

De Franse Planningspraktijk

“Faubourgs et Importations”



Het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden in de regio Île-de-France

De Franse Planningspraktijk

“Faubourgs et Importations”

Het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden in de regio Île-de-France

Een theoretotoetsend en monitorend onderzoek om inzicht te verschaffen in de veranderende Franse planningspraktijk en de praktijk van gebiedsontwikkeling. Specifiek in het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden bij (de organisatie van de) regionale samenwerking en de rol daarin van leiderschap.

Afstudeerscriptie Master City Developer
Erasmus Universiteit Rotterdam, Stadsontwikkeling Rotterdam, Technische
Universiteit Delft

ir. Jeroen J.M. van de Ven
EUR 351983
MCD 8
Oktober 2012

Scriptiebegeleider: Dr. ir. G. Wigmans

Voorwoord

Al geruime tijd geleden viel mijn oog erop, de opleiding Master City Developer. Maar de tijd was er toen niet rijp voor en ik bedacht me dat ik die opleiding ooit eens wilde doen. Twee jaar geleden kreeg ik de kans, ik heb hem gegrepen en daar ik heb er geen moment spijt van gehad. Na een periode van lijnmanagement ging ik weer als adviseur werken en had ik behoefte aan verdieping en verbreding van mijn kennis van gebiedsontwikkeling. Ik ben in die twee jaar ruimschoots aan mijn trekken gekomen. De colleges op woensdag waren vaak overweldigend en gaven me heel veel energie door de interactie tussen programmaleiding, docenten en studenten. Ook het werken aan het referentieproject heb ik ervaren als een zeer leerzaam proces, het was net gebiedsontwikkeling! Het was heerlijk om elke woensdag op deze manier afstand te nemen van de dagelijkse praktijk.

Het maken van een keuze voor een onderwerp voor de scriptie deed mij twijfelen tussen een actueel en marktgericht onderwerp of een onderwerp dat dichterbij mijzelf ligt. Doorslaggevend voor mijn keuze was mijn persoonlijk band met Frankrijk, dat ik graag meer wilde weten van de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling en tegelijkertijd iets kon toevoegen aan de kennis van gebiedsontwikkeling binnen de opleiding. Het wetenschappelijk onderzoek naar gebiedsontwikkeling is nog jong, maar de Franse praktijk is, in ieder geval vanuit Nederland, een vrijwel onbeschreven blad. Dit onderzoek heeft mij veel nieuwe kennis en inzicht opgeleverd van Frankrijk en de praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling in het land. Kennis die ik graag met u deel.

Met het schrijven van dit voorwoord sluit ik een boeiende maar ook enerverende periode af. Hierbij wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst mijn scriptiebegeleider Gerard voor zijn geduld, inspiratie en het delen van zijn onderzoekservaring. Dank ook aan Tom en Jeroen voor de boeiende woensdagen en de interessante reis naar Hamburg en dank aan de andere leden van de programmaleiding van MCD.

In het bijzonder wil ik Wim bedanken voor het bieden van de kans om deze prachtige opleiding te kunnen volgen. Zeker wil ik ook Mirko, Pauline, Marian, Michiel en hun collega's bedanken voor hun gastvrijheid en morele en inhoudelijke steun in de afgelopen twee maanden.

Uiteraard ook dank aan de collega's van de Etablissement Public d'Aménagement voor de beschikbaar gestelde tijd en de gastvrijheid. De informatie uit de interviews is van grote waarde geweest voor het onderzoek, merci beaucoup!

Het is niet altijd even eenvoudig geweest om uit de grote hoeveelheid informatie in het Frans met veel jargon en afkortingen tot een heldere redeneerlijn te komen in dit onderzoek. De kritische taalkundige adviezen van mijn moeder waren hierbij een grote steun, bedankt mam!

Naast de energie die deze opleiding mij heeft gegeven, kostte het ook veel energie. Het is echt een aanslag op het sociale leven en vooral op het gezinsleven geweest. Daarom wil ik Nadia het meest bedanken voor al haar tijd, steun, begrip, geduld en zorg voor de kinderen gedurende de afgelopen twee jaar. Tot slot voor Joumana en Ambrine: "Papa is klaar met studeren!"

Jeroen van de Ven
Rijswijk, 18 oktober 2012.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
INHOUDSOPGAVE	3
SAMENVATTING	5
HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE & PROBLEEMSTELLING	9
INLEIDING	9
AANLEIDING	9
VERKENNINGEN	10
ONDERZOEK	12
DOELSTELLING	12
VRAAGSTELLING	13
ONDERZOEKSMETHODE	13
STRUCTUUR VAN DE SCRIPTIE	14
HOOFDSTUK 2: RUIMTELIJKE PLANNING IN FRANKRIJK	17
CONTEXT & CULTUUR	17
DE TERRITORIALE BESTURING VAN HET LAND	17
VAN LODEWIJK XIV TOT HEDEN IN VOGELVLUCHT	18
PLANNINGSSYSTEEM	19
PLANNINGSTRADITIE	20
REGIONALE SAMENWERKING	21
THEORETISCHE LEIDRAAD	22
ORDE EN CHAOS	22
DE BOOM EN HET RIZOOM	22
LEIDERSCHAP	23
HOOFDSTUK 3: DE REGIO ÎLE-DE-FRANCE	27
INLEIDING	27
DEMOGRAFIE	27
LE GRAND PARI(S)	28
OPERATION D'INTERET NATIONAL (OIN)	29
ETABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT	30
KEUZE CASESTUDIES	30
DE CASUS ORLY-RUNGIS SEINE-AMONT	30
DE CASUS DEFENSE SEINE ARCHE	35
HOOFDSTUK 4: DE FRANSE PRAKTIJK NADER IN BEELD	39
INLEIDING	39
DE INTERVIEWS	39
YANICK LE MEUR – DIRECTEUR GENERAL ADJOINT	40
ANNE BEEKHUIZEN – CHARGÉE DE LA COMMUNICATION	49
ODILE DUBOIS-JOYE – CHEF DE PROJET PNRQAD	51
ISABELLE BARAUD-SERFATY – DEVELOPPEUR URBAIN – COEUR ORSA-LES ARDOINES	56
CLÉMENT GUILLAUME – MANAGEUR DEVELOPPEUR URBAIN – ‘POLE ORLY-RUNGIS’	60
ELODIE LAMOUREUX – RESPONSABLE MOBILITE & DEPLACEMENT	66

HOOFDSTUK 5: CONCLUSIES	71
INLEIDING	71
CONCLUDEREND	76
BIJLAGE A - LITERATUURLIJST	79
BIJLAGE B - LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN	82
BIJLAGE C - LIJST VAN AFKORTINGEN	83
BIJLAGE D - LIJST VAN GERAADPLEEGDE INTERNETBRONNEN	84
BIJLAGE E - INTRODUCTIES EN VRAGEN (FRANS & NEDERLANDS)	86

Samenvatting

Inleiding

In dit onderzoek wordt inzicht verschaft in de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling en dit inzicht wordt vergeleken met de Nederlandse. Vervolgens wordt er geprobeerd uit deze vergelijking lessen te trekken voor de Nederlandse praktijk. Het onderzoek spitst zich toe op de 'gouvernance'¹ van de verschillende overheden bij projecten op het regionale schaalniveau of projecten die raakvlakken hebben met het regionale schaalniveau. Daarbij wordt specifiek gekeken naar het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden bij de organisatie van en de sturing in regionale samenwerking en de rol daarin van leiderschap. Met dit onderzoek wordt mogelijk het curriculum van de MCD opleiding verrijkt met kennis van de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling en geeft antwoord op de volgende hoofdvraag.

Hoe wordt in Frankrijk bij nationale sleutelprojecten de samenwerking tussen de verschillende lagen van de overheid georganiseerd, welke rol speelt leiderschap in die samenwerking, welke type leiderschap is dominant en waarom en wat kunnen wij daar in Nederland van leren en in hoeverre bewegen de Franse en de Nederlandse praktijk naar elkaar toe ?

Ruimtelijke planning in Frankrijk

Om de nationale projecten en de regionale samenwerking in die projecten te kunnen duiden is een karakterschets van de Franse stedelijke gebiedsontwikkeling gemaakt. Daarin krijgen de context en de cultuur, het planningsysteem, de planningstraditie en de samenwerkingsvormen specifiek aandacht.

Voor de ruimtelijke planning en stedelijke gebiedsontwikkeling van het land zijn het Rijk, de Regio, het Departement en de Gemeente(n) primair van belang. De culturele en historische achtergrond van de gebiedsontwikkeling in Frankrijk wordt in grote mate bepaald door een van oudsher extreem gecentraliseerde politieke macht. Deze erfenis beïnvloedt nog steeds de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling in Frankrijk. Maar in werkelijkheid is er sprake van verregaande decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke planning naar lagere overheden. Deze decentralisatie is in de jaren '80 van de vorige eeuw in gang gezet. Het Franse planningsysteem is vastgelegd in de "Code de l'Urbanisme", de equivalent van de Nederlandse wet op de ruimtelijke ordening. Zij lijken in hoofdlijnen op elkaar en kennen dezelfde Napoleontische oorsprong. De Franse ruimtelijke planning kent twee geformaliseerde vormen van regionale samenwerking:

1. Een gebied kan door de Staat worden aangewezen als een OIN. Bij zo'n OIN wordt een programma- en projectbureau opgericht die onder andere verantwoordelijk is voor de regionale samenwerking binnen de OIN, een EPA.
2. 'Intercommunalité' is een vorm van regionale samenwerking in Frankrijk die in principe in heel Frankrijk op basis van vrijwilligheid tussen de gemeenten tot stand komt. Het Rijk heeft wel een stok achter de deur en kan de samenwerking in het uiterste geval wettelijk afdwingen! In de regio Île-de-France zijn de regels voor de intergemeentelijke samenwerking anders dan in de rest van het land.

¹ In dit rapport wordt bewust de Franse term 'gouvernance' (equivalent van de Engelse term 'governance')gebruikt. 'Gouvernance' betekent letterlijk 'bestuur'. In dit onderzoek wordt onder 'gouvernance' verstaan: "De ambtelijke en politieke (netwerk)sturing van de projectinhoud en de projectorganisatie bij gebiedsontwikkeling op een regionaal schaalniveau".

Theoretische leidraad

De theoretische leidraad van dit onderzoek biedt de handvatten om het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden nader te verklaren. De leidraad bestaat in de basis uit:

1) “Publiekmanagement op de grens van chaos en orde” waarin Teisman (2005) op basis van de complexiteitstheorie de moderne complexe samenleving schets. In deze samenleving is het voor managers voortdurend balanceren op de grens van chaos en orde.

2) “De Boom en het Rizoom” (Van Twist et al., 2010) behandelt overheidssturing in een netwerksamenleving en zet uiteen hoe te sturen in een netwerk en te zoeken naar verbinding.

3) De contingentietheorie van “situationeel leiderschap” van Hersey (1987) die heeft geresulteerd in het model van “situationeel leiderschap” van Blanchard (2007) en is gekoppeld aan de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling door Teunissen (2012).

Tegen de achtergrond van deze leidraad wordt onderzocht in hoeverre er in de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling, die traditioneel wordt gekenmerkt door hiërarchie en autoritair leiderschap, door ordezoekers dus, een verschuiving is waar te nemen in het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden en in hoeverre er sprake is van netwerksturing op de grens van chaos en orde en het zoeken naar verbindingen.

Daar het autoritair leiderschap past bij een hiërarchische bureaucratische organisatiestructuur, tracht dit onderzoek een iets genuanceerder beeld van de situatie voor wat betreft de praktijk van gebiedsontwikkeling in de regio Île-de-France ten aanzien van leiderschap te geven.

Île-de-France en de cases

Omdat inzicht verschaffen in de planningspraktijk in heel Frankrijk te omvangrijk is en deze regio representatief is voor Frankrijk, wordt in het onderzoek verder ingezoomd op de regio Île-de-France en binnen die regio zijn twee nationale sleutelprojecten bestudeerd. Eerst wordt een algemeen inzicht gegeven van de regio Île-de-France, de Opération d’Intérêt National en de Etablissement Public d’Aménagement. Daarna worden de twee bestudeerde cases beschreven. Het gaat om de Opération d’Intérêt National Orly Rungis Seine Amont met de Etablissement Public d’Aménagement Orly Rungis Seine Amont en de Opération d’Intérêt National la Défense Seine Arche met de Etablissement Public d’Aménagement la Défense Seine Arche.

Analyse & Interpretatie

De bevindingen uit de literatuurstudie zijn voorgelegd aan een zestal sleutelfiguren dat werkzaam is bij een van de Etablissement Public d’Aménagement (EPA ORSA). Op basis van drie ‘prikkelende’ introducties op de thema’s ‘Wetgeving’, ‘Manoeuvrerruimte’ en ‘Uitvoeringspraktijk’ gevolgd door een semi-gestructureerde vragenlijst is een enorme rijkdom aan actuele informatie over de Franse planningspraktijk verkregen. Naast de drie hoofdthema’s was in de interviews veel aandacht voor het leiderschap en de ‘gouvernance’.

Deze informatie is eerst vertaald en vervolgens van commentaar voorzien, geïnterpreteerd, naast de Nederlandse situatie gehouden en geanalyseerd met behulp van de theoretische leidraad en de aanwezige kennis over de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland en Frankrijk. Dit heeft geleid tot een groot aantal voorlopige conclusies, concluderende aanbevelingen en bevindingen op een zevental thema’s. Het zijn de thema’s: ‘gouvernance’; rol en positie van een Etablissement Public d’Aménagement; procesmanagement; afstand tussen doelstelling en uitvoering; betrekken van de (markt)omgeving; leiderschap; en het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden.

Conclusies

Het beeld van een autoritaire en hiërarchisch vanuit het centrum van het land gestuurde ruimtelijke ontwikkeling van Frankrijk zoals in Nederland overheersend bestaat komt niet overeen met de uitkomsten van dit theoretietoetsend en monitorend onderzoek. In de doelstelling werd al aangegeven dat dit een achterhaald beeld betreft. Dit onderzoek geeft inzicht in de actuele situatie van de Franse planningspraktijk en schetst een beeld van het spanningsveld

tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden bij de organisatie van en sturing in regionale samenwerking en de rol daarin van leiderschap. Uit de zeven thema's zijn conclusies getrokken en bevindingen geïdentificeerd. Samen met de twee hoofdconclusies verschaffen zij op hoofdlijnen inzicht in de Franse planningspraktijk en de praktijk van gebiedsontwikkeling en de daarbij gepaard gaande verschuivingen in het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden bij (de organisatie van de) regionale samenwerking en de rol daarin van leiderschap. De hoofdconclusies zijn de volgende:

In Nederland bestaat waarschijnlijk nog steeds het beeld van een sterk hiërarchisch georganiseerde ruimtelijke planning in Frankrijk. Dat komt wellicht omdat in Frankrijk de ethische cultuur vanuit de overheid nog vrij dominant is. Er is echter ook een transitie gaande naar een sterk gedecentraliseerde praktijk van ruimtelijke planning. Op dit moment bestaan de centraal gestuurde planning vanuit het Rijk en de van onderaf georganiseerde en gefragmenteerde lokale planning naast elkaar. Dit sluit aan bij het beeld van de planningstradities van Nadin (2007a, 2007b). De planningspraktijk van gebiedsontwikkeling in Frankrijk correspondeert niet meer met het beeld wat in Nederland bestaat.

én:

In Frankrijk is zichtbaar geen sprake meer van een hiërarchisch systeem maar van een veel complexer veel meer gedecentraliseerd systeem dat vraagt om meerdere stijlen van situationeel leiderschap bij gebiedsontwikkeling op regionale schaal. Het kunnen schakelen tussen leiden, begeleiden, steunen en delegeren is dan van belang (Blanchard, 2007). Dit leiderschap is noodzakelijk op verschillende niveaus tegelijkertijd: politiek bestuurlijk, technisch inhoudelijk (ambtelijk), en dwars door de verschillende overheidslagen heen om projecten en strategieën in goede banen te leiden. Wat aansluit bij de definitie van leiderschap op www.encyclo.nl:

“Onmisbaar element om ware veranderingen te realiseren. Kan op elk niveau en in elke functie getoond worden. Niet te verwarren met machtspolitiek, stijfkoppigheid of haantjesgedrag”.

Hoofdstuk 1: Introductie & Probleemstelling

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en achtergrond van het onderzoek beschreven. Via een aantal verkenningen wordt tot de probleemstelling gekomen die resulteert in de afbakening van het onderzoek en de formulering van de hoofdvraag. Dit hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de methode van onderzoek, die schematisch weergegeven ook de structuur van de scriptie toont.

Aanleiding

Internationale vergelijkingen

De opleiding Master City Developer richt zich op de Nederlandse theorie en praktijk van gebiedsontwikkeling. Vergelijking met de buitenlandse theorie en praktijk is van grote waarde en kan leiden tot nieuwe inzichten. In het tweede semester van MCD8 is door middel van een studiereis naar Hamburg de Duitse praktijk van gebiedsontwikkeling uitvoerig aan de orde geweest. In het derde semester wordt de Nederlandse praktijk in een internationaal perspectief geplaatst en wordt deze vergeleken met de Britse, de Amerikaanse en de Chinese praktijk. De Vlaamse praktijk van gebiedsontwikkeling kwam aan de orde tijdens een dagexcursie naar Antwerpen.

De Franse praktijk van gebiedsontwikkeling is tot nu toe nog niet of nauwelijks aan de orde gekomen in de opleiding, terwijl ook deze interessante inzichten kan opleveren voor de Nederlandse praktijk en andersom. Dat lijkt in eerste instantie wel vreemd! We kennen Frankrijk als een hiërarchisch en centralistisch aangestuurd land met bemoeienis van het Rijk tot op het laagste schaalniveau. Dit staat in schril contrast met de Nederlandse praktijk waar van oudsher al, en zeker sinds de crisis, veel meer aandacht is voor een brede integrale benadering, bottom-up initiatieven, het proces van gebiedsontwikkeling veel aandacht krijgt en stakeholdermanagement in veel projecten een vast onderdeel is. Maar ook in Frankrijk staan de ontwikkelingen op dit gebied niet stil. De overheid is al geruime tijd (sinds de jaren '80) stevig aan het decentraliseren. In Nederland dreigen we nu wel door te slaan richting organische ontwikkeling en bottom-up benadering als de manier om een proces van gebiedsontwikkeling te sturen. Die benaderingen zijn een interessante aanvulling, maar sturing van boven af, samenwerking tussen professionele partijen op verschillende schaalniveaus en leiderschap en strategie blijven nodig bij gebiedsontwikkeling (Pots, 2011; De Zeeuw, 2010; De Zeeuw 2011a; De Zeeuw 2011b). Op die aspecten lijken de Fransen het niet onaardig te doen, is mijn indruk.

Daarnaast ben ik door mijn persoonlijke band met Frankrijk in het bijzonder geïnteresseerd in de Franse praktijk van het vak van gebiedsontwikkelaar. Observaties in de regio Île-de-France, krantenartikelen en gesprekken met mensen die zowel de Nederlandse als de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling kennen, leveren opvallende inzichten, overeenkomsten en verschillen. Met andere woorden aanknopingspunten om te leren en mogelijk lessen te trekken.



Afbeelding 1 Dynamiek in tradities, dominante tradities in 1995 per land en dominante tradities in 2005 per land (Nadin et al., 2007a; www.eurogeographics.org)

Planningstradities

Er worden in Europa vier verschillende planningstradities onderscheiden. Alle tradities komen overall voor, er is echter altijd sprake van een dominante traditie (Nadin et al., 2007a; Nadin et al., 2007b; Buitelaar, 2011). Afbeelding 1 laat links de dynamiek in de tradities, de overlap tussen de tradities en de dominante traditie in een aantal landen zien. In het midden is een verdeling van de dominante planningstradities in Europa in 1995 te zien en rechts die verdeling in 2005. In Nederland is van oudsher de ‘brede integrale benadering’ de dominante planningstraditie (Oranje) en in Frankrijk is dat de ‘regionale economische benadering’ (Geel). Maar uit de figuren blijkt ook de dynamiek van de tradities en valt op dat er in Frankrijk veel aandacht is gekomen voor de ‘brede integrale benadering’ in een periode van 10 jaar. Mogelijk geeft dit onderzoek een verklaring voor deze verschuiving. De andere twee onderscheiden planningstradities zijn: ‘Landbeheer benadering’ (Blauw) en ‘Stedenbouw benadering’ (Groen).

Verkenningen

Verschillen en Overeenkomsten

Waar het planningssysteem van beide landen in grote lijnen overeenkomt, zijn de planningstradities daarentegen van oorsprong zeer verschillend. In Nederland is de ‘brede integrale benadering’ dominant met zeker op lokaal niveau een hang naar de ‘stedenbouw benadering’ (regels en zoning). In Frankrijk is de ‘regionale economische benadering’ dominant en wordt er vanaf rijksniveau veel opgelegd door middel van regels en zoning. Toch is er een bepaalde vorm van toenadering waar te nemen. In Nederland is een ontwikkeling gaande van het delegeren van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de Provincie op het gebied van Ruimtelijke Ordening met als automatisch gevolg meer aandacht voor een regionale benadering van die planning. In Frankrijk komt als gevolg van de decentralisatie de verantwoordelijkheid steeds meer bij de regio en lagere overheden, met name de gemeente, te liggen. Daardoor gaan ook andere issues dan alleen rijksbeleid meespelen bij de ruimtelijke planning. Met als gevolg meer aandacht voor de ‘brede integrale benadering’ (zoals ook hierboven al aangegeven in de figuren). Dit onderzoek kan deze toenadering en verschuiving mogelijk beter inzichtelijk maken en nader verklaren.

Organiserend Vermogen

Het concept van ‘Organiserend Vermogen’ (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002) brengt duidelijke verschillen tussen Nederland en Frankrijk aan het licht. De ‘lokale omstandigheden’ verschillen, die kunnen immers van project tot project verschillen. Maar ook met betrekking tot de ‘interactie tussen belanghebbenden’ en de ‘implementatie en evaluatie’ is er een aantal verschillen waar te nemen. Dat lijkt met name te zitten in het leiderschap, de manier waarop de visie tot stand komt en de vasthoudendheid waarmee een visie wordt vertaald in een strategie en vervolgens in uitvoering wordt gebracht. In een gesprek met een collega met ervaring in de

Nederlandse en Franse praktijk van gebiedsontwikkeling was de strekking van zijn beoordeling² de volgende:

In Nederland is veel aandacht voor de ontwikkeling van een visie/strategie met een zo breed mogelijke groep van share- en stakeholders. Het creëren van draagvlak voor de visie/strategie is daarbij een belangrijk doel. Dit gebeurt vaak, zeker de afgelopen jaren in een bottom-up proces. Het lukt in Nederland vaak om in relatief korte tijd de neuzen dezelfde kant op te krijgen en de stip op de horizon te bepalen. Vervolgens zie je in veel gevallen een gebrek aan leiderschap op de route richting de stip op de horizon. Met als gevolg dat de visie/strategie al polderend jaarlijks wordt bijgesteld. In Frankrijk daarentegen wordt de visie en de strategie, zeker voor Nederlandse begrippen, top-down ontwikkeld. Met een beperkte groep en met minder aandacht voor draagvlak en minder interactie tussen belanghebbenden wordt visie en de strategie ontwikkeld. Vervolgens wordt deze visie onder stevig leiderschap conform de strategie uitgevoerd. Men koerst recht op de stip op de horizon aan.

Dit is aanleiding om de opgedane kennis van het concept “Organiserend Vermogen” in dit onderzoek te verdiepen. De verdieping spitst zich toe op de aspecten ‘netwerken’, ‘leiderschap’.

Netwerken - Regionale samenwerking

In de aanleiding werd al even aangestipt dat Frankrijk stevig decentraliseert of in ieder geval de ruimtelijke ontwikkeling minder sec top-down wordt gestuurd. Een mooi voorbeeld daarvan is weergegeven in de tentoonstelling “Paris, la métropole et ses projets” (Parijs, de metropool en haar projecten) in het Pavillon de l’Arsenal in Parijs. Onder de kop “Hoe een metropool te besturen?” wordt het volgende aangegeven (Pavillon de l’Arsenal, 2011):

‘In 2008 stelde de regio Île-de-France het ‘Schéma Directeur Région Île-de-France (SDRIF)’ vast. In datzelfde jaar organiseert de Franse regering een ideeënprijsvraag voor de toekomst van de metropool onder de titel ‘Le Grand Pari(s)’. Als reactie daarop verenigen zich in 2009 meerdere gemeenten, waaronder Parijs, in de studiegroep ‘Paris Métropole’. Deze samenloop van omstandigheden en de samenwerking tussen de verschillende partijen hebben geleid tot acties en projecten die de gebruikelijke (administratieve) grenzen overschrijden.’

Een mooi voorbeeld van een bottom-up tot stand gekomen samenwerking op regionaal niveau die heeft geleid tot mooie acties en projecten. Voor Nederlandse begrippen misschien geen schokkende gebeurtenis, maar gezien de omstandigheden en de geschiedenis van de planningstraditie in Frankrijk wel een interessant en mogelijk een aangrijpingspunt voor het formuleren van lessen voor de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland en de organisatie van samenwerking op regionaal schaalniveau.

