

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Van oudsher is infrastructuur de randvoorwaarde voor ruimtelijke ontwikkelingen. De stichting en groei van steden is nauw verbonden met de infrastructurele lijnen van rivieren, wegen en spoor- en tramnetten (Luijten, 2009). Ondanks deze verwevenheid vinden gebieds- en infrastructuurontwikkeling in Nederland traditioneel plaats binnen verschillende besluitvormingarena's. De ontwikkeling van grootschalige verkeersinfrastructuur is het domein van de centrale overheid en kan getypeerd worden als een top-down hiërarchische sturing. Bij gebiedsontwikkeling ligt het primaat juist op het lokale niveau; gemeenten en particulieren partijen nemen hier voornamelijk het voortouw en het kan gekenmerkt worden door een netwerkgeoriënteerde sturing in een multi-actor omgeving en sectorale afstemming. Deze scheiding tussen de ruimtelijke ordening en het verkeers- en vervoersbeleid heeft een lange traditie in ons land, op alle overheidsniveaus, maar er zijn aanwijzingen dat er een kentering op komst is (Modder, 2009).

Vervlechting tussen gebieds- en infrastructuurontwikkeling biedt vele voordelen. In de literatuur (Stelling et al., 2008; Ministerie VenW, 2002; MuConsult, 2006) wordt onder andere aangehaald dat het nieuwe financiële mogelijkheden creëert, het bijdraagt aan een duurzame ruimtelijke inrichting, het tijdwinst biedt, het de kansen om hoge creatieve ambities te verwezenlijken vergroot, het betere bereikbaarheid genereert, ruimtelijke kwaliteit stimuleert en het draagt mogelijk bij aan het Nederlandse duurzaamheidsbeleid. Er kan een bepaalde meerwaarde gecreëerd worden; een synergie of win-win-situatie. Deze voordelen zijn echter niet de enige redenen om vervlechting, en in brede zin een nieuwe aanpak voor gebiedsontwikkeling, te ambiëren. Een toenemende ruimtedruk, afnemende overheidsfinanciën en een terugtrekkende overheid maken het noodzakelijk om vervlechting na te streven.

Op rijksniveau worden dan ook serieuze pogingen ondernomen om niet alleen het openbaar vervoer, maar de hele infra-agenda te verbinden met die van ruimtelijke ordening. Illustratief daarvoor is het Meerjarig Investeringsprogramma Ruimte en Transport, het voormalig MIT dat onlangs is uitgebreid met de 'R' van ruimte. Ook het beleid in de Nota Ruimte en de adviezen van diverse Commissies (Elverding en Bakker) getuigen hiervan. Daarnaast begint ook de wereld van de ruimtelijke ordening op regionaal niveau zich te verbinden met de opgaven vanuit de mobiliteit (Luijten, 2009).

Echter, deze pogingen resulteren in veel gevallen in de praktijk tot suboptimale oplossingen. Er moet worden geconstateerd dat het niet eenvoudig is om infrastructuur met gebiedsontwikkeling te vervlechten. Lightrail-deskundige Rob van der Bijl laat zien dat de meest recente reeks rail openbaarvervoerprojecten op regionale schaal vooralsnog dicht in de buurt komen van *planning disasters* (Luijten, 2009). Er zijn vele hindernissen in het spel, niet in de laatste plaats de welhaast culturele tegenstellingen tussen de wereld van ruimtelijke ordening en die van het verkeer en vervoer (van der Bijl, 2008). Dit onderzoek tracht bij te dragen aan de kennis omtrent de vervlechttingsproblematiek in Nederland.

1.2 Doel- en vraagstelling

De suboptimale oplossingen van vervlechting kunnen aan vele factoren toegeschreven worden. Verscheidene studies zijn momenteel gericht op het identificeren van de verschillende oorzaken van de gebrekkige afstemming. In dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan zoektocht naar oplossingen ten behoeve van een betere afstemming. Door de traditionele scheiding van de besluitvormingsarena's van gebieds- en infrastructuurontwikkelingen is de verwachting dat een deel van de problemen toegeschreven kan worden aan de institutionele setting. Daarom heeft een aanpassing en/of wijziging van de institutionele setting mogelijk een positief effect op de vervlechttingspraktijk. Om te bepalen welke veranderingen een positief effect zou kunnen hebben kunnen twee soorten analyses uitgevoerd worden. Ten eerste kan het Nederlandse planningssysteem geanalyseerd worden op de mogelijkheden en tekortkomingen die het biedt voor vervlechting. Ten tweede kan er gekeken worden naar de mogelijkheden van alternatieve buitenlandse institutionele settings. In dit onderzoek is gekozen voor de tweede optie. Kunnen (elementen van) deze buitenlandse institutionele settings als voorbeeld dienen voor de Nederlandse praktijk?

Het doel van het onderzoek is:

Het verkennen van de relatie tussen de institutionele setting en de vervlechting, teneinde bij te dragen aan de bevordering van vervlechting tussen gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen in Nederland.

De centrale vraag die uit de doelstelling voortvloeit luidt:

In hoeverre kan de vervlechting verklaard worden door (onderdelen van) de institutionele setting en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor Nederland?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1. Op welke manier is de beleidsarena ingericht met betrekking tot de vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen?*
- 2. Welke criteria kunnen we ontleen aan de inrichting van de beleidsarena voor de beoordeling van vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen?*
- 3. Hoe is de alternatieve, buitenlandse institutionele setting welke betrekking heeft op gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen vormgegeven?*
- 4. In welke vorm en mate is vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen gerealiseerd in het project?*
- 5. In hoeverre is de institutionele setting bepalend voor de vorm en mate van vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen in het project?*

1.3 Operationalisatie centrale begrippen

In de komende paragraaf worden de centrale begrippen geoperationaliseerd. Dit betreft de begrippen die in de centrale vraagstelling en deelvragen aan de orde zijn gekomen.

Gebiedsontwikkeling

In de praktijk wordt gebiedsontwikkeling veelal gezien als een integrale ontwikkeling van een afgebakend gebied met als doel een fysieke en/of functionele verandering van de ruimte. Het gaat daarbij om het aanbrengen van samenhang tussen meerdere functies. In gebiedsontwikkeling participeren meerdere actoren, zowel publiek als privaat, met ieder verschillende belangen (van Swam, 2008). Deze definitie van gebiedsontwikkeling impliceert dat gebiedsontwikkeling een integrale ontwikkeling is van een afgebakend gebied. Echter, in het kader van dit onderzoek wordt onder gebiedsontwikkeling alle ruimtelijke ontwikkelingen met uitzondering van infrastructuur verstaan. Immers, gebiedsontwikkeling volgens bovenstaande definitie behelst tot op zekere hoogte al vervlechting. Om beide ontwikkelingen te kunnen identificeren dienen beide wel gescheiden en geïsoleerd benaderd te worden.

Infrastructurele ontwikkeling

Infrastructurele ontwikkeling omhelst ingrepen in de ruimte met als doel een verbetering van de mobiliteit danwel bereikbaarheid. Hierbij gaat het om fysieke, vaste infrastructuur, zoals autowegen, busbanen, fietspaden, spoorwegstations, metrolijnen en -stations, knooppunten, voetpaden en aanleghavens. Daarnaast kan infrastructuurontwikkeling in deze studie ook hetgeen omvatten wat zich op deze vaste infrastructuur beweegt. Hierbij kan gedacht worden aan metro's, treinstellen, bussen, veerboten etcetera. In dit onderzoek ligt de focus op zowel lokale als bovenlokale infrastructuurontwikkeling. Het is echter wel van belang dat de infrastructuurontwikkeling een verbinding met het groter geheel en de direct omgeving bewerkstelligt.

Vervlechting

In brede zin kan onder vervlechting de integratie van, afstemming tussen en coördinatie van infrastructurele en gebiedsontwikkelingen verstaan. Omdat het meetbaar maken van vervlechting een wezenlijk onderdeel is van dit onderzoek, wordt in het analytisch kader vervlechting daadwerkelijk geoperationaliseerd.

Institutionele setting

Het begrip institutionele setting verwijst naar de regels waarbinnen actoren opereren en die het gedrag van actoren mede sturen. De vraag is of een institutionele setting geïdentificeerd kan worden die actoren zou aanzetten tot het gewenste gedrag. In hoofdstuk drie wordt dit centrale begrip verder geoperationaliseerd.

Beleidsarena

De beleidsarena is het kader waarbinnen besluiten tot stand komen en worden genomen. In dit kader bevinden zich de actoren die het besluitvormingsproces beïnvloeden.

1.4 Methodologie

In deze paragraaf wordt de methodologie van het onderzoek beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de onderzoeksstrategie en het onderzoeksmateriaal. Deze worden achtereenvolgens besproken in de volgende twee alinea's.

De keuze voor een specifieke strategie is afhankelijk van de doelstelling en de centrale vraagstelling. Voor het bereiken van de doelstelling en het beantwoorden van de vraagstelling is gekozen voor de casestudy. Er wordt getracht een diepgaand inzicht te krijgen in het proces. Dit sluit naadloos aan bij een casestudy onderzoek. Een casestudy kan worden herkend aan de volgende aspecten:

- Een klein aantal onderzoekseenheden;
- Een arbeidsintensieve benadering;
- Meer diepte dan breedte;
- Een selectieve ofwel strategische steekproef;
- Een open waarneming op locatie;
- Holistische benadering.

Bij een casestudy gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als 'drager' van een bepaald verschijnsel of probleem. In het kader van dit onderzoek is het verschijnsel de vervlechting van gebieds- en infrastructuurontwikkeling. Binnen de casestudy is een onderscheid te maken tussen enkelvoudige casestudies en vergelijkende casestudies. Bij een enkelvoudige casestudy is sprake van een diepgaande bestudering per case, terwijl in vergelijkende casestudies de verschillende cases onderling worden vergeleken. De bestudering van de cases heeft het karakter van een enkelvoudige casestudy.

Elke strategie heeft zijn voor- en nadelen, zo ook de casestudy. Het is van belang deze zwakke en sterke punten van de toegepaste strategie te onderkennen. Zo biedt de casestudy ten eerste mogelijkheden om een goed integraal beeld van het onderzoeksobject te krijgen. Er is daarnaast in mindere mate een voorstructurering van het onderzoek nodig. Hierdoor is de casestudy in vergelijking met andere onderzoeksstrategieën (zoals het survey en het experiment) veel wendbaarder. Het is bij een casestudy daardoor gemakkelijker om tijdens het onderzoek van koers te veranderen. Ten derde worden de onderzoeksresultaten van een casestudy eerder door 'het veld' geaccepteerd. De minder afstandelijke rol van de onderzoeker en de grotere herkenbaarheid liggen hier aan ten grondslag. Deze acceptatie door 'het veld' is vaak een voorwaarde om daadwerkelijk bijdrage aan het veranderingsproces te kunnen leveren. Een vierde en laatste voordeel van het toepassen van de casestudy is de hoge interne geldigheid van de onderzoeksresultaten. De onderzoeksresultaten zijn met een grote zekerheid geldig voor de onderzochte cases met de daarbij horende omstandigheden. Het belangrijkste nadeel van de casestudy ten opzichte van andere onderzoeksstrategieën is lage externe geldigheid van de onderzoeksresultaten. Naarmate men minder gevallen bestudeert, is het moeilijker om de bevindingen te generaliseren naar andere gevallen (Verschuren en Doorewaard, 2007).

De onderzoeksstrategie casestudy onderzoekt fenomenen in de diepte. Dit heeft gevolgen voor het onderzoeksmateriaal. Bij casestudies is het van belang dat er getracht wordt om een bronnentriangulatie te bereiken. Ook in dit onderzoek zal er dus gebruik worden gemaakt van meerdere bronnen. De bronnen die worden gehanteerd voor een goede analyse van de buitenlandse institutionele setting en de vervlechting van gebieds- en infrastructuurontwikkeling worden hieronder beschreven. Allereerst wordt literatuur gebruikt. Daarbij kan gedacht worden aan besluitvormingsdocumenten, plannen, wetenschappelijke artikelen, brochures en dergelijke. Daarnaast is het van belang om een case in haar natuurlijke omgeving te bestuderen. Er zal daarom ook onderzoek op locatie worden uitgevoerd in de vorm van observaties. Ten derde wordt getracht de kennis van betrokken personen te benutten door het afnemen van interviews met personen uit verschillende achtergronden (private partijen, academici en/of de overheid) (Verschuren en Doorewaard, 2007). Voor een aanvulling op de methodologie wordt verwezen naar het analytisch kader in hoofdstuk drie.

1.5 Selectie onderzoekseenheden

De keuze van de onderzoekseenheden is gebaseerd op een tweetal uitgangspunten. Ten eerste dient er in het land sprake te zijn van ruimtelijke investeringsprojecten waarbij een hoge mate van vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur wordt geambieerd danwel is gerealiseerd. Het tweede uitgangspunt bij deze selectie is dat het land tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met Nederland zodat de verwachting is dat de leerpunten relatief eenvoudig geïmplementeerd kunnen worden. Op basis van de voorgaande uitgangspunten voldoet een veelvoud aan landen aan de selectiecriteria. Met inachtneming van de factoren aangaande haalbaarheid, uitvoerbaarheid en het onderzoeksmateriaal is de keus gemaakt om het onderzoek te beperken tot een tweetal ruimtelijke investeringsprojecten per land in Europa. Na een uitgebreide afweging op basis van bureauonderzoek en gesprekken met experts is de keus gevallen op het land Zweden. De Zweedse planningspraktijk is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de Nederlandse planningspraktijk en bovendien zijn er in Zweden voorbeelden van ruimtelijke investeringsprojecten waar gebiedsontwikkeling en infrastructuur worden vervlochten.

De keuze voor de ruimtelijke investeringsprojecten (de onderzoekseenheden) is gestoeld op de veronderstelling dat in de ruimtelijke investeringsprojecten vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is danwel in de toekomst wordt gerealiseerd. Een bureauonderzoek en gesprekken met experts hebben geleid tot een overzicht van potentiële projecten. De keuze is uiteindelijk gevallen op “Hammarby Sjöstad” en “Stockholm City West”.

1.6 Relevantie

In deze paragraaf wordt de relevantie van het onderzoek beschreven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Met maatschappelijke relevantie wordt bedoeld op de meerwaarde van het onderzoek voor de maatschappij. Met wetenschappelijke relevantie wordt bedoeld op de meerwaarde van het onderzoek voor de wetenschap.

Een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving biedt de samenleving een bepaalde meerwaarde. De assumptie is dan ook dat vervlechting een positief effect heeft op het ruimtelijk product, de kwaliteit van de leefomgeving. Bovendien biedt vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur financiële voordelen. Immers, bereikbaarheid is een belangrijke criteria voor het vestigingsgedrag van zowel mensen als bedrijven. Tot slot kunnen beide ontwikkelprocessen en de bijbehorende juridische procedures welke normaliter afzonderlijk worden beschouwd worden geïntegreerd. Vervlechting biedt dan ook een meerwaarde voor de samenleving. De bijdrage van dit onderzoek aan het bevorderen van vervlechting kan daarom worden beschouwd als maatschappelijk relevant.

De wetenschappelijke relevantie is veelal gelegen in de dichtung van kennishiaten. Op dit moment is er een tekort aan kennis over de condities die vervlechting bevorderen. Dit onderzoek tracht dit kennistekort te dichten en is daarmee wetenschappelijk relevant. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan het overkoepelend kennisplatform “Transition Sustainable Mobility” (TRANSUMO), dat het oplossen van de toenemende mobiliteitsproblemen in Nederland als hoofddoel heeft.

1.7 Structuur

Deze thesis bestaat uit zeven hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk geeft antwoord op de eerste deelvraag en beschrijft het theoretisch kader waarmee naar de onderzoekseenheden wordt gekeken. Hoofdstuk drie beantwoordt de tweede deelvraag en betreft het analytisch kader. Met behulp van het analytisch kader wordt de brug gelegd tussen de theorie en de empirie. Het vierde hoofdstuk beschrijft de institutionele setting van Zweden. In de daaropvolgende hoofdstukken komt het empirische gedeelte aan de orde. Elk hoofdstuk beschrijft en analyseert één casestudy. In het vijfde hoofdstuk komt Hammarby Sjöstad aan de orde, in het zesde hoofdstuk zal Stockholm City West worden uiteengezet. In het zevende en tevens laatste hoofdstuk wordt teruggegrepen naar de centrale vraagstelling.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Het komende hoofdstuk vormt de brug tussen de centrale onderzoeksvraag en het empirisch onderzoek en is als het ware de bril waarmee naar de werkelijkheid gekeken wordt. In dit onderzoek wordt er getracht om leerpunten te formuleren betreffende de vervlechtingpraktijk van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling. Er wordt gezocht naar factoren die van invloed zijn op de vervlechting. Daarbij kan er onderscheid gemaakt worden tussen projectmatige en institutionele factoren. In het kader van dit onderzoek wordt getracht een antwoord te vinden op de vraag welke institutionele factoren leiden tot een succesvolle vervlechting. Het is daarom van belang om de beleidsarena te operationaliseren om deze institutionele factoren te kunnen blootleggen.

Bestuurskundigen zijn het erover eens dat de beleidsarena bestaat uit een groot aantal eenheden die elk een bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling. Er zijn echter verschillende perspectieven over hoe deze eenheden zich ten opzichte van elkaar (moeten) verhouden. Er kunnen op basis van de complexe besluitvormingstheorie van Teisman (1998) drie benaderingen onderscheiden worden. Deze drie benaderingen zullen achtereenvolgens besproken worden in de eerste paragraaf. Aan het einde van deze paragraaf wordt uit de drie perspectieven beargumenteerd welk perspectief gehanteerd wordt in dit onderzoek. In de daaropvolgende paragraaf wordt dit gekozen perspectief verder uiteengezet. Paragraaf drie bevat een kritische reflectie op het gekozen perspectief.

2.1 Theoretische perspectieven

In deze paragraaf zullen de drie perspectieven over de beleidsarena beschreven worden zoals Teisman ze onderscheidt. Dit zijn de unicentrisch, de multicentrische en de pluricentrische benadering.

1. Unicentrische benadering (top-down)

Uitgangspunt van de unicentrische benadering is dat eenheden in de beleidsarena hiërarchisch geordend zijn. De postulaten worden weergegeven in figuur 2.1.

- | |
|---|
| (1) Er is één centrale eenheid die maatschappelijke problemen definieert en het besluit neemt hoe deze aan te pakken,
(2) deze eenheid heeft een bovengeschatte rol in de samenleving en kan haar wil met dwang opleggen en
(3) deze eenheid is beter dan enige actor in staat het 'algemeen belang' te behartigen. |
|---|

Figuur 2.1 Postulaten unicentrische benadering (Teisman, 1998: p. 18)

Deze benadering gaat er vanuit dat een beleidsarena is opgebouwd uit eenheden die in een min of meer vaste, veelal hiërarchische relatie tot elkaar staan (regelsysteem). De autonomie van de centrale overheid is een van de uitgangspunten van dit perspectief. De verschillende eenheden vervullen verschillende functies ten behoeve van het geheel. Er is een duidelijk onderscheid tussen het sturende (de overheid) en het bestuurde (de samenleving) subsysteem. De sturende overheid is het handelende subject en de samenleving is het object dat deze handeling ondergaat.

Het opstellen van beleid is de taak van één (centrale) eenheid. De voornemens en gedragingen van deze eenheid vormen het beleid. De 'formele overheid' stelt naar aanleiding van onderzoek zowel de beleidsinhoud als de spelregels voor besluitvorming vast. Het uitgangspunt bij de vaststelling van de beleidsinhoud is, dat er een centraal vast te stellen algemeen belang is en dat voor elk probleem een cognitief te erkennen oplossing bestaat. Strijd tussen overheidsorganisaties en tegenwerking door maatschappelijke groeperingen worden veelal gezien als efficiency- en effectiviteitsverlies. Het beleid wordt beoordeeld aan de hand van de doelstellingen van de overheid. De meeste aandacht ligt bij dit perspectief in de voorbereiding van het besluit. Er wordt aangenomen dat door een perfecte voorbereiding een optimaal besluit te nemen is. De middelen die gebruikt worden om het doel te bereiken, worden voornamelijk gezien als sturingsmiddelen. Er is veel aandacht voor regelgeving, planvorming en coördinatie. Het bestuursrecht biedt de mogelijkheid om taken te verdelen en spelregels vast te stellen. Met name planning en coördinatie dragen bij aan de uitvoering van plannen.

2. Multicentrische benadering (bottom-up)

De unicentrische benadering wordt in normatief en empirisch opzicht bekritiseerd. De kern van deze kritiek is dat de centrale overheid niet in staat is de juiste beslissingen te nemen omdat zij leidt aan overbelasting. Deze kritiek heeft geleid tot de ontwikkeling van de multicentrische benadering. De postulaten zijn weergegeven in figuur 2.2.

- (1) Decentralisatie is onontkoombaar en empirisch veelal een feit: veel beslissingen liggen in handen van lokale actoren,
- (2) de centrale overheid moet lokale actoren zo weinig mogelijk beperkingen opleggen,
- (3) de beslissingen van de lokale actoren leiden zonder centrale interventies tot een optimale situatie en
- (4) de rationaliteit ligt niet in het algemeen belang, maar in het weloverwogen eigenbelang van autonome actoren.

Figuur 2.2 Postulaten multicentrische benadering (Teisman, 1998: p. 18)

Dit perspectief heeft als uitgangspunt de autonomie van lokale eenheden. Het stelt niet de sturingsbehoefte van de samenleving centraal, maar juist het zelfsturend vermogen van deze samenleving. De beleidsarena wordt beschouwd als een veelheid van tamelijk autonome eenheden, ook wel vaak 'de markt' genoemd. De concurrentiepositie ten opzichte van gelijksoortige concurrenten staat hierbij centraal. Uitgangspunt is dat zelfsturing het beste tot stand komt wanneer betrokken partijen hun eigenbelang nastreven en op basis daarvan autonoom beslissingen nemen. De overheid wordt hierbij beoordeeld op de activiteiten die zij ontplooit ter ondersteuning van de mogelijkheden van lokale actoren om autonoom beslissingen te nemen. De overheid dient de perfectie van de markt te bewaken, de handelingsvrijheid van actoren te beschermen en alleen die taken te vervullen die lokale eenheden niet kunnen vervullen. Middelen hiervoor zijn heffingen, subsidies en het privaatrecht. Zodra het gaat om een vorm van maatschappelijke ontwikkeling treedt de centrale overheid terug.

Collectieve besluitvorming is 'onzichtbaar'. Dit perspectief richt zich op het eigenbelang van lokale actoren en leidt daaruit het collectieve doel af. Het collectieve belang wordt in dit perspectief behartigd zolang de welvaart van één of meer lokale eenheden toeneemt, zonder dat de welvaart van één of meer andere eenheden verminderd. De substitutiemogelijkheden in deze benadering zijn groot. Als er sprake is van een onwillige partij, heeft dit geen gevolgen voor de markt. De partij kan immers vervangen worden door een andere partij. Partijen accepteren dat zij hun omgeving niet beheersen waardoor aanpassing meer voor de hand ligt.

3. Pluricentrische benadering

Naast de unicentrische en multicentrische benadering is er ook een pluricentrisch perspectief te onderscheiden. Bij dit perspectief kunnen noch de centrale overheid, noch de lokale actoren de besluitvorming naar hun hand zetten. Beleid komt niet tot stand door dwang of via het marktmechanisme, maar door interactie tussen diverse partijen. Geen van de partijen is in staat autonoom over ruimtelijke investeringsprojecten te beslissen. Deze benadering gaat uit van de gedachte van coöperatie: verscheidene actoren maken in onderlinge samenwerking en strijd beleid. De postulaten zijn weergegeven in figuur 2.3.

- (1) Beleidsstelsels bestaan uit centrale en lokale eenheden die in wederzijdse afhankelijke relatie tot elkaar staan,
- (2) noch centraal, noch decentraal alleen beslissingsrecht leidt tot bevredigend beleid en
- (3) niet het algemeen belang of het eigenbelang maar het gemeenschappelijk belang is toetssteen voor het beoordelen van beleid.

Figuur 2.3 Postulaten pluricentrische benadering (Teisman, 1998: p. 18)

Bij deze benadering wordt verondersteld dat er geen vast rollenspel is tussen verschillende partijen. De pluricentrische benadering gaat er daarentegen wel vanuit dat de partijen in aanzienlijke mate van elkaar afhankelijk zijn. De metafoor van deze benadering is 'een netwerk'. Het uitgangspunt is niet de autonomie van de lokale actoren of van de centrale actoren maar de vervlechting van deze actoren. De beleidsarena bestaat uit centrale en lokale eenheden, zonder dat er een dominante vorm van

hiërarchie of lokale autarkie te onderscheiden is. Relaties tussen partijen kenmerken zich door wederzijdse afhankelijkheid. Actoren zijn afhankelijk van elkaar zodra zij voor hun ambities middelen nodig hebben waarover andere actoren beschikken. Als gevolg daarvan zijn actoren tot elkaar veroordeeld.

De beleidsarena neemt de vorm aan van een netwerk van afhankelijkheidsrelaties. Er is in dit veld niet één sturingsprogramma, maar een reeks van beïnvloedingsprogramma's. De interactie tussen actoren binnen en tussen formele organisaties bepaalt de structuur waarbinnen besluitvorming tot stand komt. De eenheden moeten echter wel een gezamenlijk belang hebben bij het beleid. Beleid wordt dan ook gedefinieerd als het resultaat van gemeenschappelijke besluitvorming. De aandacht verschuift naar de organisatie van beleidsprocessen. Het beleid wordt beoordeeld op de doelen die op dat moment leven bij actoren. De toetssteen voor het beoordelen van beleid is dus niet het algemeen belang (ten aanzien van alle burgers in één land of gebied), maar het gemeenschappelijk belang (met betrekking tot alle belanghebbenden of partijen die deelnemen aan de besluitvorming). Het is dan ook belangrijk dat tijdens het proces nieuwe doelen verweven worden. Plannen zijn geen eind- maar een begin of tussenstation voor beleidsontwikkeling. Tijdens dit proces zijn informatie, steun en legitimiteit de belangrijkste middelen.

Beargumentatie keuze perspectief

Er zal in dit onderzoek een keuze gemaakt worden voor één van deze drie benaderingen. Deze benaderingen staan in tabel 2.1 samengevat. De beargumentatie voor deze keuze zal gebaseerd zijn op de toepasbaarheid van het perspectief op de praktijk van de vervlechting tussen infrastructuur- en gebiedsontwikkeling. De mate van toepasbaarheid zal bepaald worden door een beschrijving te geven van de typen onderzoek waarvoor de perspectieven het meest geschikt zijn. Dit zijn de volgende:

	Unicentrisme	Multicentrisme	Pluricentrisme
Typerend metafoor	Regelsysteem met subsystemen	Markt met vele marktplaatsen	Netwerken met set beleidsarena's
Aantal beslisseenheden	Monopolie	Volledige mededinging	Oligopolie
Opbouw van de beleidsarena	Geordend geheel van taakeenheden	Losse set autonome lokale actoren	Vervlechting van afhankelijke actoren
Afstemmingsprincipe tussen eenheden	Eenzijdige coördinatie	Invisible hand, bewaakt door facilitator	Patronen van interactie
Typering van de rollen op een beleidsarena	Bestuurder, voorbereider, uitvoerder, gestuurde	Facilitator en zelfsturende actoren	Initiatoren, selectoren en aanpassers
Referentiepunt voor beleidsontwikkeling	Het op enige plek te kennen algemeen belang	Het eigenbelang en het collectief belang	Gemeenschappelijk belang van actoren
Kentheoretisch uitgangspunt	Beleid is het inzetten van middelen voor centraal bepaalde doelen	Collectief beleid resulteert uit vele individuele strevingen	Beleid is resultaat van interactie tussen beperkt aantal actoren
Centrale onderzoeks-aandacht	Fixeren doelen die in algemeen belang zijn, formuleren antwoord daarop en dit met inzet implementeren	Fixeren doelen die in eigenbelang zijn en vaststellen tot welke gecumuleerde effecten dat leidt	Uitdragen doelen, vaststellen (dis-) congruenties en vinden bevredigende mix van projectelementen
Veronderstelde opbouw besluitvorming	Gefaseerde reeks stappen in dienst van het besluit	Optelsom van losse besluiten in dienst van eigenbelang	Reeks beslissingen van diverse actoren leidt tot beleid
Kern van het besluitvormings-Vraagstuk	Door perfecte voorbereiding optimaal besluit te nemen	Door perfecte markt leidt de optelsom tot optimaal gevolg	Door perfecte interactie leidt reeks tot bevredigend resultaat
Op te lossen	Besluit vereist	Eigen belang	Bevredigend

vraagstuk besluitvorming	bij implementatie, die niet steeds optimaal verloopt en waar ontwijking dreigt	effecturen in dynamische omgeving, waarin gedrag van andere actoren hoge eisen stelt	resultaat vereist een reeks op elkaar betrokken beslissingen van diverse actoren
Middelen metafoor	Sturingsinstrumenten, gericht op bereiken eigen doelen	Prikkels die aangrijpen op doelen autonome eenheden	Middelen gericht op benutten van scoringsmogelijkheden
Belangrijke middelen	Bestuursrecht, planning en coördinatie	Privaatrecht, incentives & heffingen	Wilsvorming, commitment & legitimiteit
Kernvraag over inzet middelen	Welke mix van sturingsinstrument is optimaal	Hoe zelfsturing autonome eenheden te faciliteren	Welke middelen bevorderen wederzijdse binding tussen actoren

Tabel 2.1 Vergelijking unicentrisme, multicentrisme en pluricentrisme

Het unicentrisch perspectief

Het unicentrisch perspectief biedt de onderzoeker de mogelijkheid om maatschappelijke problemen te onderzoeken die om overheidssturing vragen. Deze context stelt de onderzoeker in staat de mogelijkheid om vast te stellen wat mensen willen, welke ontwikkelingen zich voordoen en hoe de centrale overheid deze ontwikkelingen kan sturen. Een onderzoeker kan zich hierbij de vraag stellen of het project uitgevoerd is, zoals in het besturingsprogramma werd aangegeven, en of dit gebeurd is binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden en tijdschema's.

Het multicentrisch perspectief

Vanuit het multicentrisch perspectief is de onderzoeker geïnteresseerd in ontwikkelingen die zich op de markt voordoen en de mogelijkheden van lokale partijen om daar vanuit eigen doelen op te anticiperen. De onderzoeker kan zich bijvoorbeeld afvragen hoe de handelingsvrijheid van lokale actoren beschermd kan worden en welke ingrepen lokale actoren van de overheid vragen.

Het pluricentrisch perspectief

In het pluricentrisch perspectief resulteert het te voeren beleid uit meerkernige besluitvorming. Het is de uitkomst van een samenwerking of strijd tussen lokale en centrale eenheden. De onderzoeker richt zich in dit perspectief dus niet op één actor, maar op de inhoud van de strategische interacties tussen verschillende actoren die tot beleid leiden. Dit perspectief richt zich op de beïnvloedingsvraag. De term beïnvloeding benadrukt het interactieve en meerkernige karakter van besluitvorming. Door middel van interactie tussen actoren beïnvloedt een bepaalde actor een andere actor.

De besluitvorming omtrent de vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen is over het algemeen te karakteriseren als complex. Bij de vervlechting van deze twee ontwikkelingen spelen vaak meerdere partijen met verschillende belangen een rol. Het is noodzakelijk dat partijen uit verschillende hoeken van de samenleving betrokken zijn bij het ontwikkelproces om de vervlechting ook daadwerkelijk tot stand te brengen. Bepaalde middelen bevorderen namelijk de wederzijdse binding tussen actoren. Er is bijvoorbeeld een partij nodig die juridische goedkeuring dient te geven, een partij die de financiële middelen bezit en een partij die de betreffende grond in handen heeft. Het beleid dat gevoerd wordt met betrekking tot vervlechtingprojecten komt dan ook tot stand door interactie. Er moet gezocht worden naar een gemeenschappelijk belang van vervlechting tussen de verschillende partijen op basis waarvan het ontwikkelingsproces gestart kan worden. Deze manier van besluitvorming sluit het beste aan bij het pluricentrisch perspectief omdat er bij vervlechting gezocht moet worden naar een gemeenschappelijk belang of doel. Er zal daarom in dit onderzoek gekozen worden voor dit perspectief.

2.2 Pluricentrisch perspectief

Er zijn verschillende definities beschikbaar die het begrip 'netwerk' weergeven. Dit onderzoek volgt Teisman (1998: p. 44) die veronderstelt dat een netwerk samenvalt met *'veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele'*. Netwerken hebben geen stabiele structuur. Ze zijn opgebouwd uit actoren, die

relaties onderhouden en aan deze relaties steeds opnieuw invulling geven. Elk nieuw besluitvormingsspel zal worden gespeeld door een unieke constellatie van actoren en daarmee een uniek verloop hebben. Actoren zijn de handelingseenheden die de beslissingen nemen. Ze zijn eenheden die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij. Dit impliceert dat vooraf niet is vast te stellen welke partij zal optreden als handelingseenheid. Dit kunnen formele organisaties zijn, zoals (onderdelen van) overheidsinstanties, maar ook andere groepen of individuen. Netwerken zijn dus relatiepatronen tussen actoren die niet per se volgens de formele structuren op een beleidsarena hoeven te verlopen.

In het kader van de netwerkbenadering zijn er twee kenmerken van relaties te onderscheiden die van belang zijn: het asymmetrische karakter en de mate van afhankelijkheid. Deze twee kenmerken zullen achtereenvolgens besproken worden. In de derde subparagraaf zal ingegaan worden op de posities die ingenomen kunnen worden en mogelijkheden die er zijn om relaties in een netwerk te beïnvloeden.

Asymmetrische karakter

De onderlinge relaties van actoren in de netwerkbenadering hebben andere kenmerken dan relaties in de andere twee perspectieven. Geen van de partijen heerst in dit perspectief over de ander dus er ontstaat ook geen machtsmonopolie. Partijen beschikken echter ook niet over ruime substitutiemogelijkheden dus kunnen zij niet vrij kiezen met wie zij zaken doen. De relaties hebben vaak een enigszins dwangmatig karakter, in die zin dat de betreffende partijen tot elkaar veroordeeld zijn. Ze zijn bijvoorbeeld tot elkaar veroordeeld wanneer de één beschikt over middelen die de ander nodig heeft om zijn of haar ambitie te realiseren en waarvoor geen substituut aanwezig is. De relaties kunnen daardoor een asymmetrisch karakter hebben. Sommige middelen zijn verbonden aan specifieke actoren en andere actoren kunnen daar dus niet omheen. Netwerken bestaan slechts onder de voorwaarde van asymmetrie: een ongelijksoortige verdeling van middelen die nodig is om actoren tot elkaar te veroordelen.

Afhankelijkheid

De netwerktheorie tracht het beleidsproces te benaderen vanuit het perspectief dat de overheid bij de vormgeving van het beleid niet langer een autonome rol heeft maar één van de betrokken actoren is. Bij de totstandkoming van beleid zijn de actoren daardoor in meer of mindere mate afhankelijk van elkaar zijn. Door deze (wederzijdse) afhankelijkheid worden de verschillende actoren met elkaar verbonden, dat leidt tot interactie. De afhankelijkheden kunnen bestaan tussen publieke actoren, tussen private actoren en tussen publieke en private actoren. Elke actor wordt in eerste instantie gedreven door eigenbelang: hij of zij wil zoveel mogelijk van de eigen doelstellingen realiseren. Ook heeft iedere actor zijn eigen kenmerken. Hierbij valt te denken aan belangen, doelstellingen, strategieën en middelen. Op basis van respect voor de posities van de betrokken actoren en zonder de rol van eenieder te ontkennen resulteert de wederzijdse afhankelijkheid in interacties.

Afhankelijkheid heeft te maken met de verdeling van middelen. Tegenwoordig zijn er in westerse samenlevingen beperkte mogelijkheden om op autarkische wijze doelen te verwezenlijken. Om meer mogelijkheden te creëren en om aan de huidige normen te voldoen is het voor eenheden vaak noodzakelijk om te beschikken over middelen waarover anderen beschikken. Als gevolg daarvan ontstaat er een mate van afhankelijkheid tussen twee eenheden. De ambities van actoren zijn van invloed op de mate van afhankelijk. Naarmate de ambities hoger worden is de kans groot dat zij afhankelijk worden van de middelen van andere actoren. Actoren hebben in dat geval twee mogelijkheden om hun ambities te verwezenlijken:

- (1) zij kunnen er bewust voor kiezen om een samenwerking met andere partijen aan te gaan, of
- (2) zij kunnen voor meer zelfstandigheid kiezen en slechts projecten aangaan waarvoor zij zelf over voldoende middelen beschikken.

Naarmate actoren zich meer bewust zijn van de 'externe resource constraints' waaronder de door hen gewenste ambitieuze projecten realiseerbaar zijn, zullen zij op zoek gaan naar mogelijkheden om gezamenlijke besluiten te nemen. De nadruk verschuift van het zelfstandig realiseren van beperkte doelen naar het in samenwerking ontwikkelen van ambitieuze doelen. De netwerkbenadering gaat er bij een keuze voor de eerste optie vanuit dat de partijen binnen deze samenwerking wederzijds afhankelijk zijn van elkaar.

De grenzen van een organisatie zijn indicatief voor de bereidheid om relaties met andere partijen aan te gaan. In een organisatie waarin men het idee heeft dat ze het allemaal zelf kan, zullen de buitengrenzen scherp zijn. In een organisatie waarin men tracht het speelveld te verruimen en waar

wellicht hoge ambities gekoesterd worden, zullen de buitengrenzen minder scherp zijn. De hoeveelheid van het aantal grensoverschrijdende interactiepatronen is indicatief voor de aanvaarding van afhankelijkheden. Afhankelijkheid is dus een subjectief gegeven welke echter wel wordt beperkt door bestaande kaders. Het is subjectief omdat een partij in zeker zin zelf kan bepalen hoe hij zich opstelt. Dit wordt wel beïnvloed door de beschikbare informatie. Rijkswaterstaat kan bijvoorbeeld niet in bezit zijn van de informatie dat vervlechting met gebiedsontwikkeling voordelen met zich meebrengt waardoor Rijkswaterstaat zich niet bewust is van het feit dat ze afhankelijkheid zijn van bijvoorbeeld VROM.

Er zijn verschillende aspecten die een afhankelijkheidsrelatie tussen actoren kunnen typeren. Voor dit onderzoek zijn de volgende typering van belang: de mate van afhankelijkheid tussen actoren, (mogelijke) middelen waarop de afhankelijkheidsrelatie is gebaseerd en het onderscheid tussen hindermacht en 'realization power'. Deze zullen een voor een besproken worden.

De mate van afhankelijkheid tussen actoren verschilt per tijdstip en per middel. In het ene geval zijn actoren vrijwel onafhankelijk, in het andere geval zijn ze sterk van elkaar afhankelijk. Om de mate van afhankelijkheid tussen actoren te kunnen beoordelen is een onderscheid gemaakt in de vervangbaarheid van een specifiek middel en het belang van dat middel (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 47). De mate van afhankelijkheid kan dan als volgt worden weergegeven:

Substitutability of the Resource → Importance of the resource ↓		
	High	Low
Large	Low dependency	High dependency
Small	Independence	Low dependency

Tabel 2.2: Mate van afhankelijkheid (Koppenjan en Klijn, 2004: p. 47)

De mate van afhankelijkheid tussen actoren kan worden beoordeeld aan de hand van de vervangbaarheid van een middel (horizontale-as) en het belang van het specifieke middel (verticale-as) zoals in tabel 2.2 te zien is. Indien er veel substituten beschikbaar zijn voor het middel en de vervangbaarheid van het middel groot is, betekent dit dat de relatie wordt gekenmerkt door een lage mate van afhankelijkheid. Andersom geldt dat de afhankelijkheidsrelatie tussen de actoren sterk is indien er weinig substituten zijn voor het middel en het belang (tot het verkrijgen) van het middel groot is.

Uit het voorgaande blijkt dat afhankelijkheidsrelaties verschillen per geval. Deze relaties zijn gebaseerd op de uitwisseling van middelen tussen actoren. Deze middelen omvatten het gehele scala aan formele en informele middelen welke partijen nodig hebben om hun doelstellingen te bereiken (Koppenjan en Klijn, 2004: p. 47). In het kader van complexe ruimtelijke projecten kan dit bestaan uit een veelvoud van uiteenlopende bronnen. Hierbij kan gedacht worden aan ruimtelijke en financiële middelen.

Tot slot is het van belang het onderscheid tussen hindermacht en 'realization power' te onderkennen. In het ene geval wordt het bereiken van een doelstelling van een andere partij gedwarsboomd, in het andere geval leidt samenwerking tot het bereiken van gezamenlijke doelen.

Beïnvloedingsmogelijkheden en –posities van relaties in een netwerk

Partijen in een netwerk worden allemaal gezien als beïnvloedende actoren. Actoren kunnen vanuit verschillende posities invloed uitoefenen op het proces. Als de activiteit van een actor als indelingscriterium wordt genomen, kunnen er drie beïnvloedingsposities onderscheiden worden. Dit zijn de volgende:

- (1) Via interactie tot beleid komen
- (2) Actoren via incentives tot gewenst gedrag prikkelen
- (3) Intervenieren in de interactie van anderen.

1. Via interactie tot beleid komen

Vanuit het perspectief van de netwerkbenadering komt beleid tot stand wanneer een initiatief wordt omgezet in een project waarin diverse betrokken actoren zich kunnen vinden. Alleen door anderen bij het proces te betrekken is de initiatiefnemer in staat de inbreng van onmisbare middelen te realiseren. Door middel van interactie gaan actoren de dialoog met elkaar aan en trachten zij een

gemeenschappelijk belang te ontdekken. Als intensiteit van de interactie als maatstaf wordt genomen, kunnen er drie typen interacties onderscheiden worden: wederzijdse aanpassing, gezamenlijke besluitvorming en gedelegeerde besluitvorming.

2. Actoren via incentives tot gewenst gedrag prikkelen

Een actor kan zich in een positie bevinden waarin interactie niet gewenst is of niet tot de mogelijkheden behoort. De actor kan dan voor de mogelijkheid kiezen om vanaf de 'tribune' prikkels toe te dienen om anderen tot het gewenste gedrag te verleiden. Prikkels beïnvloeden een actor maar laten hem wel vrij om op deze prikkel te reageren. De mate waarin de actor zich laat beïnvloeden door de prikkel geeft de invloed van de prikkel aan.

3. Intervenieren in de interactie van anderen

Een actor kan ook de keuze maken om te intervenieren. Op momenten dat interacterende actoren 'over de schreef gaan' is interventie kansrijk. Intervenierende actoren staan in zekere zin boven andere actoren. Er kan een keuze gemaakt worden tussen twee manieren van intervenieren, (1) invloed uitoefenen op procedures en structuren binnen het netwerk of (2) een ingreep gedurende het spel der beleidsontwikkeling. Dit is mogelijk als er sprake is van een asymmetrische relatie en wanneer de netwerkconstellatie het mogelijk maakt.

Teisman is niet de enige die stelt dat beleid gevormd wordt door interactie. Innes schrijft in 1998 eveneens dat er sprake is van een omslag naar een 'communicative perspective'. Planners bevinden zich in een netwerk van communicatieve en interactieve activiteiten welke publieke en private acties beïnvloeden (Innes, 1998). In een latere publicatie van Innes en Booher (2002) wordt gesteld dat er drie condities aanwezig moeten zijn om een efficiënt netwerk te kunnen vormen. Eén van de drie condities is dat actoren zich in een situatie dienen te bevinden waarbij sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Dit houdt in dat de ene partij in het bezit is van een middel welke een andere partij nodig heeft om zijn/haar ambities te verwezenlijken. Met andere woorden zoals Innes en Booher (2002) het passend verwoorden op pagina 227: "Interdependence among the participants is the source of energy as it brings agents together and holds them in this system".

2.3 Kritische reflectie netwerkbenadering

In het voorgaande is de netwerkbenadering van Teisman geschetst. Met de problematiek omtrent de vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen in het achterhoofd, kunnen er een aantal hypothesen geformuleerd worden die veronderstellen waarom verschillende partijen niet tot een besluit komen.

Als eerste stelt Teisman dat vele relaties in een netwerk een asymmetrisch karakter hebben. Er is sprake van een ongelijksoortige verdeling van middelen en partijen beschikken niet over ruime substitutiemogelijkheden. Relaties zijn daardoor niet vrijblijvend en vluchtig en kunnen een tamelijk dwangmatig karakter hebben. Teisman stelt dat ondanks het asymmetrische karakter de relatie wel tweezijdig blijft. Hij zet zijn uitspraak kracht bij door een citaat van Ostrom: *'Some processes involve substantial elements of dominance in a superior – subordinate relationship, but the way these processes are linked together establish such fundamental patterns of interdependence that it is not possible to identify a single center of authority that is absolute, indivisible and unlimited'* (Teisman, 1998: p. 45). Er wordt dus gesteld dat in specifieke relaties partijen niet wederzijds afhankelijk kunnen zijn. De verschillende processen tussen de actoren zijn echter zo met elkaar verweven dat de relatie tussen deze actoren toch als wederzijds afhankelijk getypeerd kan worden. De mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren kan gekenmerkt worden als lage mate van- en hoge mate van afhankelijkheid. Dit kenmerk is van invloed op specifieke relaties op projectniveau. Wanneer er sprake is van een lage wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen zullen relaties op projectniveau een minder 'dwangmatig' karakter hebben. Ze hebben elkaar niet hard genoeg nodig om hun ambities te verwezenlijken. Met andere woorden, actoren zijn niet afhankelijk genoeg van elkaar. Ze zijn niet tot elkaar veroordeeld waardoor het mogelijk is dat er geen interactie ontstaat.

Ten tweede is afhankelijkheid een subjectief gegeven. Wederzijdse afhankelijk zou volgens Teisman leiden tot interactie, wat op zijn beurt weer leidt tot een besluit. Koppenjan en Klijn (2004) tonen echter aan dat partijen zich niet altijd bewust zijn van de externe middelen en van het feit dat ze afhankelijk zijn. Deze optiek wordt ondersteund door Innes en Booher (2002). Deze stellen namelijk ook dat actoren hun afhankelijkheid moeten erkennen voordat zij daarnaar zullen handelen en nieuwe mogelijkheden en voordelen ontstaan. Zo is het mogelijk dat de situatie zich voordoet dat partijen wel afhankelijk zijn, maar dat dit niet leidt tot interactie. Door interactie ontstaan besluiten. Als actoren

echter wel afhankelijk zijn, maar dit niet beseffen en als gevolg daarvan de interactie niet aangaan, ontstaat er geen beleid of geen effectief beleid.

Teisman gaat er dus vanuit dat naarmate partijen afhankelijk van elkaar zijn, ze de interactie met elkaar aangaan en er besluiten ontstaan. Koppenjan en Klijn geven echter aan dat er sprake kan zijn van verschillende barrières waardoor partijen zich niet gedragen naar hun afhankelijkheid. Deze barrières kunnen bijvoorbeeld fysiek, communicatief, financieel of institutioneel van aard zijn.

Als laatste veronderstelt Teisman dat partijen die afhankelijk zijn van elkaar, de interactie met elkaar aangaan en tot besluiten komen. Het is echter een optimistische veronderstelling dat interactie tot besluiten leidt. In de praktijk komt het veelvuldig voor dat partijen wel de interactie met elkaar aangaan maar dat dit niet leidt tot vruchtbare besluiten.

Hoofdstuk 3 Analytisch kader

In dit hoofdstuk wordt verduidelijkt hoe de netwerkbenadering van Teisman wordt gebruikt in dit onderzoek. Met behulp van deze theorie en de kritische reflectie daarop wordt het analytisch kader vormgegeven welke gehanteerd wordt voor de analyse van de case studies en voor het trekken van conclusies over de mate van vervlechting. In dit kader zal als eerst een conceptueel model weergegeven worden. Vervolgens worden in paragraaf twee de kernbegrippen geoperationaliseerd.

3.1 Conceptueel model

In deze paragraaf zal het conceptueel model uiteengezet worden. Dit model is gebaseerd op de netwerkbenadering en de kritische reflectie daarop. Het model betreft geen causaal denkschema (oorzaak-gevolg), maar een actie-reactie denkschema. Dat wil zeggen dat de pijlen in het schema niet veronderstellen dat altijd dezelfde reactie volgt op een actie. Actoren hebben hun eigen handelingsruimte en zullen die ook naar wens invullen. Het schema start vanuit de veronderstelling dat partijen niet in staat zijn om onafhankelijk van andere partijen een hoge mate van vervlechting te realiseren. Een hoge mate van interactie tussen partijen is vereist voor een hoge mate van vervlechting, anders berust vervlechting op toeval.

Het model geeft de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren schematisch weer en is een handvat voor het vinden van de oorsprong van deze relaties. Het model richt zich op het handelen van één actor en kan voor iedere actor worden nagelopen. Dit is echter niet haalbaar dus in dit onderzoek zullen daarom afhankelijkheidsrelaties beschreven worden die doorslaggevend en/of een hoge mate van invloed hebben gehad op de vervlechting.

Actoren worden in dit onderzoek gezien als handelingseenheden die het beleidsproces proberen te beïnvloeden ten gunste van hun eigen scoringsmogelijkheden. Formele eenheden zoals organisaties of bestuurlagen zijn dus niet per definitie op te vatten als actoren. Het zijn actoren die ambities hebben en het zijn actoren die middelen inzetten (Koppenjan et al., 1993). Uit de theorie van Teisman bleek dat wederzijdse afhankelijkheid leidt tot interactie. Vervolgens wordt het beleid gevormd door interactie. Vanuit de optiek van dit onderzoek kan gesteld worden dat interactie kan leiden tot en is een voorwaarde voor vervlechting. In de kritische reflectie in het tweede hoofdstuk wordt echter duidelijk dat partijen zich niet altijd bewust zijn van hun afhankelijkheid. Vanuit deze kritiek kan het begrip gepercipieerde afhankelijkheid geïntroduceerd worden. Niet afhankelijkheid, maar gepercipieerde afhankelijkheid leidt tot interactie. De institutionele setting van een land is van invloed op de gepercipieerde afhankelijkheid, maar er zijn vele andere factoren die hierbij ook een rol spelen. Daarnaast beïnvloeden de institutionele setting en de andere factoren elkaar. In de kritische reflectie kan eveneens gevonden worden dat er barrières kunnen bestaan die de interactie belemmeren. Partijen moeten niet alleen afhankelijk van elkaar zijn, maar ook bereid zijn om de interactie met elkaar aan te gaan. Wil deze interactie een positief effect hebben op vervlechting dan dient deze interactie positief van aard te zijn. Er kan bijvoorbeeld ook een interactie ontstaan wanneer partijen gebruik maken van hindermacht. Dit kan als een negatieve interactie getypeerd worden en zal hoogstwaarschijnlijk niet tot een hoge vervlechting leiden. Het voorgaande is schematisch weergegeven in het conceptueel model (figuur 3.1).

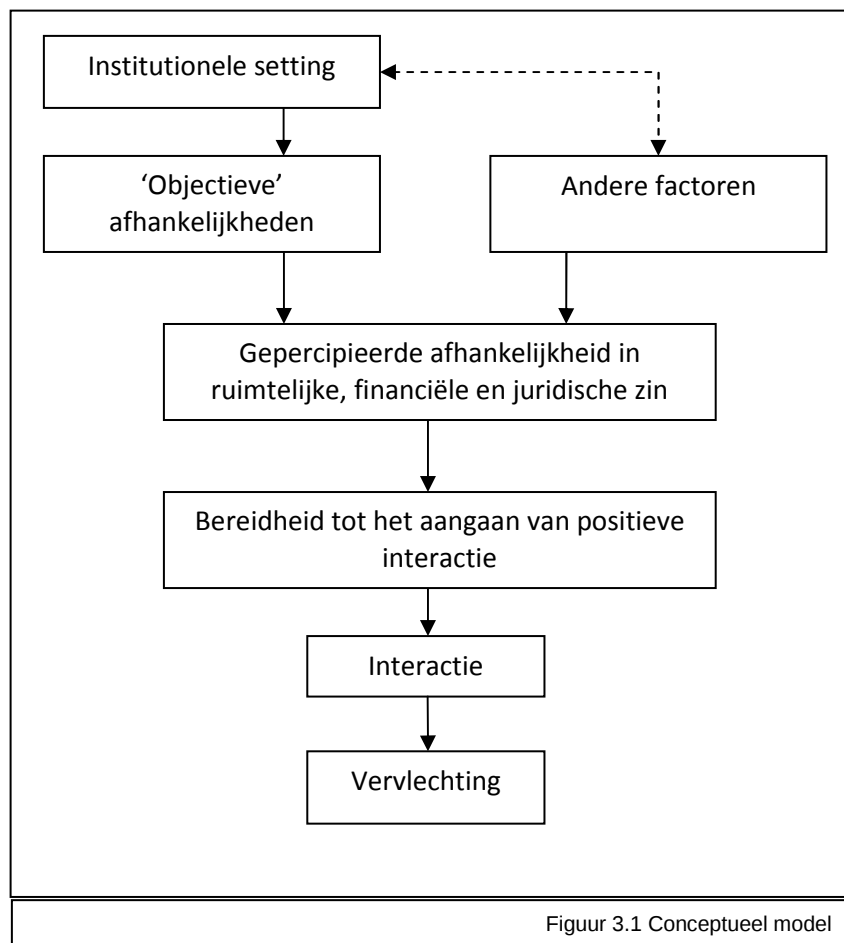
3.2 Operationalisatie begrippen conceptueel model

In deze paragraaf worden de afzonderlijke blokken van het model, en dan met name 'gepercipieerde afhankelijkheid' en 'vervlechting', verder toegelicht. De begrippen worden geoperationaliseerd waardoor ze helderder dan wel meetbaar worden. Vragen worden geformuleerd welke nodig zijn om de mate van een bepaald begrip te bepalen. Aan de hand van de antwoorden wordt er een kwalitatief beschrijvend en verklarend verhaal geformuleerd dat antwoord geeft op de onderzoeksvragen.

3.2.1 Institutionele setting

Instituten zijn de spelregels in een maatschappij die de acties limiteren door het uitsluiten van een brede lijst van opties. De institutionele setting bestaat uit het geheel van wet- en regelgeving met de daaruit voortvloeiende instrumenten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren. De belangrijkste rol van instituten in een maatschappij is het reduceren van onzekerheden door het opstellen van een stabiele (maar niet vanzelfsprekend efficiënte) structuur van menselijke interacties. Het institutioneel systeem beperkt het handelen van actoren. Het zorgt ervoor dat er slechts een beperkt aantal routes gekozen kan worden. Deze routes maken verschillende actoren afhankelijk van elkaar. Dit zou gedefinieerd kunnen worden als een 'objectieve' afhankelijkheid. Een objectieve afhankelijkheid is onafhankelijk van de meningen en percepties van partijen en zijn afgebakend door

de institutionele setting. Ze zijn daarom voor iedere partij binnen dezelfde institutionele setting hetzelfde. Het is wettelijk vastgelegd en staat daarom los van lokale en projectmatige factoren.



3.2.2 'Andere factoren'

Alle actoren zijn volgens dezelfde setting afhankelijk van elkaar en dit kan voor aanvang van het proces al vastgesteld worden. Naast de 'objectieve' afhankelijkheid zijn er 'andere factoren' te onderscheiden die van invloed zijn op de gepercipieerde afhankelijkheid van een actor. Deze factoren zijn subjectief, per project zijn ze anders qua type invloed (positief en negatief) en in de mate van de invloed (hoog en laag). Voorbeelden van 'andere factoren' zijn de planningscultuur, gewoonten, het gevoerde beleid, organisatiestructuur en de posities van partijen (zoals grondbezit). Het zijn in feite alle factoren die niet door het institutionele systeem bepaald worden. Er bestaat echter ook een wisselwerking tussen de 'institutionele setting' en de 'andere factoren'. De institutionele setting bepaalt mede welke de invloed de 'andere factoren' op de gepercipieerde afhankelijkheid hebben. Dit heeft onder andere betrekking op de interpretatie van de andere factoren. De institutionele setting kan er voor zorgen dat een bepaalde situatie door een actor als afhankelijk wordt beschouwd. Factor 'X' kan bijvoorbeeld in de ene institutionele setting als niet afhankelijk ervaren worden en in de andere institutionele setting wel. In sommige gevallen is de institutionele setting direct van invloed, in andere gevallen via de context. Hierbij kan enerzijds gedacht worden aan de waarde die toegekend wordt aan grondbezit in relatie tot bindende planvormen. Anderzijds kan bijvoorbeeld de planningscultuur van invloed zijn op de (ontwikkeling van de) institutionele setting. In de Nederlandse planningspraktijk is de ontwikkeling van de Grondexploitatiewet illustratief voor deze relatie. Een veranderende planningscultuur heeft de noodzaak tot wetswijziging versterkt.

3.2.3 Gepercipieerde afhankelijkheid

De veroorzaakte gepercipieerde afhankelijkheid zal vaak het gevolg zijn van een combinatie van verschillende factoren, zowel uit de institutionele setting als uit de andere factoren. Bijvoorbeeld een combinatie van het bestemmingsplan (objectieve afhankelijkheid) en het feit dat iemand in dat

plangebied grond bezit (andere factor). Percepties kunnen worden omschreven als beelden die de spelers hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren legitimeren en evalueren. Percepties zijn selectieve vertekeningen van actoren waarmee ze waarnemen (Koppenjan et. al., 1993). De gepercipieerde afhankelijkheid bepaalt in hoeverre de actor in zijn beleving afhankelijk is van een andere actor(en) om zijn doelen te realiseren. Het is dus mogelijk dat een actor juridisch erg afhankelijk is (door een structuurplan), maar dat de actor (in zijn beleving) dit niet als sterk afhankelijk beoordeelt. Deze beleving wordt bepaald door de 'objectieve afhankelijkheid', maar ook door 'andere factoren'.

Er kan een kwalitatieve analyse opgesteld worden waarin beschreven wordt in hoeverre een onderdeel van het institutionele kader van invloed is op de objectieve afhankelijkheden van actoren. Het institutioneel systeem wordt in een apart hoofdstuk toegelicht. De objectieve afhankelijkheden hebben vervolgens invloed op de beschrijving van de gepercipieerde afhankelijkheid. Ook kan er op vergelijkbare wijze een kwalitatieve analyse opgesteld worden aangaande de 'andere factoren' die van invloed zijn op de gepercipieerde afhankelijkheid. Deze analyse wordt gebaseerd op de project- en procesbeschrijving van de case. Zo kan nagegaan worden of de ontstane afhankelijkheid veroorzaakt is door het bestaande institutionele kader of door 'andere factoren'. Deze kwalitatieve analyses vormen de basis voor het beoordelen van de oorzaak van de gepercipieerde afhankelijkheden van actoren. De gepercipieerde afhankelijkheid tussen twee of meer actoren heeft betrekking op drie cruciale middelen voor het realiseren van gebieds- en/of infrastructuurontwikkeling:

- Ruimtelijke middelen (voor elke ontwikkeling is ruimte nodig)
- Financiële middelen (voor elke ontwikkeling is budget nodig)
- Juridische middelen (voor elke ontwikkeling is juridische goedkeuring nodig)

De oorzaak van de gepercipieerde afhankelijkheid kan heel verschillend van aard zijn, maar de mate van gepercipieerde afhankelijkheid kan altijd terug herleid worden naar deze drie middelen. Een actor kan bijvoorbeeld een lage mate van gepercipieerde afhankelijkheid hebben welke veroorzaakt wordt door de planningscultuur in een land. De oorzaak is dus niet specifiek juridisch, ruimtelijk of financieel maar de mate van gepercipieerde afhankelijkheid kan wel in deze driedeling terug te zien zijn.

Van elk van deze drie middelen mag verwacht worden dat er sprake zal zijn van een zekere mate van schaarste. De mate van schaarste zal worden bepaald door de instituties en door de kenmerken van het project. Belangrijk is dat de perceptie door de tijd heen kan veranderen. De perceptie van de schaarste zal ook van andere factoren afhangen, zoals ervaringen in voorgaande projecten. Er kunnen meer middelen worden onderscheiden (zoals organisatorische, politiek-bestuurlijke, maar ook maatschappelijk draagvlak), maar hier geldt geen mate van schaarste (maar eerder een onbeperkte hoeveelheid die kan worden gegenereerd door een goed proces, mede afhankelijk van het voorgenomen project).

We zijn in dit kader geïnteresseerd in de gepercipieerde afhankelijkheid. Deze gepercipieerde afhankelijkheid zal per afhankelijkheidsrelatie (financieel, ruimtelijk en juridisch) kwalitatief beschreven worden. Er zal echter een selectie worden gemaakt op basis van de invloed die het heeft op de vervlechting. De selectie zal zich beperken tot de afhankelijkheidsrelaties met een hoge mate van invloed. Dit onderscheid in gepercipieerde afhankelijkheid per afhankelijkheidsrelatie is essentieel. Immers, een actor kan in zijn beleving financieel gezien erg afhankelijk zijn van een andere actor, maar in juridisch opzicht nauwelijks.

3.2.4 Bereidheid tot het aangaan van een positieve interactie

Er is sprake van een bepaalde mate van 'objectieve afhankelijkheid' en actoren hebben een bepaalde gepercipieerde afhankelijkheid. Teisman stelt dat:

'naarmate actoren zich meer bewust zijn van de 'externe resource constraints' waaronder de door hen gewenste ambitieuze projecten realiseerbaar zijn, zullen zij op zoek gaan naar mogelijkheden om gezamenlijke besluiten te nemen'

(Teisman 1998: p.46)

Actoren die afhankelijk zijn en daar bewust van zijn (de gepercipieerde afhankelijkheid), zouden dus de interactie met elkaar aangaan. Partijen moeten echter ook bereid zijn om een positieve interactie aan te gaan. Bereidheid is daarbij te definiëren als de mate waarin een actor geen bezwaren heeft en willig is ten aanzien van een positieve interactie. Een positieve interactie kan gedefinieerd worden als een interactie gericht op het verkennen van de mogelijkheden om wederzijdse doelen te realiseren. Op basis van de theorie van Teisman kan gesteld worden, dat hoe hoger de gepercipieerde

afhankelijkheid is, hoe hoger de wil tot het aangaan van een interactie aanwezig is. Koppenjan en Klijn (2004) laten echter zien dat er ook barrières kunnen zijn waardoor actoren zich niet gedragen naar hun afhankelijkheid. Deze barrières kunnen bijvoorbeeld organisatorisch, ruimtelijk, communicatief, financieel, juridisch of politiek-bestuurlijk van aard zijn. Actoren kunnen wel willig zijn om de interactie aan te gaan maar door aanwezige bezwaren niet bereid zijn om tot interactie over te gaan. Niet alle bezwaren zullen dermate groot zijn dat partijen niet meer bereid zijn om een positieve interactie aan te gaan, maar ze zullen de mate van bereidheid wel altijd beïnvloeden. Kortom wordt ervan uit gegaan dat partijen bereid zijn tot het aangaan van een positieve interactie als er geen bezwaren aanwezig zijn en willig is. Dit is echter moeilijk te meten, dus daarom wordt er vanuit gegaan dat de aanwezigheid van barrières als gevolg heeft dat de bereidheid laag is. De aanwezigheid van barrières zal daarom geanalyseerd worden met de veronderstelling dat als er veel barrières zijn de bereidheid laag is. Echter, deze barrières zullen zich niet bij ieder project voordoen en worden daarom alleen besproken bij de projecten waar dit nadrukkelijk wel het geval is.

