappelijke aanbevelingen

Er zijn drie (hoofd)aanbevelingen te formuleren op basis van dit onderzoek.

- Het verdient aanbeveling om het *strategy wheel* vaker toe te passen bij het vergelijken van (complexe) gebiedsontwikkelingen.

Uit deze thesis en de casus Kopenhagen komt naar voren dat het *strategy wheel*, zoals door Daamen (2010) is ontwikkeld, goed toepasbaar is om de verschillende sturingsmiddelen in een besluitvormingsproces te onderscheiden. Het verdient dan ook aanbeveling dit theoretisch model vaker te benutten bij de analyse van (complexe) besluitvormingsprocessen in gebiedsontwikkelingen. Het is ook interessant om cases te vergelijken aan de hand van het *strategy wheel*. Hoewel de casus Utrecht in beperktere vorm is uitgewerkt dan de casus Kopenhagen komt uit deze thesis naar voren dat enige vergelijking al wel mogelijk is. Door de wijze waarop de informatie is gepresenteerd, met het *strategy wheel* en de 'ballonnen', kan veel complexe informatie worden vergeleken. Het verdient aanbeveling om bij het bestuderen en vergelijken van meerdere cases waarbij het *strategy wheel* wordt toegepast, de informatie in één beeld te vangen.

Het kan daarbij helpen om de zeven sturingsdilemma's uit *Leren van stedelijke transformaties. Essay Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* (2019) van Verheul et al. te betrekken, omdat deze dilemma's orde kunnen scheppen in de wijze waarop de data zoals verzameld in het *strategy wheel* geanalyseerd kan worden.

- Sturingsmiddelen kunnen specifieke samenhang hebben met de geografie van het gebied waarin de (complexe) gebiedstransformatie wordt gedacht of uitgevoerd. Het verdient aanbeveling deze (regionale) geografische aspecten nadrukkelijker voorop te stellen bij de analyse met het *strategy wheel* en een mogelijke vergelijking met andere cases.

De analyse aan de hand van het *strategy wheel* van de casus Kopenhagen brengt in beeld dat het systeem Kopenhagen in aanzienlijke mate samenhangt met de creatie van nieuwe gronden, gewonnen op zee, die bij wet toevallen aan de staat. Dit specifieke geografische element is omgezet als een kans om de stad te kunnen ontwikkelen. Dit specifieke geografische en wettelijke sturingsmiddel is niet in alle gevallen overdraagbaar naar andere (complexe) gebiedsontwikkelingen.

- Het verdient aanbeveling om bij de analyse aan de hand van het *strategy wheel* speciaal te focussen op de samenhang tussen de sturingsmiddelen in de tegenover elkaar gelegen velden.

In de theorie is in aanvulling op het *strategy wheel* voorgesteld om bij de analyse in het *strategy wheel* speciaal aandacht te hebben voor de samenhang tussen de tegenover elkaar gelegen velden en te bezien of, en zo ja, welke samenhang of gebrek eraan waarneembaar is tussen de sturingsmiddelen die in deze velden genoemd worden. Dit vanuit de veronderstelling dat een hogere mate van samenhang tussen de sturingsmiddelen in de velden een bijdrage kan leveren aan de mate van succes in de (complexe) besluitvorming en gebiedsontwikkeling. Uit de thesis komt naar voren dat in de casus Kopenhagen er inderdaad een sterke samenhang is in de sturingsmiddelen die genoemd worden in de tegenover elkaar gelegen velden en dat deze, zoals ook in interviews genoemd, bijdragen aan het succes. En, daarentegen, is in de casus Utrecht zichtbaar dat de daar

genoemde sturingsmiddelen (voor alsnog) minder samenhang hebben, waarbij uit interviews naar voren komt dat dit inderdaad factoren oplevert die een mogelijk succes in de weg zouden kunnen staan.

Overigens moet hier wel worden opgemerkt dat dit de mogelijke relevantie in de samenhang in sturingsmiddelen tussen andere velden niet uitsluit. Wel is hier de veronderstelling dat een krachtige samenhang in sturingsmiddelen die enerzijds in het Gezaghebbende/Deliberate veld liggen en anderzijds in het Allocatieve/Emergente veld liggen, of in het Gezaghebbende/Emergente veld en Allocatieve/Deliberate veld liggen, een meerwaarde kan bieden. Zie ook de maatschappelijke aanbevelingen hierna.

7.4.2 Maatschappelijke/praktische aanbevelingen

De maatschappelijke/praktische aanbevelingen liggen in potentie dicht bij de *lessons learned* zoals hierboven geformuleerd. Hier is er voor gekozen om delen van de *lessons learned* te vertalen naar maatschappelijke en/of praktische aanbevelingen, bijvoorbeeld voor de wijze van onderzoek bij aanvang van een (complexe) gebiedsontwikkeling of beleidsaanbevelingen. We betrekken daarbij de maatschappelijke en praktische aanbevelingen zoals eerder door zowel Katz en Noring (2017) als Van Zoest en Daamen (2023) geformuleerd zijn. Geven de uitkomsten van deze thesis aanleiding tot ondersteuning van deze aanbevelingen of ook andere aanbevelingen?