Leiderschap

Leiderschap is een belangrijk aspect bij gebiedsontwikkeling, dat komt onder andere door de steeds groter wordende complexiteit van vraagstukken. Het is een aspect waarop de Franse praktijk zich onderscheidt van de Nederlandse. De Franse leiders zijn vaak prominent aanwezig en hanteren gevoed vanuit de cultuur en de planningstraditie vaak een hiërarchische stijl. Ook in de gebiedsontwikkeling is dit zichtbaar. Tevens staan Fransen bekend als meester strategen. Voor veel gebiedsontwikkelingen wordt een strategisch masterplan opgesteld, vaak door een stedenbouwkundige of een architect. De vraag is of het altijd effectief is een prominent aanwezige hiërarchische leider te hebben en het planvormingsproces te starten met het laten opstellen van een strategisch masterplan. De vraag is ook of dit nog steeds zo vanzelfsprekend is in de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling. En wat we daarvan voor de Nederlandse praktijk kunnen leren?

² Dit betoog is in de interviews voorgelegd en aangescherpt

Tot zover de aanleiding en de verkenningen die hebben geleid tot een onderzoeksvorstel dat in de volgende paragrafen beschreven wordt.

Onderzoek

In dit onderzoek wordt inzicht verschaft in de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling en dit inzicht wordt vergeleken met de Nederlandse. Vervolgens wordt er geprobeerd uit deze vergelijking lessen te trekken voor de Nederlandse praktijk. Het onderzoek spitst zich toe op de ‘gouvernance’ van de verschillende overheden bij projecten op het regionale schaalniveau of projecten die raakvlakken hebben met het regionale schaalniveau, oftewel bij gebiedsontwikkelingen die vragen om afstemming en samenwerking op regionaal / provinciaal schaalniveau.

Het Franse planningssysteem, de cultureel-historische bepaalde top-down sturing van de ruimtelijke planning en de hiërarchische organisatiestructuur die daaruit voortkomt hebben hun effect op de ruimtelijke planning en de praktijk van gebiedsontwikkeling. Deze hiërarchie heeft ook gevolgen voor de manoeuvreerruimte binnen inhoudelijke planvormingsprocessen en voor het functioneren van projectorganisaties. Het heeft daarnaast effecten op de uitvoeringspraktijk van gebiedsontwikkeling en de rol van en de manier waarop marktpartijen worden betrokken bij de gebiedsontwikkeling.

Het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse meer rizomatische verbanden vormt de rode draad van dit onderzoek. Dit roept onder andere de volgende vragen op.

- *Wordt dit spanningsveld vanuit de wetgeving bepaald of heeft dit spanningsveld een cultureel-historische oorsprong?*
- *Welke rol speelt leiderschap in dit spanningsveld?*
- *Wat heeft dit spanningsveld voor gevolgen voor verschillende samenwerkingsvormen?*
- *Wat betekent dit spanningsveld voor de marktpartijen?*
- *Hoe wordt er in het planvormingsproces met dit spanningsveld omgegaan?*

Omdat in “Publiekmanagement op de grens van chaos en orde (Over leidinggeven en organiseren in complexiteit)” (Teisman, 2005) en “De Boom en het Rizoom (Overheidssturing in een Netwerksamenleving)” (Van Twist et al., 2010) dit spanningsveld vanuit verschillende invalshoeken wordt belicht, vormen deze publicaties de kern van het theoretisch kader. Verondersteld kan worden dat bij een hiërarchische situatie autoritair leiderschap past en bij een situatie met wederzijdse verbanden situationeel leiderschap. Daarom wordt “Bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling” (Teunissen, 2012) toegevoegd aan de kern van het theoretisch kader.

Doelstelling

De kredietcrisis en de Eurocrisis hebben een enorme invloed op de economische situatie in heel Europa. Met in de afgelopen jaren ook zichtbare gevolgen voor de gebiedsontwikkeling in Nederland. Die is vrijwel stil komen te liggen. Als reactie daarop is een levendige discussie op gang gekomen over bottom-up processen, organische gebiedsontwikkeling, procesomkering, crowdsourcing en crowdfunding. Dit levert interessante nieuwe inzichten op en het heeft een verrijking en een verbreding van het vakgebied opgeleverd. De keerzijde is dat we dreigen door te slaan in Nederland door deze nieuwe strategieën heilig te verklaren en de strategische sturing van professionals dreigt ondergeschoven te raken. Of het vraagt van professionals andere competenties. Maar sturing van boven af, samenwerking tussen professionele partijen op verschillende schaalniveaus en leiderschap en strategie blijven nodig bij gebiedsontwikkeling (Pots, 2011; De Zeeuw, 2010; De Zeeuw, 2011a; De Zeeuw 2011b).

Daarnaast bestaat er bij de opleiding Master City Developer en bij de universiteiten (Erasmus Universiteit Rotterdam en Technische Universiteit Delft) die deze opleiding samen met Stadsontwikkeling gemeente Rotterdam hebben ontwikkeld de veronderstelling van een hiërarchische, centralistische en vanuit Parijs gestuurde ruimtelijke ontwikkeling van Frankrijk.

Een ontwikkeling die zich kenmerkt door een top-down benadering en daarom niet interessant voor Nederland en onze praktijk van ruimtelijke ontwikkeling kan zijn! Dit is enerzijds een achterhaald beeld waarin dit onderzoek helderheid probeert te scheppen. Anderzijds is er tot op heden, door de taalbarrière, nog niet uitgebreid naar de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling gekeken vanuit de opleiding.

Met dit onderzoek wordt mogelijk het curriculum van de MCD opleiding verrijkt met kennis van de Franse planningspraktijk en de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Vraagstelling

Doel

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt specifiek gekeken naar het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden bij de organisatie van en de sturing in regionale samenwerking en de rol daarin van leiderschap.

Hoofdvraag

Hoe wordt in Frankrijk bij nationale sleutelprojecten de samenwerking tussen de verschillende lagen van de overheid georganiseerd, welke rol speelt leiderschap in die samenwerking, welk type leiderschap is dominant en waarom en wat kunnen wij daar in Nederland van leren en in hoeverre bewegen de Franse en de Nederlandse praktijk naar elkaar toe?

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek start, zoals in de paragrafen hiervoor te lezen is, met een introductie over internationale vergelijkingen binnen het curriculum van de opleiding Master City Developer (MCD). Vervolgens wordt op basis van literatuurstudie en verkenningen zowel in de praktijk als in de theorie het probleem geschetst en wordt de onderzoeksvraag ingekaderd. Het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden vormt de rode draad van het onderzoek. Het onderzoek bestaat uit de volgende stappen.

1. Omdat het onderzoek draait om het verkrijgen van inzicht in de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling en een vergelijking met die in Nederland is het van belang een goed beeld van de Franse stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke planning te schetsen. Met specifieke aandacht voor de context en de cultuur, het planningsysteem, de planningstraditie en de samenwerkingvormen en het leiderschap wordt een karakterschets van de Franse planningspraktijk gemaakt. Een en ander wordt zo nu en dan gelardeerd met korte vergelijkingen met de Nederlandse situatie.
2. Een meer specifiek en ingekaderd beeld van de Franse situatie op het gebied van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling wordt verkregen door in te zoomen op de regio Île-de-France en daarbinnen op (de bestudering van) twee praktijkcases. Zowel de inhoud van de projecten als de organisatie van de projecten wordt nader in beeld gebracht.
3. Uit het onderzoek van de algemene situatie van de planningspraktijk in Frankrijk, de specifieke situatie in Île-de-France en de twee cases worden vervolgens observaties / statements geformuleerd. Deze observaties vormen de basis voor de interviews en de semi-gestructureerde vragenlijst voor deze interviews.
4. De kern van het empirisch onderzoek bestaat uit een vrijwel integrale verslaglegging van een zestal interviews met zwaargewichten van de Etablissement Public d'Aménagement Orly Rungis Seine Amont (EPA ORSA). Zij zijn representatief omdat ze alle zes werkzaam zijn bij EPA ORSA en vanuit verschillende rollen hun bijdrage leveren aan de strategische sturing en uitvoering van de gebiedsontwikkeling van het nationale sleutelproject OIN ORSA (Opération d'Intérêt National Orly Rungis Seine Amont).

Kennis van het Franse planningssysteem uit de literatuur en zoals te vinden in de uiteenlopende beleids- en planningsdocumenten (SDRIF, Schéma de Transport, PSD, CDD en andere³) zijn verwerkt om het inzicht completer te maken.

Voor de opbouw en de toespitsing van de interviews is de theorie leidend geweest. Het spanningsveld van een hiërarchische (deterministische) benadering en een meer open, anticiperende benadering die gekenmerkt wordt door wederzijdse verbanden (met meer manoeuvreerruimte). Binnen deze extremen hebben een aantal onderwerpen centraal gestaan in de focussen voor de gesprekken.

- De hiërarchie en de wederzijdse verbanden verwoord in de termen ‘determinisme’ en ‘manoeuvreerruimte’ tijdens de interviews;
 - Leiderschap waarvan in het benoemde spanningsveld twee typen zijn te duiden; ‘autoritair leiderschap’ en ‘situationeel leiderschap’. Daarnaast is ook de positionering van het leiderschap een de orde geweest;
 - ‘gouvernance’ is een andere focus voor het gesprek, hoe vindt de sturing tussen de verschillende overheidlagen plaats;
 - Het onderscheid tussen het plan en uitvoeringspraktijk. Loopt men in de uitvoering tegen de kaders van de plannen aan en zijn deze beperkend en hoe wordt hier in de planvorming en de uitvoering mee omgegaan.
5. Op basis van de theoretische leidraad gevormd door; (“Publiekmanagement op de grens van chaos en orde (Over leidinggeven en organiseren in complexiteit)”) (Teisman, 2005), “De Boom en het Rizoom (Overheidssturing in een Netwerksamenleving)” (Van Twist et al., 2010) en “Bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling” (Teunissen, 2012)) worden de empirische onderzoeksresultaten, die bestaan uit een combinatie van kennis van de Franse planningspraktijk (planningssysteem en praktijkcases) en interviews, stapsgewijs en per interview becommentarieerd en/of deels geïnterpreteerd. Deze deelinterpretaties vormen samen het vertrekpunt voor de algehele interpretatie en het trekken van de conclusies in Hoofdstuk 5.

Op de volgende pagina is deze onderzoeksmethode in een schema verbeeld.

Structuur van de scriptie

In het voorgaande heeft u het voorwoord, de inhoudsopgave, de samenvatting en de ‘Introductie & Probleemstelling’ van het onderzoek kunnen lezen. In het volgende hoofdstuk wordt de praktijk van de ruimtelijke planning van Frankrijk geschetst. In Hoofdstuk 3 wordt er vervolgens ingezoomd op de regio Île-de-France en worden de twee praktijk cases toegelicht. Hoofdstuk 4 is de kern van het onderzoek waarin de interviews worden weergegeven en geïnterpreteerd en in het laatste hoofdstuk zijn de conclusies opgenomen.

Door de hele scriptie zijn teksten geplaatst in grijze kaders. De inhoud van deze kaders betreft veelal hetzij een bevinding, hetzij een interpretatie of een commentaar of een (voorlopige) conclusie of een combinatie hiervan.

³ Voor een toelichting op deze en andere documenten wordt verwezen naar hoofdstuk 2 & 3



Hoofdstuk 2: Ruimtelijke Planning in Frankrijk

Omdat het onderzoek draait om het verschaffen van inzicht in de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling en om een vergelijking van de Franse praktijk met die in Nederland is het van belang een goed beeld van de Franse situatie te schetsen. In dit hoofdstuk wordt daarom, met specifieke aandacht voor de context en de cultuur, het planningsysteem, de planningstraditie en de samenwerkingsvormen, een karakterschets van de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling weergegeven.

Context & Cultuur

De territoriale besturing van het land

Onder het niveau van de Staat hangen in Frankrijk nog zes lagen. Op drie van deze lagen worden de burgers ook rechtstreeks politiek democratisch vertegenwoordigd. Zie de tabel hieronder voor een overzicht van de lagen onder het rijksniveau. Hierna wordt deze tabel nader toegelicht. Voor de ruimtelijke planning en stedelijke gebiedsontwikkeling van het land zijn het Rijk, de Regio, het Departement en de Gemeente(n) primair van belang in het proces.

Territoriale verdeling	Administratief district van de staat	Kiesdistrict	Democratische vertegenwoordiging
Regio	Prefect van de regio	Regionale verkiezingen	Regioraad
Departement	Prefect van het departement	Verkiezingen voor de Senaat	Departementsraad
Arrondissement	Onderprefect van het departement	X Nee	X Nee
Kanton	X Nee	Kantonnale verkiezingen	X Nee
Intergemeentelijk samenwerkingsverband	X Nee	X Nee	X Nee
Gemeente	Burgemeester	Verkiezingen voor de gemeenteraad	Gemeenteraad

Tabel 1 Territoriale indeling Frankrijk (bron: fr.wikipedia.org)

Regio's

Van oorsprong zijn de regio's niets meer en niets minder dan een verzameling van een aantal departementen. Tegenwoordig vindt er politieke besluitvorming plaats door een regioraad die gekozen wordt voor een periode van zes jaar. De regio wordt bestuurd door een prefect die wordt benoemd door de regering. De prefect van de regio vertegenwoordigt de Staat en draagt zorg voor het goed functioneren van gedecentraliseerde diensten als bijvoorbeeld de coördinatie van de politiediensten. Sinds 2006 is de regio ook verantwoordelijk voor de ruimtelijke planning op haar grondgebied. De regering Sarkozy heeft bij haar aantreden de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het 'Schéma Directeur' van de Staat naar de regio gedelegeerd.



Afbeelding 2 Regio's en departementen (bron: www.insee.fr)

Departementen

Frankrijk telt in totaal 101 departementen, waarvan 5 in overzeese gebieden. Ieder departement wordt bestuurd door een departementsraad en de prefect van het departement. De leden van de departementsraad worden gekozen voor een periode van zes jaar. Elke drie jaar wordt de helft van de leden van de raad vervangen. Tegenwoordig is er vaak sprake van overlap tussen de rol van de regio en de rol van het departement.

De departementen zijn gesticht aan het einde van het jaar 1789, een paar maanden na de Franse Revolutie. Het belangrijkste doel was het ordenen en groeperen van de gemeenten en het wegpoetsen van allerlei verworven rechten en elkaar overlappende territoria uit de periode dat Frankrijk nog een koninkrijk was. Hierdoor sloten de grenzen van de departementen weer naadloos aan op die van de kantons en gemeenten.

Arrondissementen

Elk departement is onderverdeeld in meerdere arrondissementen, in totaal zijn er 342 arrondissementen. Elk arrondissement heeft een onderprefect die de prefect van het departement assisteert bij zijn taken.

Kantons

Elk arrondissement van een departement is weer onderverdeeld in meerdere kantons. De belangrijkste functie van de kantons is het bewerkstelligen van een goede electorale verdeling. Bij de kantonale verkiezingen kiest elk kanton haar vertegenwoordiger in de departementsraad.

Gemeenten

Het laagste overheidsniveau in Frankrijk is dat van de gemeenten. Meestal komt het grondgebied van een gemeente overeen met het grondgebied van een stad of een dorp. Binnen het grondgebied van een gemeente kunnen zich meerdere kantons bevinden. Een gemeente valt echter altijd binnen het grondgebied van een enkel departement. Een gemeente wordt bestuurd door de gemeenteraad en deze wordt voorgezeten door de burgemeester.

De drie dichtst bevolkte gemeenten van het land, Parijs, Marseille en Lyon zijn ook weer onderverdeeld in arrondissementen. Dit heeft niets te maken met de arrondissementen binnen een departement. Deze arrondissementen zijn stadsdelen met een stadsdeelraad en een stadsdeel burgemeester. Parijs heeft 20 arrondissementen en dus voor elk arrondissement een burgemeester en een burgemeester voor heel Parijs.

De paragrafen hierboven schetsen op hoofdlijnen de administratieve organisatie van Frankrijk. In de volgende paragrafen wordt nog nader ingegaan op het planningssysteem, de planningstraditie en de regionale samenwerking. Maar niet voordat er een globaal inzicht is gegeven in de cultureel historische context van de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling in Frankrijk.

Van Lodewijk XIV tot heden in vogelvlucht

De culturele en historische achtergrond van de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling in Frankrijk wordt in grote mate bepaald door een van oudsher extreem gecentraliseerde politieke macht.

Yanick le Meur (Adjunct directeur bij EPA ORSA, een van de geïnterviewden in dit onderzoek): 'Dat kun je nog zien aan de wegenkaart van Frankrijk die dateert uit de tijd van Lodewijk XIV waar alle wegen als radialen naar Parijs leiden'.

Deze erfenis beïnvloedt nog steeds de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling in Frankrijk. De magie en de competenties van de Staat leven voort in de gebiedsontwikkeling van het huidige Frankrijk. Terwijl in werkelijkheid de laatste grote ingrepen in de ruimtelijke ontwikkeling van

het land dateren uit de jaren zestig en zeventig. Toen werden de besluiten genomen om rondom Parijs de ‘villes nouvelles’ te stichten. Het meest recente besluit van de Staat op het gebied van stedelijke ontwikkeling is het ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine = Nationaal bureau voor stedelijke vernieuwing) waar de Staat een programma heeft opgezet om te komen tot sloop en nieuwbouw projecten van wijken uit de jaren 60 en 70 met veel sociale huurwoningen.

Yanick le Meur nogmaals: ‘Het programma van ANRU is op zeer autoritaire doch elegante wijze geïntroduceerd door de Staat om ervoor te zorgen dat deze wijken weer worden opgenomen in het stedelijk weefsel en om woningen op de sociale huurmarkt te brengen die voldoen aan de eisen van deze tijd’.

Voor de grote infrastructurele projecten is het tot op de dag van vandaag de Staat met de bekende partners die bepaalt wat er gebeurt. Maar door de in de jaren '80 ingezette decentralisatie is die macht voor de stedelijke ontwikkeling van het land weggehaald bij de Staat en bij de gemeenten terecht gekomen en sinds 2000 in veel gevallen bij de intergemeentelijk samenwerkingsverbanden (‘intercommunalités’).

Dit is de culturele basis. Een sterk gecentraliseerde en autoritaire Staat, die de ruimtelijke planning, om historisch gezien militaire redenen, met strenge regels dicteerde vanuit Parijs. Vervolgens verschuift deze macht, met de in de jaren '80 ingezette decentralisatie, via de regio's naar de gemeenten. De Staat trekt zich terug en bemoeit zich niet meer met de visie op de ruimtelijke ontwikkeling op de lagere schaalniveaus. De Staat concentreert zich op het schaalniveau van de regio en mengt zich in de discussie bij het tot stand komen van het Schéma Directeur (regionaal structuurplan). De Staat blijft dus op dat schaalniveau en daalt niet verder af met uitzondering van een aantal gebieden die van nationaal belang zijn en die achter blijven in de ontwikkeling. Voor die gebieden heeft de Staat de OIN in het leven geroepen omdat de regio, het departement en de gemeenten het in die gebieden zonder de hulp van de Staat niet voor elkaar krijgen.

Planningssysteem

Het Franse planningssysteem is vastgelegd in de “Code de l’Urbanisme”, de equivalent van de Nederlandse wet op de ruimtelijke ordening. De “Code de l’Urbanisme” is dusdanig uitgebreid dat het veel te ver gaat in het kader van dit onderzoek om er gedetailleerd op in te gaan. In deze paragraaf worden de voor de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling kenmerkende planfiguren en maatregelen op hoofdlijnen beschreven. De peilers van het Franse planningssysteem voor wat betreft de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling bestaan uit de volgende (Boury, 1977 en verschillende internet bronnen):

Planfiguren

- SD (Schéma Directeur) een plan dat goed vergelijkbaar is met onze structuurvisie en voorheen het streekplan van de provincie
- PLU (Plan Local d’Urbanisme) een plan op basis waarvan de burgemeester van een gemeente tijdens zijn ambtperiode de ruimtelijke ontwikkeling stuurt. De behaalde resultaten op basis van dat plan zijn een belangrijke graadmeter om herkozen te kunnen worden. Je kunt het plan het beste vergelijken met ons bestemmingsplan of een gemeentelijke structuurvisie;
- PLH (Plan Local d’Habitation) een plan vergelijkbaar met een woonvisie die veel gemeenten in Nederland ook opstellen;
- SC (Schéma de Cohérence) is een plan dat wordt opgesteld als er sprake is van regionale samenwerking op basis van ‘intercommunalité’. Het plan is vergelijkbaar met een intergemeentelijke structuurvisie in Nederland.

Maatregelen

- OIN (Opération d'Intérêt National) is een nationaal sleutelproject met specifieke aandacht en bemoeienis van de Rijksoverheid;
- ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) een procedure die vergelijkbaar is met een combinatie van ons bestemmingsplan en ons exploitatieplan. Het dient ter voorbereiding van de start van de uitvoering van een gebiedsontwikkeling;
- ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architecturale, Urbain et Paysage) is een maatregel die een beschermd stads- en dorpsgezicht beschrijft en beschermt.

Organisaties

- EPA (Etablissement Public d'Aménagement) is een programma- en projectbureau dat wordt opgericht om zorg te dragen voor de strategische beleidsontwikkeling, de 'gouvernance' en de gebiedsontwikkeling van een OIN;
- ANRU (Agence National pour la Rénovation Urbaine) is een programmabureau dat zorgt draagt voor de stedelijke vernieuwing van jaren '60 en jaren '70 wijken;
- ANAH (Agence National de l'Habitat) is het nationale bureau voor de Volkshuisvesting en is primair verantwoordelijk voor de sociale woningbouw in het land;
- ABF (Architect de Bâtiments de France) is wat wij de Rijksbouwmeester noemen;
- SEM (Société d'Economie Mixte) zijn publieke of private bedrijven die opereren op de markt van gebiedsontwikkeling en grondontwikkeling.

Programma's

- PNRQAD (Programme National de Requalification des Quartiers Anciens et Dégradés) is een nationaal programma voor het opknappen van oude en vervallen wijken en is vergelijkbaar met ons investeringsfonds stedelijke vernieuwing.

Planningstraditie

De oorsprong van de Franse planningstraditie ligt in de centralistisch gestuurde indicatieve planning. Tot op de dag van vandaag speelt de indicatieve, vanuit Parijs gestuurde planning, een grote rol. Alhoewel de lokale planning er meer een is van regulering. Door middel de DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) worden de verschillende beleidsvelden van centrale territoriale planning gecoördineerd. Dit is de basis voor de zogenaamde 'regionale economische benadering' (Nadin et al, 2007a; Nadin et al., 2007b) waarin harmonie wordt gezocht tussen ruimtelijke ontwikkeling en regionale economische ontwikkeling. In deze benadering gaat het vaak om het verwezenlijken van rijksbeleid op regionaal niveau wat automatisch leidt tot grote invloed van de rijksoverheid. In de Franse planningstraditie wordt veel gewerkt met scenario's en een strategisch masterplan.

Sinds 1982 wordt er wel serieus gewerkt aan de decentralisatie van het openbaar bestuur. DATAR introduceert de CPER (Contrat du Plan État Région) dat de ruimtelijke planning in een ander perspectief plaatst. Later zijn daar de OIN's en de 'intercommunalités' bij gekomen.

Het effect op de ruimtelijke planning en de locatie- en gebiedsontwikkeling is dat er vaak sprake is van een scheiding tussen publiek en privaat, van grootschaligheid en een grote mate van detailsturing door hogere overheden. Vaak is er ook sprake van een grote mate van afstemming tussen ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit.

De juridisering van het proces is, door de hiërarchische en centralistische cultuur en de daaruit voortkomende behoefte om alles willen vastleggen, in minstens zo hevige mate aan de orde in de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling als in die van Nederland.

Planningstraditie in Nederland

De Nederlandse cultuur van planning heeft haar oorsprong in de zogenaamde hydrologische hypothese: de strijd tegen het water en de inpolderingen. Daarna zijn in chronologische volgorde de ruilverkaveling, de wederopbouw na de tweede wereldoorlog en de aanhoudende woningnood in de jaren zestig en de Vinex uit de jaren tachtig en negentig de basis geweest voor de Nederlandse planningscultuur. Een cultuur die zich op het gebied van de ruimtelijke ordening uit in sturing door middel van het bestemmingsplan en in het grondbeleid door additionele randvoorwaarden en het leveren van publieke goederen.

Het effect op de locatie- en gebiedsontwikkeling is dat er sprake is van een vaak (gedeeld) publiek initiatief, van grootschaligheid en een grote mate van detailsturing door gemeenten. Vaak is er ook sprake van een grote mate van afstemming tussen ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit en juridisering van het proces door het zogenaamde 'Raad van State proof' maken van het bestemmingsplan. Dit gaat gepaard met hoge publieke transactiekosten (plankosten, rentelasten), gemeentelijke grondontwikkeling en een scheiding van de grond- en vastgoedexploitatie waardoor er weinig schuifruimte is binnen projecten.

Regionale Samenwerking*Binnen OIN door EPA*

Een gebied kan door de Staat worden aangewezen als een OIN. Bij zo'n OIN wordt een programma- en projectbureau opgericht dat onder andere verantwoordelijk is voor de 'gouvernance' (regionale samenwerking) binnen de OIN, een EPA.

Specifieke situatie van een OIN, van Île-de-France en de decentralisatie

De situatie van Île-de-France is specifiek ten opzichte van de rest van Frankrijk. De OIN ORSA is specifiek in de regio. In de OIN's in het land is de Staat nog aanwezig, maar alle overige ruimtelijke ontwikkeling is gedecentraliseerd. De decentralisatie, ingezet in de jaren '80, heeft in het jaar 2000 en in 2007 (met het aantreden van Sarkozy) een enorme sprong gemaakt. Door de crisis wordt de decentralisatie verder doorgevoerd, op een aantal aspecten al te ver en met nadelige gevolgen voor de ruimtelijke planning en ontwikkeling. In sommige gevallen ontbreekt namelijk een afstemming op regionaal niveau, bijvoorbeeld voor kantoren- en bedrijvenlocaties. Dus de OIN's zijn nog de enige gebieden in Frankrijk waar de Staat nog bemoeienis heeft en geld investeert in de ruimtelijke ontwikkeling van het land. Overal elders is de Staat de grote afwezige en gaat er dus vanuit het Rijk ook geen geld naar projecten.