3.2.5 Vervlechting

In het vakgebied van de ruimtelijke planning is vervlechting onderwerp van discussie en wetenschappelijk debat. Momenteel is er geen eenduidig handvat voor handen om de mate van vervlechting in projecten te kunnen beoordelen. Daarom wordt in deze studie allereerst getracht hier een maatstaf voor te ontwerpen. In het empirische deel worden de ruimtelijke investeringsprojecten op basis van deze vervlechtingsmaatstaf beoordeeld.

Vervlechting is een zeer complex begrip en omvat tal van elementen. Om vervlechting te operationaliseren moeten deze elementen onderscheiden worden. Door het beantwoorden van een veelvoud aan vragen over deze elementen kunnen deze blootgelegd worden. Deze vragen zijn terug te vinden in bijlage 12. De antwoorden op deze vragen leiden tot een kwalitatieve beschrijving van het type vervlechting in een project. Vervlechting is onder te verdelen in de elementen ruimtelijk, procedureel en financieel. Om projecten te typeren en onderling te kunnen vergelijken zal er gebruik worden gemaakt van de vervlechtingsladders. Deze vervlechtingsladders zijn een ordinale maatstaf om de mate van vervlechting te meten. Er zullen daarom drie vervlechtingsladders opgesteld worden. De vragenlijsten zijn ook geordend op basis van deze driedeling.

De ruimtelijke vervlechting

De ruimtelijke vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van ruimtelijke vervlechting te meten. Financiële en procedurele vervlechting hebben voornamelijk betrekking op het proces en de inhoud daarvan, bij ruimtelijke vervlechting daarentegen ligt het accent op het ruimtelijk product. In welke mate is er sprake van vervlechting tussen gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen in het product. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal functies dat in het plangebied is opgenomen, de mate waarin verschillende functies gecombineerd zijn, de mate waarin de voordelen van een bepaalde vorm van ruimtegebruik worden benut om de aantrekkelijkheid van de andere functie te verhogen en de esthetische belevingswaarde en/of imago van het project. Het doel van de ruimtelijke vervlechtingsladder is het classificeren van projecten op basis van de mate waarin vervlechting bereikt is in het ruimtelijk product. Daarom zal getracht worden gewichten toe te kennen aan de verschillende elementen van ruimtelijke vervlechting.

Ruimtelijke vervlechting gaat uit van meerdere functies in een plangebied. Er kan namelijk geen vervlechting gecreëerd worden indien er slechts één functie aanwezig is. Daarom scoort een project als laagste op de ruimtelijke vervlechtingsladder indien sprake is van slechts één functie in het plan (trap 1). In deze situatie doet zich geen ruimtelijke vervlechting voor. Logischerwijs is er dan dus ook geen procedurele en financiële vervlechting. Een voorwaarde voor vervlechting is dat er meer functies binnen het plangebied moeten bevinden. Echter, deze voorwaarde leidt niet altijd tot een vorm van vervlechting (trap 2). Vanaf deze rang is zijn de trappen opeenvolgend. Met andere woorden, er kan alleen sprake zijn van 'trap 3' als 'trap 2' zich heeft voorgedaan. Bij de beoordeling van ruimtelijke vervlechting in projecten moet systematisch vanaf de tweede trap de gehele ladder doorlopen worden. De derde trap impliceert enige vorm van afstemming tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Beide functies zijn dermate vormgegeven dat ze elkaar versterken. Voordelen van een bepaalde vorm van ruimtegebruik worden benut om de kwaliteit van een andere vorm van ruimtegebruik te vergroten, dan wel de nadelen van de ander te verkleinen. Het openbaar vervoer is bijvoorbeeld gebaat met ruimtelijke ontwikkeling welke meer draagvlak creëren. Andersom geldt dat de bereikbaarheid van ruimtelijke ontwikkeling door infrastructuur wordt verhoogd. Naast dat de functies elkaar versterken, kunnen functies op elkaar worden aangepast. In dit geval is sprake van horizontale vervlechting. Het plan is op een andere manier ingericht dan wanneer gebiedsontwikkeling en infrastructuur gescheiden worden ontwikkeld. Het tracé van nieuwe infrastructuur kan bijvoorbeeld

aangepast worden op nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. De functies zijn op deze trap echter nog niet met elkaar geïntegreerd. Bij de volgende trap (trap 5) is wel sprake van zogenaamde verticale vervlechting. De functies zijn volgens het principe van meervoudig ruimtegebruik gerealiseerd. In het kader van dit onderzoek wordt bij meervoudig ruimtegebruik uitgegaan dat ten minste één van deze functies infrastructuur behelst. Bij de voorgaande trappen is sprake van binnenplanse vervlechting. De hoogste rang betreft zowel binnenplanse als bovenplanse vervlechting. Een project is binnenplans vervlochten, maar is ook aangepast op de directe omgeving. Daarnaast is de esthetische belevingswaarde binnenplans optimaal. Het voorgaande resulteert in de ruimtelijke vervlechtingsladder (zie: figuur 3.2).

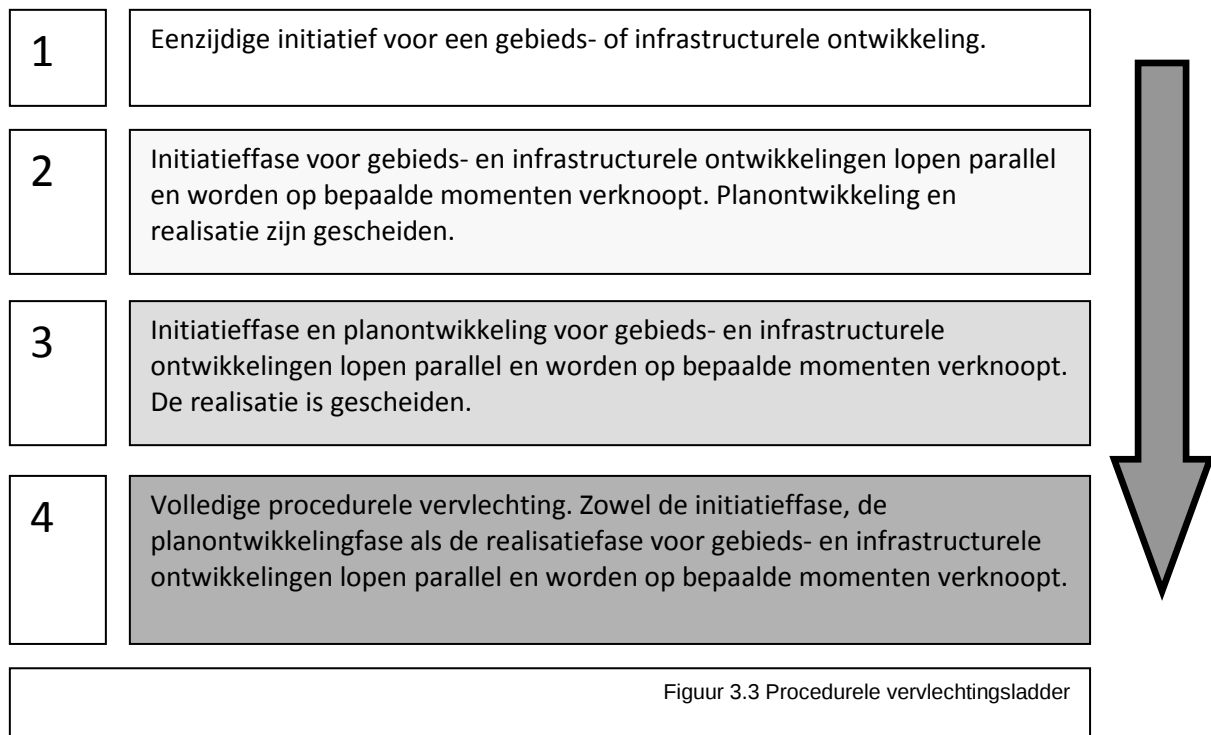


De procedurele vervlechting

De procedurele vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van procedurele vervlechting te meten. Om de procedurele vervlechting te operationaliseren wordt in dit onderzoek de aanname gemaakt dat er onderscheid gemaakt kan worden dus de initiatieffase, de planontwikkeling en de realisatiefase. Een proces is echter iteratief van aard en dit heeft als gevolg dat processen niet in lineaire fasen verdeeld kunnen worden. Projecten bevinden zich niet altijd in één specifieke fase maar er is in veel gevallen sprake van overlap. De exploitatiefase wordt in dit onderzoek niet opgenomen omdat dit onderzoek zich richt op de totstandkoming van vervlechting. Ten tijde van de exploitatie is deze totstandkoming reeds gerealiseerd (Neprom, 2008). Het proces start met de initiatieffase op het moment dat het idee voor het plan ontstaat, vervolgens start de planontwikkeling en als laatste wordt gestart met de realisatie. Op basis van de verschillende fasen in het proces zal getracht worden een rangorde op te stellen om de mate van procedurele vervlechting te kunnen beoordelen.

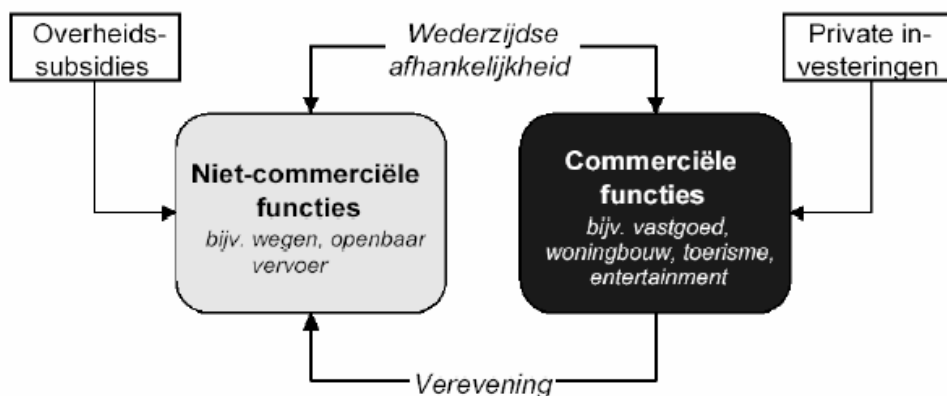
Van procedurele vervlechting is sprake wanneer verschillende procedures (deels) parallel lopen en op bepaalde momenten verknoopt worden (Ministerie VenW, 2007). Er kan gesteld worden dat hoe meer procedures parallel lopen en verknoopt danwel gekoppeld worden hoe hoger de mate van procedurele vervlechting is.

Er kunnen twee uitersten worden onderscheiden bij de mate van procedurele vervlechting. De mate van vervlechting stijgt naar gelang er meer fasen parallel lopen en verknoot worden. Allereerst kan vastgesteld worden dat geen sprake is van procedurele vervlechting als er een eenzijdig initiatief is voor een gebieds- of infrastructurele ontwikkeling. De daarop volgende fasen, planontwikkeling en realisatie, lopen dan ook gescheiden (trap 1). Een zeer lage mate van vervlechting kan onderscheiden worden wanneer de initiatieffase voor beide ontwikkelingen parallel loopt. Ook hierbij zijn planontwikkeling en realisatie gescheiden. De hoogste mate van procedurele vervlechting correspondeert met een volledige procedurele vervlechting. Daarbij lopen alle fasen parallel en zijn ze verknoot aan elkaar. Op basis van bovenstaande uitwerking kan de procedurele vervlechtingsladder opgesteld worden (zie: figuur 3.3)



De financiële vervlechting

De financiële vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van financiële vervlechting te meten. In dit onderzoek wordt de aanname gemaakt dat gebiedsontwikkeling winstgevend is voor de ontwikkelaar en dat infrastructurele ontwikkelingen verliesgevend zijn voor de ontwikkelaar. Wanneer gebruik wordt gemaakt van constructies zoals een tolweg, zouden infrastructurele ontwikkelingen wel winstgevend dan wel kostendekkend kunnen zijn. In Nederland is hier, met uitzondering van enkele gevallen, geen sprake van.



Figuur 3.4 Financiële afhankelijkheid (Offermans en van de Velde, 2004, p.

Bij het operationaliseren van financiële vervlechting kan een keuze gemaakt worden tussen verschillende uitgangspunten van de rangordening. Er kan gekozen worden voor een rangordening op basis van een onderscheid tussen (1) vrijwillig en afgedwongen verevening, tussen (2) verschillende schaalniveaus en tussen (3) risico's, kosten en opbrengsten. Het eerste onderscheid dat gemaakt is tussen vrijwillige en afgedwongen financiële vervlechting heeft een significant effect op het proces van financiële vervlechting maar niet op de mate van financiële vervlechting. Het tweede onderscheid tussen verschillende schaalniveaus heeft een significant effect op de ruimtelijke vervlechting maar niet op de mate van financiële vervlechting. Het derde onderscheid tussen risico's, kosten en opbrengsten heeft echter wel een significant effect op de mate van financiële vervlechting. Dit kan geïllustreerd worden door middel van een voorbeeld. Er kan een voorstelling worden gemaakt van een fictieve situatie waarbij sprake is van een vastgoedproject waarbij twee miljoen winst wordt gemaakt en een infrastructureel project waarbij de kosten één miljoen bedragen en er geen opbrengsten worden gerealiseerd. Wanneer de kosten van het infrastructureel project verdeeld worden, zullen beide projecten een half miljoen moeten bijdragen aan de financiering hiervan. De winst van het vastgoedproject bedraagt bij deze situatie anderhalf miljoen en het verlies van het infrastructureel project bedraagt een half miljoen. Echter, wanneer de opbrengsten van beide projecten verdeeld worden, zal de twee miljoen winst als gevolg van de vastgoedontwikkeling verdeeld worden over twee projecten. De vastgoedontwikkeling levert in deze situatie één miljoen winst op, de infrastructureelontwikkeling is kostendekkend. Er is dus een significant verschil zichtbaar in de mate van financiële vervlechting bij een onderscheid tussen verdeling van de kosten en de verdeling van de opbrengsten. Op basis van deze argumentatie wordt de keuze gemaakt om de rangorde in de ladder te baseren op een onderscheid naar de factoren kosten, opbrengsten en risico's.

Dit voorbeeld is eveneens illustratief voor de plaatsing van de verschillende begrippen in een rangorde. Indien enkel de risico's vervlochten zijn, kan dit als een lage mate van financiële vervlechting beoordeeld worden. De plaatsing van de componenten kosten en opbrengsten op deze rangorde ligt echter complexer. Het voorbeeld laat echter zien dat bij een verdeling van de opbrengsten sprake is van een hogere mate van financiële vervlechting dan bij een verdeling van de kosten.

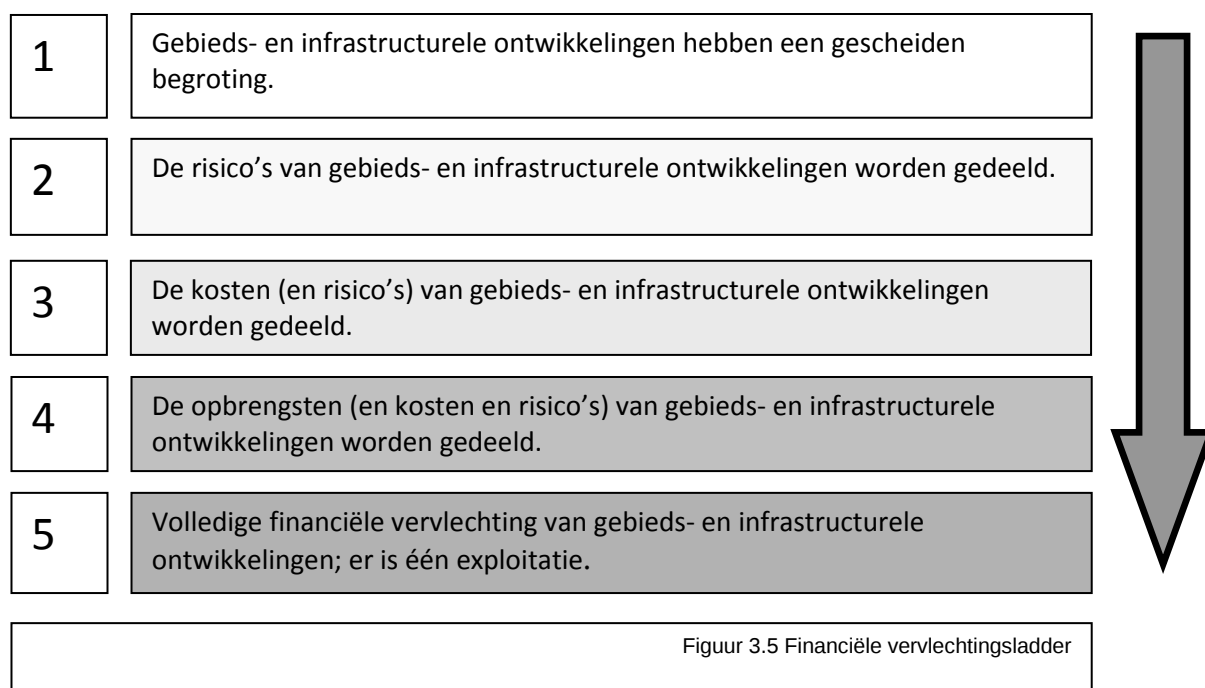
Ten behoeve van de vorming van de vervlechtingsladder kunnen op basis van de verdeling in risico's, kosten en opbrengsten twee uitersten onderscheiden worden. Allereerst is het mogelijk dat gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen op financieel vlak niet vervlochten zijn; er is sprake van een gescheiden begroting. Zowel risico's, kosten als opbrengsten van beide ontwikkelingen worden niet vervlochten. Bij het andere uiterste is er sprake van een volledige financiële vervlechting; er is één exploitatie voor zowel de gebieds- als de infrastructurele ontwikkelingen. In de exploitatie worden de risico's, kosten en opbrengsten van beide ontwikkelingen opgenomen. In de praktijk zal er echter in de meeste gevallen sprake zijn van een situatie die zich tussen deze twee uitersten bevindt. De financiële vervlechting vindt slechts plaats op basis van één of twee van deze drie componenten (risico's, kosten en opbrengsten). Om de verschillende mogelijkheden tot financiële vervlechting op een ladder te kunnen plaatsen is het noodzakelijk om een rangorde te onderscheiden tussen de drie componenten.

Als laagste op de rangorde zijn de risico's geplaatst en deze zullen daarom als eerste besproken worden. Bij aanvang van elk project zijn er risico's en deze zullen in de meeste gevallen vooraf geïnventariseerd worden. Voor er opbrengsten gegenereerd worden, zullen er altijd kosten gemaakt moeten worden. Deze kosten brengen risico's met zich mee omdat de actor praktisch nooit zeker is van de opbrengsten. Deze risico's kunnen gevonden worden in de meest uiteenlopende oorzaken, bijvoorbeeld een economische crisis, verzadiging van de vastgoedmarkt en verandering van de consumentenbehoefte. Maar deze risico's kunnen ook in het licht worden gezien van de zekerheid van de werkelijke (beoogde) realisatie van een project. Zo kan de situatie zich voordoen dat een ontsluitingsweg voor een woonwijk reeds is aangelegd, maar dat de private ontwikkelaar de afspraken niet nakomt en het project niet met het beoogde resultaat wordt ontwikkeld. Zonder de vastgoedontwikkeling zou de infrastructuur echter niet nodig zijn. De risico's kunnen gedragen worden door publieke partijen, private partijen of een combinatie van beide partijen. Als eerste trap op de ladder is een gescheiden begroting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen onderscheiden. Bij de tweede trap is er nog wel sprake van een gescheiden begroting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen maar worden de risico's van beide projecten gedeeld tussen de partijen die op financieel vlak betrokken zijn.

Naast de risico's kunnen eveneens de gemaakte kosten van de infrastructurele ontwikkelingen verdeeld worden. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen commerciële functies (onder andere vastgoed) en niet-commerciële functies (onder andere infrastructuur) (Zie figuur 3.4). Deze wederzijdse afhankelijkheid kan als basis dienen voor verevening. Van financiële verevening is sprake als de opbrengsten van een ontwikkeling gebruikt worden om de kosten van een andere

ontwikkeling te financieren. Deze strategie wordt gekoppeld aan de component 'kosten' omdat de kosten het uitgangspunt zijn voor de vervlechting. Vastgoedontwikkelaars kunnen er voor kiezen om op vrijwillige basis afspraken met investeerders/beheerders van transportinfrastructuur te maken om een voor beide partijen gunstige situatie te creëren. Niet iedere vastgoedontwikkelaar is echter bereid om op vrijwillige basis de opbrengsten, verkregen uit commerciële functies, te investeren in de niet-commerciële functies (in dit onderzoek infrastructuur) ondanks de wederzijdse afhankelijkheid. In veel landen is er daarom een instrumentarium ontwikkeld om vastgoedontwikkelaars (gedeeltelijk) te kunnen dwingen de opbrengsten van commerciële functies te gebruiken voor het financieren van niet-commerciële functies.

Als laatste wordt er gekeken naar de component 'opbrengsten'. Dit onderzoek is in het kader van de opbrengsten geïnteresseerd in de positieve externaliteiten van de vervlechting van infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen levert opbrengsten op in de vorm van positieve externaliteiten. Infrastructuur in nabijheid van grond en onroerend goed laat de waarde van deze grond en onroerend goed stijgen. Aanleg van infrastructuur in nabijheid van gebiedsontwikkeling heeft dus een stijging van de waarde van het vastgoed die binnen deze gebiedsontwikkeling wordt aangelegd tot gevolg. Deze meerwaarde, dan wel opbrengsten, kunnen gebruikt worden om de infrastructuur te financieren. Ook hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een bijdrage op vrijwillige basis en een afgedwongen bijdrage. Een afgedwongen bijdrage kan gerealiseerd worden door middel van value capturing. Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardevermeerdering veroorzaken (Offermans en van de Velde, 2004). De mate van financiële vervlechting kan op basis van voorgaande uitwerking verwerkt worden in de financiële vervlechtingsladder (zie: figuur 3.5).



In de toelichting is bij zowel de verdeling van de kosten als bij de verdeling van de opbrengsten een onderscheid gemaakt tussen 'vrijwillig' en 'afgedwongen', in de vervlechtingsladder is het onderscheid niet verwerkt. Het verschil tussen bijvoorbeeld vrijwillige of afgedwongen verevening heeft geen effect op de mate van financiële vervlechting. De vervlechtingsladder meet de mate van vervlechting, de keuze is daarom gemaakt om dit onderscheid niet op te nemen in de vervlechting. Het onderscheid is echter wel belangrijk voor het onderzoek.

3.3 Casestudy beschrijving

Het conceptueel model vormt het uitgangspunt voor de beschrijving van de casestudies. Allereerst wordt de institutionele setting in het volgende hoofdstuk beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk vijf en zes het gehele conceptuele model doorlopen voor de casestudy's. De lokale institutionele setting wordt beschreven waaruit objectieve afhankelijkheden kunnen worden ontleend. De andere

factoren en de gepercipieerde afhankelijkheden worden gehaald uit de project- en procesbeschrijving. Ook de (elementen van) vervlechting worden gekwalificeerd. Vervolgens worden deze analyses aan elkaar gerelateerd waardoor er conclusies getrokken kunnen worden getrokken over de achterliggende oorzaken van vervlechting.

Hoofdstuk 4 - het Zweedse planningsstelsel

In het komende hoofdstuk staat het Zweedse planningsstelsel centraal. Er wordt getracht een antwoord te geven op de vragen wat de dagelijkse gang van zaken is omtrent ruimtelijke ontwikkeling en welke instituties daarbij van belang zijn. De beantwoording van deze vragen zal toegespitst worden op enerzijds vastgoed en anderzijds infrastructuur. Tevens komen de verschillende actoren aan bod die in deze ontwikkelpraktijk actief zijn. Daarnaast wordt ingegaan op de instrumenten waarover deze actoren beschikken om hun doelstellingen te bereiken. Daarbij komt ook relevante wet- en regelgeving met betrekking tot infrastructuur en gebiedsontwikkeling aan de orde.

Allereerst zal het land en het specifieke onderzoeksgebied kort worden geïntroduceerd. Vervolgens komt de geschiedenis van het planningsstelsel in de tweede paragraaf aan bod. Immers, het planningsstelsel is gebaseerd op eerdere ontwikkelingen in deze institutionele sfeer. Daarna zullen de verschillende overheidsniveaus aan de orde komen in relatie tot hun bevoegdheden en het planningsinstrumentarium. In de vierde paragraaf komt de geschiedenis en het planningsstelsel aan bod met betrekking tot infrastructuur. De vijfde paragraaf bespreekt het ruimtelijk beleid in Zweden. Hoe projectontwikkeling in de praktijk in zijn werk gaat komt in de laatste paragraaf aan bod. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in ideaaltypen in projectontwikkeling. Daarbij komen een drietal voorbeelden aan bod; de aanleg van een snelweg, noodzakelijke infrastructuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling en de aanleg van een stationslocatie. Het is onmogelijk om een holistische beschrijving van het Zweedse planningsstelsel te geven. Daarom is deze uitwerking een beknopte en selectieve beschrijving daarvan.

4.1 Achtergrond

Zweden is ongeveer 11 keer zo groot als Nederland. Het is qua oppervlakte het op vijf na grootste land van Europa, maar het heeft slechts negen miljoen inwoners. Dit heeft tot gevolg dat de bevolkingsdichtheid slechts 21 inwoners per vierkante kilometer is. Echter, in tegenstelling tot het extensief bewoonde noorden met haar vele bergen, bossen, wateren en onbegaanbare gebieden is het zuidelijke deel van Zweden zeer dichtbevolkt met de stedelijke regio's Göteborg, Malmö en Stockholm (Kalbro en Mattsson, 1995). De stedelijke regio Stockholm herbergt al een zesde deel van de totale Zweedse bevolking. Göteborg en Malmö hebben respectievelijk 700.000 en 500.000 inwoners. Als gevolg daarvan doen zich binnen Zweden grote regionale verschillen voor tussen gebieden, zo ook op het gebied van ruimtelijke planning (Kalbro en Mattsson, 1995).

Zweden grenst ten westen aan Noorwegen, ten oosten aan Finland en ten zuiden - weliswaar met een brugverbinding - aan Denemarken (zie: bijlage 1). Het is het grootste land van het Scandinavische schiereiland. De hoofdstad en het zakelijk centrum van Zweden is de stad Stockholm. Stockholm is gebouwd op veertien eilanden welke met elkaar verbonden zijn door vele bruggen en tunnels (Kalbro en Mattsson, 1995). Door al deze wateren wordt de stad ook wel het 'Venetië van het noorden' genoemd. Zweden maakt sinds 1 januari 1995 deel uit van de Europese Unie, maar heeft nog wel haar eigen valuta, de Zweedse kroon (SEK).

Zweden is een constitutionele monarchie. De koning heeft echter enkel en alleen een symbolische functie. Op nationaal niveau worden het land geleid door het parlement (*Riksdag*) en het kabinet (*Regering*). Naast het parlement en kabinet zijn vanzelfsprekend een veelvoud aan nationale autoriteiten actief. Het parlement, welke bestaat uit 349 leden, is belast met het aanstellen van de premier. De premier is op zijn beurt weer verantwoordelijk voor het vaststellen van het kabinet. De nationale verkiezingen vinden eens in de vier jaar plaats op basis van evenredige vertegenwoordiging. Dit kiessysteem houdt in dat de helft van de stemmen ook de helft van het aantal zetels oplevert.

Factsheet	
Inwoners	9 miljoen
Oppervlakte	450.000 km ²
Hoofdstad	Stockholm
Valuta	Zweedse Kroon (SEK)
Regeringsvorm	Parlementaire monarchie
Nationaal niveau	Regering en parlement
Regionaal niveau	21 provincies
Lokaal niveau	290 gemeenten

Tabel 4.1 - Factsheet Zweden

Op regionaal niveau is Zweden ingedeeld in 21 provincies (*län*). Deze worden geleid door de provinciebesturen (*Lst*) welke verantwoordelijk zijn voor het nationale beleid op regionaal niveau. Parallel aan de provinciebesturen zijn er 21 districten (*landsting*). Deze worden geleid door verkiesbare partijen en zijn hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de gezondheidszorg en zaken die regionale

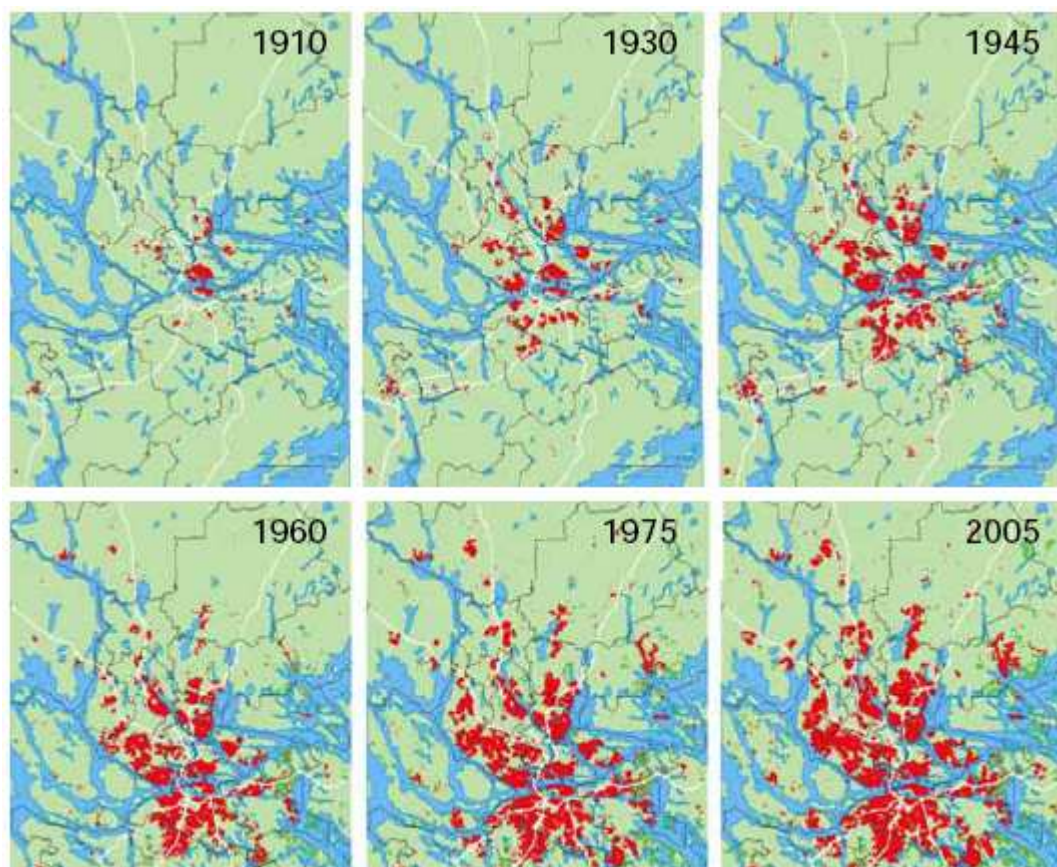
coördinatie behoeven. Op regionaal niveau zijn naast de districten en provincies ook tal van regionale instituties aanwezig.

Op lokaal niveau is Zweden verdeeld in 290 gemeenten (*kommuner*). Deze worden geleid door volksvertegenwoordigers welke eveneens voor een termijn van vier jaar worden gekozen. Dit is bestuurlijk gezien ook een van de weinige overeenkomsten tussen gemeenten. Vanwege de grote regionale verschillen binnen Zweden is er namelijk sprake van verregaande lokale autonomie voor gemeenten (van der Berg, Braun & van der Meer, 2007).

Niveau	Institutie
Nationaal	Parlement (Riksdag)
	13 Ministeries (Regering)
Regionaal	21 provincies (Lst)
	21 districten (Landsting)
Lokaal	290 gemeenten

Tabel 4.2 - Overheidsinstituten

Stockholm is de hoofdstad en grootste stad van Zweden. Het ligt in het zuidoosten van het land en heeft 800.000 inwoners (zie: bijlage 2). In de regio Stockholm (*Greater Stockholm Region*) wonen zelfs 1.900.000 mensen. De stad is de thuisbasis van de Zweedse overheid. Zowel de koning, het parlement als de regering zijn hier gevestigd. Het karakter van de stad is voor een groot deel bepaald door haar topografische ligging (zie: afbeelding 4.5). Het beschikbare land voor ontwikkeling is beperkt en wordt gescheiden door de vele rivieren en wateren. Ondanks het feit dat Stockholm veruit de belangrijkste stad is in Zweden heeft het echter nooit financiële steun van de nationale overheid gehad. Het nationale beleid was met name gericht op het steunen van gebieden die minder ontwikkeld waren (Europese Commissie, 2000). De gemeente Stockholm is een belangrijke werkgever in de regio. Het schept ruim 42.500 banen en heeft ongeveer veertig miljard Zweedse kronen aan jaarlijkse inkomsten (Stockholm, 2009). Daarnaast is de stad een van de mooiste hoofdsteden van de wereld en hoewel het in de periferie van Europa is gevestigd is Stockholm een transportknooppunt voor zowel passagiers als vrachtvervoer.



Figuur 4.1 – Ruimtelijke ontwikkeling Stockholm 1910-2005

Het openbaar vervoer in Stockholm is zeer divers en fijnmazig. Een belangrijke schakel daarin is het metrosysteem, de Tunnelbana. Deze T-bana verbindt de verschillende uitleglocaties met het stadscentrum van Stockholm. Inwoners van Stockholm betalen relatief gezien veel belasting en het prijsniveau is vergeleken met andere Europese landen hoog (Hede, 2009). Stockholm wordt geleid door een 101-koppig stadsbestuur. Daarin nemen verkozen raadsleden plaats welke eens in de vier jaar gekozen worden. Deze verkiezingen worden tegelijkertijd met de nationale verkiezingen gehouden. Sinds 1 januari 2008 is Stockholm verdeeld in veertien stadsdelen en drie hoofddistricten. Hier zijn ook de bestuurlijke indeling en de verantwoordelijkheden op aangepast.

Factsheet Stockholm	
Inwoners	800.000
Oppervlakte	188 km ²
Bevolkingsdichtheid	4.230 inwoners per km ²
Woningvoorraad	428.300
Auto's	296.207
Burgermeester	Sten Nordin

Tabel 4.3 - Factsheet Stockholm

Stockholm-Centrum	Stockholm-Zuid	Stockholm-West
Söderalm	Enskede-Årsta-Vantör	Bromma
Kungsholmen	Farsta	Hässelby-Vällingby
Norrmalm	Hägersten-Luljeholmen	Rinkeby-Kista
Östermalm	Skärpnack	Spanga-Tensta
	Skärholmen- Älvsjö	

Tabel 4.4 – Districtsindeling Stockholm

Tot zover de introductie van het land en de stad Stockholm. In de hierop volgende paragraaf komt de geschiedenis van ruimtelijke planning in Zweden aan bod.

4.2 Geschiedenis planningsstelsel

De ontwikkeling van het Zweedse planningsstelsel en het daarbij horende instrumentarium is nauw verbonden met technologische, economische, politieke en sociale ontwikkelingen. De historie van ruimtelijke planning kent echter wel een aantal belangrijke mijlpalen. Waar voorheen ruimtelijke planning werd gekenmerkt door centralisme en een top-down benadering, ligt het primaat vandaag de dag bij gemeenten. Ook zijn de relatie tussen en de bevoegdheden van de overheidsorganen door de jaren heen onderhevig geweest aan verandering. De centrale overheid heeft tot op zekere hoogte echter nog wel het laatste en hoogste woord. Bovendien zijn de verschillende planningsmethodieken minder bepalend geworden voor het ruimtelijke product en zijn deze vandaag de dag verkennend van aard (Khakee, 2000). Omdat de geschiedenis en ontwikkeling van een planningstelsel medebepalend is voor de werking van huidige planningsystemen wordt de geschiedenis van het Zweedse planningsstelsel hieronder eerst kort uiteengezet.

De geschiedenis en de totstandkoming van het planningsstelsel kan grofweg worden ingedeeld in een viertal periodes (Khakee, 2000), te weten: vroege ruimtelijke ordening, voor- en naoorlogse planning, ruimtelijke planning tussen 1970-1987 en ruimtelijke planning vanaf het jaar 1987 tot het heden. Hoewel vroege ruimtelijke ordening minder van invloed is op hedendaagse ruimtelijke planning, wordt deze periode voor de volledigheid kort besproken. Bij de indeling dient daarnaast een kanttekening bij geplaatst te worden. Allereerst is iedere indeling arbitrair, waardoor grensgevallen tussen periodes niet te voorkomen zijn. Ook is het onmogelijk om in deze uiteenzetting allesomvattend te zijn. Tot slot bestaan er tussen gemeenten en regio's ook grote verschillen wat betreft hun specifieke planningspraktijk.

Vroege ruimtelijke ordening

Zweden kent een lange traditie wat betreft ruimtelijke planning. Dit vond grofweg zijn oorsprong in het jaar 1734 (Europese Commissie, 2000). Deze eerste stedelijke wetgeving bevatte regels over het degelijk ordenen van locaties en straten. Daarnaast diende men, indien de stad was verwoest door een brand, verplicht een stadsplan op te stellen voor het verwoeste gebied. Later, in 1810, werd een wet aangenomen (Commin, 2009) die het mogelijk maakte land onderling te verhandelen en te verkopen. Dit opende de deuren voor speculatie in tijden van hoge kwantitatieve woningbehoeftes in de stedelijke gebieden. Hoewel er voor de 19^e eeuw al de nodige wet- en regelgeving van kracht was met betrekking tot ruimtelijke planning, wordt het jaar 1874 in de internationale literatuur (Commin, 2009; Khakee, 2000; Europese Commissie, 2000) gezien als de eerste moderne wetgeving omtrent

ruimtelijke ordening in Zweden. Deze wet (*byggnadsstadgan*) verplichtte steden tot het opstellen en implementeren van een stedenbouwkundig plan en het aanstellen van bouwcommissies. Echter, ruimtelijke planning vond toen nog plaats op een zeer kleine schaal en enkel en alleen in de grotere nederzettingen. De doelstelling van de wet (1874) was het minimaliseren van de gevolgen en gevaren van brand en het verbeteren van de algehele leefomstandigheden. De regels pleitte voor bredere straten en pleinen welke moesten worden voorzien van meer licht, openheid en variëteit. Echter, deze wet was afkomstig van het koningshuis en werd niet gesteund door het parlement (Commin, 2009). De stedenbouwkundige plannen waren daarom niet juridisch bindend. Landeigenaren konden zodoende niet gedwongen om de opgestelde plannen op te volgen. Het jaar 1907 kan als een omslagpunt worden gezien (Khakee, 2000). Gemeenten hadden slechts beperkte middelen om ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen sturen en reguleren. De wet op de stadsplanning van 1907 (*stadsplanlagen*) legde het accent en de bevoegdheden voor het eerst op en bij gemeenten. De wet gaf een wettelijke basis voor het reguleren van ruimtelijke planning en het recht voor gemeenten tot onteigening ten behoeve van straten en publieke ruimten. Sindsdien diende door de stadsraad verplicht een stadsplan opgesteld te worden welke goedgekeurd werd door de koning of het parlement. Bij goedkeuring van het plan mocht de inhoud vervolgens niet meer gewijzigd worden. Dit werd gerechtvaardigd doordat gemeenten kosten had gemaakt voor het opstellen van het stadsplan (Europese Commissie, 2000). Deze plannen waren ook doorslaggevend en bindend voor het verkrijgen van een bouwvergunning (*bygglov*).

Voor- en na-oorlogse ruimtelijke planning

De exploitatie van grond in het buitengebied voor nederzettingen was in principe vrij van enige regelgeving. Dit was ook een van de tekortkomingen van de wet op de stadsplanning (1907). Het stelde gemeenten juridisch onvoldoende in staat om nederzettingen in het buitengebied tegen te kunnen gaan. Deze nederzettingen namen in deze periode echter flink in aantal en omvang toe, terwijl deze gebieden vaak niet waren aangesloten op infrastructuur zoals wegen, water en riolering. In 1931 is de uit 1907 stammende wet daarom herzien. Dit was een antwoord op de toenemende bebouwing in het buitengebied (Commin, 2009). Daarnaast had de wet als doel om juridisch bindende regels op te stellen ten aanzien van de technische eisen en maten van gebouwen, straten en publieke ruimtes. De wet versterkte de positie van gemeenten ten opzichte van landeigenaren door het mogelijk te maken voorheen verkregen bouwrechten te reduceren indien een gebied werd herontwikkeld. Ook verkreeg de nationale overheid het recht om een stadsplan geheel op eigen gelegenheid op te stellen. Dit recht is in de afgelopen 75 jaar echter slechts een keer toegepast toen de gemeente Solna tegen de vestiging van een postorderbedrijf was op hun grondgebied (Commin, 2009).

Een mijlpaal in de ruimtelijke planning is het uitkomen van de 'Building Act' in 1947. De wet van 1947 is voor een groot deel gebaseerd op onderzoeken naar planning en grondbeleid in het Groot-Brittannië (Commin, 2009). De gedachte achter deze wet was dat publieke organen en in het bijzonder gemeenten de bevoegdheid kregen om te bepalen waar, wanneer en hoe gebieden ontwikkeld of veranderd dienden te worden (Alterman, 2001). De wet bevatte in beginsel twee filosofieën: het bevorderen van de bevoegdheden van gemeenten om ruimtelijke ontwikkeling te kunnen sturen ten behoeve van de fysieke en natuurlijke omgeving en het voorzien in een juridisch instrumentarium welke bindende regels voorschrijft voor landgebruik en ruimtelijke ordening (Khakee, 2000). Dit kwam tot uiting in twee nieuwe planvormen: een juridisch bindend gedetailleerd stadsplan (*detaljplan*) en een regionaal plan (*regionplan*) als een plan of situatie de gemeentegrenzen overschreed welke richtlijnen bevatte maar enkel de eigen bestuursorganen bindt (Newman en Thornley, 1995). Het regionale plan is echter alleen in de stedelijke regio Stockholm toegepast (Commin, 2009). De goedkeuringsvereiste van plannen door de nationale overheid bleef wel bestaan. Ontwikkelingen waren sindsdien niet langer vrij van enige vorm van controle. Uitgangspunt daarbij was het publieke belang: niet langer mochten gebieden ontwikkeld worden zonder dat deze werden aangesloten op het water- en wegnnet (Europese Commissie, 2000). Met andere woorden, ruimtelijke ontwikkeling in zowel het buitengebied als binnen de grenzen van gemeenten konden voortaan worden gereguleerd (Commin, 2009). Gemeenten werden eveneens juridische instrumenten toegekend om land te kunnen verwerven voor stedelijke ontwikkeling. Als gevolg daarvan werden nieuwe verhouding binnen de overheid ontwikkeld (Alterman, 2001). De centrale overheid was belast met het formuleren van centrale doelstellingen en het maken van beleid, terwijl de gedetailleerde oplossingen en de uitvoering daarvan werden gedelegeerd naar lagere overheden (Alterman, 2001). De groei van de welvaartstaat maakten gemeenten verantwoordelijk voor het aanbieden van sociale, medische en onderwijsdiensten. De nationale overheid reserveerde budgetten voor ieder onderdeel en voerde een groot aantal regels ten behoeve van de uitvoering in. Ruimtelijke planning verliep echter nog steeds niet zoals de wetgevers voor ogen hadden (Khakee, 2000). Gemeenten waren zeer

terughoudend met het opstellen van stadsplannen vanwege het feit dat gemeenten zich ook zelf aan de opgestelde plannen dienden te houden. De toename van het privé autobezit en de toename van de mobiliteit resulteerde in de verslechtering van de stedelijke omgeving in veel steden. Ondanks dat de bescherming van het milieu een van de hoofddoelstellingen was van de 'Building Act' (1947), was milieubescherming geen kwestie in de ruimtelijke planning tot midden jaren '60. Een reactie hierop was de 'Environmental Protection Law' (1969) welke voorzag in bevoegdheden voor gemeenten in het verminderen van deze effecten. Echter, het zou tot het uitkomen van nationale richtlijnen duren totdat significante effecten waargenomen konden worden.

1970-1987

1976 kwam een onafgebroken regeerperiode van veertig jaar ten einde voor de sociaal-democraten. Ze werden opgevolgd door een coalitie met tegenstrijdige belangen. Deze nieuwe politieke coalitie had grote gevolgen voor de gehele maatschappij, zo ook voor ruimtelijke planning. De tot dan toe geldende wetgeving werd onderwerp van politiek debat (Newman en Thornley, 1995). Er werden grote hervormingen voorbereid welke uiteindelijk resulteerden in de 'Planning and Building Act' (1987) en de 'Natural Resources Act' (1987). De economische crisis in de jaren '70 had ook een vertraging van de urbanisatie en de uitbreiding van de publieke sector tot gevolg. In 1974 werden gemeenten zelfs samengevoegd om een efficiëntere besturing van de publieke sector te bewerkstelligen en de rol van gemeenten te versterken als uitvoerders van sectorale plannen. De gemeentelijke herindeling leidde echter tot onzekerheid in de stedelijke regeringen. Met name het verdelingsvraagstuk werd onderwerp van politieke discussies door de politieke tegenstellingen omtrent publieke investeringen.

In 1972 heeft het Zweedse parlement ingestemd met richtlijnen voor de instandhouding van zowel land als water welke niet zijn opgenomen in ruimtelijke plannen. Met andere woorden, door het parlement werd niet bepaald waar ruimtelijke ontwikkeling mocht plaatsvinden, maar locaties en watergebieden waar geen plan voor is opgesteld waren zijn voortaan ook onderhevig aan door het parlement opgestelde richtlijnen. In 1973 werd daarnaast 'Urban Renewal Act' aangenomen welke voorzag in de instandhouding van gebouwen en het versterken van de binnensteden. Als gevolg daarvan kwam de focus van ruimtelijke planning niet te liggen op grootschalige stedelijke ontwikkeling maar op inbreiding en de daarbij horende procesmatige en juridische aspecten. Centrale planning werd ingewisseld voor een meer projectmatige en flexibele benadering (Khakee, 2000). Dit werd versterkt door toenemende onzekerheden en gemeentelijke concurrentie voor het binnenhalen van private investeringen.

1987-heden

Ruimtelijke planning eind jaren '80 en begin jaren '90 laat significante verschillen zien met voorgaande periodes. Als gevolg van de toegenomen informatie- en communicatievoorzieningen werd ruimtelijke planning in Zweden meer dan voorheen geïntegreerd met andere sectoren. Ook de inwerkingtrede van de Europese Unie heeft bijgedragen aan het verticale- en horizontale integratieproces (Alterman, 2000). Sinds de jaren '80 is ook de rol en de bevoegdheid van de centrale overheid meer en meer ter discussie komen te staan. Alleen indien er sprake is van nationale belangen (lees: ecologie en externe veiligheid) bijvoorbeeld in het kader van de 'National Resources Act' (1987) werden interventies van hogere hand als legitiem beschouwd (Newman en Thornley, 1995). Zelfs gemeenten hebben bezwaar gemaakt tegen bouwbesluiten en wettelijke voorschriften met betrekking tot educatie, kinderopvang en andere sociale voorzieningen (Khakee, 2000). Ook de 'Local Government Act' is in een tijdsbestek van ongeveer vijftien jaar tweemaal herzien met meer vrijheid voor de lokale overheidsorganen als doel (Fredlund, 1991).

De 'Planning and Building Act' (1987) is gebaseerd op dezelfde principes als de 'Building Act' (1947). Gemeenten werden nu echter verplicht tot het opstellen van een overzichtsplan (*översiktsplan*) dat betrekking had op het gehele grondgebied (Ducas, 2000). De visie van hogere organen en de wijze waarop dit is verwerkt dient daarin te worden opgenomen. Met andere woorden, de doorwerking van het nationale- en regionale beleid dient zorgvuldig te worden verwoord in de overzichtsplannen. Het stadsplan is als het ware een contract tussen de gemeente over de uitvoering van het nationale beleid (Commin, 2009). De nationale overheid kan alleen nog een plan tegenhouden indien deze in strijd is met nationale belangen welke daadwerkelijk zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en indien het een inbreuk maakt op de kansen en beperkingen van naastgelegen gemeenten. De mogelijkheid voor de nationale overheid om zelf een plan op te stellen werd bovendien beperkt. Dit was enkel en alleen nog mogelijk in gevallen van nationaal belang en bovengemeentelijke kwesties. Als gevolg daarvan beschikt de nationale overheid nog wel over de bevoegdheid om beslissingen te nemen ten aanzien van projecten als kernafval (Khakee, 2000). Sinds het uitkomen en de inwerkingtrede van de 'Environmental Code' (1999) heeft deze regeling ook betrekking op grote infrastructurele projecten en

waterkrachtsinstallaties. Met het uitkomen van de 'Environmental Code' hebben een grote hoeveelheid beslissingen niet meer een politieke lading, maar is de locatie van tal van activiteiten wettelijk beperkt (Khakee, 2000). Gemeenten voeren in de 21^e eeuw niet langer een actief grondbeleid. Bij ruimtelijke planning voert de aanwezigheid van private partijen vandaag de dag de boventoon. Thomas Hall verwoordt deze nieuwe organisatie en planningspraktijk als volgt:

“a consortium, consisting of building contractors and insurance companies, negotiates with the municipality. The consortium provides something which the municipality wants, while the municipality exploits its planning monopoly in granting generous building permits, and the insurance company takes care of the financing” (Hall, 1991, p.240)

Samengevat doen zich vijf ontwikkelingen voor in de ruimtelijke planning (Commin, 2009; Khakee, 2000; Europese Commissie, 2000; Fredlund, 1991; Alterman, 2000; Ducas, 2000; Newman en Thornley, 1995). Allereerst is het aantal en de duur van onderhandelingen tussen actoren welke ieder verschillende belangen vertegenwoordigen fors toegenomen. Burgers hebben daarnaast veel meer invloed op ruimtelijke planning en de gehele procesgang. Ten derde is de dominantie van de nationale overheid afgenomen en is de positie van gemeenten ten opzichte van andere overheidsorganen versterkt. Gemeenten zijn bij gebiedsontwikkelingen een belangrijke, al dan niet de belangrijkste actor in het kader van juridische middelen. Ze bepaalt de kaders waarbinnen door private partijen mag en kan worden geïnteracteed. Ten vierde staat vanwege de complexiteit van ruimtelijke investeringsopgaven de integraliteit centraal en wordt een holistische benadering nagestreefd bij gebiedsontwikkelingen. Tot slot is er een toenemende zorg ten aanzien van de effecten van het menselijk gedrag op de natuurlijke omgeving.

4.3 Institutionele setting

De overheid in Zweden kan worden ingedeeld in een drietal niveaus (zie: afbeelding 4.6). Allereerst bestaat de overheid op nationaal niveau uit het parlement en de ministeries. Op nationaal niveau opereren daarnaast nog een veelvoud aan instituties die verantwoordelijk zijn voor het ten uitvoer brengen van het sectorale beleid. Bij gebiedsontwikkeling ligt het primaat bij de gemeentelijke departementen. In het kader van infrastructuur zijn op nationaal niveau de departementen Vagverket en Banverket, respectievelijk de National Road Administration en de National Rail Administration van belang. Op regionaal niveau zijn er 21 provinciebesturen en 21 provincieraden. Ook op regionaal niveau opereren tal van instituties. Tot slot zijn er in Zweden 290 gemeenten. Door de jaren heen is dit aantal drastisch teruggebracht vanuit efficiëntieoverwegingen. Zweden maakt bovendien sinds 1995 deel uit van de Europese Unie. Dit lidmaatschap heeft, weliswaar minimaal, ook gevolgen voor de invulling en het beheer van de ruimte en daarom zal dit ook kort aan de orde komen. Het primaat van ruimtelijke planning in Zweden ligt bij gemeenten. Daarom zal bij de beschrijving van de institutionele setting het accent op gemeenten liggen.

Niveau	Institutie	Vastgesteld door?
Nationaal	Parlement (<i>Riksdag</i>)	Verkiezing
	Ministeries (<i>Regering</i>)	Aanstelling
	Nationale instituties	Aanstelling
Regionaal	21 provinciebesturen (<i>Lst</i>)	Verkiezing en aanstelling
	21 provincieraden (<i>Landsting</i>)	Verkiezing
	Regionale instituties	Aanstelling
Lokaal	290 gemeenten (<i>Kommunfullmäktige</i>)	Verkiezing
	Lokale instituties	Aanstelling

Tabel 4.5: Overheidsorganisatie (Europese Commissie, 2000)

Europa

Sinds 1995 maakt Zweden deel uit van de Europese Unie. Het proces van harmonisatie van beleid is echter al vele jaren eerder in gang gezet (Europese Commissie, 2000). Dit betekent dat een aantal besluiten welke voorheen genomen werden door het parlement tegenwoordig in samenspraak met de andere EU-lidstaten worden genomen. De premier is eindverantwoordelijk voor de ontwikkeling en afstemming van het Europese beleid in Zweden. Dit geldt met name voor zaken die een grensoverschrijdende aanpak nodig hebben. Hierbij valt te denken aan regels omtrent internationale handel, milieu, landbouw en visquota's. In het kader van ruimtelijke planning is de verwachting dat het lidmaatschap van de Europese Unie op lokaal niveau nauwelijks invloed zal hebben (Kalbro, 2009).

Op regionaal niveau echter zullen de doelstellingen en programma's van de EU een grotere invloed hebben (Europese Commissie, 2000). Dit geldt met name voor de onderontwikkelde gebieden in het noorden van het land. Dit heeft tot gevolg dat het huidige denken in afgebakende gebieden door gemeentegrenzen komt te vervallen en dat meer en meer de nadruk zal komen te liggen op de economische- en natuurlijke samenhang tussen gebieden.

Nationaal

Hoewel Zweden een constitutionele monarchie is - sinds 1973 staat koning Carl XVI aan het hoofd - heeft de koning enkel nog een ceremoniële functie. Op nationaal niveau wordt Zweden geleid door het parlement, welke is belast met het aanstellen van de premier en het vaststellen van de wet- en regelgeving, belastingen en budgetten voor de verschillende departementen. Dit is het hoogste beslisorgaan in Zweden. De regering en de lagere overheden zijn verantwoordelijk voor de implementatie en verdere invulling daarvan. De wetgevende macht ligt dus bij de politieke partijen welke in het parlement vertegenwoordigd zijn en de uitvoerende macht ligt bij de regering. Het parlement bestaat uit 349 leden welke eens in de vier jaar direct gekozen worden. Vanaf de jaren '30 tot 1991 hebben de sociaal democraten het parlement gedomineerd. Deze dominantie van de sociaal-democraten is ook terug te zien in de ruimtelijke inrichting (Kalbro, 2009). Dit is enkel in de periode 1976-1982 onderbroken (Kopicky en Thompson, 1995). Politieke partijen verschillen in Zweden aanzienlijk wat betreft hun visie op de ruimtelijke inrichting van Zweden. Momenteel vormen de moderaten, de centumpartij, de liberalen en de christen-democratische partij een coalitie, geleid door Fredrik Reinfeldt van de moderaten welke is gekozen als premier door het parlement. De huidige coalitie is vooral voor het project Stockholm City West van belang en in mindere mate voor Hammarby Sjöstad. Hammarby Sjöstad is nagenoeg afgerond en de politiek heeft alleen een sterke invloed gehad op planontwikkelingsfase. De uitvoerende macht op nationaal niveau ligt bij de regering. De regering in Zweden bestaat uit een twaalfstal verschillende ministeries en in totaal 22 ministers. De verschillende ministeries zijn door de jaren heen meermaals van naam veranderd. Op de meeste ministeries zitten meerdere ministers. Iedere minister wordt door de premier aangesteld. De ministeries in Zweden zijn echter betrekkelijk klein. Een ministerie bestaat uit ongeveer honderd medewerkers welke zich hoofdzakelijk bezig houden met beleidsvorming. De praktische invulling en de uitvoering van het beleid wordt gedelegeerd naar de ongeveer honderd administratieve agentschappen (Sweden, 2009). Deze agentschappen hebben een directeur-generaal die wordt aangewezen door de regering voor een periode van zes jaar. Deze agentschappen zijn verplicht om onderling informatie uit te wisselen en hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen.

Het belangrijkste ministerie in het kader van ruimtelijke planning is het ministerie van de leefomgeving (*Ministry of the Environment*). Dit ministerie is verantwoordelijk voor het opstellen van wet- en regelgeving en richtlijnen aangaande ruimtelijke ordening. De doelstelling van het ministerie is het waarborgen van een goed grondgebruik en het beheer van land en natuurlijke bronnen. Met betrekking tot ruimtelijke planning is het ministerie verantwoordelijk voor het publieke beleid en juridische zaken aangaande de bescherming van de leefomgeving, planning, landgebruik en aan bouw gerelateerde zaken, het kadaster en eigendomskwesties en het beheer van natuurlijke bronnen (Europese Commissie, 2000). Het wordt ook geacht samen te werken met andere ministeries indien er sprake is van gemeenschappelijke belangen. Het ministerie is in totaal verantwoordelijk voor zestien agentschappen en veertien instituten die in eigendom zijn van de overheid (Sweden, 2009). Andere ministeries met een substantiële invloed op ruimtelijke planning zijn de ministeries van Ondernemingen, Energie en Communicatie, het ministerie van Werkgelegenheid (*Arbetsmarknadsdepartementet*) en het ministerie van Landbouw (*Jordbruksdepartementet*). De ministeries bepalen echter alleen de kaders waarbinnen door lagere overheden gehandeld mag worden. De instrumenten die de nationale overheid in handen heeft om ruimtelijke ordening te kunnen sturen zijn het formuleren van beleid, wet- en regelgeving en in mindere het nationaal ruimtelijk plan (*riksplan*). Voor de totstandkoming van wetgeving gelden vaste procedures. Zo dient de regering - na verschillende consultatierondes met relevante organisaties - een voorstel in voor een nieuwe wet. Dit voorstel wordt ingediend bij het parlement waarna het parlement besluit het voorstel al dan niet goed te keuren. Indien het voorstel wordt afgekeurd wordt het proces van vooraf aan opnieuw in werking gesteld. Nieuwe wet- en regelgeving komt echter nauwelijks voor (Sweden, 2009). Er is vaker sprake van kleine aanpassingen aan de bestaande wetgeving. In principe heeft wetgeving in Zweden geen einddatum. De geldigheidsduur wordt bepaald door het moment dat de wet wordt afgeschaft of gewijzigd. Wet- en regelgeving is bindend en geldt in Zweden voor het gehele grondgebied, zelfs als de wet betrekking heeft op een beperkt gebied (Europese Commissie, 2000). Wet- en regelgeving met betrekking tot ruimtelijke planning is vastgelegd in verschillende wetten. Veruit het belangrijkste in dit kader zijn de 'Planning and Building Act' en de 'Environmental Code'.

De 'Environmental Code' is sinds 1 januari 1999 van kracht. Het omvat regels omtrent het gebruik, beheer en de bescherming van de leefomgeving. De wet heeft in eerste instantie een preventieve werking. Het bevat naast streefwaarden en richtlijnen ook grenswaarden ten aanzien van de kwaliteit van een onderdeel van de leefomgeving. Waar de oude wet als doelstelling had om de gevolgen voor de omgeving van menselijk handelen zo veel mogelijk te minimaliseren, stelt de 'Environmental Code' duidelijke grenzen aan de effecten van deze activiteiten. Een tweede verbetering ten opzichte van de oude wetgeving betreft het toepassen van sancties als gevolg van schadelijke activiteiten. Ten tijde van de oude wet bestond er geen mogelijkheid om sancties te verbinden aan het overtreden van de wet. Dit had vaak lange en complexe procedures zonder enig resultaat tot gevolg (Kalbro, 2009). Daarom was er behoefte aan een snelle en effectieve manier om te kunnen reageren op overtredingen van de opgestelde milieuvorschriften. De wet is een reactie op de toenemende negatieve effecten van menselijk gedrag op de leefomgeving en de aandacht voor duurzame ontwikkeling als gevolg van het verschijnen van het Brundtland rapport (1987). Het idee achter de wet was het moderniseren, vernieuwen en samenvoegen van alle wetgeving omtrent het milieu. In deze wet zijn in totaal vijftien verschillende wetten samengevoegd. De wet is vergeleken met de afzonderlijke wetten strikter en meer samenhangend (Regeringskansliet, 2009). De vorige wetgeving was namelijk onvoldoende in staat om de milieuproblemen daadwerkelijk aan te kunnen pakken. Er bevonden zich meer mazen in de wet dan handvatten om daadwerkelijk te kunnen interveniëren indien een ontwikkeling in strijd was met de geldende wet.