Katz en Noring (2017, p. 37) stellen in hun conclusie dat de kansen voor de implementatie van het 'Kopenhagenmodel' in andere steden, hoewel moeilijk, niet beter zouden kunnen zijn. Ze wijzen daarbij op ontwikkelingen in de mogelijkheden en druk vanuit de demografische ontwikkelingen en de markt. Zij koppelen dit aan de terug stappende (nationale) overheden, waardoor veel steden op zoek zullen moeten naar nieuwe manieren van ontwerpen, financieren en het leveren van grootschalige herontwikkelingen en transformerende infrastructuurprojecten. Zij wijzen op de mogelijkheid om de (toenemende) waarde van publiek eigendom door middel van een institutioneel vehikel dat op de lange termijn is gericht te verzilveren. De lessen die Katz en Noring trekken uit de casus (tot aan 2017) en als maatschappelijke en praktische aanbevelingen zijn te omschrijven als:

- Maak publiek eigenaarschap transparant
- Bundel maatschappelijke eigendommen door samenbrengen publieke organen
- Stimuleer staat en lokale overheid tot samenwerken
- Maak ontwikkeling los van politieke invloed
- Maak lange termijn denken en rentmeesterschap mogelijk

Van Zoest en Daamen (2023) hebben in opdracht van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en de programmadirectie Mobiliteit en Gebieden van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een vergelijkend onderzoek verricht naar bekostigingsstrategieën voor openbaar vervoer in relatie tot het instrument *value capturing*. De zes inzichten zijn:

- Overtuig elkaar dat het anders moet
- Maak gebruik van lokale waardeontwikkeling
- Geef prioriteit aan het gemeenschappelijk belang
- Hervorm, maar doe dat met mate

- Creëer krachtige investeringsplannen
- Zorg voor een evenwichtige uitvoering

In een artikel op Gebiedsontwikkeling.nu doen Daamen en Van Zoest (2021) op basis van hun onderzoek drie aanbevelingen om gebiedsontwikkeling duurzaam te bekostigen: Werk met daadkracht en drang aan duurzame bekostiging voor de Nederlandse verstedelijkingsopgave; Zorg voor meerlaagse uitvoeringskracht; En voeg bekostiging uit de afroming van baathebbers toe aan het Nederlandse bekostigingspalet.

Uit deze thesis komt naar voren dat de door zowel Katz en Noring als door Van Zoest en Daamen genoemde aanbevelingen ondersteund kunnen worden. Daarom is hier gekozen om enkele aanvullingen te doen:

- Ontwikkel een strategie voor een (complexe) gebiedsontwikkeling waarbij de gezaghebbende partijen kunnen sturen op de aard van en samenhang tussen de sturingsmiddelen in de tegenover elkaar gepositioneerde velden in het *strategy wheel*.

In samenhang met de voorgaande wetenschappelijke aanbeveling is een maatschappelijk aanbeveling te destilleren uit de analyse van de samenhang tussen de sturingsmiddelen in de tegenovergelegen velden. Gezaghebbende partijen, maar ook allocatieve partijen doen er goed aan om bij de aanvang van de besluitvorming over een (complexe) gebiedsontwikkeling te analyseren in welke mate er sprake is van samenhang in de sturingsmiddelen in de tegenover elkaar gepositioneerde velden van het *strategy wheel*. Planningskracht van de gezaghebbende partijen hangt, zoals naar voren komt uit de casus Kopenhagen sterk samen met de sturingsmiddelen waarover de gezaghebbende partijen beschikken in zowel het gezaghebbende als het allocatieve veld.

- Bezie een potentiële (complexe) gebiedsontwikkeling vanuit het systeem(denken) zoals dat in Kopenhagen is ontwikkeld en bezie dan welke elementen in de casus gemitigeerd moeten of kunnen worden om het werkend te maken voor de specifieke casus.

Het systeemdenken zoals dat naar voren komt uit de casus Kopenhagen, is potentieel interessant om toe te passen bij andere (complexe) gebiedsontwikkelingen. Het verdient aanbeveling om bij de voorbereidingen bij de besluitvorming voor deze cases het systeemdenken van Kopenhagen als uitgangspunt te nemen en vervolgens, met informatie uit bijvoorbeeld een analyse met het *strategy wheel*, te bezien waarin de casus overeenkomt en afwijkt. Betrek daarbij ook de verschillen in geografie. De vraag die daarbij vervolgens gesteld kan worden is hoe de afwijkingen gemitigeerd kunnen worden. Mocht dit haalbaar zijn, dan ontstaat een potentieel heel krachtig ontwikkelmodel/systeem.

Het mitigeren heeft ook betrekking op de allocatieve partijen. Allocatieve partijen, zoals private eigenaren of investeerders, kunnen er ook baat bij hebben om het systeem van Kopenhagen tegen het licht te houden en samen met gezaghebbende partijen bezien hoe zij, met de inbreng van allocatieve middelen wel tot een samenhangend systeem kunnen komen waarin de lange termijn belangen van zowel de gezaghebbende als de allocatieve partijen zijn gediend en een succesvolle gebiedsontwikkeling met (voorafgaande) aanleg van een metro of ander hoogwaardig vervoer kan worden gerealiseerd.