'Intercommunalité'

'Intercommunalité' is een vorm van regionale samenwerking in Frankrijk die in principe in heel Frankrijk op basis van vrijwilligheid tussen de gemeenten tot stand komt. Het Rijk heeft wel een stok achter de deur en kan de samenwerking in het uiterste geval wettelijk afdwingen!

In de regio Île-de-France zijn de regels voor de intergemeentelijke samenwerking anders dan in de rest van het land. In de zogenaamde petite couronne (de departementen 92, 93 en 94 direct rondom Parijs) vindt de intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis plaats. Voor de zogenaamde grande couronne (de departementen 77, 78, 91 en 95) is het met ingang van 1 januari 2014 per wet verplicht om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan. Als ze het niet zelf doen dan zal de prefect van het departement (als vertegenwoordiger van de Staat) hen verplichten de samenwerking aan te gaan. Er zijn in Frankrijk meerdere niveaus van intergemeentelijke samenwerking:

1. Communautés de communes
2. Communautés d'agglomérations
3. Communautés urbaines

Afhankelijk van het aantal inwoners wordt het niveau bepaald. Per niveau zijn er zaken die verplicht en zaken die vrijwillig samen worden ontwikkeld en uitgevoerd. In de regio Île-de-France is sprake van niveau 2. Op dat niveau is onder andere de planning van het woningaanbod verplicht onderdeel van de samenwerking; de ruimtelijke planning en de planning van mobiliteit

en infrastructuur zijn dat niet. Daarvan wordt vaak per project bepaald of er sprake is van intergemeentelijke belangen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor een maatschappelijke voorziening als een zwembad.

Theoretische leidraad

Orde en Chaos

In het boek “Publiekmanagement op de grens van chaos en orde” met als subtitel ‘over leidinggeven en organiseren in complexiteit’ schetst Teisman (2005) op basis van de complexiteitstheorie de moderne complexe samenleving. In deze samenleving is het voor managers voortdurend balanceren op de grens van chaos en orde. Want ieder individu heeft de behoefte aan een zekere mate van orde maar is tegelijkertijd wars van wetten en regels die hem beperken in zijn dagelijks handelen. Ook bestaat er bij ieder individu de behoefte aan vernieuwende ontwikkeling, maar de ongrijpbaarheid en onvoorspelbaarheid van deze ontwikkelingen veroorzaken ook vaak angst. In onze complexe samenleving loopt een leider die de ‘leerschool orde en structuur’ aanhangt het risico een systeem te creëren dat in zichzelf vastloopt. Daarentegen loopt een leider die de ‘leerschool ontwikkelen en vernieuwen’ aanhangt het risico enkel met tijdelijke maatregelen te komen in een vluchtig systeem dat nergens aangrijpingspunten heeft.

Het boek geeft de verschillen van deze twee leiderschapsstijlen aan. Ze worden getypeerd met: “ordezoeker” en “ontwikkelaar” (Teisman, 2005: achterkaft). Complexe samenlevingen en complexe processen, zoals het strategisch sturen en tot uitvoering brengen van een regionale gebiedsontwikkeling van nationale importantie (bijvoorbeeld de twee bestuurd praktijkcases in dit onderzoek), “vragen om een evenwichtige combinatie van en interactie tussen deze beide vormen van leiderschap” (Teisman, 2005: achterkaft).

Het gaat nog een stap verder als leidinggeven als interactief wordt gezien, waarbij men in staat is in complexe processen van gebiedsontwikkeling in onderlinge verbinding effectief te handelen (Teisman, 2005: 167). Voor het begrip van complexiteit zijn daarbij de woorden ingewikkeld versus samengesteld en orde versus wanorde van belang. Ingewikkeld en orde duidt op een denklijn die complexe systemen ziet als ingewikkelde alternatieven van simpele systemen. Samengesteld en wanorde duidt op een denklijn die complexe systemen ziet als samengesteld en daarmee niet in wat voor structuur dan ook te vangen en on(be)grijpbaar zijn (Teisman, 2005: 170).

Tegen de achtergrond van hoofdstuk 8 van dit boek wordt onderzocht in hoeverre er in de Franse planningspraktijk en praktijk van gebiedsontwikkeling, een praktijk die traditioneel wordt gekenmerkt door hiërarchie en autoritair leiderschap, door ordezoekers dus, een verschuiving is waar te nemen richting het tegelijkertijd sturen in ingewikkelde en samengestelde complexe systemen. Met andere woorden in hoeverre er beweging zit in het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden en er sprake is van netwerksturing op de grens van chaos en orde.

De Boom en het Rizoom

“De Boom en het Rizoom” is een essay geschreven door Van der Steen, Peeters en Van Twist (Van Twist et al., 2010). Het behandelt overheidssturing in een netwerksamenleving en zet uiteen hoe te sturen in een netwerk en te zoeken naar verbinding. Hierna wordt de essentie van het essay weergegeven.

De overheid wordt in de complexe netwerksamenleving steeds vaker geconfronteerd met zogenaamde ‘netwerkproblemen’. Vaak ligt een oplossing voor deze problemen niet voor het grijpen, maar er wordt van de overheid wel verwacht dat men ingrijpt. Hoe kunnen overheidsorganisaties dit doen en op welke manier leidt dit ook tot het veroorzaken van beoogde maatschappelijke effecten (‘beleidsrealisatie’). In het essay wordt betoogd dat veel van de sturingsinstrumenten niet meer voldoen door de veranderende omstandigheden waarin beleid tot stand komt en gerealiseerd dient te worden. De schrijvers gaan op zoek naar nieuwe

stuuringsprincipes en hoe deze in de vorm van structuren en competenties in overheidsorganisaties zouden kunnen landen. Stuuringsprincipes die passen op de huidige samenleving, netwerkproblemen vragen om netwerksturing. Dat betekent dat de overheid de maatschappelijke dynamiek zoveel mogelijk moet gebruiken door te variëren in de interventies en door met maatwerk te sturen, soms heel actief en direct en soms heel passief en faciliterend afhankelijk van het netwerkprobleem. Dat betekent zeker niet loslaten, maar in meer horizontale verbanden met elkaar samenwerken. De overheid moet daarin enerzijds heel sterk opereren en anderzijds heel bescheiden zijn om tegelijkertijd te kunnen sturen zonder de potentie van de maatschappij plat te slaan. Daardoor zal het zwaartepunt van organisaties zich naar de randen verplaatsen voor een goede interactie met de buitenwereld. Van het bestuurlijk leiderschap vraagt het een focus op rechtmatigheid en situationaliteit. De ambtenaren staan met één been in de organisatie en met het andere been in de buitenwereld, de zogenaamde “tussenfunctie” (Van Twist et al., 2010: 41-51).

“Beleidsrealisatie in een veranderende samenleving vraagt om andersoortige sturing: duiding van de veranderde condities en de implicaties daarvan voor sturing. Beleidsrealisatie ‘is’ in de veranderde samenleving het vermogen om netwerken in beweging te brengen en die verbinding te richten en productief te maken” (Van Twist et al., 2010: 6-7). Tegen de achtergrond van deze definitie wordt onderzocht in hoeverre er in de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling, een praktijk die traditioneel wordt gekenmerkt door hiërarchie, formele structuren en autoritaire en centralistische sturing, een verschuiving is waar te nemen richting het hanteren van de principes van netwerksturing. Met andere woorden in hoeverre er beweging zit in het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden en de daaraan gerelateerde handelingswijze.

Leiderschap

In de literatuur zijn heel veel definities van leiderschap te vinden. Volgens van Muijen (2011) zijn er waarschijnlijk net zoveel definities voor leiderschap als wetenschappers die onderzoek hebben verricht naar leiderschap. De Dikke Van Dale geeft voor ‘leiderschap’ de volgende definitie:

- “Het leider zijn of de gezamenlijke leiders”.

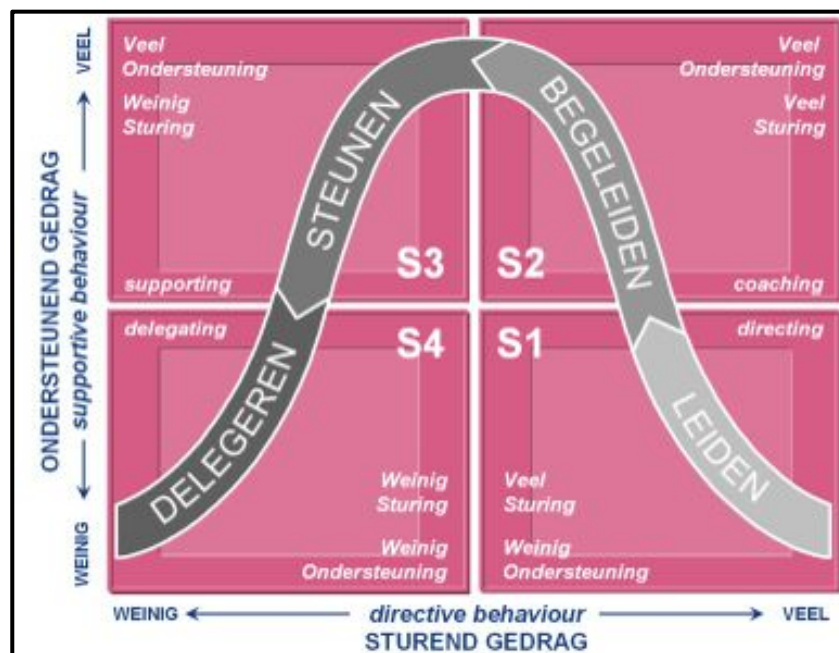
Daarnaast zijn de volgende definities gevonden:

- “Leiderschap is de positie van leider hebben, of de eigenschap de leiding te nemen of leiding te geven aan één of meer anderen. In bedrijven spreekt men meestal niet van leiders, maar van managers. Tussen beide begrippen lijkt een verschil te bestaan: management is vooral een rationeel proces, gericht op technische aspecten van leidinggeven. Leiderschap heeft vooral betrekking op de meer persoonlijke aspecten, waarbij het erom gaat de medewerkers te beïnvloeden om gedrag en prestaties in de gewenste richting te sturen”. (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Leiderschap>);
- “Initiatief en verantwoordelijkheid nemen om een verandering op gang en verankerd te krijgen, waaronder het geven van richting en ruimte, het creëren van duidelijkheid in diffuse situaties en relaties alsmede het helder en beeldend communiceren van de noodzaak en consequenties van beoogde verandering”. (<http://www.ketens-netwerken.nl/begrippen>);
- “Het leidinggeven aan medewerkers van een organisatie en de eigenschappen die daarvoor nodig zijn”. (<http://www.thesauruszorgenwelzijn.nl/leiderschap.htm>);
- “Onmisbaar element om ware veranderingen te realiseren. Kan op elk niveau en in elke functie getoond worden. Niet te verwarren met machtspolitiek, stijfkoppigheid of haantjesgedrag”. (<http://www.encyclo.nl/lokaal/10278>).

Omdat het fenomeen leiderschap slechts een onderdeel van dit onderzoek betreft, volgen hierna een aantal kenmerkende leiderschapstypen die aansluiten op het motto van dit onderzoek: ‘Het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden in de regio Île-de-France’.

Teisman (2005) beschrijft de leiderschapsstijl 'Ordezoeker' die zijn oorsprong kent in een bureaucratische en hiërarchische samenleving en in de huidige complexe samenleving streeft naar orde en structuur. Daarnaast wordt een leiderschapsstijl beschreven die meer past bij de complexe netwerksamenleving en wordt getypeerd met de term 'Ontwikkelaar'. Dit is een leiderschapsstijl waarin wordt gestreefd naar ontwikkeling en innovatie in een dynamische omgeving. Teisman laat zien dat het niet zwart of wit is, maar dat in de huidige complexe netwerksamenleving er een uitgebalanceerde combinatie en samenwerking tussen beide vormen van leiderschap noodzakelijk is om strategisch te kunnen sturen in gebiedsontwikkeling. Uitgebalanceerd duidt niet alleen op het evenwicht in de combinatie maar ook op de situatie afhankelijkheid van de combinatie van beide typen. Dit wordt het contingentieprincipe genoemd, dat ervan uitgaat dat elke situatie ander op maat gesneden gedrag vraagt

De contingentietheorie van het 'Situationeel leiderschap' van Hersey (1987) en Blanchard (1985) als tegenhanger van autoritair leiderschap sluit hier heel mooi op aan. Hersey en Blanchard hebben beiden een model voor situationeel leiderschap ontwikkeld (afbeelding 3 geeft de laatste versie van dit model weer van de hand van Blanchard (2007)). Het model kent twee dimensies, namelijk taakgericht en relatiegericht gedrag van de leider. Dit resulteert in een meer sturende leiderschapsstijl van een taakgerichte leider en een meer ondersteunend leiderschapsstijl van een relatiegerichte leider en in vier stijlen van leidinggeven: Leiden, Begeleiden, Steunen en Delegeren. Teunissen (MCD8, 2012) heeft deze stijlen gekoppeld aan de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling voor wat betreft bestuurlijk leiderschap op gemeentelijke niveau.



Afbeelding 3 Model 'situationeel leiderschap' (Blanchard, 2007)

In het boek 'De zeven eigenschappen van effectief leiderschap' laat Covey (2004) zien dat in principe elke leiderschapsstijl pas effectief is als er sprake is van een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Daarbij zal ieder(e) persoon / leider in eerste instantie afhankelijkheid ervaren. Door drie overwinningen op je zelf kun je deze afhankelijkheid omzetten in onafhankelijkheid. Vervolgens dient ieder(e) persoon/leider drie overwinningen op zijn of haar omgeving te behalen waarna een situatie van wederzijdse afhankelijkheid is bereikt aldus Covey (2004). De drie overwinningen op jezelf en de drie overwinningen op je omgeving zijn vertaald naar zes eigenschappen, de zevende eigenschap is het scherp houden en regelmatig werken aan de

andere zes eigenschappen om te kunnen blijven spreken van effectief leiderschap. In afbeelding 4 is dit in een model weergegeven.



Afbeelding 4 Model '7 eigenschappen van effectief leiderschap' (Covey, 2004)

Het autoritair leiderschap dat past bij een hiërarchische bureaucratische organisatiestructuur lijkt in Frankrijk op het eerste gezicht de meest voor de hand liggende en de dominant voorkomende stijl. Dit onderzoek geeft mogelijk een iets genuanceerder beeld van de situatie voor wat betreft de praktijk van gebiedsontwikkeling in de regio Île-de-France ten aanzien van leiderschap.

Hoofdstuk 3: De Regio Île-de-France

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek verder ingekaderd. Omdat het verschaffen van inzicht in de planningspraktijk en de praktijk van gebiedsontwikkeling in heel Frankrijk te omvangrijk zou worden, wordt er ingezoomd op de regio Île-de-France omdat dit een bijzondere en representatieve regio voor het land is. Want de regio is relatief klein, heeft een hoge bevolkingsdichtheid en in het hart ligt Parijs, de hoofdstad van het land. Binnen de regio wordt verder ingezoomd op twee praktijkcases. Dit hoofdstuk geeft achtereenvolgens inzicht in de regio Île-de-France, het project 'Le Grand Pari(s)', de 'Opération d'Intérêt National', de 'Etablissement Public d'Aménagement' en in de inhoud en organisatiestructuur van de twee praktijkcases.

Demografie⁴

De regio Île-de-France deelt met andere grote internationale steden bepaalde demografische kenmerken: een hoog geboortecijfer, een migratietekort met andere regio's en een grote aantrekkelijkheid voor buitenlanders. In het begin van 2007 telde de regio 11,6 miljoen inwoners en dat is ongeveer 18,5% van de bevolking van Europees Frankrijk. Sinds de laatste bevolkingstelling van 1999 steeg de bevolking van Île-de-France met 0,7% per jaar. Deze groei wordt veroorzaakt door de natuurlijke dynamiek van de regio die is gelieerd aan een relatief jonge bevolking. Het geboorteoverschot, ongeveer 100.000 per jaar, komt overeen met een groei van de bevolking van 0,9% per jaar. De toename van de bevolking wordt beperkt door het migratietekort van Île-de-France met andere regio's. De komst van jonge mensen en het vertrek van de oudere bevolking houdt de bevolking relatief jong: één op de vier inwoners is jonger dan 20 jaar en maar één op de zes inwoners is ouder dan 60 jaar in deze regio. Dit is het laagste aandeel ouderen in heel Frankrijk. Het aandeel eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens is hoger dan in de provincie. Minder dan de helft van de huishoudens (48,5%) is huiseigenaar tegen 57% voor heel Frankrijk.

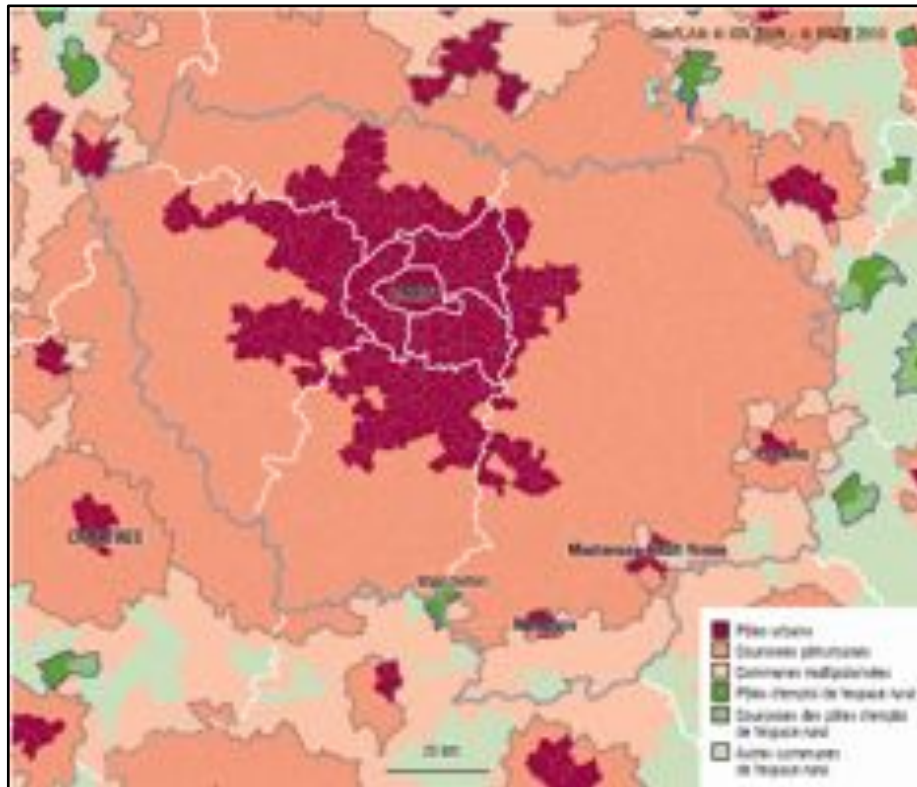
Een van de meest aantrekkelijke regio's van de Europese Unie

In de regio bevindt zich de tweede hub-luchthaven van Europa en het tweede platform voor vervoer over water van Europa. Met zijn high speed railinfrastructuur met verbindingen naar grote Europese hoofdsteden, ligt Île-de-France op het kruispunt van Europa en de wereld. Het is economisch gezien de best functionerende regio van Frankrijk en een van de beste in Europa. Île-de-France is goed voor een bijdrage van 28,7% van het bruto binnenlands product in 2007, in het bijzonder dankzij de aanwezigheid van veel multinationale bedrijven en een hoge dichtheid van hoofdkantoren van bedrijven: een derde van de 500 grootste mondiale bedrijven hebben een vestiging in Île-de-France. De regio herbergt 7 van 71 kennisclusters in Frankrijk, 3 daarvan zijn 'global clusters'. Île-de-France is zeer aantrekkelijk op het gebied van buitenlandse investeringen, in Frankrijk is het regio nummer één op dat gebied en binnen Europa is het de tweede regio. De regio en met name Parijs is de populairste toeristische bestemming in de wereld en een wereldtopper op het gebied van beurzen en congressen voor professionals.

De regio heeft ongeveer 5,6 miljoen banen en behoort daarmee tot de top van Europese werkgelegenheidsgebieden. De werkzame bevolking is zeer gekwalificeerd: deze bestaat voor 36% uit managers op leidinggevende posities en bijna 37% van het publieke onderzoek in Frankrijk wordt hier uitgevoerd. Marktdiensten zijn oververtegenwoordigd in de regio, met inbegrip van commerciële advies- en ondersteunende diensten, financiële- en vastgoeddiensten, alsmede onderzoek & ontwikkeling en culturele activiteiten. Île-de-France heeft het grootste

⁴ De bron van deze paragraaf: www.insee.fr

aandeel industrie van het land, ondanks de aanhoudende daling van het aantal banen in de industrie.



Afbeelding 5 Île-de-France, steden & voorsteden (bron: www.insee.fr)

Hogere inkomens gemiddeld dan in andere regio's

10 jaar lang groeide de werkgelegenheid in Île-de-France minder dan in de provincie, maar tussen 2004 en 2007 is werkgelegenheid sterk toegenomen. De groei van de werkgelegenheid was in die periode 1,2% per jaar tegen 0,9% in de provincie. Het werkloosheidspercentage blijft lager dan in de provincie, ondanks een aanzienlijke stijging sinds het einde van 2008.

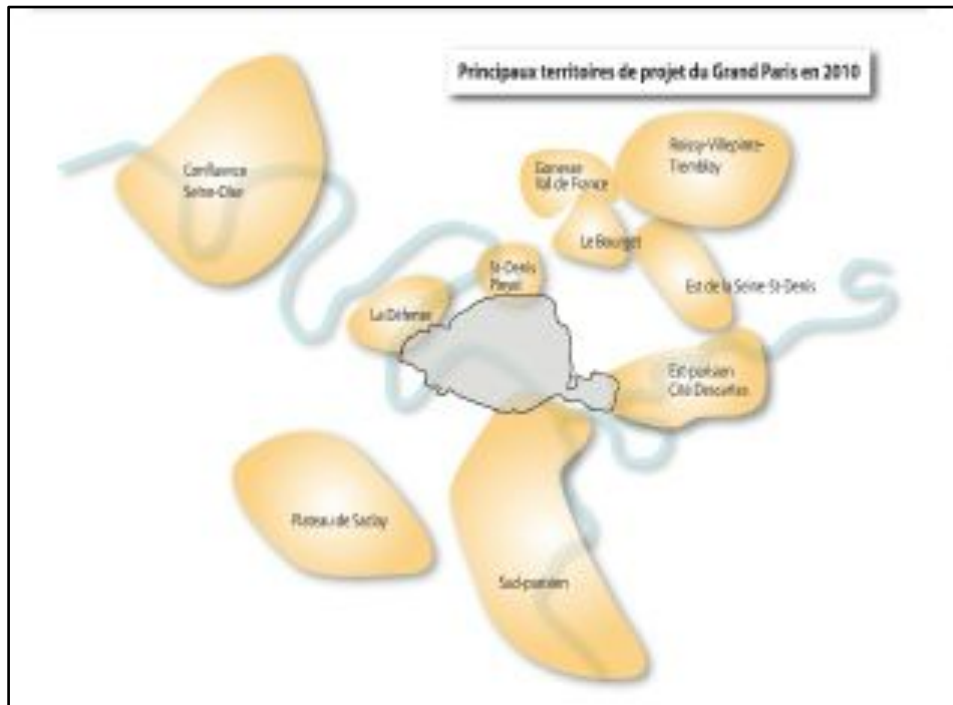
In Île-de-France ligt het besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking veel hoger dan in andere regio's, maar verschillen in levensstandaard zijn er ook meer uitgesproken dan in de provincies. De grootte van de verschillen wordt voornamelijk verklaard door de aanwezigheid van huishoudens met een zeer hoog inkomen. De belastinginkomsten zijn significant hoger in het westen van de regio en de inkomensverschillen zijn nog duidelijker als we het centrum van de Parijse agglomeratie naderen. Een op de negen Franciliens (zo worden de inwoners van Île-de-France genoemd) leeft in een gevoelig stedelijk gebied (ZUS, Zones Urbaines Sensibles). Île-de-France heeft daarentegen ook 26 stedelijke topgebieden (ZFU, Zones Franches Urbaines) van de in totaal 100 in heel Frankrijk.

Le Grand Pari(s)

Le Grand Pari(s) is een in 2008 door de Franse regering (president Sarkozy) uitgeschreven ideeënprijsvraag voor de toekomst van de metropool. De negen inzendingen zijn door de Société de Grand Paris (SGP) en de Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP)⁵ verwerkt in een strategische visie voor de toekomst van de metropool. De strategische visie is gestoeld op zeven sleutelprojecten in de regio Île-de-France. Het betreft: Sénart, Seine Aval,

⁵ de SGP en AFTRP zijn 'Etablissements Publics de l'état à caractère industriel et commercial' (semioverheid). De eerste heeft als primaire verantwoordelijkheid de verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer netwerk in de metropool, de tweede heeft als primaire verantwoordelijkheid de stedelijke ontwikkeling en treedt op namens gemeenten of samenwerkingsverbanden als adviseur.

Pleine de France, Paris Saclay, Marne la Vallée, La Défense Seine Arche en Orly Rungis Seine Amont. De laatste twee zijn onderwerp van dit onderzoek en worden daarom verderop in dit hoofdstuk nader omschreven. Vanwege de omvang van het plan 'Le Grand Pari(s)' wordt er in dit onderzoek niet verder op deze strategische visie ingegaan, maar beperkt het praktijkonderzoek zich tot twee sleutelprojecten van 'Le Grand Pari (s)'.