De 'Planning and Building Act' (1987) is het belangrijkste instrument als het gaat om ruimtelijke ontwikkeling in Zweden. Dit wettelijk raamwerk en tot op zekere hoogte de daaruit voortvloeiende instrumentarium en bevoegdheden tot het opstellen van nationale ruimtelijke plannen (*riksplan*) zijn voor de nationale overheid de instrumenten om handhaving te kunnen bewerkstelligen en te interveniëren in de ruimte. De doelstelling welke volgt uit het eerste artikel van de wet luidt als volgt (Boverket, 2006):

"This act contains provisions on the planning of land and water areas as well as building. The provisions aim, with due regard to the individual's right to freedom, at promoting societal progress towards equal and good living conditions and a good and lasting sustainable environment for the benefit of the peoples of today's society as well as of future generations"

In het tweede artikel van de wet: *"Planning the use of land and water areas is a matter for the municipality"*, wordt de verantwoordelijkheid van ruimtelijke planning direct bij gemeenten gelegd. De wet is op alle gemeenten in Zweden van toepassing (Commin, 2009). Kortom, de gemeente bepaald waar, wanneer en hoe ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt. De nationale overheid heeft in enkele specifieke gevallen wel de bevoegdheid om te interveniëren. Binnen dit juridisch kader worden regels omtrent de totstandkoming van de verschillende planvormen, de inhoud en rechtsgeldigheid, de verschaffing van vergunningen alsook regels omtrent beroepsmogelijkheden en compensatie uiteengezet. De wet gaat ook in op de ontwikkeling van infrastructuur (section 31-39). Logischerwijs zijn er daarnaast een veelvoud van wetten die betrekking hebben op veiligheid, constructie-eisen, de financiering en dergelijke. Een interessant onderdeel van de PBA is 'section 31'. Voor de volledigheid hieronder de desbetreffende passage uit de wettekst:

"If a municipality in charge of public spaces, constructs or improves streets and other public spaces, the municipality may determine that the cost shall be borne by owners of real estate units located within the affected area for measures taken in order to satisfy the demands of that area for public spaces and installations linked to them" en "the costs shall be apportioned among the real estate units according to reasonable and fair principles" en "the municipality decides the boundaries of the affected area, the costs to be apportioned as well as the principles by which this will be done" (Section 31, PBL 1987).

'Section 31' gaat in op de kosten voor openbare ruimten en wegen. Uit afgenomen interviews bleek dat dit op dwangmatige basis niet tot nauwelijks werd toegepast, maar dat juist vaak in onderling overleg tussen de betrokken actoren afspraken over de te verdelen kosten worden gemaakt (Kalbro, 2009; Bergman, 2009; Wiberg, 2009). Het werkt volgens Bosse Bergman, senior onderzoeker aan de KTH University, echter wel als een 'stok achter de deur'. Zowel private als publieke partijen zijn hiervan op de hoogte en komen er vaak in samspraak onderling uit. Zo ook bij de case Stockholm City West welke in het volgende hoofdstuk aan de orde zal komen. Op nationaal niveau is er geen formeel planningsinstituut (Europese Commissie, 2000). Met andere woorden, de wet heeft hoofdzakelijk betrekking op regionale en lokale overheden.

Regionaal

Op regionaal niveau is Zweden verdeeld in 21 provincies. Ze ontlelen hun bestaansrecht uit de Local Government Act. Het regionale niveau is in het kader van ruimtelijke planning echter zwak te noemen (Newman en Thornley, 1995; Alterman, 2000). Het hoofd van het provinciebestuur wordt aangesteld door het parlement. De politieke taken van de provincie worden uitgevoerd door de provinciebesturen en de provincieraden. Parallel aan de provincies (*län*) zijn er 21 districten met een eigen raad (*landsting*). Deze worden bestuurd door volksvertegenwoordigers die eens in de vier jaar herkozen worden. De provincies zijn belast met het uitvoeren van het nationale beleid op regionaal niveau. Ze zijn hoofdvast verantwoordelijk voor de gezondheidszorg, hoger onderwijs, cultuur en zaken die enkel op regionaal niveau kunnen worden afgestemd. Een uitzondering is de Greater Stockholm Region, welke naast de reguliere taken ook verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer (Europese Commissie, 2000). Het openbaar vervoer wordt in Stockholm veelal wel in samenwerking met gemeenten en nationale overheden ontwikkeld (Regeringskansliet, 2009). De provincie bekostigt haar activiteiten door het heffen van belastingen en subsidies van de hogere overheid. Het provinciebestuur dient medewerking te verlenen aan de nationale overheid en dient toezicht te houden op het handelen van gemeenten. Ze zijn in de praktijk het verlengstuk van de rijksoverheid en het aanspreekpunt indien er sprake is van bovengemeentelijke zaken op gemeentelijk niveau. Het bestuur van een drietal provincies in Zweden verschilt echter van de normale gang van zaken. De provincie Gotland heeft geen eigen bestuur, dit wordt uitgevoerd door de gemeente zelf. In de provincies Skåne en Västra Götaland is men momenteel aan het experimenteren met meer lokale autonomie (Sweden, 2009).

Op regionaal niveau zijn twee verschillende planvormen te onderscheiden. Formele ruimtelijke planning op regionaal nationaal niveau is echter zwak te noemen (Alterman, 2000). Allereerst is het provinciebestuur bevoegd voor het opstellen van een regionaal economisch plan. Een dergelijk plan bevat richtlijnen om de condities voor commerciële ondernemingen op het grondgebied van de provincie te verbeteren. Het provinciebestuur kan daarnaast een regionaal ruimtelijk plan opstellen. Dit plan heeft het karakter van een overzichtsplan (ÖP) welke later aan de orde zal komen. Hierin geeft de provincie in grote lijnen weer welke intenties zij met het gebied hebben. Beide planvormen zijn niet juridisch bindend. Echter bindt het wel het eigen bestuursorgaan en dienen gemeenten de inhoud van de plannen mee te nemen in de eigen plannen (Newman en Thornley, 1995).

Lokaal

Zweden is verdeeld in 290 gemeenten (*kommun*). Gemeenten hebben in Zweden een monopolie wat betreft ruimtelijke planning (Kalbro en Mattsson, 1995; Newman en Thornley, 1995; Europese Commissie 2000; Alterman, 2000). Dit houdt kortweg in dat het niet is toegestaan om een verandering in de ruimte aan te brengen indien dit in strijd is met gemeentelijke plannen (Commin, 2009). Hier liggen een drietal redenen aan ten grondslag (Kalbro, 2000). Allereerst is de lokale overheid verplicht om nieuwe locaties te ontsluiten met infrastructuur en in het bijzonder openbaar vervoer. De planning van infrastructuur heeft dus een grote invloed op gebiedsontwikkeling. Ten tweede hebben gemeenten grote hoeveelheden grond in eigendom. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente deze gronden kan bebouwen, maar daarnaast ook een buitengewoon goede onderhandelingspositie heeft ten opzichte van private ontwikkelaars. Tot slot zijn een veelvoud aan woningcorporaties actief op de woningmarkt welke in eigendom zijn van de overheid.

Het bestaansrecht en de verantwoordelijkheden van een gemeente zijn gebaseerd op de gemeentewet uit 1991. De eerste gemeentewet in Zweden dateert uit 1863. Destijds werd nog een onderscheid gemaakt tussen het platteland en steden en waren er in totaal ongeveer 2500 gemeenten. Dit aantal is uit efficiëntieoverwegingen teruggebracht van 2532 in het jaar 1930, 816 in 1952 en 280 in 1974 (Kalbro en Mattsson, 1995). Een gemeente wordt bestuurd door de gemeenteraad (*kommunfullmäktige*) welke eens in de vier jaar wordt gekozen. De gemeenteraad bestaat overigens altijd uit een oneven aantal raadsleden (Kalbro en Mattsson, 1995). Stockholm is veruit de grootste gemeente met ruim 800.000 inwoners. De gemeenteraad van Stockholm bestaat uit 101 raadsleden (zie: bijlage 3). Daarin is plaats voor een department 'Environment and Real Estate' en 'City Planning and Traffic'. Daaruit is af te leiden dat infrastructuur en gebiedsontwikkeling op lokaal niveau ook sterk gescheiden zijn. Gemiddeld hebben gemeenten in Zweden ongeveer 30.000 inwoners en bestaat de gemeenteraad uit ongeveer veertig personen (Alterman, 2001). Gemeenten zijn in beginsel verantwoordelijk voor scholen, sociale voorzieningen en ruimtelijke planning, alsook het voorzien in de traditionele functies als elektriciteit, afvalverwerking en de watervoorziening. Ze genieten aanzienlijke autonomie omdat ze het recht hebben om inkomensbelasting te heffen en de kosten voor gemeentelijke voorzieningen mogen doorberekenen aan de gebruiker (Ducas, 2000).

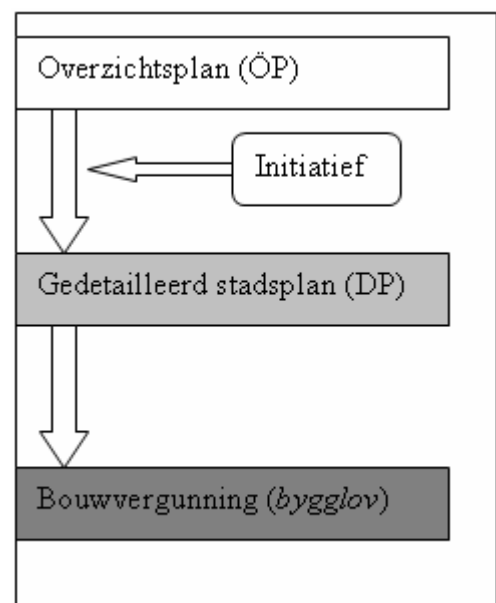
Het is verplicht voor iedere gemeente om een raad van bestuur (*kommunstyrelse*) aan te stellen. De raad van bestuur ziet toe op de naleving van de regels en de juiste vertaling van het

rijksbeleid op lokaal niveau. Verder mogen gemeenten zelf beslissen hoe ze een gemeente organisatorisch structureren (Kalbro en Mattsson, 1995; Europese Commissie, 2000). Daarom doen zich tussen gemeentelijke organisaties verschillen voor. Het gemeentelijk beleid is gebaseerd op een aantal basisprincipes (Kalbro en Mattsson, 1995). Allereerst dienen alle besluiten gericht te zijn op het algemeen belang. Ten tweede dienen de besluiten betrekking te hebben op het eigen grondgebied. Ten derde dienen alle inwoners van de gemeente gelijk behandeld te worden. Ten vierde kan de gemeente geen besluiten met terugwerkende kracht nemen indien dit schadelijk is voor haar inwoners. Ten vijfde dienen de verschillende overheidslagen samen te werken en in onderling overleg tot besluiten te komen en tot slot dient de gemeente activiteiten te ontplooiën welke de kwaliteit en kwantiteit van publieke voorzieningen vergroot.

Gemeentelijke plannen zijn gebaseerd op de 'Planning and Building Act' (PBL) (1987). De belangrijkste planvormen op gemeentelijk niveau om ruimtelijke ontwikkeling te kunnen sturen zijn het overzichtsplan (*Översiktsplan*, ÖP), het gedetailleerde stadsplan (*Detaljplan*, DP), vastgoedontwikkelingsplannen (*Fastighetsplan*, FP), gebiedsverordeningen (*Omradesbestämmelser*, OB) en bouwvoorschriften (*byggrivningslov*) (Europese Commissie, 2000).

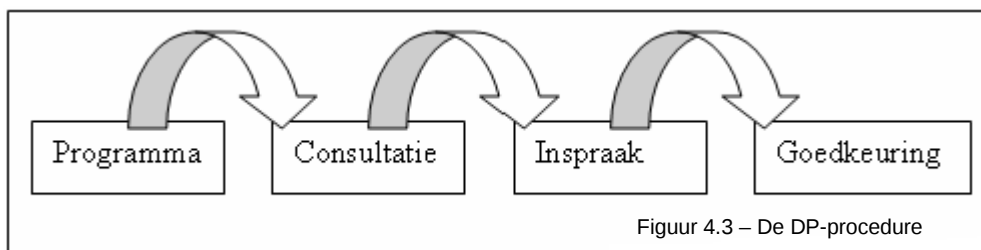
Volgens de PBL moet iedere gemeente voor het gehele grondgebied een overzichtsplan (ÖP) vaststellen (Commin, 2009). In tegenstelling tot de andere planvormen op gemeentelijk niveau heeft een overzichtsplan betrekking op het gehele grondgebied. Het ÖP is in feite een overeenkomst tussen gemeenten en de nationale overheid (Bergman, 2009). In een dergelijk plan dient door de gemeente te worden opgenomen hoe de nationale belangen zullen doorwerken op lokaal niveau en moet worden bepaald hoe de geformuleerde voorwaarden uit de 'Environmental Code' kunnen worden gegarandeerd (Europese Commissie, 2000). Het zet als het ware de grote lijnen uit en dient als richtlijn voor andere gemeentelijke planvormen. Indien het Rijk akkoord gaat zijn gemeenten binnen dit kader vervolgens onafhankelijk. In de praktijk betekent dit dat gemeenten aangeven op welke wijze zowel het land als het water gebruikt mogen worden en hoe ruimtelijke ontwikkeling in juiste banen wordt geleid (Europese Commissie, 2000). Een ÖP is niet bindend voor publieke en private partijen. Echter dient met een overzichtsplan wel tot op zekere hoogte rekening gehouden te worden (lees: interne binding) (Kalbro, 2000). Een overzichtsplan heeft geen vaste geldigheidsduur en heeft voornamelijk verticale afstemming tussen verschillende sectoren en horizontale afstemming tussen de overheidslagen als doel (Europese Commissie, 2000). Vanwege het vrijblijvende karakter is bij de vaststelling van een overzichtsplan enkel goedkeuring van de provincie vereist. Vervolgens ligt het plan voor enige tijd ter inzage en kunnen belanghebbenden hun zienswijze naar voren brengen (Commin, 2009). Daarna treedt het plan definitief in werking.

Het gedetailleerd stadsplan (DP) kent zijn oorsprong in de PBL (1947). In de gemeentelijke planningspraktijk is het gedetailleerde stadsplan (DP) het algemeen bindende plandocument. Het is veruit het belangrijkste document om de uitgesproken intenties in het overzichtsplan rechtsgeldig te maken (Commin, 2009). Het DP heeft het kunnen reguleren van het huidige landgebruik en toekomstige ruimtelijke ontwikkeling als doel (Spatialnorth, 2009). De inhoud en de mate van detail verschilt per geval (Kalbro, 2000). Een gedetailleerd stadsplan dient in ieder geval in te gaan op het landgebruik, de openbare ruimte, bouwkwavels en de implementatieperiode (Newman en Thornley, 1995). Het plan verdeelt de rechten en plichten tussen de gemeente en landeigenaren. Het biedt dus zowel de gemeente als landeigenaren rechtszekerheid. De duur van de rechtsgeldigheid van een gedetailleerd stadsplan verschilt per geval en varieert tussen een minimum van vijf en een maximum van vijftien jaar (Commin, 2009). Indien de rechtsgeldigheid van een gedetailleerd stadsplan komt te vervallen is er sprake van een zekere overgangperiode. In het nieuwe stadsplan dient vervolgens te worden vastgelegd in hoeverre rekening gehouden is met de gewijzigde rechten en plichten. Een DP dient op zijn minst een kaart met een drietal verordeningen te bevatten. Daarnaast dienen de formele procedures als consultatie, inspraak en beroepsmogelijkheden bij de totstandkoming te worden doorlopen (zie figuur 4.9) (Europese Commissie, 2000).



Figuur 4.2 – De praktijk van ruimtelijke ontwikkeling

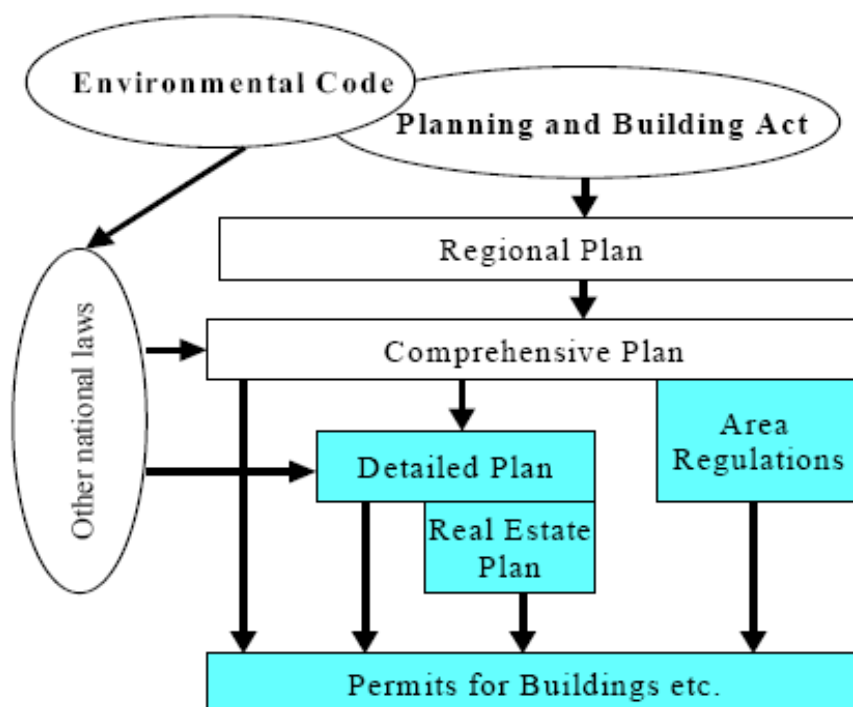
(Kalbro, 2000)



Figuur 4.3 – De DP-procedure
(Kalbro, 2009)

Indien dit proces doorlopen is dient de gemeente het gedetailleerde stadsplan in bij het bestuur van de provincie (Lst). Het provinciebestuur toetst het ingediende plan vervolgens op een drietal criteria. Allereerst wordt gekeken of het ingediende plan al dan niet in strijd is met de 'Environmental Code'. Vervolgens wordt gezien of de verordeningen niet in strijd zijn met verordeningen in omliggende gemeenten. Tot slot wordt het plan getoetst aan gezondheids- en veiligheidseisen. Als het plan niet voldoet aan de bovengenoemde criteria wordt het resoluut afgekeurd.

Het verkrijgen van een bouwvergunning wordt getoetst aan het gedetailleerde stadsplan en de bouwvoorschriften (zie: figuur 4.8). Een bouwvergunning is benodigd indien aanzienlijke veranderingen aan de bebouwde omgeving worden aangebracht (Kalbro, 2000). Indien er geen gedetailleerd stadsplan van kracht is, wordt de vergunning getoetst aan de gebiedsverordening. Gebieden waarvoor geen gedetailleerd plan is vastgesteld kan de gemeente een gebiedsverordening opstellen. Met andere woorden, een gebiedsverordening en een gedetailleerd plan sluiten elkaar wederzijds uit. Een gebiedsverordening is bindend. Echter is het wel toegestaan om hier gemotiveerd van af te wijken (Europese Commissie, 2000). Normaliter dekt een gebiedsverordening slechts een deel van het grondgebied van een gemeente. Een gebiedsverordening heeft ook geen vaste geldigheidsduur. Een dergelijke verordening komt te vervallen indien het wordt gewijzigd of nietig wordt verklaard. Een ander instrument voor de gemeente is het bouwvoorschrift. In tegenstelling tot de gebiedsverordening kan een bouwvoorschrift enkel en alleen worden opgesteld voor een gebied waar een DP van kracht is. Een bouwvoorschrift bevat richtlijnen met betrekking tot het bouwen, verbouwen en slopen van gebouwen en andere bouwwerken (Europese Commissie, 2000). Voor een overzicht van de verschillende planvormen verwijst ik u naar tabel 4.11 en tabel 4.12.



Figuur 4.4 – Het planningskader

Binding instruments

In het kader

van

ruimtelijke planning en infrastructuur zijn er zowel op nationaal, regionaal als lokaal niveau een veelvoud aan instituties (zie: figuur 4.10). De belangrijkste actoren in dit verband zijn het parlement welke het hoogste bestuursorgaan is en de nationale doelstellingen en budgetten vaststelt.

Bovendien zijn op dit niveau de ministeries en de National Rail Administration en National Road Administration belangrijke actoren. Op regionaal niveau zijn dit de verkozen provincieraden welke zijn belast met de gezondheidszorg en regionale voorzieningen. In Stockholm is bovendien het regionale bestuursorgaan belast met het openbaar vervoer. De ontwikkeling van infrastructuur vindt vaak plaats in nauwe samenwerking met regionale autoriteiten en lokale vervoersbedrijven. Op lokaal niveau zijn gemeenten de belangrijkste speler in zowel gebiedsontwikkeling en in mindere mate infrastructuur. De invloed van gemeenten bij infrastructuur beperkt zich tot infrastructuur op lokaal niveau. Daarnaast zijn op lokaal niveau en met name op het gebied van locatieontwikkeling een veelvoud aan private partijen actief. Hierbij valt te denken aan projectontwikkelaars, maar ook belangenorganisaties welke steeds meer invloed krijgen op de procesgang.

Niveau	Overheidsinstituties	Instrumentarium
National	Parlement	Laws, tax and budgets
	Ministry of the Environment Ministerie of Enterprise, Energy and Communications	Propositions, directives, fund allocation
	Boverk, National Board of Housing, Building and Planning, National Road Administration, National Rail Administration	Methods development, guidelines, investigations, fund allocation
Regional	21 State agencies	Control, advice, coordination, county planning, fund allocation administration court
	20 Elected bodies	Medical administration and finance
	Regional offices and regional planning bodies	Planning, control and implementation of infrastructure
Local	290 Elected bodies	Land acquisition, spatial plans, permits, infrastructure investments

Tabel 4.6 – Instituties en het instrumentarium (Europese Commissie, 2000)

Niveau	Institutie	Planvorm	Inhoud	Rechtsgeldigheid
Nationaal	Parlement	Nationaal ruimtelijk plan	Richtlijnen ten aanzien van de ruimtelijke ordening en voorschriften ten aanzien van gebieden met een nationaal belang	Gedeeltelijk bindend
Regionaal	Provinciebestuur	Regionaal economisch plan	Richtlijnen om bedrijven en de industrie te stimuleren	Niet bindend
	Provinciebestuur	Regionaal ruimtelijk plan	Richtlijnen ten behoeve van de coördinatie	Niet bindend
Lokaal	Bouwcommissie	Eigendomsverordening	Verordeningen van delen van het gedetailleerde stadsplan	Bindend
	Gemeenteraad	Overzichtsplan	Richtlijnen ten aanzien van het landgebruik en de toekomstige ontwikkeling voor het gehele grondgebied	Niet bindend
	Gemeenteraad	Gebiedsverordening	Een specificatie van bepaalde verordeningen geldend voor een gebied	Bindend
	Gemeenteraad	Gedetailleerd stadsplan	Gedetailleerd plan het huidige landgebruik en de toekomstige ontwikkeling daarvan reguleert.	Bindend

4.4 Infrastructuur

Tabel 4.7 - Samenvatting

In de komende paragraaf zullen de ontwikkelingen omtrent infrastructuur in Zweden aan de orde komen. Omdat in het kader van vervlechting in dit onderzoek vooral weg- en spoorinfrastructuur en in mindere mate verplaatsingen over water centraal staan, zal luchtverkeer in zijn geheel achterwege gelaten worden. Bij deze beschrijving zal aangevangen worden met een korte weergave van de geschiedenis.

In de literatuur wordt het jaar 1853 als startpunt gezien met betrekking tot de ontwikkeling van infrastructuur (Westlund, 1998; Europese Commissie, 2000; Kopicky en Thompson, 1995). In deze periode werden de eerste hoofdspoorlijnen tussen de grote steden in het zuiden van het land aangelegd. In 1853 besloot het parlement namelijk dat de overheid hoofdverantwoordelijk was voor de aanleg en exploitatie van spoorwegen. Deze spoorwegen zouden het gehele land moeten doorkruisen en de verschillende delen van het land met elkaar moeten verbinden. Tussen 1850 en 1875 concentreerde de aanleg van spoorwegen zich in het dichtbevolkte zuidelijke deel van het land. Dit resulteerde in de oprichting van de staatsspoorwegen. Deze onderneming werd in 1888 onderdeel van de Zweedse spoorwegen (Alexandersson en Hultén, 2008). Eind negentiende eeuw werd ook de noordelijke regio aangesloten en voorzien van een fijnmazig spoornetwerk. Door de jaren heen is het netwerk uitgebreid, gemoderniseerd en zijn ook de kleinere nederzettingen aangesloten. De aanleg van een spoorverbinding was in die tijd een belangrijk instrument om ruimtelijke ontwikkelingen in het land te kunnen sturen (Bergman, 2009). Tijdens de periode van industrialisatie herrezen nederzettingen waar spoorlijnen en stations werden aangelegd. In tegenstelling tot het wegnnet hebben bij de aanleg van de spoorlijnen zowel private als publieke partijen financieel bijgedragen aan de totstandkoming daarvan (Westlund, 1998). De hoofdlijnen werden vaak gefinancierd door de overheid en de vertakkingen naar de dorpen door particulieren. Als gevolg van de gunstige economische omstandigheden eind 18^e eeuw waren particulieren bereid te investeren en kleinere dorpen aan te sluiten op het hoofdspoorwegennet. Tijdens de eeuwwisseling was zelfs 65% van de in totaal 11.000 kilometer spoor in handen van private partijen (Westlund, 1998). Toen begin jaren '20 de inkomsten uit de spooractiviteiten flink afnamen besloot het parlement in 1935 om de spoorwegen te privatiseren. Dit privatiseringsproces nam ongeveer vijftien jaar in beslag en is afgerond in 1950. Het spoornetwerk, de stations en de treinen waren sindsdien vrijwel volledig in handen van de staat. In dezelfde periode zijn overigens ook alle autowegen genationaliseerd.

De ontwikkeling van het wegnnet is in een stroomversnelling gekomen gedurende de negentiende eeuw toen de auto ook voor het grote publiek beschikbaar was geworden. Daarvoor bestond het wegnnet vooral uit lokale en vaak onbegaanbare wegen. Dit werd veroorzaakt door de vaak wisselende weersomstandigheden (Westlund, 1998). Eind negentiende eeuw is het wegnnet in Zweden aanzienlijk uitgebreid. Het verbeterde wegnnet was een reactie op de toegenomen mobiliteitsbehoeften van mensen. Een belangrijke oorzaak hiervan was de ontwikkeling van het spoorwegennet. De stations in het spoornetwerk dienden goed bereikbaar te zijn zodat de exploitatie daarvan mogelijk werd (Westlund, 1998). Een antwoord op de toegenomen mobiliteitsbehoeften was de eerste wet ten aanzien van snelwegen (1891), welke voorzag in een classificatie van alle autowegen in hoofdwegen (*landsvägar*) en lokale wegen (*bygdevägar*) (Westlund, 1998). Sinds deze wet verstrekke de overheid subsidies voor het onderhoud aan wegen. De subsidies waren afkomstig uit speciaal daarvoor opgerichte fondsen welke werden gefinancierd uit belastingen die werden geheven op zowel autobezit als brandstof. Hierdoor werd het mogelijk om meer geschoold personeel en machines in te zetten bij zowel de aanleg van wegen als onderhoudswerkzaamheden. De rol van de overheid in het coördineren en het financieren van infrastructuurontwikkelingen ligt in lijn met de schaalvergroting die eind negentiende eeuw is ingezet. Het feit dat aanleg van infrastructuur niet langer een lokale aangelegenheid was resulteerde in de nationalisatie van het wegnnet in 1943 (Westlund, 1998). In de jaren '50 en '60 van de twintigste eeuw is het wegnnet vervolgens aanzienlijk verbeterd en uitgebreid. Niet de overheid, maar juist marktpartijen gingen zich bezighouden met het in kaart brengen van het totale wegnnet en de zogenaamde 'bottlenecks' (Westlund, 1998). Zij hadden belang bij goede wegverbindingen en de overheid stond dit ook toe. Dit resulteerde in een indeling in lokale, regionale, nationale en Europese wegen. In dezelfde periode steeg de aanleg van wegen van 5,7% van het totale wegnnet tussen 1900 en 1950 naar 26,9%. In de periode na 1960 komt het wegnnet meer en meer op de achtergrond en verschuift het accent naar het openbaar vervoer (Westlund, 1998). Investerings in het wegnnet worden teruggeschroefd en er wordt enkel en alleen nog geïnvesteerd in noodzakelijke wegen. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de Zweedse infrastructuur sterk beïnvloed door de politiek en het nationale beleid. Gemeenschappelijk uitgangspunt van het beleid ten aanzien van transport was: *"to provide citizens in all parts of the country with access to a satisfactory transport supply at minimum social costs"*. De intentie van de eerste wet (1963) was om alle vervoersmodaliteiten over het gehele land zowel toegankelijker als meer concurrerend te maken. Echter diende elke vorm van transport wel haar eigen broek op te

houden. Met andere woorden, de transportsector hoefde niet te rekenen op enige vorm van financiële steun. Al vrij snel werd duidelijk dat dit in de praktijk een opheffing van de onrendabele spooractiviteiten in het noorden tot gevolg zou hebben. Politiek gezien lag dit echter zeer gevoelig (Westlund, 1998). Daarom werd besloten om op de korte termijn de onrendabele delen van het spoornetwerk te financieren met de delen die wel een aanzienlijk winst genereren. Een tweede consequentie van de wet (1963) was dat het bestuur van de Zweedse spoorwegen onderdeel ging uitmaken van de politiek. Het bestuur van het Zweedse spoorbedrijf werd sindsdien aangesteld door de minister. In 1965 werd een wet aangenomen welke een onderscheid maakte in commerciële spoordiensten en gesubsidieerde activiteiten.

Zowel organisatorisch als institutioneel werd het openbaar vervoer op lokaal en regionaal niveau in de jaren '70 opnieuw vormgegeven (Nilsson, 2002). De wet (1979) was een reactie op de slechte economische prestaties en betekende een omslag in het transportbeleid. Waar de eerste wet (1963) een concurrerende en in financiële zin levensvatbare transportsector voor ogen had, betekende de nieuwe wet een totale reorganisatie. Lokale organisaties werden verantwoordelijk voor het openbaar vervoer op hun grondgebied en op regionaal niveau werden speciale instituten (*länshuvudman*) aangesteld welke zorg moesten gaan dragen voor de afstemming en coördinatie van de verschillende vervoersmodaliteiten. Deze instituten opereerden direct naast de provinciebesturen (Alexandersson en Hultén, 2008). Dit betekende dat het accent verschoof van de nationale overheid naar lagere overheden. Ook de zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid werden overgeheveld naar de lagere overheden. Een belangrijk gegeven in dit kader is het feit dat in Zweden nauwelijks belasting wordt betaald aan de nationale overheid. Lokale en regionale overheden innen dit voor het overgrote deel (Nilsson, 2002; Newman en Thornley, 1995). Gevolg daarvan was dat de financiële verantwoordelijkheden werden gelegd bij diegene die ook daadwerkelijk betrokken zijn bij de activiteiten. De financiële resultaten van het spoorbedrijf lieten echter nog steeds te wensen over. In slechts drie van de achttien jaar tussen 1962 en 1980 haalde het spoorbedrijf haar financiële targets (Westlund, 1998). Er was behoefte aan een fundamentele oplossing. Begin jaren '80 zijn twee commissies aangesteld welke belast waren met de financiële prestaties van het spoorbedrijf enerzijds en het in kaart brengen van de benodigde investeringen in weginfrastructuur anderzijds. De bevindingen werden verwerkt in de nieuwe wet (1985). De wet is gebaseerd op vier motieven (Kopicky en Thompson, 1995). Ten eerste werden de spoorwegen als veiliger en minder belastend voor het milieu beschouwd. Ten tweede werden spoorwegen en stations als katalysator van regionale economieën gezien. Ten derde heeft het autoverkeer altijd geprofiteerd van overheidsinvesteringen en heeft het zelf nauwelijks bijgedragen aan de totstandkoming en het beheer van infrastructuur. Tot slot de verslechterende financiële resultaten wat wellicht het belangrijkste motief was voor de grootschalige reorganisatie. Dit kwam neer op een interne reorganisatie: de fysieke spoorinfrastructuur en de activiteiten die daarop plaatsvinden werden van elkaar gescheiden. De scheiding tussen uitvoering en financiering heeft echter meermaals voor problemen gezorgd in de dagelijkse ontwikkelpraktijk (Alterman, 2000).

De reorganisatie heeft geleid tot specialisatie en opsplitsing van alle spooractiviteiten in afzonderlijke private ondernemingen (Westlund, 1998). Het spoorbedrijf is sindsdien opgesplitst in 'SJ Rail' en 'Swedcarrier'. Beiden bedrijven opereren als een commerciële onderneming. Een belangrijk verschil tussen 'SJ Rail' en 'Swedcarrier' is het feit dat eerstgenoemde vrijgesteld is van inkomensbelasting (Kopicky en Thompson, 1995). 'SJ Rail' bestaat sindsdien uit vier onderdelen, te weten: passagiers, vracht, vastgoed en een divisie onderhoud (Kopicky en Thompson, 1995). De vastgoedtak beschikt over al het vastgoed dat gerelateerd is aan de spoorwegen. In totaal zijn dit 150 stations. Hierbij valt te denken aan kantoren, winkels, warenhuizen en natuurlijk de stationshallen zelf. Swedcarrier biedt een breed scala aan nevenactiviteiten aan (Kopicky en Thompson, 1995). 'Green Cargo', welke voortkomt uit de opsplitsing van 'SJ', is de grootste speler op de goederenmarkt (Alexandersson en Hultén, 2008). 'Swebus' is de grootste busexploitant van het land, maar in de regio Stockholm is SJ nog steeds de grootste aanbieder van busverbindingen. 'SweFerry' voorziet in een verbinding over het water met omliggende landen. 'RailCombi' is verantwoordelijk voor de overslag van containers op zeehavens en goederenknooppunten en de belangrijkste activiteit van 'Svelast' is de overslag van goederen op vrachtwagens. Sinds de reorganisatie is 'Banverket' (Swedish Rail Administration) opgericht en is verantwoordelijk voor het onderhoud aan en investeringen in ongeveer 80% de spoorinfrastructuur (Alexandersson en Hultén, 2008). Alleen in de regio Stockholm zijn een aantal spoorlijnen in eigendom van regionale autoriteiten. Banverket bezit zowel spoorinfrastructuur, de trambanen als de metrolijnen. Banverket is een semi-overheidsorganisatie waar ongeveer 6500 mensen werken. Het zorgt voor de railinfrastructuur, wissels, signalen, bruggen en communicatie op het spoor (Banverket, 2009). Jaarlijks ontvangt het een bedrag van de rijksoverheid om de werkzaamheden te financieren. Daarnaast betalen bedrijven die gebruik maken van hun diensten ook

een toeslag (Banverket, 2009). De reorganisatie en deregulering eind jaren '80 heeft geleid tot een monopolie voor 'SJ' op het niveau van de passagier als het vrachtverkeer. Slechts op enkele trajecten zijn andere organisaties actief. Dit betreft vooral kleine lijnen buiten het stedelijke gebied. Deze positie wordt beschermd door wet- en regelgeving (Alexandersson en Hultén, 2008). Toen in 1991 een nieuwe politieke coalitie aan de macht kwam werd besloten meer concurrentie op het spoor toe te staan. De eerste stap in dit proces was het veranderen van de wet- en regelgeving zodat het openbaar aanbesteden van spoordiensten mogelijk werd (Alexandersson en Hultén, 2008). Het was de onderneming 'BK Tag' die als eerste toetrad op de passagiersmarkt. Het zou echter tot 1995 duren voordat een tweede kandidaat zich beschikbaar stelde voor vervoersdiensten op een specifiek traject (Alexandersson en Hultén, 2008).

Zweden heeft meer kilometer spoor per inwoner dan andere vergelijkbare Europese landen (Westlund, 1998). Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de omvang van het land en de lage bevolkingsdichtheid, anderzijds heeft de kwaliteit van het openbaar vervoer en daarmee het spoornetwerk altijd hoog op de politieke agenda gestaan (Kopicky en Thompson, 1995). Echter, het gebruik van het spoor is met uitzondering van de stedelijke gebieden laag. Daarentegen wordt het spoornetwerk wel zeer intensief gebruikt voor vrachtverkeer. In totaal telt Zweden ongeveer 500 stations. Het merendeel daarvan is enkel een station zonder enige vorm van vastgoed. Ongeveer eenderde van de stations is bebouwd met kantoren, winkels, fabrieken en woningen (Alexandersson en Hultén, 2008). Op nationaal niveau spelen twee overheidsinstanties een grote rol bij grootschalige infrastructuur (Alterman, 2000). Voor wegen is dat de 'National Road Administration', voor de spoorwegen is dat de 'National Rail Administration'. Zij zijn verantwoordelijk voor het formuleren van het nationale beleid en het toewijzen van financiële middelen aan regionale en lokale actoren. De achterliggende reden voor deze investeringen is de erkenning dat infrastructuur als katalysator werkt voor de economie (Alterman, 2000). In tegenstelling tot gebiedsontwikkeling hebben lokale instituties weinig financiële daadkracht en dus relatief weinig mogelijkheden. Ze zijn hiervoor vaak aangewezen op de nationale overheid en in mindere mate de regionale overheid. Enkel op zeer kleine schaal spelen zij een rol van betekenis. De 'National Road Administration' is verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van wegen in het rurale gebied en de grotere wegen in stedelijke gebieden. De basis hiervoor ligt in de 'Roads Act' (*väglag*). Dit instituut heeft zowel op nationaal als regionaal niveau haar vertakkingen (Europese Commissie, 2000). Dit geldt ook voor de 'National Rail Administration'. De 'National Rail Administration' is, met uitzondering van enkele private spoorlijnen, verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van grootschalige spoorinfrastructuur in Zweden. Enkel in de regio Stockholm is de provincie verantwoordelijk voor de ontwikkeling, afstemming en coördinatie van de verschillende OV-infrastructuren. Op lokaal niveau is de gemeente verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud aan infrastructuur. Dit geldt dan ook alleen voor lokale infrastructuur.

Van oudsher staat infrastructuur in verband met de overheid. Daar zijn verschillende redenen voor te bedenken (Westlund, 1998). Allereerst is degelijke infrastructuur benodigd om zeggenschap over het gebied te kunnen handhaven. Ten tweede zijn infrastructuren nauw verbonden met de overheid vanwege de hoge transactiekosten die gemoeid gaan met de aanleg en exploitatie en het feit dat infrastructuren vaak een lange termijn karakter hebben. Tot slot is de overheid de enige actor die beschikt over voldoende macht en bevoegdheden om daadwerkelijk infrastructuren aan te kunnen leggen. De laatste periode is echter sprake van een zekere omslag (Westlund, 1998; Nijkamp en Rienstra, 1995; Kalbro, 2009). Waar voorheen de overheid verantwoordelijk was voor de planning, ontwikkeling, financiering en het beheer van infrastructuur opereert de overheid meer en meer op de achtergrond en laat ze meer over aan de markt. Overheden beschikken simpelweg niet meer over de benodigde financiële middelen om dergelijke projecten te kunnen financieren. En andersom, geredeneerd vanuit het profijtbeginsel, dragen steeds vaker diegene financiële middelen bij die er ook daadwerkelijk baat bij hebben (Kalbro, 2009). Marktpartijen mogen ook zelf met een initiatief komen, maar ze zijn in Zweden dus ook steeds vaker verantwoordelijk voor de financiering, ontwikkeling en het beheer ervan. Een voorbeeld in het kader van spoorinfrastructuur is de aanleg van een station in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling op dat station. Zoals uit de volgende hoofdstukken zal blijken is dit (deels) het geval bij het project Stockholm City West, de herontwikkeling van een stationslocatie. Hier betaalt de gebiedsontwikkeling mee aan de infrastructuur. Het is voor hen immers een win-win situatie: indien er geen verbeteringen worden aangebracht aan de infrastructuur verandert er niets, bijvoorbeeld de huurinkomsten blijven gelijk. Echter, als de infrastructuur aanzienlijk wordt verbeterd, stijgt de aantrekkelijkheid van de locatie en daarmee dus de huur- en grondprijzen. Deze stijging in monetaire zin is vaak groter dan de financiële bijdrage aan de infrastructuur waardoor het voor zowel de overheid als marktpartijen een interessante ontwikkeling is (Kalbro, 2009). Hetzelfde geldt voor Hammarby Sjöstad. In de verkoopprijzen van de kavels en appartementen zijn marges verwerkt die een deel van de kosten voor de openbare ruimte en lokale infrastructuur dekken. Met andere

woorden, het betrekken van private partijen opent nieuwe wegen, maar ook spoorlijnen en andere infrastructuren.

4.5 Ruimtelijk beleid

Het komende onderdeel bestaat uit de bespreking van het ruimtelijk beleid en de planningscultuur. Beleid wordt veelal gezien als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf, 1993). Dit zal aan de hand van een aantal thema's welke ieder betrekking hebben op de invulling van de ruimte en in het bijzonder infrastructuur en vastgoedontwikkeling worden uitgewerkt. Eerst zal worden ingegaan op het woonbeleid, waarna bedrijventerreinen. Ook komt de planningscultuur in Zweden aan bod. De planningscultuur is immers van invloed op het ruimtelijk product.

Na de tweede wereldoorlog kwam de problematiek omtrent huisvesting centraal op de politieke agenda te staan. Het gevoerde beleid kan in een adem worden genoemd met de sociaal-democraten. Zij waren voor een periode van dertig jaar onafgebroken aan de macht. Na de oorlog is onder leiding van deze sociaal democraten de basis gelegd voor de huidige verzorgingsstaat (Europese Commissie, 2000). In 1946 is door het parlement een wetsvoorstel ingediend welke voorzag in instrumenten om het woningtekort te kunnen verkleinen. Doelstelling van het woonbeleid (*Folkhemmet*) was het minimaliseren van de ontstane klassenverschillen, het voorzien in dagopvang voor kinderen en zorgen dat niet meer dan twintig procent van het besteedbaar inkomen uitgegeven werd aan huisvesting (Boverket, 1994). Elke inwoner had volgens hen recht op een degelijke woning en het was de taak van de overheid om dit middels ruimtelijke planning, het verstrekken van subsidies en economische steun te bewerkstelligen. Om speculatie en private winsten tegen te gaan hadden gemeenten de bevoegdheid om landaankopen te doen voordat men daadwerkelijk de intentie had om het gebied te ontwikkelen (Europese Commissie, 2000). Daardoor konden de kosten van huisvesting zo laag mogelijk worden gehouden. Het beleid ten aanzien van wonen heeft een grote impact gehad op de huidige planningspraktijk (Kalbro en Mattsson, 1995). De regering richtte non-profit ondernemingen op en financierde de bouw met aan deze ondernemingen verstrekte gesubsidieerde leningen. Gemeenten waren verantwoordelijk voor de daadwerkelijke woningproductie welke aangesloten diende te zijn op de infrastructuur en riolering. In 1965 besloot de nationale overheid daarom om een miljoen huizen te bouwen in een tijdsbestek van tien jaar (Kalbro en Mattsson, 1995). Dit betekende ieder jaar (1965-1975) een productie van honderdduizend woningen. De uitvoering van het zogenaamde '*million programme*' was een taak voor de woningcorporaties en werd vergemakkelijkt door de mogelijkheid tot verdichting in stedelijke gebieden en het toepassen van geïndustrialiseerde methoden van productie. Het programma had veel hoogbouw tot gevolg in de voorsteden waar gemeenten na strategische grondverwerving grootgrondbezitter waren. Ondanks dat de gebouwen voldeden aan hoge standaarden, liet de nabije omgeving vaak te wensen over. Dit programma is daarom vaak bekritiseerd vanwege de eentonige structuur (Europese Commissie, 2000). Bovendien ontbraken hier vaak sociale- en commerciële voorzieningen. Naast de bouw van nieuwe woningen heeft men ook getracht verbeteringen aan te brengen aan de bestaande woningvoorraad. Tijdens de bouwcrisis midden jaren '70 is een ambitieus programma gelanceerd om de kwaliteit van verouderde woningen te verhogen. Dit had mede als doel om de werkloosheid in de bouwsector terug te dringen. Daarnaast werd toegestaan om zelf verbeteringen aan de eigen woning (*wallpaper reform*) toe te brengen (Sabo, 2009). Het resultaat was effectief (Europese Commissie, 2000). Het resulteerde in een aanzienlijke modernisatie van oude en verpauperde gebieden. De dominantie van lokale instituties is sinds de jaren '80 sterk afgenomen. Dit is het gevolg van zowel veranderende politieke omstandigheden als marktomstandigheden (lees: private ontwikkelaars). Gemeenten beperkten zich tot de toezichthoudende rol en laten meer en meer over aan de markt. Met betrekking tot het woonbeleid komt dit tot uiting in minder voorspellingen omtrent de algehele woningvraag en specifieke programma's ten aanzien van de woningproductie (Europese Commissie, 2000). Ook op financieel vlak doet de overheid een stapje terug. De kredietverlening, leengaranties, belastingvoordelen door eigen woningbezit en huursubsidie worden afgeschaft (Kalbro en Mattsson, 1995). In het planningsproces komt de nadruk te liggen op burgerparticipatie, overleg en inspraak. Parallel aan de terugtrekkende overheid hebben overheden in deze periode ook het overgrote deel van de grond dat ze in eigendom hadden verkocht.

Concluderend kan gesteld worden dat het beleid ten aanzien van wonen vaak een reactie is op de specifieke omstandigheden welke variëren in tijd en ruimte. Er geldt ook een verschillend beleid voor het stedelijk gebied en het buitengebied. Ondanks dat Stockholm de grootste en invloedrijkste stad van het land is, heeft het nauwelijks financiële middelen van de overheid verkregen. Het beleid was er meer op gericht om de minder dichtbevolkte gebieden te steunen (Stockholm, 2008). Daarnaast opereert de overheid momenteel op de achtergrond en houdt het enkel toezicht op het

functioneren van de woningmarkt. Na de Tweede Wereldoorlog werden nog woningcorporaties opgericht om de woningproductie te versnellen. Toen echter bleek dat deze geen fundamentele oplossing boden aan het woningtekort werd in de jaren '60 het 'million programme' gelanceerd. De explosieve uitbreiding van het aantal woningen begin jaren '70 voltrok zich vooral in de voorsteden en grote onontwikkelde gebieden welke in eigendom waren van de overheid. Deze gebieden werden aangesloten op het openbaar vervoer en staan vandaag de dag bekend als de '*rail-served satellites*' (Cervero, 1995). Tegenwoordig wordt het buitengebied beschermd en ligt de nadruk op inbreiding.

Economische ontwikkeling is een belangrijke doelstelling van het ruimtelijk beleid in Zweden. Een belangrijk onderdeel daarvan is het faciliteren van de industrie en commerciële activiteiten door het uitgeven van bedrijventerreinen en winkelpanden. In tegenstelling tot het beleid ten aanzien van huisvesting ligt het accent bij industriële ondernemingen op het regionale niveau omdat zich grote regionale verschillen voordoen (Europese Commissie, 2000). Een aanvraag voor de vestiging van een bedrijf gerelateerd aan industriële activiteiten wordt verwerkt volgens de regels van het verstrekken van een bouwvergunning. Indien er geen sprake is van negatieve effecten op de leefomgeving is het toegestaan voor een onderneming om zich overal te vestigen, mits dit niet in strijd is met geldende stadsplannen. Gemeenten hebben in tegenstelling tot hogere overheden minder financiële middelen om economische steun te verlenen aan bedrijvigheid. Daarom wordt met betrekking tot industrie vaak samen met regionale autoriteiten gewerkt en is wat betreft industrie sprake van regionale coördinatie en afstemming. Gemeenten beschikken wel over de instrumenten en planvormen om industriële activiteiten binnen hun grondgebied toe te staan. Door het bestemmen van grond voor industriële activiteiten in het ÖP en DP wordt kenbaar gemaakt waar, wanneer en hoe deze ruimtelijke ontwikkeling wordt toegestaan. De laatste jaren is er een trend waarneembaar van transformatie en herstructurering van industriële gebieden (Europese Commissie, 2000). Gemeenten wijzigen de bestemming van gebieden met als doel de bedrijvigheid te verplaatsen naar het buitengebied. Veel industriële verkiezen ook een locatie in het buitengebied boven een locatie in stedelijke gebieden. Redenen hiervoor zijn de bereikbaarheid, lagere grondprijzen, agglomeratievoordelen, minder negatieve externe effecten en een toename van de uitbreidingsmogelijkheden. De publieke sector tracht een gunstig klimaat te creëren voor industriële en commerciële ondernemingen, maar om dit te bereiken heeft het hier slechts beperkte middelen voor. Het beleid heeft als doel om economische ontwikkeling te stimuleren en voldoende werkgelegenheid te creëren voor de bevolking. Het beleid beoogt een eerlijke verdeling van de welvaart te promoten tussen de verschillende delen van het land zodat iedereen vrij is om zich te vestigen waar hij of zij wil. Zo is bijvoorbeeld de grond in het noorden van Zweden minder vruchtbaar, is het gebied minder goed bereikbaar, is het voorzieningenniveau lager en is de werkloosheid vele malen hoger dan in de stedelijke agglomeraties (Europese Commissie, 2000). Ook gaat er wat betreft stimuleringsprogramma's meer aandacht uit naar de noordelijke regio's dan het zuidelijke ontwikkelde deel van Zweden. Ook gaat er aandacht uit naar gebieden die als gevolg van faillissement of crisis in het slop zijn geraakt. De meer ontwikkelde gebieden waaronder de regio Stockholm hoeven niet te rekenen op steun van de nationale overheid (Kalbro en Mattsson, 1995). Stockholm is het zakelijk centrum van Zweden en is daardoor voldoende in trek bij ondernemers. Bovendien zijn er op regionaal niveau commissies aangesteld om de lokale commerciële en industriële omstandigheden te verbeteren en om clusters van bedrijvigheid te promoten (Europese Commissie, 2000). Zij beslissen eveneens over de locatie van bedrijven. Er dient door hen een afweging gemaakt te worden op basis van een drietal criteria: het prijsniveau, de bereikbaarheid en het serviceniveau. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer de gemeente een aanvraag krijgt van een grootschalige detailhandelsvestiging. Aan de ene kant kan de vestiging van een dergelijke onderneming een verlaging van de prijzen, een stijging van het commerciële aanbod en een afname van de congestie in het stadscentrum tot gevolg hebben. Aan de andere kant kan dit leiden tot een afname van de aantrekkelijkheid van de binnenstad, een afname van de bereikbaarheid voor minder validen en een toename van de vervuiling van het milieu in het buitengebied. Het beleid van de gemeente in kwestie is in een dergelijk geval bepalend omdat een nieuwe winkel of kantorencomplex een bouwvergunning nodig heeft en in de meeste gevallen een wijziging van het DP tot gevolg heeft. Hetzelfde geldt voor de kantorenmarkt. Echter is hier de bereikbaarheid het doorslaggevende criterium en in minder mate het serviceniveau.

Op nationaal niveau worden vier verschillende transportsectoren onderscheiden. Dit zijn: autowegen, spoorwegen, luchtverkeer en het verkeer over water. Deze sectoren vallen ieder onder de bevoegdheid van een andere autoriteit (Europese Commissie, 2000). Op nationaal niveau wordt dit echter wel gecoördineerd door het ministerie van Ondernemingen, Energie en Communicatie. Hier zijn momenteel slechts vijftig mensen werkzaam (Regeringskansliet, 2009). Grote beslissingen aangaande infrastructurele projecten worden echter nog wel genomen door het parlement nadat ze zijn ingediend door de regering. Doelstelling van het nationale beleid is het waarborgen van efficiënte en duurzame

infrastructuren voor zowel inwoners als bedrijven over het gehele land (Regeringskansliet, 2009). Instituties op regionaal en lokaal niveau spelen een actieve rol in het vertalen van nationale beleidsdoelstellingen op regionaal en lokaal niveau. Dit verschilt overigens wel per sector. Na de Tweede Wereldoorlog is er fors geïnvesteerd in het spoorwegennet en heeft Stockholm een groot netwerk aan snelwegen voor gemotoriseerd verkeer gepland (Nilsson, 2002). Het regionale plan van 1966 stelde de aanleg van meerdere toegangswegen naar Stockholm en een ringweg rond het stadscentrum voor. Deze ringweg zou aangelegd worden op een afstand van ongeveer drie kilometer van de binnenstad. Deze ringweg is overigens pas ten tijde van de realisatie van Hammarby Sjöstad aangelegd. Toen in de jaren '70 de negatieve effecten - geluidsoverlast, luchtvervuiling, ongelukken en de concurrentie met het openbaar vervoer - van gemotoriseerd verkeer aan het licht kwamen werd besloten van koers te veranderen. In het verkeersplan (1977) werd voor het eerst de nadruk gelegd op voetgangers, fietsers en gebruikers van het openbaar vervoer. Doelstelling was het mijden van grote stromen van autoverkeer in woongebieden, het reduceren van snelheden in bewoonde gebieden, het verhogen van de verkeersveiligheid en het tegengaan van geluidsoverlast en milieuvervuiling. Het plan (1977) maakte de weg vrij voor het openbaar vervoer. In het najaar van 1980 besloot het stadsbestuur om het gemotoriseerd verkeer in de stad te verminderen met twintig procent middels een strikt parkeerbeleid. Belangrijke elementen in dit parkeerbeleid waren de invoering van parkeergelden, een vergunningsstelsel voor omwonenden en het vrijstellen van besteldiensten. In 1989 is dit parkeerbeleid ingevoerd voor de gehele binnenstad met een straal van tweeënhalf kilometer. De fysieke uitbreiding van Stockholm in de jaren '80 had ernstige negatieve gevolgen voor het milieu. Uit onderzoeken bleek dat het gemotoriseerde verkeer de grootste bijdrage leverde aan deze vervuiling. Het verkeersplan van 1989 beoogde de schade aan het milieu en het aantal verkeersongelukken te laten afnemen en de bereikbaarheid met het openbaar vervoer te verbeteren. Om dit te kunnen bereiken was het nodig autogebruikers over te laten stappen op het openbaar vervoer. Als gevolg van fiscale maatregelen (lees: rekeningrijden in de binnenstad) en aangebrachte verbeteringen aan het openbaar vervoer is het autogebruik in de binnenstad afgenomen met 30% (Nilsson, 2002). Het systeem is te vergelijken met het systeem in Londen. Rondom het stadscentrum zijn camera's aangebracht welke de passerende voertuigen noteren. Per keer dat eenieder zich met een voertuig in het stadscentrum begeeft wordt een bedrag gerekend. Eerdere plannen om toegangswegen aan te leggen werden van tafel geveegd en er werden extra investeringen in de spoorinfrastructuur gedaan.

Omgevingsbeleid en beleid met betrekking tot duurzaamheid staat de afgelopen jaren hoog op de politieke agenda's in Zweden (OECD, 2008). Dit is echter niet altijd zo vanzelfsprekend geweest. Hoewel de 'Building Act' van 1947 ook het terugdringen van de milieuvervuiling als doel had, zou het tot de jaren '60 duren voordat men daadwerkelijk wetgeving vaststelde. Echter, het zou tot het uitkomen van nationale richtlijnen duren totdat significante effecten waargenomen konden worden. Deze nationale richtlijnen zijn opgenomen in de 'Environmental Protection Law'. Desondanks is Zweden één van de eersten die daadwerkelijk beleid met betrekking tot duurzaamheid heeft geformuleerd. Als oorzaken worden de hoge mate van solidariteit en het bewustzijn van de negatieve effecten van het menselijk gedrag op de omgeving, mede door de vele ecologische waarden in het land, genoemd (OECD, 2008). Sindsdien heeft het begrip duurzaamheid een centrale plaats ingenomen en is het ingebed in het politieke debat. Vandaag de dag is Zweden dan ook een van de voorlopers wat betreft duurzaamheid.

Zweden kent een lange traditie wat betreft het afstemmen van ruimtelijke ontwikkeling op infrastructuur. Cervero (1995) noemt Stockholm zelfs het beste voorbeeld wat betreft de coördinatie tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkeling. Er is echter geen specifieke wetgeving voor het afstemmen van beiden:

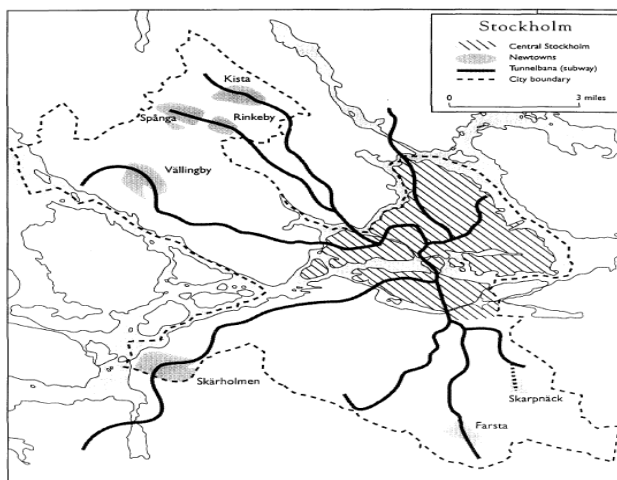
"You do not have legislation or law for the integration. But it's more like a tradition. It's always a question of local circumstances; what buildings, potential of the area, surroundings and ambitions. It's difficult to say Sweden has a tradition; I don't think so. In principal, road planners are not town builders. But the connection is always on the agenda. They have to do the traffic planning sustainable. In that way you have very strong rules concerning rails and roads. The integration is partly caused by this " (Bergman, 2009)

Stockholm is opgebouwd naar aanleiding van de ideeën van Howard. Gedurende de laatste vijftig jaar is Stockholm getransformeerd van een mono-centrische stad in een policentrische stad (Bertolini en Spit, 1998). Omdat Zweden een van de laatste geïndustrialiseerde landen van Europa was, vond grootschalige urbanisatie pas na de Tweede Wereldoorlog plaats. Het idee was om uitleglocaties buiten te grote steden te realiseren en ze middels infrastructuur met de centrale plaatsen te verbinden (Howard, 1898). Uitgangspunt daarbij was het voorzien in betere leefomstandigheden en het

tegengaan van overbevolking in de grote steden. Daarnaast konden de waardestijgingen van de bouwlocaties als gevolg van bestemmingswijziging en de publieke investeringen in infrastructuur worden gebruikt om de investeringen in infrastructuur te financieren (Hall, 1988). Dit betekende dat het openbaar vervoersysteem werd aangelegd en vervolgens nieuwe uitleglocaties gepland werden. Dit is het resultaat van horizontale afstemming tussen de verschillende sectoren en verticale afstemming tussen de verschillende overheidsniveaus. Ruimtelijke ontwikkeling werd enkel toegestaan indien het goed bereikbaar was met het openbaar vervoer (Cervero, 1995). Centraal daarin staat de zogenaamde *Tunnelbana* (zie: afbeelding 4.12). Dit radiale regionale spoorstelsel heeft een lengte van 110 kilometer en in totaal honderd stations. Cervero (1998) schrijft het succes toe aan de inbreng van het stadsbestuur en het feit dat de gemeente sinds 1904 bezig was met het strategisch verwerven van grond in het buitengebied. Doordat de stad over grote hoeveelheden grond in het buitengebied beschikte, was het relatief goedkoop om daar grootschalige woningbouwprojecten te realiseren. Ten tweede, zo oordeelt Cervero (1998), zijn de sociaal democraten van significante invloed geweest op het ruimtelijk product. Zij hadden namelijk een goede huisvesting voor eenieder hoog op de politieke agenda staan. Ook op klein schaalniveau werd de indeling van deze uitleglocaties aangepast op het openbaar vervoer. De ruimte diende dusdanig te worden ingericht zodat de wooneenheden zich allemaal op loopafstand van de stations bevonden (Cervero, 1998). Daarmee beoogde men het autogebruik terug te dringen en het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren. Als een van de weinige Europese steden laat het autogebruik de laatste jaren dan ook een significante daling zien (Bertolini en Spit, 1998). Vandaag de dag woont ongeveer de helft van de inwoners van Stockholm in de binnenstad. De andere helft woont in de uitleglocaties buiten de stad (Bertolini en Spit, 1998). Het centrum van Stockholm is vanuit elke uithoek van de stad binnen een half uur met het openbaar vervoer te bereiken. De uitleglocaties zijn in de jaren '50 op een dusdanige manier gepland dat ze ieder aangesloten zijn op het openbaar vervoersnetwerk van Stockholm.

De Zweedse overheid heeft altijd op de voorgrond geacteerd, maar kon ook altijd op veel vertrouwen van de maatschappij rekenen. Interventies werden door de maatschappij als legitiem beschouwd. Het huidige Zweedse model voor besluitvorming vindt zijn oorsprong in de idealen van de sociaal-democraten. Deze model vierde zijn hoogtijden in de jaren '70 en '80. De sociaal-democraten zijn na de Tweede Wereldoorlog, waar Zweden overigens neutraal is gebleven, aan de macht gekomen. Het besluitvormingsproces wordt sindsdien gekenmerkt door een sterke drang naar consensus. Deze benadering wordt in de literatuur ook wel het 'corporate pluralisme' genoemd (Newman en Thornley, 1996; Castels, 1978). Hiermee doelt men op een hoge mate van consultatie waarbij eenieders belangen zo veel mogelijk worden betrokken. Fredlund (1991) stelt dat de uniformiteit van de samenleving een hier een van de oorzaken van is. Dit is volgens Fredlund gebaseerd op een drietal principes: er is een tendens naar samenwerking, de grens tussen overheid en maatschappij is vervaagd en er is een hoge mate van rationaliteit, holisme en openheid bij de besluit- en beleidsvorming (Fredlund, 1991). Daardoor gaat er veel aandacht uit naar solidariteit, gelijkheid en minder bededen. Zo hebben zowel inwoners van Zweden als buitenlanders het recht om alle publieke documenten, met uitzondering van aan veiligheid gerelateerde documenten, in te zien. Dit was overigens ook onderwerp van discussie ten tijde van het referendum over het lidmaatschap van de EU (Newman en Thornley, 1996). De laatste decennia doet de Zweedse overheid een stapje terug (Newman en Thornley, 1996). De overheid heeft haar positie

geheroriënteerd en opereert steeds vaker op de achtergrond. Het stelt echter nog wel duidelijke kaders en randvoorwaarden vast waarbinnen private partijen interacteren. Deze veranderende verhoudingen tussen publiek en privaat kunnen in één adem worden genoemd met de verkiezingen in 1991 (Kalbro en Mattsson, 1995). Voor het eerst sinds lange tijd werd een niet-socialistische coalitie gevormd. Tot zover de bespreking van het Zweedse planningssysteem. In de volgende paragraaf zal de Zweedse planningspraktijk ten aanzien van infrastructuur en gebiedsontwikkeling uiteengezet worden aan de hand van een drietal voorbeeldprojecten. Deze projecten schetsen een beeld van de planningspraktijk.