Zowel gezaghebbende partijen als allocatieve partijen zullen daarbij aan hun respectievelijke volksvertegenwoordigingen en aandeelhouders een verhaal moeten willen vertellen waarin zij uitleggen waarom dit systeem bruikbaar is en waarom zowel volksvertegenwoordigers als aandeelhouders relatief op afstand zullen staan na de aanvankelijke besluitvorming. Dit omdat partijen een langdurige afspraak met elkaar aangaan, waarbij investeringen aan de voorkant gedaan worden, en opbrengsten pas later in het systeem gegenereerd worden. De casus Ydre Nordhavn laat daarbij zien dat het systeem enige flexibiliteit biedt en dat volksvertegenwoordigers daarop invloed hebben, maar dat bij aanvang aangegane financiële kaders ook beperkingen geven.

- Het is aan te bevelen om nader onderzoek te verrichten naar de wijze waarop de metro in Kopenhagen is gebouwd en wordt beheerd.

Uit documenten en interviews komt naar voren dat de metro zelf een (aanzienlijke) bijdrage kan leveren aan de ontwikkelkosten van de metro. Het is buiten de scope van deze thesis om een antwoord te geven waardoor dit precies mogelijk is. In deze thesis zijn diverse mogelijke argumenten hiervoor gegeven, waaronder de zelfrijdende metro. Het verdient aanbeveling om een nader onderzoek te verrichten naar de bepalende factoren in de hoge efficiëntie van de metro in Kopenhagen. Dit kan een belangrijke aanvulling zijn voor het bepalen van succes- en faalfactoren in andere cases.

- Voor Kopenhagen is het aan te bevelen om de regionale belangen te betrekken bij de verdere ruimtelijke afwegingen voor toekomstige metro's in relatie tot gebiedsontwikkelingen, alsmede de door haar (met de staat) ontwikkelde planningskracht en instrumentarium daarvoor te benutten.

De casus Kopenhagen laat zien dat het systeem potentie heeft en ook na bijna 35 nog steeds in grote lijnen toepasbaar is, met het besluit voor de M5 als laatste voorbeeld. Op een aantal momenten is planningskracht ingezet, waarbij kansen benut zijn, die met name ten goede komen aan de ontwikkeling van de stad Kopenhagen zelf. Uit het publieke debat en interviews komt naar voren dat de behoefte bestaat om meer regionaal te gaan samenwerken, dit om diverse regionale opgaven te adresseren. Het kan voor staat en stad Kopenhagen interessant zijn om de opgedane kennis, organisatiestructuren en de daarin ontwikkelde planningskracht in te zetten voor deze meer regionale doelen en opgaven.

7.5 Persoonlijke reflectie

Graag geef ik aan de hand van onderstaande vragen enig inzicht in mijn persoonlijke reflectie op het onderzoek en de MCD als geheel.

- Wat heb ik geleerd van dit wetenschappelijk onderzoek uitvoeren en wat is daar van belang, wat is de meerwaarde daarvan voor mij als professional?

Een van de redenen om de MCD te starten was om mijn kennis van de diverse velden (ruimtelijk, financieel, governance) in gebiedsontwikkeling verder te ontwikkelen. Ik heb mij tijdens de opleiding en ook in dit wetenschappelijk onderzoek gefocust op de verbanden tussen deze velden. Wie kennis heeft van de velden zelf én kennis heeft van de wijze waarop de verbanden tussen deze velden gelegd kunnen worden, is beter in staat om op het geheel te kunnen sturen. Het bestuderen

van de *best case* Kopenhagen en de specifieke keuze om mijn hoofdvraag te richten op de samenhang tussen de genoemde velden, heeft mij de mogelijkheid verschaft om nuttige kennis en kansrijke vaardigheden te verwerven die ik hopelijk kan inzetten bij andere cases.

Door internationaal te vergelijken heb ik afstand kunnen nemen van de praktijk in Nederland en dat helpt om de praktijk in Nederland minder als vanzelfsprekend waar te nemen. De casus Kopenhagen biedt mij het inzicht dat het wel mogelijk is om een systeem te ontwikkelen waarin de ontwikkeling van de metro kan samengaan met gebiedsontwikkeling. En dat onder andere het instrument *value capturing* daarin een belangrijke bijdrage kan leveren. Ik verwacht vaker de vraag te stellen: en waarom denk je dat dat niet kan?

- In hoeverre heb ik mijn persoonlijke leerdoelen bereikt in dit scriptieonderzoek (opgedane kennis en/of vaardigheden)?

Als architectuurhistoricus en voormalig manager in het erfgoedveld kwam ik met veel plezier als ‘zij-instromer’ in de lange termijn visievorming voor gebiedsontwikkeling te werken. Ik wilde met de MCD daarvoor voor mijzelf een wetenschappelijk kader en onderlegger ontwikkelen. Ik heb het idee dat dit is gelukt. Ik heb met grote aandacht de verschillende modules bijgewoond en met succes doorlopen. En in deze afsluitende thesis heb ik mijn focus kunnen leggen op waar ik denk dat mijn grootste meerwaarde zit: op het verbinden van mensen, ideeën, belangen en doelen, met een lange termijn visie. In toevoeging daarop heb ik, door mij in de thesis ook te focussen op de uitvoeringskant, mijn palet aan vaardigheden verbreed.

- Wat heeft de MCD opleiding je gebracht/geleerd voor je werk (visie/aanpak)

Het multidisciplinaire karakter van de MCD past goed bij mij. In het verleden was het soms lastig om niet specifiek bij een onderdeel te horen (specialist). Door de MCD ben ik gesterkt in het inzicht dat het ook een specialisme is als je over de velden heen kunt kijken en de verbindingen ertussen kunt zien. Om vervolgens te kunnen beschikken over een toolbox zodat je er daadwerkelijk erop kunt gaan sturen. Ik heb geleerd dat mijn aandacht voor en kennis van de lange termijn, een meerwaarde kan zijn in organisaties die vaak sterk door de waan van de dag beïnvloed worden.