Afbeelding 6 Overzicht projecten Grand Pari(s) (bron: <http://www.elysee.fr>, 2010)

Voordat wordt ingegaan op de beide praktijkcases wordt eerst een korte uitleg gegeven van de 'Opération d'Intérêt National' en de organisatie die een dergelijk project aanstuurt, een 'Etablissement Public d'Aménagement'.

Opération d'Intérêt National (OIN)

Een Opération d'Intérêt National (OIN) is het beste te vergelijken met een nationaal sleutelproject in Nederland. Vanwege de grote belangen die er spelen vallen deze OIN onder een specifiek regime van de Franse wetgeving voor de ruimtelijke ontwikkeling. De uiteindelijke politieke besluitvorming vindt binnen deze projecten op rijksniveau plaats. Het Rijk en niet de gemeente stelt in deze gebieden de bestemmingsplannen op en geeft de bouwvergunningen af. En niet de gemeente maar het departement (de provincie) beslist of er een uitvoeringsplan (ZAC) wordt gecreëerd. De OIN behelzen het revitaliseren van belangrijke economische centra (La Défense), het herstructureren en herontwikkelen van oude bedrijventerreinen en industriegebieden (Seine Arche) of gebieden die er economisch en/of sociaal slecht aan toe zijn (Orly Rungis Seine Amont). Op dit moment zijn de volgende gebieden in Frankrijk aangewezen als OIN;

In de regio Île-de-France:

- Orly-Rungis Seine-Amont (ORSA);
- La Défense (samen met Seine Arche nu DESA);
- Seine Arche (samen met La Défense nu DESA);
- Seine Aval;
- De vliegvelden: Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly en Paris-Le Bourget;
- De "Villes Nouvelles" Marne-La-Vallee en Senart;
- Massy, Palaiseau, Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines, project in 49 gemeenten ten zuidwesten van Parijs ter bevordering R&D potentieel op wereldniveau.

En in de rest van Frankrijk:

- De industrie en havengebieden Antifer (Le Havre), Verdon (Bordeaux) en Duinkerque;
- Het ontwikkelingsgebied Fos-sur-Mer;
- Euromediterranee (Marseille);
- Stedelijke herontwikkeling van Saint Etienne;
- Ontwikkeling rondom de monding van de rivier de Var (“La plaine de Var bij Nice);
- Euratlantique rondom Bordeaux.

Vaak wordt ervoor gekozen deze projecten strategisch en operationeel te laten aansturen door een zogenaamde ‘Etablissement Public d’Aménagement’ (Een project-/programmabureau).

In Nederland heeft het Rijk de mogelijkheid door middel van een centrale aanwijzingsbevoegdheid haar zeggenschap over het project te verstevigen. Zo zien we dat bijvoorbeeld bij de eerste en tweede tranche nationale sleutelprojecten, waar dan ook de Rijksbouwmeester aan tafel zit. Verder is een dergelijke constructie wettelijk alleen bij infrastructurele projecten van toepassing. Bij de gebiedsontwikkeling is men hoofdzakelijk aangewezen op de bereidheid van de overheden tot samenwerking.

Etablissement Public d’Aménagement

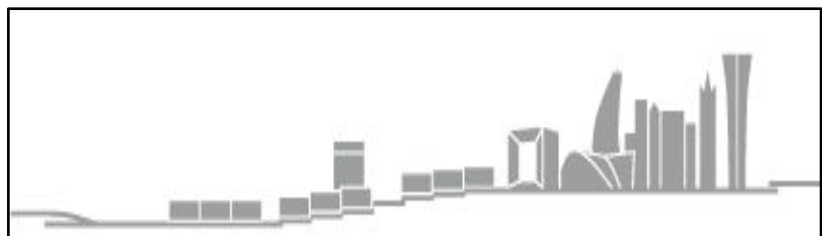
Een Etablissement Public d’Aménagement (EPA) is een publiek programma- en projectbureau met een commercieel karakter. Het bestaat uit een operationele structuur die opereert onder het mandaat van het Rijk. De missie van iedere EPA is het ontwikkelen van plannen en het realiseren van vastgoed- en gebiedsontwikkelingen in opdracht van het Rijk, een geografische eenheid of een andere overheid. Bij projecten van nationaal belang (OIN), die veelal de grenzen van gemeenten overstijgen en soms meerdere regio’s en departementen beslaat is het meer regel dan uitzondering dat het Rijk een EPA opricht. Dit wordt bekrachtigd met een formeel besluit van de minister.

Keuze casestudies

Om een tweetal redenen is ervoor gekozen de verdieping van het onderzoek uit te voeren op basis van twee cases. Het betreft de casus “OIN La Défense-Seine-Arche” en de casus “OIN Orly-Rungis Seine-Amont”. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in een theoretische reden en een pragmatische reden. Die redenen worden hieronder kort weergegeven.

Er is deze projecten gekozen, omdat het twee projecten van nationaal belang zijn waarbij de regionale samenwerking een belangrijke rol speelt. Door hun omvang en hun belang zijn alle vier de overheidslagen van Frankrijk betrokken en de organisatie van regionale samenwerking is een van de onderzoeksvragen.

Er is voor deze twee projecten in de regio Île-de-France vanwege de bekendheid van de onderzoeker met Parijs en de omgeving, het is zijn tweede thuis. Hierdoor leek op voorhand de toegang tot informatie en sleutelfiguren een laagdrempelige te zijn.



Afbeelding 7 Logo's van ORSA & DESA (bron: www.epa-orsa.fr en www.ladefense-seine-arche.fr)

De Casus Orly-Rungis Seine-Amont

De organisatie EPA ORSA

EPA ORSA staat voor Etablissement Public d’Aménagement Orly-Rungis Seine-Amont. Het is het strategische en operationele programma- en projectbureau voor de publiek-publieke

samenwerking tussen het Rijk, de regio (Île-de-France), het departement (Val-de-Marne, 94) en de gemeenten in het plangebied (Ablon-sur Seine, Alfortville, Chevilly le Roi, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges en Vitry-sur-Seine). De organisatie is verantwoordelijk voor de strategische programmering, de planvorming en uitvoering van deze 'Opération d'Intérêt National' (OIN) (EPA ORSA, 2007a; EPA ORSA, 2007b).

Net als de EPA DESA (die straks nog aan bod komt), en als elke EPA, draagt de EPA ORSA, naast de gebiedsontwikkeling, ook zorg voor stedelijke vernieuwing en de economische, sociale en duurzame ontwikkeling van het gebied en werkt onder een raad met politiek vertegenwoordigers van alle actoren, een Conseil d'Administration (CA). De EPA ORSA wordt, naast haar rol als strategisch en operationeel project- en programmabureau van de OIN, ook gezien als instrument voor de (politieke) 'gouvernance' van de vier overheidsniveaus. Afwijkend ten opzichte van de EPA DESA is dat er bij dit project een adviesraad van stake- en shareholders is opgericht.

In haar rol als strategisch en operationeel programma- en projectbureau heeft de EPA ORSA een missie op twee niveaus:

1. Strategische sturing van de gebiedsontwikkeling(en) op basis van het masterplan ("Projet Stratégique Directeur" (PSD), (EPA ORSA, 2009a)) en de duurzaamheidsvisie ("Charte de Développement Durable" (CDD), (EPA ORSA, 2011a)) dat door de gezamenlijke partners is opgesteld en het laten functioneren van de samenwerking van de vier lagen van de overheid.
2. Het omzetten van de strategie in concrete projecten, de aanbesteding en sturing van de uitvoering als uitvoeringsorganisatie en/of als grondbedrijf.

Yanick le Meur (directeur general adjoint EPA ORSA) zegt hierover:

'Dus er worden twee rollen gecombineerd in een organisatie, wat een bijzondere situatie is in Frankrijk. Normaal gesproken is het zo dat de gemeenten door de decentralisatie verantwoordelijk zijn voor hun eigen ruimtelijke stedelijke ontwikkeling vastgelegd in hun PLU (Plan Local d'Urbanisme) binnen de kaders van het SDR(IF) (Schema Directeur Région (Île-de-France)) en in samenspraak met het Schema de Transport. Die ontwikkeling kan de gemeente op twee manieren doen, hetzij op regie en op eigen budget, hetzij door middel van uitbesteding aan hetzij private hetzij publieke partijen op basis van concessies. De SEM (Société d'Economie Mixte) zijn de gebruikelijke bedrijven die zich op deze markt begeven. Het contract tussen de publieke partij en deze SEM bepaalt het programma en de prijs. Binnen een EPA wordt beide gedaan. Dus we zijn opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat geldt voor alle OIN. Die hebben allemaal een constructie dat ze zowel strategisch planontwikkelaar als uitvoerder/grondbedrijf zijn.'

Dit veronderstelt dat de EPA functioneert in de rol van een zogenaamde tussenfunctie. Deze tussenfunctie wordt door Van Twist et al. (2010: 43) als volgt gedefinieerd:

"Tussenfuncties zijn functies binnen de organisatie van de bureaucratie, die niet passen bij de logica van diezelfde bureaucratie".

De EPA ORSA bestaat uit vier directies:

1. Directie Financiën, Administratie en HR
2. Directie Communicatie & Marketing
3. Directie Strategie & Ontwikkeling
4. Directie Gebiedsontwikkeling & Projecten

Yanick le Meur is de verbindingsofficier binnen EPA ORSA tussen de directie Strategie & Ontwikkeling en de directie Projecten & Uitvoering. Zijn streven is om plannen te maken die haalbaar zijn, maar er ook voor te zorgen dat de plannen meer zijn dan een optelsom van wat de markt en de gemeenten individueel kunnen realiseren. Door gebruik te maken van het schaalniveau en de omvang van het totale gebied van de OIN en in te zetten op de 'gouvernance' van de vier lagen van de overheid kunnen de ambities naar een hoger plan worden gebracht.

De opgave

Het strategische belang van de ontwikkeling van dit gebied wordt sinds 1990 erkend. Uiteindelijk is in 2007 de OIN in het leven geroepen en beslaat het volledige gebied van de twaalf gemeenten. Er zijn 5 strategische projecten aangewezen.

De publieke partijen zijn contractueel aan elkaar verbonden en hebben zich als doel gesteld per jaar 3000 banen en 1000 woningen te creëren. In het eerste aangenomen protocol worden drie zaken gedefinieerd:

1. De visie en de richting van de OIN bepalen, dit is vertaald in het “Projet Stratégique Directeur” (PSD = strategisch masterplan) (EPA ORSA, 2009a) en “Charte de Développement Durable” (CDD = handvest voor duurzame ontwikkeling) (EPA ORSA, 2011a);
2. De wederzijdse belangen van de partners;
3. De ‘gouvernance’ van het project.

Het gebied en de ambities

Hieronder wordt op hoofdlijnen het gebied en de ambities voor het gebied Orly-Rungis Seine Amont beschreven. (<http://www.epa-orsa.fr>; EPA ORSA, 2009a; EPA ORSA, 2011a; EPA ORSA, 2011c; verslagen van werkateliers; verslagen van de Conseil d’Administration; verslagen van de Conseil Consultatif).

Strategische ontwikkeling

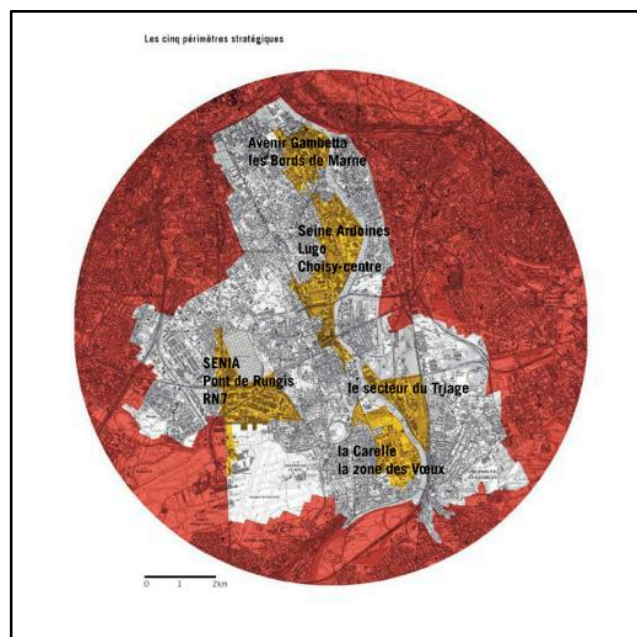
Dit gebied van 71 vierkante kilometer verbindt Parijs met het zuidoosten van de metropool en wordt gezien als een van de meest strategische regionale ontwikkelingslocaties voor de metropool. Dit gebied is een van de sleutelprojecten van ‘Le Grand Pari(s)’. Het gebied ligt in het hart van de agglomeratie en bezit veel te transformeren en zeer uitgestrekte gebieden. Binnen dit omvangrijke plangebied zijn vijf strategische transformatiegebieden aangewezen (zie afbeelding 8). Hieronder wordt in hoofdlijnen ingegaan op het totale project.

Verborgene landschappelijke kwaliteiten

De kwaliteit van het landschap gaat vaak verborgen achter industriële complexen en infrastructuur. Er bevinden zich grote toegankelijke gebieden in deze regio en de Seine vormt enerzijds een barrière en anderzijds een risico voor overstromingen. De grote uitdaging van dit project is het weer zichtbaar en bruikbaar maken van kwaliteiten van het gebied door de fysieke obstakels uit de weg te ruimen.

Bereikbaarheid

De bereikbaarheid van het gebied zit sterk in de lift. Er lopen drie radiale routes die het gebied met Parijs verbinden. Van oost naar west wordt het gebied door midden gesneden door de A86 (een snelweg). De ontsluiting in die richting functioneert niet goed door de barrière van de rivier de Seine.



Afbeelding 8 De strategische projecten (EPA ORSA, 2009a)

Het gebied wordt ontsloten door twee lijnen van de RER (lijnen C & D), maar het grootste gedeelte van het gebied is eigenlijk alleen met een bus ontsloten. Door investeringen in spoor en andere infrastructuur zal de bereikbaarheid aanzienlijk verbeteren.

Grote bedrijven, productieve economie

Grote en goed draaiende bedrijven zorgen voor een bloeiende economie. Er zijn vestigingen van Sanofi-Aventis en l'Oreal en natuurlijk een van de vliegvelden (Orly) samen met de grootste versmarkt van Europa (Rungis). Daarnaast vind je er energiecentrales, drinkwaterbedrijven, rioolwaterzuivering, afvalverwerking en stadsverwarming en een zeer dynamische MKB sector.

Hieronder in hoofdlijnen de beschrijving van de twee strategische documenten die de basis vormen voor de verdere planvorming in het gebied. Naast het feit dat het inhoudelijke visiedocumenten zijn spelen ze ook een belangrijke rol bij de 'gouvernance' van het project.

Projet Stratégique Directeur (PSD)

Twee jaar na de oprichting van de OIN ORSA en de EPA ORSA is dit strategische masterplan vastgesteld door de Conseil d'Administration van de OIN ORSA. Tot op de dag van vandaag is het plan belangrijk voor de 'gouvernance' en de strategische sturing van de vier strategische sleutelprojecten binnen het gebied van de OIN (te weten: Confluences, Cœur d'ORSA, le pôle d'Orly-Rungis en Seine Amont Sud-Est) (EPA ORSA, 2009a).

(1) In het PSD wordt gesproken over het gebied van 71 vierkante kilometer als een bijzonder gebied dat absoluut een boost nodig heeft omdat het een waardevol landschap betreft dat helaas zeer gefragmenteerd is door alle infrastructuur die er in de loop der jaren is aangelegd. Mede omdat het gebied een economie bezit die wordt gedomineerd door de aanwezigheid van een aantal grote multinationals, maar het ook een zeer dynamische wereld van MKB-bedrijven kent. Daarnaast is de demografie van het gebied dynamisch, maar kent het een zeer bescheiden gemiddeld huishoudeninkomen. Ondanks de grote hoeveelheid aan infrastructuur is het netwerk onvoldoende voor een goede multimodale ontsluiting van het gebied.

(2) Vervolgens wordt aangegeven dat het aspect van duurzame ontwikkeling onderbelicht is en dat het van belang is een duurzame stad te ontwikkelen vanuit de kenmerken van het bestaande stedelijke gebied. Daarbij wil men de bewoners laten profiteren van de vruchten van de ontwikkeling. Men wil ook bevestigen dat het primaat van de ontwikkeling van het gebied ligt bij de stedelijke kwaliteit. Het vraagstuk van de duurzame ontwikkeling is verder uitgewerkt in de "Charte de Développement Durable" (CDD), dat in de volgende paragraaf aan de orde komt.

(3) De OIN ORSA heeft een grote uitdaging om het gebied te onthullen en toegankelijk te maken en te verknopen aan de rest van de metropool; door het gebied leesbaar te maken op het schaalniveau van de metropool; door in te zetten op de sterke punten van de bestaande economische structuur en deze te versterken; door wat betreft de volkshuisvesting in te zetten op betere huisvesting voor de huidige bewoners en het aantrekken van nieuwe bewoners en werknemers. De stedelijke ontwikkeling van het gebied wordt georganiseerd rondom de nieuwe infrastructurele verbindingen en knooppunten wat tegelijkertijd de bereikbaarheid en de ontsluiting van het gebied over meerdere (bij voorkeur duurzame) modaliteiten zal verbeteren. Alle projecten zullen worden opgehangen aan een handvest voor duurzame ontwikkeling (zie volgende paragraaf over CDD). Men wil inzetten op het verhogen van de tevredenheid van bewoners, bedrijven en lokale partijen over hun stedelijke leefomgeving. Dit alles wil men bereiken door gebiedsontwikkelingen op het juiste schaalniveau te initiëren zodat zij antwoord geven op de problemen die spelen in het gebied.

(4) Aan de ene kant worden er nog volop plannen gemaakt voor het gebied, maar door haar enorme omvang zijn er ook al projecten waarvan de uitvoering nu wordt voorbereid. Het is ook voor het draagvlak van het project van groot belang dat de stedenbouwkundige operatie in gang gezet wordt en er daadwerkelijk een spade de grond in gaat. Dit om te laten zien dat er ook echt iets gaat gebeuren en dat er niet alleen over plannen wordt gesproken. Daarbij wordt het in deze tijden van crisis niet onbelangrijke uitgangspunt gehanteerd dat de EPA ORSA zich organiseert ten dienste van het project.

Charte de Développement Durable

Voor het verkrijgen van draagvlak voor het handvest voor duurzame ontwikkeling voor de OIN ORSA heeft de EPA ORSA een tweeledig probleem moeten oplossen. Aan de ene kant speelde namelijk het vastgestelde beleid van de verschillende shareholders van de EPA, dat voor dit project geïntegreerd diende te worden. Aan de andere kant was het een grote uitdaging om alle partijen betrokken te krijgen en te houden bij het opstellen van het handvest. De EPA heeft daartoe naast de partijen van de ‘gouvernance à quatre quart’ ook de ‘Conseil Consultatif’ en de ADOR (Association pour le Développement économique du ‘pôle Orly-Rungis’) uitgenodigd. De afstemming tussen deze partijen vond op drie niveaus plaats; op technisch niveau door de inhoudelijk verantwoordelijken, op directieniveau en op politiek niveau in de CA. (EPA ORSA, 2011a: 12-13)

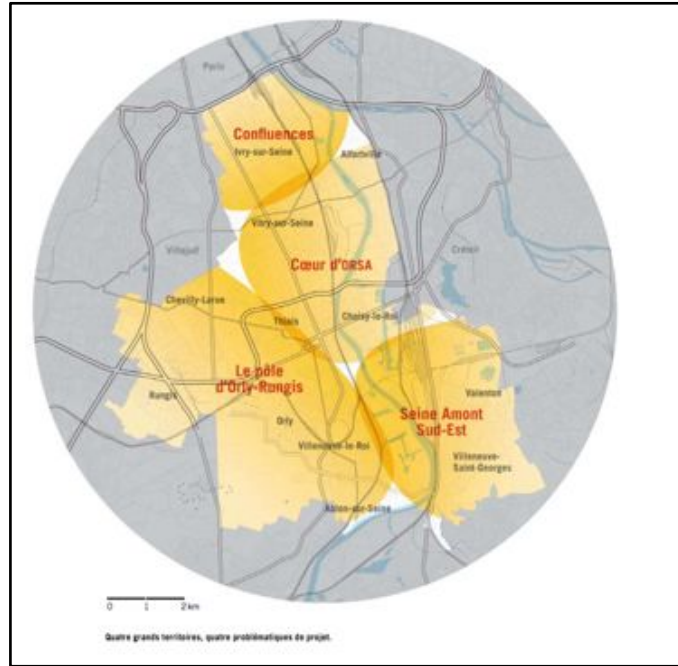
Naast het ‘Projet Stratégique Directeur’ is het ‘Charte de Développement Durable’ een belangrijk document voor de ontwikkeling van de OIN ORSA. Dit handvest voor duurzame ontwikkeling is een uitwerking van het PSD. Het formaliseert het politieke beleid van duurzame ontwikkeling voor de gehele OIN. Het handvest is van toepassing op het gehele gebied, dus niet alleen voor de projecten binnen het gebied, laat staan alleen voor projecten die worden getrokken door de EPA ORSA. Het handvest is daarnaast van toepassing op alle schaalniveaus van het project. Het handvest stoelt op 3 peilers en 11 doelstellingen (EPA ORSA, 2011a: 4-5). Hieronder worden deze opgesomd:

1. Van de Seine tot aan het plateau van Orly de omstandigheden creëren voor een ambitieuze en duurzame stedelijke ontwikkeling.
 - a. Het organiseren van de verdeling van de kwaliteiten van de Seine tussen natuur, economie, leefomgeving, recreatie en transport;
 - b. Het gebied veerkrachtiger en robuuster maken;
 - c. Een fijnmazig netwerk van openbaar vervoer, voorzieningen en diensten over het gebied uitrollen zodat beter ‘bewoonbaar’ wordt voor bewoners en werknemers;
 - d. De natuur in de stad terugbrengen door landschap, kwaliteit van leven en biodiversiteit samen te voegen.
2. Het metropolitaanse karakter van het gebied bevestigen van het internationale tot het lokale schaalniveau.
 - a. Verbinden van de economische spelers in het gebied met het grote metropolitaanse netwerk;
 - b. Herbevestigen van het belang van de productie- en industriële sector in het gebied bij multinationals tot aan de kleine lokale ondernemingen;
 - c. In alle te herontwikkelen woongebieden een zeer divers woningbouwprogramma aanbieden;
 - d. Het overleg faciliteren en de huidige en nieuwe gebruikers van het gebied prikkelen met de praktijk van duurzame ontwikkeling.
3. Ook op lokaal niveau de vraagstukken ten aanzien van de toekomst van onze planeet aanpakken, dus strijden tegen de klimaatverandering en druk op het gebruik van vernieuwbare energie
 - a. De uitstoot van CO₂ zoveel mogelijk beperken door het gebruik van fiets en openbaar vervoer te stimuleren en daar het stedenbouwkundige plan en het aanbod aan transportmogelijkheden daarop af te stemmen;
 - b. Het energiegebruik van oude gebouwen terugdringen en het gebruik van vernieuwbare energie bevorderen;
 - c. Behouden van de grondstoffen in het water, in de grond en in materialen en de afvalstromen goed organiseren.

Sluutelprojecten

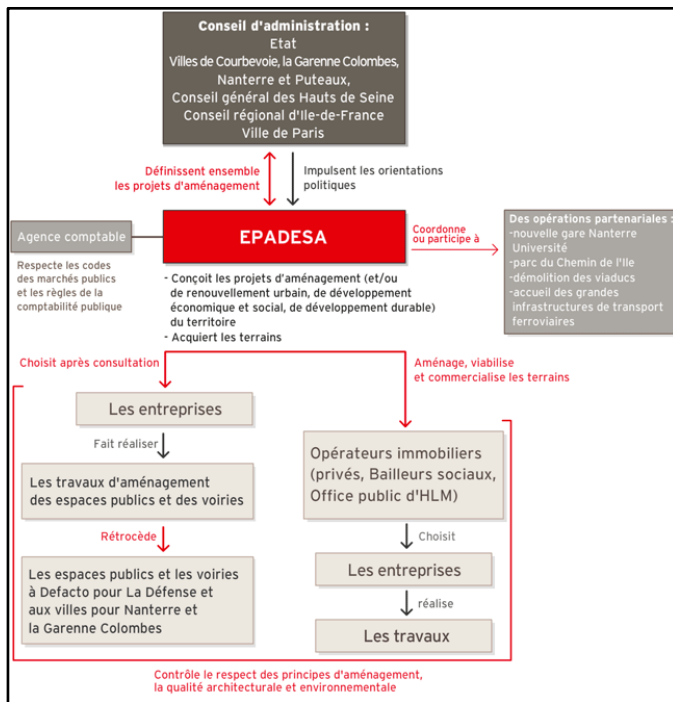
De omvang van het project OIN ORSA is enorm, maar liefst 71 vierkante kilometer beslaat het projectgebied. Daarbinnen zijn een aantal sleutelprojecten benoemd. Drie van de sleutelprojecten worden nader toegelicht. Omdat ook een deel van de informatie uit de interviews zich toespitst op deze projecten, komen zij aan de orde bij de behandeling van de gesprekken met de projectleiders van deze projecten.

Het gaat om ‘Seine Amont Sud-Est (PNRQAD Villeneuve-Saint-Georges)’, ‘Cœur d’ORSA (Les Ardoines)’ en ‘Le pôle d’Orly-Rungis’.