Figuur 4.5 – Uitleglocaties Stockholm (Cervero, 1995)

4.6 De planningspraktijk

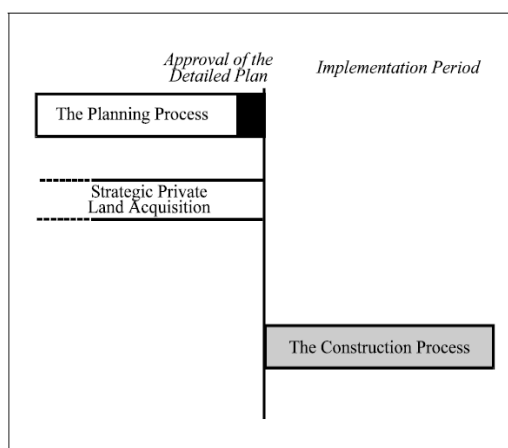
Hoe gaat infrastructuur- en gebiedsontwikkeling in Zweden in zijn werk? Wie neemt het initiatief, welke samenwerkingsvorm wordt gehanteerd en wat is de mate van gerealiseerde vervlechting? De ontwikkelpraktijk ten aanzien van infrastructuur en gebiedsontwikkeling zal aan de hand van vier modellen uiteengezet worden. Drie voorbeeldprojecten zullen aan de hand van deze modellen worden uitgewerkt; de aanleg van een snelweg, noodzakelijke infrastructuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling en de aanleg van stationslocaties. Voor de aanleg van een snelweg is Sodra Lanken als voorbeeld genomen. Voor de noodzakelijke infrastructuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling dient Kista Science City als voorbeeld, een bedrijventerrein gericht op ICT waar naast gebiedsontwikkeling ook de noodzakelijke infrastructuur is gerealiseerd. Het voorbeeld van een stationslocatie is Norra.

Hoewel elk project uniek is stelt Kalbro (2000) dat er in de basis twee factoren zijn die projectontwikkeling beïnvloeden. Allereerst speelt de factor eigendom in het te ontwikkelen gebied een belangrijke rol. Met andere woorden, wie bezit de grond? De tweede factor is de rol van de ontwikkelaar in het planfase. Is de ontwikkelaar actief en betrokken of is het de gemeente die het voortouw neemt? Op basis van deze factoren kan een onderscheid gemaakt worden in een viertal modellen voor projectontwikkeling (Kalbro, 2000). Projecten kunnen hier enigszins afwijken, of de kenmerken kunnen overeen komen met twee modellen hebben, maar elk project is altijd het best onder te brengen bij een van de vier modellen:

	De ontwikkelaar participeert niet actief in de planontwikkeling	De ontwikkelaar en de gemeente stellen gezamenlijk de ontwikkelplannen op
De ontwikkelaar bezit de grond	Model A	Model B
De gemeente bezit de grond	Model C	Model D

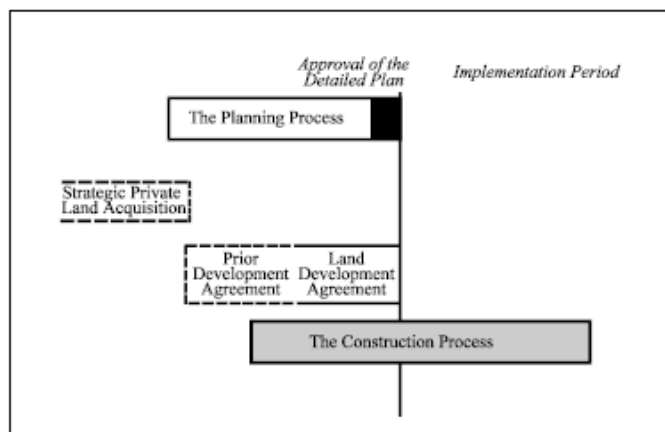
Tabel 4.8 – Ontwikkelmodellen

In het eerste geval, model A, is de grond in bezit van een of meer ontwikkelaars welke niet actief deelnemen bij het opstellen van een gedetailleerd stadsplan. Een dergelijke situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij ontwikkelingen in een reeds bebouwde omgeving, waar in opdracht van de gemeente een herstructurering plaatsvindt. Een belangrijk kenmerk is de aanwezigheid van meerdere grondeigenaren, welke niet of nauwelijks betrokken zijn bij de bouwwerkzaamheden. Daarom wordt de verwerving van de grond, de planning, aanleg van wegen, parken en riolering in het gebied vaak uitgevoerd door de gemeente. Omdat de gemeente bepaald waar, wanneer en hoe de ontwikkeling plaatsvindt, wordt het formele initiatief genomen door de gemeente. Redenen voor dit besluit kunnen een tekort aan woningen of de behoefte voor verbetering van infrastructuur zijn. In dat geval heeft de gemeente dus een legitieme reden om met een initiatief te komen - in het algemeen belang - maar is ze niet diegene die over de grond beschikt. Zodra het gedetailleerde stadsplan is vastgesteld vangt daarmee de realisatie aan. Dit onderdeel in het ontwikkelproces kan binnen model A variëren. Als grondeigenaren over voldoende expertise beschikken mogen zij het gebied binnen de kaders van het plan zelf ontwikkelen. De gemeente draagt dan zorg voor de openbare ruimten. Grondeigenaren mogen het gehele gebied ook zelfstandig ontwikkelen als de gemeente en de ontwikkelaar een ontwikkelovereenkomst sluiten. Daarin zijn afspraken over de invulling van de algemene ruimte en infrastructuur opgenomen. Deze afspraken over bijvoorbeeld groen en wegen moeten dan ook door de ontwikkelaar worden waargemaakt. Bij gebiedsontwikkeling zijn grondeigenaren vaak bereid het gebied zelf te ontwikkelen. Voor infrastructuur geldt vaak het tegenovergestelde; grondeigenaren ontvangen een vergoeding en de regionale of nationale overheid ontwikkelt vervolgens de desbetreffende infrastructuur. Vanwege de hoge transactiekosten, lange procedures en geringe inkomsten zijn particulieren vaak niet in staat zelfstandig infrastructuur te exploiteren. Het eerste ontwikkelmodel is een voorbeeld van binnenstedelijke herontwikkeling. Het grondeigendom is versnipperd, de gemeente draagt zorg voor de infrastructuur en private partijen ontwikkelen hun grond zelf.



Figuur 4.6 – Ontwikkelmodel A

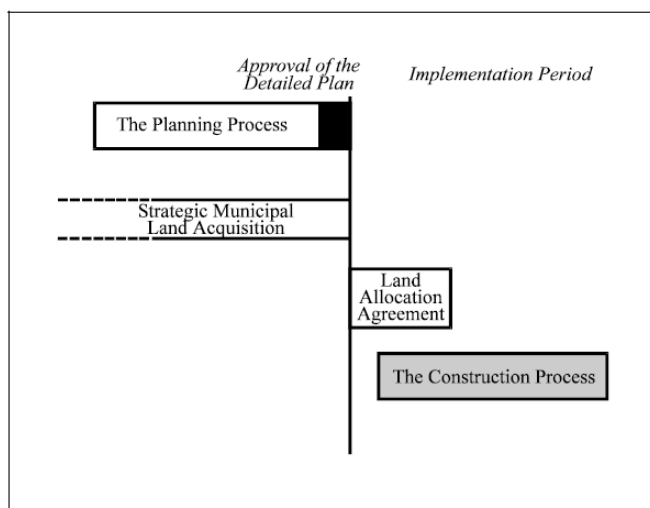
Bij model B is eveneens de ontwikkelaar in het bezit van de grond, maar stellen de ontwikkelaar en de gemeente gezamenlijk het gedetailleerde stadsplan op. Daardoor is (zijn) de ontwikkelaar(s) bij model B al in een vroegtijdig stadium betrokken bij het ontwikkelproces. Om hieraan deel te kunnen nemen dient de ontwikkelaar te beschikken over voldoende expertise. Qua kenmerken vertoont dit ontwikkelmodel veel overeenkomsten met ontwikkelmodel A. De wijze waarop het stadsplan tot stand komt kan echter verschillen bij dit ontwikkelmodel. De gemeente kan enkel toezien en op de achtergrond acteren terwijl de ontwikkelaar het voortouw neemt bij het opstellen van het stadsplan. De belangrijkste taak van de gemeente is dan het af- of goedkeuren van het ingediende stadsplan en het



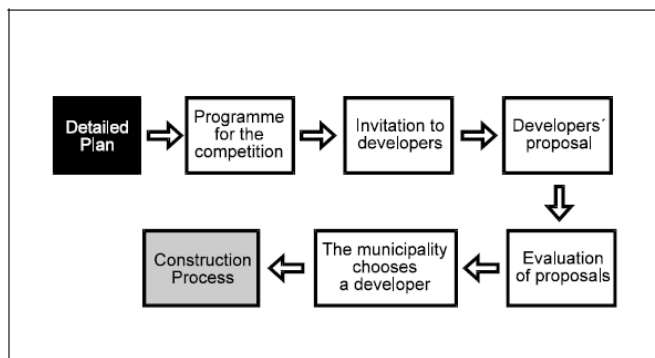
Figuur 4,7 – Ontwikkelmodel B

betrokken. Ze hebben ervaring met het opstellen van gedetailleerde stadsplannen en laten dit proces vaak - al dan niet gedeeltelijk - parallel lopen aan de ontwikkelfase.

Model C doet zich voor indien de gemeente zowel over de grond beschikt als zelf het gedetailleerde stadsplan opstelt. In deze eerste fase is de gemeente dus de belangrijkste en enige actor. Zodra het plan is opgesteld worden een of meer ontwikkelaars aangesteld. In de praktijk betekent dit vaak dat het stadsplan minder gedetailleerd is omdat in deze fase nog niet samengewerkt



Figuur 4.8 – Ontwikkelmodel C

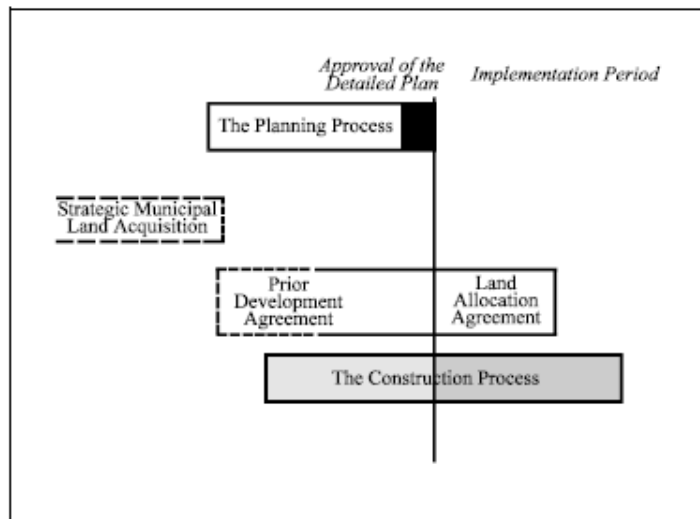


Figuur 4.9 – DDP-procedure

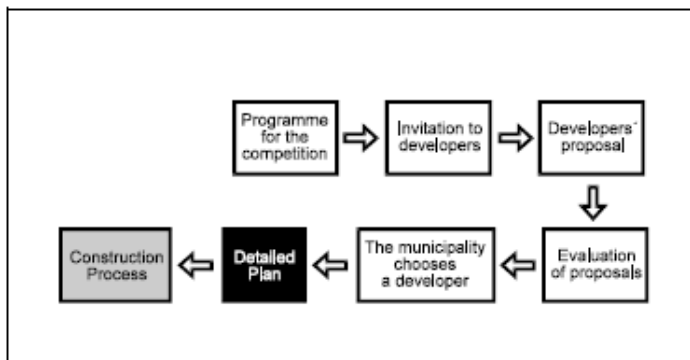
zorgdragen voor de bijbehorende formele procedures als consultatie, het openbaar maken van de documenten en het in werking laten treden daarvan. Een belangrijk voordeel voor de ontwikkelaar is dat men het opstellen van het gedetailleerde stadsplan parallel kan laten lopen met de ontwerpfasen en de realisatiefase. Dit geldt zeker voor projecten met een lange tijdschikhorizon. Omdat de grond in bezit is van de ontwikkelaar, sluiten de gemeente en de ontwikkelaar een ontwikkelovereenkomst. In deze overeenkomst staan afspraken over de specifieke invulling van het gebied. Bij het tweede ontwikkelmodel zijn vaak grote en invloedrijke projectontwikkelaars

wordt met ontwikkelaars. Met andere woorden, in het stadsplan is enkel de bestemming, de termijn en in grote lijnen de verdeling tussen infrastructuur, openbare ruimten en groen opgenomen. Op basis daarvan kunnen ontwikkelaars met voorstellen komen voor het gebied. Nadat de voorstellen zijn beoordeeld op basis van enerzijds kwaliteit en anderzijds het kostenplaatje wordt een keuze gemaakt tussen de ingediende voorstellen. De gemeente sluit vervolgens een overeenkomst (land allocation agreement) met de ontwikkelaar. Daarin wordt de grond overgedragen aan de ontwikkelaars. Hierin zijn ook afspraken aangaande de realisatie en verantwoordelijkheden opgenomen. Bij dit ontwikkelmodel is de gemeente dus in het bezit van de grond en stelt ze zelf een gedetailleerd stadsplan op voor het gebied. Dit stadsplan is globaal en wordt in een later stadium nader gespecificeerd als private partijen voorstellen hebben ingediend. Op basis van de ingediende voorstellen worden een of meerdere ontwikkelaars geselecteerd.

In het vierde en laatste geval is de gemeente eigenaar van de grond en stellen de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk de plannen op. De gemeente beschikt echter al voor deze planfase over de grond of heeft deze reeds strategisch verworven. Dit komt overeen met de strategische landaankopen uit model C. In een vroegtijdig stadium wordt vervolgens door de gemeente een ontwikkelaar aangesteld die wordt betrokken bij de planfase. Dit ligt in lijn met model B. Vrijwel tegelijkertijd wordt met een of meer ontwikkelaars een voorovereenkomst gesloten over de ontwikkeling. Ze worden geselecteerd voordat het gedetailleerde stadsplan wordt vastgesteld. Immers, de



Figuur 4.10 – Ontwikkelmodel D



Figuur 4.11 – DDP-procedure

voorstellen dienen als input voor het nog op te stellen stadsplan. Parallel aan de planfase en nadat de intentieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar(s) is gesloten wordt begonnen met de realisatie.

Voorbeeldprojecten

De voorbeeldprojecten trachten de ontwikkelpraktijk ten aanzien van gebiedsontwikkeling inzichtelijk te maken. De keuze voor de drie projecten is tot stand gekomen in samenspraak met Bosse Bergman, senior onderzoeker aan de KTH Universiteit. De gekozen voorbeeldprojecten zijn dan ook illustratief voor de Zweedse ontwikkelpraktijk ten aanzien van gebiedsontwikkeling en infrastructuur.

Sodra Lanken behelst de aanleg van een snelweg van in totaal zestien kilometer. Het project is opgedeeld in drie deelprojecten: “the Northern Link”, “the Eastern Link” en “the Southern Link”. Het project maakt deel uit van het zogenaamde Dennis Package. Dit brede pakket aan maatregelen is vernoemd naar de destijds politicus Bengt Dennis die de overheidsinvesteringen in infrastructuur diende te begeleiden. De maatregelen hebben als doel de verschillende knelpunten in het vervoerssysteem in Stockholm weg te nemen door grootschalige investeringen in zowel weg- als OV-infrastructuur. In de beschrijving van het voorbeeldproject zal de focus liggen op de “the Southern Link”. Dit project heeft een lengte van zes kilometer, waaronder een tunnel van 4.5 kilometer en verschillende op- en afritten (OmegaCentre, 2009). De ontwikkeling van Sodra Lanken betreft alleen infrastructuurontwikkeling. In eerste instantie was het de bedoeling dat de snelweg zou fungeren als tolweg. Met de tolinkomsten kon een groot deel van de kosten voor de aanleg van de snelweg worden gedekt. Maar na maatschappelijke discussies en politieke debatten werd besloten dat in het kader van de vervoersongelijkheid een reguliere snelweg zou worden (Bergman, 2009). De nieuwe snelwegen maken de ringweg compleet, het zijn als het ware de *missing links* van de ringweg van Stockholm. Het initiatief voor de aanleg van de snelweg is genomen door de overheid in 1990. Het motief waren de vele opstoppen en het drukke verkeer in het stadscentrum van Stockholm. In 1994 is door de gemeente Stockholm het gedetailleerd stadsplan goedgekeurd. In de drie daarop volgende jaren zijn de grondeigenaren onteigend. In 1997 is men daadwerkelijk begonnen met de aanleg en het uitgraven van de tunnel. Zeven jaar later, in 2004, is de realisatiefase afgerond en is de snelweg in gebruik genomen. In 2006 maakten 60.000 auto's per dag gebruik van de nieuwe tunnel (Stockholm County Council, 2006). De totale kosten voor de drie deelprojecten worden geschat op 1 miljard euro. Het

project is in zijn geheel gefinancierd door de overheid. De situering en milieuwetgeving hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het ontwerp van het tracé. De keuze voor de ondertunneling is gelegen in de juridische restricties door de nabijheid van woongebieden en de berg van Danvik. Bij het project zijn een veelvoud van actoren betrokken. Zijn het niet de belangenorganisaties die middels lobbyen trachten de aanleg te verhinderen, dan waren het wel de architecten, bouwbedrijven als onderhoudsbedrijven die deelnamen in de PPS (OmegaCentre, 2009). Het voorbeeldproject Sodra Lanken vertoont de meeste overeenkomsten met het derde ontwikkelmodel. De overheid heeft zelf het initiatief genomen, het gedetailleerde stadsplan vastgesteld en vervolgens de benodigde grond verworven middels onteigening. In dit stadsplan is het toekomstige tracé van de snelweg vastgesteld. In deze fase is nog niet samengewerkt met ontwikkelaars, daarom is de specifieke invulling van het plan in een later stadium pas verder uitgewerkt. De mate van vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur is laag te noemen. Het betreft in de basis enkel infrastructuurontwikkeling, er is slechts op enkele plekken uit financiële en ruimtelijke overwegingen rekening gehouden met het bestaande ruimtegebruik. De noodzaak van de aanleg was groot en men had weinig keus wat betreft het tracé van de snelweg.

Het tweede project is het Kista Science Park. Het Kista Science Park behelst de herontwikkeling van een voormalig militair oefenterrein in een ICT-cluster. De gebiedsontwikkeling bestaat hoofdzakelijk uit werkfuncties. De infrastructuur op dit bedrijventerrein bestaat uit de noodzakelijke infrastructuur. Het begrip 'noodzakelijk' heeft echter een andere betekenis dan de betekenis van het begrip in de Nederlandse planningspraktijk. Het Kista Science Park is gelegen op de grens van de gemeente Stockholm. Daardoor zijn vanuit de ambtelijke organisatie een viertal gemeenten bij de ontwikkeling betrokken bij de herontwikkeling. Immers, bedrijventerreinen met een dergelijke omvang ontstijgen het niveau van de gemeente. Het initiatief voor de herontwikkeling van het gebied is gekomen vanuit de markt (Bergman, 2009). Er was behoefte aan een concentratie van soortgelijke ICT-bedrijven die voorheen voornamelijk in de binnenstad waren gesitueerd (Sandberg, 2007). Private ontwikkelaars en de toekomstige gebruikers zijn verantwoordelijk voor de planontwikkeling. Ze hebben dan ook het gedetailleerde stadsplan voor het gebied zelfstandig opgesteld (Kalbro, 2009). De planontwikkelingskosten voor de gemeente Stockholm zijn dan ook minimaal. De grond was in eigendom van vier gemeenten. Voor de gemeenschappelijke en integrale ontwikkeling van het gebied is een gemeenschappelijke exploitatie maatschappij (GEM) opgericht waarin zowel publieke als private partijen hebben deelgenomen. In deze PPS worden de risico's, kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling gedeeld. Bovendien heeft de GEM een integrale gebiedsontwikkeling tot gevolg gehad (Sandberg et. al., 2007). Het gebied is vandaag de dag erg in trek bij bedrijven uit met name de kennissector. Daardoor de gemeente Stockholm besloten het gebied verder te ontwikkelen naar een centrum voor elektronica (Agentschap NL, 2010). Het project heeft een looptijd van ongeveer twintig jaar en is uitgegroeid tot een hoogwaardig centrum voor ICT. Naar goede Stockholmse traditie is het park in de beginfase aangesloten op het OV-netwerk van Stockholm middels de metro. In 1972 is men begonnen met de bouw van verschillende woontorens en vrij snel daarna, in 1977, is het park aangesloten op het openbaar vervoer. Doordat het gebied zich snel heeft uitgebreid heeft de gemeente Stockholm in de jaren '80 besloten er een light-rail aan te leggen (zie: afbeelding 4.19). In diezelfde periode vestigden zich een groot aantal telecombedrijven zich aldaar vanwege de goede geografische ligging en verbindingen met Stockholm en het buitenland middels Arlanda International Airport. Vandaag de dag zijn hier de hoofdkantoren van "Ericsson", "IBM" en "Nokia" gevestigd. De mate van vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is hoog te noemen. De initiatieffase, de planontwikkelingsfase en de realisatiefase zijn grotendeels parallel verlopen (Bergman, 2009). In financieel opzicht is er sprake van een hoge mate van vervlechting. Door de oprichting van een GEM worden alle kosten, risico's en opbrengsten door de deelnemende partijen gedeeld. Opvallend is de holistische planningsbenadering die wordt nagestreefd bij deze vorm van gebiedsontwikkeling. Indien men besluit een gebied te (her)ontwikkelen wordt al in een vroegtijdig stadium nagedacht over de bereikbaarheid. Ruimtelijk gezien is het dan ook vervlochten met de infrastructuur, in het bijzonder het openbaar vervoer. Het institutioneel systeem ligt hier niet aan ten



Figuur 4.12 – Light-rail Kista Science Park

grondslag, dit is eerder te wijten aan de Zweedse duurzame planningstraditie.

Het voorbeeldproject Kista Science City behelst in hoofdzaak gebiedsontwikkeling. De grond was bij aanvang in eigendom van de gemeente Stockholm, het initiatief voor de herontwikkeling is afkomstig van marktpartijen. De gemeente heeft vervolgens haar wensen voor het gebied in grote lijnen aangegeven. Binnen deze kaders hebben marktpartijen dan ook initiatieven ingediend en uiteindelijk zelfstandig een gedetailleerd stadsplan opgesteld. Voor de realisatie van het bedrijventerrein is een GEM opgericht waarin zowel de overheid als private partijen deelnamen. Kista Science City vertoont de meeste overeenkomsten met het vierde ontwikkelmodel. Interessant bij deze gebiedsontwikkeling is de holistische planningsbenadering. Hoewel infrastructuur en gebiedsontwikkeling institutioneel gezien gescheiden zijn, is het in Zweden een ongeschreven regel beiden integraal te ontwikkelen.

Het derde en laatste voorbeeldproject is de ontwikkeling van Norra, een stationslocatie (zie: afbeelding 4.20). Hoewel dit voorbeeldproject zich nog in de beginfase bevindt, is de ontwikkeling van

Norra station illustratief voor de ontwikkelpraktijk ten aanzien van stationslocaties. Het plangebied bestaat vandaag de dag hoofdzakelijk uit infrastructuur en heeft een omvang van 44 hectare (Vagverket, 2010). De wens is om de infrastructuur te overdekken en de vrijgekomen ruimte daarboven te gebruiken voor woon- en werkdoeleinden; 3500 appartementen en 12000 arbeidsplaatsen. In het jaar 2025 dient het geheel gerealiseerd te zijn. Het initiatief voor de herontwikkeling is afkomstig van Jernhusen. De bouw van een nieuw ziekenhuis heeft ook bijgedragen aan het nut en de noodzaak tot een transformatie van het station. De belangrijkste actor is Jernhusen. Jernhusen heeft de grond op en rondom het station in eigendom. Jernhusen heeft het



Figuur 4.13 – Stationslocatie Norra (Vagverket, 2010)

gedetailleerd stadsplan opgesteld. Door hun expertise en ervaring met stationslocaties is dit proces deels parallel verlopen aan de ontwikkelfase. De gemeente Stockholm heeft hier enkel op toegezien. Wel heeft de gemeente Stockholm zorg gedragen voor de afwikkeling van alle formele procedures. De totale kosten worden geschat op 110 miljoen euro (Vagverket, 2010). De opbrengsten als gevolg van de vastgoedontwikkeling worden geschat op 55 miljoen euro (Groth, 2009). De opbrengsten uit de vastgoedontwikkeling vormen de helft van de totale kosten. Verwacht wordt dat Jernhusen in het geval van Norra 35% bijdraagt aan de financiering van de infrastructuur (Wiberg, 2009). In monetaire zin komt dit uit op een bijdrage van bijna twintig miljoen euro aan het regionale bestuursorgaan. Logischerwijs is er weinig informatie voorhanden over de realisatie. Volgens Groth (2009) ligt het in lijn der verwachting dat er een PPS tot stand komt: *“station area redevelopment compromises large investments, many actors, complexity and a long-term character, therefore actors will decide to create a PPS”* en *“every actor deals with his own business”*. Met andere woorden, overheden dragen zorg voor de juridische aspecten, de Stockholm County Council bouwt in samenwerking met de nationale autoriteiten de infrastructuur en Jernhusen ontwikkelt het vastgoed. Het voorbeeldproject Norra behelst zowel infrastructuur als functies gerelateerd aan gebiedsontwikkeling. Norra vertoont de meeste overeenkomsten met het tweede ontwikkelmodel; Jernhusen heeft het formele initiatief genomen en is verantwoordelijk voor het gedetailleerde stadsplan, de overheid acteert op de achtergrond en de initiatief- en de realisatiefase lopen deels parallel. De mate van vervlechting is bij stationslocaties hoog. Procedures lopen parallel, er is sprake van meervoudig ruimtegebruik en er vindt verevening plaats.

Uit de uitgevoerde interviews en de bestudeerde cases blijkt dat het primaat bij infrastructuurontwikkeling (A) bij de overheid ligt; de gemeente neemt het initiatief, stelt een gedetailleerd stadsplan vast en verwerft de benodigde gronden. In deze fase wordt niet samengewerkt met ontwikkelaars. Tijdens de realisatiefase worden de private partijen betrokken. Dan is dus pas sprake van publiekprivate samenwerking. De mate van vervlechting is in dit eerste geval laag te noemen. Bij noodzakelijke infrastructuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling (B) komt het initiatief vaak vanuit de markt. Het ontwikkeling en het gedetailleerde stadsplan worden - al dan niet in samenspraak met de overheid - door marktpartijen geïnitieerd en opgesteld. Gemeenten stellen wel het speelveld en de spelregels voor dit interactiespel vast. ‘Noodzakelijke infrastructuur’ heeft echter

een andere betekenis in de Zweedse planningspraktijk. De aard en kwaliteit van de infrastructuur is in vergelijking met de Nederlandse praktijk divers en hoog te noemen. Geen gebiedsontwikkeling zonder degelijke infrastructuur, geen infrastructuur zonder het draagvlak door gebiedsontwikkeling. Stationslocaties (C) verschillen van bovenstaande voorbeelden vanwege het feit dat de grond op en nabij stations in het bezit is van Jernhusen. Jernhusen is tot stand gekomen na de grootschalige privatisering in het openbaar vervoer in de jaren '90. Jernhusen opereert als een commercieel bedrijf, al heeft het van origine natuurlijk wel een overheidsachtergrond. Jernhusen is een grote en invloedrijke speler op de markt voor gebiedsontwikkeling. Het ontwikkelt zelf of in samenwerking met de gemeente gedetailleerde stadsplannen voor de ontwikkeling van stationslocaties. Het initiatief voor de ontwikkeling van stationslocaties is vaak afkomstig vanuit de markt, in de vorm van Jernhusen. In een PPS draagt de overheid zorg voor de juridische aspecten, het regionale bestuursorgaan bouwt en financiert de infrastructuur en Jernhusen ontwikkelen de woon- en werkfuncties. De opbrengsten uit de vastgoedontwikkeling worden deels gebruikt om de infrastructuur te financieren. Vandaag de dag bemoeilijkt de financiering vaak de doorgang van grootschalige infrastructuurprojecten. Een monetaire bijdrage vanuit de markt kan daarom bevorderend werken voor de voortgang van projecten.

Kortom, bij infrastructuurontwikkeling heeft de gemeente vaak de grond in bezit en is het verantwoordelijk voor de planontwikkeling. Bij noodzakelijke infrastructuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling heeft de gemeente - al dan niet na strategische grondverwerving - vaak de grond in eigendom. De ontwikkelaar en in mindere mate de gemeente stellen gezamenlijk ontwikkelplannen op. In het laatste geval, stationslocaties, is Jernhusen eigenaar van de grond. Deze actor is ook verantwoordelijk voor de ontwikkelplannen.

	De ontwikkelaar participeert niet actief in de planontwikkeling	De ontwikkelaar en de gemeente stellen gezamenlijk de ontwikkelplannen op
De ontwikkelaar bezit de grond		C
De gemeente bezit de grond	A	B

Tabel 4.9 – Ontwikkelmodellen

Hoofdstuk 5 – Hammarby Sjöstad

In de komende hoofdstukken wordt het empirische deel van het onderzoek besproken. Dit empirische deel bestaat uit een tweetal casestudies. De cases bevinden zich beide in Stockholm en zijn ruimtelijke investeringsprojecten waar zowel gebiedsontwikkeling als infrastructuur worden en/of zijn gerealiseerd. In dit vijfde hoofdstuk komt Hammarby Sjöstad aan de orde. Naast Södra Lanken is Hammarby Sjöstad het grootste ruimtelijke investeringsproject van Stockholm in het laatste decennium (Johansson en Svane, 2002). Het project geniet zowel nationaal als internationaal grote bekendheid en aanzien, grotendeels veroorzaakt door het duurzame karakter van de gehele wijk. De focus in dit onderzoek zal echter liggen op een onderdeel daarvan, namelijk de vervlechting van infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Gezien de omvang, de gemeentelijke organisatie en coördinatie en de hoge milieudoelstellingen is Sjöstad een uniek project voor Zweedse begrippen. Het is vandaag de dag uitgegroeid tot een complete stad ten zuidoosten van het stadscentrum van Stockholm. Hammarby Sjöstad kenmerkt dan ook de verandering in het ruimtelijk beleid van uitbreiding naar inbreiding (Pemer, 2001). Jan-Willem Wesselink, hoofdredacteur van het vakblad *Stedelijk Interieur*, noemt het een uiterst merkwaardig gevoel als je door de wijk loopt: “alles klopt” en “de kracht lijkt te zitten in de detaillering. En dan niet van een enkel ding, maar over het hele project heen”. In het volgende hoofdstuk zal het project Stockholm City West uiteengezet worden. Stockholm City West behelst de herontwikkeling van het transportknooppunt in Stockholm in combinatie met vastgoedontwikkeling. Stockholm City West is een zeer complex ruimtelijk investeringsproject vanwege het lange termijn karakter en de betrokkenheid van een veelvoud van actoren met conflicterende belangen. Dit project is nog volop in ontwikkeling. Daarom zal bij dit project juist meer de focus liggen op de besluitvorming en het planproces. De data voor beide cases is onder andere verzameld middels uitgevoerde observaties ter plekke, interviews met betrokken actoren van zowel de overheid, private partijen en wetenschappers van de KTH universiteit te Stockholm als een literatuurstudie.

Beide casestudies zullen op eenzelfde wijze in dit onderzoek worden uitgewerkt. Allereerst zullen beide projecten inhoudelijk kort worden toegelicht. In deze paragraaf komt de geschiedenis en achtergrond van het project aan de orde. Vervolgens komt in de tweede paragraaf de lokale institutionele setting en de daaruit voortvloeiende objectieve afhankelijkheden aan bod. In de derde paragraaf wordt een uitgebreide project- en procesbeschrijving gegeven. Vervolgens worden in dezelfde paragraaf de gepercipieerde afhankelijkheden uiteengezet. In de vierde paragraaf worden de projecten geplaatst op de vervlechtingsladders uit het derde hoofdstuk. Tot slot zal in de laatste paragraaf worden teruggekoppeld naar de centrale vraagstelling. Welke leerlessen zijn er te trekken uit de casestudies voor de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk met betrekking tot de vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling?

5.1 Achtergrond

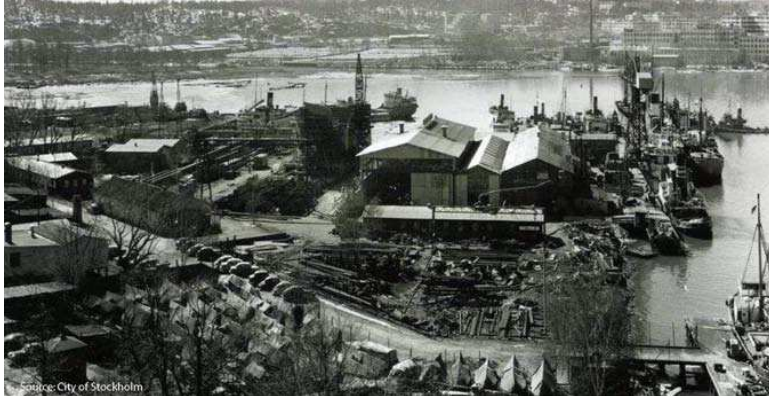
Het Hammarby meer (*Hammarby Sjö*) is gelegen ten zuidoosten van het stadscentrum van Stockholm en scheidt het eiland Söderalm van Nacka (zie: bijlage 4). Het gebied rondom dit meer, waar vandaag de dag Hammarby Sjöstad is herrezen, heeft in de historie echter meerdere gedaanteverwisselingen ondergaan (Fränne, 2007). Lange tijd, tot begin twintigste eeuw, heeft het meer gediend als scheiding tussen de stad en de groene omgeving. In 1720 herbergde het gebied het Danvikshospital en werd de rurale omgeving gebruikt voor patiënten om in alle rust te kunnen herstellen (Maleitzke, 2005). Het was destijds ook een populaire bestemming voor excursies voor bewoners van het zuidelijke district Söderalm (zie: afbeelding 5.1).

Het natuurgebied en de ecologische waarden werden echter verwoest toen hier begin twintigste eeuw een weg werd aangelegd (Fränne, 2007). In diezelfde periode heeft de gemeente het ziekenhuis in verband met de goede geografische ligging gekocht om het gebied te kunnen transformeren in een industriegebied.



Figuur 5.1 - de postindustriële periode (Gaffney et. al., 2007)

Later, in 1914, is het kanaal uitgegraven door de berg van Danvik. Daardoor stond het Hammarby meer in directe verbinding met de Baltische zee. De gemeente Stockholm heeft in het jaar 1917 besloten de overige grond ten zuiden van het meer aan te kopen met het oog op industriële ontwikkeling (Secure, 2009). Mede door de bestemmingsverandering is het gebied na de Eerste Wereldoorlog uitgegroeid tot een gerenommeerd industriegebied. Vanwege het kanaal en de goede verbindingen met het achterland was het in trek bij bedrijven, waaronder General Motors en een gloeilampenfabriek (Ericson & Bodén, 2002). Tot eind jaren '80 heeft het gebied dan ook gediend als industriegebied. Na verloop van tijd werd het echter rommelig en groeide het uit tot een broeinest voor illegale activiteiten (zie: afbeelding 5.2). De activiteiten hadden veel en ernstige vervuiling tot gevolg. Deze vervuiling is ook een van de stimulerende factoren geweest voor de radicale verandering in het gebied (Poldermans, 2005).



Figuur 5.2 - de industriële periode (Gaffney et. al., 2007)

Bovendien verschoof het accent van een meer op industrie gebaseerde economie naar een economie met het accent op technologie. Daarnaast verwachtte men een groei van het aantal inwoners in Stockholm tot het jaar 2030 van 600.000. Om deze groei te kunnen accommoderen was er behoefte aan grootschalige ontwikkellocaties (Maleitzke, 2005).

5.2 De lokale plannigcontext

Hammarby Sjostad is gesitueerd ten zuid-oosten van het stadscentrum van Stockholm. Naast het in kaart brengen van de afhankelijkheden tussen de betrokken actoren in de gebiedsontwikkeling zelf, is ook de planningscontext in Zweden en in het bijzonder de planningscontext in Stockholm van invloed op de gerealiseerde vervlechting. Met andere woorden, de lokale meer uniforme institutionele setting in Stockholm en de daaruit voortvloeiende afhankelijkheden zijn naast de unieke projectkenmerken van Hammarby Sjostad een van de bepalende factoren voor de mate van vervlechting. Daarom wordt in deze tweede paragraaf allereerst ingegaan op deze planningscontext.

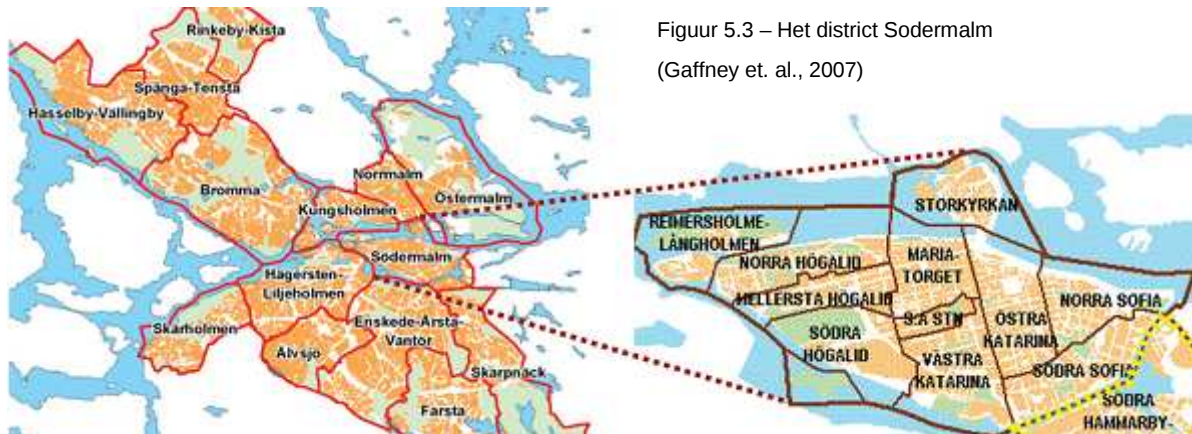
De regio waar de gemeente Stockholm onderdeel van uitmaakt is de zogenaamde *Greater Stockholm Region*. Deze regio is opgebouwd volgens het "vinger" concept (Maleitzke, 2005). Dit idee is geboren in de jaren '60, waarbij het centrum zeer dichtbevolkt is en nieuwe ruimtelijke ontwikkeling plaatsvond in een lineair patroon vanuit deze binnenstad. Centraal in dit concept staat de metro. Het idee was om nieuwe centra te ontwikkelen langs deze verbinding op de stations, zodat de bedrijvigheid en commerciële voorzieningen zich aldaar konden vestigen. Hierin heeft de overheid een centrale rol ingenomen, zowel juridisch en beleidsmatig met het uitbrengen van visies en stadsplannen als actief, door zelf deel te nemen in ontwikkelprocessen (Ducas, 2000). Dit wordt mede veroorzaakt doordat Zweedse gemeenten altijd veel grond in eigendom hebben gehad. Zo had de gemeente Stockholm in 1970 nog 68% van alle grond in bezit.

Het regionale bestuursorgaan is in Zweden over het algemeen zwak te noemen, met uitzondering van de Stockholm County Council (Regionplane- och trafikkontoret, 2006). Deze regio is in 1971 ontstaan en bestaat in totaal uit 26 gemeenten. Het heeft in totaal 1,8 miljoen inwoners en een oppervlakte van 6500km². Slechts 10% daarvan is bebouwd, de overige 90% bestaat uit water, natuur en landbouwgrond. De *Greater Stockholm Region* wordt bestuurd door de *Stockholm County Council*. Dit bestuursorgaan is verantwoordelijk voor het regionale ontwikkelingsplan. Deze planvorm is niet bindend, maar heeft vooral een sturende en coördinerende functie. Daarnaast adviseert het regionale bestuursorgaan de verschillende gemeenten over nieuwe ruimtelijke ontwikkeling (Ducas, 2000). Het huidige regionale plan voor de Greater Stockholm Region is in 2001 aangenomen. De zeer globale uitgangspunten zijn een goede internationale concurrentiepositie, gelijke maar goede leefomstandigheden en een duurzame leefomgeving (Regionplane- och trafikkontoret, 2006). Ook op het gebied van milieu is men erg innovatief en progressief gebleken (Maleitzke, 2005). Dit wordt deels veroorzaakt door de lange aanwezigheid van zware industrie in het land en de rijke natuurlijke omgeving. Men is erg vooruitstrevend met het verminderen van uitstoot, het openbaar vervoer, schone energie, afvalverwerking en nieuwe technologieën. Vooralsnog ligt het economisch zwaartepunt in de regio op Stockholm en in het bijzonder op de oude binnenstad. Wat betreft ruimtelijke planning ligt het accent in dit regionale plan dan ook op het creëren en versterken van de verschillende subcentra in de

regio door publieke investeringen in infrastructuur. En dan met name door het wegnemen van knelpunten door investeringen in het regionale openbaar vervoer (Regionplanne- och trafikkontoret, 2006).

Qua bevoegdheden en verantwoordelijkheden verschilt de Stockholm County Council van andere counties. Naast sociale voorzieningen en de gezondheidszorg is dit bestuursorgaan namelijk de enige county in Zweden die ook verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer en regionale planning (Ducas, 2000). Omdat alle nieuwe ruimtelijke ontwikkeling aangesloten dient te worden op het openbaar vervoer, speelt het regionale orgaan een sleutelrol bij gemeentelijke ruimtelijke investeringsprojecten. Door deze verdeling van bevoegdheden zijn actoren dus mede afhankelijk van de planning van infrastructuur bij gebiedsontwikkeling. De planning van infrastructuur vindt overigens altijd wel plaats in samenspraak met de desbetreffende betrokken gemeente(n). Indien het gaat om infrastructuur van nationaal belang als vliegvelden en autowegen, komen de nationale autoriteiten in beeld. Deze rolverdeling is echter onduidelijk (Fränne, 2007); het komt meermaals voor dat nationale autoriteiten zich bemoeien met regionale infrastructuur, en andersom, dat lokale en regionale organen zich bezighouden met nationale infrastructuur. De inkomsten van het regionale orgaan worden gegenereerd door het heffen van inkomstenbelasting. In het jaar 2000 was dit percentage 10%, in 2009 is dit echter opgelopen tot 12,1% (Ducas, 2000; Stockholms Lans Landsting; 2008). Het budget voor de County Council bedroeg in 2009 ongeveer 68 miljard SEK (Stockholms Lans Landsting, 2010). Gemiddeld wordt 21% daarvan besteed aan openbaar vervoer gerelateerde projecten en 66% aan sociale voorzieningen en de gezondheidszorg (Ducas, 2000). Kortom, de Stockholm County Council speelt een belangrijke rol bij ruimtelijke ordening in Stockholm. Het is naast sociale voorzieningen en de gezondheidszorg ook verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. Bovendien heeft het orgaan financieel gezien veel mogelijkheden door het heffen van inkomstenbelasting.

Stockholm is veruit de grootste agglomeratie in de Greater Stockholm Region. Het heeft een oppervlakte van 187km² dat vrijwel in zijn geheel is bebouwd. Stockholm is opgedeeld in 18 subdistricten (zie: afbeelding 5.3). Het stadsdeel Hammarby Sjöstad maakt deel uit van het district Södermalm.



Figuur 5.3 – Het district Södermalm
(Gaffney et. al., 2007)

Het hoogste en belangrijkste bestuursorgaan in Stockholm is de *City Council*. Dit bestuursorgaan is verantwoordelijk voor alle lokale aangelegenheden als educatie, (lokale) sociale voorzieningen, cultuur, openbare ruimte en het wegennet (Ducas, 2000). Binnen deze *City Council* opereren vierentwintig verschillende departementen. De grootste afdelingen in het kader van ruimtelijke planning zijn het departement ruimtelijke planning (stadsbyggnadskontoret) en infrastructuur (gatu-och-fastighetskontoret). Stockholm is het vervoersknooppunt van Zweden. Door de vele rivieren, wateren en bergen is de infrastructuur in Stockholm uitgegroeid tot een aaneenschakeling van bruggen en tunnels. Het openbaarvervoersysteem in Stockholm is steeds meegegroeid met de stedelijke ontwikkeling, waarbij met name het metronet een zware functie heeft gekregen (Ministerie VenW, 2003). Het OV-knooppunt is T-Centralen, het hoofdstation van Stockholm waar trein, bus, auto, metro en de light-rail tezamen komen. In totaal zijn er in Stockholm drie metrolijnen; de groene lijn van Hasselby Strand naar Farsta Strand, de blauwe lijn van Kungsträdgården naar Akalla en Hjulstra en de rode metro-lijn van Morby Centrum naar Norsborg en Fruängen. In Stockholm zijn bovendien drie hoofdspoorwegen; de Saltsjobanan, Roslagsbanan en de Pendeltåg. Daarnaast zijn er nog eens drie light-rail verbindingen; de Nockebybanan, Lidingöbanan en de Tvärbanan. De Tvärbanan rijdt tussen Alvik en Sickla Udde, in Hammarby Sjöstad. Deze Tvärbanan is kort na de omwisseloperatie van

links- naar rechtsrijden verkeer gerealiseerd. Dit systeem maakte deel uit van een pakket bereikbaarheidsmaatregelen (Dennis package) voor de gehele regio. Sinds de opening in 2000 blijkt het systeem een groot succes te zijn (Ministerie VenW, 2003). Er zijn diverse studies gaande om het systeem nog verder uit te breiden in noordelijke richting, met metro-knooppunt Slussen en een verregaande integratie met de Saltsöbana. Een fijnmazig busnet en een RER-achtig stoptreinsysteem complementeert het geheel. Voorts zijn er diverse aanvullende railsystemen, waaronder drie smalspoorlijnen en enkele tramlijnen (Ministerie VenW, 2003). Een belangrijk gegeven in dit kader is de aansluiting van de ene vervoersmodaliteit op de andere. Zo kruisen de metro, trein en light-rail elkaar regelmatig. Op veel plekken kan daarom worden overgestapt, waardoor het openbaar vervoer zeer effectief en efficiënt is.

Van oudsher zijn in Nederland de visies en de daarop aansluitende bestemmingsplannen het richtinggevend kader voor verdere initiatieven. De ontwikkeling van Hammarby Sjöstad is ook niet uit de lucht komen vallen. Gebiedsontwikkelingen met een dergelijke omvang zijn onderhevig aan gemeenschappelijke discussies, wet- en regelgeving, politieke debatten en planningsstrategieën (Johansson en Svane, 2002). Leidraad voor ruimtelijke ontwikkeling in Stockholm zijn het 'Stockholm City Plan 99' en 'Stockholm 2030' (Stockholm, 2010). De gemeente heeft in het stadsplan (1999) verschillende gebieden die voor woningbouw in aanmerking kwamen aangewezen. De meerderheid van deze gebieden bestonden uit voormalige binnen de bebouwde kom gelegen industriegebieden. Het motto was *'build the city inwards'*. Met andere woorden, nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mocht enkel plaatsvinden op reeds bebouwd gebied binnen de gemeentegrenzen.

Hoewel dit stadsplan stamt uit 1999, staat inbreiding al veel langer voor op de politieke agenda (Pemer, 2001). Binnen de gemeentegrenzen van Stockholm zijn zo nog een drietal voormalig industriegebieden herontwikkeld (Fränne, 2007). Zo worden Kungsholmen, Norra Djurgårdsstaden-Hjorthagenen Arstadal de komende jaren ook getransformeerd in een modern stadsdeel.

De visie 'Stockholm 2030' is pas begin 2000 aangenomen, maar weerspiegelt ook het ruimtelijk beleid uit de jaren '90 (Stockholm City Council, 2007). Hierin zijn globale maar uiterst stricte doelstellingen opgenomen over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Stockholm. Het document vormt dan ook het vertrekpunt voor de verdere uitwerking van alle stedenbouwkundige plannen voor Stockholm, zo ook de plannen voor Hammarby Sjöstad. Het accent van 'Stockholm 2030' ligt op inbreiding en het versterken van de reeds bebouwde omgeving. Vrijwel alle strategieën zijn hier dan ook op gericht (zie: kader). Inbreiding is feitelijk het uitbreiden, maar dan naar binnen: bouwen binnen bestaande contouren of binnen de bebouwde kom of het opvullen van lege plaatsen in de bebouwde kom (de Vree, 2010). Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat deze nieuwe ruimtelijke ontwikkeling goed bereikbaar dient te zijn met het openbaar vervoer. Bovendien dient deze ruimtelijke ontwikkeling te worden ingepast in het stadsbeeld. De plannen voor Hammarby Sjöstad liggen dan ook in het verlengde van 'Stockholm 2030'.

Om duurzaamheid en ecologische modernisatie in Zweden te stimuleren is er op nationaal niveau begin jaren '90 een speciaal programma in het leven geroepen. Dit programma, het LIP (Local Investment Programme), stelt subsidies beschikbaar voor innovatieve en duurzame ruimtelijke projecten. In eerste instantie was het programma bedoeld voor bouwbedrijven en investeerders. Later kon iedereen echter aanspraak maken op deze financiële steun (Bylund, 2006). Toen in 1998 de plannen voor het organiseren van de Olympische Spelen in duigen vielen (hierover later meer), haakten veel investeerders af. Althans, ze waren niet meer bereid de hoge milieudoelstellingen op te nemen in hun ontwikkelplannen. Teneinde de continuïteit van de ontwikkeling van Hammarby Sjöstad en het hoge duurzaamheidsgehalte te waarborgen, werd door de gemeente Stockholm daarom

Development strategies of Stockholm

- Reusing developed land (brownfields)
- Locating new development in areas with good access to public transportation
- Respecting and enhancing the character of the city
- Redeveloping semi central areas and transforming industrial areas into urban areas of mixed uses characterized by variation
- Establishing focal points in the suburbs
- Meeting local demand

gezocht naar alternatieve financieringswijzen. De zoektocht kwam uit op het LIP (Gaffney et. al., 2007). Voor het verkrijgen van een subsidie van het LIP dient een complexe en langdurige procedure te worden doorlopen (Bylund, 2006). Hammarby Sjöstad is één van de zestien projecten die subsidie heeft ontvangen uit dit fonds. Hammarby Sjöstad heeft van de nationale overheid in dit kader een subsidie ontvangen van ruim 900 miljoen euro (Maleitzke, 2005). Het wordt ook algemeen aanvaard dat zonder deze LIP-subsidie het project nooit van de grond gekomen zou zijn (Poldermans, 2005; Bylund, 2006; Maleitzke, 2005). De financiële bijdrage uit het *local investment programme* (LIP) is dan ook een belangrijke financiële prikkel geweest voor de implementatie van de hoge milieudoelstellingen.

Het politieke klimaat in Stockholm wordt gekenmerkt door coalities. Binnen de gemeente Stockholm bestonden echter grote politieke tegenstellingen omtrent de invulling van Hammarby Sjöstad (Groth, 2009). Wel was er al snel overeenstemming over de ontwikkelpotentie en de noodzaak om het gebied te transformeren in een nieuw modern stadsdeel (Maleitzke, 2005). Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken wordt Stockholm geleid door een 101-koppig stadsbestuur. Daarin nemen verkozen raadsleden plaats welke eens in de vier jaar gekozen worden. Voor het verkrijgen van een plek in de gemeenteraad is wel minimaal 4% van de stemmen benodigd. Destijds bestond de gemeenteraad van Stockholm uit twee grote partijen, twee middelgrote partijen en een aantal kleinere (Vestbro, 2005). De grote en dus meest populaire partijen zijn de sociaal-democraten en de moderaten. De middelgrote partijen worden gevormd door de liberalen en de linkse partij. De groene partij, de centrumpartij, de christendemocraten en een lokale partij complementeren het geheel. In 1994 hebben in Stockholm gemeentelijke verkiezingen plaatsgevonden. Een belangrijk gegeven in dit kader is dat er geen meerderheid behaald kon worden met twee partijen. Althans, er zou wel een meerderheid gevormd kunnen worden door de moderaten en de sociaal-democraten. Maar deze partijen vertonen in de praktijk dusdanige tegenstellingen dat ze nog nooit samen hebben geregeerd (Vestbro, 2005). Daarom was het noodzakelijk om een coalitie te vormen met minimaal drie partijen. De groene partij vervulde in dit proces een sleutelrol (Vestbro, 2005). De zetels van deze partij waren voor zowel de sociaal-democraten als de moderaten benodigd om een meerderheid te bereiken. Mede daardoor heeft de groene partij veel van hun idealen omtrent duurzaamheid in Sjöstad kunnen verwezenlijken.

In 1994 is de coalitie van de sociaal-democraten, de linkse- en groene partij uiteindelijk tot stand gekomen. Deze coalitie had het milieu en de bescherming daarvan, ruimtelijke kwaliteit, hoge dichtheden en meervoudig ruimtegebruik hoog in het vaandel staan. De hoge milieudoelstellingen resulteerden in een streng en bindend Environmental Plan (hierover later meer). Het stadsbestuur besloot dat het gebied getransformeerd zou moeten worden in een '*leading showcase of urban sustainability*' (Dastur, 2005). Bij het opstellen van het Environmental Plan heeft de gemeente nauw samengewerkt met ontwikkelaars (Vestbro, 2005). Toen in 1998 als gevolg van de gemeentelijke verkiezingen de moderaten als winner uit de verkiezingen kwamen, werd een coalitie gevormd met de liberalen, een rechtse partij en de moderaten (Maleitzke, 2005). Deze politieke machtsverschuiving in Stockholm leidde tot een koerswijziging ten aanzien van het duurzaamheidsgehalte in Hammarby Sjöstad. Zo is het experiment ten aanzien van de scheiding van afval geschrapt en is het aantal parkeerplaatsen in Sjöstad per huishouden verdubbeld. Meest opmerkelijk ten aanzien van het Environmental Plan (EP) was de verandering van een bindend document in een richtlijn (Vestbro, 2005). Met andere woorden, stakeholders konden niet worden afgerekend op het wel of niet behalen van de doelstellingen. Aannemers klaagden namelijk over de winstgevendheid van hun ontwikkelactiviteiten. De marges waren volgens hen te klein (Maleitzke, 2005). Zo werden er zeer strenge eisen gesteld aan isolatie, energie, watersystemen en afvalverwerking. Dit heeft de politiek doen besluiten hen daarin tegemoet te komen en de hoge ambities ietwat naar beneden bij te stellen. Het behalen van de geformuleerde doelstellingen uit het EP waren sindsdien niet meer verplicht, maar alleen nog maar gewenst.

De coalitie van '94 bestaande uit de sociaal-democraten, de linkse- en groene partij hadden ook een duidelijk beeld voor ogen van het toekomstige uiterlijk van Hammarby Sjöstad. Dit beeld moet in het licht worden gezien van het destijdsde debat over de compacte stad en het '*million homes programme*' daterende uit de jaren '60 (Vestbro, 2004). In de jaren '60 heeft Stockholm zich namelijk op modernistische wijze uitgebreid door buiten de stad grootschalige woningbouwlocaties te ontwikkelen. Uitgangspunten daarbij waren de scheiding van functies, de aansluiting op het OV-netwerk en het snel kunnen voorzien in de woonvraag. Alle politieke partijen waren het er echter al snel over eens dat deze wijze van stadsplanning de ruimtelijke kwaliteit niet ten goede is gekomen. Daarom was er al vrij snel overeenstemming bereikt over een meer traditionele manier van het inrichten van de ruimte, met pleinen, ontmoetingsplekken en een mix van wonen, werken, lokale commerciële en sociale voorzieningen (Vestbro, 2004). Door het realiseren van hoge dichtheden was

er ook een goede basis voor lokale voorzieningen en infrastructuur. Ook grondeigendom is een onderwerp waar politiek gezien in Stockholm altijd grote meningsverschillen over hebben bestaan (Gaffney et. al., 2007). Linkse partijen in Zweden streven naar meer gemeentelijk grondbezit, terwijl rechtse partijen een voorstander zijn van de verkoop van publieke grond aan private ontwikkelaars. De coalitie van '94 heeft in de beginfase vrijwel alle gronden in Sjöstad aangeschaft. Toen in 1998 de nieuwe coalitie aan de macht kwam, heeft het eenderde deel (Bergman, 2009) verkocht aan private partijen.

Objectieve afhankelijkheid

Actoren zijn bij een ruimtelijk investeringsproject als Hammarby Sjöstad afhankelijk van het institutioneel systeem in de vorm van beleid, wet- en regelgeving met de daaruit voortvloeiende instrumenten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren. Hoewel er sprake is van een planningsmonopolie van Zweedse gemeenten, heeft de nationale overheid altijd wel het laatste en hoogste woord. De nationale overheid heeft bij uitstek ook het instrument in handen om ruimtelijke ordening te kunnen sturen door het formuleren van nationaal beleid, wet- en regelgeving en het nationaal ruimtelijk plan. De 'Planning and Building Act' (1987) neemt hierbij een centrale plaats in. Dit wettelijk raamwerk en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden tot het opstellen van ruimtelijke plannen voorzien alle bestuursorganen van instrumenten om handhaving te kunnen bewerkstelligen en te kunnen interveniëren in de ruimte. Bij ruimtelijke ontwikkeling zijn actoren dus afhankelijk op basis van juridische middelen. De inhoud van deze plannen bindt overigens ook het eigen bestuursorgaan, waardoor zowel private als publieke partijen hier afhankelijk van zijn.

Allereerst zijn er de nationale en regionale beleidsvisies. Hoewel deze in Zweden niet juridisch bindend zijn, worden deze in de praktijk wel vaak nageleefd en opgevolgd (Olsen, 2009). Er is geen nationaal ruimtelijk plan dat objectieve afhankelijkheden tot gevolg had in Hammarby Sjöstad. Het regionale plan voor de Greater Stockholm Region (2001) heeft wel een significante invloed op ruimtelijke investeringsprojecten van een dergelijke omvang. Deze beleidsvisie heeft invloed gehad op het speelveld waarbinnen actoren met elkaar kunnen en mogen interacteren. Dit regionale plan beoogt verschillende zelfstandige subcentra te creëren danwel te versterken door te investeren in publieke infrastructuur. Het regionale orgaan in Stockholm speelt hierin bovendien een sleutelrol omdat het de enige regionale orgaan is dat verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, eens te meer omdat nieuwe ruimtelijke ontwikkeling aangesloten dient te worden op het openbaar vervoer. Hiervoor heeft het regionale orgaan ook voldoende financiële middelen voorhanden door het heffen van inkomstenbelasting. Kortom, het regionale orgaan is zowel bevoegd en verantwoordelijk voor het sturen van ruimtelijke ontwikkeling door de planning van infrastructuur. Leidraad voor ruimtelijke ontwikkeling op lokaal niveau is zijn het 'Stockholm City Plan 99' en 'Stockholm 2030'. Volgens het 'Stockholm City Plan 99', het gedetailleerde stadsplan, mag nieuwe ruimtelijke ontwikkeling enkel plaatsvinden op reeds bebouwd gebied binnen de gemeentegrenzen. Het accent van 'Stockholm 2030' ligt op inbreiding en het versterken van de reeds bebouwde omgeving. De keuze voor locaties van ruimtelijke investeringsprojecten worden daarmee gelimiteerd tot locaties binnen de gemeentegrenzen.

Ruimtelijke projecten worden vaak geïnitieerd door de regerende partijen (Poldermans, 2005). Politieke partijen verschillen in Zweden echter aanzienlijk wat betreft hun visie op de ruimtelijke inrichting van Zweden. Binnen de gemeente Stockholm bestonden er dan ook grote politieke tegenstellingen omtrent de invulling van Hammarby Sjöstad. Bij aanvang van het project hebben er in Stockholm gemeentelijke verkiezingen plaatsgevonden. Een belangrijk gegeven in dit kader is dat het Zweedse politieke systeem is gestoeld op het behalen van een meerderheid. Er kon echter geen meerderheid behaald worden met twee partijen. Althans, er zou wel een meerderheid gevormd kunnen worden door de moderaten en de sociaal-democraten. Maar deze partijen vertonen in de praktijk dusdanige tegenstellingen dat ze nog nooit samen hebben geregeerd. De groene partij vervulde in dit proces zoals gezegd een sleutelrol. De zetels van deze partij waren voor zowel de sociaal-democraten als de moderaten benodigd om een meerderheid te behalen. Mede daardoor heeft de groene partij veel van hun idealen omtrent duurzaamheid in Sjöstad kunnen verwezenlijken. Kortom, het institutioneel systeem stelt een meerderheid verplicht, hierdoor hebben de sociaal-democraten en de moderaten noodgedwongen de groene partij moeten betrekken. De aanwezigheid van de groene partij heeft een positieve invloed gehad op de gerealiseerde vervlechting. Men is op politiek vlak de weg ingeslagen van duurzaamheid. Het heeft ervoor gezorgd dat slechts nog een beperkt aantal routes gekozen kan worden.

Tot slot bestaat er in Zweden de mogelijkheid tot het aanvragen van subsidies voor innovatieve en duurzame ruimtelijke projecten. Dit instrument stelt de nationale overheid in staat om ontwikkelingen tot op zekere hoogte kunnen sturen. Door bovendien kenbaar te maken aan "de markt"

waar een dergelijke subsidie voor wordt verstrekt, kan de nationale overheid ook op de gewenste ruimtelijke inrichting inspelen danwel deze initiëren. Teneinde de continuïteit van de ontwikkeling van Hammarby Sjöstad en het hoge duurzaamheidsgehalte te waarborgen doordat niet Stockholm maar Athene werd gekozen als organisator van de Olympische Spelen, werd door de gemeente Stockholm gezocht naar alternatieve financieringswijzen. De zoektocht kwam uit op het LIP. De financiële bijdrage uit het *local investment programme* (LIP) is dan ook een belangrijke financiële prikkel geweest voor de implementatie van de hoge milieudoelstellingen. Het wordt ook algemeen aanvaard dat zonder deze LIP-subsidie het project nooit van de grond gekomen zou zijn. Met andere woorden, zonder de financiële mogelijkheden als gevolg van de toewijzing van de LIP-subsidie zou ook de vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur nooit gerealiseerd zijn.