Literatuuroverzicht

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state–market relations in land and property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187–207. <https://doi.org/10.1080/14649351003759647>
- Albrechts, L. (2003). Planning and power: Towards an emancipatory planning approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(6), 905–924. <https://doi.org/10.1068/c29m>
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743–758. <https://doi.org/10.1068/b3065>
- Amram, M., & Kulatilaka, N. (1999). *Real options: Managing strategic investment in an uncertain world*. Harvard Business School Press.
- Ankerstjerne, M., & Horneman, U. F. (2020, 1 december). *Skarp kritik af Lynetteholm-rapport: Utilstrækkeligt grundlag og i strid med EU-direktiv*. TV 2 Kosmopol. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://www.tv2kosmopol.dk/kobenhavn/skarp-kritik-af-lynetteholm-rapport-utilstraekkeligt-grundlag-og-i-strid-med-eu-direktiv>
- Arkitektforeningens Lokalledelse i København. (2025). *Juryrapport van de prijsvraag Fingerplan 2.0: Visioner for fremtidens hovedstadsområde*. Arkitektforeningen.
- Benner, T., & Bjerre, R. M. (2025, 14 januari). Eksperter jubler over ny kæmpeplan for København. *Politiken*.
- Boeve, M., Daamen, T., & Verdaas, C. (2025). *Vertrouwen in gebiedsontwikkeling: randvoorwaarde voor resultaat*. Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vertrouwen-in-gebiedsontwikkeling-randvoorwaarde-voor-resultaat/>
- Bryson, J. M. (2011). The strategy change cycle: An effective strategic planning approach for public and nonprofit organizations. In J. M. Bryson (Ed.), *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (4th ed., pp. 41–80). Jossey-Bass.
- By og Havn. (2008). *Nordhavn. Jury report open international ideas competition Copenhagen 2008*. By og Havn.
- By & Havn. (2009). *Nordhavn: Strukturplan*. By & Havn. <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/75cbc64c-2861-4189-84a6-a38f3288184c/176b998b-10bd-40d9-b2e1-628bc8bb3fda-bilag-4.pdf>
- By & Havn (2012). *Nordhavn: From Idea to Project. Inner Nordhavn, Århusgadekvarteret*.
- By & Havn. (2015). *Årsrapport 2014*. Udviklingselskabet By & Havn I/S. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://byoghavn.dk/wp-content/uploads/2019/04/Aarsrapport-2014underskrevet.pdf>
- By & Havn. (2017). *Indbudt konkurrence: Masterplan Levantkaj Nordhavn – Program februar 2017*. By & Havn. <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/8315d528-98ac-403c-84ac-14b6744caa66/92586f71-c58a-4431-ae7e-91777c693a50-bilag-2.pdf>
- By & Havn. (z.d.). *Nordhavn – før og nu*. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://byoghavn.dk/nordhavn/nordhavn-foer-og-nu/>
- By & Havn, Cobe, Sleth, & Raw Mobility. (2023). *Structuurplan Outer Nordhavn: 2023 revision*. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://www.cobe.dk/projects/nordhavn>
- By & Havn. (2024). *Årsrapport 2023*. https://byoghavn.dk/wp-content/uploads/2019/04/Årsrapport_2023-for-By-Havn.pdf

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Belastingopbrengsten*. CBS. Geraadpleegd op 30 juni 2025, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/leren-met-het-cbs/gereedschappen/belastingopbrengsten>
- City Population. (z.d.). *Ørestad city (Quarter, Denmark) - Population Statistics, Charts, Map and Location*. Geraadpleegd op 2 juli 2025, van https://www.citypopulation.de/en/denmark/copenhagen/admin/amager_vest/21210__ørestad_city/
- Christiansen, H. C. (2018). *Parking policies and sustainable mobility in Copenhagen*. City of Copenhagen. https://www.pdays.eu/pdays/images/PDF/2018/10_CHRISTENSEN.pdf
- Cobe. (z.d.). *Nordhavn*. <https://www.cobe.dk/projects/nordhavn>
- CPH City and Port Development. (2009). *Nordhavn urban strategy*. http://www.nordhavnen.dk/~media/_newnordhavnen/nordhavnen_strategy_271009.pdf?la=da-dk
- Daamen, T. (2010). *Strategy as force: Towards effective strategies for urban development projects: The case of Rotterdam City Ports* [Doctoral dissertation, Delft University of Technology]. IOS Press.
- Daamen, T., & van Zoest, S. (2020, 23 december). *Alternatieve bekostiging van openbaar vervoerinfrastructuur: lessen uit het buitenland*. Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/alternatieve-bekostiging-van-openbaar-vervoerinfrastructuur-lessen-uit-het-buitenland>
- Daamen, T. A., & van Zoest, S. P. (2021). *Daadkracht en drang: Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer in New York, Londen en Kopenhagen*. Delft University of Technology.
- Daamen, T., & van Zoest, S. (2021, 14 april). *Drie manieren om verstedelijking duurzaam te bekostigen*. Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/3-manieren-om-verstedelijking-duurzaam-te-bekostigen/>
- Daamen, T., Verdaas, C., & Boeve, M. (2025, maart 6). *Vertrouwen in gebiedsontwikkeling: randvoorwaarde voor resultaat*. Gebiedsontwikkeling.nu. . <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vertrouwen-in-gebiedsontwikkeling-randvoorwaarde-voor-resultaat/>
- Danmark. Finansministeriet. (1992). *Lov nr. 477 af 24. juni 1992 om Ørestaden m.v.* Retsinformation. Geraadpleegd op 2 juli 2025, van <https://www.retsinformation.dk>
- Danmarks Statistik. (2025). *Kommunernes regnskaber og budgetter*. <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/oekonomi/offentlig-oekonomi/kommunernes-regnskaber-og-budgetter>
- Dijkstra, L., Annoni, P., & Khabirpour, N. (2023). *EU Regional Competitiveness Index 2.0 – 2022 edition (Revised May 2023)*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/46106>
- Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge.
- European Commission, DG REGIO & DG JRC. (2022). *EU Regional Competitiveness Index 2.0 – 2022 edition*. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/regional-competitiveness_en
- Eysenck, H. J., & Wilson, G. (1976). *Know your own personality*. Barnes & Noble.
- Faludi, A., & Van Der Valk, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-2927-7_2
- Feick, L. F., & Price, L. L. (1987). The market maven: A diffuser of marketplace information. *Journal of Marketing*, 51(1), 83–97. <https://doi.org/10.1177/002224298705100107>