Afbeelding 9 Sleutelprojecten en invloedsgebieden (EPA ORSA, 2009a)

De Casus Défense Seine Arche



Afbeelding 10 Taken en verantwoordelijkheden EPA DESA (bron: www.ladefense-seine-arche.fr)

De organisatie EPA DESA

EPA DESA staat voor Etablissement Public d’Amenagement Defense Seine Arche. Het is de publiek-publieke samenwerking tussen het Rijk, de regio (Île-de-France), het departement (Hauts de Seine, 92), de gemeenten in het plangebied (Courbevoie, La Garenne Colombes, Nanterre en Puteaux) en de stad Parijs. Ook deze organisatie is verantwoordelijk voor de strategische planvorming en de uitvoering van deze “Opération d’Intérêt National”. De EPA DESA is ontstaan na de fusie van twee projecten van nationaal belang (La Defense en Seine Arche) (EPA DESA, 2010b).

De EPA DESA draagt, naast de gebiedsontwikkeling, ook zorg voor stedelijke vernieuwing en de economische, sociale en duurzame ontwikkeling van het gebied van 564 hectare in de vier gemeenten zoals

hierboven genoemd. De EPA DESA functioneert onder een regierraad (CA, Conseil d’Administration) waarin het Rijk, de gemeenten, het departement, de regio en de stad Parijs zijn vertegenwoordigd (zie schema afbeelding 10 op de volgende pagina).

Deze publieke organisatie stuurt de gebiedsontwikkeling van La Défense Seine Arche van initiatief tot en met de uitvoering aan. De bevoegdheden van de EPA gaan van het opstellen van strategisch beleid, tot het realiseren van ontwikkelingen, tot onteigening van grond en opstellen, tot het kopen van aandelen in bedrijven. Ook deze EPA heeft dus een dubbelrol die voor Franse begrippen ongebruikelijk is (zie Yanick le Meur op pagina 31 hierover).

Ook de EPA DESA lijkt de rol van “tussenfunctie” te vervullen omdat zij voor beleid en beleidsrealisatie verantwoordelijk is. De functie wordt binnen deze EPA echter veel meer vanuit een ivoren toren vervuld. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat deze EPA al ruim 40 jaar bestaat en “de tussenfunctie” geleidelijk teveel is opgehangen aan een regulier onderdeel van de organisatie waardoor de benodigde vrijheden en de afstand langzaam verdwijnen” (Van Twist et al., 2010: 48-49).

Naast het plan dat door het Rijk op hoofdlijnen wordt vastgelegd (vanuit ‘Le Grand Pari(s)), omdat het een nationaal sleutelproject is, wordt deze organisatie formeel in het leven geroepen door een besluit van de minister (EPA DESA, 2010b). Dat geldt ook voor de plangrens (zie afbeelding 11 op de volgende pagina) en de bijdrage van de verschillende partijen in de organisatie en de projecten.

Het schema op de vorige pagina maakt de rol van de EPA DESA duidelijk en geeft helder de verhoudingen weer naar andere actoren. In eerste oogopslag lijkt de EPA DESA de alles bepalende partij. Richting de markt en de uitvoerende partijen is dat ook het geval. Maar binnen de publiek publieke samenwerking is het een uitvoeringsgericht projectbureau en een marionettenpop van het politieke spel tussen de verschillende overheden. Overigens is wettelijk vastgelegd dat het Rijk de besluiten neemt. Dit laatste is formeel de gang van zaken, maar in de praktijk is dat achteraf op basis van al gedane zaken.

De opgave

La Défense is ontstaan door de wens om op de historische as van het Louvre naar de Seine tot aan Nanterre een zakencentrum te ontwikkelen gericht naar de wereld waar iconische architectuur tot uitdrukking komt. Door deze wens in de afgelopen decennia levendig te houden heeft het gebied de plek verworven in de spits van de vooruitgang. Door de onveranderlijke dynamiek in het gebied heeft het al heel veel overleefd, het verouderde vastgoed weggeveegd door het “plan de renouveau”, het geïsoleerde karakter door het opgetilde maaiveld opgelost door de stedelijke ringboulevard, de economische crises overwonnen door nieuwe torens toe te voegen, en de opkomst van de duurzame ontwikkeling en de verbinding met de stad. Elke keer laat dit gebied zijn flexibiliteit zien en blijft het haar omgeving verbazen.

Het gebied en de ambities

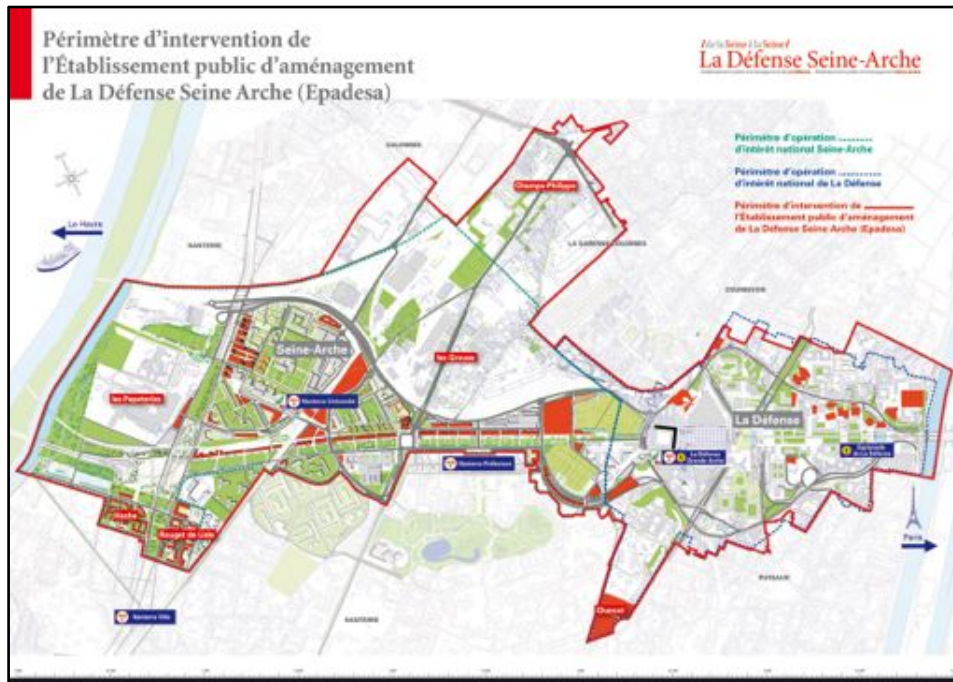
Hieronder wordt op hoofdlijnen het gebied en de ambities voor het gebied beschreven. (bron: <http://www.ladefense-seine-arche.fr/>; EPA DESA, 2010a; EPA DESA, 2012a; EPA DESA, 2012b; verslagen en besluiten van de Conseil d’Administration)

Eerste zakencentrum van Europa

La Défense Seine Arche heeft een sterke stedelijke identiteit en is bekend in de hele wereld als het top zakencentrum van Europa⁶. Dat heeft het te danken aan het opgetilde maaiveld, zijn opvallende en iconische architectuur, de verbinding met Parijs, de concentratie van internationale hoofdkantoren, de hoge kwaliteit van de dienstverlening en de voortdurende betrokkenheid van het Rijk bij de ontwikkeling.

Momenteel ondergaat dit gebied een ingrijpende transformatie waarin het leef- en werkgebied wordt gemoderniseerd, waar duurzaamheid hoog op de agenda staat en waar nieuwe inwoners, diensten en bedrijven worden gehuisvest.

⁶ In de ogen van de Fransen wel te verstaan. Veel vakgenoten beschouwen de London Docklands en City of London als het nummer één zakencentrum van Europa!



Afbeelding 11 Plangebied OIN DESA (bron: www.ladefense-seine-arche.fr)

Strategische ontwikkeling

Zoals eerder al vermeld, is La Défense Seine Arche een strategisch gebied binnen 'Le Grand Pari(s)'. Als gevolg van besluiten van het Rijk en de regio wordt de positie van Défense Seine Arche ten opzichte van westelijke Parijs, de metropool en de wereld drastisch veranderd. Want met Grand Paris Express wordt het zakencentrum eindelijk rechtstreeks verbonden met de luchthaven ten noorden van Parijs. Door het doortrekken van de lijn 'Eole', het moderniseren van de RER A en metro lijn 1 wordt de bereikbaarheid van het gebied per openbaar vervoer nog veel beter. Met Grand Paris Express wordt ingespeeld op huidige en toekomstige bewoners, gebruikers en studenten. Er wordt ingezet op midden- en kleinbedrijf in de groene industrie, dienstverlening en hoogwaardige technologie. Door Grand Paris Express krijgt de metropool een maritieme façade in het westen. Met de ontwikkeling van de Seine Vallei wordt er een brug geslagen naar Rouen en Le Havre. La Défense Seine Arche wordt de kop van deze brug.

Internationale allure

Het gebied heeft internationale allure en blijft daarvoor gaan door op internationale exposities het project te promoten, door buitenlandse delegaties te ontvangen, door aan bijeenkomsten van investeerders in vastgoed deel te nemen, door samen met de Kamer van Koophandel (Chambre de Commerce) de internetsite 'Connecting Paris' te lanceren. Om de weg richting een duurzame ontwikkeling van Défense Seine Arche extra kracht te geven is in 2008 het "Sustainable Network" (rethinking business districts) door La Défense opgericht. Sinds 29 oktober 2010 is het CBD van Peking voorzitter van het netwerk voor een periode van twee jaar.

Deze beschrijving laat zien dat dit gebied toch voornamelijk van belang is voor Parijs, Île-de-France en de BV Frankrijk en dat het belang voor de gemeenten en het departement daaraan ondergeschikt is. Dat doet ook vermoeden waarom deze EPA in vergelijking met EPA ORSA er een meer hiërarchische benadering van handelen op nahoudt en er sprake is van een autoritair leiderschap.

Hoofdstuk 4: De Franse praktijk nader in beeld

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de inhoud en de organisatie van de bestudeerde praktijkcases beschreven en voorzien van commentaar. In dit hoofdstuk staan de interviews die zijn afgenomen met een zestal sleutelfiguren van het project 'OIN ORSA' centraal. Het bestaat uit een vrijwel integrale verslaglegging van de interviews voorzien van commentaar, interpretatie en analyse.

Oorspronkelijk was het de bedoeling een vergelijking te maken tussen de Opération d'Intérêt National 'La Défense Seine Arche' (een project dat al sinds de jaren '60 loopt en is ontstaan uit een fusie van 'La Défense' en 'Seine Arche' (EPA DESA, 2010b) en 'Orly-Rungis Seine-Amont' (een jong project dat formeel is gesticht op 10 mei 2007 (EPA ORSA, 2007a)). Met sleutelfiguren van 'La Défense Seine Arche' is uiteindelijk niet gesproken. Omdat het project in grote financiële problemen verkeert, het huishoudboekje niet op orde schijnt te hebben en door het aantreden van president Hollande, is de directeur van de OIN DESA (een Sarkozyste) zwaar onder druk komen te staan. Uit een van de interviews bij EPA ORSA kwam het volgende naar voren:

'C'est très politique! Pour être très clair, l'EPA DESA est une fusion entre EPA La Défense et EPA Seine Arche. Ca s'est effectué sous la présidence de Nicolas Sarkozy, qui n'est plus président. Le directeur de l'EPA DESA est un proche de Sarkozy. Il y a un rapport de gestion financière de l'EPA DESA qui est très problématique et qui vient de sortir. Il y a une forte chance que le directeur change, donc ils ne veulent pas parler' 'Ils ont même l'ordre de ne pas parler'.

Vrije vertaling:

Het ligt politiek heel gevoelig. Voor de duidelijkheid, de EPA DESA is een fusie tussen de EPA La Défense en de EPA Seine Arche. Deze fusie heeft plaatsgevonden in 2010 onder president Sarkozy, die inmiddels geen president meer is. Er is zeer recentelijk een rapport verschenen over de financiële situatie van de EPA DESA waarin de problematische situatie waarin de organisatie verkeert aan het licht komt. De kans is heel groot dat deze directeur zal worden vervangen en dat men daarom niet wil praten....men zelfs een spreekverbod heeft.

Om deze reden is het praktijk- en veldonderzoek voor wat betreft de OIN ORSA strategisch aangestuurd door de EPA ORSA uitgevoerd op basis van zowel de bestudering van de beleidsstukken, de plannen en de organisatie als een verificatie van de bevindingen door middel van interviews. Voor wat betreft de OIN DESA strategisch aangestuurd door de EPA DESA is het onderzoek beperkt gebleven tot de bestudering van de beleidsstukken, plannen en de organisatie en hebben er geen interviews plaats gevonden.

Per OIN zal de dominantieverhouding variëren van hiërarchisch en autoritair in het geval van DESA tot horizontaal en gericht op consensus in het geval van ORSA. Bij het geval DESA manifesteert zich de autocratische positie van de EPA DESA en haar Directeur General in het Franse politieke systeem. Dit wordt geïllustreerd door de problemen die zijn ontstaan en aan het licht zijn gekomen sinds het aantreden van president Hollande (zie vorige tekstkader).

In de persoonlijke communicatie met de twee EPA's is het verschil in leiderschap, autoritair hiërarchisch bij DESA en situationeel open bij ORSA, ervaren. Bij DESA werd uit de hoogte gedaan en afgehouden, bij ORSA was men gastvrij en geïnteresseerd!

De Interviews

De interviews zijn afgenomen op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst die vooraf aan de geïnterviewden is toegestuurd. In de interviews zijn de drie hoofdthema's van het onderzoek leidend geweest. Ieder thema is, tijdens de interviews, kort geïntroduceerd met een

observatie/schets van de bevindingen op dat moment van het onderzoek. Deze observaties zijn hieronder opgenomen (zie Bijlage E voor de volledige vragenlijst)

Wetgeving – Determinisme

De Nederlandse en Franse wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening kent veel overeenkomsten. Beide landen kennen een systeem van ruimtelijke plannen op rijks-, regionaal-/provinciaal- en gemeentelijk niveau. Het plan op het hogere schaalniveau is toetsingskader. Het toegestane te ontwikkelen programma binnen een gebied wordt uiteindelijk vastgelegd door de gemeentelijke overheid in een plan met juridisch planologische status. In vergelijking met Nederland, is er in Frankrijk in de planvorming sprake van meer hiërarchie, meer een top-down benadering. Maar opvallend is dat dit ook doorwerkt in de organisatie van de projecten. Zeker bij projecten die het lokale schaalniveau overstijgen. In Nederland is bij projecten (van nationaal belang) met een regionale schaal de samenwerking tussen de overheden voor een groot deel afhankelijk van de bereidheid tot die samenwerking. In Frankrijk wordt ook de samenwerking min of meer van boven opgelegd en vaak door het Rijk geïnitieerd. Hier kleven ongetwijfeld zowel voor- en nadelen aan en deze kunnen interessante inzichten verschaffen voor de Nederlandse praktijk.

Manoeuvreerruimte

Op het eerste gezicht lijkt zowel de planvorming en de organisatorische samenwerking top-down te worden bepaald. Door de wetgeving, de Franse cultuur en de context lijkt er sprake van een grote mate van determinisme in de planvorming en de organisatie van de samenwerking. Dit kan zowel positieve als negatieve invloeden hebben op het beoogde resultaat.

Uitvoeringspraktijk

Dat determinisme dat zijn oorsprong kent in de wetgeving lijkt ook door te werken in de uitvoeringspraktijk. Het proces van planvorming bij gebiedsontwikkeling van het eerste initiatief tot en met de eerste concreet gerealiseerde projecten duurt in beide landen gemiddeld ongeveer tien jaar. In Nederland wordt in de initiatieffase in een vrij korte tijd (laten we zeggen: een jaar) met een breed scala aan actoren en stakeholders een visie/strategie opgesteld. De daarop volgende periode beweegt deze visie mee met de tijd en haken actoren af en sluiten nieuwe actoren aan. In Frankrijk wordt er in de initiatieffase meer tijd genomen (laten we zeggen: twee jaar) om te komen tot een breed gedragen en gedetailleerde strategie voor de ontwikkeling. Vervolgens wordt er een vrij rigoureuze grens getrokken en wordt de strategie volgens afspraak in uitvoering gebracht. Leiderschap speelt daarbij in mijn ogen een belangrijke rol, om de risico's van het ontsporen van het project te beperken en resultaten op de korte en op de langere termijn zeker te stellen.

Vooraf determinisme, maar ook manoeuvreerruimte, zijn beladen termen die al snel ‘verkeerde’ beelden oproepen. Dit bleek ook tijdens de interviews. Ze waren vooral bedoeld om de aanwezige speelruimte die wordt bepaald door het institutionele systeem scherp te krijgen. De termen zijn in deze scriptie verder zoveel mogelijk vermeden en verworden tot het motto ‘spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden’.

Yanick le Meur – Directeur General Adjoint

Introductie

Yanick le Meur is de adjunct directeur (hierna te noemen: DGA) van de EPA ORSA. Hij vormt samen met de algemeen directeur (Jacques Touchefeu, hierna te noemen DG) en diens rechterhand (Renée-Claire Glichtzman) de driekoppige directie. Hij stuurt een aantal projecten op politiek / bestuurlijk niveau aan en is binnen de organisatie de schakel tussen beleid en uitvoering. De EPA ORSA bestaat uit vier directies;

1. Directie Financiën, Administratie en HR
2. Directie Communicatie & Marketing

3. Directie Strategie & Ontwikkeling
4. Directie Gebiedsontwikkeling & Projecten

Dit interview begint met een algemene beschouwing van de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling en de positionering van de OIN ORSA en hoe de EPA ORSA daarbinnen opereert.

Analyse en interpretatie

Positie en rol EPA ORSA

De EPA ORSA is 6 jaar geleden opgericht en heeft twee missies;

De eerste missie betreft de strategische ontwikkeling van het gebied van de OIN ORSA (een gebied van 71 vierkante kilometer) en het laten functioneren van de samenwerking van de vier lagen van de overheid. De tweede missie betreft het vervullen van de rol van uitvoeringsorganisatie en grondbedrijf.

Het is interessant dat de organisatie zowel verantwoordelijk is voor het opstellen van het beleid als voor de beleidsrealisatie en hoe daarin omgegaan wordt met de afstand tussen doelstelling en uitvoering zoals we die ook kennen uit de Nederlandse praktijk. We kunnen wellicht leren van de rol die de DGA daarin vervult tussen beleid en beleidsrealisatie binnen de organisatie. De organisatievorm van de EPA ORSA is wel door de Staat opgelegd, maar de manier van werken is dat niet!

Het programmabureau is een soort laboratorium waar in ieder geval is afgestapt van de top-down benadering van ruimtelijke planning, er wordt gezocht naar een sturingsprincipe dat past bij de "netwerksamenleving" (Castells, 1996) waarin het spanningsveld tussen een hiërarchisch georganiseerde overheid en een zich als een complex netwerk ontwikkelende samenleving dagelijks ervaarbaar is (Van Twist, 2010).

Er worden dus twee rollen gecombineerd in één organisatie. Dit is voor gebiedsontwikkeling in Frankrijk een bijzondere situatie. Normaal gesproken is het zo dat de gemeenten door de decentralisatie verantwoordelijk zijn voor hun eigen ruimtelijke ontwikkeling vastgelegd in hun PLU (Plan Local d'Urbanisme). De gemeenten in de regio Île-de-France maken dit plan binnen de kaders van het SDRIF (Schéma Directeur Région Île-de-France, dit is een plan vergelijkbaar met een provinciale structuurvisie) en in samenspraak met het Schéma de Transport. De ontwikkeling en realisatie van het PLU kan de gemeente op twee manieren doen, hetzij op regie en op eigen budget, hetzij door middel van uitbesteding aan of private of publieke partijen op basis van concessies. SEM (Société d'Economie Mixte) zijn de gebruikelijke bedrijven die zich op deze markt begeven. Het contract tussen de publieke partij en deze SEM bepaalt het programma en de prijs.

Op papier zijn het Schéma Directeur en het Plan Local d'Urbanisme directief in hetgeen moet worden gerealiseerd. De plannen spreken zich uit over de ruimtelijke kwaliteit, het programma en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. In de praktijk wordt het werkelijke programma vastgelegd op basis van onderhandelingen tussen de overheid en de SEM.

Bij de EPA ORSA doen we beide, we zijn opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat geldt overigens voor alle OIN die worden aangestuurd door een EPA. Die hebben allemaal een constructie dat ze zowel strategisch planontwikkelaar als uitvoerder/grondbedrijf zijn.

EPA ORSA wil plannen maken die reëel en haalbaar zijn. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de directie Strategie & Ontwikkeling. Aan de andere kant wil zij ervoor zorgen dat de plannen meer zijn dan een optelsom van wat de markt kan realiseren, de primaire rol van de directie Gebiedsontwikkeling & Projecten.

De DGA lijkt, door slim gebruik te maken van het schaalniveau van de OIN en daarmee de ambities naar een hoger plan te trekken, de rol van verbindingsofficier binnen EPA tussen de directie Strategie & Ontwikkeling en de directie Gebiedsontwikkeling & Projecten te vervullen. In deze dubbelrol zorgt hij voor de juiste verhouding tussen ambitie, potentie en risico (de spanning op de zijden van de driehoek van Van 't Verlaat (Van 't Verlaat, 2003; Van Randeraat, 2006)). Deze dubbelrol heeft de DGA en EPA ORSA niet alleen intern maar ook extern. In dat kader kan deze rol worden getypeerd als een “tussenfunctie” aan de rand van een bureaucratische organisatie (Van Twist et al., 2010).

EPA ORSA in de Franse context

Hoe is het in Frankrijk geregeld? We laten de grote infrastructuurprojecten buiten beschouwing, daar is de Staat met haar bekende partners aan zet. Dat geldt niet voor de stedelijke ontwikkeling van het land. De decentralisatie van de jaren '80 heeft die macht weggehaald bij de Staat en bij de gemeenten neergelegd. En vervolgens in het jaar 2000 in sommige gevallen bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ('intercommunalité'; zie hoofdstuk 2). Dat alles tegen een culturele en historische achtergrond van een politieke macht die extreem gecentraliseerd is. Dat kun je nog zien aan de wegenkaart van Frankrijk die dateert uit de tijd van Lodewijk XIV waar alle wegen als radialen naar Parijs leiden. En dat heeft nog steeds invloed op het functioneren van de stedelijke gebiedsontwikkeling in Frankrijk. Er heerst nog iets magisch rond de macht en de competentie van de Staat als het gaat om de ruimtelijke planning en stedelijke gebiedsontwikkeling.

Een ander voorbeeld van de Franse denkwijze die zich uitdrukt in een hiërarchische stedelijke ontwikkeling met boven aan de piramide het centrum is het Parijse metro systeem. Dat systeem is ook opgebouwd uit radiale openbaar vervoerslijnen naar het centrum van de stad. De consequentie daarvan is dat je altijd genoodzaakt bent door het centrum van Parijs te reizen als je van de ene voorstad naar de andere moet.

De laatste grote besluiten van de Staat voor gebiedsontwikkeling dateren uit de jaren zestig en zeventig toen de 'villes nouvelles' rondom Parijs zijn ontwikkeld. Het meest recente besluit van de Staat op het gebied van stedelijke ontwikkeling is het ANRU (Agence Nationale pour la Renovation Urbaine = Nationaal bureau voor stedelijke vernieuwing). De Staat heeft een programma opgezet om te komen tot sloop/nieuwbouw projecten van wijken uit de jaren 60 en 70 met veel sociale huurwoningen en daar een project- en programmabureau voor opgericht. Dit programma is op zeer autoritaire doch elegante wijze geïntroduceerd door de Staat. Het programma moet ervoor zorgen dat deze wijken weer worden opgenomen in het stedelijk weefsel en dat er woningen op de sociale huurmarkt gebracht worden die voldoen aan de eisen van deze tijd. Omdat de bevolking van Frankrijk groeit en er nog steeds een enorm tekort is aan sociale huurwoningen. Er bevinden zich als gevolg hiervan in het gebied van OIN ORSA sloppenwijken, voornamelijk veroorzaakt door migratie binnen de Schengen landen en dan met name vanuit Oost-Europa (Roemenen en Bulgaren).

Dit is de culturele basis, een sterk gecentraliseerde en autoritaire Staat, die de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling, om historisch gezien militaire redenen, met strenge regels dicteerde vanuit Parijs. Vervolgens verschuift deze macht, met de in de jaren '80 ingezette decentralisatie, via de regio's naar de gemeenten. De Staat trekt zich terug en bemoeit zich niet meer met de visie op de ruimtelijke ontwikkeling op de lagere schaalniveaus. De Staat concentreert zich op het schaalniveau van de regio. Het laatste SDRIF is tot stand gekomen op

basis van een stevige discussie tussen de Staat en de Regio Île-de-France met de Staat aan het roer⁷.

In de regio Île-de-France wonen ongeveer 12 miljoen mensen, dat is ongeveer 18 % van de bevolking en die is goed voor 28,7% van het BNP. Het is dus een regio die van groot belang is voor de welvaart van het land. Deze regio staat er echter niet goed voor, hij functioneert niet goed, is niet aangenaam om te leven en is niet attractief als vestigingsmilieu volgens de DGA. Inmiddels heeft de Staat ook de verantwoordelijkheid van het opstellen van het Schéma Directeur gedecentraliseerd en bij de regio neergelegd. Met als gevolg dat de regio als reactie daarop een heel andere werkwijze hanteert bij het opstellen van het SDRIF. De regio is eerst uitvoerig in gesprek gegaan met de departementen en de gemeenten als vertrekpunt voor het nieuwe plan en daarna pas met de Staat. Dit in tegenstelling tot wat wij ons volgens een hiërarchische logica voorstellen van het Franse planningsstelsel waar 'bovenop' beleid wordt bedacht wat 'onderin' bij lagere overheden en in de samenleving wordt gerealiseerd (Van Twist et al., 2010).