Instituten zijn de spelregels in een maatschappij die de acties limiteren door het uitsluiten van een brede lijst van opties. De institutionele setting bestaat uit het geheel van wet- en regelgeving met de daaruit voortvloeiende instrumenten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren. Het institutioneel systeem beperkt het handelen van actoren. Het zorgt ervoor dat er slechts een beperkt aantal routes gekozen kan worden. Deze routes maken verschillende actoren afhankelijk van elkaar. Dit is in het voorgaande gedefinieerd als een 'objectieve' afhankelijkheid. Een objectieve afhankelijkheid is onafhankelijk van de meningen en percepties van partijen en zijn afgebakend door de institutionele setting. Ze zijn daarom voor iedere partij binnen dezelfde institutionele setting hetzelfde. Het is als het ware het speelveld waarbinnen actoren met elkaar kunnen en mogen interacteren en staat los van de projectmatige factoren. De objectieve afhankelijkheden in Hammarby Sjöstad zijn vooral het resultaat van wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende instrumenten volgens uit de PBA. Wat betreft de rolverdeling bij ruimtelijke planning en infrastructuur verschilt Stockholm van andere regio's. Bij ruimtelijke planning ligt het primaat bij gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente een belangrijke danwel de belangrijkste actor is bij ruimtelijke ontwikkeling op lokaal niveau. Het primaat bij infrastructuurontwikkeling ligt zowel op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Infrastructuur van nationaal belang is hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de National Road Administration en de National Rail Administration. Echter, bestuurlijk gezien maakt Hammarby Sjöstad onderdeel uit van de Greater Stockholm Region. Het regionale bestuursorgaan is in Zweden zwak te noemen, met uitzondering van de Greater Stockholm Region. Dit orgaan is het enige regionale orgaan dat verantwoordelijk is voor openbaar vervoer en de afstemming van de verschillende infrastructuren. Lokale infrastructuur is vooral een taak voor de desbetreffende gemeente. Naast deze rolverdeling bij ruimtelijke planning en infrastructuur is resulteert de duurzame wijze waarop ruimtelijke planning in Zweden plaatsvindt ook in objectieve afhankelijkheden. Het aantal routes dat door actoren gekozen kan worden wordt hierdoor beperkt. Dit wordt versterkt door de mogelijkheid tot het aanvragen van subsidies voor duurzame projecten en het (politieke) beleidsveld waarin besluiten tot stand komen.

5.3 Project- en procesbeschrijving

In de komende paragraaf zal het ruimtelijk investeringsproject Hammarby Sjöstad inhoudelijk aan de orde komen. Bij deze inhoudelijke beschrijving van het project wordt aangevangen met het eerste initiatief voor het gebied. De initiatieffase is dan ook vaak van wezenlijk, zo niet doorslaggevend belang voor het slagen of falen van een ruimtelijk investeringsproject (Nozeman en Fokkema, 2008). In deze initiatieffase besluiten een of meerdere partijen een potentiële ontwikkellocatie te bestuderen. Vervolgens zal het plan inhoudelijk en waar mogelijk chronologisch worden uitgewerkt. De focus bij deze uitwerking zal liggen op de vervlechting tussen vastgoed en infrastructuur.

Aan de herontwikkeling van Hammarby Sjöstad liggen in de basis een drietal redenen ten grondslag (Poldermans, 2006). Allereerst is de woningvraag in Stockholm begin jaren '90 enorm toegenomen. Bovendien was de ligging van dit beoogde nieuwe stadsdeel ten opzichte van het stadscentrum zeer gunstig. Ten tweede werd het drukke vracht- en autoverkeer als gevolg van de industriële activiteiten rondom het stadscentrum als ongewenst beschouwd. Tenslotte kwam in dit kader de bodem- en luchtvervuiling steeds vaker ter discussie te staan. Hammarby Sjöstad behelst de ontwikkeling van een brownfieldlocatie (zie: afbeelding 5.4). Brownfields zijn verlaten (braakliggende) of onderbenutte (voormalige) industriële terreinen of locaties, waarvan de expansie of ontwikkeling vaak wordt bemoeilijkt door de mogelijke aanwezigheid van bodemverontreiniging of bodembedreigende activiteiten. Dergelijke brownfields bieden tegelijkertijd vaak ook kansen tot herwaardering en herontwikkeling (Besemer et. al., 2007). In eerste instantie ontbrak het aan een gedetailleerd bindend stadsplan voor Hammarby Sjöstad, maar om juridisch gezien de bestaande bedrijvigheid te kunnen verwijderen, bleek hier al snel behoefte aan te zijn (Inghe-Hagstrom, 2002). Om lange procedures te voorkomen is, nadat besloten was het oude havengebied te transformeren in een moderne en duurzame stad, daarom vrij snel een gedetailleerd stadsplan opgesteld. Direct na het uitkomen van dit plan is men begonnen met verwijderen van de bestaande bedrijvigheid (Vestbro, 2004). Het overgrote deel van de grond in het plangebied was al in handen van de gemeente, maar in enkele gevallen heeft men wel diep in de buidel moeten tasten. Het totaalbedrag wordt geschat op 100 miljoen euro (Wastesson, 2002). Uiteindelijk is een klein deel van de oorspronkelijke bedrijvigheid behouden. Bovendien waren er in het plangebied weinig gebouwen met een hoge culturele waarde, waardoor het relatief eenvoudig was het gebied vrij te maken van bebouwing. Alleen de gloeilampenfabriek is onder deze noemer geclassificeerd. Deze is uiteindelijk behouden en omgevormd tot een conferentiecentrum.



Figuur 5.4 – Brownfield Hammarby Sjöstad (Fryxell, 2005)

De eerste inrichtingsplannen voor het gebied dateren uit het jaar 1991 toen duidelijk werd dat het gebied getransformeerd zou worden in een nieuw te vormen stadsdeel (zie: bijlage 6). Uitgangspunt voor deze plannen waren een drietal normatieve planningstheorieën, te weten: *New Urbanism*, *Transit Oriented Development (TOD)* en *Smart Growth* (Gaffney et. al., 2007). Normatieve theorieën beschrijven niet hoe iets is, maar juist hoe iets er uit zou moeten zien. Men had dus bij aanvang al een duidelijk ideaalbeeld van de toekomstige ruimtelijke inrichting voor ogen. De bovengenoemde benaderingen zetten zich dan ook allen af tegen het puur functionalistische en sectorale 'traditionele' modernisme en pleiten voor het verdisconteren in planningsprocessen van een groot aantal kwaliteiten van gebieden (De Waard, 2005). Het eerste uitgangspunt, "New Urbanism", is een recente stroming in de stedenbouw uit de twintigste eeuw. Het ideaaltype binnen deze stroming is een zelfvoorzienende stad, waarbij het accent ligt op de menselijke maat. Centraal hierbij staat duurzaamheid, sociale cohesie, gevarieerd landgebruik en een hoge kwaliteit van de leefomgeving (Cervero, 1997). "Transit oriented development" (TOD), (vrij vertaald: op openbaar vervoer gerichte ruimtelijke ontwikkeling), is wederom een stroming uit de stedenbouw welke over is komen waaien uit de Verenigde Staten. TOD verwijst naar compacte steden met zeer hoge dichtheden en een gevarieerd landgebruik, welke zijn gesitueerd op of in de nabijheid van haltes van openbaar vervoer (Cervero, 2010). Vaak zijn de planvorming, financiering en exploitatie van infrastructuur en de ruimtelijke ontwikkeling verregaand geïntegreerd. Het openbaar vervoersysteem wordt dan ook als drager van de ruimtelijke ontwikkeling gezien. Een Nederlandse term die enigszins in de buurt komt van TOD is knooppuntontwikkeling, maar bij TOD gaat het in het bijzonder om ruimtelijke ontwikkeling op knooppunten van openbaar vervoer. Het laatste concept, "Smart Growth", staat voor het opnieuw ordenen van de gebouwde omgeving, waarbij het accent ligt op de openbare ruimte met ontmoetingsplaatsen in de vorm van parken en pleinen. Daarnaast streeft men binnen deze stroming naar het dusdanig (her)inrichten van stedelijk gebieden zodat het gebruik van de auto wordt ontmoedigd. Een neveneffect is bovendien dat bovenstaande strategie ook het openbaar vervoer meer rendabel maakt (Girardet, 2004).

Begin jaren '90 is voor het gebied een overzichtsplan opgesteld (Wastesson, 2002). In dit overzichtsplan zijn in grote lijnen de toekomstige bestemmingen weergegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt in wonen, werken, leisure, infrastructuur, openbare ruimten en groenvoorziening. Het idee was om de traditionele binnenstad te verlengen tot in Sjöstad. Sindsdien zijn er verschillende aanpassingen op het overzichtsplan verschenen. Volgens Jan Inghe, afdelingshoofd van het departement ruimtelijke planning, is dit ook niet meer dan logisch en onoverkomelijk: "*If one is to do a project like this, it is necessary to master the chaos that rules here*". Maar voordat deze plannen verder uitgewerkt konden worden, moest eerst de aard en omvang van de bodemvervuiling worden vastgesteld (Poldermans, 2006). Uit deze eerste inventarisatie bleek dat de grond ernstig vervuild was (Maleitzke, 2005). Op deze grond zijn in de historie een veelvoud aan bedrijven actief geweest waarvan het meerendeel zeer vervuilende activiteiten ontplooiden. Alleen in Sickla Udde, een deelgebied in Hammarby Sjöstad, bleek al 130 ton olie en 180 ton aan zware metalen in de grond te zitten (Fryxell, 2005). Omdat de grond ernstig vervuild was, bleek het in het licht van de benodigde bodemsanering financieel gezien aantrekkelijker om alle grond in het plangebied aan te kopen om het vervolgens gefaseerd te saneren. Daarom heeft de gemeente Stockholm begin jaren '90 alle grondeigenaren uitgekocht. De keuze voor de methoden en technieken van bodemsanering is vervolgens afgestemd op het toekomstige grondgebruik (Maleitzke, 2005). Grond waar in de toekomst woningbouw gerealiseerd zou worden is volledig gesaneerd. Echter, de grond bestemd voor leisure, infrastructuur en commerciële functies is slechts gedeeltelijk gesaneerd. Het grootste deel van de bodemsanering is uitgevoerd door de gemeente zelf. Op enkele plekken hebben de aannemers, JM, HSB en Skanska de bodemsanering zelfstandig uitgevoerd. Deze partijen hebben daarvoor uit kostenoverwegingen een nieuwe onderneming genaamd Sickla Sjöstad AB opgericht. De totale kosten van de bodemsanering in Hammarby Sjöstad voor de gemeente Stockholm worden geschat op 83 miljoen euro. De totale kosten voor Sickla Sjöstad AB bedroegen circa zeventien miljoen euro (Wastesson, 2002).



met de Olympische Spelen van 1994 in Lillehammer, het accent te leggen op milieuvriendelijkheid. Lillehammer werd alom bekend en geroemd om de “compact games”. Met behulp van een *Environmental Programme*, waarin tot in het kleinste detail staat wat er wel en niet mag in het gebied (Wesselink, 2005), dacht men de Olympische Spelen te kunnen binnenhalen. Met het opstellen van dit plan is men in totaal twee jaar bezig geweest. Met deze richtlijn in de hand zou de wijk worden gebouwd en hierop konden de betrokken partijen ook ieder op worden afgerekend. Uit afgenomen interviews met betrokkenen blijkt de kandidaatstelling voor de Olympische Spelen een grote invloed heeft gespeeld op de hoge doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid. Zo stelt Bosse Bergman, als senior onderzoeker verbonden aan de KTH University, dat *“without the city’s application to host the 2004 summer Olympics, the high environmental goals would not have been incorporated into the project”* (Bergman, 2009). Met andere woorden, zonder de kandidaatstelling voor de Olympische Spelen zouden de milieudoelstellingen niet zijn verwerkt in het project.

Om de hoge milieudoelstellingen te kunnen bereiken is er een streng en strikt milieubeleid geformuleerd. Dit programma heeft betrekking op het landgebruik, bodemvervuiling, energie, water, afval, bouwmaterialen, transport, geluid en de openbare ruimte. Doelstelling daarbij was dat het gebied twee maal zo goed (*dubbelt så bra*) zou moeten scoren ten opzichte van vergelijkbare projecten (Poldermans, 2005). Een onderdeel hiervan is de afstemming tussen ruimtelijke ordening en transport. De stad hoopte daarmee het Olympisch comité te kunnen overtuigen. In 1997 vielen de plannen voor het organiseren van de zomerspelen van 2004 echter in duigen (Poldermans, 2005). Het Olympisch comité verkoos de stad Athene boven Stockholm als organisator van de zomerspelen in 2004. Hoewel de keuze voor Athene tot grote teleurstelling zorgde, werd besloten dat de ruimte die in eerste instantie bestemd was voor sportfaciliteiten gebruikt zal worden voor

De plannen uit 1991 zijn in de daarop volgende jaren verder uitgewerkt tot een definitief plan voor het gebied in 1995. Zweden heeft zich in dat jaar kandidaat gesteld voor de Olympische zomerspelen van 2004. De gedachte om Hammarby Sjöstad duurzaam te ontwikkelen was in 1991 nog niet aanwezig. Pas toen het stadsbestuur midden jaren '90 besloot zich kandidaat te stellen voor de Olympische Spelen kwam duurzaamheid voor het eerst op de ontwikkelagenda te staan. Daarbij werd Stockholm aangedragen als organisator en zou Hammarby Sjöstad moeten fungeren als het Olympisch dorp (Gaffney et. al., 2007). Om aanspraak te maken op de uitverkiezing besloot men, in lijn

Key goals Environmental Programme

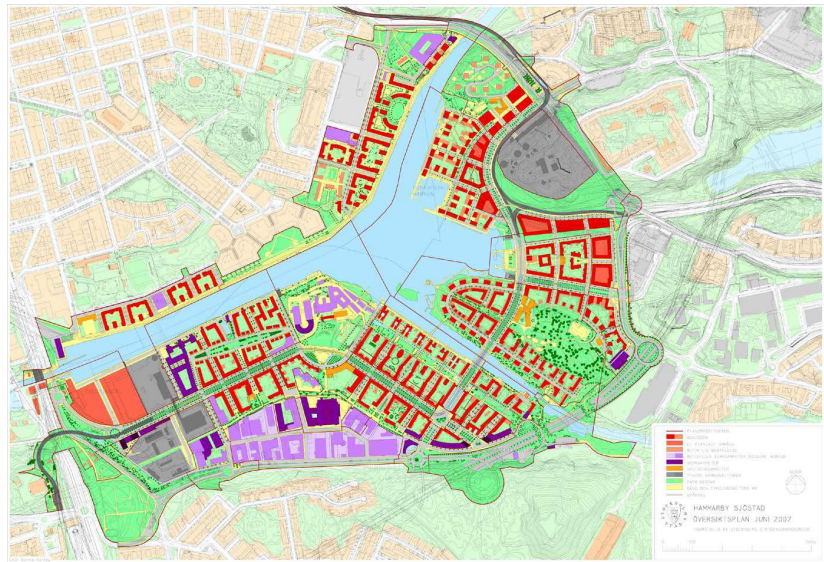
- The natural cycle must be at a local level
- Minimum consumption of resources
- Reduce energy consumption and increase energy use
- Reduce clean water consumption
- Utilize sewage for energy extraction
- Building materials are to be renewable or recyclable
- Total soil decontamination
- Restore the lake
- Reduce transport needs
- Stimulate community feeling and ecological responsibility of new solutions
- Solutions used will not increase costs
- Knowledge, experience and technology generated to contribute to sustainable development in other areas

Milieudoelstellingen Hammarby Sjöstad

woondoeleinden. Desondanks werden de hoge milieudoelstellingen behouden en besloot men op dezelfde voet door te gaan (Johansson en Svane, 2002).

De aanvang van het ontwikkelproces is in één adem te noemen met het uitkomen van een overkoepelend strategisch masterplan (zie: afbeelding 5.7). Dit plan is het resultaat van jarenlange consultaties met betrokken partijen. Dit plan is afkomstig van de City Planning Administration van gemeente Stockholm, in de persoon van architect Jan Inghe-Hagström en weerspiegelt een duidelijke visie over het beoogde eindresultaat. Bij aanvang van het project was de ambitie aanwezig om de infrastructuur in het gebied te vervlechten met de gebiedsontwikkeling. Het strategisch masterplan voor het gebied bestaat uit een twaalfstal deelgebieden. In 1997 is men daadwerkelijk gestart met het project en de verwachting is dat het in 2012 volledig is afgerond. In totaal zou het project twintig biljoen Zweedse Kronen gaan kosten waarvan de gemeente Stockholm een vierde financiert. Het ontwikkelproces wordt gekenmerkt door een actieve rol van de lokale overheid. Een belangrijke reden hiervoor is het feit dat de gemeente Stockholm over zo goed als alle grond in het plangebied beschikte (Gaffney et. al., 2007).

Het plan omvat een gebied van ongeveer 200 hectare tussen Skanstull en Danvikstull en had betrekking op zowel het gebied ten noorden als het gebied ten zuiden van het meer van Hammarby. De invulling van het plan is dan ook sterk gebaseerd op de geografische ligging (Cabe, 2009). De grenzen van het plan worden vormgegeven door de heuvelachtige natuur en het gehele plan is gefocust op het water, het Hammarby meer. Het nieuwe stadsdeel genaamd Hammarby Sjöstad zou in de toekomst tussen de 8.500 en 11.000 appartementen moeten herbergen en 350.000 vierkante meter aan commerciële en sociale voorzieningen (Inghe-Hagström, 2002). Bovendien zijn er in Hammarby Sjöstad 10.000 arbeidsplaatsen als het project in zijn geheel is afgerond (Cabe, 2007).



Figuur 5.6 – Masterplan Hammarby Sjöstad (Stockholm City Council, 2007)

Naast alle private en publieke stakeholders heeft de gemeente al in een vroegtijdig stadium gekozen voor de oprichting van een projectteam (Fryxell, 2005). Het team is het aanspreekpunt voor alle betrokken actoren en is verantwoordelijk voor de coördinatie en afstemming tussen de deelprojecten (zie: bijlage 5). Het projectteam is de procesmanager, de vrager en de uiteindelijke (terug)koper van gerealiseerde locaties van projectontwikkelaars. Dit team draagt zorg voor het behalen van de doelstellingen en het juist toepassen van de beleidsinstrumenten, de gedetailleerde stadsplannen en de design codes. Daarnaast is het projectteam verantwoordelijk voor het coördineren van de financiering, het ontwerp in grote lijnen en met name de implementatie daarvan (Gaffney et. al., 2007). Het projectteam is opgericht in 1997 en heeft een belangrijke rol gespeeld gedurende het gehele proces. Toen in 1998 rechte partijen de meerderheid verworven na de gemeentelijke verkiezingen en de grond was vrijgemaakt van vervuiling, is men begonnen met de verkoop van land aan private woon- en bouwbedrijven. De verkoop van de grond stond echter wel de implementatie van het Environmental Programme in de weg. Daarom werd bij de verkoop bedongen dat de private partijen onderhevig bleven aan de geformuleerde doelstellingen uit het *Environmental Programme*. Toen in 1998 de politieke verhoudingen verschoven werd het projectteam ook onderdeel van een gemeentelijke departement (*City's Streets and Real Estate Administration*). Hierdoor kreeg de lokale politiek meer invloed op het gehele planningsproces (Gaffney et. al., 2007). Met een omvangrijke initiële investering van de gemeente euro was dit ook niet meer dan logisch, aldus Klas Groth (Klas Groth, 2009). Het projectteam bestond uit tien personen, ieder met een andere achtergrond. Zowel afgevaardigden van private als publieke partijen namen hierin plaats (Johansson en Svane, 2002). Gedurende de afgelopen twintig jaar hebben zich nauwelijks mutaties in het projectteam voorgedaan

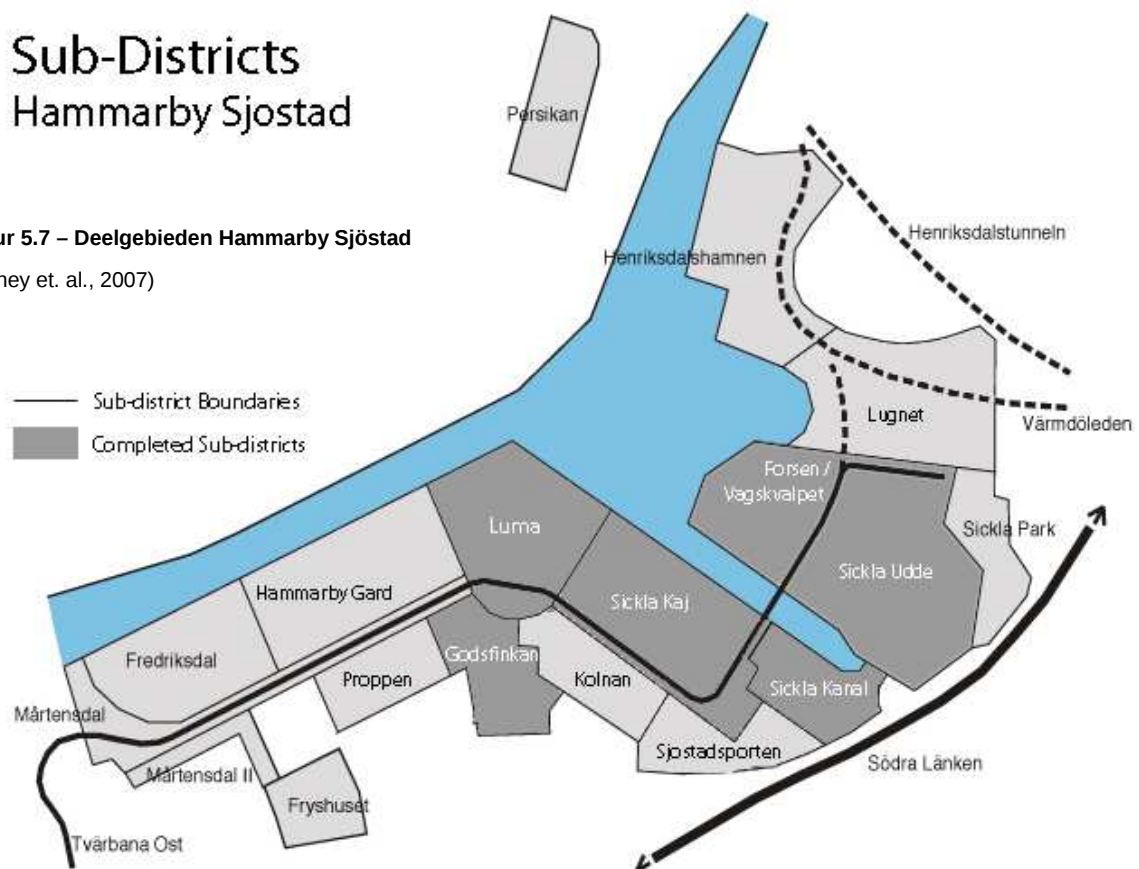
(Wesselink, 2005). Het team was gevestigd in een oude fabriekshal in het plangebied. Het idee achter de oprichting van het projectteam was dat het een onafhankelijk aanspreekpunt was voor alle betrokken partijen en dat het zorg diende te dragen voor een juiste balans tussen de conflicterende belangen (Johansson en Svane, 2002). Met andere woorden, het projectteam diende de ontwikkeling van Sjöstad in juiste banen te leiden en de actoren, zowel publiek als privaat, te beïnvloeden om de vooraf gestelde doelstellingen te bereiken. Het projectteam heeft zowel formele als informele instrumenten gebruikt. Zo zijn er masterplannen opgesteld, bouwvergunningen afgegeven en contracten getekend. Daarnaast heeft het projectteam workshops, discussies, seminars en brainstormsessies georganiseerd (Johansson en Svane, 2002).

Per deelgebied zijn er één of meerdere architecten in de hand genomen. Zo zijn er bij de ontwikkeling van Sickla Udde en Sickla Kaj tien verschillende bedrijven betrokken. De ontwerpen werden vervolgens voorgelegd aan een speciaal daarvoor opgerichte commissie. De commissie koos echter niet exclusief voor één ontwerp, het combineerde de beste aspecten uit ieder ingediend ontwerp (Risén, 2006). Voor alle deelgebieden geldt dat er criteria en randvoorwaarden zijn opgesteld (zie: bijlage 7). Deze *design codes* zijn opgenomen in de verschillende overeenkomsten tussen de overheid en de ontwikkelende partijen. Ze hebben betrekking op het karakter, de indeling en structuur, architectuur, materialen, technische eisen en de openbare ruimte (Risén, 2006; Cabe, 2009; Gaffney et. al., 2007). Deze design codes waarborgen de ruimtelijke kwaliteit en samenhang in het plangebied. Ze hebben een sterk dwingend karakter; enkel ontwerpen die binnen deze kaders passen worden goedgekeurd. Elk deelgebied heeft tussen de vier en de elf percelen die ontwikkeld zijn of dienen te worden (Gaffney et. al., 2007). De gemeente Stockholm heeft per deelgebied op basis van de ingediende ontwerpen een consortium van ontwikkelaars en architecten aangesteld. Er is gekozen om per deelgebied meerdere partijen aan te stellen zodat er een hoge architectonische diversiteit bewerkstelligt wordt. De partijen opereren ieder zelfstandig, maar worden wel aangestuurd door het projectteam (Gaffney et. al., 2007). In totaal zijn dertig ontwikkelaars bij het ontwikkelproces betrokken. Belangrijke ontwikkelaars zijn Skanska, Family Housing, Swedish Housing, HSB, SKB en Borätt (Gaffney et. al., 2007). Ook zijn er meer dan dertig verschillende architecten bij het ontwerp van Hammarby Sjöstad betrokken. Belangrijke architectenbureaus in dit kader zijn White Architects, Nyréns, Architect Firm, Equator en Erséus. Als aanvulling op de hoge milieudoelstellingen heeft de gemeente een prijsvraag uitgeschreven voor het meest milieuvriendelijke ingediende ontwerp. De beloning is een miljoen euro. Uiteindelijk heeft ontwikkelaar NCC de geldprijs in de wacht gesleept.

Sub-Districts Hammarby Sjöstad

Figuur 5.7 – Deelgebieden Hammarby Sjöstad

(Gaffney et. al., 2007)





Figuur 5.8 – Openbare ruimte in HS
(Gaffney et. al., 2007)

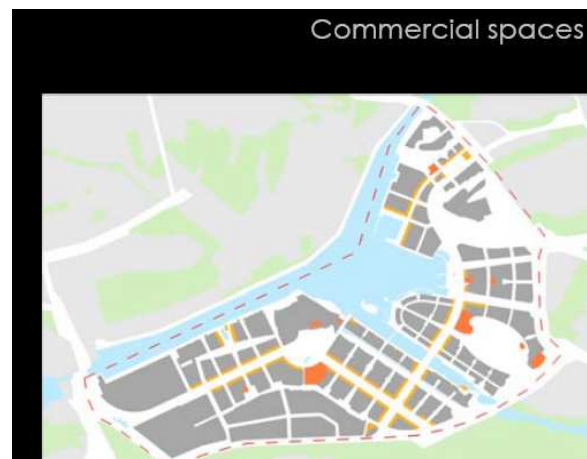
Het project heeft een looptijd van twintig jaar. Gemiddeld genomen worden er per jaar tussen de 750-900 woningen opgeleverd (Fränne, 2007). Het overgrote deel van deze woningen zijn appartementen, waarvan de verhouding tussen koop en huur 54/46 is. Het ontwerp van Hammarby Sjöstad is sterk gebaseerd op het hoogstedelijke en modernistische karakter van binnenstad van Stockholm (Gaffney et. al., 2007). Dit komt tot uiting in de afmetingen van straten, pleinen, woonblokken, bouwhoogtes en het gevarieerde landgebruik. De woonblokken zijn geordend op basis van een zogenaamde rasterstructuur. De meeste appartementen beschikken over een balkon met uitzicht over het water en/of openbare ruimte. Per appartement wordt vastgehouden aan 25m² aan openbare ruimte en een eigen erf van 15m². Daarnaast zijn er in totaal 4,000 private

parkeerplaatsen in parkeergarages en nog eens 3,000 aan openbare parkeerplaatsen. De afmetingen van de straten en appartementen, hoogtes van gebouwen en dichtheden van de binnenstad zijn gecombineerd met openheid, balkons, grote ramen, veel zonlicht, toegang tot groene voorzieningen en zicht op het water. In totaal zijn er vandaag de dag honderd aanlegplaatsen gecreëerd voor boten (Hammarby Sjöstad, 2009). De hoogte van de gebouwen varieert van vier tot zes lagen langs het Sickla kanaal tot zes-acht lagen langs de transportboulevard (Cabe, 2007). Het overgrote deel van de appartementencomplexen is gerealiseerd ten zuiden van het Hammarby meer. De gemiddelde woningbezetting voor huurappartementen is 2.37 en voor de koopappartementen is dit 2.19. Gemiddeld komt dit uit op een woningbezetting van 2.27 per appartement. Vierhonderd van de 10,800 appartementen zijn bestemd voor studenten, zestig voor ouderen en ongeveer twintig voor geestelijk- en lichamelijk gehandicapten. Alle appartementen zijn voorzien van een berging en gemeenschappelijke stallingruimtes voor fietsen. De gemiddelde huur voor een appartement van 80m² bedraagt duizend euro per maand (Fränne, 2007). Grofweg zijn er in Sjöstad drie niveaus van buitenruimte te onderscheiden: de openbare ruimte welke voor iedereen toegankelijk is, de binnentuinen, waar meestal geen hek is, hoewel de ruimte wel het gezamenlijk bezit is van de woningeigenaren en aangrenzend aan de woningen waar een deel van de ruimte wel is afgezet, zodat die ruimte een privé-karakter heeft (Wesselink, 2005). De tuinen zijn in het merendeel van de gevallen wel gemeenschappelijk en bevorderen menselijk contact. In het plangebied zijn ook een veelvoud aan parken, voetpaden en gemeenschappelijke ruimten te vinden. Naar goede Stockholmse traditie zijn deze parken ontstaan op onbebouwde plekken (Wesselink, 2005). Waar mogelijk is dus het originele landschap bewaard gebleven en/of heeft het als input gediend voor het uiteindelijke resultaat. Kortom, de ruimtelijke inrichting van Sjöstad is georiënteerd op het originele landschap en het water.

In Sjöstad bevinden zich tien scholen voor kinderen tussen de één en vijf jaar, drie scholen voor kinderen van de leeftijd 6-16 en twee middelbare scholen. Er is geen hoger onderwijs in Sjöstad, maar in de wijde omtrek zijn hier voldoende mogelijkheden voor (Fryxell, 2005). In het plangebied zijn bovendien circa honderd horecagelegenheden (Fränne, 2007). Daarnaast bevinden zich in Sjöstad een bibliotheek, een theater, een kerk, een ziekenhuis, een sporthal, een informatiecentrum en een zogenaamd cultuurhuis.



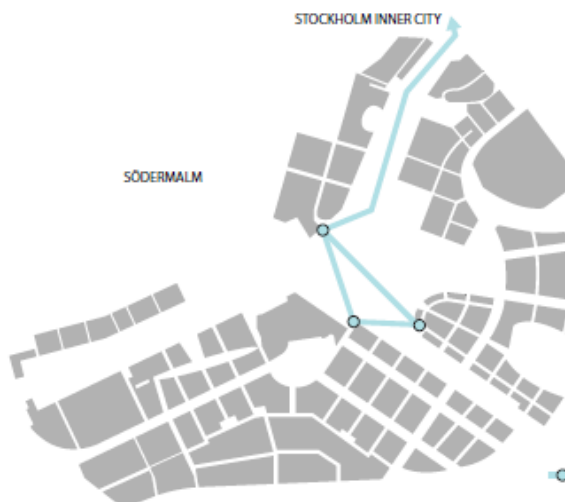
Figuur 5.9 – Openbaar groen in HS
(Gaffney et. al., 2007)



Figuur 5.10 – Commerciële ruimte in HS
(Gaffney et. al., 2007)

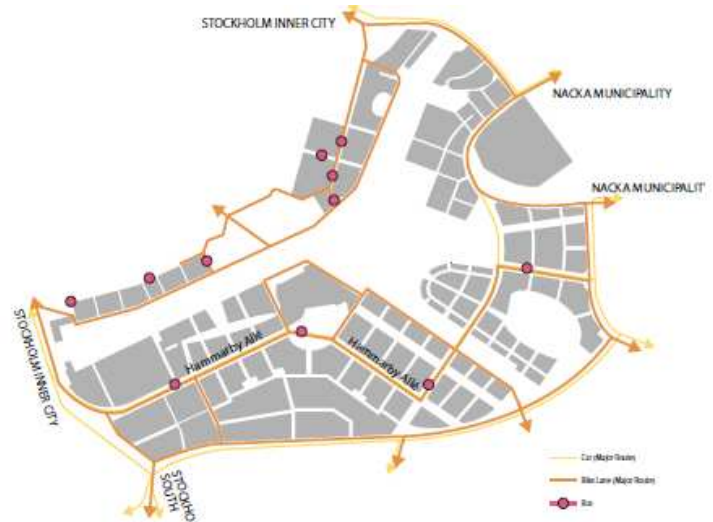
Een ruimtelijke investeringsproject met een dergelijke omvang als Hammarby Sjöstad heeft degelijke en diverse infrastructuur. Ook de diversiteit van functies in het gebied, de geografische ligging, fysieke omgeving en het politieke klimaat dragen bij aan deze behoefte (Bradsky et. al. 2008). Daardoor was het noodzakelijk dat men vanaf de start de verschillende logistieke activiteiten en de verschillende vervoersmodaliteiten op elkaar afstemde. Daarom hebben het departement infrastructuur van de gemeente Stockholm, de gemeente Nacka, het regionale overheidsorgaan en SL vanaf de initiatieffase intensief samengewerkt. Ook omdat het verplaatsingsgedrag van mensen en goederen een belangrijke danwel een van de belangrijkste redenen voor milieuvervuiling is (Gaffney et. al., 2007). Wat betreft infrastructuur en het verplaatsingsgedrag in Hammarby Sjöstad zijn daarom bij aanvang vier doelstellingen geformuleerd (Fränne, 2007). De eerste doelstelling in Hammarby Sjöstad is dat 80% van het aantal verplaatsingen gebeurd met het openbaar vervoer danwel te voet of per fiets. Logischerwijs is er daardoor behoefte aan een uitgebreid en fijnmazig transportnetwerk zodat deze doelstelling ook daadwerkelijk behaald kan worden. De tweede doelstelling is dat ten minste 15% van de huishoudens in Hammarby Sjöstad aangemeld is bij het carpoolsysteem in 2010. Daarnaast dient minstens 5% van alle arbeidsplaatsen aangesloten te zijn bij dit carpoolsysteem. Tot slot dient alle transport van goederen zich te voltrekken volgens de strenge richtlijnen ten aanzien van uitstoot per deelgebied.

Omdat het plangebied vrijwel geheel is vrijgemaakt van bebouwing, heeft men het hele gebied een nieuwe invulling kunnen geven. Mede daardoor heeft Hammarby Sjöstad een zeer uitgebreid en fijnmazig openbaar vervoerssysteem. De investeringen in infrastructuur hebben dan ook bijgedragen aan de aantrekkelijkheid van het gebied. Zelfs tijdens de realisatie, en met name in de meest productieve eerste twee jaren daarvan, heeft men speciaal een logistiek bureau in het leven geroepen om het aantal verplaatsingen van de bouwbedrijven te coördineren (Maleitzke, 2005). Verwacht werd dat elk bouwbedrijf zich gemiddeld 25 keer per dag zou verplaatsen. Door onderling het verplaatsingsgedrag van het werkverkeer op elkaar af te stemmen en speciale perioden per deelgebied aan te wijzen, is het aantal verplaatsingen aanzienlijk teruggedrongen. Geschat wordt dat dit ook heeft geleid tot een besparing van bijna duizend liter brandstof per dag (Larsen en Svane, 2005).



Figuur 5.11 – Vaarroutes veerdienst

(Kang, 2010)



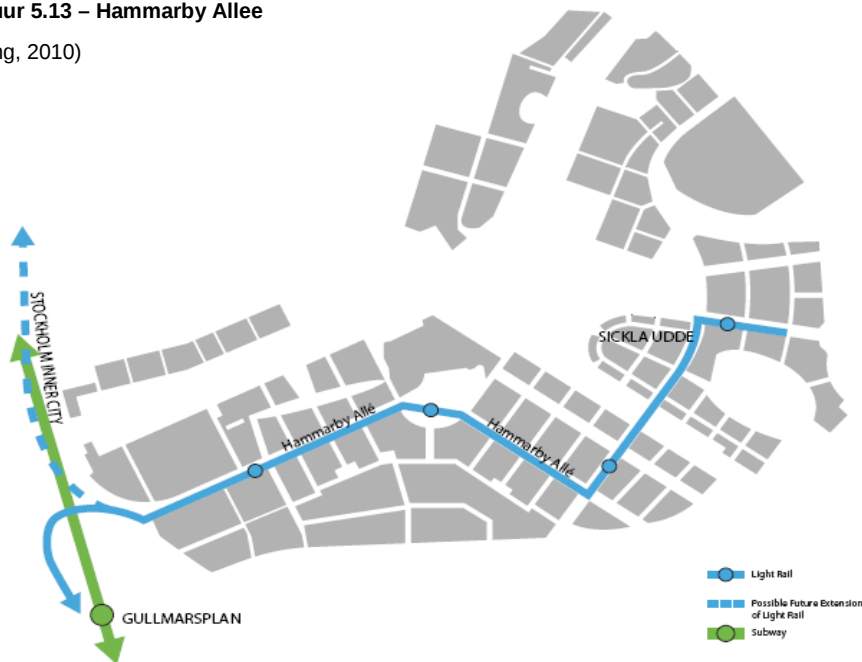
Figuur 5.12 – Autowegen, fietspaden en bushaltes

(Kang, 2010)

In Hammarby Sjöstad is een grote diversiteit aan infrastructuur, zowel fysiek in de vorm van wegen, bruggen, tunnels, haltes en parkeergarages als diensten, bijvoorbeeld een innovatief carpoolsysteem en autodelen, wat vergelijkbaar is met “Greenwheels” in Nederland (zie: afbeelding 5.11 en 5.12). Deze infrastructuur is verder onder te verdelen in lokale en regionale infrastructuur. De binnenplanse infrastructuur bestaat uit fijnmazige voet- en fietspaden bij de verschillende woonblokken en lokale wegen. De bovenplanse infrastructuur bestaat uit meerdere busroutes en vaarwegen, de light-rail en de verlenging en ondertunneling van de ringweg van Stockholm ten zuiden van Hammarby Sjöstad. Het accent bij de lokale infrastructuur ligt op de voet- en fietspaden, bij de bovenplanse en meer regionale infrastructuur ligt dit accent juist op het openbaar vervoer (Cervero, 2010). De belangrijkste binnenplanse verkeersader in Sjöstad is de Hammarby Boulevard. Direct aan deze corridor, die het plangebied doorkruist, zijn de functies gelegen die een goede bereikbaarheid behoeven, zoals winkels, scholen en het informatiecentrum (zie: afbeelding 5.13).

Figuur 5.13 – Hammarby Allee

(Kang, 2010)



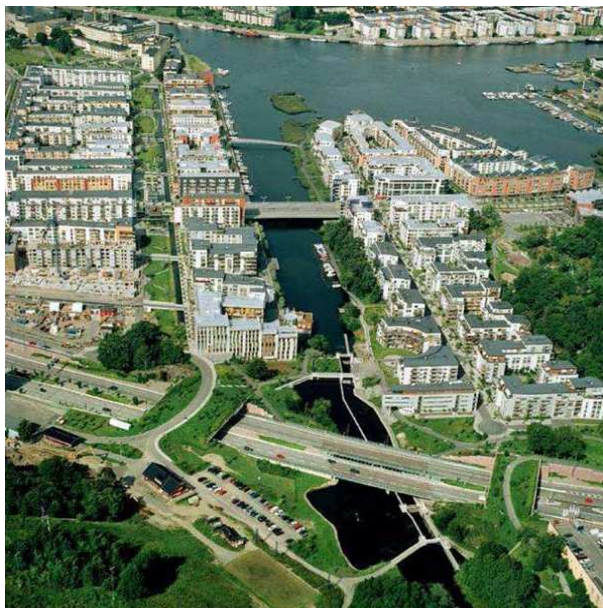
De Hammarby Boulevard is ongeveer vijftien meter breed, in het midden rijdt de light-rail (Tvärbanan) en aan weerszijden daarvan is een eenrichtingsweg gelegen. In Hammarby Sjöstad zijn vier haltes. Dit zijn de haltes Martensdal, Luma, Sickla Kaj en Sickla Udde. De light-rail rijdt eens in de zeven minuten en in de spits zelfs eens per vijf minuten. Bij de planning van Hammarby Sjöstad en in het bijzonder de infrastructuur was men op de hoogte van de mogelijkheden tot het aansluiten van de light-rail op het metro-netwerk. Zo stelt Bosse Bergman:

“They knew they had the possibility to extend the light-rail. It’s not pure a metro nor a tram, it’s a kind of a mix in the form of a light-rail that goes on it’s own track. It does not conflict the car traffic. It’s one rail up in the middle of the street and no cars can go there. The public transport is therefore separated from the cars. That’s a model to keep the speed on the rail and public transport” (Bergman, 2009).

Er bestaan vandaag de dag ook plannen om deze light-rail in oostelijke richting te verlengen en aan te sluiten op het transportknooppunt Slussen (Cervero, 2010). Light-rail wordt in toenemende mate gezien als oplossing voor stedelijke vervoersproblemen (Struktonrail, 2010). Het is sneller dan een tram, maar ook lichter en goedkoper dan een trein. Aan de keuze voor een light-rail in Hammarby Sjöstad liggen een drietal redenen ten grondslag (Maleitzke, 2005). Allereerst is de geluidsoverlast van een light-rail vergeleken met de andere alternatieven zeer gering. Bovendien draagt een light-rail bij aan een meer levendige en duurzame omgeving, doordat de light-rail op straatniveau opereert. Daarnaast zijn de benodigde ingrepen in de ruimte minimaal waardoor het minder kostbaar is dan een verlenging van de metro. De light-rail in Hammarby Sjöstad is aangesloten op het metro-netwerk (Tunnelbanan) van Stockholm. Het metro-netwerk is dan ook de drager van veel railsystemen in Stockholm, waaronder de light-rail verbinding Tvärbanan. De functie van Tvärbanan is nadrukkelijk het bieden van een dwarsverbinding tussen de radiale metrolijnen in het zuidelijke gedeelte van de stad. Daardoor krijgen zwaartepunten in de stedelijke ontwikkeling, die vroeger alleen met bussen konden worden bediend, een veel hoogwaardiger openbaar vervoer: de typische kris-kras relaties (Min VeW, 2003). Het is ontwikkeld in de periode 1999-2008 door Stockholm Linjen (SL) in samenwerking met de gemeente en de regionale overheid, die zorg draagt voor de afstemming van lokale infrastructuur op bovenlokale infrastructuur. In deze PPS-constructie delen de overheden en SJ de verantwoordelijkheden en risico's. De overheden voeren beleid en bewaken de kwaliteit, het regionale bestuursorgaan financiert en SJ ontwerpt, bouwt en exploiteert het geheel. Het stadscentrum van Stockholm is met deze vervoersmodaliteit in ongeveer een kwartier te bereiken via het knooppunt Gullmarsplan. In totaal rijden op er op deze gele lijn 37 voertuigen, waarvan er zes afkomstig zijn van de RijnGouweLijn (SJ, 2010). Normaliter wordt maximaal met twee gekoppelde stellingen gereden, technisch gezien is met drie stellingen rijden echter mogelijk (Ministerie VenW, 2003). De maximumsnelheid van de Tvärbanan bedraagt 80 km/h en een rijstel biedt ruimte aan 211 personen,

waarvan 78 zitplaatsen. Men is begonnen met een frequentie van eens in de tien minuten. Al snel, mede door de levering van meer materieel en de toename van de bekendheid, wordt in de toekomst uitgegaan van eens in de vijf minuten (Ministerie VenW, 2003). In 2005 maakten dagelijks nog 32.000 mensen gebruik van deze verbinding. In 2007 is dit aantal gegroeid tot 44.000 per dag (SJ, 2010).

In het zuiden van het plangebied wordt Hammarby Sjöstad gescheiden van de gemeente Nacka door een autoweg. Deze autosnelweg vormt tevens de zuidelijke fysieke grens van Hammarby Sjöstad, maar zorgt voor de nodige geluidsoverlast en milieuvervuiling. Echter, als gevolg van de uitbreiding in Hammarby Sjöstad is juist de behoefte aan meer asfalt en een betere inpassing van de snelweg toegenomen. Dit project staat ook wel bekend als Sodra Lanken (zie: bijlage 8). Sodra Lanken behelst de verlenging van een snelweg met veertien kilometer tot de ringweg, waaronder een tunnel met een lengte van 4.5 kilometer. Dit project maakte in eerste instantie onderdeel uit van een groter project, maar vanwege financieringsproblemen zijn Norra Lanken en Osterleden geschrapt en is alleen Sodra Lanken gerealiseerd. Sodra Lanken is in samenwerking met Vagverket gerealiseerd.



Figuur 5.14 – Ecoducten in HS
(Fryxell, 2005)



Figuur 5.15 – Tunnel in HS
(Omega Centre, 2009)

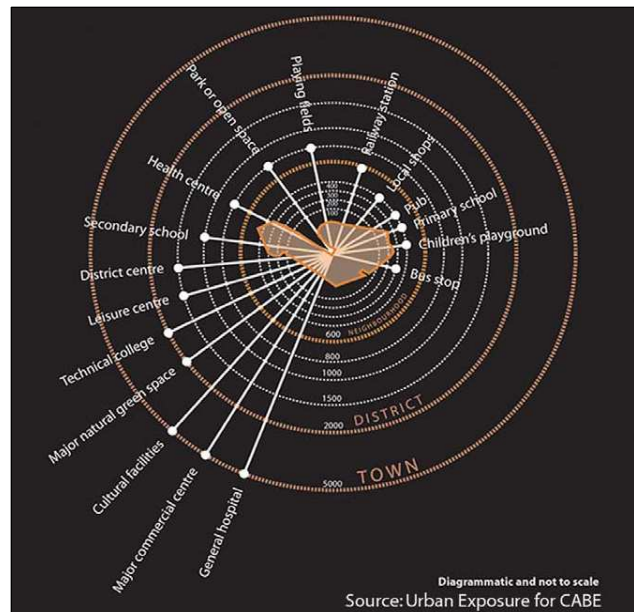
Vagverket is de nationale instantie welke verantwoordelijk is voor infrastructuur. Vagverket heeft ook zorg gedragen voor de financiering van de tunnel en autosnelweg (Bradsky, 2008). Ter hoogte van Hammarby Sjöstad is de snelweg verlaagd en zijn er twee ecoducten met een breedte van veertig meter aangebracht (zie: afbeelding 5.14 en 5.15) (Maleitzke, 2005). De snelweg is voor een betere doorstroming eveneens doorgetrokken tot de ringweg. Daardoor staat Hammarby Sjöstad zowel in directe verbinding met het natuurreservaat Nacka als met de ringweg van Stockholm.

Het stadsdeel wordt aan de noordzijde door het meer van Hammarby gescheiden van het stadscentrum en het eiland Södermalm. Dagelijks varen over dit meer verschillende veerboten. De veerboot is alleen te gebruiken door voetgangers en fietsers. De veerboot vaart alle dagen in het jaar, van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat en is gratis. Naast de veerdienst die Sjöstad verbindt met het stadscentrum van Stockholm, rijden er in het plangebied twee buslijnen (lijn 74 en 150). Beide buslijnen rijden in dienst van SL. Lijn 74 rijdt tussen Sjöstad en T-Centralen, het centraal station van Stockholm. Op dit transportknooppunt komen alle vervoersmodaliteiten in Stockholm tezamen. Via deze buslijn is daarom heel Stockholm in een half uur bereikbaar. Lijn 150 is een directe verbinding tussen de KTH universiteit en Hammarby Sjöstad (Bergman, 2009). Alle bussen in Hammarby Sjöstad rijden op biogas en de haltes zijn voorzien van elektronische informatieborden met actuele aankomst- en vertrektijden. In totaal zijn er elf bushaltes in Hammarby Sjöstad. Deze haltes zijn dusdanig gesitueerd in Hammarby Sjöstad dat iedere plek in het plangebied op maximaal vierhonderd meter ligt. Hetzelfde geldt voor haltes van de light-rail, ware het niet dat iedere plek binnen een straal van zeshonderd meter van een halte van de light-rail ligt (zie: afbeelding 5.17 en 5.18). Gegeven de hoge frequentie van beide modaliteiten is daarmee is de bereikbaarheid van het gehele plangebied met het openbaar vervoer hoog te noemen (Cervero, 2010).

Naast de fysieke op openbaar vervoer gerichte infrastructuur zijn er in Hammarby Sjöstad een aantal maatregelen die het autogebruik ontmoedigen danwel op een efficiënte wijze trachten te

faciliteren. De eerste maatregel betreft een carpoolstelsel. Carpoolen is gericht op het deelgebruik van een auto, voornamelijk bij vaste woon-werk verplaatsingen. Het combineren van individuele verplaatsingen biedt naast de vele milieuvoordelen ook financiële voordelen voor gebruikers in de vorm van brandstofbesparing. Diegene die gebruik maken van carpoolen krijgen bovendien voorrang en korting bij parkeren (Fränne, 2007). In Hammarby Sjöstad zijn meerdere carpoolplaatsen en er zijn ook altijd voldoende en goedkope parkeerplekken. De tweede maatregel, het concept van autodelen, is in Nederland bekend onder de noemer “Greenwheels”. Bij dit innovatieve stelsel maken meerdere mensen gebruik van één auto. In Hammarby Sjöstad is autodelen ontwikkeld door Citycarclub in samenwerking met Statoil. Zij dragen zorg voor het wagenpark, welke vandaag de dag bestaat uit 37 auto's, het onderhoud en de financiële afwikkeling met de gebruikers (Cervero, 2010). Geïnteresseerden kunnen via internet een auto reserveren. De auto's staan op vaste plekken geparkeerd en gebleken is dat de auto's altijd in voldoende mate in Sjöstad aanwezig zijn (Fränne, 2007). De kosten voor autodelen bestaan voornamelijk uit variabele kosten, de vaste autokosten worden namelijk gedeeld door een grote groep deelnemers. Eenzelfde stelsel is in Hammarby Sjöstad beschikbaar voor fietsen, al zijn deze fietsen gratis te gebruiken. Op meerdere plekken zijn er fietsenstallingen welke zijn voorzien van een twintigtal gesponsorde stadsfietsen.

Ook de ruimtelijke ordening is in Sjöstad afgestemd op de infrastructuur en de daaraan gelieerde bereikbaarheid. Immers, de ontwikkeling en inrichting van nieuwe woon- en werklocaties hebben invloed op het gebruik van het infrastructuurnetwerk. Omgekeerd heeft de kwaliteit van de bereikbaarheid ook invloed op de aantrekkelijkheid van een gebied (TNO, 2010). Dit komt in Sjöstad tot uiting in de dichtheden, het gevarieerde landgebruik en de ruimtelijke inrichting.

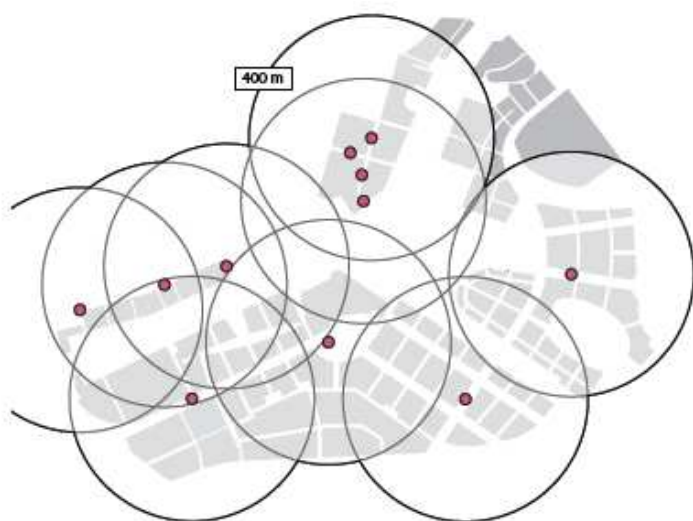


Figuur 5.16 – Bereikbaarheidswiel (Cabe, 2009)

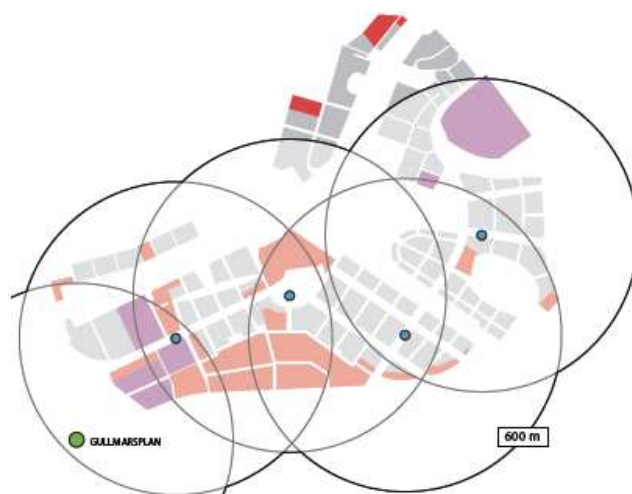
De gemiddelde dichtheid in Hammarby Sjöstad is 133 inwoners per hectare. Dit is relatief laag te noemen in vergelijking met de dichtheden in de binnenstad, waar in Stockholm gemiddeld dichtheden van 200 inwoners per hectare normaal zijn, maar hoog vergeleken met soortgelijke projecten (Vestbro, 2004). Bovendien nemen de dichtheden af naarmate de afstand tot de transportboulevard toeneemt. Dit resulteert in veel hoogbouw en woontorens langs de transportcorridor, tot kleinere wooncomplexen langs het water. Bovendien zijn de voordelen van de een gebruikt om de aantrekkelijkheid van de andere te vergroten. Zo ligt het accent bij woningen op voet- en fietspaden en de menselijke maat, maar in de directe en indirecte omgeving van functies met hoge bereikbaarheidseisen is de light-rail op loopafstand. Daardoor zijn dit ook de plekken met veel menselijke activiteit. De achterliggende gedachte hierbij is duurzaamheid. Door het afstemmen van bereikbaarheid op ruimtelijke ontwikkeling wordt het verplaatsingsgedrag efficiënter. Functies met hoge bereikbaarheidseisen als scholen en commerciële voorzieningen zijn gesitueerd op goed met het openbaar vervoer bereikbare locaties. Functies met lagere bereikbaarheidseisen als wonen en leisure zijn daarentegen relatief minder goed bereikbaar (zie: afbeelding 5.16).

Doordat er in Sjöstad een gevarieerd landgebruik is, is Sjöstad tot op zekere hoogte ook zelfvoorzienend. Op buurtniveau, binnen een straal van vijfhonderd meter, bevinden zich alle aan de primaire levensbehoefte gerelateerde functies als lagere scholen, winkels, een bushalte en kinderspeelplaatsen (zie: afbeelding 5.17). In Hammarby Sjöstad neemt de voetganger daarom een centrale plaats in. Het straatbeeld wordt gekenmerkt door veel en grote voetpaden, parken, pleinen ontmoetingsplaatsen en voetgangerszones. Auto's zijn grotendeels, met uitzondering van de transportboulevard, verdwenen uit het straatbeeld doordat deze vrijwel alleen onder de grond geparkeerd kunnen worden. De snelheidslimiet in heel Hammarby Sjöstad, afgezonderd van de Hammarby Allee, is dertig km/h (Kang, 2010). Dit ligt ook in lijn met het straatbeeld in hoogstedelijke gebieden, waar het gemotoriseerd verkeer vaak gescheiden is van deze fiets- en voetgangersgebieden. Achterliggende gedachte hierbij is dat goede fiets- en wandelgebieden ook daadwerkelijk het gebruik ervan stimuleert. Er zijn ook maar weinig parkeerplekken en parkeren gaat

bovendien gepaard met hoge tarieven. Op wijkniveau, binnen een straal van duizend meter, bevinden zich een middelbare school, een halte van de light-rail, een gezondheidscentrum en parken (zie: afbeelding 5.18). Buiten deze ring zijn alle bovenlokale voorzieningen als hoger onderwijs en een ziekenhuis binnen dertig minuten te bereiken met zowel de bus als de light-rail.



Figuur 5.17 – Bushaltes in een straal van 400m
(Kang, 2010)



Figuur 5.18 – Light-rail stations in een straal van 600m
(Kang, 2010)

Uit cijfers blijkt dat de afstemming van infrastructuur op de ruimtelijke inrichting in Sjöstad zijn vruchten heeft afgeworpen in de praktijk (Cervero, 2010). Het aandeel van niet-gemotoriseerd verkeer in het totale aantal verplaatsingen is hoog te noemen en 'slechts' 62% van de huishoudens in Sjöstad had nog een auto in bezit. Cijfers uit 2002 laten bovendien zien dat 27% van alle verplaatsingen met niet-gemotoriseerd verkeer heeft plaats gevonden, 52% van alle verplaatsingen met het openbaar vervoer en slechts 21% met de auto. In relatie tot vergelijkbare woonmilieus is dit laag te noemen (Grontmij, 2008).

	Inner City	Southern Suburbs	Western Suburbs	Hammarby Sjöstad**
Car	17%	39%	43%	21%
Public Transport	36%	28%	23%	52%
Bike/Walk	47%	32%	34%	27%

Figuur 5.19 – Verplaatsingsgedrag Sjöstad (Grontmij, 2008)

De basis voor het afstemmen van bereikbaarheid en de ruimtelijke inrichting ligt in de formulering van de hoge milieudoelstellingen in het Environmental Programme en het opstellen van het Hammarby Model. De visie en inhoud van het Environmental Programme is één van de doorslaggevende factoren geweest voor de integratie tussen ruimtelijke ontwikkeling en transport. De implementatie van een dergelijke holistisch concept op zo'n grote schaal is uniek en heeft nationaal en internationaal de aandacht getrokken. Het Environmental Plan is in 1996 gedefinieerd door de gemeente Stockholm. Het vormt als het ware de leidraad voor de ontwikkeling van Sjöstad (Gaffney et. al., 2007). In het Environmental Plan zijn een set aan rigide en gedetailleerde doelstellingen opgenomen en manieren voor zowel aannemers als bewoners om deze doelstellingen te kunnen bereiken. Het geldt voor alle belanghebbenden als een bindend leidraad voor alle ontwikkelingen die in Hammarby Sjöstad plaatsvinden. Het Environmental Plan kon ook vrijwel direct rekenen op onvoorwaardelijke steun van alle betrokken partijen, eens te meer vanwege de kandidatuurstelling voor de Olympische Spelen (Johansson en Svane, 2002).

Het Hammarby Model heeft internationaal aanzien verworven door het holistische en integrale karakter door het weergeven van alle aan milieu gerelateerde processen (Bradsky, 2008). Het Hammarby model is ontwikkeld door het gemeentelijk waterbedrijf, de gemeente Stockholm, het afvalverwerkingsbedrijf en Fortum. Deze vier partijen worden gezamenlijk ook wel de "ecocycle

companies” van het project genoemd. Dastur is van mening dat het sterke punt van het model het integrale karakter daarvan is. Zo vat Dastur het sterke punt van het Hammarby Model samen:

“Its holistic approach to infrastructure service provision and its integration of otherwise separate systems in order to accomplish the environmental objectives set forth by the Local parliament” is (Dastur, 2005).

Het model is opgedeeld in zes onderdelen. Een onderdeel van dit model is transport. Voor elk zijn een of meer doelstellingen geformuleerd (zie: kader). Het model is gebaseerd op gesloten ecosystemen, lokale productie en consumptie, vernieuwde energiebronnen en een hoge mate van educatie en bewustzijn van de bewoners. De bewoners zijn dan ook een belangrijke schakel in het geheel. Ongeveer 80% van de doelstellingen is behaald door de ruimtelijke inrichting tijdens de realisatie, maar de overige 20% dient door de gebruikers van de ruimte zelf te worden behaald (Freudenthal, 2009). Daardoor hebben planners en architecten een significante invloed op het duurzaamheidsgehalte van het project (FutureCommunities, 2009).

Recycling en afval	Energie
• De afvalproductie dient te worden gereduceerd met 20% • De afvalproductie van gevaarlijke stoffen dient te worden gereduceerd met 50% • Meer dan de helft aan stikstof dient te worden vrijgelaten in de open lucht	• De totale energiebehoefte dient te worden gehalveerd, vergeleken met de behoefte van 60kWh/m² • 80% van de energie die nodig is voor de waterverwerking dient te worden teruggewonnen • De gehele energievoorziening moet gebaseerd zijn op vernieuwde energiebronnen • Alle elektriciteit dient als milieuvriendelijk te zijn bestempeld
Bouw materiaal	Transport
• Het gebruik van gevaarlijke stoffen die geregistreerd zijn in het <i>kemikalieinspektionens begränsningslista</i> is uitgesloten • Het gebruik van nieuw gewonnen metaal dient te worden gehalveerd • Recyclebaar materiaal dient zo lang mogelijk te worden gebruikt	• Het totale verkeer en goederentransport dient te worden gereduceerd met 20%, vergeleken met soortgelijke gebieden • 80% van het woon-werkverkeer dient te voet, per fiets of met het openbaar vervoer te worden afgelegd • 15% van het verkeer dient te worden aangedreven door bio-brandstof
Land en water	Riolering
• Indien natuurgebieden worden bebouwd, dienen deze volledig (100%) gecompenseerd te worden • Vervuilde grond moet worden gesaneerd • De waterkwaliteit van het Hammarby meer dient te worden verbeterd en moet worden opgenomen in het gemeentelijk waterprogramma • Lozingen in het Hammarby meer dienen te worden teruggebracht	• 95% van het fosfor afkomstig uit afvalwater dient weer in de natuurlijke omgeving terecht te komen • De uitstroom van water van zware metalen dient te worden gehalveerd • De watervraag en het afvalwater dienen lokaal te worden verkregen danwel afgevoerd te worden

Doelstellingen Hammarby Model

Hammarby Sjöstad is een complex en omvangrijk ruimtelijk investeringsproject. Dit komt ook tot uiting in de wijze waarop het project is gefinancierd. Het project is opgedeeld in verschillende deelprojecten met ieder andere financiers. Hierdoor zijn de totale kosten voor de ontwikkeling van Hammarby Sjöstad dan ook moeilijk in te schatten. De schattingen van de totale kosten in de wetenschappelijke literatuur lopen ook erg uiteen (Gaffney et. al., 2007; Svane, 2005; Cabe, 2009). De Zweedse overheid schat de totale kosten het laagst in (Groth, 2009), marktpartijen stellen dat het project in zijn totaliteit dertig miljoen Zweedse kronen gekost heeft (Bergman, 2009). De keerzijde van het hoge duurzaamheidsgehalte lijkt dan ook het kostenplaatje van het project te zijn. Duidelijk is dat de

overheid en in het bijzonder de gemeente Stockholm een belangrijke rol bij de financiering heeft gespeeld. De gemeente Stockholm heeft zelf ongeveer een vierde van de totale kosten voor haar rekening genomen. Bovendien heeft de gemeente LIP-subsidies verkregen van de nationale overheid. Daardoor is de overheid verantwoordelijk voor ongeveer de helft van alle financiële middelen. Het regionale bestuursorgaan heeft de light-rail in Hammarby Sjöstad gefinancierd. De National Road Administration is verantwoordelijk voor de financiering van de bovenlokale weginfrastructuur. Hier hebben geen private partijen direct aan bijgedragen (Bergman, 2009). Wel zijn in de verkoopprijzen van de kavels en appartementen marges verwerkt voor de kosten voor de openbare ruimte en lokale infrastructuur. Daarmee is ongeveer een derde van deze kosten van de gemeente Stockholm voor de lokale infrastructuur gedekt (Groth, 2009; Bradsky, 2009). Met andere woorden, de waardevermeerdering van de grond als gevolg van publieke investeringen in infrastructuur is deels gebruikt om de lokale infrastructuur te financieren. In de praktijk kwam deze bijdrage uit op gemiddeld 19.000 euro per appartement (Bradsky, 2009). Een ander belangrijk gegeven in het kader van de financiering van Hammarby Sjöstad zijn de gemaakte afspraken tussen private partijen en de overheid over de rolverdeling bij een overschrijving van de geraamde kosten. In dergelijke situaties in Nederland is het vaak de overheid die voor de hogere kosten opdraait. Bij Hammarby Sjöstad is overeengekomen dat, indien de kosten worden overschreden, marktpartijen hiervan 75% financieren en de gemeente Stockholm 25%. Hierdoor worden de financiële risico's verdeeld en deels afgedekt. Daardoor zijn actoren wederzijds van elkaar afhankelijk. Beiden hebben belang bij het halen van de financiële ramingen (Omega Centre, 2009).