- Finansministeriet. (1991). *Betænkning om investeringer i hovedstadens trafiksystem* [Würtzen-rapport]. København: Finansministeriet.
- Flyvbjerg, B. (1993). Rationalitet og magt. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. 4. oplag. København, DK: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. (1998a4). Habermas and Foucault: Thinkers for civil society? *British Journal of Sociology*, 49(2), 210–233. <https://doi.org/10.2307/591310>
- Flyvbjerg, B. (1998b). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001a). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511810503>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Flyvbjerg, B. (2021). *Top 10 Behavioral in Project Management: An Overview*. Project Management Journal, 52(6), 531–546. <https://doi.org/10.1177/87569728211056820>
- Forrester, J. W. (1969). *Urban dynamics*. MIT Press.
- Frid-Nielsen, N. (2025). *Jeg er københavnner*. Politikens Forlag
- Gaardmand, A. (1991). *Bro til drømmeland*. Hovedstadens fremtid. Vækstvisioner og magtspil. Forlaget Urania.
- Galland, D. (2012). Understanding the reorientations and roles of spatial planning: The case of national planning policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20(9), 1359–1392. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.680584>
- Gemeente Utrecht. (2025, 17 juni). *Unieke samenwerking voor tramlijn Merwedelijn: consortium van grondeigenaren doet forse investeringsaanbieding*. <https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/unieke-samenwerking-voor-tramlijn-merwedelijn-consortium-van-grondeigenaren-doet-forse-investeringsaanbieding>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- Glaeser, E. L. (2012). *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. Pan Books.
- Goudappel, APPM, Rebel & MUST. (2022). *Mobiliteitsstrategie: Eindrapport*. In opdracht van de Programmaraad U Ned. Programma U Ned. <https://programma-uned.nl/relevante+documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2344957>
- Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society—rethinking the principles of planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337–355. <https://doi.org/10.1080/713666411>
- Harkes, N. (2008). *value capturing*. Real Estate, Vol. 56 pp. 27-29
- Healey, P. (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 45–67. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00502.x>
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.

- Hengstermann, A., & Hartmann, T. (2018). *Instruments of land policy: Four types of intervention*. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann (Eds.), *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (pp. 27–32). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9781315511658-3>
- Heurkens, E. (2012). *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK* [Doctoral dissertation, Delft University of Technology]. A+BE | Architecture and the Built Environment. <https://doi.org/10.7480/abe.2012.1>
- Heurkens, E. & Hobma, F. (2014), 'Private sector-led urban development projects: comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK', *Planning Practice and Research*, **29**, 350–69.
- Heurkens, E., Adams, D., & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: The role of local planning authorities in the UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review*, *86*(6), 625–650. [https://doi.org/10.3828/tpr.2015.37\[1\]\(https://www.academia.edu/54167197/Planners_as_market_actors_the_role_of_local_planning_authorities_in_the_UK_s_urban_regeneration_practice\)](https://doi.org/10.3828/tpr.2015.37[1](https://www.academia.edu/54167197/Planners_as_market_actors_the_role_of_local_planning_authorities_in_the_UK_s_urban_regeneration_practice))
- Hjøllund, T., Bøldt, J., Hendriksen, N., & Sieverts Nielsen, P. (2014). *Urban Transform EU: Copenhagen, Nordhavn – Implementation plan*. Urban Transform EU. <http://urbantransform.eu/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/D4.2-Copenhagen.pdf>
- Hobma, F. (2011). Successful urban area development. In A. Franzen, F. Hobma, H. de Jonge, & G. Wigmans (Eds.), *Management of urban development processes in the Netherlands: Governance, design, feasibility* (pp. 219–237).
- Hong, Y.-H., & Brubaker, D. (2010). *Integrating value capture and land use planning*. In G. K. Ingram & Y.-H. Hong (Eds.), *value capture and land policies* (pp. 3–20). Lincoln Institute of Land Policy.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2005/537>
- Janssen-Jansen, L., & Hutton, T. (2011). Rethinking the metropolis: Reconfiguring the governance structures of the twenty-first-century city-region. *International Planning Studies*, *16*(3), 201–215. <https://doi.org/10.1080/13563475.2011.591144>
- Juel-Christiansen, C., Lund, A., Martinussen, K., & Halvorsen, S. (2008). *Nordhavnen: Fremtidens bæredygtige by: Dommerbetænkning*. By & Havn.
- Katz, B., & Noring, L. (2017). *The Copenhagen City and Port Development Corporation: A model for regenerating cities*. Brookings Institution Press.
- Keogh, G., & D'Arcy, É. (1999). The property market and urban competitiveness: A review. *Urban Studies*, *36*(5–6), 917–928.
- Keping, Y. (2018). Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, *11*(1), 1–8. <https://doi.org/10.1007/s40647-017-0197-4>
- Knowles, R. D. (2012). Transit oriented development in Copenhagen, Denmark: From the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography*, *22*, 251–261. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.01.009>
- Korsten, A. F. A. (2008). *Beleidsgericht onderzoek in de bestuurskunde*. Lemma.
- Korsten, A., Van der Steen, M., & Twist, M. van. (2008). *Het belang van IVO: Mode én node*. Den Haag: NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur).