De Staat blijft dus op het schaalniveau van de regio met uitzondering van een aantal gebieden die van nationaal belang zijn en die achter blijven in de ontwikkeling. Daar heeft de Staat de OIN in het leven geroepen omdat de regio, het departement en de gemeenten het in die gebieden zonder de hulp van de Staat niet voor elkaar krijgen. Dat geldt ook voor de OIN ORSA waar door de de-industrialisatie sprake is van een vraagstuk van herstructurering en herontwikkeling. Het gaat om een gebied dat volledig stedelijk weefsel is, waar veel grond beschikbaar is, waar al een 'Schéma de Transport' voor is opgesteld (dus zorg voor bereikbaarheid en infrastructuur is gedekt), waar veel werkgelegenheid is en dat dichtbij Parijs ligt. Genoeg aanleiding voor de Staat om het als OIN aan te wijzen en te investeren in het gebied.

OIN zijn overigens een soort laboratoria. Het is niet overal op dezelfde manier georganiseerd. Wettelijk gezien kan binnen een OIN de Staat een plan ontwikkelen en dat opleggen aan de andere partijen (gemeente in PLU) om het op die manier uit te voeren. Dat kan wettelijk, maar het gebeurt eigenlijk nooit. Misschien een keer per jaar in heel Frankrijk en het kost 10 jaar proceduretijd.

We zien dus ook in Frankrijk een zich steeds verder terugtrekkende rijksoverheid in het veld van ruimtelijke planning. Hoewel de OIN vanuit het nationale belang van de ontwikkeling van het gebied worden gecreëerd, is het in de praktijk allang niet meer de Staat die de plannen maakt en deze uitrolt. Zeker de jongere EPA (zoals ORSA) zien we situationeel leiderschap en netwerksturing in plaats van autoritaire sturing van het proces.

"Macht"

In feite zijn er twee actoren binnen het institutionele systeem in Frankrijk die echt "macht" hebben. Dat is de president van de republiek en de burgemeester. Die hebben werkelijk invloed door hun positie in het systeem. Alle anderen hebben ook invloed; doen hun werk; worden betaald en kosten de maatschappij geld, maar deze twee actoren hebben echt "macht". Daarom wordt een project vrijwel nooit tot stand gebracht tegen de visie van de burgemeester in. Of er moet sprake zijn van een zeer autoritaire Staat. Maar in de praktijk is daar geen sprake van, want het functioneren van de Staat is gefundeerd op het parlement met de volksvertegenwoordigers en 80% van deze volksvertegenwoordigers in het parlement is ook burgemeester van een gemeente.

⁷ Overigens is er op dit moment een nieuw SDRIF in voorbereiding waar de rollen zijn omgedraaid en de aanpak een totaal andere is.

Dit is wel een heel belangrijk element om het functioneren van de Franse overheid te begrijpen. Er is dus sprake van dubbele petten en daarom zal de Staat vrijwel nooit een project tegen de wil van de burgemeester erdoor drukken. Een groot voordeel is dat er veel lokale kennis in het parlement zit en dat het parlement niet zal tornen aan de macht van de burgemeester, nooit!

De DGA zegt in dit verband: “Il y a ce qui est écrit et il y a la manière dont ca se met en place. Et il y a une disjonction assez forte. Donc on a toujours l’hypothèse d’un Etat directif, mais en fait on a pas la pratique d’un Etat directif. Et donc dans notre contexte á nous (OIN ORSA) c’est très éclairant. Puisqu’en fait on a un Conseil d’Administration (CA) dans lequel on a les quatre niveaux de puissance publique: Etat, Région, Département et les douze Communes. Chacun a un quart des voix. Ca reste une OIN (installée par l’Etat) mais on prend pas de décisions en dehors de notre CA.”

[Je hebt wat wettelijk is vastgelegd en je hebt hoe het werkelijk gaat in de praktijk. En daar zit nog al eens verschil tussen. De hypothese is een dirigistische en autoritaire Staat, maar in de praktijk is de Staat dat niet. In de context van de EPA ORSA is dat heel duidelijk. We hebben een regiораad waarin de vier lagen van de overheid allemaal een kwart van de stemmen hebben. Het blijft een OIN door de Staat in het leven geroepen maar er wordt geen enkele beslissing buiten de regiораad om genomen].

De mythe van het Franse planningssysteem die is gebaseerd op “een ideaaltypische bureaucratische organisatie die zich laat kenmerken door een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden als onderdeel van een verticale hiërarchie...” (Van Twist et al., 2010: 12) wordt hierdoor in een ander daglicht geplaatst. Want in de praktijk is EPA ORSA een “pragmatische machinebureaucratie: met de ontwerpkenmerken van de ideaaltypische bureaucratie die in allerlei concrete praktijken worden verenigd met de praktijk van alle dag, zowel van hoe het ‘binnen’ werkt als wat er ‘buiten’ wordt gevraagd” (Van Twist et al., 2010: 13)

EPA ORSA in de praktijk

Het is de taak van de EPA om beweging en verandering te veroorzaken en visies te ontwikkelen die realistisch zijn. We moeten dit doen in een dubbele dynamiek:

1. Verandering bewerkstellingen bij elke shareholder om op een hoger schaalniveau dan gebruikelijk te acteren en zijn belangen af te wegen (over de grenzen van het eigen gebied heen kijken);
2. Ervoor zorgen dat op hetzelfde moment dat elke shareholder zijn visie bijstelt voor zijn eigen projecten en zijn eigen besluitvormingsproces. Hij dat ook doet kijkend naar wat anderen bereid zijn te veranderen (streven naar wederzijdse afhankelijkheid).

Dat is een heel complex proces wat erg veel tijd kost. Het creëren van draagvlak bij alle shareholders voor het ambitiedocument, de visie kost gemiddeld wel 5 jaar als alles goed gaat. Maar na die 5 jaar, als men het met elkaar eens is geworden, gaat men ervoor. Het voordeel ervan is dat de visie en strategie blijft staan als een huis en dat iedereen weet waar hij/zij aan toe is en wat hem/haar te doen staat. Het nadeel is dat door dit zware systeem men moeite heeft om in te spelen op actualiteiten en de dynamiek. Zodra de akkoorden gesloten zijn concentreren we ons op de uitvoering van die akkoorden en zijn we minder gefocust op het opnieuw ter discussie stellen van hetgeen we aan het doen zijn en of dat nog wel aan de vraag beantwoordt.

In vergelijking met de Nederlandse situatie is men lang en gedetailleerd bezig met het tot stand brengen van een ambitiedocument, waaraan ook contracten zijn gekoppeld. De focus ligt op het einddoel, waarbij de vraag “zijn we nog wel op de goede weg?” langzaam buiten beeld raakt. Of zoals de DGA heel treffend zegt:

“Ce qui compte c’est le chemin”

Een erfenis van de traditie van de hiërarchische blauwdrukplanning terwijl tijdsgewricht en situatie om een meer open benaderingswijze van de ruimtelijke planning vragen.

Procesmanagement en projectmanagement

We hebben een visie nodig, maar de weg ernaartoe, daar draait het om en dat is de rol van EPA ORSA. We zijn op weg naar de stip op de horizon die vaak wordt gevisualiseerd door een stedenbouwkundig plan. Maar we zijn in feite op weg in een permanente zoektocht naar

combinaties om er te komen. Het is de rol van de EPA ORSA om de vier partijen in dit project mee te krijgen op deze permanente zoektocht. En dat kunnen we op twee manieren doen:

1. Op de ouderwetse dirigistische manier die past bij onze geschiedenis en cultuur van het land. Omdat we een door de Staat in het leven geroepen orgaan zijn en geld hebben kunnen we een visie ontwikkelen en deze top-down opleggen aan de lagere overheden. (Dit zal leiden tot grote discussie met de burgemeesters en hun PLU en tot blokkade van het proces).
2. Op een voor Franse begrippen nieuwe manier waarbij we met de visie voor de OIN in het achterhoofd, vormgegeven in het PSD en het CDD, zorgen voor beweging. Door alle shareholders in hetzelfde tempo te voorzien van dezelfde informatie met als belangrijkste doel het ambitieniveau omhoog krikken en qua omvang en tijdsplanning grote projecten op de agenda te krijgen.

Dus draagvlak creëren, niet op een autoritaire manier maar door samenwerking met de andere partijen.

Door de EPA ORSA wordt dus in samenwerking met de vier lagen van de overheid en op basis van twee belangrijke maar uiterst globale visiedocumenten steeds weer een stapje gezet in de richting van de stip op de horizon. Het draagvlak op politiek en ambtelijk niveau binnen de vier overheidslagen wordt gecreëerd door een verbindende positie in te nemen in het proces en echt tussen de partijen van de 'gouvernance à quatre quart' in te staan.

Van Twist typeert dit als een 'tussenfunctie' (Van Twist et al., 2010: 43):

"Tussenfuncties zijn functies binnen de organisatie van de bureaucratie, die niet passen bij de logica van diezelfde bureaucratie. Eerder hebben wij dergelijke functies omschreven als "functies die een verbinding pogen te leggen tussen de cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in de relatie tot de omgeving van de organisatie (Peeters c.s., 2008:7). In het kader van ons eerdere onderzoek naar de inrichting van de strategische functie bij de overheid (Van Twist c.s., 2007) ging het hierbij concreet om ambtenaren die de verbinding leggen tussen kennis en beleid ('boundary scanners'), tussen de eigen organisatie en het omgevingskrachtenveld ('boundary spanners'), tussen de politieke en ambtelijke rationaliteit, of tussen verschillende interne organisatorische kokers of barrières ('alignment')".

Afstand tussen doelstelling en uitvoering

De EPA ORSA is een 'Etablissement Public' van de Staat, maar opereert op eigen risico met eigen geld. In het projectgebied 'Les Ardoines' bijvoorbeeld zijn de percelen nu al behoorlijk duur. Doordat iedereen het 'Schéma de Transport' kent, het gebied niet ver van Parijs ligt en de projecten daadwerkelijk gestart zijn, zijn de grondprijzen flink gestegen de afgelopen jaren. Maar over tien jaar zijn die terreinen nog veel meer waard, op voorwaarde dat het 'Schéma de Transport' wordt uitgevoerd en EPA ORSA zich niet vergist heeft en er een markt is, dan is het een gebied waar nog geld kan worden verdiend. Niet direct maar wel over 10 tot 15 jaar. Daardoor vindt nu de discussie plaats tussen de Staat en de burgemeester wie op termijn de opbrengsten mag gaan incasseren (zie ook het interview met Isabelle Baraud-Serfaty over de metabalans van het project 'Les Ardoines'). Is dat EPA ORSA (de Staat) die het risico loopt en de gronden bouwrijp maakt of is dat de gemeente / de burgermeester die er zijn PLU voor aanpast en zijn raadsleden heeft weten mee te krijgen in het proces? Dat zijn erg moeilijke economische en politieke discussies.

In deze situatie is de EPA ORSA wel een autoritaire instantie die haar belang verdedigt. Want EPA ORSA neemt immers het risico en maakt de plannen. De burgemeester daarentegen zegt dat hij bereid is zijn PLU te wijzigen op een aantal voorwaarden. In dat spel bevindt het project 'Les Ardoines' zich op dit moment.

Er zit een majeure onvolkomenheid in het Franse planningssysteem. De partijen verplichten zichzelf de onderhandelingen over de verdeling van de kosten en opbrengsten van het eindproduct af te ronden al voordat de ontwikkeling begonnen is.

“We onderhandelen over fictie en investeren daar heel veel tijd in”

Met ‘fictie’ wordt hier bedoeld op het masterplan voor het project. Zo’n plan is ook een andere werkelijkheid, maar in het domein van gebiedsontwikkeling is het meer een politieke ideologie dan fictie.

De discussie zou zich veel meer moeten concentreren op hetgeen er vandaag gedaan moet worden zodat morgen zichtbaar wordt dat er iets gebeurt. Er wordt te veel gewerkt met het beeld van hoe het eruit zal zien over 40 jaar. Alle programmatische overeenkomsten worden daarop afgestemd. Met een focus op het moment dat het grote geld binnen gaat stromen.

Dat is een onvolkomenheid van het Franse systeem. De crisis benadrukt deze onvolkomenheid. Het laat zien dat EPA ORSA nog niet het vermogen van complexe systemen heeft om deze processen in onderlinge verbinding effectief te sturen door het onontkoombare tussen haar intentie en het systeem waarin zij handelt (Teisman, 2005: 167).

Het betrekken van de (markt) omgeving

Daarom worden in dit stadium (bij ‘Les Ardoines’) de toekomstige kopers van de percelen (de projectontwikkelaars) betrokken in deelgebieden en worden samen met hen de plannen verder ontwikkeld. Dat is voor Franse begrippen heel innovatief want men is gewend dat de overheid de plannen maakt, de grond bouwrijp maakt en de grond verkoopt aan ontwikkelaars die de plannen willen bouwen. Dit is een zeer actieve vorm van grondpolitiek waarin de overheid plant en bepaalt wat er mag worden gebouwd met, net als in Nederland, een onteigeningssysteem achter de hand. Deze grondpolitiek werkt goed als er veel overheidsgeld beschikbaar is, als er een sterke politieke macht is en in gebieden waar de marktvraag evident is. Op dit moment bevindt de EPA ORSA zich in de tegenovergestelde situatie. Er is geen sterke politieke macht mede door de OIN en de ‘gouvernance à quatre quart’ en er is veel wisseling in de politieke macht door de vele verkiezingen in de verschillende lagen van de overheid. Er is geen vanzelfsprekende marktvraag, de gronden zijn niet zomaar winstgevend maar moeten dat gemaakt worden en er is geen geld meer in de kas.

EPA ORSA laat het hoge ambitieniveau niet varen, in tegendeel. Het ‘Schéma de Transport’ is een mooie kans en geeft krediet aan het project en garandeert de relatieve nabijheid van Parijs en het vliegveld Orly in de toekomst. Daarom wordt aan de potentiële kopers voorgesteld om in nauwe samenwerking de plannen te maken en te onderhandelen over de manier van realiseren. Niet alle gronden worden door EPA ORSA verworven, maar ook daarover worden afspraken gemaakt binnen de gezamenlijk op te stellen plannen voor deelgebieden.

“Er is, met andere woorden, behoefte aan een alternatief voor sturing langs financiële prikkels: een ontwikkeling van sturen door financiële investeringen en interventies naar sturen zonder geld” (Van Twist et al., 2010: 21).

Leiderschap

Op de vraag bij wie het leiderschap van de strategische ontwikkeling van het gebied ligt, wordt zonder twijfel geantwoord dat het leiderschap ligt bij de Directeur General van EPA ORSA (DG, Jacques Touchefeu) samen met zijn mensen. Daarbij wordt aangegeven dat er erg wordt gelet op delen van het leiderschap met de ambtelijke diensten van de gemeenten en met de markt. Dit gedeelde leiderschap heeft drie dimensies; ‘stedelijke cultuur’, ‘ambitie & visie’ en ‘uitvoering’.

A. Binnen de dimensie ‘stedelijke cultuur’ doet het programmabureau twee dingen:

1. Er wordt aan binnenstedelijke verdichting en herstructurering gedaan zonder het stedelijk weefsel ingrijpend te veranderen en gebruik te maken van de bestaande percelen. “We maken meer en we maken het beter” (Faubourgs);
2. Er wordt aan stedelijke herontwikkeling gedaan. De voormalige industriële terreinen worden opnieuw verkaveld en er wordt een nieuw stedelijk weefsel geïntroduceerd, een nieuw type vastgoed ontwikkeling en een nieuwe architectuur (Importations).

Dus zoals de DGA heel treffend, niet te vertalen, maar wel enigszins te omschrijven, zegt:

“Faubourgs et Importations”.

B. De dimensie ‘ambitie & visie’ van het leiderschap komt neer op de grootte en de looptijd van de projecten die door EPA ORSA worden geëntameerd. De omvang en de looptijd van deze OIN en van de deelprojecten is dusdanig groot en lang dat die projecten niet van de grond komen zonder het leiderschap van de EPA!

“L’ampleur du projet”

C. Wat betreft de uitvoering is het belangrijk om te laten zien dat er ook echt iets gebeurt! Dat het niet bij overleggen, het opstellen van plannen en het sluiten van overeenkomsten blijft.

“Il faut faire”.

Zowel op het formele als op het informele vlak zijn naast de DG van de EPA ORSA de 12 burgemeesters sleutelfiguren in de projecten. Met hen en hun ambtelijke diensten worden de vier vergaderingen (per jaar) van de regioraad (Conseil d’Administration) voorbereid en wordt er gewerkt naar unanieme besluiten door die raad. In dat proces is de EPA een beetje de blikopener voor de burgemeesters. De mensen van EPA zitten echt tussen de Staat en de gemeenten in als cement en katalysator. Daarnaast heb je nog de regio en het departement. Die moeten vooral mee worden genomen in het proces tussen de Staat en de gemeente. EPA heeft de rol van een regisseur van een film of een dirigent van een orkest, zo kan ook het leiderschap worden getypeerd.

We zouden het leiderschap dat wordt gehanteerd door de DG en zijn programmabureau EPA ORSA kunnen typeren als een “situationeel” (Hersey, 1987) en gedeeld leiderschap. Formeel is de DG de leider, maar de manier van werken en de netwerksturing van EPA ORSA in de ‘gouvernance à quatre quart’ maakt het leiderschap situationeel en gedeeld met de share- en stakeholders.

Het leiderschap van de DG van EPA ORSA en van EPA ORSA zelf komt tot uiting in een visie op de inhoud met veel begrip voor de bestaande situatie in het gebied. Het toont zich in een hoog maar ook realistisch ambitieniveau gekoppeld aan de beschikbare middelen. In het planproces en voor het verkrijgen van draagvlak wordt dit ambitieniveau slim ingezet in combinatie met de enorme omvang en looptijd van het project. Parallel daaraan wordt er ook uitgevoerd, hetgeen een positieve bijdrage levert aan de geloofwaardigheid van het leiderschap.

Plaatsen we de DG in de rol van “tussenfunctie” (Van Twist et al., 2010), in dit geval in de rol tussen de overheden en tegelijkertijd tussen hun politieke en hun ambtelijke laag in en beschouwen we hem als de personificatie van de bestuurlijk leider van een project in de initiatieffase, dan kunnen we dit situationele en gedeelde leiderschap het beste typeren door een observerende en vooral inspirerende leiderschapsstijl (Teunissen, 2012).

De DG van de EPA ORSA is een hoge rijksambtenaar die voor deze functie is benoemd door de minister. Het is een baan waarbij je veel in de schijnwerpers staat. De DG kan van de ene op de andere dag overgeplaatst of vervangen worden door de minister zonder dat de burgemeesters van de twaalf gemeenten daarover iets te zeggen hebben. Hij verricht dus heel belangrijk werk

voor het project in nauwe samenwerking met de burgemeesters, maar zij kunnen van het ene op het andere moment worden geconfronteerd met een andere persoon op die positie.

De kracht van het gedeelde leiderschap zoals door EPA wordt gehanteerd kan van de ene op de andere dag teniet worden gedaan door ingrijpen van de minister. Met een groot risico voor verlies van draagvlak en opgebouwd vertrouwen binnen de ‘gouvernance à quatre quart’ kan eenzijdig vanuit de politiek namelijk een besluit, zoals het vervangen van de DG, worden genomen. Hier komt toch de autoritaire Staat met de politiek aan de top van de piramide weer om de hoek kijken, waarin de EPA belast is met de uitvoering van de politieke wil van de minister vanuit een dienende rol en niet met de uitvoering van een eigenstandige wil (Van Twist et al., 2010: 12)!

Speelruimte

Aan de ene kant heeft EPA ORSA heel veel speelruimte en aan de andere kant heeft het bureau dat heel weinig. Wat betreft het vormgeven van het project, het ambitieniveau, de visie en het programma heeft het bureau heel veel speelruimte. Er wordt namelijk onderhandeld met de burgemeester over zijn PLU. Om de burgemeester zover te krijgen dat hij zijn PLU aanpast, moet hij ervan worden overtuigd dat die wijziging hem stemmen oplevert zodat hij herkozen kan worden (zo werkt het Franse systeem). Er is heel veel speelruimte want in de onderhandelingen kan worden gespeeld met de inhoud van het project, het ambitieniveau en het programma.

Die ruimte is er echter niet op het gebied van het vrijspelen van middelen. Want voor het vrijspelen en beschikbaar stellen van middelen is EPA ORSA afhankelijk van de minister van Financiën! Het is niet de minister van Ruimtelijke Ontwikkeling die daarover beslist. Daar is de speelruimte afhankelijk van de capaciteit van Jacques Touchefeu om te onderhandelen met die minister. Want die onderhandelingen voert hij en worden niet door de burgemeester gevoerd. Dat is balanceren op een smalle richel.

Het is voor EPA ORSA steeds balanceren tussen deze twee zonder het project op het spel te zetten. Daarbij komt dat Le Grand Pari(s) en het ‘Schéma de Transport’ de kindjes zijn van de regering Sarkozy. Met de regering Hollande is het op dit moment nog niet duidelijk hoeveel geld er beschikbaar blijft voor de uitvoering van het ‘Schéma de Transport’ en dat is een zeer bepalende factor voor het verdienmodel van de projecten rondom deze nieuwe openbaar vervoerlijnen. De Staat spreekt zich daar op dit moment niet over uit.

Worden er dan specifieke zaken ondernomen om de shareholders aan boord te houden? Nee, maar in het overlegcircuit zorgen we er wel voor dat de burgemeesters al in hun eigen arena hebben gesproken en besloten voordat het besloten wordt in de CA. Formeel hebben de burgemeesters namelijk de mogelijkheid afwijkend van het besluit van de CA te besluiten of te handelen. Dit wordt voorkomen door eerst volledig draagvlak en besluiten op gemeentelijk niveau te halen voordat in de CA wordt besloten.

Inhoudelijk is de speelruimte in het project door de globale kaders heel groot voor de EPA ORSA. Er kan in overleg met de vier overheidslagen veel bereikt worden zonder dat men afhankelijk is van de Staat. Zodra het echter over de middelen gaat, over de financiering van de projecten blijkt ineens de Staat nog steeds een zware stem te hebben omdat de minister van Financiën het budget beschikbaar stelt. Voorzichtig kan worden geconcludeerd dat het toch de Staat is die uiteindelijk de plannen van bovenaf stuurt, immers: ‘Wie betaalt die bepaalt!’.

In het handelen van de EPA ORSA zien we tegelijkertijd dat ook in Frankrijk de situatie verandert en er een ontwikkeling plaats vindt naar “sturen zonder geld”. Van Twist (2010: 19) stelt dat om in die situatie tot beleidsuitvoering te komen netwerksturing in potentie een belangrijk rol speelt omdat de overheid dan niet zelf aan zet is maar partijen ondersteunt zich te organiseren. EPA ORSA stuurt duidelijk in het netwerk van de ‘gouvernance à quatre quart’ om de hoge ambities met minder beschikbaar geld toch te realiseren.

Anne Beekhuizen – Chargée de la communication

Introductie

Anne Beekhuizen – Chargée de la communication is een van de communicatieadviseurs van de EPA ORSA. Haar achternaam duidt op Nederlandse voorouders, wat inderdaad het geval is maar in het kader van dit onderzoek is dit een toevalligheid. Zij is verantwoordelijk voor de communicatie van het gehele project en is daarnaast nauw betrokken bij een aantal deelprojecten waaronder 'Les Ardoines'. Zij werkt bij de directie Communicatie & Marketing van de EPA ORSA en rapporteert aan Hugues Larnaudie - Directeur Communicatie.

Analyse en interpretatie

'Gouvernance'

Zoals al beschreven bestaat het 'gouvernance' stelsel uit vier lagen (Rijk, regio, departement en gemeenten). De EPA ORSA is verantwoordelijk voor deze 'gouvernance'. De EPA is gecreëerd door de Staat. De Staat heeft dus dit systeem bepaald. De voorbereiding van de vergadering van de CA (Conseil d'Administration), waarin de vier lagen zijn vertegenwoordigd, vindt plaats door DG van de EPA ORSA in samenwerking met zijn team. De partijen kunnen gedwongen worden mee te werken, maar dat gebeurt eigenlijk zelden. Wat wel het geval is, is dat er gemeenten zijn die wel binnen het plangebied de OIN ORSA vallen, maar die binnen hun grenzen geen projecten hebben die formeel onderdeel uitmaken van de OIN en dat zal ook de komende jaren zo blijven. Er spelen wel ruimtelijke projecten in deze gemeenten, maar die vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de EPA ORSA. Zij doen hun eigen projecten.

Het leven van de EPA ORSA wordt bepaald door de vier vergaderingen van de CA per jaar. De besluitvorming is als volgt: Ter voorbereiding op de vergadering van de CA wordt een aantal voorbereidende werkbijeenkomsten georganiseerd door de EPA. De eerste bijeenkomst is een werkatelier van de 'directeurs de services' (directeuren van de ambtelijke diensten met hun adviseurs) gevolgd door een bijeenkomst met de burgemeesters. Dit is een cyclisch proces. Parallel aan dit proces spreekt de DG van de EPA ORSA met alle burgemeesters individueel over de agenda en de besluiten van de volgende vergadering van de CA. De DG bepaalt timing van agendering met instemming van de burgemeester. Dankzij dit enorme voorbereidende werk op zowel ambtelijk als ook bestuurlijk niveau door DG met zijn mensen worden de besluiten in de CA allemaal unaniem genomen.

Aan de ene kant kan worden vastgesteld dat het bestuurlijk besluitvormingsproces vrij rigide en gesloten in elkaar steekt. Aan de andere kant wordt de positie van de EPA als private partij tussen de vier lagen en het leiderschap van de DG optimaal benut voor de sturing in het netwerk.