Gepercipieerde afhankelijkheid

Naast de 'objectieve' afhankelijkheden waar het institutioneel systeem aan ten grondslag ligt zijn er 'andere factoren' te onderscheiden die van invloed zijn op de gepercipieerde afhankelijkheid van een actor. Deze factoren zijn subjectief, per project zijn ze anders qua type invloed (positief en negatief) en in de mate van de invloed (hoog en laag). De gepercipieerde afhankelijkheid is dan ook vaak het gevolg zijn van een combinatie van verschillende factoren, zowel uit de institutionele setting als uit de andere factoren. Percepties kunnen worden omschreven als beelden die de spelers hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren legitimeren en evalueren. Deze beleving wordt bepaald door de 'objectieve afhankelijkheid', maar ook door 'andere factoren'. Vrijwel alle afhankelijkheidsrelaties zijn onder te verdelen in afhankelijkheid op basis van ruimtelijke, financiële en juridische middelen. Indien het om een afhankelijkheidsrelatie op basis van deze middelen gaat, zal dit worden vermeld.

- (1) Om in de toegenomen woningbehoefte te kunnen voorzien was er behoefte aan potentiële ontwikkellocaties. Immers, voor elke ruimtelijke ontwikkeling is grond nodig. Door de verschillende beleidsdocumenten werd de zoektocht naar potentiële ontwikkellocaties beperkt. De gemeente diende zich te concentreren op binnen de gemeentegrenzen gelegen gebieden. De toegenomen woningbehoefte legitimeert dan ook de keuze voor Hammarby Sjöstad als ontwikkellocatie. Sjöstad behelst de ontwikkeling van een brownfieldlocatie. Bovendien ligt Hammarby Sjöstad op steenworp afstand van het stadscentrum van Stockholm. Deze goede geografische ligging heeft bijgedragen aan de ontwikkelpotentie. De gemeente Stockholm was dus afhankelijk van beperkte ruimtelijke middelen om hun doelen te kunnen bereiken. De mate van afhankelijkheid is hoog te noemen; het belang van de grond om te kunnen voorzien in de woningbehoefte was groot en de vervangbaarheid laag. Er was in Stockholm weinig grond dat in aanmerking kwam voor (her)ontwikkeling. Kortom, de combinatie van de objectieve afhankelijkheid volgens uit de overheidsdocumenten met de behoefte aan grond, maken de gemeente Stockholm afhankelijk van beperkte ruimtelijke middelen.
- (2) Na een uitgebreid onderzoek bleek dat de grond die voorheen dienst deed als industriegebied ernstig vervuild was. De aard en omvang van de bodemvervuiling in Sjöstad heeft geleid tot een rigoureuze ommekeer. De historie en potentie van het gebied hebben dan ook in belangrijke mate bijgedragen aan het duurzame karakter van het stadsdeel. Vanaf het moment dat de gemeente Stockholm besloot het gebied te herontwikkelen was direct de ambitie aanwezig het gebied te transformeren in een duurzaam stadsdeel. Dit werd versterkt door de kandidatuurstelling van de gemeente Stockholm voor de Olympische Spelen. Dat heeft als katalysator gewerkt voor zowel de initiatieffase als het duurzaamheidsgehalte. Nadat Athene verkozen werd als organisator heeft de gemeente Stockholm besloten op dezelfde voet door te gaan. Naarmate de ambities van actoren hoger worden is de kans ook groot dat actoren afhankelijk worden van de ruimtelijke,

financiële en juridische middelen van andere actoren. Immers, de benodigde middelen voor een eenvoudige dakkapel zijn vele malen minder dan de middelen voor een duurzame wijk. Bovendien wilden ontwikkelaars graag hun naam verbinden aan het ruimtelijk investeringsproject. Vandaag de dag geniet het dan ook international aanzien vanwege het duurzame karakter. De ambitie heeft tot gevolg dat actoren afhankelijk van elkaar worden. Deze hoge ambities voor Hammarby Sjöstad zijn mede veroorzaakt door de historie en aard van het ruimtelijke middel grond. Met andere woorden, de ambitie is het gevolg van een ervaren ruimtelijke afhankelijkheid van de gemeente Stockholm. Deze gepercipieerde afhankelijkheid heeft geleid tot het aangaan van een interactie en de gerealiseerde vervlechting.

- (3) Nadat de bestaande bedrijvigheid uit het plangebied was verwijderd heeft men een strategisch masterplan voor het hele gebied opgesteld. In dit holistische masterplan zijn alle toekomstige functies waaronder infrastructuur opgenomen. Dit masterplan bestaat uit twaalf deelgebieden waarvoor ook twaalf gedetailleerde stadsplannen zijn opgesteld. Sjöstad heeft het karakter van een complete stad; het biedt naast woonfuncties zowel een veelvoud aan commerciële als recreatieve voorzieningen en verschillende lokale en bovenlokale infrastructuur. Omdat het gehele gebied is vrijgemaakt van bebouwing heeft de gemeente Stockholm een hele nieuwe invulling aan het gebied kunnen geven. Er zijn slechts enkele gebouwen behouden, maar het merendeel is uitgekocht danwel verplaatst naar buiten de stad gelegen industriegebieden. Deze kosten worden geschat op 18 miljoen euro (Bradsky, 2009). De gemeente Stockholm en de invulling van Sjöstad is daarom afhankelijk van de eigenschappen van dit ruimtelijke middel. De situatie is doorgaans anders bij binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten. Vaak is het grondeigendom versnipperd en heeft men te maken met bestaande bebouwing en infrastructuur.
- (4) Het besluitvormingsproces rondom ruimtelijke planning wordt gekenmerkt door een sterke drang naar consensus, in de literatuur ook wel corporate pluralisme genoemd. Burgers en private partijen worden al in een vroegtijdig stadium betrokken bij aan ruimtelijke ordening gerelateerde besluitvormingsprocessen in de vorm van informatiebijeenkomsten, discussieavonden en workshops. Dit leidt dan ook tot een hoge mate van consultatie tussen zowel burgers en de overheid als binnen de overheid en tussen private partijen onderling. De grens tussen overheid en maatschappij lijkt in Zweden dan ook te vervagen. Planning vindt plaats op transparante en rationele wijze. Deze planningscultuur bevordert samenwerking en interactie tussen de verschillende actoren op basis van juridische, financiële en ruimtelijke middelen. Publieke en private partijen beseffen dat zij elkaar nodig hebben om hun doelen te realiseren. Het gedetailleerd stadsplan en het strategisch masterplan zijn dan ook in samenspraak met private partijen opgesteld. Immers, de gemeente kan een dergelijk project niet alleen ontwikkelen. Er moeten partijen bereid zijn het gebied te ontwikkelen en een financiële bijdrage te leveren. Daarom was het nodig ook hun visie in de plannen te verwerken. De planningscultuur zorgt ervoor dat actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en dit ook daadwerkelijk beseffen. Deze planningscultuur is subjectief, het zijn immers geen spelregels die acties van actoren limiteren. Deze gewoonte zit als het ware 'ingebakken' in de Zweedse ruimtelijke ordeningspraktijk. Echter wordt deze wel deels veroorzaakt door het institutioneel systeem. Zo stelt de PBA gemeenten verplicht tot transparantie en consultatie. Het planningspraktijk komt dus voort uit enerzijds de planningscultuur en anderzijds het institutioneel systeem. De planningscultuur heeft dan ook een positieve invloed gehad op de bereidheid tot het aangaan van interactie en daarmee de mate van vervlechting in Hammarby Sjöstad.
- (5) De gemeente Stockholm heeft nadat bekend werd dat het voormalig industriegebied getransformeerd zou worden in een complete stad een gedetailleerd stadsplan opgesteld. Dit stelde de gemeente in staat de gebruikers van de grond te onteigenen. Het belang van dit juridische instrument is daarom ook hoog. Daarvoor heeft de gemeente Stockholm overigens wel forse bedragen betaald. Zowel de gemeente als de grondeigenaren die de grond destijds in bezit hadden ervaren dat zij afhankelijk zijn van dit bindende document, een juridisch middel. Met deze dominante grondpositie in het plangebied had de gemeente Stockholm een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van private partijen, in het bijzonder ten opzichte van projectontwikkelaars. Daardoor heeft het de afzonderlijke ontwikkelingen in Sjöstad op een efficiënte wijze kunnen coördineren, mede doordat voor alle deelgebieden ook twaalf gedetailleerde stadsplannen zijn opgesteld. Het betreft een omvangrijk gebied met een zeer goede ligging ten opzichte van het stadscentrum. Projectontwikkelaars waren dan ook erg geïnteresseerd om deze grond te mogen

ontwikkelen en hun naam aan het project te verbinden. De actoren zijn dus afhankelijk van de grond welke is verkregen op basis van juridische middelen. De afhankelijkheid van actoren op basis van deze juridische middelen heeft geresulteerd in het dominante grondeigendom van de gemeente, zeggenschap daarover en een sterke onderhandelingspositie.

- (6) Voortbordurend op het grondbezit van de gemeente is de gemeente afhankelijk van de expertise van private partijen wat betreft de ontwikkeling en uitvoering van de bouwwerkzaamheden. De actoren beschikten niet over voldoende middelen om het project zelfstandig te realiseren en hebben er dan ook bewust voor gekozen om een samenwerking met andere partijen aan te gaan. Een illustratief voorbeeld is de gepercipieerde afhankelijkheid van de gemeente Stockholm. Ze is niet in staat Hammarby Sjöstad volledig zelfstandig te realiseren. Actoren beseften dat samenwerking vereist was voor het behalen van zowel individuele als collectieve doelen. Het belang van het betrekken van private partijen veroorzaakt een hoge mate van afhankelijkheid. Daarentegen was er voldoende animo vanuit de markt om het gebied te ontwikkelen, wat de vervangbaarheid van de expertise groot maakt.
- (7) Hammarby Sjöstad heeft een looptijd van twintig jaar. De verschillende deelprojecten hebben bovendien ieder een andere looptijd en invulling. Dit maakt het aantal afhankelijkheidsrelaties groot en de aard daarvan complex. De realisering van een appartementencomplex kan zich binnen twee jaar voltrekken, maar de aanleg van de light-rail neemt vele malen meer tijd in beslag. En stel dat de light-rail toch niet wordt gerealiseerd, dan neemt de aantrekkelijkheid van het totale gebied ook af. Met andere woorden, actoren zijn gebaat bij elkaars investeringen in zowel infrastructuur als gebiedsontwikkeling. Bovendien zijn er een veelvoud aan ontwikkelaars, architecten en overheidsorganen betrokken bij de ontwikkeling. De fasering in combinatie met de aanwezigheid van een veelvoud van actoren hebben onzekerheden tot gevolg. Deze onzekerheid resulteert in wederzijdse afhankelijkheid en heeft een negatieve invloed op de interactie. Een projectontwikkelaar zal eerst garanties en van SL verlangen met betrekking tot de realisering van de light-rail voordat hij verdergaat met zijn appartementencomplex.
- (8) Om de onzekerheid weg te nemen zijn bij aanvang van het project, ten tijde van de bodemsanering, door de deelnemende partijen dan ook overeenkomsten gesloten met de gemeente waar bijvoorbeeld afnameverplichtingen in zijn opgenomen. De private partijen die eind jaren '90 de grond hebben teruggekocht van de gemeente zijn daardoor afhankelijk op basis van juridische middelen. Ook de gemeente is afhankelijk op basis van deze overeenkomsten. Beide partijen confirmeren zich daarmee aan het project. Bij de afname zijn bovendien contracten gesloten tussen de gemeente en de projectontwikkelaars in de vorm van design codes. Tijdens de verkoop heeft de gemeente Stockholm bedongen dat de private partijen zich diende te houden aan de door de gemeente gestelde eisen aangaande uiterlijk, technische eisen, afmetingen e.d. Hoewel de risico's hierdoor tot op zekere hoogte zijn afgedekt brengt een project met een dergelijke omvang altijd onzekerheden met zich mee. Zijn het geen interne factoren die onzekerheden met zich meebrengen, dan zijn het wel externe factoren als de lokale en nationale marktomstandigheden, demografische veranderingen als een economische crisis.
- (9) In de vorige paragraaf is reeds de mogelijkheid van het verkrijgen van een LIP-subsidie aan de orde gekomen. In de basis maakt de wet- en regelgeving volgend uit het institutioneel systeem in Zweden dit mogelijk. Aanvragers daarvan zijn daarmee objectief afhankelijk van diegene die de subsidie ter beschikking stellen. Logischerwijs gaat dit gepaard met een uitgebreide en langdurig aanvraagproces. De invloed van dit onderdeel van het institutioneel systeem is per project verschillend. Daarom behoort de LIP-subsidie ook toe bij de gepercipieerde afhankelijkheid. Het verkrijgen van de LIP-subsidie heeft de actoren afhankelijk gemaakt op basis van ruimtelijke middelen. Er werden immers vereisten gesteld aan het toekomstige duurzaamheidsgehalte. Het verkrijgen van de subsidie heeft daarentegen wel een negatief effect gehad op de afhankelijkheid tussen actoren op basis van financiële middelen. Doordat de gemeente zo'n omvangrijk bedrag ontving, was men minder afhankelijk van externe financiers. Hoe dan ook, zonder de financiële mogelijkheden als gevolg van de toewijzing van de LIP-subsidie zou ook de vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur nooit gerealiseerd zijn.
- (10) In 1997 is een projectteam in het leven geroepen. Dit projectteam was het aanspreekpunt voor alle actoren, zo ook de gemeente. Bovendien is het projectteam de procesmanager, de vrager en de uiteindelijke terug(koper) van gerealiseerde locaties van projectontwikkelaars.

Met andere woorden, het team draagt zorg voor de integrale ontwikkeling van het gebied. De keuze voor de oprichting is gebaseerd op de complexiteit van de opgave en de betrokkenheid van veel verschillende actoren met ieder een specifieke achtergrond. Overheden in de vorm van het projectteam hebben de strikte kaders vastgesteld waarbinnen private partijen mochten en konden interacteren, private partijen hebben daarentegen vooral hun marktkennis en ervaring met gebiedsontwikkeling toegepast. Het projectteam is dan ook verantwoordelijk voor het opstellen van de design codes (vrager) en de aankoop van gerealiseerde deelprojecten. Daardoor zijn het projectteam en private actoren wederzijds van elkaar afhankelijk op basis van juridische en financiële middelen. Het projectteam behoudt zich het recht af te zien van de koop of ontwikkelaars ten tijde van de realisatie alsnog uit te sluiten als zij zich niet aan de gemaakte afspraken houden. De gepercipieerde afhankelijkheid gaat schuil in het feit dat een actor, de projectontwikkelaar, afhankelijk is van een andere actor, het projectteam om zijn doelen - de verkoop van zijn project - te realiseren. Beide partijen zijn in de basis dus bereid tot het aangaan van een positieve interactie.

- (11) Politieke partijen maken bij uitstek deel uit van het beleidsveld en interacteren om gezamenlijk besluiten te nemen. Ruimtelijke projecten worden in Zweden ook vaak geïnitieerd door de politieke partijen. Hoewel er geen schaarste heerst bij politieke middelen, heeft de politiek in Stockholm wel een noemenswaardige invloed op ruimtelijke investeringsprojecten. In 1994 vervulde de groene partij een sleutelrol. Het duurzaamheidsgehalte is dan ook grotendeels toe te schrijven aan deze partij. Toen in 1998 de machtsverhoudingen verschoven zijn is de duurzaamheid waar mogelijk verminderd. Reeds geplande projecten werden afgemaakt, maar details als de parkeernorm per huishouden zijn door hen naar boven bijgesteld. De vervlechting in Hammarby Sjöstad is dan ook het gevolg van de interactie tussen politieke partijen in Stockholm.
- (12) Voor elk ruimtelijk investeringsproject zijn financiële middelen nodig. Voor de realisatie van Hammarby Sjöstad zijn diverse financieringsbronnen gebruikt. Voor de bovenlokale infrastructuur zijn de reguliere middelen welke worden verkregen uit belastingontvangsten op regionaal niveau en nationaal niveau. De lokale infrastructuur en openbare ruimte is gefinancierd door de opbrengsten verkregen uit de verkoop van kavels en appartementen. De aan duurzaamheid gerelateerde investeringen zijn grotendeels gefinancierd door de verkregen LIP-subsidies. De afspraken over de verdeling van de kosten bij een overschrijding zijn in het kader van dit onderzoek van groot belang op de afhankelijkheid. Actoren worden wederzijds van elkaar afhankelijk op basis van deze juridische middelen. Ze zijn in financiële zin allemaal gebaat bij het slagen van het project. Deze afspraken hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de interactie tussen actoren.

De gepercipieerde afhankelijkheid bepaalt in hoeverre de actor in zijn beleving afhankelijk is van andere actoren om zijn doelen te realiseren. Bij het ruimtelijk investeringsproject als Hammarby Sjöstad zijn publieke en private actoren wederzijds van elkaar afhankelijk gebleken op basis van juridische, ruimtelijke en financiële middelen. Actoren beseffen ook dat samenwerking vereist is voor het behalen van hun individuele en collectieve doelen. Bij gebiedsontwikkeling heeft deze afhankelijkheid vooral betrekking op juridische middelen in de vorm van (bindende) planvormen en overeenkomsten tussen deelnemende partijen en de aard en ligging van ruimtelijke middelen in de vorm van grond, kennis van de markt, expertise en creativiteit van private partijen. De mate van afhankelijkheid van deze middelen is hoog te noemen. De vervangbaarheid van juridische middelen is laag, er is immers meestal maar een geldend gedetailleerd stadsplan, en het belang daarvan groot. Hetzelfde geldt voor de ruimtelijke middelen, het belang van ontwikkelingsexpertise en creativiteit van private partijen. Het belang hiervan is groot, al is de vervangbaarheid daarvan wel groter. Er was ook voldoende animo vanuit de markt om te participeren in de gebiedsontwikkeling. Hoewel er financiële middelen benodigd waren voor de totale bodemsanering, is de gebiedsontwikkeling wel kostendekkend. De gemeente heeft de gemaakte kosten voor de bodemsanering verwerkt in een marge op de verkoopprijs op de bouwrijpe grond. Deze transactie tussen de gemeente Stockholm en de private partijen is verzekerd middels contracten waarin afnameverplichtingen zijn opgenomen. De financiële gepercipieerde afhankelijkheid tussen actoren is daarom laag te noemen. Voor de infrastructuur in het gebied geldt dat de actoren ook wederzijds afhankelijk zijn op basis van juridische, ruimtelijke en financiële middelen. Ook aan de infrastructurele ontwikkelingen in Hammarby Sjöstad liggen verschillende planvormen ten grondslag. Bovendien is voor elke ruimtelijke ontwikkeling grond nodig. Het feit dat de infrastructuur rendoert bij een gevarieerd landgebruik en dat de verschillende functies profiteren van de goede bereikbaarheid, maakt de actoren uit beide beleidsvelden dan ook

wederzijds afhankelijker. Hier dient wel een kanttekening bij geplaatst te worden. De wederzijdse afhankelijkheid tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling doet zich in Hammarby Sjöstad vooral voor op plekken waar hoge dichtheden zijn gerealiseerd. Bij gebieden met hoge dichtheden lijken er dus kansen te bestaan om infrastructuur te vervlechten met de ruimtelijke inrichting.

5.4 Vervlechtingsladders

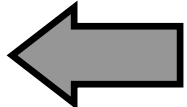
In de komende paragraaf staat de vorm en mate van de vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur centraal. Om de mate van vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling in Hammarby Sjöstad te beoordelen zal in de komende paragraaf het ruimtelijk investeringsproject worden gekoppeld aan de in het analytisch kader opgestelde vervlechtingsladders. Deze ordinale maatstaf maakt het mogelijk de mate van vervlechting te meten en ruimtelijke investeringsprojecten hierop onderling te kunnen vergelijken. Zoals uit het derde hoofdstuk is gebleken gaat vervlechting uit van meerdere functies in een plangebied. Immers, er kan geen vervlechting worden of zijn gerealiseerd tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur als alleen infrastructuur (een light-rail) of alleen gebiedsontwikkeling (een winkelcentrum) in het plangebied aanwezig is.

De ruimtelijke vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van ruimtelijke vervlechting te meten. Daarbij wordt beoordeeld in welke mate er sprake is van vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur in het ruimtelijk product. De procedurele vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van procedurele vervlechting te meten. Van procedurele vervlechting is sprake wanneer verschillende procedures (deels) parallel lopen en op bepaalde momenten verknoot worden (Ministerie VenW, 2007). Er kan gesteld worden dat hoe meer procedures parallel lopen en verknoot dan wel gekoppeld worden, hoe hoger de mate van procedurele vervlechting is. De financiële vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van financiële vervlechting te meten. Allereerst is het hierbij mogelijk dat gebiedsontwikkeling en infrastructuur op financieel vlak niet vervlochten zijn; er is sprake van een gescheiden begroting. Bij het andere uiterste is er sprake van een volledige financiële vervlechting; er is één exploitatie waarin zowel de risico's, kosten als opbrengsten van de gebiedsontwikkeling en infrastructuur zijn opgenomen. Aan de vervlechtingsladders liggen een drietal vragenlijsten ten grondslag. Deze vragenlijsten zijn terug te vinden in de bijlagen.

Bij aanvang is door de gemeente Stockholm de ambitie uitgesproken om het gebied integraal te ontwikkelen tot een zogenaamde *“leading showcase of urban sustainability”*. Het plangebied is dan ook vrijwel geheel vrijgemaakt van bebouwing en hier zijn sindsdien zowel infrastructuur als gebiedsontwikkeling gerealiseerd. Naast de normale binnenplanse infrastructuur als lokale ontsluitingswegen en fiets- en voetpaden zijn er in Hammarby Sjöstad een light-rail, de doortrekking en ondertunneling van de snelweg, veerdiensten en busroutes. Ook de aan gebiedsontwikkeling gerelateerde functies zijn divers; woonfuncties, werkfuncties, commerciële- en sociale voorzieningen en veel openbare ruimte. Beiden kunnen niet los van elkaar worden gezien. De infrastructuur in het plangebied en de daaraan gelieerde bereikbaarheid versterkt bovendien de aantrekkelijkheid van de woon- en werkfuncties, en andersom, de aanwezigheid van de woon- en werkfuncties versterken het draagvlak voor de verschillende infrastructuren. Beiden zijn dus wederzijds van elkaar afhankelijk. De aan gebiedsontwikkeling gerelateerde functies en infrastructuur zijn ook horizontaal vervlochten. Langs de transportcorridor bevinden zich functies die een hoge bereikbaarheid behoeven, en daarbuiten ligt het accent op de menselijk maat. Hier wordt de auto uit het straatbeeld gemeden wat de aantrekkelijkheid van de woongebieden ten goede komt. In Hammarby Sjöstad is ook sprake van verticale vervlechting. De functies zijn volgens het principe van meervoudig ruimtegebruik gerealiseerd. De functies, en in het bijzonder de functieverdeling in het plangebied, zijn verregaand geïntegreerd. Op en in de nabijheid van de stations bevinden zich woonblokken met hoge dichtheden en commerciële functies. Het project is binnenplans volledig vervlochten, maar ook bovenplans is het aangepast op de directe omgeving. De invulling van het plan is sterk gebaseerd op de geografische ligging. De veerdiensten verbinden Sjöstad met de binnenstad van Stockholm en de snelweg is verlaagd in verband met het aangrenzende natuurreservaat en de geluidsoverlast. Bovendien zijn er ter hoogte van het natuurreservaat een tweetal ecoducten aangelegd en met de light-rail staat Sjöstad in directe verbinding met het metro-netwerk van Stockholm. Daarmee is heel Stockholm in dertig minuten te bereiken. Zowel binnenplans als bovenplans is Sjöstad een schoolvoorbeeld te noemen van hoe ruimtelijke vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling zich dient te voltrekken. Het project geniet internationaal aanzien door de fraaie stations, architectonische hoogstandjes en het duurzame imago.

Kortom, de ruimtelijke vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is in Hammarby Sjöstad zeer hoog te noemen. Vaak hebben binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten te kampen met bestaande bebouwing wat de inpassing bemoeilijkt. Het plangebied is echter vrijwel

geheel vrijgemaakt van bebouwing, dit heeft dan ook in belangrijke mate bijgedragen aan het ruimtelijk product. De esthetische belevingswaarde is optimaal. Dit resulteert in de volgende ruimtelijke vervlechtingsladder:

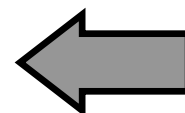
1	Één functie binnen het plangebied. Nieuwe infrastructuur gebaseerd op de 'behoeften' van het verkeers- en vervoersnetwerk of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op basis van 'behoeften' vastgoed.	
2	Zowel infrastructurele als aan gebiedsontwikkeling gerelateerde functies binnen het plangebied.	
3	Gebieds- en infrastructurele functies versterken elkaar. Voordelen van een bepaalde vorm van ruimtegebruik worden benut om de kwaliteit van een andere vorm van ruimtegebruik te vergroten, dan wel de nadelen van de ander te verkleinen.	
4	Gebieds- en infrastructurele functies binnen één plangebied worden op elkaar aangepast.	
5	Gebieds- en infrastructurele functies binnen één plangebied worden geïntegreerd.	
6	Zowel binnenplannen als bovenplannen een volledige ruimtelijke vervlechting; esthetische belevingswaarde is optimaal.	

Het project heeft een looptijd van twintig jaar. Bij een ruimtelijk investeringsproject van een dergelijke aard en omvang moeten een veelvoud aan procedures worden doorlopen. Deze procedures variëren van aan infrastructuur gerelateerde juridische procedures, maar ook de fasering van bouwprojecten en planning van alle logistieke activiteiten. Bij aanvang van het project was de ambitie aanwezig om de infrastructuur in het gebied te vervlechten met de gebiedsontwikkeling. De drijfveer voor de gemeente Stockholm om het gebied te transformeren in een complete en duurzame stad was de geografische ligging in combinatie met de toegenomen woningvraag en de vervuilende activiteiten. De gemeente heeft met het oog op deze bodemvervuiling na het uitkomen bindende stadsplannen besloten alle grond in het plangebied aan te kopen. Daardoor heeft de gemeente alle afzonderlijke ontwikkelingen in Sjöstad op een efficiënte wijze kunnen coördineren. Vrijwel direct daarna zijn verschillende private partijen betrokken bij de planvorming. Na het verschijnen van het masterplan is ook een projectteam in het leven geroepen. Het projectteam bestond uit een gevarieerd gezelschap met ieder specifieke vakinhoudelijke kennis. Het projectteam was als het ware de procesmanager, het aanspreekpunt voor alle betrokken actoren en was verantwoordelijk voor de coördinatie en afstemming tussen de twaalf deelprojecten. Gedurende de afgelopen twintig jaar hebben zich ook nauwelijks mutaties in het projectteam voorgedaan. Dit is ten goede gekomen van de continuïteit van het project. Het ruimtelijk product en met name de samenhang daartussen is gewaarborgd door de vele design codes en contracten met ontwikkelaars. Voor de uiteindelijke realisatie van de plannen waren private partijen verantwoordelijk. Omdat de gebiedsontwikkeling en infrastructuur verticaal vervlochten zijn, was het onoverkomelijk om ook de realisatiefase op bepaalde momenten te verknopen.

Kortom, de procedurele vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is in Hammarby Sjöstad zeer hoog te noemen door de holistische planningsbenadering, het grondbezit van de gemeente Stockholm en het projectteam als procesmanager. Hoewel de grond in een later stadium per perceel aan de ontwikkelaars is verkocht, heeft de gemeente en het projectteam hier grip op kunnen houden door de design codes. Zowel de initiatiefase, de planontwikkeling als de realisatiefase

voor de infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn parallel verlopen en zijn op bepaalde momenten verknoopt. Dit resulteert in de volgende ruimtelijke vervlechtingsladder:

1	Eenzijdige initiatief voor een gebieds- of infrastructurele ontwikkeling.
2	Initiatieffase voor gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt. Planontwikkeling en realisatie zijn gescheiden.
3	Initiatieffase en planontwikkeling voor gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt. De realisatie is gescheiden.
4	Volledige procedurele vervlechting. Zowel de initiatieffase, de planontwikkelingfase als de realisatiefase voor gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt.



In de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk worden ten behoeve van de winstgevendheid van gebiedsontwikkelingen en de doorgaans dure niet-rendabele investeringen in infrastructuur gemeenschappelijke begrotingen gemaakt (GEM), danwel de gemeenschappelijke kosten door de gemeente afgedwongen op basis van de grondexploitatiewet. Een soortgelijke constructie is deels toegepast in Hammarby Sjöstad. De financiële vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling heeft in het kader van dit onderzoek betrekking op deze gemeenschappelijke begroting voor beide afzonderlijke ontwikkelingen. Hier dient echter wel een kanttekening bij gemaakt te worden. Er bevindt zich tussen de verschillende trappen een groot grijs gebied. Immers, het is mogelijk dat de kosten en risico's van een project worden gedeeld door de partijen die verantwoordelijk zijn voor de infrastructuur en gebiedsontwikkeling, maar dat slechts een deel van de opbrengsten wordt gedeeld. Indien dit het geval is, wordt het project op de financiële vervlechtingsladder niet geclassificeerd bij de desbetreffende trap, maar juist daartussen.

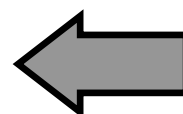
Voor Hammarby Sjöstad geldt dat er sprake is van een lage mate van financiële vervlechting. De financiële vervlechting vindt slechts plaats op basis van één van de componenten, te weten de component risico's. Vooraf, tijdens de bodemsanering, zijn tussen gemeenten en private ontwikkelaars wel intentieovereenkomsten en contracten getekend waarin afnameverplichtingen zijn opgenomen. Daarmee is het risico van het afzien van de aankoop van de door de gesaneerde grond afgedekt. Ontwikkelaars hebben de grond na de bodemsanering van de gemeente teruggekocht. Bij deze transacties zijn tussen de gemeente en de ontwikkelende partijen bovendien afspraken gemaakt over het toekomstige uiterlijk van de te ontwikkelen percelen en de bijdrage van de private partijen aan de gemeenschappelijke voorzieningen. Aan deze afspraken over het uiterlijk liggen ook de design codes ten grondslag. De afspraken over de financiële bijdrage aan de gemeenschappelijke voorzieningen zijn vrijwillig tot stand gekomen, maar zijn wel voorafgegaan aan lange onderhandelingen. Uiteindelijk hebben gemeente en de private toch overeenstemming kunnen bereiken, zonder aanspraak te hoeven maken op 'Section 31' uit de PBA. Door de ontwikkelende partijen is dus deels meebetaald aan de gemeenschappelijke voorzieningen en infrastructuur. De gemeente heeft uiteindelijk de gerealiseerde woningen van de ontwikkelende partijen teruggekocht. Bij de uiteindelijke verkoop aan de bewoners is wel een marge berekend in de verkoopprijs welke is bestemd voor de openbare ruimte en infrastructuur. Daarmee zijn echter lang niet alle kosten voor de infrastructurele werken gedekt.

De veerdiensten zijn gratis en worden volledig gesubsidieerd door de gemeente Stockholm. De light-rail is ontwikkeld door SL in samenwerking met de gemeente en de regionale overheid. De drie partijen namen deel in deze PPS-constructie en delen daarmee de verantwoordelijkheden en risico's. De overheden voeren beleid en bewaken de kwaliteit, de regionale overheid financiert en SJ ontwerpt, bouwt en exploiteert het geheel. Light-rail is in vergelijking met andere infrastructuren relatief goedkoop, waardoor de noodzaak tot verevening minder groot was. De twee buslijnen die Hammarby

Sjöstad aandoen zijn beide van SL. De nationale instantie Vagverket heeft zorg gedragen voor de financiering van de tunnel en autosnelweg.

Kortom, de keerzijde van een hoge procedurele en ruimtelijke vervlechting in Sjöstad lijkt een lage mate van financiële vervlechting te zijn. De risico's zijn door de deelnemende partijen gedeeld, maar slechts een deel van de opbrengsten. Er is door de ontwikkelende partijen ook maar deels meebetaald aan de gemeenschappelijke voorzieningen en lokale infrastructuur. Hoewel er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur, heeft er nauwelijks verevening plaatsgevonden tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur. De aanleg van de bovenlokale infrastructuur als de light-rail en de autosnelweg zijn namelijk volledig voor de rekening van de regionale en nationale overheid gekomen en SL exploiteert het geheel. Dit resulteert in de volgende financiële vervlechtingsladder:

1	Gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen hebben een gescheiden begroting.
2	De risico's van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen worden gedeeld.
3	De kosten (en risico's) van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen worden gedeeld.
4	De opbrengsten (en kosten en risico's) van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen worden gedeeld.
5	Volledige financiële vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen; er is één exploitatie.



5.5 Leerlessen?

In de komende paragraaf staan de leerlessen voor de Nederlandse ontwikkelpraktijk centraal. Hoewel generalisatie van de resultaten verre van eenvoudig is, leveren de resultaten wel een bijdrage aan de pogingen om de infra-agenda te verbinden met die van de ruimtelijke ordening. Hetgeen in Hammarby Sjöstad heeft geleid tot een hoge mate van ruimtelijke en procedurele vervlechting, leidt niet per definitie tot een hoge mate van vervlechting in Nederlandse ruimtelijke investeringsprojecten waar zowel gebiedsontwikkeling als infrastructuur worden gerealiseerd. De resultaten bieden echter wel aanknopingspunten om in de toekomst tot meer succesvolle vervlechttingsprojecten te komen.

In Hammarby Sjöstad hebben zowel publieke als private partijen zich vooral bezig gehouden met de taken waar zij goed in zijn. Overheden hebben de kaders vastgesteld waarbinnen private partijen mochten en konden interacteren, private partijen hebben daarentegen vooral hun marktkennis, innovativiteit, creativiteit en ervaring met gebiedsontwikkeling geïmplementeerd. Marktpartijen zijn ook in een vroegtijdig stadium betrokken. Immers, beiden hebben elkaar nodig om hun individuele doelen te bereiken. De kaders zijn contractueel vastgelegd, ruim geformuleerd en weerspiegelen het beoogde eindresultaat. De hoge ambities als gevolg van de kandidatuurstelling voor de Olympische Spelen en de ontwikkelpotentie van het gebied hebben hier dan ook in belangrijke mate aan bijgedragen. Hierbinnen was voor de private partijen nog voldoende ruimte voor creativiteit en eigen inbreng om hun eigen doelen te verwezenlijken. Deze kaders stelden marktpartijen ook in staat hun plannen rendabel te ontwikkelen. Met andere woorden, de bereidheid van private partijen om te interacteren is in de basis gelegen in de potentiële winst. Door de kaders bij aanvang dus dusdanig te formuleren dat er voor private partijen potentie in zit, maar deze kaders ook nog het beoogde eindresultaat weerspiegelen, is er voor beide een win-win situatie. Het besef van de afhankelijkheid en competitie heeft de intensiteit van de samenwerking doen toenemen. Afhankelijkheid tussen actoren hoeft niet per definitie te leiden tot interactie. Actoren kunnen wel afhankelijk, maar gaan niet de interactie met elkaar aan. Het aangaan van interactie hangt dan ook in belangrijke mate af van de aard en de hoeveelheid van de actoren. De actoren waren allemaal bereid tot het aangaan van de interactie. Zo beschikte de gemeente Stockholm over vrijwel alle grond in het

plangebied. Gevolg hiervan is dat interactie en samenwerking voor de gemeente een vereiste is. Immers, deze actor beschikt niet over de benodigde middelen om zelfstandig het project te realiseren en er waren geen of nauwelijks substituten voorhanden. Daardoor moesten private partijen wel de interactie aangaan met de gemeente Stockholm wilden zij ook hun individuele doelen kunnen realiseren.

De vraag die hier rijst is of het project de dagelijkse planningspraktijk beschrijft of eerder een uitzondering op de regel is. Hoewel de Zweedse planningspraktijk wordt gekenmerkt door een hoogwaardige openbaar vervoerssystemen, een holistische planningsbenadering en een hoog duurzaamheidsgehalte, lijkt het project wel een uitzondering op de regel te zijn. Het succes van het project in de vorm van de gerealiseerde vervlechting is toe te schrijven aan een combinatie van verschillende factoren. De belangrijkste succesfactoren die te onderscheiden zijn hebben voornamelijk betrekking op ruimtelijke en financiële middelen. Het feit dat het gehele gebied is vrijgemaakt van bebouwing heeft de mogelijkheden voor vervlechting vergroot. Bovendien heeft de bestaande infrastructuur en in het bijzonder de mogelijkheid om de light-rail hier op aan te sluiten een positieve invloed gehad op de vervlechting. Het regionale bestuursorgaan heeft hier dan ook een sleutelrol in gespeeld. In Nederland lijkt de provincie enigszins te zijn ondergesneeuwd, in Stockholm heeft het vooral als schakel tussen de nationale overheid en gemeente gediend. Dit orgaan had een overkoepelende blik ten opzichte van gemeenten en een meer specialistische kijk dan de nationale overheid. Maar ook de hoge en duurzame ambities hebben een significante invloed gehad op de gerealiseerde vervlechting. Het afstemmen van het openbaar vervoer op de ruimtelijke inrichting is dan ook onderdeel van het Hammarby Model. Sjöstad laat daarnaast de waarde van competitie, samenwerking en overeenkomsten tussen publieke en private partijen zien. Private partijen zijn in een vroegtijdig stadium betrokken en hun inbreng en initiatieven worden ook daadwerkelijk in de plannen verwerkt. De gerealiseerde vervlechting is overigens wel in belangrijke mate afhankelijk van financiële middelen verkregen middels de LIP-subsidie. Tot slot is een meer holistische planningsbenadering van ruimtelijke investeringsprojecten een belangrijke leerles voor de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen niet meer los van elkaar worden gezien.

Hoofdstuk 6 - Stockholm City West

In het komende hoofdstuk komt het tweede ruimtelijk investeringsproject aan de orde. Stockholm City West (SCW) behelst de herontwikkeling van het transportknooppunt van Stockholm waar verschillende vervoersmodaliteiten tezamen komen. SCW wordt in Zweden ook wel 'Västra City' of 'West City' genoemd. De ruimtelijke ontwikkeling op het station heeft betrekking op zowel investeringen in infrastructuur alsook investeringen in aan gebiedsontwikkeling gerelateerde functies. Het station is niet langer alleen een vervoersknooppunt, maar het hoofdstation van Stockholm is uitgegroeid tot een bestemming op zich. Beide ontwikkelingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. SCW zal op eenzelfde wijze worden uitgewerkt als Hammarby Sjöstad in het vorige hoofdstuk. Allereerst komt de achtergrond en geschiedenis van het project kort aan de orde. Daarna komen de lokale planningscontext en de daaruit voortvloeiende objectieve afhankelijkheden aan bod. Vervolgens wordt een uitgebreide project- en procesbeschrijving gegeven. Omdat Stockholm City West nog volop in ontwikkeling is, ligt het accent bij de uitwerking van de laatste fase meer op de planontwikkeling en besluitvormingsfase. Deze beschrijving zal als input dienen voor de beoordeling van de mate van vervlechting. Tot slot zullen de leerlessen voor de Nederlandse ontwikkelpraktijk aan de orde komen.

6.1 Achtergrond

Stations en het treinverkeer in Zweden vinden hun oorsprong eind negentiende eeuw. De ontwikkeling van stations en het treinverkeer is in Zweden wel later op gang gekomen dan in andere vergelijkbare Europese landen vanwege de relatief late industrialisatie aldaar. De meeste stations werden aan de randen van steden gesitueerd, ver van menselijke activiteit (Thammaruangsri, 2003). Stations hadden in de basis een vervoersfunctie, er vond geen of nauwelijks ruimtelijke ontwikkeling plaats op stationslocaties. Wel waren nabij gelegen gebieden in trek bij bedrijven vanwege de goede bereikbaarheid door het spoor (Westlund, 1998). De intrede van de tram en metro begin twintigste eeuw hebben de populariteit van het treinverkeer in Stockholm doen laten afnemen. De tram en metro reden frequenter en het netwerk van stations en haltes was fijnmaziger. In diezelfde periode hebben ook het bus- en autoverkeer hun intrede gedaan. Dit resulteerde in de verpaupering van treinstations en een afname van het aantal treindiensten. Het hoofdstation van Stockholm bleef daarentegen erg in trek omdat hier vrijwel alle vervoersmodaliteiten tezamen kwamen.

Het gebied rondom het station heeft tussen 1950 en 1970 een transformatie ondergaan (Olgarsson, 2009). De bebouwing, voornamelijk woningen, werden vervangen door grote gebouwen in modernistische stijl (zie: bijlage 9). Op straatniveau herrezen winkels met etalages, daarboven kantoren, overheidsgebouwen en hotels (Olgarsson, 2009). Sinds de jaren '80 lijkt de trein en het station als plek van menselijke activiteit weer aan populariteit terug te winnen. Het rekeningrijden in de binnenstad van Stockholm en de congestieproblematiek hebben hier in belangrijke mate aan bijgedragen (Westlund, 1998). Winkels herrezen op de stations zelf en de infrastructuur werd deels ondergronds aangelegd. Eind jaren '70 hebben de Zweedse spoorwegen en de gemeente Stockholm het idee geïntroduceerd om de goede bereikbaarheid van het gebied beter te gaan benutten. De ruimtelijke ontwikkelingen op en rondom het hoofdstation van Stockholm liggen in lijn met de evolutie van stationslocaties en CBD's in de rest van Europa (Thammaruangsri, 2003). Het gebied is vandaag de dag uitgegroeid tot een ontmoetingsplaats en een gerenommeerd zakendistrict vergelijkbaar met de Zuid-As in Nederland (TUB, 2010).

T-Centralen is het grootste en drukste station in Zweden en is gesitueerd in het district Norrmalm. Dit station is aangelegd tussen 1867 en 1871. Op 18 juli 1871 is het in gebruik genomen. Omdat op het station veel verschillende vervoersmodaliteiten tezamen komen, heeft het station in het verleden vooral dienst gedaan als transportknooppunt. Op T-Centralen komen internationale, regionale en lokale treinen, trams, metro's en snelwegen tezamen. Bovendien is er een ondergrondse busterminal en staat het station per spoor in directe verbinding met Arlanda International Airport. Dagelijks maken in totaal 700.000 mensen gebruik van het openbaar vervoer in Stockholm (SL, 2010). Een vierde deel daarvan doet het centraal station van Stockholm aan, waarvan ongeveer 170.000 reizigers (Jernhusen, 2010). Het station is in twee delen verdeeld; een deel voor het internationale en regionale verkeer en een deel voor lokale verbindingen.

6.2 Planningscontext

Stockholm City West is gesitueerd ten zuiden van het stadscentrum van Stockholm. Naast het in kaart brengen van de afhankelijkheden tussen de betrokken actoren in de gebiedsontwikkeling zelf, is ook de planningscontext in Zweden en in het bijzonder de planningscontext in Stockholm van invloed op de gerealiseerde vervlechting. Een deel van de planningscontext is in het vorige hoofdstuk reeds

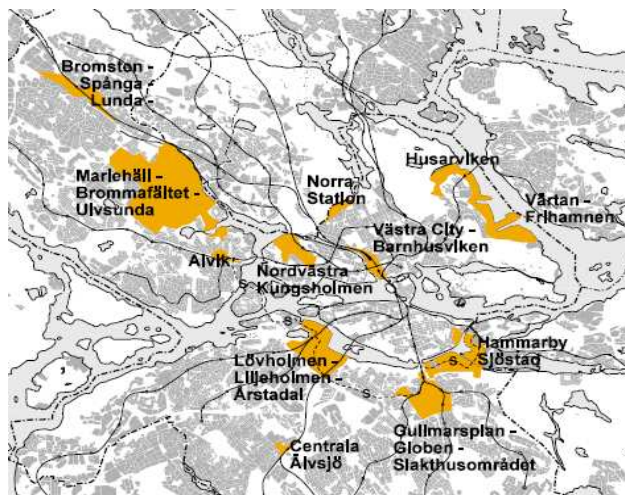
besproken. Het deel dat hieronder besproken zal worden is meer toegespitst op SCW. Hierbij komen de kantorenmarkt, de financieringspraktijk van infrastructuur, de juridische context, de actoren bij de ontwikkeling van stationslocaties en de verschillende vervoersmodaliteiten in het gebied aan de orde.

Stockholm City West is een Central Business District (CBD). Dit komt tot uiting in een concentratie van (internationale) bedrijven, hoge grondprijzen, hoogbouw, meervoudig ruimtegebruik en goede verbindingen met het openbaar vervoer. Naast een kantorenlocatie is het in de basis ook een transportknooppunt. In de Greater Stockholm Region is in totaal 11,6 miljoen vierkante meter aan kantoorruimte. Eenzesde deel daarvan, 1.8 miljoen vierkante meter, is gesitueerd in Stockholm City West (Rabenka en Luchko, 2007). In Stockholm City West is de leegstand aanzienlijk minder met een leegstandspercentage van 7% tegenover 10.4% in de Greater Stockholm Region. De huurprijzen van kantoren zijn in Stockholm City West ook hoger dan de huurprijzen van kantoorruimte elders in Stockholm. De huren variëren van 2300 tot 3000 SEK per vierkante meter voor oudere kantoorlocaties, tot 3600-4200 SEK voor de nieuwe en moderne locaties (Rabenka en Luchko, 2007). Omgerekend is dit gemiddeld 250-330 euro per vierkante meter voor oude kantoorlocaties en 400-460 euro per vierkante meter voor nieuwe en moderne kantoorruimten. In de jaren '90 en begin twintigste eeuw hebben zich een aantal veranderingen voorgedaan op de markt voor kantoren. In 1990 raakte de Zweedse economie in een recessie, dit had een prijsdaling van zowel de vastgoedwaarden als de huurprijzen van kantoren tot gevolg (Rabenka en Luchko, 2007). Vanaf 1993 zijn de huur- en koopprijzen langzaamaan gestegen, in 1999 waren de prijzen zelfs weer 25% hoger dan in 1990. In de twintigste eeuw zijn de prijzen tot een recordhoogte gestegen als gevolg van de lage rente en de geringe leegstand. Jaarlijks wordt gemiddeld ook maar slechts 1% van de totale kantoorvoorraad bijgebouwd. Dit resulteert in schaarste op de markt voor kantoren. De laatste tien jaar is er bovendien een trend waarneembaar in het aantal en de aard van de bedrijfsverplaatsingen. Het zwaartepunt van de kantorenmarkt lijkt te verschuiven richting het centraal station (Wiberg, 2009). Dit wordt deels veroorzaakt door de beschikbaarheid van nieuwe en moderne kantoorruimtes aldaar, maar ook door de toegenomen hoeveelheid mensen die met het openbaar vervoer naar hun werk gaan (Rabenka en Luchko, 2007). Bovendien ligt het gebied op twintig minuten van Arlanda International Airport en zijn er verschillende hoofdkantoren gevestigd. Dit maakt het gebied aantrekkelijk voor internationale bedrijven. Op de markt voor kantoren zijn een veelvoud van private partijen actief. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in ontwikkelaars en beleggers (Wiberg, 2009). Belangrijke ontwikkelaars op de markt voor kantoren in Stockholm City West zijn Skanska, AP Fastigheter, NCC, PEAB en JM. Beleggers op de kantorenmarkt zijn SEB Trygg Liv, AMF Pension, Diligentia, Hufvudstaden, AP Fastigheter, Faberge en Vasakronan.

De financierbaarheid van infrastructuur staat ook in Zweden ter discussie. Aanleiding voor deze discussie zijn de teruglopende belastinginkomsten en de stijgende rentepercentages (OECD, 2001). Bij lokale infrastructuur ligt het primaat bij gemeenten. Zij kunnen tot op zekere hoogte middels "Section 31" de gemaakte kosten afdwingen op diegene die er daadwerkelijk profijt van hebben. "Section 31" biedt echter alleen gemeenten de mogelijkheid tot kostenverhaal voor lokale voorzieningen en infrastructuur. De nationale en regionale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de bovenlokale infrastructuur. Op dit schaalniveau is het lastiger vast te stellen wie baat heeft bij de investeringen (Wiberg, 2009). In Zweden is men op dit vlak toch innovatief gebleken (OECD, 2001). Allereerst probeert men de behoefte aan infrastructuur te verminderen door de ruimtelijke inrichting tot in detail aan de passen op de bereikbaarheid. Een goede bereikbaarheid is immers een belangrijke voorwaarde voor het toestaan van ruimtelijke ontwikkeling. The Greater Stockholm Region laat echter andere manieren zien om innovatieve financieringswijzen toe te passen bij grootschalige infrastructuurprojecten (OECD, 2001). Een voorbeeld is de Stockholm Globe Arena. Dit transferium en sportstadion is ontwikkeld door een consortium van private partijen. In ruil voor de financiering en ontwikkeling is aan het consortium ontwikkelrechten toegekend voor de bouw van een winkelcentrum. Een andere voorbeeld is de aanleg van de Arlanda Rail Link. De spoorverbinding tussen Arlanda International Airport en het hoofdstation van Stockholm is door private partijen gerealiseerd. Wederom zijn aan het consortium ontwikkelrechten toegekend om een naastgelegen gebied te mogen ontwikkelen. De voorbeelden laten zien dat het betrekken van private partijen bij de financiering van infrastructuur een positieve invloed kan hebben op de doorgang van infrastructuurprojecten. In tijden van teruglopende overheidsuitgaven kan daarmee de bereikbaarheid van steden en gebieden worden gewaarborgd.

De gemeente Stockholm is een belangrijke speler op de grondmarkt. Het heeft naast grote hoeveelheden grond de beschikking over juridische instrumenten om ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen sturen. Aan de huidige herontwikkeling van SCW ligt ook het "Stockholm City Plan 99" ten grondslag. Het motto van dit stadsplan was 'build the city inwards'. Omdat vrijwel alle grond in Stockholm is bebouwd, is ook de kantorenmarkt aangewezen op binnenstedelijke herontwikkeling. In

dit gedetailleerd stadsplan zijn twaalf gebieden aangewezen die in aanmerking komen voor herontwikkeling (Stockholm City Planning Administration, 2001). Het merendeel van deze gebieden ligt op steenworp afstand van de binnenstad en is gesitueerd op of nabij een trein- of metrostation (zie: afbeelding 6.1). Een van de gebieden is Västra City. Het idee is om deze gebieden te herontwikkelen in centra van menselijke activiteit. Dit komt tot uiting in een gevarieerd landgebruik met zeer hoge dichtheden en een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer. In de komende jaren zouden hier tussen de 40.000-70.000 woningen gerealiseerd moeten worden en nog eens 1 miljoen vierkante meter aan commerciële ruimte en kantoren.



Figuur 6.1 - Strategic development areas (Stockholm City Planning Administration, 2001)

Dagelijks maken 700.000 mensen gebruik van het openbaar vervoer in Stockholm. Stationslocaties zijn dan ook centra van menselijke activiteit. Het grote aandeel van het openbaar vervoer in het totale aantal verplaatsingen wordt grotendeels veroorzaakt door de diverse en fijnmazige OV-infrastructuur (Cervero, 2010) en de nabijheid van functies die een goede bereikbaarheid behoeven. T-Centralen neemt hier een centrale plaats in (zie: bijlage 10 en afbeelding 6.2). Op dit knooppunt komen vrijwel alle verschillende modaliteiten tezamen. Er zijn in totaal 460 busroutes (SL, 2010). Busvervoer is in vergelijking met andere vervoersmodaliteiten erg flexibel; busroutes kunnen relatief eenvoudig worden aangepast op gewijzigde vervoersbehoeften. Voorts zijn er in Stockholm drie metrolijnen met ieder vertakkingen met in totaal honderd stations (CityRailways, 2009). De groene lijn is in 1950 in gebruik genomen, heeft een totale lengte van 41.5 kilometer en 49 stations. De gemiddelde afstand tussen stations bedraagt 0,9 kilometer. 13% van de totale lijn bestaat uit tunnels, 12% uit bruggen en viaducten. De rode lijn is geopend in 1964, heeft een lengte van 39.7 kilometer en 36 stations. De gemiddelde afstand tussen stations op de rode lijn is 1,1 kilometer. De blauwe lijn dateert uit 1975 en heeft een totale lengte van 24.5 kilometer en 20 stations. De gemiddelde afstand tussen stations op de blauwe metrolijn is het langst; 1,4 kilometer (CityRailways, 2009). Alle metrolijnen doen het hoofdstation van Stockholm aan. Het metronetwerk is dan ook de drager van de andere OV-modaliteiten. In het weekend rijdt de metro zowel overdag als 's nachts. Op weekdays kunnen reizigers tussen 05.00 en 01.00 uur gebruik maken van de dienst. Naast het busvervoer en de metro zijn er zes lokale treindiensten en drie regionale treindiensten. De regionale trein verbindt de uithoeken van de Greater Stockholm Region met de binnenstad van Stockholm. Tot slot is er één light-rail in de gemeente (zie: afbeelding 6.3).



Figuur 6.2 - T-Centralen (CityRailways, 2009)

	Lines	Stations	Km of track or road
Metro	9	100	106
Local train	6	71	93
Suburban train	3	48	185
Light rail	1	9	7
Bus	460	5,440	8,142

Figuur 6.3 - Het OV-netwerk in Stockholm (Ducas, 2000)

De belangrijkste actoren bij de ontwikkeling van stationslocaties zijn Jernhusen, de gemeente Stockholm, het regionale bestuursorgaan, de National Rail Administration en SJ. In dit opzicht verschilt de planningscontext bij stationslocaties niet met andere Europese landen (Bertolini en Spit, 1998). Jernhusen is in dit kader de belangrijkste actor. Jernhusen verschilt in dit opzicht wel van NS Vastgoed:

"In the Netherlands you have NS and they are still a part of the railway company. The physical infrastructure is a case for ProRail. The situation is a bit different in Sweden. In this respect I think we are a little but further and more innovative. The regional authority take care in cooperation with Banverket of the physical aspects of the infrastructure. Since the reorganisation we are an independent commercial enterprise which main goal is to see and make use of the synergy between infrastructure and spatial development in station areas" en "The relationship in this context is still and will always be based on mutual trust and common goals. We all know we depend on each others knowledge, investments and authority" (Wiberg, 2009)

In 1988 is de Swedish State Railways in het kader van de Transport Policy Act opgesplitst in vier afzonderlijke divisies (Alexandersson en Hultén, 2000). Desondanks is de integratie van en coördinatie tussen de nieuwe departementen hoog (Bertolini en Spit, 1998). Jernhusen opereert sinds de privatisering dus als zelfstandige onderneming. De core business van Jernhusen is vastgoedontwikkeling op stationslocaties. Jernhusen heeft de grond op de stations in eigendom en bezit daarnaast nog een groot deel van het vastgoed op deze stations. Jernhusen is dan ook vaak initiator van ruimtelijke ontwikkeling op stations en stelt hiervoor zelfstandig stadsplannen op (Wiberg, 2009). SJ is net als Jernhusen voortgekomen uit de privatisering van de Swedish State Railways. SJ is in hoofdzaak verantwoordelijk voor de operationele zaken en diensten op de fysieke infrastructuur. Ondanks dat er concurrentie op het spoor is, heeft SJ een monopolie wat betreft persoonsvervoer. De gemeente Stockholm is vooral in juridisch opzicht een belangrijke actor. Het stelt zelf stadsplannen op of verleend hier goedkeuring aan. Alleen in Stockholm is ook het regionale bestuursorgaan een belangrijke actor bij de ontwikkeling van stationslocaties. Het is verantwoordelijk voor de aanleg, coördinatie en afstemming tussen de verschillende OV-infrastructuren, samen met de National Rail Administration. De fysieke infrastructuur is in eigendom van de National Rail Administration, Banverket (Alexandersson en Hultén, 2000). Banverket is samen met het regionale bestuursorgaan dus verantwoordelijk voor het onderhoud en de aanleg van de OV-infrastructuur. Het aantal actoren dat betrokken is bij de ontwikkeling van stationslocaties is beperkt en overzichtelijk. De spelers op deze markt beschikken over veel ervaring en ontwikkel expertise. De samenwerking vertoont bovendien een hoge mate van commitment en wederzijds vertrouwen.

Objectieve afhankelijkheden

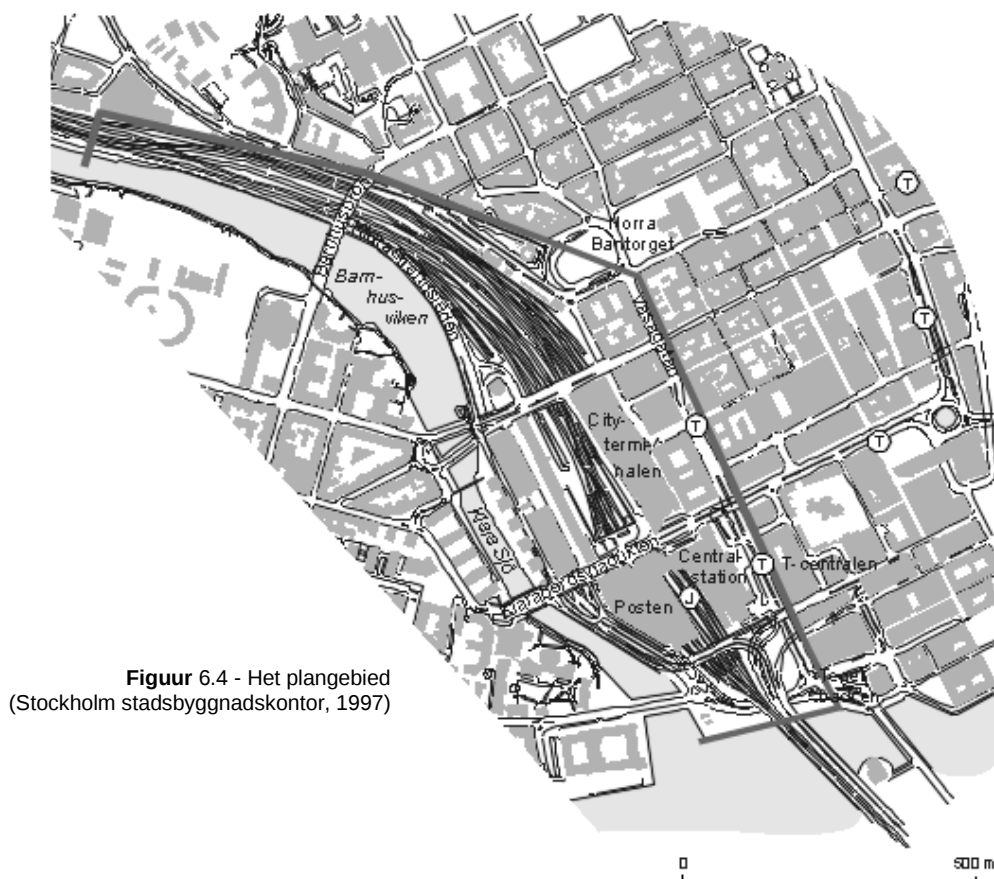
Afhankelijkheid tussen actoren heeft betrekking op de verdeling van middelen. Actoren zijn bij een ruimtelijk investeringsproject als Stockholm City West objectief afhankelijk van het institutioneel systeem in de vorm van beleid, wet- en regelgeving met de daaruit voortvloeiende instrumenten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren. Dit heeft dus betrekking op juridische middelen. De 'Planning and Building Act' (1987) en de 'Environmental Code' nemen hierbij een centrale plaats in. De PBA (1987) voorziet publieke partijen in instrumenten om ruimtelijke ontwikkeling te kunnen sturen. In het kader van Stockholm City West heeft dit betrekking op het regionale plan 'Stockholm 2030' en het gedetailleerd stadsplan 'Stockholm City Plan 1999'. In het gedetailleerd stadsplan (1999) zijn door de gemeente Stockholm twaalf gebieden aangewezen die in aanmerking komen voor de ontwikkeling in commerciële centra. Bovendien mag nieuwe ruimtelijke ontwikkeling enkel plaatsvinden op reeds bebouwd gebied binnen de gemeentegrenzen. De keuze voor potentiële ontwikkellocaties wordt hierdoor gelimiteerd tot deze twaalf locaties binnen de gemeentegrenzen. De inhoud van deze plannen bindt overigens ook het eigen bestuursorgaan, waardoor zowel private als publieke partijen hier afhankelijk van zijn. Bij ruimtelijke ontwikkeling zijn actoren dus afhankelijk op basis van juridische middelen. Bij de ontwikkeling van stationslocaties is de 'Environmental Code' van essentieel belang vanwege externe veiligheid, luchtkwaliteit en geluid.