- Knowles, R. D. (2012). Transit oriented development in Copenhagen, Denmark: From the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography*, 22, 251–261. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.01.009>
- Københavns Kommune. (2023). *Metro til Ydre Nordhavn – Beslutning om linjeføring og igangsætning af miljøvurderingsproces*. <https://www.kk.dk/dagsordener-og-referater/%C3%98konomiudvalget/m%C3%B8de-23082023/referat/punkt-8>
- Københavns Kommune. (2023, 20 november). *Bilag 1: Overblik over politisk behandling – Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 21. september 2023*. <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/e9ad3031-51ef-4a3c-827d-1e5bc0628f89/93420fef-c059-43f6-8e5e-c9794da5785f-bilag-1.pdf>
- Københavns Kommune. (2024). *Kommuneplan 2024*. https://www.kk.dk/sites/default/files/2025-05/KP24_pixie_engelsk_opt-a.pdf
- Københavns Kommune. (z.d.). *Om Lynetteholm*. Lynetteholm. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://lynetteholm.kk.dk/om-lynetteholm>
- Københavns Kommune. (z.d.). *Borgerdialog*. Lynetteholm. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://lynetteholm.kk.dk/borgerdialog>
- Københavns Kommune Økonomiforvaltningen. (2021, 20 december). *Metro til Ydre Nordhavn er kommet et stop nærmere*. <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/13639376/metro-til-ydre-nordhavn-er-kommet-et-stop-naermere>
- Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/value-capture-and-land-policies-chp.pdf>
- Meadows, D. H. (2009). *Thinking in systems: A primer* (Kindle ed.). Chelsea Green Publishing.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. Universe Books.
- Metroselskabet. (2023a). *Udredning om en forlængelse af M4 til Ydre Nordhavn*. Metroselskabet.
- Metroselskabet. (2023b). *Fremtidens metro: Forretningsstrategi 2023–2026*. Geraadpleegd op 2 juli 2025, van <https://m.dk/media/yo1cwg4/baeredygtighedsrapport-2022.pdf>
- Myldretid. (z.d.). *Myldretid.dk*. <http://myldretid.dk>
- Miljøministeriet. (2007). *Fingerplan 2007: Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning* (pp. 15–17). <https://www.planinfo.dk/publikationer-og-vejledninger/2007/jan/fingerplan-2007>
- Miljøministeriet. (2010). *Landsplanredegørelse 2010*. By- og Landskabsstyrelsen. https://www.plst.dk/Media/637915785920674069/landsplan2010endelig_0.pdf
- Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. (2007). *Fingerplan 2007: Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*. <https://www.planinfo.dk/publikationer-og-vejledninger/2007/jan/fingerplan-2007>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (z.d.). *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt>
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, 24(9), 934–948. <https://doi.org/10.1287/mnsc.24.9.934>

- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. Free Press.
- MUÑOZ GIELEN, D. (2010), *Capturing value Increase in Urban Redevelopment: A Study of How the Economic values Increase in Urban Redevelopment can be used to Finance the Necessary Public Infrastructure and Other Facilities*, Leiden, Sidestone Press.
- Murakami, H. (2005). *Kafka on the Shore* (P. Gabriel, Trans.). London: Vintage.
- Murakami, J. (2010). *Rail transit technologies, urban regeneration programs, and land value redistributions in the Tokyo Megalopolis Region* (Research Report No. UCTC-FR-2010-14). University of California Transportation Center. https://jinmurakami.net/pdf/jinmurakami_trb90thmanuscript.pdf.pdf
- Murakami, J. (2012). Transit *value capture*: New town codevelopment models and land market updates in Tokyo and Hong Kong. In G. K. Ingram & Y.-H. Hong (Eds.), *value capture and land policies* (pp. 285–321).
- MUST (2023). *Ontwikkelperspectief Utrecht-Amersfoort: Gezond groeien in nabijheid – NOVEX-gebied 2040*. In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Provincie Utrecht, Gemeente Utrecht, Gemeente Amersfoort, U10 & Regio Amersfoort. Programma U Ned.
- MUST & Move Mobility. (2021). *Ontwikkelbeeld Regio Amersfoort Centraal! Ontwikkelbeeld en strategie 2030–2040*. In opdracht van Regio Amersfoort en Provincie Utrecht. https://www.regioamersfoort.nl/images/bestandenomgeving/ontwikkelbeeld_regio_amersfoort.pdf
- MUST, TwynstraGudde, MOVE Mobility, Decisio & Sweco. (2022). *Utrecht Nabij: Ontwikkelperspectief voor de Metropoolregio Utrecht*. In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Provincie Utrecht, Gemeente Utrecht & U10. Programma U Ned. <https://www.must.nl/projecten/utrecht-nabij/>
- Nadin, V. (2007). The emergence of the spatial planning approach in England. *Planning Practice and Research*, 22, 43-62.
- Nadin, V. (2008). Characterising European planning systems. Paper presented to the AESOP-ACSP Joint Congress. Chicago, 6-11 July (unpublished)
- Nadin, V. (2011). *International comparison of spatial development and planning: Four models* [Lezing, Master City Developer]. Rotterdam, 9 november. (Ongepubliceerd).
- Nadin, V. (2023). *Next steps for Planning Practice and Research*. *Planning Practice & Research*, 38(1), 1–5. <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2168866>
- Needham, B. (2000). Spatial planning as a design discipline: a paradigm for Western Europe? *Environ. Plan. B: Plan. Des.* 27, 437–453.
- Needham, B. (2007). *Dutch land use planning: Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. SDU Publishers
- OECD. (2009). *OECD territorial reviews: Copenhagen, Denmark*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264060036-en>
- Offermans, R.N. (2004), *value capturing*: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland? Rotterdam: eUR
- Ørestadsselskabet. (1994). *Ørestaden idékonkurrence*. Ørestadsselskabet.
- Østergård, N. (2009). Med kommunalreformen fulgte en planlovreform. *Plan*, 3–4, 4–11.

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2012). Urban governance. In P. John, K. Mossberger, & S. Clarke (Eds.), *The Oxford handbook of urban politics*, Oxford University Press.
- Pickvance, C. G. (2001). Inaction, individual action and collective action as responses to housing dissatisfaction: A comparative study of Budapest and Moscow. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 23, 179–206.
- Provincie Utrecht. (2020, november). *Utrecht Nabij: Gezond leven in een stedelijke regio voor iedereen*. <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-11/Utrecht%20Nabij.pdf>
- Provincie Utrecht. (2024, 18 oktober). *Adaptieve ontwikkelstrategie NOVEX Utrecht-Amersfoort* (Versie 1.0). <https://stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/1FLYER-1.PDF>
- U Ned (2023), Groeien in Nabijheid, NOVEX-Ontwikkelperspectief 2040 Utrecht- Amersfoort, [Documenten | U Ned](#)
- Provincie Utrecht. (2024, 12 maart). *Statenbrief Voortgang MIRT-verkenning OV en Wonen en MIRT-onderzoek A12-zone in samenhang met Rijnenburg*. <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/SB-Voortgang-MIRT-verkenning-OV-en-Wonen-en-MIRT-onderzoek-A12-zone-ism-Rijnenburg.pdf>
- Provincie Utrecht. (2025). *Statenbrief: Uitkomst Bestuurlijk Overleg Leefomgeving Noordwest 10 juni 2025*. <https://stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/Statencommissie-Ruimtelijke-ontwikkeling-en-Wonen/SB-Uitkomst-BOL-10-juni-2025.pdf>
- Provincie Utrecht. (2025, 4 juni). *Omgevingsvisie en Omgevingsverordening*. Provincie Utrecht. <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/omgevingsvisie-en-omgevingsverordening>
- Rakers, D., van Blokland, J., & Topper, H. (2010). *Onzekerheid, flexibiliteit en waarde bij integrale gebiedsontwikkeling*. AT Osborne / Universiteit Twente.
- Relsted, J., Rusfort, R., & Dahlin, U. (1992, september). Balladen om den blå banan. *Månedbladet PRESS*, (82), p. 16-20, p.68)
- Rijksoverheid. (2022). *Programma NOVEX*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/programma-novex>
- Rijksoverheid. (2019). *Start samenwerking U Ned: investeren in bereikbaarheid en leefbaarheid regio Utrecht*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/07/05/start-samenwerking-u-ned-investeren-in-bereikbaarheid-en-leefbaarheid-regio-utrecht>
- Rijksoverheid. (2023). *Prinsjesdag 2023: Ministerie van IenW zet onderhoud in de schijnwerpers*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/19/prinsjesdag-2023-ministerie-van-ienw-zet-onderhoud-in-de-schijnwerpers>
- Rijksoverheid. (2025, 17 april). *Structurele oplossingen financiering TenneT*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/04/17/structurele-oplossingen-financiering-tennet>
- Rodin, J. (2014). *The resilience dividend: Being strong in a world where things go wrong*. PublicAffairs.
- Roodbol-Mekkes, P. H., & van den Brink, A. (2015). Rescaling spatial planning: Spatial planning reforms in Denmark, England, and the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(1), 184–198. <https://doi.org/10.1068/c12134>
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. Chatham House Publishers.

- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Shahab, S., Hartmann, T., & Jonkman, A. (2021). Strategies of municipal land policies: Housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. *European Planning Studies*, 29(6), 1132–1150. [https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867\[1\]\(https://research.wur.nl/en/publications/strategies-of-municipal-land-policies-housing-development-in-germ\)](https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867[1](https://research.wur.nl/en/publications/strategies-of-municipal-land-policies-housing-development-in-germ))
- Sorensen, A. (2018). Institutions and urban space: Land, infrastructure, and governance in the production of urban property. *Planning Theory & Practice*, 19(1), 21–38. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1406985>
- Squires, G., & Heurkens, E. (2016). Methods and models for international comparative approaches to real estate development. *Land Use Policy*, 50, 573-581. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.10.005>
- Stadsplanningscommissie van Kopenhagen. (1947). *Fingerplanen 1947: Hovedstadsområdet fremtidige udvikling*. Kopenhagen: Ministerie van Woningbouw.
- Sund & Bælt. (z.d.). *Østlig Ringvej*. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://oestligringvej.dk/>
- Teisman, G. R., Van Buuren, A., & Gerrits, L. (2009). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*.
- Teisman, G. (2012). *Proceskunst. Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Utrecht: Stichting Nederland Boven Water.
- Tiesdell, S., & Allmendinger, P. (2005). Planning tools and markets: Towards an extended conceptualisation. *Planning Theory & Practice*, 6(1), 33–50. <https://doi.org/10.1080/1464935042000334961>
- Transportministeriet, Københavns Kommune & By & Havn. (2007, juni). *Aftale om Metrocityringen og Nordhavnsmetroen*. Regeringen og parterne bag metroaftalen.
- Transportministeriet & Københavns Kommune. (2014). *Principaftale om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen samt udbygning af Nordhavnen*. <https://www.transportministeriet.dk/media/v2pkzfdy/principaftale-om-sydhavnsmetro.pdf>
- Transportministeriet & Københavns Kommune. (2025). *Aftale mellem regeringen og Københavns Kommune om: Byudvikling og infrastruktur til Lynetteholm*. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://www.ft.dk/samling/20241/almdel/tru/bilag/186/3004049.pdf>
- Ugeavisen. (z.d.). *Historien om Nordhavn: Fra industri til beboelse*. Geraadpleegd op 1 juli 2025, van <https://ugeavisen.dk/oesterbro/historien-om-nordhavn-fra-industri-til-beboelse>
- U Ned (2025), MIRT-Verkenning Ov en Wonen regio Utrecht. Tussenbericht: bevindingen Verdiepingsfase. U Ned.
- Urban Transport Magazine. (2024, april 22). *Driverless in 2030: Siemens Mobility upgrades signaling for S-Tog Copenhagen*. Geraadpleegd op 2 juli 2025, van <https://www.urban-transport-magazine.com/en/driverless-in-2030-siemens-mobility-upgrades-signaling-for-s-tog-copenhagen/>
- Van Karnenbeek, L., Van den Hurk, M., Pelzer, P., Lebbing, J., & Buitelaar, E. (2025, 26 maart). *Als grondeigenaar invloed uitoefenen op een toekomstige functie: 30 jaar institutioneel ondernemerschap in Rijnenburg*. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Van Zoest, S., & Daamen, T. (2023). *Daadkracht en drang: Alternatieve bekostiging in gebiedsontwikkeling*. nai010 uitgevers. ([TU Drang en daadkracht.pdf](https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/TU_Drang_en_daadkracht.pdf)) https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/TU_Drang_en_daadkracht.pdf

Van Zoest, S., & Daamen, T. A. (2024). Explaining *value* Capture Implementation in New York, London, and Copenhagen: Negotiating Distributional Effects. *Urban Affairs Review*, 60(5), 1349-1381. <https://doi.org/10.1177/10780874231222174>

Vejdirektoratet. (z.d.). *Nordhavnstunnel*. Geraadpleegd op 6 juli 2025, van <https://www.vejdirektoratet.dk/projekt/nordhavnstunnel>

Verheul, W. J. (2012). *Van betoog naar beton: Over de praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. TU Delft / Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.

Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit*. Delft University of Technology.

Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties: Essay over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform31 / TU Delft.

Woestenberg, A., Van der Krabben, E., & Spit, T. (2019). *Financing urban redevelopment: A comparative analysis of Dutch value capturing instruments*. *Land Use Policy*, 86, 191–200. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.04.027>

Wolman, H. (2009). Comparing local government systems across countries: Conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(1), 87–103. <https://doi.org/10.1068/c08122>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed., p. 38). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Bijlage 1 Overzicht Interviews

Geïnterviewde	Organisatie	datum	nummer
Erik Jacobsen	Gepensioneerd	02-07-2024	A
Anne-Grethe Foss	Metroselskabet	26-09-2025	B
Geanonimiseerd	By of Havn	02-10-2024	C
Geanonimiseerd	Barcode architecten	15-10-2024	D
Geanonimiseerd	Provincie Utrecht	07-01-2025	E
Geanonimiseerd	Metroselskabet	16-01-2025	F
Geanonimiseerd	AM landskab	24-01-2025	G
Geanonimiseerd	Provincie Utrecht	06-03-2025	H
Geanonimiseerd	Gemeente Kopenhagen	03-04-2025	I
Erik Jacobsen	Gepensioneerd	11-06-2025	A

Bijlage 2 Gespreksverslagen