Want de vergaderingen van de CA worden immers keurig volgens de formele route voorbereid en tegelijkertijd wordt er een strijd gevoerd om geld en conflicterende doelen in een informele setting. In die strijd, zo stelt Van Twist (2010: 33), gelden "de wetten van de straat; handigheid, impliciet vertrouwen en ondernemerschap" en die zijn EPA ORSA wel toevertrouwd.

Leiderschap.

Binnen deze bureaucratisch hiërarchische grenzen ziet het leiderschap er als volgt uit. Het leiderschap van de DG is zeer belangrijk voor agendering en draagvlak op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Hoewel hij formeel de positie heeft (hij is naast zijn directe assistente de enige ambtenaar binnen de EPA ORSA, een rijksambtenaar die is aangesteld door de minister) de agenda te bepalen, kiest hij heel bewust voor de dialoog en het creëren van draagvlak.

Het is opvallend dat met het ter sprake brengen van de term ‘leiderschap’ er meteen wordt gedacht aan hiërarchisch leiderschap terwijl de EPA ORSA en de DG niet op die manier opereren. Het laat zien dat de vanzelfsprekendheid van het hanteren van deze leiderschapsstijl diep geworteld zit en waarschijnlijk een erfenis is van de Franse cultuur.

Afstand tussen doelstelling en uitvoering

EPA ORSA heeft een taak als strategisch ontwikkelaar van het gebied en daarnaast is EPA ORSA ook de uitvoeringsorganisatie en het grondbedrijf. De DG is eindverantwoordelijke en stuurt de strategische ontwikkeling van het gehele gebied aan en is verantwoordelijk voor het meenemen van de verschillende acteurs. De DGA is verantwoordelijk voor de projectleiding van concrete projecten binnen de strategie voor het gehele gebied en concentreert zich in die projecten op de politieke netwerksturing.

Als we het proces van GO (gebiedsontwikkeling) van ongeveer 10 jaar van initiatief tot realisatie vergelijken dan zien we dat de beleidsdocumenten die worden geproduceerd door de ‘direction de stratégie’ veelal ambitiedocumenten zijn in de vorm van een masterplan. Met deze documenten onder de arm worden de projecten door de EPA gestuurd, maar het masterplan (PSD) heeft geen juridische status. Daarbij komt dat deze strategieën vaak voor het gehele plangebied van 71 vierkante kilometer worden opgesteld. Op de vraag of de strategie voor het gehele gebied directief voor de projecten op lagere schaalniveau is, wordt geantwoord dat het plan dusdanig globaal is dat er nog veel mogelijk is op lagere schaalniveaus.

Hoewel er eerst een misverstand ontstond tussen interviewer en geïnterviewde over het schaalniveau lijkt de principiële afstand tussen doelstelling en uitvoering in deze casus veel overeenkomsten te hebben met de Nederlandse praktijk. Ondanks het feit dat de plannen directief van karakter zijn op papier, blijkt er op lager schaalniveau in de praktijk nog veel mogelijk en kan er in de projecten maatwerk op locatie worden geleverd.

Er lijkt ook bij dit project sprake te zijn van een logische sequentie van abstract naar gedetailleerd in de plannen en van een principiële afstand tussen het plan en de uitvoering. De logische sequentie (Van Twist et al., 2010: 41) gaat uit van een lineaire gedachtegang waar alles in elkaars verlengde ligt. Dat actoren op basis van doelen, omgevingsfactoren en beschikbare instrumenten een logische keuze zullen maken. Maar een masterplan is, in tegenstelling tot het bestemmingsplan, geen directief plan maar een momentopname in een cyclisch proces als resultaat van ontwerp- en onderhandelingsessies. Het plan heeft vooral ook waarde in de communicatie naar de stake- en shareholders en kan inspelen op de marktvragen van het moment (Wigmans, 2010).

Het betrekken van de (markt) omgeving

Worden de burgers al betrokken bij de plan- en strategievorming, bijvoorbeeld bij het tot stand komen van de PSD? Nee, alleen de raadsleden, de burgemeester en wethouders en de ambtelijke diensten worden betrokken. De burgemeesters hebben noch formeel noch informeel contact gehad over de strategie voor het gebied. Dat gebeurt op het schaalniveau van de projecten. Het draagvlak op het schaalniveau van de regio (OIN ORSA) wordt gecreëerd door de EPA in samenwerking met de politieke en ambtelijke vertegenwoordiging van het rijk, de regio, het departement en de gemeenten. De DG en de burgemeester spelen daarbij een cruciale rol.

“On passe jamais par dessus l’ échelle de la ville”.

Bewoners blijven lang buiten beeld, wel wordt er gesproken met de partijen van de OIN maar niet directief vanuit de Staat. Het contact met de burgers vindt eigenlijk pas plaats bij het creëren van de ZAC. In de praktijk is dit min of meer een verplicht nummer wat weinig toevoegt en/of beweging veroorzaakt in de projecten. In de projecten geeft men de illusie dat men invloed uit kan oefenen, maar eigenlijk is alles al vastgelegd in de plannen die worden gepresenteerd. De inspraak voor de projecten binnen de OIN ORSA speelt zich dus meer af met de raadsleden, de burgemeesters en de ambtelijke diensten dan met de bewoners en gebruikers van het gebied. Er

is geen formeel contact met de burgers vanuit de gemeente. Informeel is er uiteraard wel contact tussen raadsleden en burgers.

Door EPA wordt geen gebruik gemaakt van social media als Facebook en Twitter voor de communicatie over het project. Er wordt alleen gebruik gemaakt van institutionele communicatie. Naar burgers toe gebeurt dit pas bij de voorbereiding van de uitvoering van projecten en bij het tot stand brengen van de ZAC. De schaal en de planhorizon van het project (OIN ORSA) staan veel te ver af van de belangen en dagelijkse besommingen van de bewoners en gebruikers van dit gebied. Er zijn ook geen bottom-up initiatieven bekend die gebruik maken van social media.

Dit is wel vergelijkbaar met onze traditionele inspraak zoals vastgelegd in de wet op de ruimtelijke ordening en in inspraakverordeningen van gemeenten. Een veel gehoorde uitspraak tijdens dergelijke bijeenkomsten in Nederland: 'De inspraak is een wassen neus, alles is toch al bedacht en ligt allang vast'. Hier is dus wel sprake van een zekere vorm van hiërarchische top-down ruimtelijke planning. Het plan wordt dan wel niet bepaald door de Staat, maar komt in goed overleg tussen de vier overheidslagen tot stand, met daarin een sleutelrol in een intermediaire functie voor de EPA ORSA. Want de 'gouvernance à quatre quart' vereist een dergelijke functie die de binnenwerelden van de vier hiërarchisch georganiseerde overheidslagen verbindt met de rizomatische netwerken van de samenleving (Van Twist et al., 2010). Het gat tussen burger en politiek is, in vergelijking met Nederland, nog steeds groot in Frankrijk, in ieder geval binnen deze OIN ORSA en wordt door deze intermediaire functie niet weggenomen.

Speelruimte

De speelruimte is beperkt want veel is vastgelegd en geregeld in wetten en protocollen. De visie (EPA ORSA, 2009) geeft wel degelijk speelruimte, maar het gehele gebied is wel bestaand stedelijk gebied en dat is een zeer bepalende factor die beperkend werkt op de 'marge de manoeuvre'. Het is een heel goed functionerend bedrijven- en industriegebied. Er is ook vrij veel zware industrie. Er is geen sprake van verlaten braakliggende terreinen die liggen te wachten op herontwikkeling ('des friches'). De visie voor het gehele gebied en de ambities moeten de gemeenten helpen de projecten verder te brengen. De EPA is door de Staat gecreëerd en hanteert een op papier formele en autoritaire werkwijze. De besluiten van de CA zijn daarbij bindend voor de burgemeesters van de verschillende gemeenten. Echter is er in de praktijk nog wel speelruimte voor de burgemeester. Als het puntje bij paaltje komt kan een burgemeester voor zijn eigen belang gaan en contrair gaan met een besluit van de CA, daar staat geen sanctie op. Maar alle besluiten van de CA worden uitgebreid voorbereid met de burgemeester en de diensten dat het draagvlak dusdanig is dat er tot nu toe nog geen contraire besluiten door de burgemeesters zijn genomen.

De mate van speelruimte is op verschillende manieren te beoordelen. Inhoudelijk is de ruimte aan de ene kant beperkt omdat alles is vastgelegd in protocollen en wetten, maar aan de andere kant geeft het strategische masterplan voor het gebied nog heel veel ruimte voor locale interpretatie en oplossingen. Tevens schept de actuele situatie van het gebied heel veel randvoorwaarden die de inhoudelijke speelruimte weer inperken. Procesmatig is de speelruimte voor de betrokken overheden formeel heel groot omdat er geen sancties op staan. De besluiten worden echter dusdanig grondig voorbereid dat uiteindelijk alle speelruimte in feite is weggenomen.

Odile Dubois-Joye – chef de projet PNRQAD

Introductie

Odile Dubois-Joye – chef de projet PNRQAD is projectleider van dit specifieke project in Villeneuve-Saint-Georges aan de zuidoostzijde van het plangebied. Zij geeft daarom antwoord op de vragen vanuit haar operationele rol en ervaring als projectleider van de herstructurering van

het oude centrum van Villeneuve-Saint-Georges. Het project is onderdeel van de OIN ORSA en valt daarnaast onder het regiem van PNRQAD (‘Programme National de Requalification des Quartiers Anciens et Dégradés’ op basis van de wet Mole en de wet Boutin).

PNRQAD Villeneuve-Saint-Georges

Inleiding

Een PNRQAD is een project waarbij met subsidie van de rijksoverheid (ministerie van volkshuisvesting) oude en vervallen stadscentra worden opgeknapt.

Het oude centrum van Villeneuve-Saint-Georges verkeert in vervallen toestand. De woningen zijn van slechte kwaliteit, hebben veel achterstallig onderhoud. Daardoor staan ook de voorzieningen en de detailhandel onder druk. Het project voorziet in het grotendeels slopen en opnieuw opbouwen van het oude centrum. Het proces is extra gecompliceerd omdat het gaat om de herontwikkeling van een beschermd stadsgezicht.

Kracht

Zoals gezegd, het gebied is er niet best aan toe, maar het heeft zeker een aantal sterke punten. Het betreft een karakteristiek oud centrum gelegen op de plek waar de rivier de Seine en de rivier de Yerre bij elkaar komen. Het plaatsje ligt in een prachtig landschap en de architecturale en stedenbouwkundige erfenis is van hoge kwaliteit. Het plaatsje is goed bereikbaar en het Gare de Lyon in Parijs is in twaalf minuten te bereiken met de RER D.



Afbeelding 12 Positie in ORSA (bron: www.epa-orsa.fr)

Doelstellingen

Het project strijdt tegen de slechte woonomstandigheden, er wordt nieuwe woningbouw gerealiseerd. Bestaande bebouwing wordt gerenoveerd, de openbare ruimte wordt opgeknapt, sommige bouwblokken worden herontwikkeld en er worden nieuwe bedrijven en voorzieningen gehuisvest. Het project moet de neerwaartse spiraal waarin het gebied zich bevindt gaan keren en de sterke punten van het gebied weer in hun waarde herstellen en optimaal gebruiken. De belangrijkste ingrepen die worden voorzien zijn:

- Nieuwe huisvesting realiseren die voldoet aan de eisen van de huidige tijd;
- Het erfgoed in ere herstellen en de waarde ervan benutten;
- Bedrijven, detailhandel en dienstverlening naar het centrum trekken;
- De slechtste bouwblokken herontwikkelen;
- De hoofdontsluiting en de aanhaking op de RN6 (provinciale weg) verbeteren en veilig maken voor langzaam verkeer;
- Bepaalde publieke diensten reorganiseren;
- Het functioneren van het stationsgebied verbeteren en veiliger maken voor langzaam verkeer;
- Op de langere termijn een betere aansluiting op het landschap maken door de kades van de Seine weer toegankelijk te maken voor publiek en er recreatieve voorzieningen te realiseren.

Dit moet leiden tot een hernieuwd centrum van Villeneuve-Saint-Georges met 500 nieuwe woningen en appartementen en 160 gerenoveerde appartementen. 50 % daarvan in de sociale

sector en primair bestemd om de huidige bewoners te herhuisvesten (EPA ORSA, 2011b; EPA ORSA, 2012a; EPA ORSA, 2012b).

Deze omschrijving van het project laat een aanpak zien die essentieel anders is dan ons beeld van de Franse planningstraditie. Er wordt gewerkt vanuit de kracht van het gebied in samenwerking met overheden en bedrijven in het gebied. De strategie voor het gebied dient het rijks-, het regionale en het lokale belang!



Afbeelding 13 Villeneuve-Saint-Georges (bron: www.epa-orsa.fr)

Analyse en interpretatie

Inleiding

We hebben in Frankrijk te maken met een hiërarchische situatie met een strak stelsel van normen. Onze wetgeving is erg normatief. De regels worden steeds gedetailleerder richting de uitvoering van projecten. Het is dus op papier heel formeel, maar in de praktijk gebeurt er veel in het informele circuit zoals hierna zal blijken.

Normatief of contractueel

Voor dit project in Villeneuve-Saint-Georges is een samenwerkingsverband opgericht tussen de regio Île-de-France, het departement Val-de-Marne, de gemeente Villeneuve-Saint-Georges, de ANRU (Agence National pour la Rénovation Urbaine) en de ANAH (Agence National de l'Habitat). Voor dit samenwerkingsverband is de EPA ORSA de uitvoeringsorganisatie omdat deze gemeente binnen de OIN ORSA valt. De situatie in deze gebieden is dusdanig slecht dat het voor ontwikkelaars en andere partijen niet haalbaar is om deze projecten op te pakken zonder flinke subsidies van het rijk. Het is een voorbeeld van aan de ene kant een normatief project (hiërarchie) en aan de andere kant een contractueel project (wederzijdse verbanden en belangen). In dit geval is het gebied ook nog eens een beschermd stadsgezicht en dan moet er in overleg met de ABF (Architect de Bâtiments de France = Rijksbouwmeester) gekomen worden tot een zogenaamde ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architecturale, Urbain et Paysage), omdat anders de sloop van deze bouwblokken niet is toegestaan. De door EPA ORSA ingehuurd architect/stedenbouwkundige speelt een sleutelrol in dit project zowel richting

bewoners als ook richting ABF. Het is de taak van de architect samen met EPA om de bewoners, de politici en de ABF te overtuigen van de kwaliteiten en het belang van het project. Het project is leidend voor het vastleggen van de regels en normen. De bewoners worden vanaf het eerste initiatief bij de planvorming betrokken.

“La norme vient après le projet et la concertation est permanente.”

Door middel van het creëren van draagvlak bij de verschillende spelers in het veld en het continu betrekken van de zittende bewoners bij het project zijn niet zozeer de normen bepalend voor de projectinhoud, maar worden lopende dit proces de normen samen gemaakt. Met andere woorden: ondanks een dirigistische formele omgeving een zeer informele werkwijze van planvorming.

Relatie PSD ORSA met PNRQAD Villeneuve-Saint-Georges.

Het PSD is niet directief voor de PNRQAD. In het PSD wordt de visie en de ambities voor het gehele gebied uiteengezet. Het PNRQAD probeert zoveel mogelijk bij te dragen aan deze ambities. De overeenkomst die in het kader van de PNRQAD tussen de verschillende partijen is gesloten is directief voor het project, veel meer dan dat het PSD dat is. Het Rijk drukt een zware stempel op de PNRQAD omdat de stuurgroep wordt gevormd door de burgemeester en de prefect van het departement.

Het dirigistische karakter drukt zich vooral uit binnen de kaders van de formele planningsdocumenten. Het is geen garantie voor een dirigistische uitvoeringspraktijk.

Het betrekken van de (markt) omgeving

De private partijen worden niet formeel bij dit project betrokken voordat de publieke sector de kaders heeft vastgesteld. Gedurende de ontwikkeling van het plan wordt wel regelmatig “de thermometer” erin gestopt en worden ontwikkelaars geconsulteerd om de marktkwaliteit van het project te toetsen. Het betreft een marktconsultatie die vrijblijvend van karakter is. In dit project is men ook nog eens gebonden aan een 50/50 verdeling sociaal/vrije sector. Het is dusdanig moeilijk om deze projecten, zelfs met de subsidie van ANAH, financieel sluitend te krijgen, dat een deel van het programma door de publieke sector zelf wordt ontwikkeld en na een aantal jaren wordt verkocht. Een deel van de subsidies van de ANAH, die normaal gesproken bedoeld zijn voor de privé sector, gaan naar de EPA omdat het voor ontwikkelaars eenvoudigweg niet haalbaar is om te investeren in dergelijke projecten (zelfs met de subsidie).

De overheid heeft een zeer bepalende rol in deze projecten. Ze is subsidieverstrekker, subsidiënt, opdrachtgever, planontwikkelaar, vastgoedontwikkelaar en uitvoerder van de operatie. Toch zijn er private partijen die in het kielzog van de overheid graag investeren in het gebied

Knoppen om aan te draaien

Er is een netwerk van bepaalde ontwikkelaars die gespecialiseerd zijn in de herontwikkeling van oude centra. Er is tevens sprake van voorselectie in het ‘informele’ circuit. In gesprekken wordt voorgesorteerd op bepaalde partijen die de voorkeur genieten.

Het programma is directief want de 50/50 verdeling is een harde eis van de ANAH voor het verkrijgen van de subsidie. Daarnaast moet het programma passen in het PLH, dat is het programma van de gemeente (lees de burgemeester, de burgemeester wordt herkozen op basis van de resultaten behaald in het PLH en het PLU, zie le Meur). Toch staan ‘corporaties’ in de rij om de sociale woningen te mogen ontwikkelen omdat er een enorme vraag naar sociale huurwoningen is in Frankrijk. Zelfs op locaties langs het spoor en onder aanvliegroutes van Orly zijn projecten te realiseren vanwege het enorme tekort in deze regio aan kwalitatief goede

sociale huurwoningen. Wantlocatie, locatie, locatie...dichtbij Parijs en centraal in Île-de-France!

Tot voor kort waren de effecten van de crisis nog niet of nauwelijks te ervaren in de regio Île-de-France maar sinds het eerste kwartaal van 2012 zie je ook in deze regio het effect ervan. De prijzen stabiliseren zich en het aantal verkopen is dalende sinds begin 2012.

Men kan verwachten dat het starre Franse planningssysteem daardoor steeds meer op haar grenzen stuit omdat men noodgedwongen dat moet gaan realiseren waar in de markt effectieve vraag is. Waar men voorheen een luxe positie had en toch wel werd afgenomen wat er in het beleid werd opgeschreven en vervolgens door de markt werd gerealiseerd, zien we ook hier net als in Nederland de opkomst van een vraaggestuurde markt en planning.

'Gouvernance'

Het project PNRQAD Villeneuve-Saint-Georges betreft uitvoering van een nationaal programma binnen het kader van de OIN ORSA en wordt aangestuurd door de stad en de EPA ORSA. Om grip te krijgen op deze complexe situatie (een regeling binnen een regeling) is er een protocol opgesteld waarin de afspraken over het projectmanagement zijn vastgelegd. Daarin staat precies beschreven wie op welk moment wat doet. Dit zijn afspraken tussen de vier lagen van de overheid specifiek voor dit project.

Dit protocol heeft een uitgebreide route doorlopen voor het verkrijgen van draagvlak en vaststellingsbesluiten. Er is veel over gediscussieerd tussen EPA en de gemeente zowel op politiek als op ambtelijk niveau. Het is uiteindelijk unaniem vastgesteld door de Conseil Municipal (gemeenteraad) en vervolgens voorgedragen aan de Conseil d'Administration van de OIN ORSA.

Er is sprake van een bijzondere vorm van 'gouvernance' ('gouvernance à quatre quart') met daarin veel discussie met de burgemeesters, want de projecten komen niet tot realisatie zonder de burgermeesters. Zelfs bij dit project (PNRQAD) is het plan en het programma aangepast omdat het anders geen akkoord kreeg van de burgermeester. 'C'est la ville qui porte le projet!'

Teisman (2005) duidt dit fenomeen om orde te willen scheppen en alles in structuren en protocollen te willen vangen met "De wereld van 'één'". In de wereld van 'één' is er één probleem, één oplossing en één leider. Ook in Frankrijk zie je een enorme behoefte om de complexiteit van inhoud en proces te vangen in structuren en protocollen. Maar in die context geeft Teisman (2005) ook aan dat elke poging tot het scheppen van orde en structuur ook altijd ergens weer nieuwe chaos veroorzaakt.

Maar zoals Van Twist stelt is juist een sterke EPA ORSA, die haar kracht haalt uit netwerksturing, nodig voor een sterk en veerkrachtig plan. Een sterk en veerkrachtig PNRQAD Villeneuve-Saint-Georges, dat bestand is tegen de dynamiek van de samenleving, ontwikkelt zich alleen als daarin een veerkrachtige EPA ORSA opereert (Van Twist et al., 2010).

Want de netwerksturing van EPA ORSA heeft ervoor gezorgd dat er breed draagvlak is ontstaan voor het protocol. In het protocol staat dus precies vastgelegd wie welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden heeft. PNRQAD is een rijksprogramma wat doet vermoeden dat het Rijk ook bepaalt. Hier wordt weer duidelijk hoeveel macht de burgemeesters hebben, want op zijn aandringen is het programma van het project aangepast. Dan zegt EPA ORSA ook: "C'est la ville qui porte le projet". "De stad is de trekker van het project". Een typisch voorbeeld van gedeeld leiderschap! Op papier is de EPA ORSA de trekker, maar in de praktijk kan het soms handig zijn de bal bij de ander te leggen.

Leiderschap

Het leiderschap ligt wel degelijk bij de DG van EPA ORSA, uiteraard in afstemming met de burgemeester van Villeneuve-Saint-Georges. In de dagelijkse aansturing van het project wordt het spel gespeeld door de DGA, de Directeur d'Aménagement des Projets (DAP) en de développeur urbain (DU) van EPA ORSA met de Directeur des Services de la Ville (DSV) van de gemeente. Daarboven zit uiteraard het tandem van Directeur General en de burgemeester. Belangrijk is het vertrouwen gevoed door de geschiedenis en de cultuur omdat het niet meer zo

directief en hiërarchisch is als voorheen door de decentralisatie en de ‘gouvernance à quatre quart’ van de EPA ORSA.

Zoals al eerder opgemerkt is er op papier en in theorie sprake van een zeer formele samenwerking met van daaruit het hiërarchisch leiderschap bij de grote baas van EPA ORSA (de rijksambtenaar, namens de minister). De praktijk is een veel meer op samenwerking en gedeeld leiderschap gerichte situatie, met veel afstemming op zowel ambtelijk als politiek niveau.

Uitvoeringspraktijk

Het feit dat deze PNRQAD ook nog binnen de OIN ORSA valt en daarom de EPA de trekker is van het project helpt soms om voortgang te boeken omdat net die druk kan worden uitgeoefend die er normaal niet is.

Het helpt om bepaalde belangen in het perspectief van de regio te plaatsen en daarmee over de grenzen van de gemeente heen te kijken. Maar er is ook bij de OIN steeds minder geld, dus wordt het steeds lastiger het als krachtig instrument in te zetten.

De hiërarchische structuur komt met andere woorden steeds meer onder druk te staan en dan komt het meer en meer aan op leiderschap en vertrouwen tussen de verschillende actoren. Want bij het sturen in netwerken kan het sturen op vertrouwen een rol spelen op het sturen zonder geld. Van Twist (2010: 25) stelt namelijk dat: “Door bij het ontwerp van sturingsarrangementen expliciet aandacht te besteden aan de invulling van het vertrouwensconcept in het arrangement, is het mogelijk om effectiever beleid te voeren”.

Isabelle Baraud-Serfaty – Developpeur Urbain – coeur Orsa-les Ardoines

Introductie

Isabelle Baraud-Serfaty is een van de projectleiders van het sleutelproject ‘coeur Orsa les-Ardoines’. Zij is sinds ruim een jaar betrokken bij het project en is door EPA ORSA ingehuurd voor een aantal dagen per week. Isabelle is zelfstandig ondernemer in de gebiedsontwikkeling en daarnaast als docent verbonden aan ‘Science Po’ binnen de master ‘Stratégies Territoriales et Urbaines’.

Les Ardoines

Een bijzondere plek

Op slechts 3 kilometer van Parijs ligt, aan de oevers van de Seine een gebied van 300 ha, ‘Les Ardoines’. Het gebied is voor een groot deel in gebruik door extensieve bedrijven, bijvoorbeeld een omvangrijk rangeerterrein van de SNCF en meerdere energiecentrales en andere industriële complexen.

Zeer goed bereikbaar

‘Les Ardoines’ is een van de best bereikbare plekken van ‘Le Grand Pari(s)’. Aan de zuidkant wordt het begrensd door de A86 (tweede ringweg om Parijs) en het wordt vandaag de dag ontsloten door twee stations (Vitry sur Seine en Ardoines) op de regionale lijn RER C. In 2018 wordt er in ‘Les Ardoines’ een nieuw station geopend. Dit station wordt een van de multimodale



Afbeelding 14 Positie in ORSA (bron: www.epa-orsa.fr)

knooppunten van 'Le Grand Pari(s)'. Het gebied wordt een stadsdeel van korte afstanden aan de oevers van de Seine.