De rolverdeling bij de ontwikkeling van infrastructuur heeft eveneens objectieve afhankelijkheden tot gevolg. Bij lokale infrastructuur ligt het primaat bij gemeenten, bij regionale en nationale infrastructuur ligt het primaat juist bij de regionale en nationale overheid. Belangrijk in dit kader is het regionale overheidsorgaan. Het is verantwoordelijk voor de aanleg, coördinatie en afstemming tussen de verschillende OV-infrastructuren. Vooral de coördinatie en afstemming tussen de veelzijdige OV-infrastructuren is hier van belang. Omdat de bereikbaarheid met het openbaar

vervoer een belangrijke voorwaarde is voor ruimtelijke ontwikkeling, zijn actoren afhankelijk van investeringen van beiden in het openbaar vervoer. Hier dient wel een kanttekening bij geplaatst te worden. Jernhusen is verantwoordelijk voor de vastgoedontwikkeling op stationslocaties. In Zweden komt het echter steeds vaker voor dat private partijen meebetalen aan de infrastructuurontwikkeling. Door de opbrengsten gegenereerd uit de ontwikkeling van vastgoed op stationslocaties (deels) te gebruiken voor de financiering van infrastructuur, kunnen private partijen dus ook ontwikkelingen initiëren. Bovendien zijn marktpartijen bevoegd tot het zelfstandig opstellen van gedetailleerde stadsplannen. Dit recht voortkomend uit het institutioneel systeem stelt private partijen eens te meer in staat ruimtelijke ontwikkeling te initiëren. Dit fenomeen komt ook steeds vaker voor in Zweden. Overigens is er altijd nog wel een goedkeuringsvereiste van de lokale overheid benodigd voordat een plan juridisch geldig is en in werking treedt. De lokale overheid is daarmee formeel gezien regievoerder van ruimtelijke investeringsprojecten. Gemeenten hebben op hun grondgebied een planningsmonopolie en bepalen waar, hoe en wanneer ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt. Bovendien draagt de gemeente zorg voor de afstemming met en de inrichting van projecten met de openbare ruimte eromheen.

6.3 Project- en procesbeschrijving

In de komende paragraaf zal het ruimtelijk investeringsproject Stockholm City West inhoudelijk aan de orde komen. Bij deze inhoudelijke beschrijving wordt aangevangen met het eerste initiatief voor de herontwikkeling van het gebied. Het eerste initiatief voor het gebied stamt uit de jaren '70. Er is bij aanvang van het project direct gekozen voor een gefaseerde ontwikkeling. De keuze voor een gefaseerde ontwikkeling is gelegen in de aard, omvang en complexiteit van de opgave (Groth, 2009). De ontwikkeling van SCW kan grofweg worden verdeeld in drie fases (Bertolini en Spit, 1998). De eerste fase behelst de ontwikkeling van de Vasa Terminal en het World Trade Centre (WTC) tussen 1979 en 1989. Tijdens de tweede fase, tussen 1994 en 2000, is het congrescentrum en een hotel gerealiseerd. De derde en laatste fase is momenteel volop in ontwikkeling. Het omvat de transformatie van het station in een commercieel en levendig centrum door de knelpunten wat betreft capaciteit weg te nemen en de infrastructuur in zijn geheel te overdekken. Door de overdekking van de infrastructuur wordt ruimte gecreëerd voor winkels, woningen en kantoren. Bij de uitwerking van SCW ligt eveneens het accent op de vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling.



Figuur 6.4 - Het plangebied
(Stockholm stadsbyggnadskontor, 1997)

Fase I – Vasa Terminal en het WTC

Stockholm City West is gelegen op en rondom het centraal station van Stockholm. Het plangebied heeft een totale omvang van 40 hectare (zie: afbeelding 6.4). Aanleiding voor de herontwikkeling van het gebied was de behoefte aan een nieuwe busterminal (Bertolini en Spit, 1998). Hiervoor zijn verschillende ontwerpen ingediend, maar niemand was bereid de nieuwe busterminal te financieren. Zowel de gemeente Stockholm als SJ beschikten niet over de benodigde financiële middelen. Teneinde de realisatie van de terminal te waarborgen, is de gemeente Stockholm op zoek gegaan naar alternatieve financieringswijzen. Eind jaren '70 ontstond zo het idee om de nieuwe busterminal te overdekken en daarboven kantoren te ontwikkelen. De opbrengsten uit de ontwikkeling van het vastgoed konden zodoende bijdragen aan de financiering van de nieuwe busterminal. Deze wijze van ontwikkelen was niet ongewoon, het kwam meermaals voor dat private partijen werden betrokken bij de financiering van infrastructuur. In ruil kregen private partijen ontwikkelrechten, goedkope leningen of grond (Elander en Strömberg, 2001).

In 1980 is een intentieovereenkomst getekend tussen de gemeente Stockholm en SJ. Daarin hebben beiden de intentie uitgesproken om een nieuwe busterminal te ontwikkelen. De gemeente Stockholm en SJ hebben voor de ontwikkeling van deze busterminal een prijsvraag uitgeschreven. De ingediende ontwerpen dienden te voldoen aan vier inrichtingseisen (Bertolini en Spit, 1998):

- Een busterminal voor bussen naar Arlanda International Airport, de busdiensten van SJ en de bussen naar de Gotland ferries;
- Minimaal 40.000 vierkante meter kantoorruimte;
- Een nieuw viaduct over de bestaande railinfrastructuur (Kungsgatan) en een uitbreiding van een bestaand viaduct (Klarabergsgatan) en
- Een verdieping voor taxi's en kort-parkeren.

In de periode 1982-1983 zijn in totaal achttien ontwerpen voor de herontwikkeling van het gebied ingediend (Groth, 2009). Uiteindelijk is een consortium van private partijen (Fastighets AB Hufvudstaden, L.E. Lundbergföretagen AB en SIAB AB) als winnaar uitgeroepen. Begin 1984 zijn door dit consortium de ontwikkelplannen nader gespecificeerd. De onderhandelingen tussen het consortium, SJ en de gemeente Stockholm verliepen echter stroef (Groth, 2009). Het project bleek zowel in technisch, bureaucratisch als financieel opzicht zeer complex. De tijdelijke afsluiting van het spoorvervoer alsook de overdekking daarvan bleek technisch gezien lastig. Bovendien was naast de gemeente Stockholm ook de nationale overheid nauw betrokken door middel van subsidieverlening. Noch de gemeente noch SJ waren bereid een financiële bijdrage te leveren aan de realisatie van de busterminal (Elander en Strömberg, 2001). Bovendien wenste SJ een aanzienlijke vergoeding te ontvangen voor de grond. Na zes maanden van intensief onderhandelen hebben de gemeente Stockholm, SJ, de Swedish State Railways, de nationale overheid en het consortium een overeenkomst getekend. Hierin is overeen gekomen dat de grond in eigendom blijft van de Swedish State Railways en dat het consortium deze gronden huurt. De eerste 25 jaar werden vrijgesteld van huur, in ruil daarvoor ontwikkelde het consortium zelfstandig de busterminal en andere publieke voorzieningen (Bertolini en Spit, 1998). De gemeente Stockholm heeft van de nationale overheid een subsidie ontvangen voor de publieke ruimte en de overige aanpassingen aan de lokale infrastructuur.

In 1984 is door de gemeente een gedetailleerd voor het gebied opgesteld. Dit stadsplan is een jaar later aangenomen en in werking getreden. In 1985 is men daadwerkelijk begonnen met de bouw van de busterminal. In 1987 is de busterminal in zijn geheel overdekt, waarna men kon beginnen met de bouw van de kantoren. De busterminal is in 1989 in gebruik genomen (Cityterminalen, 2009). SJ, de toekomstige gebruiker van de terminal, heeft van de Swedish State Railways het alleenrecht verkregen om de terminal te gebruiken. De terminal is de grootste busterminal van Zweden. Het busstation heeft twee verdiepingen en in totaal negentien busperrons. Dagelijks doen bijna duizend bussen het busstation aan, variërend van lokale schoolbussen tot regionale en internationale buslijnen. Boven de perrons op het busstation zijn elektronische borden aangebracht met actuele aankomt- en vertrektijden. Het busstation staat middels een tunnel in directe verbinding met het centraal station van Stockholm (Vasaterminalen, 2010) en daarmee is de rest van Stockholm ook binnen een half uur te bereiken. De busterminal heeft een oppervlakte van 25.000 vierkante meter, daarboven is uiteindelijk 37.500 vierkante meter aan kantoren gerealiseerd (Bertolini en Spit, 1998). De geografische ligging en de grote behoefte aan kantoorlocaties hebben een positieve invloed gehad op de verhuurbaarheid van het vastgoedobject. Sindsdien heeft het complex nauwelijks meer leeg gestaan (Wiberg, 2009).

Het World Trade Centre (WTC) in Stockholm is direct naast de busterminal gerealiseerd. Het WTC is een internationaal kantorenconcept afkomstig uit de Verenigde Staten. Het is als het ware een winkelcentrum en ontmoetingsplaats voor internationale bedrijven. Het WTC voorziet in kantoren, voornamelijk voor de korte termijn. Dit complex is in 1989 volledig door marktpartijen gerealiseerd, heeft een oppervlakte van 45.000 vierkante meter en biedt werkruimte aan 1500 mensen. De grond was in het bezit van de Swedish State Railways. Ze verhuren de grond dan ook aan de ontwikkelaar. In het WTC is een hotel, een fitnessruimte, meerdere conferentiezalen, een restaurant en een parkeergarage gevestigd. In de parkeergarage is plaats voor 300 voertuigen. Het WTC in Stockholm ligt op steenworp afstand van het centraal station van Stockholm. Bovendien ligt het Arlanda International Airport op twintig minuten. Het WTC heeft dan ook geen hinder ondervonden van de economische recessie. De goede ligging en de kwalitatief hoogwaardige kantoren hebben hier aan bijgedragen.



Figuur 6.5 - Het WTC

Kortom, de eerste fase van de herontwikkeling van SCW behelft de ontwikkeling van de busterminal in combinatie met vastgoedontwikkeling en het World Trade Centre. In 1980 is een intentieovereenkomst gesloten tussen SJ en de gemeente Stockholm met de ontwikkeling van een nieuwe busterminal als doel. SJ en de gemeente Stockholm hebben in hetzelfde jaar een prijsvraag uitgeschreven en een consortium van private partijen als winnaar aangewezen. Dit consortium heeft in de periode 1985-1989 de busterminal en aanverwante infrastructuur gerealiseerd. Door de busterminal te overdekken kon het consortium op de vrijgekomen ruimte boven de terminal 40.000 vierkante meter aan kantooruimte realiseren. In

ruil voor de bouw van de terminal is het consortium de eerste 25 jaar vrijgesteld van huur. Het consortium heeft zowel het vastgoed als de infrastructuur opgenomen in een begroting. De uitgaven aan de busterminal diende in de daarop volgende 25 jaar terugverdiend te worden uit de gegenereerde kasstromen door de verhuur van de kantoren. De besluitvorming rondom het World Trade Centre in Stockholm is relatief soepel verlopen. Het WTC is een geliefd concept. Het is als het ware een uithangbord voor steden. Het consortium van private partijen dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het WTC, huurt de grond van de Swedish State Railways.

Fase II

Het succes van de eerste fase van de herontwikkeling van het gebied rondom het station hebben de interesse vanuit de markt voor het gebied vergroot. Bovendien is ten tijde van de realisatie van de busterminal qua constructie al rekening gehouden met een mogelijke toekomstige uitbreiding. In 1986 heeft de gemeente Stockholm in samenwerking met de Swedish State Railways een integraal ontwikkelplan voor het gebied gepresenteerd. Het plan omvatte een hotel van 35.000 vierkante meter, een congrescentrum van 25.000 vierkante meter en een uitbreiding van de kantooruimte met nog eens 125.000 vierkante meter. De totale kosten werden geschat op 0,5 miljard euro (Bertolini en Spit, 1998). Het congrescentrum en het hotel hoefden niet te rekenen op een financiële bijdrage vanuit de overheid. De verwachte oplevering was medio 1994. Toen begin jaren '90 als gevolg van de economische recessie de omstandigheden op de markt voor commercieel vastgoed verslechterden, werd de doorgang van het project ernstig bemoeilijkt. De vastgoedwaarden en verhuurbaarheid van commercieel vastgoed stonden in deze periode flink onder druk (Rabenka en Luchko, 2007). Bovendien heeft de privatisering van het spoorbedrijf in vier afzonderlijke divisies de rolverdeling bij de ontwikkeling van stationslocaties doen wijzigen. Door deze nieuwe verhoudingen hebben de actoren hun positie geheroriënteerd en zich terughoudend opgesteld (Groth, 2009).

Een aantal jaar later, in 1994, verbeterden de omstandigheden op de markt voor kantoren. Besloten werd de haalbaarheid van het plan opnieuw te onderzoeken. Tegelijkertijd werd de naam 'Stockholm City West' aan het project gekoppeld. Er werden verschillende bijeenkomsten georganiseerd met zowel bewoners, wetenschappers, politici, potentiële toekomstige gebruikers als belangenorganisaties. Dit ligt in lijn met de trend van consultatie en transparantie in ruimtelijke planprocessen. Ieder werd gevraagd een visie te geven op de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Er was weinig weerstand vanuit de gemeenschap, simpelweg vanwege het feit dat er nog geen bewoners in het gebied woonden. Uit de consultatierondes bleek wel dat de ontwikkeling van het

gebied mogelijk negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor een andere kantoorlocaties in de regio. Hierin werden zij tot op zekere hoogte tegemoet gekomen. De gemeente Stockholm heeft het aantal ontwikkellocaties voor commercieel vastgoed in deze periode beperkt tot Stockholm City West. Besloten werd het aanvankelijke plan uit 1986 voort te zetten. Bovendien heeft de kandidatuurstelling voor de Olympische Spelen ook voor Stockholm City West als katalysator gewerkt. Het congrescentrum zou worden uitgebreid en zou dienst gaan doen als mediacentrum. In 1997 is het gedetailleerde stadsplan voor het gebied goedgekeurd. Dit plan voorzag slechts in grote lijnen wat de functieverdeling in het plangebied zou zijn. Voor de nadere uitwerking van het gedetailleerde stadsplan werden ontwikkelaars geraadpleegd. *“They are the ones who have to invest in, built and exploit the area, not us”*, aldus Karl Groth (Groth, 2009). Een belangrijke voorwaarde was de inpassing van de plannen in de bestaande omgeving. Bovendien diende de hinder van de bouwwerkzaamheden voor het openbaar vervoer tot een minimum beperkt te worden. Slechts een klein deel van de plannen van '86 is geïmplementeerd. Het hotel met 420 kamers, conferentiecentrum met een oppervlakte van 14.000 vierkante meter en 23.000 vierkante meter aan kantoorruimte (Kungsbrohuset) zijn gerealiseerd. In deze tweede fase is wel de wens uitgesproken om het gebied verder te transformeren in een centrum van menselijke activiteit. Dit ligt in lijn met het beleid om stationslocaties te transformeren in een zogenaamd ‘travel centres’.

Fase III Västra City

Aan de huidige herontwikkeling van het gebied liggen een viertal redenen ten grondslag (Groth, 2009). Allereerst zijn er in het gebied weinig tot geen woonfuncties. Hierdoor is er 's avonds en 's nachts geen of sociale controle. Het overgrote deel van het plangebied bestaat daarnaast uit infrastructuur. Deze infrastructuur verscheurd het gebied, vormt een barrière en belemmert de doorstroming (zie: afbeelding 6.6). Het beperkt eveneens de mogelijkheden tot de ontwikkeling van vastgoed. Stockholm heeft zich door de jaren heen fors uitgebreid, maar de ontwikkeling van de infrastructuur op het centraal station is hier bij achtergebleven (Rönnerberg en Hedmark 2010). Ten derde belemmert de capaciteit van de sporen de doorstroming op het spoor. Tot slot is er behoefte aan meer kantoorruimte in het gebied. De gemeente Stockholm heeft in samenwerking met Jernhusen midden jaren '90 al het idee geopperd om het gebied te herontwikkelen in een zakenlijk centrum (Stadsbyggnadskontoret, 2009). Bij Västra City is een belangrijke voortrekkersrol weggelegd voor Jernhusen, aldus Karl Groth (2009):

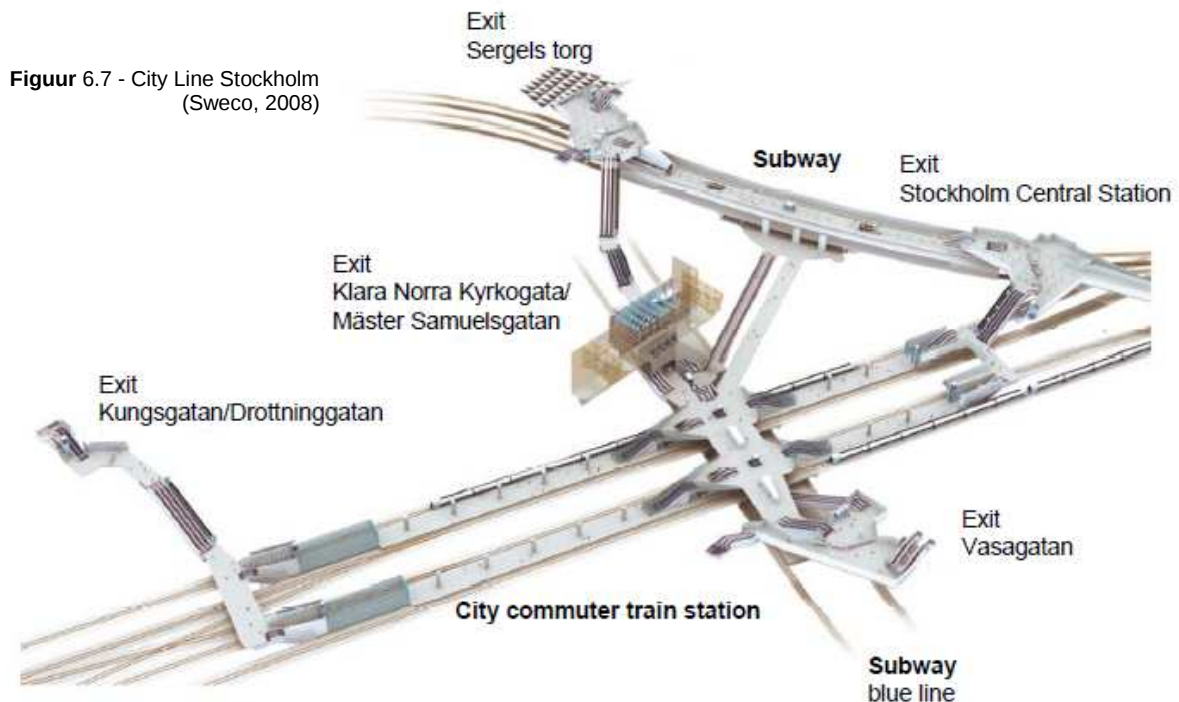


Figuur 6.6 - De infrastructuur

“I would say Jernhusen is the catalyst, the project-leader, the founding father of the solutions for the area. In this respect, we, the local authority, are also important in case of the legal aspects, the public interest and environmental studies” en *“They (lees: Jernhusen) already spend 1 million Swedish Crones to investigate how the future railway will look like and to be able to find out the infrastructure needs/tracks. That’s a bit unusual. But that’s to fasten the process. Otherwise Banverket wouldn’t have needs to invest in it until 2015”*.

Politiek gezien lag het project zeer gevoelig. Het heeft dan ook tot 2005 geduurd voordat het eerste formele plandocument is opgesteld en aangenomen. Dit overzichtsplan voorziet in een mix van huisvesting, kantoren en infrastructuur. De plannen hebben betrekking op het gehele stationsgebied, zowel ondergronds als bovengronds en zowel vastgoed als infrastructuur. Het vastgoed bestaat uit 1000 tot 1500 woningen en 80.000 vierkante meter aan kantoren. De aan infrastructuur gerelateerde ontwikkelingen behelzen een nieuwe tunnel, stationshal, een tram en de overdekking van de infrastructuur. Door de infrastructuur te overdekken ontstaat er ruimte voor vastgoedontwikkeling (zie: afbeelding 6.6). De infrastructuur wordt uit het straatbeeld weggenomen en maakt plaats voor huisvesting, kantoren en openbare gebouwen en ruimten. Zodoende wordt het gebied fysiek en visueel beter verbonden en ingepast in het district Kungsholmen en Norrmalm. Het accent bij Västra City ligt op bovenlokale infrastructuur, maar in de huidige plannen is tevens rekening gehouden met de inpassing op lokaal niveau.

Het spoor ten zuiden van het centraal station van Stockholm bestaat momenteel uit twee sporen. Dit spoor is sinds de aanleg in 1871 niet meer uitgebreid. Dagelijks maken hier 550 treinen gebruik van (Rönnberg en Hedmark 2010). Dit zijn zowel internationale, regionale als lokale treinen als het vrachtvervoer (Averstad, 2007). De twee sporen vormen een knelpunt voor het zuidelijke treinverkeer. Ook de discussies over de mogelijke uitbreiding van het spoor zijn al meer dan twintig jaar gaande. Technisch, juridisch en politiek gezien is het een zeer complex project. De tunnel wordt gegraven onder bestaande bebouwing door. Bovendien gelden er stricte regels omtrent het milieu, de externe



veiligheid en geluidsoverlast bij infrastructuur. Een onderdeel van de herontwikkelingsplannen voor het gebied is een nieuwe spoorverbinding; de City Line. In 2004 zijn door de National Rail Administration in opdracht van de overheid de eerste conceptplannen opgesteld voor een uitbreiding van de spoorcapaciteit. In 2008 zijn deze plannen gepresenteerd en ter inzage gelegd, waarna deze zijn opgenomen in gedetailleerde stadsplannen. De graaf- en bouwwerkzaamheden nemen naar verwachting negen jaar in beslag. De City Line behelst een tunnel van zes kilometer met twee nieuwe stations, Odenplan en Station City. Beiden zullen ondergronds gerealiseerd worden en worden aangesloten op het metro-netwerk. Het treinstation Odenplan staat middels een roltrap in verbinding met het metrostation Odenplan. Dit metrostation bevindt zich op de groene lijn. Het nieuwe station is ook aangesloten op de busterminal bij Odenplan (Banverket, 2010). Station City is gesitueerd onder T-Centralen. Hier zijn twee uitgangen, een naar Vasagatan en een naar Klarabergsgatan. Vanaf Station City kan worden overstapt op alle metrolijnen. De totale kosten worden geschat op zeventien miljard SEK. Dit komt neer op ongeveer twee miljard euro. Jernhusen, private ontwikkelaar, heeft belangen bij deze ontwikkeling en draagt hier dan ook financieel in bij:

"There will be some money that will be contributed to the infrastructure (lees: City Line). I would say, the railyard has to be changed and overdecked. This will cost a lot of money. Banverket says: we can take 50% of it, the rest is yours because you reach so much profit from the overdecking and property development. We haven't finished those discussions yet, we are actually in the middle of it. In general, they try to get 50% of the costs related to the infrastructure from someone else: local authorities or private parties. Since the local authority will not contribute in a financial way and we profit from those investments, it's likely we will reach a consensus here." (Wiberg, 2009)

Met deze nieuwe City Line wordt de capaciteit op het spoor verdubbeld. De City Line wordt ontwikkeld door de National Rail Administration, de gemeente Stockholm, de Stockholm County Council en SL. De verwachting is dat de City Line in 2017 geopend wordt. Met de nieuwe tunnel wordt het lokale treinverkeer gescheiden van het nationale en internationale treinverkeer. In de toekomst maken treinen met de zuidelijke bestemmingen Gothenburg en Malmö gebruik van dit nieuwe spoor. De nieuwe City Line vormt ook een essentieel onderdeel in de ontwikkelplannen voor Västra City. De uitbreiding van de spoorcapaciteit maakt het eenvoudiger de bestaande infrastructuur te overdekken.

De ontwikkelvisie voor Västra City is verdeeld in een visie voor 2012, 2020 en 2030 (zie: bijlage 11). De eerste fase omvat de onderdelen die onafhankelijk van de voltooiing van de City Line gerealiseerd kunnen worden. Naar verwachting is dit in totaal 37.000 vierkante meter, waarvan 12.000 vierkante meter aan commercieel vastgoed en in totaal 200 appartementen (Stadsbuggnadskontoret, 2009). Dit heeft betrekking op het gebied ten zuiden van Klarabergsgatan en ten westen van het Stockholm Waterfront. Met de ontwerpen van de gebouwen is rekening gehouden met de ligging aan het water en de maximale bouwhoogte in Stockholm. Langs het water wordt een gebouw gerealiseerd met hoofdzakelijk kantoren en een hotel. Op de begane grond, op een boulevard langs het water, zullen winkels worden gesitueerd. Vanwege de nabijheid van de infrastructuur in het plangebied is tot in detail rekening gehouden met de vormen en inhoud van de gebouwen. Op het perceel bij Klarabergshuset worden twee woontorens gerealiseerd met de meer geluidsgevoelige functies. Naast de ontwikkeling van vastgoed wordt eveneens een light-rail annex tram aangelegd over de Klarabergsgatan. Deze light-rail wordt aangelegd door het regionale bestuursorgaan, de verwachting is dat deze in 2013 in gebruik genomen kan worden.

Bij de tweede fase ligt het accent op de ontwikkeling van vastgoed. Het plangebied behelst de grond tussen Kungsgatan en Vattugatan (Stadsbuggnadskontoret, 2009). Het vastgoed wordt gerealiseerd boven de infrastructuur. Deze fase is dan ook afhankelijk van de voortgang van de City Line: *“the City Line will be completed in 2016/2017. At that time the tracks will be separated. By then it's possible for us to do and start with the overdecking. Now the capacity is too less. You have only 2 or 3 hours to do construction work”* (Wiberg, 2009). De plannen omvatten 500 appartementen, 50.000 vierkante meter kantoorruimte en omvangrijke ingrepen in infrastructuur. Het doel is om een nieuwe moderne stationshal te realiseren,



Figuur 6.8 - Vision 2012
(Jernhusen, n.d.)



Figuur 6.9 - Vision 2020
(Jernhusen, n.d.)



Figuur 6.10 - 2030
(Jernhusen, n.d.)

verdeeld in twee delen en nieuwe en moderne perrons zodat er een aantrekkelijke omgeving voor reizigers ontstaat met veel openbare ruimte.

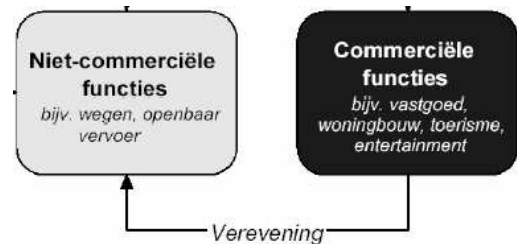
Dit heeft een uitbreiding van het station met 4.500 vierkante meter tot gevolg (Jernhusen, 2010). Bovendien heeft een betere integratie met de omliggende omgeving in deze fase de prioriteit. De plannen bevatten eveneens een uitbreiding van de huidige busterminal. De visie voor 2030 is in belangrijke mate afhankelijk van de voortgang bij de voorgaande fases. Deze fase is daardoor erg onzeker en illustreert slechts een mogelijke ontwikkeling. Afhankelijk van de successen uit de voorgaande fases met het overdekken van de infrastructuur, is het de bedoeling dat vanaf Kungsgatan de gehele infrastructuur overdekt wordt. Het doel is om het gebied langs het water, dat vooralsnog bestaat uit infrastructuur, beter te gaan benutten.

Gepercipieerde afhankelijkheid

Hieronder zullen de gepercipieerde afhankelijkheden van actoren bij het ruimtelijk investeringsproject Stockholm City West worden besproken. De gepercipieerde afhankelijkheid is vaak het gevolg van een combinatie van verschillende factoren, zowel institutioneel als uit de andere factoren. Percepties zijn in het voorgaande omschreven als beelden die de spelers hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren legitimeren en evalueren. De gepercipieerde afhankelijkheid bepaalt dus in hoeverre de actor in zijn beleving afhankelijk is van een andere actor(en) om zijn doelen te realiseren. Indien het om een afhankelijkheidsrelatie op basis van financiële, ruimtelijke of juridische middelen gaat, zal dit weer worden vermeld.

- 1) Eind jaren '70 was er vanuit de gemeente Stockholm behoefte aan een nieuwe en grotere busterminal op het centraal station van Stockholm om in de toegenomen vervoersbehoeften te kunnen voorzien. Voor iedere infrastructuurontwikkeling, zo ook voor de busterminal, is een budget nodig. Zowel het vervoersbedrijf als de gemeente Stockholm beschikten niet over voldoende financiële middelen om deze terminal te realiseren. De gemeente Stockholm is zodoende op zoek gegaan naar alternatieve financieringswijzen. De gemeente Stockholm en SJ waren afhankelijk van financiële middelen van private partijen om hun doelen te realiseren. Het belang van het financiële middel was groot en de vervangbaarheid laag. Dit resulteert in een hoge mate van gepercipieerde afhankelijkheid op basis van financiële middelen. De uitgeschreven prijsvraag voor het gebied bevatte zowel commerciële functies (vastgoed) als niet-commerciële functies (infrastructuur). In dit onderzoek is de aanname gemaakt dat gebiedsontwikkeling winstgevend is en dat infrastructurele ontwikkelingen verliesgevend zijn voor ontwikkelaars. Om de realisering van de busterminal te waarborgen heeft de gemeente ter compensatie het consortium rechten toegekend om de vrijgekomen grond boven de terminal te gebruiken voor de ontwikkeling van vastgoed. Bovendien is overeen gekomen dat het consortium de eerste 25 jaar vrijgesteld was van het betalen van huur. De opbrengsten uit de ontwikkeling van het vastgoed konden zodoende bijdragen aan de financiering van de nieuwe busterminal. De bereidheid van private partijen om deel te nemen in een ruimtelijk investeringsproject is in de basis gelegen in de winstpotentie. Het consortium was in financiële zin afhankelijk van de opbrengsten uit de ontwikkeling van het vastgoed. Dit ligt in lijn met de opvatting van Teisman. De gemeente Stockholm en SJ zijn zich bewust van de 'externe resource constraints' waaronder het door hen gewenste project realiseerbaar is, waardoor ze op zoek zijn gegaan naar mogelijkheden om gezamenlijk besluiten te nemen: het betrekken van private partijen. In ruil voor de financiering en realisering van de busterminal heeft de gemeente Stockholm de vrijgekomen grond boven deze terminal ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling van kantoren. Er is dus sprake van zogenaamde mutual gains: zowel de overheid als private partijen bereiken met deze constructie hun doelstellingen.
- 2) De gemeente Stockholm en SJ hebben een prijsvraag uitgeschreven voor de nieuwe busterminal. Hierin zijn eisen opgenomen waaraan de ingediende ontwerpen dienden te voldoen. Deze dienden in ieder geval een nieuwe busterminal en een viaduct, een uitbreiding van een bestaand viaduct, een verdieping voor taxi's en kort parkeren en 40.000 vierkante meter aan kantooruimte te bevatten. Ontwikkelaars zijn afhankelijk van deze kaders omdat de gemeente en SJ de bevoegdheid hebben tot het selecteren van een winnaar. Deze afhankelijkheid is gebaseerd op juridische middelen. De mate van gepercipieerde afhankelijkheid is hoog; de goedkeuring is niet vervangbaar en het belang van het middel is groot. Uit de achttien ingediende ontwerpen is uiteindelijk een consortium van private partijen (Fastighets AB Hufvudstaden, L.E. Lundbergföretagen AB en SIAB AB) geselecteerd. Na lange onderhandelingen heeft dit consortium het plan eind jaren '80 gerealiseerd.

- 3) Zweedse gemeenten hebben wat betreft ruimtelijke planning een monopolie. Deze monopolie is gebaseerd op de PBA (1987). Dit wettelijk raamwerk en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden tot het opstellen van ruimtelijke plannen voorzien alle bestuursorganen in instrumenten om handhaving te kunnen bewerkstelligen en te kunnen interveniëren in de ruimte. De PBA (1987) voorziet gemeenten in de mogelijkheid tot het toekennen van ontwikkelrechten. Bij ruimtelijke ontwikkeling zijn actoren dus afhankelijk op basis van juridische middelen. In het geval van Stockholm City West heeft deze juridische afhankelijkheid betrekking op het recht tot het ontwikkelen van vastgoed op de vrijgekomen grond boven de busterminal. Met andere woorden, private partijen waren afhankelijk van ruimtelijke middelen die zijn verkregen middels juridische middelen om hun doelen te realiseren. De gemeente Stockholm was afhankelijk van financiële middelen om haar doelen te behalen. Beiden zijn dus wederzijds afhankelijk, ware het niet dat de gemeente afhankelijk is van financiële middelen van marktpartijen en dat marktpartijen afhankelijk zijn van ruimtelijke middelen.



Figuur 6.11 - Financiële afhankelijkheid
(Offermans en van de Velde, 2004)

- 4) Om in de toegenomen behoefte aan kantoren te voorzien was er behoefte aan ontwikkellocaties. Een belangrijke actor in dit verband is de gemeente Stockholm. Het beschikt over juridische middelen om ruimtelijke ontwikkeling te sturen. De beschikbare grond voor de ontwikkeling van kantoren werd beperkt het 'Stockholm City Plan 99'. Ontwikkelaars van kantoorruimte zijn hierdoor aangewezen op de 'strategic development areas'. Het document beperkt het aantal routes dat gekozen kan worden door actoren. Het heeft in dit kader vooral betrekking op de beleving van de afhankelijkheid. Hoewel het document voor iedere actor hetzelfde is, is de perceptie van de afhankelijkheid per actor verschillend. Vooral ontwikkelaars ervaren dat het aantal routes, de ontwikkellocaties, beperkt wordt tot deze twaalf gebieden. De mate van afhankelijkheid is hoog te noemen; het belang van de grond om te kunnen voorzien in de behoefte aan kantoren was groot en de vervangbaarheid laag. Er was in Stockholm weinig grond dat in aanmerking kwam voor (her)ontwikkeling. Kortom, de combinatie van de objectieve afhankelijkheid volgend uit de overheidsdocumenten met de behoefte aan grond, maken de ontwikkelaars afhankelijk van beperkte ruimtelijke middelen.
- 5) Stockholm City West is gesitueerd op en rondom het transportknooppunt van Stockholm. De locatiewaarde heeft dan ook bijgedragen aan de afhankelijkheid en interactie tussen actoren. Het zakendistrict is erg in trek bij bedrijven, maar de beschikbare ruimte voor ontwikkeling is beperkt. Jernhusen is op het idee gekomen om de infrastructuur te overdekken en daarboven vastgoed te realiseren. De gepercipieerde afhankelijkheid van Jernhusen is dus gebaseerd op ruimtelijke middelen. Voor elke ruimtelijke ontwikkeling is grond nodig. De goede geografische ligging en het huidige landgebruik hebben bijgedragen aan de ontwikkelpotentie. Ontwikkelaars waren dus afhankelijk van beperkte ruimtelijke middelen om hun doelen te kunnen bereiken.
- 6) De looptijd van Stockholm City West is moeilijk in te schatten. Vanwege de complexiteit van de opgave is daarom ook gekozen voor een gefaseerde ontwikkeling. In een vroegtijdig stadium is door de gemeente Stockholm wel een beeld geschetst van gehele procesgang. Actoren zijn immers gebaat bij elkaars investeringen. Het vastgoed van Jernhusen is minder aantrekkelijk voor winkeliers en bedrijven indien er geen investeringen in infrastructuur worden gedaan. Andersom geldt hetzelfde, de investeringen in infrastructuur zijn gebaat bij de ontwikkeling van woningen, kantoren en winkels. Daarnaast wordt het vastgoed gerealiseerd boven de infrastructuur. Met de bouw en aanleg van de infrastructuur moet daarom rekening gehouden worden met het toekomstige gebruik en de draagconstructie. Omdat het een gefaseerde ontwikkeling is vindt de ontwikkeling van infrastructuur echter niet altijd tegelijkertijd plaats met de ontwikkeling van het vastgoed. Dit heeft normaliter onzekerheid tot gevolg en een negatieve invloed op de gepercipieerde afhankelijkheid. Actoren stellen zich in een dergelijke situaties vaak terughoudend op en zullen garanties verlangen van andere actoren. In het geval van Stockholm City West is dit anders. De aard van en het aantal actoren dat betrokken is bij de ontwikkeling is beperkt en daardoor te overzien. Het zijn partijen met veel ontwikkelexpertise en ervaring met de ontwikkeling van stationslocaties. Bovendien hebben de partijen in het verleden al vaker met succes samengewerkt. De

samenwerking is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en commitment. De onzekerheid wordt weggenomen door de hoeveelheid en aard van de actoren. Dit heeft dan ook een positieve invloed op de interactie tussen actoren.

- 7) Naarmate de ambities van actoren hoger worden is de kans groot dat actoren afhankelijk worden van de ruimtelijke, financiële en juridische middelen van andere actoren. Geen actor is in staat het project op autarkische wijze te realiseren. De hoge ambities voor Stockholm City West hebben een hoge mate van gepercipieerde afhankelijkheid tot gevolg. De afhankelijkheid is gebaseerd op financiële, ruimtelijke als juridische middelen. Deze gepercipieerde afhankelijkheid heeft geleid tot het aangaan van een positieve interactie en de gerealiseerde vervlechting.
- 8) De ontwikkeling van Stockholm City West is een langdurig en complex proces. Actoren hebben zich vooral bezig gehouden met hun core business. Jernhusen is in het bezit van alle grond op de stations en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het vastgoed. Het heeft hier ruime ervaring mee en heeft veel expertise in huis. Bovendien heeft Jernhusen een goed beeld van de markt. De gemeente beschikt over gezag en de instrumenten om ruimtelijke ontwikkeling te kunnen sturen. De gemeente heeft dan ook zorg gedragen voor de juridische aspecten. De regionale overheid draagt in samenwerking met de National Rail Administration zorg voor de aanleg en uitbreiding van de infrastructuur. Deze traditionele rolverdeling heeft bij de ontwikkeling van zowel infrastructuur als vastgoed heeft objectieve afhankelijkheden tot gevolg. Er is gebleken dat het primaat van lokale infrastructuur bij gemeenten ligt en bij regionale en nationale infrastructuur ligt het primaat juist bij de regionale en nationale overheid.
- 9) Naast dat de PBA (1987) de verschillende bestuursorganen voorziet in instrumenten om ruimtelijke ontwikkeling te kunnen sturen, voorziet het marktpartijen in het recht tot het zelfstandig opstellen van gedetailleerde stadsplannen. Het institutioneel systeem stelt marktpartijen dus in staat gedetailleerde stadsplannen op te stellen. Ze worden hierdoor al in een vroegtijdig stadium betrokken en uitgenodigd om mee te denken. Marktpartijen zijn dus juridisch afhankelijk van het institutioneel systeem. De bevoegdheid tot het opstellen van gedetailleerde stadsplannen door marktpartijen wordt in de Zweedse planningspraktijk steeds vaker met succes toegepast. Het heeft een positieve invloed op de interactie. De overheid doet een stapje terug en ziet enkel toe op de naleving en verleent al dan niet goedkeuring aan de ingediende voorstellen. In het geval van Stockholm City West is het voortouw genomen door Jernhusen. Jernhusen is verantwoordelijk voor de gedetailleerde stadsplannen van de huidige herontwikkeling van het gebied. De gemeente Stockholm beseft ook dat ze afhankelijk is van actoren om haar doelstellingen te bereiken. Ze beschikt niet over de expertise en financiële middelen om het gebied op autarkische wijze te realiseren. Ze was bereid mee te gaan in de door Jernhusen opgestelde ontwikkelplannen, mede doordat zich ernstige knelpunten voordeden in het openbaar vervoer. De vastgoedontwikkeling en infrastructuur kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het vastgoed wordt namelijk gerealiseerd boven de infrastructuur. De opbrengsten gegenereerd uit het vastgoed worden bovendien gebruikt om een deel van de nieuwe infrastructuur te financieren.

In dit onderzoek is de assumptie gemaakt dat voor het bereiken van vervlechting interactie tussen actoren benodigd is. Geen actor is in staat op autarkische wijze vervlechting te realiseren. Voorts gaan actoren de interactie aan omdat zij afhankelijk van juridische, ruimtelijke en financiële middelen zijn. De gepercipieerde afhankelijkheid bepaalt in hoeverre de actor in zijn beleving afhankelijk is van andere actoren om zijn doelen te realiseren. Bij het ruimtelijk investeringsproject Stockholm City West zijn publieke en private actoren afhankelijk gebleken op basis van juridische, ruimtelijke en financiële middelen. Voor iedere ruimtelijke ontwikkeling is grond nodig, voor elke ruimtelijke ontwikkeling is een budget nodig en voor ruimtelijke ontwikkeling is juridische goedkeuring noodzakelijk. Bij SCW heeft de afhankelijkheid vooral betrekking op ruimtelijke en financiële middelen. Actoren beseffen ook dat samenwerking vereist is voor het behalen van hun individuele en collectieve doelen. Bij gebiedsontwikkeling heeft deze afhankelijkheid betrekking op de middelen expertise, creativiteit, juridische goedkeuring, marktkennis en grondeigendom. Bij infrastructuur daarentegen is de afhankelijkheid gebaseerd op autoriteit, macht, financiële middelen en goedkeuring. De belangrijkste afhankelijkheidsrelatie is gebaseerd op financiële en ruimtelijke middelen. Zonder de financiële middelen verkregen uit de gebiedsontwikkeling, welke mogelijk werd door de creativiteit van de markt, zou de infrastructuur nooit op deze wijze gerealiseerd zijn. Het belang van deze financiële middelen is groot en de vervangbaarheid laag. Geen actor is bereid te investeren in de doorgaans onrendabele infrastructuur. De wederzijdse afhankelijkheid tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling doet zich

overigens wel voor op een locatie met een hoge economische waarde. Op dergelijke plekken is interesse vanuit de markt om mee te denken en te participeren in de integrale ontwikkeling gebleken. Hier lijken dan ook kansen te bestaan om infrastructuur te vervlechten met de ruimtelijke inrichting.

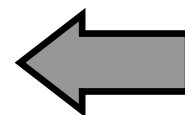
6.4 Vervlechtingsladders

In de komende paragraaf staat de vorm en mate van de vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur centraal. Om de mate van vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling in Hammarby Sjöstad te beoordelen zal in de komende paragraaf het ruimtelijk investeringsproject worden gekoppeld aan de in het analytisch kader opgestelde vervlechtingsladders. De ruimtelijke vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van ruimtelijke vervlechting te meten. Daarbij wordt beoordeeld in welke mate er sprake is van vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur in het ruimtelijk product. Hoewel Stockholm City West momenteel nog in ontwikkeling is, zal de mate van ruimtelijke vervlechting gebaseerd zijn op de reeds gerealiseerde vervlechting en de verwachte vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur uit de conceptplannen.

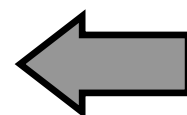
Het plangebied heeft een omvang van 40 hectare. De ontwikkelplannen omvatten zowel infrastructuur als gebiedsontwikkeling. Naast binnenplanse infrastructuur zijn een busterminal en viaducten gerealiseerd. De nog te realiseren infrastructuur bestaat uit de City Line, een uitbreiding van de busterminal, een nieuwe stationshal, perrons, een light-rail en de overdekking van de infrastructuur ten behoeve van de ontwikkeling van vastgoed. De aan gebiedsontwikkeling gerelateerde functies zijn divers. Stockholm City West is in de basis een zakendistrict, maar de huidige ontwikkelplannen bevatten eveneens woontorens en winkels. Beiden ontwikkelingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. De infrastructuur in het plangebied en de daaraan gelieerde bereikbaarheid versterkt de aantrekkelijkheid van de werkfuncties, en andersom, de aanwezigheid van de werkfuncties versterken het draagvlak voor de verschillende infrastructuren. Het landgebruik in het gebied is aangepast op de bereikbaarheid, elkaar aangepast. In het gebied zijn en worden hoge dichtheden gerealiseerd. In Stockholm City West is eveneens sprake van verticale vervlechting. De functies zijn volgens het principe van meervoudig ruimtegebruik gerealiseerd. Het merendeel van het vastgoed is en wordt boven de infrastructuur gerealiseerd. SCW is binnenplannen volledig vervlochten, maar het is ook aangepast op de directe omgeving. De hoge mate van ruimtelijke vervlechting is gelegen in de economische locatiewaarde. De hoge grondprijzen vergroten de noodzaak tot efficiënt en meervoudig ruimtegebruik. Kortom, de ruimtelijke vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is in Stockholm City West hoog te noemen. Ondanks dat binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten vaak te kampen hebben met bestaande bebouwing, heeft de economische potentie van het gebied de ruimtelijke vervlechting doen laten toenemen. Dit resulteert in de volgende ruimtelijke vervlechtingsladder (zie volgende pagina).

De procedurele vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van procedurele vervlechting te meten. Procedurele vervlechting is onderverdeeld in vervlechting in de initiatieffase, de planontwikkelingsfase en de realisatiefase. Er kan gesteld worden dat hoe meer procedures parallel lopen en verknoopt dan wel gekoppeld worden, hoe hoger de mate van procedurele vervlechting is. De gemeente Stockholm heeft zorg gedragen voor de juridische aspecten. Het aantal en de aard van de procedures is zeer complex gebleken, eens te meer omdat bij de ontwikkeling van stationslocaties de 'Environmental Code' van belang is. Het eerste initiatief voor de herontwikkeling van het gebied stamt uit de jaren '70. Sindsdien heeft het stationsgebied een transformatie ondergaan. Aanleiding voor de herontwikkeling van het gebied was de behoefte aan een nieuwe en grotere busterminal om in de vraag van het busvervoer te kunnen voorzien. Omdat SJ en de gemeente Stockholm niet voldoende financiële middelen voorhanden hadden om de busterminal zelfstandig te ontwikkelen, is gezocht naar alternatieve financieringswijzen. Het plan omvatte een nieuwe busterminal en kantoren. In deze fase was al, weliswaar uit financiële overwegingen, de ambitie aanwezig om het gebied integraal te ontwikkelen. Dit is dan ook het uiteindelijke initiatief, de behoefte aan een nieuwe busterminal was de aanleiding voor de herontwikkeling. Ook in een later stadium wordt het vastgoed boven de infrastructuur gerealiseerd middels een overdekking. Het landgebruik wordt vandaag de dag gekenmerkt door kantoren, winkels en infrastructuur. Omdat beide ontwikkelingen niet los van elkaar kunnen worden gezien, zijn de verschillende procedures waar mogelijk parallel verlopen en verknoopt. Hoewel het een gefaseerde ontwikkeling betreft, zijn infrastructuur en gebiedsontwikkeling procedureel wederzijds afhankelijk van elkaar. Kortom, de procedurele vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is in Stockholm City West zeer hoog te noemen door de holistische planningsbenadering en de wederzijdse afhankelijkheid tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Zowel de initiatieffase, de planontwikkeling als de realisatiefase lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt. Dit resulteert in de volgende procedurele vervlechtingsladder:

1	Één functie binnen het plangebied. Nieuwe infrastructuur gebaseerd op de 'behoeften' van het verkeers- en vervoersnetwerk of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op basis van 'behoeften' vastgoed.
2	Zowel infrastructurele als aan gebiedsontwikkeling gerelateerde functies binnen het plangebied.
3	Gebieds- en infrastructurele functies versterken elkaar. Voordelen van een bepaalde vorm van ruimtegebruik worden benut om de kwaliteit van een andere vorm van ruimtegebruik te vergroten, dan wel de nadelen van de ander te verkleinen.
4	Gebieds- en infrastructurele functies binnen één plangebied worden op elkaar aangepast.
5	Gebieds- en infrastructurele functies binnen één plangebied worden geïntegreerd.
6	Zowel binnenplans als bovenplans een volledige ruimtelijke vervlechting; esthetische belevingswaarde is optimaal.



1	Eenzijdige initiatief voor een gebieds- of infrastructurele ontwikkeling.
2	Initiatieffase voor gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt. Planontwikkeling en realisatie zijn gescheiden.
3	Initiatieffase en planontwikkeling voor gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt. De realisatie is gescheiden.
4	Volledige procedurele vervlechting. Zowel de initiatieffase, de planontwikkelingfase als de realisatiefase voor gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen lopen parallel en worden op bepaalde momenten verknoopt.

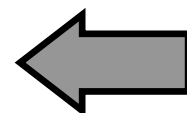


De financiële vervlechtingsladder is een maatstaf om de mate van financiële vervlechting te meten. In dit onderzoek is uitgegaan van infrastructuur als niet-commerciële functie en gebiedsontwikkeling als commerciële functie. Deze aanname is gebaseerd op de verdeling van risico's, kosten en

opbrengsten. De resultaten uit het onderzoek bevestigen de wederzijdse afhankelijkheid tussen commerciële functies en niet-commerciële functies. De aantrekkelijkheid van de commerciële functies wordt vergroot door investeringen in infrastructuur. Andersom geldt hetzelfde, de aantrekkelijkheid van de niet-commerciële functies wordt eveneens versterkt door de aanwezigheid van commerciële functies. Deze wederzijdse afhankelijkheid komt tot uiting in (vrijwillige) verevening. Ondanks dat er geen instrumenten voorhanden zijn om de waardestelling van vastgoed te gebruiken voor de financiering van bovenlokale infrastructuur, is een deel van de waardestelling door middel van onderhandelingen afgeroomd. Voor beiden is er een win-win situatie; Jernhusen profiteert van de overdekking en de verbeterde bereikbaarheid en draagt in ruil daarvoor bij aan de investeringen in infrastructuur. De bijdrage van Jernhusen leidt tot een halvering van de kosten voor het regionale bestuursorgaan en de National Rail Administration. Beiden ontwikkelingen hebben overigens wel een eigen begroting. In het geval van de busterminal is een innovatieve constructie opgezet: het consortium was verantwoordelijk voor de realisering van zowel het vastgoed als de busterminal.

Voor Stockholm City West geldt dat er sprake is van een hoge mate van financiële vervlechting. De risico's worden gedeeld, er zijn door de actoren toezeggingen gedaan, intentieovereenkomsten gesloten en ontwikkelovereenkomsten getekend. Daarmee worden door de betrokken actoren garanties afgegeven en wordt het risico voor de actoren beperkt. De kosten van infrastructurele ontwikkelingen worden letterlijk en figuurlijk gedeeld. Jernhusen draagt naar verwachting 50% bij in de totale kosten van de infrastructuur. De bijdrage aan de investeringen in infrastructuur is afkomstig uit de opbrengsten uit de vastgoedontwikkeling. Oftewel, de mate van financiële vervlechting in Stockholm City West is hoog te noemen. De risico's, kosten en opbrengsten zijn door de deelnemende partijen gedeeld. Er is echter geen gemeenschappelijke begroting voor de infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Dit resulteert in de volgende financiële vervlechtingsladder:

1	Gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen hebben een gescheiden begroting.
2	De risico's van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen worden gedeeld.
3	De kosten (en risico's) van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen worden gedeeld.
4	De opbrengsten (en kosten en risico's) van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen worden gedeeld.
5	Volledige financiële vervlechting van gebieds- en infrastructurele ontwikkelingen; er is één exploitatie.

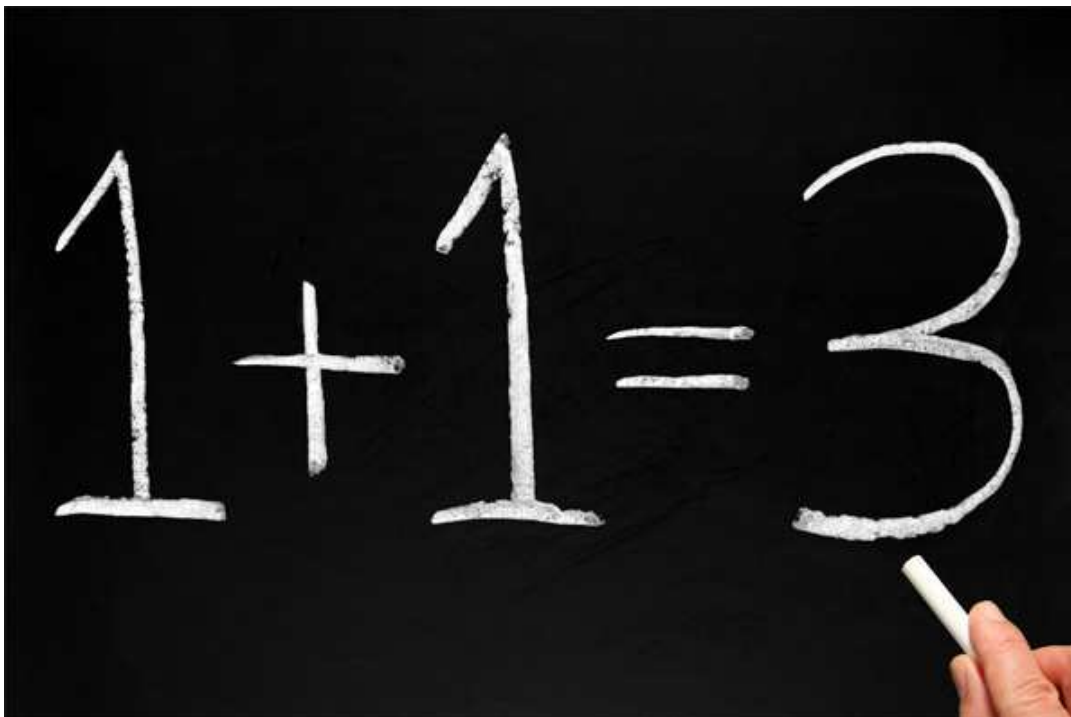


6.5 Leerlessen?

In de komende paragraaf staan de leerlessen voor de Nederlandse ontwikkelpraktijk centraal. Hetgeen in Stockholm City West heeft geleid tot een hoge mate van vervlechting, leidt overigens niet per definitie tot een hoge mate van vervlechting in Nederlandse ruimtelijke investeringsprojecten. De succesfactoren geven wel een inzicht in de mogelijke oorzaken daarvan. Stockholm City West behelst de herontwikkeling van een stationslocatie. Dit binnenstedelijk herontwikkelingsproject wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, een gefaseerde ontwikkeling en een diversiteit aan functies, zowel functies gerelateerd aan gebiedsontwikkeling alsook aan infrastructuur.

In Stockholm City West hebben private partijen het voortouw genomen. De overheid heeft hierbij op de achtergrond geacteerd en vooral zorg gedragen voor het bepalen en vaststellen van het speelveld en de spelregels. Ook hier hebben de actoren zich bezig gehouden met hetgeen waar ze goed in zijn. Allereerst is voor iedere ontwikkeling grond nodig. De mate van gerealiseerde vervlechting is dan ook in belangrijke mate afhankelijk van de aard van het ruimtelijk middel grond. De economische waarde en potentie van het gebied is groot, maar de mogelijkheden om deze te benutten beperkt. Hier dient echter een kanttekening bij geplaatst te worden. In grote en aantrekkelijke

projecten is het betrekken van private partijen geen probleem, maar in de periferie kan dit voor problemen zorgen: *"In the end we have to be profitable"*, aldus Wiberg (2009). Jernhusen is op het creatieve idee gekomen om de infrastructuur te overdekken en de vrijgekomen grond daarboven te ontwikkelen. Ten tweede is de inbreng van Jernhusen van significante invloed op het eindresultaat. Jernhusen is de belangrijkste speler bij de herontwikkeling van stationslocaties en bezit veel expertise, marktkennis en ervaring. Ten derde heeft het besef van wederzijdse afhankelijkheid de intensiteit van de samenwerking doen toenemen. De actoren beseften dat zij op autarkische wijze hun doelen niet konden en kunnen behalen, maar door samen te werken er een win-win situatie kan ontstaan. Zowel vanuit de overheid als private partijen was er het besef dat het verdelen van de risico's, kosten en opbrengsten noodzakelijk was voor de voortgang en het succes van het project. De publiek-private samenwerking vertoont daarnaast een hoge mate van commitment en wederzijds vertrouwen. Het project illustreert de Zweedse ontwikkelpraktijk met betrekking tot stationslocaties. Private partijen komen met een initiatief, nemen het voortouw en dienen ontwikkelplannen in. Deze voortrekkersrol is essentieel. Het succes in de zin van de gerealiseerde en nog te realiseren vervlechting is hier dan ook grotendeels aan toe te schrijven. De economische locatiewaarde heeft hier ook een belangrijke rol in gespeeld. De bereidheid tot investeren, zowel vanuit de overheid als private partijen is daardoor hoog. Stockholm City West is het knooppunt in Zweden wat betreft transport en commerciële activiteiten. SCW laat de voordelen zien van het betrekken van de markt bij de vervlechtingspraktijk. Ruimtelijke ontwikkeling kan dan ook niet meer los van infrastructuur en de daaraan gelieerde bereikbaarheid worden gezien. Het nastreven van een meer holistische planningsbenadering is daarbij van essentieel belang. Het is zaak op zoek te gaan naar synergiën, waarbij samenwerking leidt tot een betere output dan dat ieder het op autarkische wijze zou volbrengen:



7 Conclusie

Vrijwel dagelijks ervaren we de grenzen van het huidige mobiliteitssysteem, met alle gevolgen van dien. Om een goede bereikbaarheid in de toekomst te kunnen blijven waarborgen zijn investeringen in infrastructuur nodig. Deze investeringen in infrastructuur zijn echter steeds vaker een knelpunt in planprocessen. Dit is vanwege de vele transactiekosten, procedures, grote investeringen en externe effecten voor de overheid een kostbare aangelegenheid. Hierdoor treed er geregeld vertraging op in de planvorming, worden plannen slechts gedeeltelijk uitgevoerd of belanden ze uiteindelijk definitief in de prullenbak. Door de traditionele scheiding van de besluitvormingsarena's van gebieds- en infrastructuurontwikkelingen is de verwachting dat een deel van de problemen toegeschreven kan worden aan de institutionele setting. Daarom heeft een aanpassing en/of wijziging van de institutionele setting mogelijk een positief effect op de dynamische praktijk van vervlechting. In dit laatste hoofdstuk zal terug worden gegrepen naar de voorgaande hoofdstukken en een antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling: *“In hoeverre kan vervlechting verklaard worden door (onderdelen van) de institutionele setting en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor Nederland?”* Het antwoord op deze vraag geeft een inzicht in de succesfactoren van vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Om te bepalen welke veranderingen een positief effect zouden kunnen hebben is gekeken naar de mogelijkheden van alternatieve buitenlandse institutionele modellen. Uitgangspunt voor de landenselectie was een hoge mate van gerealiseerde danwel nog te realiseren vervlechting in ruimtelijke investeringsprojecten. Bovendien noemt Cervero (1995) Stockholm zelfs het beste voorbeeld wat betreft de coördinatie tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Zweden kent een lange traditie wat betreft het afstemmen van ruimtelijke ontwikkeling op infrastructuur. Na de beantwoording van de centrale vraag zullen enkele aanbevelingen gedaan worden ten behoeve van vervolgonderzoek.

Het theoretisch kader vormt de brug tussen de centrale onderzoeksvraag en het empirisch onderzoek. Het theoretisch kader is als het ware de bril waarmee naar de werkelijkheid gekeken wordt. Hieronder zal eerst deze bril onder de spreekwoordelijke loop worden genomen. Heeft de theorie omtrent complexe besluitvormingstheorie structuur en houvast geboden in het onderzoek? In hoeverre is de gebruikte theorie geschikt voor het uitgevoerde onderzoek? En in hoeverre is de gehanteerde theorie valide? Met andere woorden, wat is de toegevoegde waarde van de theorie in dit onderzoek? In het kader van dit onderzoek is getracht een antwoord te geven op de vraag welke institutionele factoren leiden tot succesvolle vervlechting tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Het is daarom van belang om de beleidsarena te operationaliseren om deze institutionele factoren te kunnen blootleggen. Bestuurskundigen zijn het erover eens dat de beleidsarena bestaat uit een groot aantal eenheden die elk een bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling. De besluitvorming omtrent de vervlechting van gebieds- en infrastructuurele ontwikkelingen is over het algemeen te karakteriseren als complex. Bij de vervlechting van deze twee ontwikkelingen spelen vaak meerdere partijen met verschillende belangen een rol. Bovendien hebben beide ontwikkelingen vaak een verschillende tijdshorizon. Er zijn echter verschillende perspectieven over hoe deze eenheden zich ten opzichte van elkaar (moeten) verhouden. Er kunnen op basis van de complexe besluitvormingstheorie van Teisman (1998) drie benaderingen onderscheiden worden. De keuze voor het pluricentrisch perspectief is gebaseerd op de toepasbaarheid van het perspectief op de praktijk van de vervlechting tussen infrastructuur- en gebiedsontwikkeling. Bij het pluricentrisch perspectief kunnen noch de centrale overheid, noch de lokale actoren de besluitvorming naar hun hand zetten. Beleid komt niet tot stand door dwang of via het marktmechanisme, maar door interactie tussen diverse partijen. De beleidsarena neemt de vorm aan van een netwerk van afhankelijkheidsrelaties. Geen van de actoren is in staat hun doelen op autarkische wijze te realiseren. Actoren zijn afhankelijk van elkaar op basis van juridische, ruimtelijke en financiële middelen. De theorie blijkt dan ook geschikt te zijn voor het beoogde onderzoek. De theorie blijkt bovendien valide, in het vakgebied van ruimtelijke planning en beleidsvorming wordt de theorie meermaals gehanteerd. De centrale begrippen zijn in het begin ruim gedefinieerd en in een later stadium, het analytisch kader, pas nader gespecificeerd. In dit hoofdstuk is de operationele geldigheid gewaarborgd. Met andere woorden, de begrippen zijn in het derde hoofdstuk empirisch waarneembaar gemaakt. Vervlechting is een abstract begrip en heeft verschillende verschijningsvormen. Hetzelfde geldt voor afhankelijkheid. Het type en de aard van de afhankelijkheidsrelaties verschillen per actor, zowel in tijd als in ruimte. Ondanks de abstractheid van de theorie omtrent complexe besluitvorming, is het wel degelijk in staat gebleken structuur te bieden aan het onderzoek. Ruimtelijke investeringsprojecten van een dergelijke aard en omvang behelzen complexiteit, een lange termijnkarakter, een wirwar aan juridische procedures en de betrokkenheid van een veelvoud van actoren met conflicterende belangen. De theorie heeft mij als onderzoeker in staat gesteld het hoofd te bieden aan de deze complexe en dynamische omgeving door te denken in

termen van afhankelijkheden. Hierdoor is een overzicht ontstaan van de verschillende afhankelijkheidsrelaties, zowel projectmatig als institutioneel en gebaseerd op juridische, financiële en ruimtelijke middelen. De beoordeling van vervlechting is bovendien onderhevig aan subjectiviteit. Desalniettemin is getracht een eenduidige maatstaf voor vervlechting te creëren en de afhankelijkheid eenduidig te beoordelen. Waar nodig is deze beoordeling dan ook toegelicht. Hoewel Hammarby Sjöstad grotendeels gerealiseerd is, is de laatste fase van Stockholm City West vandaag de dag nog niet gerealiseerd. De uitwerking van deze fase is gebaseerd op conceptplannen, daardoor bestaat er enige onzekerheid of deze plannen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Een tweede beperking van het onderzoek is het beperkte aantal cases. De vraag die hier rijst is dat of de twee projecten illustratief zijn voor de Zweedse ontwikkelpraktijk of dat het uitzonderingen op de regel zijn. Vervolgonderzoek naar de Zweedse vervlechtingspraktijk is daarvoor noodzakelijk. Een derde belemmering is de beperkte tijd en financiële middelen om alternatieve institutionele modellen te onderzoeken. Zweden vertoont overeenkomsten met het Nederlandse planningssysteem. In de Verenigde Staten en Japan is men op dit gebied echter ook innovatief en vooruitstrevend gebleken. Het is daarom interessant om institutionele modellen te analyseren die weinig tot geen overeenkomsten vertonen met het Nederlandse systeem. Desalniettemin zijn onderdelen van het Zweedse model interessant voor nader onderzoek, wellicht in de vorm van 'schaduwdraaien' of een 'pilot'. Tot slot dienen meerdere praktijkvoorbeelden aan de vervlechtingsladders te worden gekoppeld om zodoende deze ordinale maatstaf aan te scherpen.

Vervlechting tussen gebieds- en infrastructuurontwikkeling biedt vele voordelen. Zo kan het nieuwe financiële mogelijkheden creëren, tijdswinst bieden, bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit, maar bovenal kan het vervlechten van infrastructuur en gebiedsontwikkeling een betere bereikbaarheid van ons land genereren. Onder vervlechting wordt in dit kader de integratie van, afstemming tussen en coördinatie van infrastructurele en gebiedsontwikkelingen worden verstaan. Omdat er geen maatstaf voorhanden is om de mate van vervlechting tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling daadwerkelijk te kunnen meten zodat ruimtelijke investeringsprojecten hierop onderling vergeleken kunnen worden, vormt het opstellen van een maatstaf een essentieel onderdeel van dit onderzoek. Deze vervlechtingsladders zijn een ordinale maatstaf om de mate van vervlechting te kunnen meten. Vervlechting is voorts onderverdeeld in de elementen ruimtelijk, procedureel en financieel. Bij ruimtelijke vervlechting ligt het accent op het ruimtelijk product. Van procedurele vervlechting is sprake wanneer verschillende procedures (deels) en fases in de ontwikkeling parallellopen en op bepaalde momenten verknoopt worden. Bij financiële vervlechting wordt uitgegaan van de componenten risico's, kosten en opbrengsten. Als alleen de risico's die gepaard gaan met de ontwikkeling van infrastructuur en gebiedsontwikkeling gedeeld worden, is er sprake van een lage mate van financiële vervlechting. Van een hoge mate van financiële vervlechting is sprake als er één exploitatieplan is waarin zowel de risico's, kosten als opbrengsten worden gedeeld.

De Zweedse institutionele setting vertoont veel overeenkomsten met het planningssysteem in Nederland. Ook de Zweedse overheid is onderverdeeld in een drietal niveaus: nationaal, regionaal en lokaal. Zweedse gemeenten hebben wat betreft ruimtelijke planning een monopolie. De belangrijkste wetgeving in dit kader zijn de 'Planning and Building Act' en de 'Environmental Code'. Vooral bij de ontwikkeling van stationslocaties is de 'Environmental Code' van essentieel belang in het kader van externe veiligheid, luchtkwaliteit en geluid. De PBA (1987) neemt bij ruimtelijke ontwikkelingen een centrale plaats in. Dit wettelijk raamwerk en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden tot het opstellen van ruimtelijke plannen voorzien alle bestuursorganen van instrumenten om handhaving te kunnen bewerkstelligen en te kunnen interveniëren in de ruimte. Bij gebiedsontwikkeling en lokale infrastructuur ligt het primaat bij de gemeente. Bij bovenlokale infrastructuur ligt het primaat bij nationale autoriteiten, in de regio Stockholm speelt bovendien het regionale bestuursorgaan een belangrijke rol. Dit orgaan is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, afstemming en coördinatie van de verschillende OV-infrastructuren. De laatste periode is echter sprake van een zekere omslag. Waar voorheen de overheid verantwoordelijk was voor de planning, financiering en het beheer van infrastructuur opereert de overheid meer op de achtergrond en laat ze meer over aan de markt. Marktpartijen mogen ook zelf met een initiatief komen, maar ze zijn in Zweden ook steeds vaker verantwoordelijk voor de financiering, ontwikkeling en het beheer ervan. De overheid stelt echter nog wel duidelijke kaders en randvoorwaarden vast waarbinnen private partijen kunnen en mogen interacteren. Vooral het 'kunnen' is hier van belang. De bereidheid van private partijen om deel te nemen in een ruimtelijk investeringsproject is in de basis toch gelegen in de winstpotentie. Door de kaders dusdanig te formuleren dat er vanuit de markt nog interesse is om in de infrastructuurontwikkeling te participeren en interacteren, kan de kans dat een project daadwerkelijk wordt gerealiseerd worden vergroot.

In het empirische deel zijn een tweetal casestudy's aan de orde gekomen: Hammarby Sjöstad en Stockholm City West. Bij de projecten gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als 'drager' van het verschijnsel vervlechting. De cases bevinden zich beide in Stockholm en zijn ruimtelijke investeringsprojecten waar zowel gebiedsontwikkeling als infrastructuur worden en/of zijn gerealiseerd. Hammarby Sjöstad behelst de ontwikkeling van een brownfieldlocatie in een nieuw stadsdeel. Het project heeft een looptijd van twintig jaar en is vandaag de dag nagenoeg afgerond. De infrastructuur in het plangebied is divers. Naast de noodzakelijk infrastructuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling, is er ook bovenlokale infrastructuur gerealiseerd. Bovendien is de ruimtelijke inrichting in Hammarby Sjöstad verregaand vervlochten met de lokale en bovenlokale infrastructuur. Sjöstad is aangesloten op het metro-netwerk van Stockholm middels de light-rail. Bovendien is de naastgelegen snelweg verlaagd en ondertunnelt en bevinden zich op het traject een tweetal ecoducten. Er zijn ook meerdere veerdiensten en aanlegplaatsen die Sjöstad over het water verbinden met de binnenstad van Stockholm. De ruimtelijke inrichting in het plangebied is bovendien verregaand afgestemd op de infrastructuur. Functies met hoge bereikbaarheidseisen zijn gesitueerd langs de transportcorridor, de Hammarby Allee. In de woongebieden ligt het accent juist meer op de menselijke maat, met veel voet- en fietspaden. Stockholm City West behelst de herontwikkeling van het stationsgebied inclusief de aanpassing en uitbreiding van bestaande infrastructuur. Stockholm City West heeft een lange looptijd, daarom is gekozen voor een gefaseerde ontwikkeling. Het plangebied heeft een totale omvang van 40 hectare. Naast de ingrepen in de meer lokale infrastructuur als nieuwe voet- en fietspaden en toegangswegen, hebben de investeringen in infrastructuur betrekking op een uitbreiding van het aantal sporen, de realisatie van een nieuwe busterminal en de modernisatie van de stationshal. De gebiedsontwikkeling in Stockholm City West heeft vooral betrekking op commercieel vastgoed, in de vorm van kantoren en winkelruimte. De meest recente ontwikkelplannen voor het gebied bevatten eveneens woningen. De infrastructuur en gebiedsontwikkeling in Stockholm City West kunnen niet los van elkaar worden gezien. Interessant hier is dat de gebiedsontwikkeling in financiële zin heeft bijgedragen aan de investeringen in infrastructuur. De gebiedsontwikkeling vindt dan ook hoofdzakelijk plaats boven de overdekte infrastructuur.

De mate van vervlechting in beide projecten is hoog te noemen. In Hammarby Sjöstad is sprake van een hoge mate van ruimtelijke en procedurele vervlechting en in mindere mate van financiële vervlechting. Bij Stockholm City West is sprake van een hoge mate van ruimtelijke vervlechting, financiële vervlechting en procedurele vervlechting. De vraag die hier rijst is of de afhankelijkheden zijn gelegen in het institutioneel systeem of dat juist andere factoren hier een belangrijke rol in spelen. Allereerst dient opgemerkt te worden dat elk ruimtelijk investeringsproject uniek is. De factoren die hebben geleid tot een hoge mate van vervlechting in beide cases, leiden niet per definitie tot een hoge mate van vervlechting in de Nederlandse vervlechtingspraktijk. Echter bieden de resultaten wel een inzicht en aanknopingspunten om te komen tot een betere verbinding van de infra-agenda met die van de ruimtelijke ordening.

Bij de ruimtelijk investeringsprojecten Hammarby Sjöstad en Stockholm City West zijn publieke en private actoren objectief en gepercipieerd wederzijds van elkaar afhankelijk gebleken op basis van juridische, ruimtelijke en financiële middelen. Objectieve afhankelijkheid komt voort uit de institutionele setting. De institutionele setting bestaat uit het geheel van wet- en regelgeving met de daaruit voortvloeiende instrumenten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren. Uit de bestudering van de cases blijkt dat het institutioneel systeem wel degelijk invloed heeft op de gerealiseerde vervlechting. Allereerst zijn marktpartijen in Zweden bevoegd tot het opstellen van gedetailleerde stadsplannen. Marktpartijen kunnen daarmee ruimtelijke ontwikkeling initiëren, al behoudt de gemeente wel het recht tot het al dan niet goedkeuren van de voorstellen. Gemeenten bepalen het speelveld en stellen de spelregels vast waarbinnen marktpartijen mogen interacteren. In het geval van Stockholm City West en Hammarby Sjöstad heeft de gemeente haar wens cq. ambitie uitgesproken voor het gebied. De nadere specificering en uitwerking daarvan is de taak van marktpartijen. Het betrekken van marktpartijen bij de vervlechtingspraktijk biedt nieuwe financiële mogelijkheden, eens te meer omdat marktpartijen als geen ander weten wat de marktvraag is. De overheid houdt wel grip op het proces en het uiteindelijke resultaat door het verlenen van bouwvergunningen en goedkeuring. In Nederland is het vaak de gemeente die ruimtelijke ontwikkelingen initieert door middel van bestemmingsplannen. Het is echter voorstelbaar dat de marktpartijen, bijvoorbeeld de transportsector, bereid is te investeren in infrastructuur. Een voorbeeld is een extra rijbaan uitsluitend voor vrachtvervoer op de A1 of A12. Daarmee wordt de reistijd aanzienlijk verkort, bovendien wordt het normale personenvervoer hierdoor minder gehinderd. Daarmee kan dus een win-win situatie worden gecreëerd. De teruglopende overheidsfinanciën belemmeren vaak de doorgang van infrastructurele projecten, maar door het betrekken van marktpartijen wordt er wellicht toch in infrastructuur geïnvesteerd. De tweede succesfactor heeft

betrekking op de verantwoordelijkheden van overheidsorganen. In Nederland lijkt te provincie te zijn ondergesneeuwd, in Zweden is het tegenovergestelde zichtbaar. Het regionale bestuursorgaan neemt in de regio Stockholm een centrale en strategische plaats in. Dit orgaan heeft een overkoepelende blik ten opzichte van gemeenten en een meer specialistische kijk dan de nationale overheid. De traditionele scheiding tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling is in Zweden weggenomen door de provincie. Het vormt de schakel bij projecten van bovenregionaal belang, zoals infrastructuur.

Naast objectieve afhankelijkheden volgend uit het institutioneel systeem zijn er andere succesfactoren te onderscheiden. De mate van gerealiseerde vervlechting is allereerst afhankelijk van de locatie. Grond is een schaars goed en op dergelijke locaties zal de mate van vervlechting doorgaans hoger zijn. Althans, naarmate grondprijzen stijgen zal het ruimtegebruik efficiënter zijn. Dit gaat gepaard met hogere dichtheden, meervoudig ruimtegebruik en een betere afstemming tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Ten tweede is de planningscultuur in Zweden verschillend van de planningscultuur in Nederland. De bereidheid tot het aangaan van interactie is in de Zweedse planningspraktijk hoog. Er is een sterke drang naar samenwerking en consultatie. Al in een vroegtijdig stadium worden stakeholders betrokken en gevraagd mee te denken. Een derde element is de noodzaak van bereikbaarheid bij ruimtelijke ontwikkeling. Nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mag enkel plaatsvinden als deze ook goed ontsloten wordt. Het openbaar vervoer en duurzaamheid nemen hierbij een centrale plaats in. Het vergroten van de scope en een meer holistische kijk op ruimtelijke projecten is dan ook een belangrijke leerles voor de Nederlandse planningspraktijk. Ten vierde is men in Zweden innovatief gebleken ten aanzien van PPS-constructies. Zo zijn bij Stockholm City West, in ruil voor de aanleg van de busterminal en aanverwante infrastructuur, ontwikkelrechten aan het consortium toegekend om de vrijgekomen grond boven deze terminal te ontwikkelen. Het station is niet langer alleen een vervoersknooppunt, maar tegenwoordig is deze uitgegroeid tot een bestemming op zich. Het vierde element heeft betrekking op de aard en hoeveelheid actoren die betrokken zijn in het proces. Bij SCW zijn slechts een aantal actoren betrokken waardoor het proces overzichtelijk is. De actoren gaan een lange termijn commitment aan en hebben naast individuele doelen ook gemeenschappelijk doelstellingen. Ze zijn voor het bereiken van deze doelen dan ook afhankelijk van de expertise, autoriteit en financiële middelen van andere actoren. Bij de ontwikkeling van Hammarby Sjöstad heeft iedere actor zich vooral beziggehouden met hetgeen waar de actor goed in is. De afspraken over het toekomstige ruimtelijk product zijn contractueel vastgelegd, het projectteam zag toe op de naleving. Vanwege de complexiteit en het lange termijnkarakter van vervlechttingsprojecten is er in beide projecten bovendien veel flexibiliteit ingepast. Ruimtelijke investeringsprojecten staan of vallen met de economische conjunctuur. Een recessie of veranderende marktvraag kan cruciaal zijn. Om de continuïteit te waarborgen zijn daarom verschillende scenario's uitgedacht en ingepast.

Literatuurlijst

Agentschap NL, (2010), *Wireless Valley bestaat en ligt in Zweden!*, website: www.twanetwerk.nl, vinddatum: 28-09-2010

Ahlberg, M., (2009), *Sustainable development in Sweden; a success story*, in: *l'Europe en formation*, nr. 252, 2009

Alexandersson, G. en S. Hultén, (2000), *Competative tendering of railway services in Sweden; extend and effects 1989-1999*, Stockholm school of economics

Alexandersson, G. En S. Hultén, (2008), *The swedish railway deregulation path*, Stockholm school of economics, in: *Review of network economics*, volume 7, issue 1, march 08

Alterman, R., (2000), *National planning in democratic countries; Rethinking swedish national planning*, p. 85-105

Apel, D. en T. Pharoah, (1995), *Transport concepts in european cities*, Ashgate publishing company, Brookfield, p. 87-105

Averstad, K., (2007), *New tracks in Stockholm improve train traffic*, in: *European railway review*, issue 5

Banverket, (2004), *Citybanan i Stockholm, tidigt samråd inför provning av vattenverksamhet*, Stockholm (vertaald)

Banverket, (2009), *Easy reading about Banverket*, website: www.banverket.se, vinddatum: 17-9-2009

Bertolini, L. en T. Spit, (1998), *Cities on rails*, London en New York, E&FN, Spon

Bergman, B., (2009), persoonlijk interview, 24-08-2009

Besemer, R.M., Dielhof, M.H., Hoogstraten, D., Nijboer, M.H., Orbons, A., van Rhijn-Stumphius, H.X., Teeuwisse, J.J.T. en W. Roozenboom, (2007), *Brownfields beter benut; eindrapportage*, SKB, Gouda

Bijl, van der R., (2008), *Gebiedsontwikkeling is gediend met openbaar vervoer*, *Building Business*, issue 2.

Boverket, (2006), *The Planning and building act*, Karlskrona

Bradsky, A., (2008), *Eco-towns: learning from international experience*, Appendix – case studies, PRP, London

Bruinsma, F., Pels, E., Priemus, H., Rietveld, P. en B. van Wee, (2007), *Railway development: impacts on urban dynamics*, Physica-Verlag Heidelberg

Bylund, J. R., (2006), *Planning, Projects, Practice. A Human Geography of the Stockholm Local Investment Programme in Hammarby Sjöstad*, Department of Human Geography, Stockholm University, 2006

Castels, F., (1978), *The social democratic image of society*, Routledge & Kegan Paul, Londen

Cervero, R., (1995), *Sustainable new towns; Stockholm's rail-served satellites*, University of California, Berkeley, in: *Cities*, volume 12, No. 1, pp. 41-51

Cervero, R., (1998), *The transit metropolis; a global inquiry*, Island press

Cervero, R. en K. Kockelman, (1997), *Travel demand and the 3Ds: density, diversity, and design*, Department of city and regional planning, College of environmental design, University of California, Berkeley, USA

- Cervero, R. en C. Sullivan, (2010), *Towards green TODs*, Working paper, Institute of transportation studies, University of California, Berkeley
- CityRailways, (2009), *Stockholm; the perfect system*, in: metro, tram & light rail magazine, issue 2
- Cityterminalen, (2009), *Cityterminalen*, website: <http://www.cityterminalen.com>, vinddatum: 26-11-2010
- City of Stockholm, (2010), *Urban development projects in the Stockholm region*, Stockholm, Sweden
- Commin, (2009), *Planning system of Sweden*, website: www.commin.org, vinddatum: 16-8-2009
- Commission for Architecture and the Built Environment, (2007), *Hammarby Sjöstad, Stockholm: Case Study*, London: England
- Dastur, A., (2005), *How Should Planning Engage the Issue of Sustainable Development? The Case of Hammarby Sjöstad, Stockholm*. New York
- Dittmar, H. en G. Ohland, (2004), *The new transit town: best practices in transit-oriented development*, Island Press, Washington DC
- Ducas, S., (2000), *Case study of the city of Stockholm and the Greater Stockholm Area; summary, Research report*, Ville de Montréal, the Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec en de Société d'habitation du Québec
- Elander, I. en T. Strömberg, (2001), *From local welfare regimes to fragmented urban coalitions*, Centre for housing and urban research, Örebro university, Sweden
- Ericson, A. K. en A. Bodén, (2002), *Områdets historia*. In: *Hammarby Sjöstad – BoStad02*. Hammarby Sjöstad, Gatu- och fastighetskontoret: Stockholm (vertaald)
- Europese Commissie, (2000), *The EU compendium of spatial planning systems and policies; Sweden*, Luxemburg
- EVD, (2009), *Zweden*, website: www.evd.nl, vinddatum: 12-8-2009
- Franne, L., (2007), *Hammarby Sjöstad*
- Freudentahl, E., (2009), persoonlijk interview, 24-08-2009
- Fryxell, S., (2005), *Hammarby Sjöstad*
- Futurecommunities, (2009), *Building a green city extension*, website: <http://www.futurecommunities.org>, vinddatum: 28-04-2009
- Gaffney, A., Huang, V., Maravilla, K. en N. Soubotin, (2007), *Hammarby Sjöstad, Stockholm, Sweden; A case study*, Urban design in planning
- Girardet, H., (2004), *CitiesPeoplePlanet*, Chichester: Wiley-Academy
- Grontmij, (2008), *Report summary – Follow up of Environmental impact in Hammarby Sjöstad*, Stockholm
- Groth, K., (2009), persoonlijk interview, 21-08-2009
- Hall, T., (1988), *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Basil blackwell, Oxford
- Hall, T., (1991), *Urban planning in Sweden*, in: T. Hall, Planning and Urban Growth in the Nordic Countries, London: E & F.N. Spon

- Hammarby Sjöstad, (2009), website: <http://www.hammarbysjostad.se>, vinddatum: 17-07-2009
- Hede, H., (2009), *Some basic facts about the Stockholm region*, Office of regional planning and urban transportation, Stockholm county council
- Hoogerwerf, A., (1993), *Overheidsbeleid*, vijfde druk, Alphen aan de Rijn
- Howard, E. (1898), *To-morrow: a peacefull path to real reform*, Swan Sonnenschein, London
- Inghe-Hagström, J. (2002), *Projektets framväxt*. In: *Hammarby Sjöstad - BoStad02*. Hammarby Sjöstad, Gatu- och fastighetskontoret: Stockholm (vertaald)
- Jernhusen, (n.d.), *Västra City; med centralstation Stockholm – en miljösmart stadsdel* (vertaald)
- Jernhusen, (2010), *Stockholm*, website: www.jernhusen.se, vinddatum: 27-10-2010
- Jernhusen, (2010), *Stockholm central station; questions and answers*, website: <http://www.jernhusen.se>, vinddatum: 26-10-2010
- Johansson, R. en Ö. Svane, (2002), *Environmental Management in Large-Scale Building Projects – Learning from Hammarby Sjöstad*, John Wiley, Sons, Ltd. & ERP Environment.
- Kalbro, T., (2000), *Property development and land-use planning processes in Sweden*, in: *Property development and land use planning around the baltic see*, Stockholm
- Kalbro, T., (2009), Persoonlijk e-mail contact, 30-11-2009
- Kalbro, T. en Mattsson, H., (1995), *Urban land and property market in Sweden*, Royal institute of technology, Stockholm
- Kang, H., (2010), *Analysis and comparison of two sustainable urban development projects; Songdo IBD and Hammarby Sjöstad*, Master thesis, Department of civil and Environmental engineering, Lulea university of technology
- Khakee, A., (1996), *Urban planning in China and Sweden in a comparative perspective*, Department of political science, University of Umea, Sweden
- Kopicky, R. en L. Thompson, (1995), *Best methods of railway restructuring and privatisation*, CFS discussion paper series, No. 111, August
- KPVV, (n.d.), *Website Programma Ruimte & Mobiliteit*. Website: <http://www.ruimte-mobiliteit.nl>, vinddatum 15-10-09.
- Larsen, K. en Ö. Svane, (2005), *Routines and Communities of Practice in Public Environmental Procurement Processes*, KTH/CESIS Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation, No 44
- Luijten, A., (2009), *Introductie, Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, vol. 90, issue 3.
- Maleitzke, A., (2005), *Sustainable Development in the Case of Hammarby Sjöstad*, Stockholm, MN SPAN Association
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (2002), *Monitor vervlechting 2007*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (2003), *Waar; stedelijk openbaar vervoer in europa – 26 voorbeelden*, Centrum vernieuwing openbaar vervoer, Rotterdam
- Ministry of the environment, (2000), *The environmental code*

- Ministry of the environment, (2004), *Sweden's environmental policy*, 2004.03
- Modder, J., (2009), *Mobiliteit, de regionale schaal en de wet van de stimulerende achterstand*, Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, vol. 90, issue 3.
- Muconsult, (2006), *Bruggen bouwen in de polder, winst door een betere afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteitsplannen in Nederland*
- Newman, P. en A. Thornley, (1995), *Urban planning in Europe*, Routledge, Londen
- Nijkamp, P. en S.A. Rienstra, (1995), *Private sector involvement in financing and operating transport infrastructure*, in: The annals of regional science, volume 29, number 2
- Nilsson, J., (2002), *Restructuring Sweden's railways: the unintentional deregulation*, in: Swedish economic policy review 9, p. 229-254
- Nozeman, E. en J. Fokkema, (2008), *Handboek projectontwikkeling*, NEPROM, Reed business
- OECD, (2001), *Cities for citizens; improving metropolitan governance*, Paris
- OECD, (2008), *Environmental performance review of Sweden*, Executive summary
- Olgarsson, P., (2009), *Recording and characterizing the modern city centre of Stockholm*, The Stockholm City Museum, Stockholm, Sweden
- Olsen, M., (2009), persoonlijk interview, 22-08-2009
- OmegaCentre, (2009), *Sweden, Södra länken, the southern link*, Barlett school of planning
- Pemer, M., (2001), *Developing a sustainable compact city in Stockholm*, Sweden, Stockholm City Planning Administration
- Poldermans, C., (2006), *Sustainable urban development; the case of Hammarby Sjöstad*, Paper for Kulturgeografiska Institutionen, Stockholms Universitet
- Rabenka, N. en A. Luchko, (2007), *Office market in Stockholm; current trends and development of new projects*, KTH University, Department of real estate and Construction management, Stockholm
- Regeringskansliet, (2009), *How Sweden is governed*, Stockholm
- Regionplanne- och trafikkontoret, (2006), *The Stockholm region; regional planning and development overview*, Office of Regional Planning and Urban Transportation
Stockholm County Council
- Risén, J., (2006), *Case study – Hammarby Sjöstad*
- Rönnerberg K. en I. Hedmark (2010), *The City Line in Stockholm; the longest three dimensional property unit in Sweden*, Sydney, Australia
- Sabo, (2009), *Housing policy*, website: www.sabo.se, vinddatum: 21-07-2009
- Sandberg, A., (2007), *IT and telecom companies in Kista Science City, Northern Stockholm*, National institute for working life, Sweden
- Secure, (2009), *European sustainable urban development projects, benchmark study; Hammarby Sjöstad*
- SJ, (2010), website: <http://www.sj.se>, vinddatum: 28-02-2010
- SL, (2010), *This is Stockholm public transport*, Stockholm

Spatial North, (2009), *General information Sweden*, website: www.spatialnorth.org, vinddatum: 28-7-2009

Stadsbuggnadskontoret, (2009), *Planprogram för utveckling av Västra City*, Stockholm (vertaald)

Stelling, C., H. Meurs en R. van der Heijden, (2008), *Afstemmen van v&v en RO in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, gemeten effecten van ruimtelijk mobiliteitsbeleid*, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk

Stockholm, (2008), *How Stockholm is governed*, Stockholm

Stockholm, (2008), *Stockholm city plan*, City planning administration, Stockholm.

Stockholm, (2010), *Nordic Major City Statistics*, website: <http://www.stockholm.se>, vinddatum: 06-06-2010

StockholmNaturvardsverket, (2009), *Environmental goals*, website: www.naturvardsverket.se, vinddatum: 21-07-2009

Stockholm City Council, (2007), *Hammarby Sjöstad – a unique environmental project in Stockholm*, Stockholm

Stockholm City Planning Administration, (2001), *The city of Stockholm; Stockholm city plan 1999*, Stockholm, Sweden

Stockholm County Council, (2006), *Transport planning in the Stockholm region*, METREX/Moscow, International workshop

Stockholm län landsting, (2008), *Everything you need to know about Stockholm County Council*, Stockholm, Sweden

Stockholm stadsbyggnadskontor, (1997), *Western City – Barnhusviken*, website: <http://www.sbk.stockholm.se>, vinddatum: 28-12-2010

Svane, O., (2005), *Situation of Opportunity – Hammarby Sjöstad and Stockholm City's Process of Environmental Management*

Sweco, (2008), *Sustainable engineering and design*, Stockholm

Sweden, (2009), *The democratic system*, website: www.sweden.se, vinddatum: 21-07-2009

Sweden, (2009), *The government and the government offices of Sweden*, website: www.sweden.gov.se, vinddatum: 16-07-2009

Technische universität Berlin, (2010), *Stockholm – Västra City Sweden*, website: www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de, vinddatum: 28-10-2010

Thammaruangsri, K.P., (2003), *Node and place; a study on the spatial process of railway terminus area redevelopment in central London*, The Barlett school of graduate studies, University of London

TNO, (2010), website: <http://www.tno.nl>, vinddatum: 04-06-2010

Vagverket, (2010), *Schweden sucht*, Stockholm

Berg, van der L., Braun, E. en J. van der Meer, (2007), *Sweden -the emergence of a national urban policy*

Verschuren, P., H. Doorewaard, (2007), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag:Lemma.

Vestbro, D.U., (2005), *Conflicting Perspectives in the Development of Hammarby Sjöstad*

Vree, De., J., (2010), website: <http://www.joostdevree.nl>, vinddatum: 8-04-2010

Waard, de R.S., (2005), *Simlandscape; een ontwerp en onderzoek ondersteunend systeem voor planning, gebaseerd op de scenariomethode en Kadastraal GIS*, Proefschrift, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Eindhoven

Wastesson, G., (2002), *Exploateringsprocessen*. In: *Hammarby Sjöstad – BoStad02*. Hammarby Sjöstad, Gatu- och fastighetskontoret: Stockholm (vertaald)

Wesseling, J.W., (2005), *Hammarby Sjöstad is Stockholm op zijn mooist*

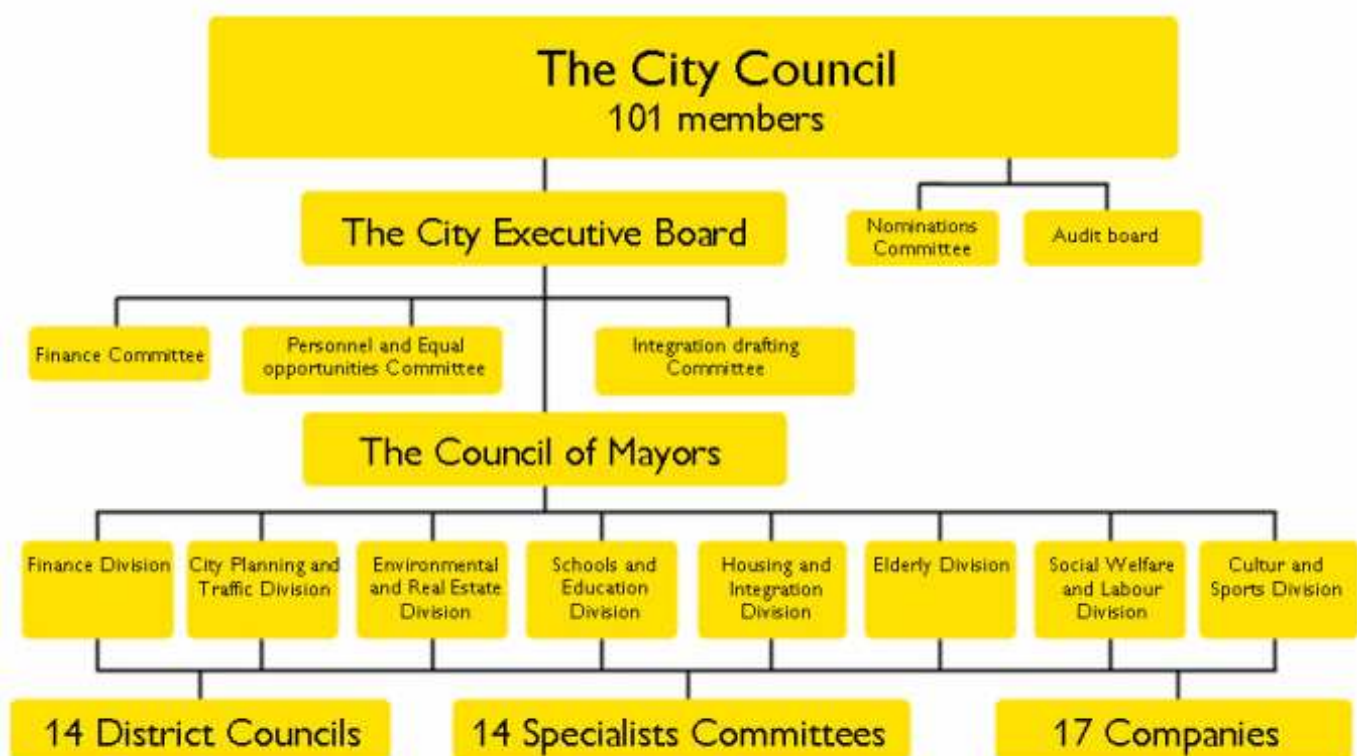
Westlund, H., (1991), *State and market forces in Swedish infrastructure history*, in: *Scandinavian journal of history*, volume 23, issue 1-2, 1998, p. 65-88

Bijlage 1 - Overzichtskaart Zweden

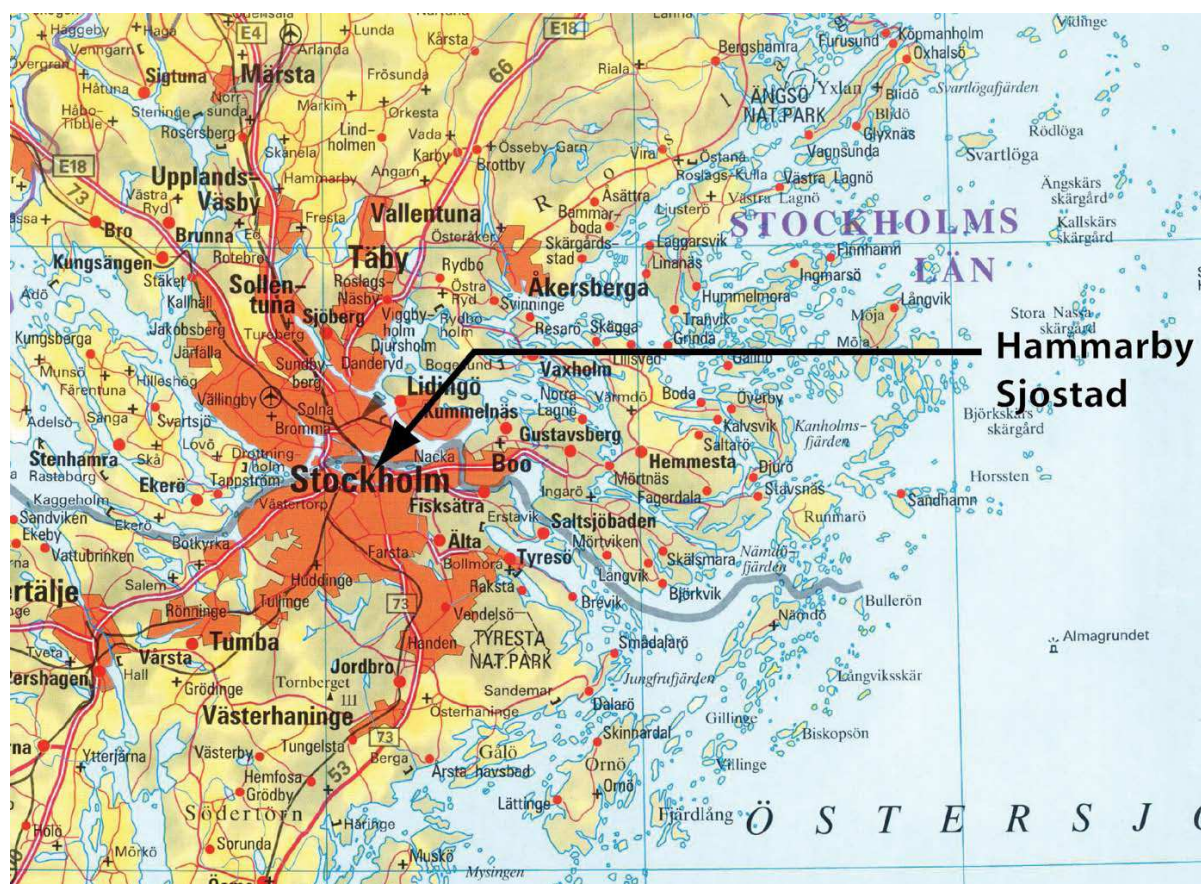


Bijlage 2 - Overzichtskaart Stockholm

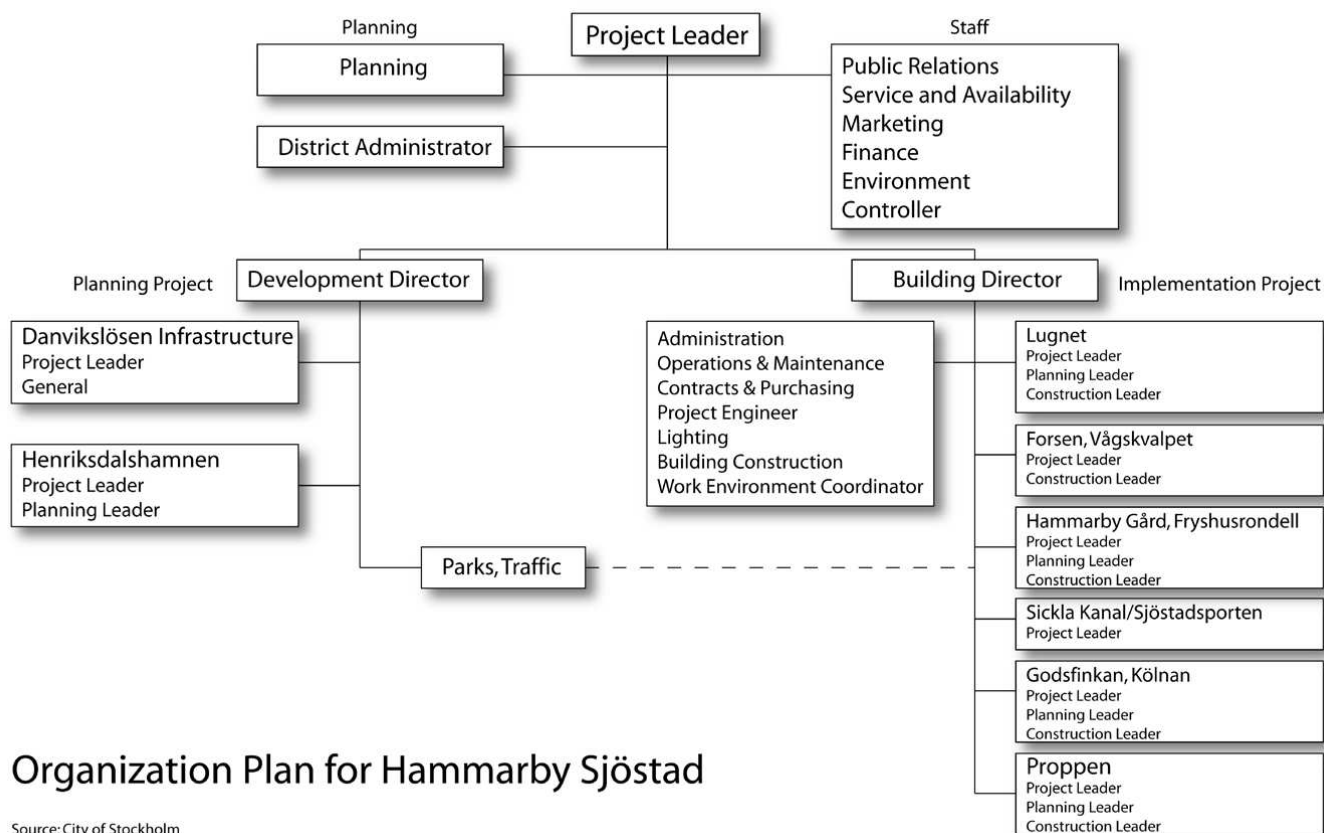




Bijlage 4 - Overzichtskaart Stockholm



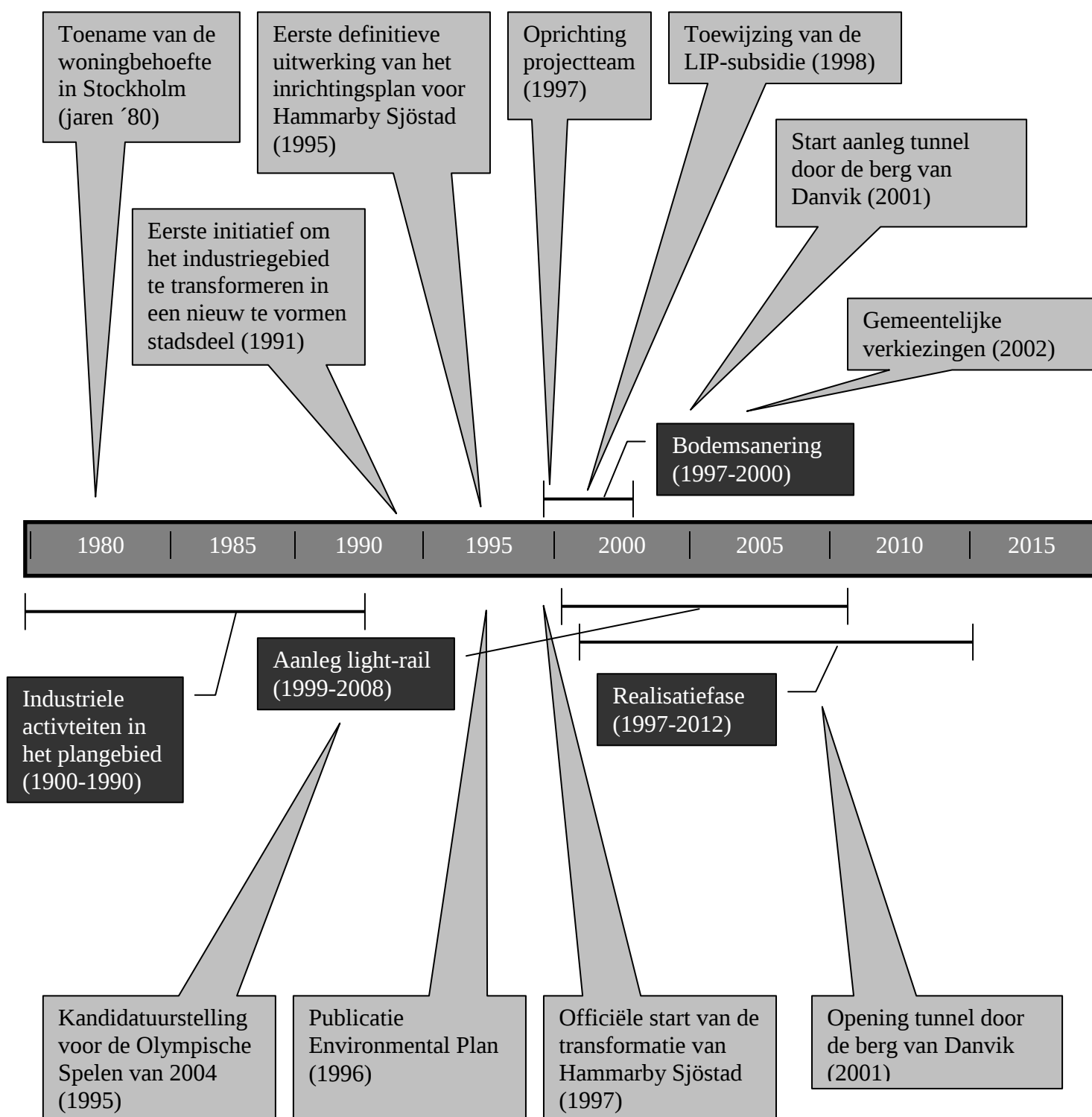
Bijlage 5 - Overzicht organisatiestructuur (Gaffney et. al., 2007)



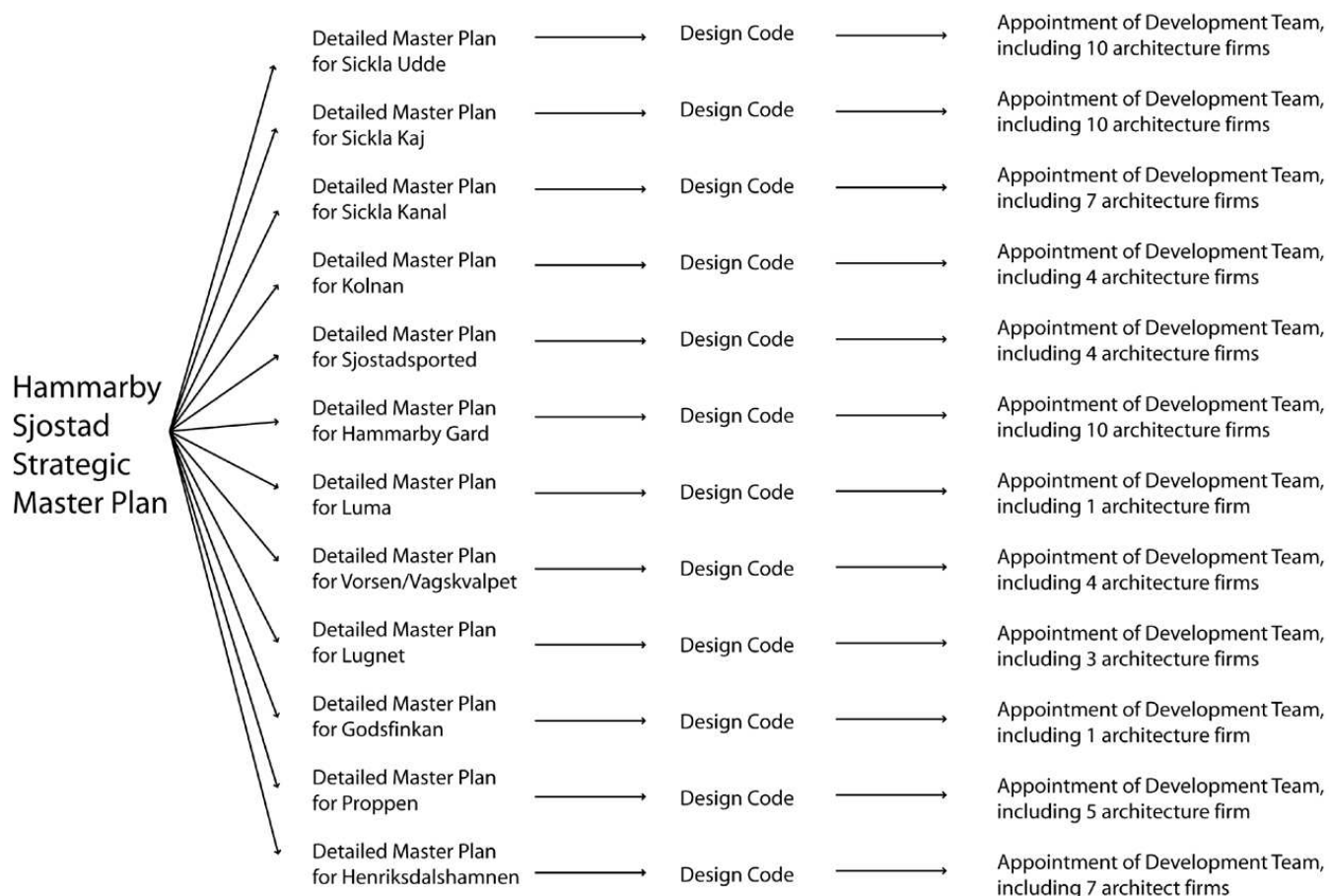
Organization Plan for Hammarby Sjöstad

Source: City of Stockholm

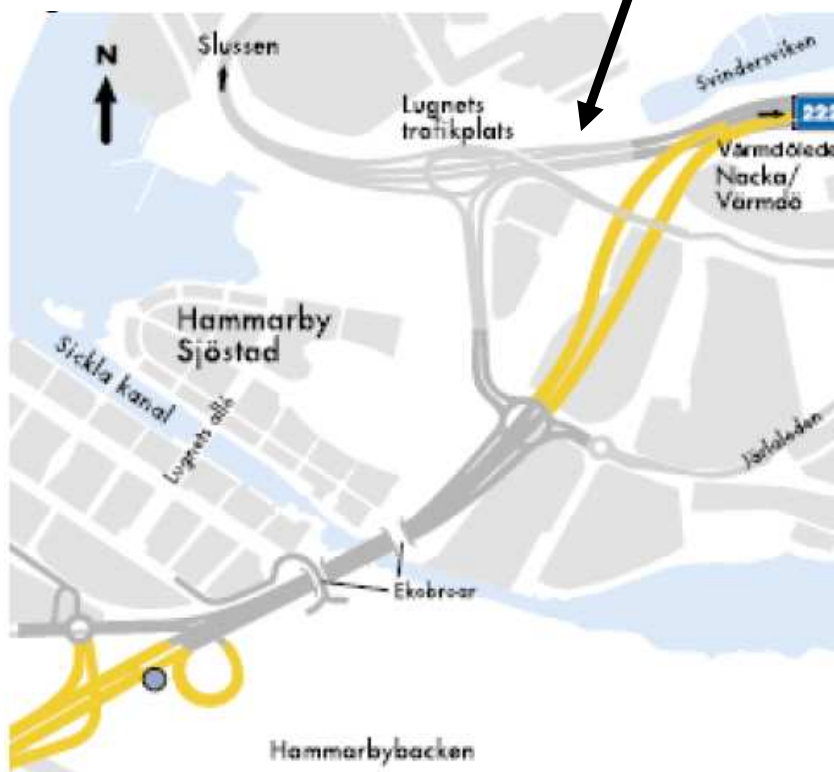
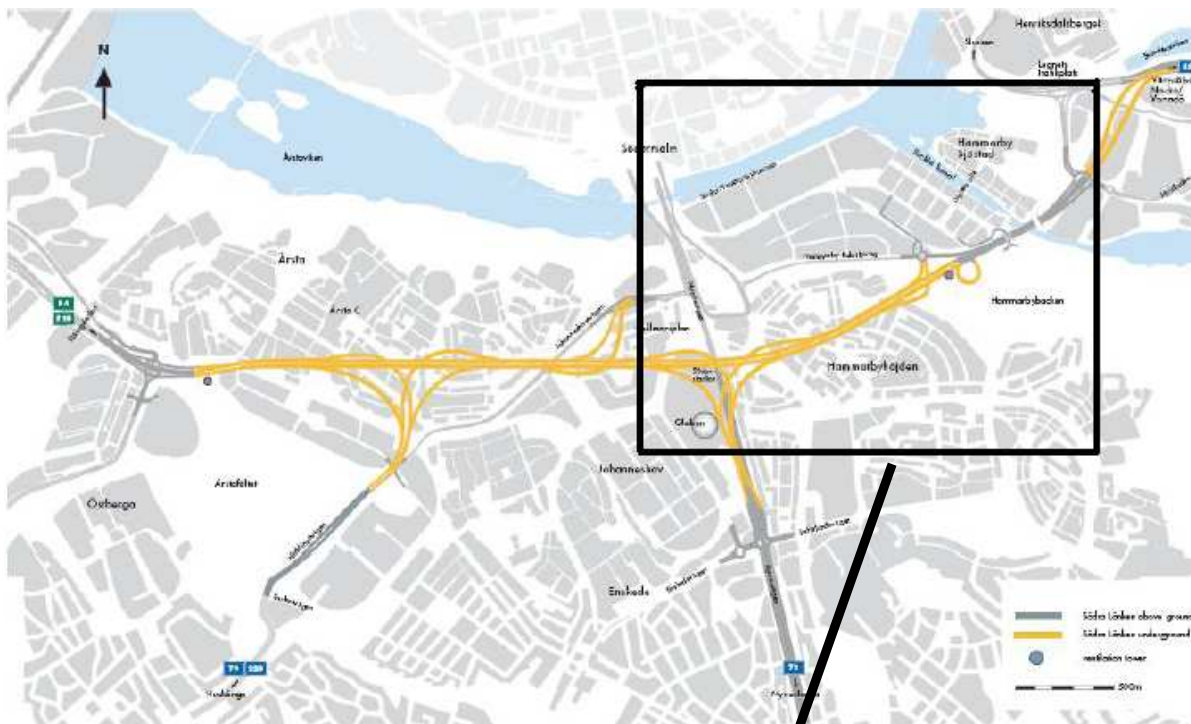
Bijlage 6 - Overzicht procesgang



Hammarby Sjostad Design Process



Bijlage 8 - Sodra Lanken (OmegaCentre, 2009)



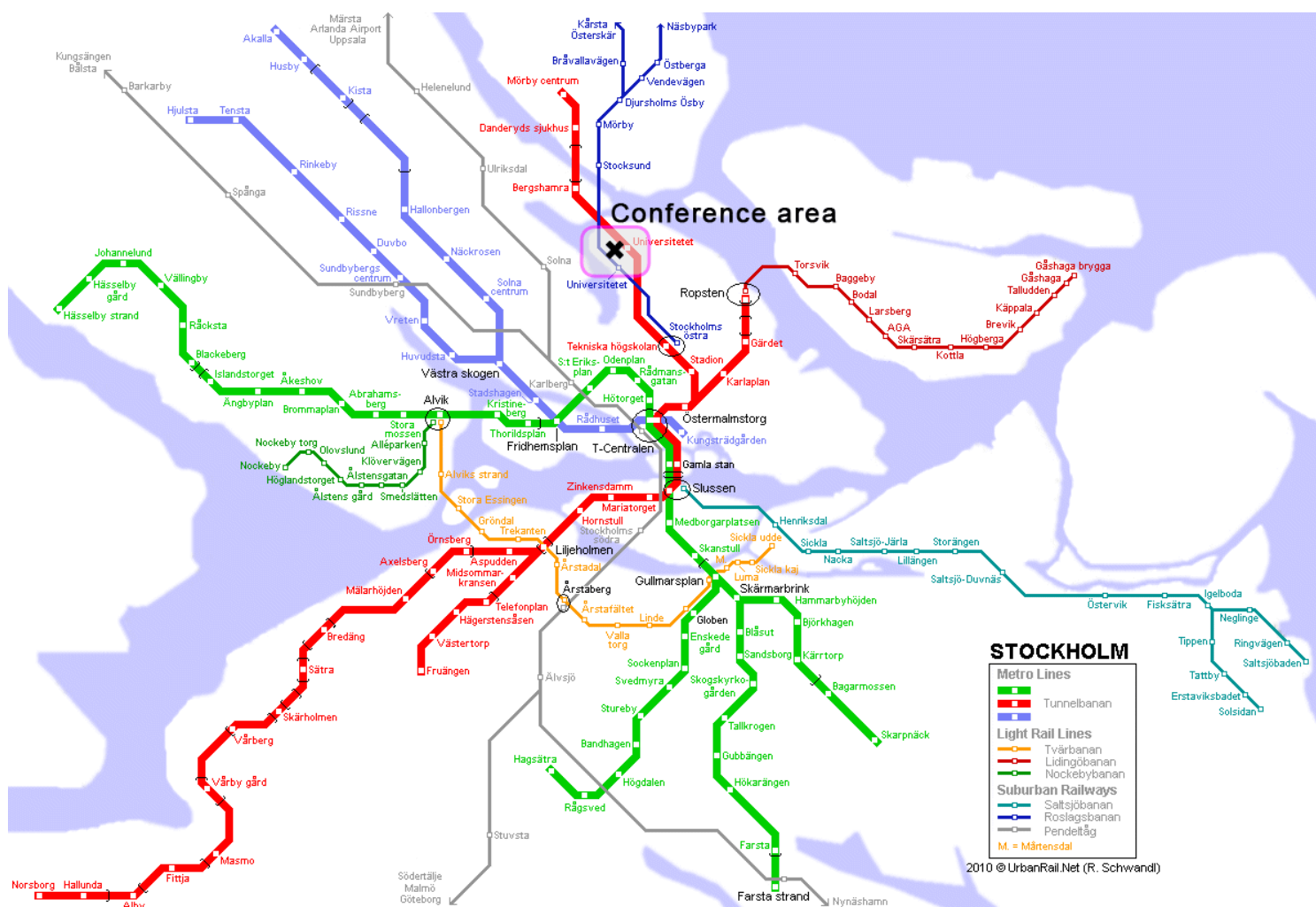
Bijlage 9 - Veranderingen in het plangebied (Olgarsson, 2009)



Toelichting

Grijs:	gebouwen gerealiseerd voor 1950
Roze:	gebouwen gerealiseerd tussen 1950 en 1960
Rood:	gebouwen gerealiseerd tussen 1960 en 1970
Oranje:	gebouwen gerealiseerd tussen 1970 en 1980
Turquoise:	gebouwen gerealiseerd tussen 1980 en 1990

Bijlage 10 - OV-infrastructuur Stockholm



Bijlage 11 - Gefaseerde ontwikkeling Västra City



Bijlage 12 - Vragenlijsten vervlechtingsladders

Procedurele vervlechting

Initiatieffase

- Ligt het initiatief van het plan bij publieke of private partijen?
 - Indien bij publiek: In welk stadium worden private partijen betrokken?
 - Worden ze betrokken voor de formele procedures of pas daarna?
 - Wat was de drijfveer van de private actor(en) om deel te nemen aan het project?
- Was in dit eerste initiatief al sprake van een combinatie van gebiedsontwikkeling en infrastructuur?
 - Zo nee, wanneer was dit op de ontwikkelagenda gekomen en wat was hier dan de aanleiding voor?
- Welke partij heeft een dominerende rol tijdens de initiatieffase?
- Wie neemt de regierol op zich tijdens de initiatieffase?
 - Is dit een publieke of een private partij of een combinatie van beide (bijv. een stuurgroep)?
- Hoeveel en welke actoren zijn betrokken bij het besluitvormingsproces?
- In hoeverre wordt vervlechting in de ambities en/of doelen genoemd?

Planontwikkeling

- Is er één partij verantwoordelijk voor zowel de gebieds- als de infrastructurele ontwikkelingen?
- Zijn de infrastructurele- en de gebiedsontwikkelingen in één plan opgenomen?
- Welke partij heeft een dominerende rol tijdens de planontwikkeling?
- Wie neemt de regierol op zich tijdens de planontwikkeling?
 - Is dit een publieke of een private partij of een combinatie van beide (bijv. een stuurgroep)?
- Ligt de uitvoerende en ontwikkelende rol bij één partij?
- Wordt er extra aandacht besteed aan de beheersing van het proces door bijvoorbeeld een procesmanager?
- In hoeverre worden rapporten opgesteld door private organen?
- In hoeverre wordt er rekening gehouden met deze rapporten?
- Hoelang heeft de planontwikkelingsfase voor infrastructuur en/of gebiedsontwikkeling geduurd?
- Loopt de planontwikkeling van beide ontwikkelingen parallel?
- Lopen de procedures van beide ontwikkelingen parallel?

Realisatiefase

- Welke partij is verantwoordelijk voor de realisatie?
- In welke mate is fasering toegepast?
- Hoelang heeft de realisatiefase voor infrastructuur en/of gebiedsontwikkeling geduurd?
- Loopt de realisatie van beide ontwikkelingen parallel?
- Loopt de realisatie, planontwikkeling en het initiatief parallel?
- Welke samenwerkingsvorm is gehanteerd?
- In welk stadium van het project is deze samenwerkingsvorm gekozen?
- Welke overwegingen hebben tot de keuze van het betreffende samenwerkingsmodel geleid?
- Worden er stimulansen gebruikt om een PPS-constructie aan te moedigen?
- In hoeverre verhouden de beide sectoren zich in de procesgang tot elkaar wat betreft de totale ontwikkeling?
- In welke vorm en met welke juridische binding wordt de ontwikkeling vastgelegd (soort plan)?

Ruimtelijke vervlechting

- In hoeverre wordt er rekening gehouden met alle functies in een gebied waar de ontwikkeling plaatsvindt, of wordt er alleen gekeken naar één doel (infrastructuur bijv.)?
 - Als er gekeken wordt naar één doel: op welke manier wordt dit dan afgestemd?
- In hoeverre zijn de twee ontwikkelingen van elkaar afhankelijk?
- In hoeverre zijn actoren van elkaar afhankelijk wat betreft de twee ontwikkelingen?
- Wordt de noodzaak van beide ontwikkelingen even hoog geacht, of wordt er een prioriteit gesteld aan één type functie/ontwikkeling?
- Wordt er een type ontwikkeling belangrijker geacht?
- In hoeverre worden beide ontwikkelingen in één plan met elkaar vervlochten?
- In hoeverre worden beide ontwikkelingen fysiek met elkaar vervlochten (bijvoorbeeld door middel van architectuur)?
- In hoeverre staat één ontwikkeling als voorwaarde/afgeleide van de andere?

- In hoeverre worden verschillende vormen van ruimtegebruik op hetzelfde stuk grond gerealiseerd (verticale vervlechting)?
- Hoeveel verschillende functies zijn aanwezig binnen het plangebied?
- Worden verschillende functies duidelijk gecombineerd?
- Worden de voordelen van een bepaalde vorm van ruimtegebruik benut om de aantrekkelijkheid/kwaliteiten van een ander ruimtegebruik te verhogen (bijvoorbeeld realiseren van kantoren en winkels naast een station)?
- Wordt een bepaalde vorm van ruimtegebruik (niet zijnde 'restruimte') benut om de nadelen van een andere vorm van ruimtegebruik op te vangen (bijvoorbeeld geluidswalwoningen, opslagruimte langs spoor)?
- Wordt de esthetische belevingswaarde vergroot door ruimtelijke vervlechting?
- Staat het project bekend als één geheel in plaats van 'alleen als woonwijk'?
- Heeft het project het imago van een vervlochten gebied?
- In hoeverre wordt het afgestemd met de bestaande stedelijke omgeving (bovenplans)?
- Worden verschillende mobiliteitsmodaliteiten opgenomen in één plan?
- In hoeverre wordt er rekening gehouden met alle functies in een gebied waar de ontwikkeling plaatsvindt, of wordt er alleen gekeken naar één doel (bijvoorbeeld infrastructuur)?
 - Als er gekeken wordt naar één doel: op welke manier wordt dit dan afgestemd?

Financiële vervlechting

- Is de financiering van projecten een verantwoordelijkheid van publieke partijen, private partijen of een combinatie van beide?
 - Publieke partijen: is er één 'overheidslaag' verantwoordelijk of meerdere?
 - Indien één laag, welk bestuursorgaan?
 - Welke rol vervullen de overige overheidsinstituten?
 - Waar is dit op gebaseerd?
- Hoeveel partijen nemen de financiële risico's van een project op zich?
- Liggen de financiële risico's bij publieke partijen, private partijen en een combinatie van beide?
- Hoe worden de kosten verdeeld?
- Hoe worden de opbrengsten verdeeld?
- Hebben partijen verplichting met betrekking tot onrendabele functies (bijvoorbeeld het verplicht opnemen van een percentage sociale woningbouw)?
 - Zo nee, is het standaard dat er een vrijwillige overeenkomst wordt gesloten?
 - Zo ja, hoe ver gaan deze verplichtingen?
 - Zo ja, hoe gedetailleerd is het kostenverhaal vastgelegd?
 - Waarop is dit gebaseerd (juridisch, politiek, contractueel)?
- Hoe groot is procentueel gezien de bijdrage van de verschillende partijen?
- Hoe betrouwbaar zijn de beloftes die gemaakt worden met betrekking tot financiering van (private) partijen?
 - Zijn deze beloftes contractueel vastgelegd?
- Hoe wordt de winst van het project verdeeld?
- In hoeverre is men bewust van de positieve externe effecten van vervlechting met betrekking tot financiering?
 - Zo nee: Hoe worden onrendabele delen van het project (lees: infrastructuur) dan gefinancierd?
- Is er sprake van value-capturing?
 - Zo ja: Welke middelen worden gebruikt om de value-capturing te realiseren (bijvoorbeeld belasting)?
- Worden de verschillende functies in een gebied in één begroting opgenomen?
- Komen de verschillende financieringsstromen binnen in één fonds (of iets vergelijkbaars)?