Door de herstructurering van de spoorwegen, rangeerterreinen en de energiecentrales zal er veel grond vrij worden gespeeld. Deze grond wordt in plots van stedelijke omvang herverdeeld en kan worden herontwikkeld. Door de aanleg van meerdere bruggen en het multimodale OV-station 'Les Ardoines' worden de barrières die gevormd worden door de Seine en de spoorlijn geslecht en wordt het centrum van het gebied veel beter bereikbaar. De stedelijke dichtheid is het hoogst rondom de multimodale knoop van openbaar vervoerlijnen. Een fijn netwerk van openbare ruimte zorgt voor korte afstanden en zal het gebruik van openbaar vervoer bevorderen. De oevers van de Seine worden ingericht als park waarin een aantal bestaande functies worden opgenomen. Een nieuwe noord-zuid verbinding voor alle verkeer zorgt voor de belangrijkste verkeersafwikkeling in het gebied. Het gebied wordt zo ingericht dat de kwetsbaarheid voor overstromingen zoveel mogelijk wordt beperkt.

Een complete stad

'Les Ardoines' wordt een complete stad omdat het totaal te realiseren bruto vloeroppervlakte van 2,9 miljoen vierkante meter een gemengd programma is. Ongeveer tweederde daarvan is kantoren en bedrijven, onder andere een uitbreiding van Sanofi, maar ook een aanzienlijke hoeveelheid tertiaire

dienstverlening en bedrijven. Deze ontwikkeling van kantoren en bedrijven wordt gemengd met woningbouw om voldoende nieuwe werknemers naar het gebied te trekken en om in te spelen op de actuele vraag naar huisvesting in dit deel van Île-de-France. Samen met de commerciële voorzieningen en de openbare ruimte zal 'Les Ardoines' een gemengde en complete stad worden.



Afbeelding 15 'Les Ardoines' - het plan (EPA ORSA, 2009a)

Twee ZAC in procedure

Er zijn op dit moment twee ZAC's in voorbereiding. Deze plannen voorzien in de realisatie van 1,6 miljoen vierkante meter aan programma, een brug over de Seine, de herstructurering van de spoorlijnen en rangeerterreinen en de realisatie van de multimodale OV Hub (www.epa-orsa.fr; EPA ORSA, 2009b).

Uit deze passage blijkt heel duidelijk de overtuiging van EPA ORSA en haar partners van de maakbaarheid van de stad en toont een denkraam van aanbod en hiërarchisch gestuurde gebiedsontwikkeling. Helemaal passend binnen de Franse centraal door de overheid gestuurde gebiedsontwikkeling van voorheen. Zo wordt er op de site en in de plannen nog steeds gesproken over het gebied. Maar het gesprek met de DGA en deze projectleider lieten toch wel een ander licht over de situatie schijnen. Het blijkt dat men zich zeer bewust is van de schuivende panelen als gevolg van de crisis. De voorgestelde strategie van gebiedsontwikkeling werkt niet meer. Het blijkt ook uit de uiteenzetting over de metabalans die aan de ene kant van groot belang wordt geacht, maar aan de andere kant niet centraal gesteld zou moeten worden in deze situatie vanwege de ongrijpbaarheid van de toekomst.

Aalyse en interpretatie

‘Gouvernance’

Het project ‘Les Ardoines’, onderdeel van ORSA, bevindt zich binnen de grenzen van een van de twaalf gemeenten. Er is dus alleen formeel sprake van samenwerking met regio en de Staat en voornamelijk het departement en niet met andere gemeenten.

Er wordt voornamelijk samengewerkt binnen dit project met het departement vanwege een aantal grote infrastructurele projecten die direct verbonden zijn met ‘Les Ardoines’ en die primair onder de verantwoordelijkheid van het departement vallen (bruggen over Seine, spoorinfra en hoofdontsluitingsweg). De geïnterviewde vraagt zich hardop af of er dezelfde discussies zouden zijn zonder dat het project binnen de OIN ORSA zou vallen. In haar beleving is er geen duidelijke rolverdeling tussen de verschillende acteurs.

Binnen de OIN ORSA is overigens wel iets bijzonders aan de hand. De vier overheden zijn gelijkwaardig vertegenwoordigd in de regiораad, maar alleen het Rijk en het departement zijn aandeelhouder van de EPA ORSA. De gemeenten en de regio zijn dat niet. Dus de politieke besluiten worden democratisch genomen in de CA waar de partijen gelijkwaardig vertegenwoordigd zijn, maar de discussie ontstaat over de kosten en de baten tussen aan de ene kant het Rijk en het departement die de budgetten beschikbaar stellen en aan de andere kant de gemeenten (lees de burgemeesters) die hun projecten afstemmen op de ambities van de OIN maar daar ook wat voor terug willen zien.

De discussie rondom het project spitst zich dan ook toe op de financiële balans / participatie van de verschillende partijen en hoe de investeringen en opbrengsten worden verdeeld. Noch de Staat noch het departement is op dit moment bereid te investeren en dus is het de taak van de EPA om de consensus op dit onderwerp tussen de vier partijen voor elkaar te krijgen zonder dat zij daar werkelijk de middelen voor heeft. Dit moet landen in een metabalans, waarin alle inkomsten en opbrengsten van de verschillende partijen worden opgenomen. Een van de problemen is dat men alles laat wachten totdat hierover overeenstemming is bereikt!

De meerwaarde van het feit dat het hier een OIN betreft wordt door de geïnterviewde niet ervaren, want het draait om de samenwerking tussen de gemeente en het departement. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden wordt als onduidelijk ervaren. Aan de andere kant wordt wel ingezien dat het de EPA ORSA is die gezien de situatie aan zet is om alle partijen bij elkaar te krijgen en een akkoord te krijgen op de metabalans.

Het project valt weliswaar binnen een gemeente maar de fysieke en programmatische omvang van het project ‘Les Ardoines’ is in mijn ogen dusdanig, dat wel degelijk van belang is ook op zijn minst de direct aangrenzende gemeenten mee te nemen in het proces. De DGA van EPA ORSA geeft ook aan dat dit wel degelijk gebeurt in de praktijk (zie pagina 41-42).

Leiderschap

Er is geen leider! Er is in ieder geval geen hiërarchisch leider, eentje die meer macht heeft dan de overige spelers! De leider is geen dirigistische leider, hij heeft geen pressiemiddelen tot zijn beschikking, het is een volledig onderhandelbaar systeem [NB: geïnterviewde stelt zich in haar werk de zelfde vragen als de interviewer!]. Touchefeu is de leider, maar hij dirigeert niet de andere spelers. “Avec le bâton de pèlerin” zal hij de andere spelers moeten overtuigen om ze mee te nemen in de gewenste richting. Hij trekt het project, hij stuurt de anderen niet directief. Hij kan alleen maar overtuigen en onderhandelen. In theorie heeft de DG de mogelijkheid om de gemeente te overrulen met een ‘Déclaration d’Utilité Public’. Maar dat wordt als een uiterste maatregel gezien, dat is ‘de atoombom’ bij wijze van spreken. Het leidt onherroepelijk tot een conflictsituatie. Daar wordt dus niet of nauwelijks gebruik van gemaakt, wat er toe leidt dat alles onderhandeld wordt zonder dat er veel middelen ter beschikking staan om te onderhandelen.

Als de metabalans uitonderhandeld is, zal de EPA de leider zijn en blijven voor het verder brengen van het project.

Bovenstaande uiteenzetting is radicaal anders dan onze perceptie van de Franse planningscultuur. De leider is geen autoritaire dirigent en heeft in de praktijk weinig pressiemiddelen. De leider moet als een pelgrim ("Avec le bâton de pèlerin", "met de pelgrimsstok") op zoek naar het doel en de medestanders. Dit duidt op een relatiegerichte leider en een ondersteunende leiderschapsstijl in plaats van de voor de hand liggende (vanuit de Franse planningscultuur) resultaatgerichte sturende leider conform het model van situationeel leiderschap (Hersey, 1987; Blanchard, 2007).

Speelruimte

Als de plannen en met name de metabalans volledig uitonderhandeld zullen zijn, heeft de EPA in de verdere uitvoering van de projecten (bijvoorbeeld de selectie van architecten) een enorme speelruimte, overigens altijd in overleg met de gemeente (lees: burgemeester).

Naar mijn mening is dit voor een deel schijnruimte. Aangezien de metabalans wordt uitonderhandeld op een fictief eindbeeld van het project (zie pagina 41-42). Dus als bij de verdere uitvoering de ruimte wordt genomen en er met andere woorden zal worden afgeweken van het fictieve eindbeeld (wat onherroepelijk zal gebeuren) dan zal ook de metabalans weer ter discussie gesteld worden en is de speelruimte daarmee dus betrekkelijk.

Samenwerking met de markt

Klopt het dat de markt laat wordt betrokken bij de ontwikkeling? Ja, het is eigenlijk wel typisch Frans om eerst binnen het publieke domein de plannen en programma's vast te stellen en dan pas naar de markt te stappen met de vraag / de opdracht het te realiseren.

Typisch Frans, maar niet meer van deze tijd, want in het licht van de metabalans lijkt dit een extra onverstandige situatie. Er wordt eerst tussen de overheden onderhandeld over de kosten en baten op basis van een fictief eindbeeld en vervolgens worden de marktpartijen pas benaderd. De kans dat in de huidige marktsituatie de moeizaam tot stand gekomen metabalans in stand blijft is zeer klein. Na een eerste marktconsultatie begint het hele spel misschien weer van voren af aan.

Procesmanagement van visievorming naar uitvoering

Er is, zoals ook al eerder is beschreven, een verschil in het proces van vorming van de visie in Nederland en Frankrijk; de gevolgen voor de planvorming; het door het plan bepaalde te realiseren programma en hoe er wordt omgegaan en gereageerd op actualiteiten uit de samenleving.

In Nederland gaan we op weg naar die stip op de horizon vastgelegd in een ambitiedocument. De positie van de stip in de wolk wordt steeds duidelijker maar hij blijft bewegen in de wolk. Met als grootste nadeel dat de ambities continu moeten worden bijgesteld en vaak niet gehaald worden en als grootste voordeel veel flexibiliteit richting actualiteiten en de dynamiek van de wereld.
In Frankrijk gaat men ook gezamenlijk op weg naar die stip op de horizon vastgelegd in een ambitiedocument. Het duurt veel langer dan in Nederland voordat de positie van de stip in de wolk helder is, maar als die helderheid er is en er draagvlak en overeenstemming is, dan ligt hij ook in vrijwel alle gevallen echt vast. Met als grootste nadeel een gebrek aan flexibiliteit en het onvermogen om op de marktmogelijkheden van dat moment in te spelen en als grootste voordeel dat de uitvoering kan starten en de vastgelegde ambities vaak gehaald worden. In dit spel speelt de EPA ORSA een cruciale rol als intermediair (Van Twist et al., 2010).

Uitvoeringspraktijk

Het stedenbouwkundig plan voor 'Les Ardoines' laat het gebied in de uiteindelijke situatie zien. Maar de stappen ernaartoe zijn niet voorzien en uitgewerkt. Ten eerste werd er van uitgegaan dat de EPA alle gronden zou gaan verwerven, maar dat is niet het geval. Ten tweede speelt er

bijvoorbeeld een probleem met overstromingsgevaar langs de Seine. Het plan biedt een oplossing tegen het overstromingsgevaar maar de oplossing is eendimensionaal aangevlogen (Teisman, 2005). Het lost dus het probleem van de overstromingen in theorie wel op maar in de praktijk blijkt de geboden oplossing veel te kostbaar te zijn en problemen te veroorzaken voor nog zittende en goed functionerende bedrijven. Dit fenomeen kwam ook aan het licht bij de bestudering van de planvormingsprocessen voor Stadshavens in Rotterdam (Daamen, 2010).

Dit is exemplarisch voor de rationele planningsideologie die diep geworteld zit in de cultuur maar sterk in beweging is gekomen door de decentralisatie en nu, geholpen door de crisis, zijn grenzen echt lijkt te bereiken. Dit voorbeeld laat het spanningsveld tussen eindplanning en meer open benadering van de planning zien. Die open benadering botst in Frankrijk nog met de cultuur en planningstraditie. Door de economische situatie kan ook in Frankrijk en zelfs in de regio Île-de-France niet meer gewerkt worden met plannen die, ondanks veel draagvlak binnen het publieke domein, qua ruimtelijke en programmatische contour te veel dichtgetimmerd zijn. Want het grote nadeel is dat alle flexibiliteit eruit is en dat er niet op actualiteiten en veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld. Het grote voordeel van de manier van werken is dat zodra er consensus is, wat langer duurt dan in NL, er ook duidelijk een (project)leider is (vaak de burgemeester) en dat er spijkers met koppen geslagen kunnen worden. Ten minste, als de markt nog steeds bereid is te bouwen wat de overheid heeft bedacht. Door de crisis beginnen de panelen in Frankrijk (lees Île-de-France) toch ook te schuiven en wordt men met een situatie geconfronteerd die wij in Nederland al een paar jaar kennen. Dus misschien in dit opzicht eerder lessen andersom?

Clément Guillaume – manageur développeur urbain – ‘pôle Orly-Rungis’

Introductie

Clément Guillaume werkt als ‘manageur développeur urbain’ in een tandem met de DGA aan het project ‘pôle Orly-Rungis’. Het is een van de sleutelprojecten van de OIN ORSA, waarin de DGA primair verantwoordelijk is voor de politiek bestuurlijke laag van het project en Clément Guillaume voor de technisch inhoudelijke laag.

Het interview vond plaats vanuit de context van het project ‘pôle Orly-Rungis’ en de rol van Guillaume in dit project. Belangrijk aspect van dit project is de planning van het nationale rugby stadion in dit gebied.

Le ‘pôle Orly-Rungis’

De sterke punten

Binnen de grenzen van de gemeenten Orly en Rungis bevinden zich twee ruimtelijke economische structurerende elementen voor de regio Île-de-France. Ze liggen naast elkaar en zijn beide ook van nationaal belang:

- Het vliegveld Orly is het tiende vliegveld van Europa en verwerkt per jaar 25 miljoen passagiers. Dichtbij Parijs gelegen heeft het vliegveld zich ontwikkeld tot een stedelijk vliegveld, rekening houdend met het maximum aantal vliegbewegingen en tijdsloten, door zich te specialiseren in “low cost”. Op de middellange termijn zal het vliegveld Orly profiteren van de verzadiging van Europese luchtvaart hubs vanaf 2025. De realisatie van een TGV station zal van Orly een Europese



Afbeelding 16 Positie in ORSA (bron: www.epa-orsa.fr)

lucht/spoor hub maken die de internationale positie zal verstevigen.

- De versmarkt van Rungis is de grootste groothandel van verse producten op de wereld. Er zijn 1.200 ondernemingen gevestigd, er werken 12.000 mensen en er wordt € 7,6 miljard per jaar omgezet.

De Start

De EPA ORSA initieert een gemeenschappelijke studie en betreft daarbij de overheden en de bedrijven uit het gebied. Samen werken zij aan een stedelijke strategie die ervoor zorgt dat deze voorzieningen beter zijn ingebed in het stedelijk weefsel waardoor hun wederzijdse afhankelijkheid en hun functioneren en hun ontwikkeling worden verbeterd. Daarbij worden de volgende speerpunten gehanteerd:

- Het zuidelijke knooppunt van de metropool richten op de internationale verbindingen;
- Het effect van de knooppuntfunctie bevorderen en verspreiden over het gebied;
- De toegang tot 'pôle d'Orly' verbeteren, dit betreft de A106, de RD7 en de verbindingen tussen de verschillende modaliteiten voor wat betreft de bereikbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte;
- Omstandigheden creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van het gebied die zowel voorziet in de behoeften van de bewoners als in de behoeften van de bedrijven. Dit betreft in het bijzonder de toewijzing van gebieden voor de ontwikkeling van vastgoed en de relatie tussen de twee economische centra en de binnenstadscentra van de twee gemeenten;
- Een bewoond park realiseren dat ervoor zorgt dat het water weer op een natuurlijke manier van de hoger gelegen plateaus naar het dal gaat stromen. Waardoor ook de grondwaterniveaus en de ecologische verbindingen zich zullen herstellen.

De stedelijke strategie steekt gelijktijdig in op het internationale, het regionale en het lokale schaalniveau (www.epa-orsa.fr; www.ador.fr; EPA ORSA, 2009a).

Deze omschrijving van het project laat een aanpak zien die essentieel anders is dan ons beeld van de Franse planningstraditie. Er wordt gewerkt vanuit de kracht van het gebied in samenwerking met overheden en bedrijven in het gebied. De strategie voor het gebied dient gelijktijdig het rijks-, het regionale en het lokale belang en stimuleert hun onderlinge synergie!



Afbeelding 17 Plan en invloedsgebied pole Orly-Rungis (EPA ORSA, 2009a)

Analyse en interpretatie

Hiërarchische ruimtelijke planning?

De Staat kan het formeel gezien allemaal zelf. Maar wij hebben nu eenmaal de vier niveaus waarmee we het moeten doen. Vroeger waren er EPA's waarin alles van boven werd opgelegd, onze focus ligt op samenwerking. Daardoor is er veel meer aandacht voor het bereiken van consensus, iets dat heel veel tijd vraagt. We zitten helemaal niet meer in een systeem van het directief en van bovenaf opleggen van wat er moet gebeuren, maar veel meer in een systeem van onderhandeling tussen de nationale en de lokale belangen⁸. Het idee erachter is om gezamenlijke projecten te definiëren, dat is niet eenvoudig maar wel het meest waardevol in de ogen van Guillaume. De EPA is het cement en de katalysator in dit proces, ondanks het feit dat de Staat de leider is, omdat Jacques Touchefeu een rijksambtenaar is en aangesteld is door het Rijk op deze positie. Toch moeten de andere drie lagen worden meegenomen en de drie lagen op hun beurt ons eraan herinneren dat wij afhankelijk zijn van het Rijk. Een mooi voorbeeld is het rugby stadion binnen het project 'pôle Orly-Rungis', dat uiteindelijk in een ander project in een gemeente buiten de OIN ORSA (in Evry) is geland. Het besluit hierover is eind juni 2012 genomen door de regering. In dit proces heeft bestuurlijk leiderschap (en de dubbele petten) van de voormalig burgemeester van Evry en lid van de Assemblée Nationale (tweede kamer) een doorslaggevende betekenis gehad.

EPA ORSA is een nieuwe EPA waar alles draait om samenwerking tussen de vier niveaus van de overheid. Een van de rollen van de EPA is om unanieme besluiten te halen en de 'gouvernance' is gestructureerd om de vier overheidslagen mee te nemen in deze besluitvorming.

Het project wordt op politiek niveau geleid door de DGA en op technisch inhoudelijk niveau door Clément Guillaume. Zo wordt een politieke en een technisch inhoudelijke samenwerking tussen verschillende overheden en de bedrijven geborgd. Zonder de OIN ORSA zou deze samenwerking afhankelijk zijn van de competenties van de regio en het departement. Omdat deze twee organen niet dezelfde competenties (ook in de zin van bevoegdheden) hebben als het Rijk wordt het als onmogelijk geacht om dezelfde ambities waar te maken als nu het geval is.

De formeel georganiseerde en in wettelijke besluiten vastgelegde regionale samenwerking en de manier waarop aan deze samenwerking vorm en inhoud wordt gegeven door EPA ORSA is de basis voor het succes van de planvorming voor dit project! De intermediaire functie van EPA ORSA, zoals al eerder besproken, kent twee belangrijke valkuilen voor haar professionaliteit onder te verdelen in 'gebondenheid' en 'ongebondenheid'. Om te kunnen sturen in het netwerk is toegang op de juiste plek in het netwerk een eerste vereiste. Als die er niet is, is er sprake van 'ongebondenheid'. 'Gebondenheid' treedt op als de intermediaire rol gaat samenvallen met de reguliere organisatie (Van Twist et al., 2010).

Intergemeentelijke samenwerking

Binnen het project hebben we te maken drie OIN's (Vliegveld Orly, Marché de Rungis en ORSA). Dit heeft invloed op de samenwerking. Daarnaast is er geen 'intercommunalité' tussen de gemeenten Orly en Rungis (zie hoofdstuk 2). Het zou in het geval van 'pôle Orly-Rungis' erg helpen als die 'intercommunalité' er wel was. Er wordt wel over gesproken om de gemeenten ertoe te dwingen, maar dat is geen populaire maatregel.

Gemeenten zien daardoor het grotere belang voor regio en land niet. Het is de rol van de EPA ORSA om de verschillende gemeenten uit deze denklijn te halen en ze op een aantal thema's mee te nemen in een gemeentegrens overschrijdende visie voor het gebied. Omdat de EPA ORSA een door het Rijk in het leven geroepen bureau is, kan dat als drukmiddel worden gebruikt. We combineren een 'bevel' van boven met lokale projecten. Dat 'bevel' is een visie van een soort ideale stad, die duurzaam is. *Deze ideale duurzame stad heeft een hoge dichtheid binnen het bestaande stedelijke gebied waardoor er geen agrarisch gebied verloren gaat. Het is een stad waar hoge concentraties van mensen zijn rondom hoogwaardige verbindingen van openbaar vervoer en*

⁸ Dit systeem van onderhandelen moet begrepen worden in de context van de paragraaf over "macht" in het interview met Yanick le Meur (DGA).

knooppunten. Er is sprake van een hoge intensiteit van stedelijk leven waardoor er draagvlak is voor detailhandel, diensten en voorzieningen en ruimte voor veel groen en recreatie. Die visie combineren we met lokale projecten om dit 'bevel' te incorporeren in het leven en de belevingswereld van alle dag.

Werkgelegenheid en opbrengsten uit belasting worden zoveel mogelijk binnen de gemeentegrenzen gehouden. Door de situatie ter plekke, met name het belastingsysteem en het ontbreken van de 'intercommunalité', wordt de samenwerking en het denken in het belang van de regio en op regionaal schaalniveau zodoende niet gestimuleerd.

In het belang van OIN ORSA en het project 'pôle Orly-Rungis' zet de EPA ORSA in op het bevorderen en stimuleren van deze samenwerking. Het gebruikt daarbij haar positie om de ambitie van het Rijk met de OIN ORSA te incorporeren in lokale projecten met steun van de lokale actoren.

Gesteld kan worden dat EPA ORSA hier in zekere zin leiding geeft aan het project en daarin leidinggeven ziet als een interactie. Het gebruiken van haar positie kan worden geïnterpreteerd als de 'ordezoeker' en daarnaast functioneert EPA ORSA als 'ontwikkelaar' doordat zij haar ambities (die van het Rijk) probeert te incorporeren in lokale projecten (Teisman, 2005).

Leiderschap

Het departement is de leider, maar geen chef, niet de hiërarchische baas. De actoren met veel invloed (de echte machthebbers) zijn de directeur van het vliegveld Orly, de directeur van Rungis, de directeur van Celic, de directeur van het 'Centre Commercial Belle Epine' en niet de overheid. De DG van EPA ORSA heeft de positie om de samenwerking te doen slagen. Er is geen sterk politiek leider voor 'pôle Orly-Rungis', wij moeten het binnen ORSA doen met de samenwerking en het vertrouwen. Daar betalen we nu de tol voor want het stadion komt niet naar 'pôle Orly-Rungis'. In Evry waar het stadion nu gaat komen, is de rol en het bestuurlijk leiderschap van de voormalige burgemeester en nu nog lid van de Assemblée Nationale doorslaggevend geweest. In ons project ontbrak het aan voldoende bestuurlijk leiderschap, terwijl technisch gezien het plan voor 'pôle Orly-Rungis' veel beter in elkaar zit dan het plan voor Evry.

De werkelijke macht zit daar waar het geld zit (bij het vliegveld etc.), maar het is moeilijk ze echt in de samenwerking te betrekken. Ze zien hun belang en het nut om te investeren op een ander schaalniveau. Dat geldt ook voor de gemeenten. Bijvoorbeeld de gemeente Rungis, een kleine gemeente met 5000 inwoners, heeft binnen haar grenzen een goed functionerend en tertiairiserend bedrijventerrein. Het belastingstelsel werkt zo dat belastingen die deze bedrijven moeten betalen terecht komen in de kas van de gemeente. Resultante is een gemeente die alles op eigen kosten doet en geen leningen heeft uit staan. Een gemeente die erg op zichzelf is. Waarom zou die zich nu hard maken voor de nationale belangen van het project 'pôle Orly-Rungis' binnen OIN ORSA? Het is een eiland in de regio die een overeenkomst heeft met een buureiland (het bedrijventerrein).

Guillaume zegt hierover: “Op de lange termijn heeft de stedenbouwkundige planningstraditie (bijvoorbeeld de zonering van bedrijventerreinen naast woongebieden) invloed op de ‘gouvernance’. Want op dit moment zijn de gemeenten in dit gebied afhankelijk van de bedrijventerreinen en industriegebieden. In het voorbeeld van Rungis hebben ze een non agressie pact gesloten”. In deze context, waarbij de door de bedrijven betaalde belastingen in de kas van de gemeente belanden, wordt duidelijk dat nationale en lokale belangen niet vanzelfsprekend in elkaars verlengde liggen. De gemeente heeft een relatieve autonomie en eigen belangen die dicht bij de uitvoering staan (Wigmans, 1998: 16) en men heeft het geld van de Staat niet nodig vanwege de grote belastinginkomsten. Deze context vraagt veel van het leiderschap van de EPA om te komen tot een gewenste situatie?! De DG en de DGA hebben zich een vorm van leiderschap eigen gemaakt met betrekking tot de transformatie van het gebied die heel vruchtbaar was en gericht op samenwerking met de andere partijen. Hun belangrijkste rol was het op de agenda krijgen van ambities die uitstijgen boven het niveau van de ‘kerktoren’ politiek van de gemeenten (omdat er geen ‘intercommunalité’ is, is deze rol weggelegd voor EPA en het departement). Op basis van situationeel en gedeeld leiderschap (Hersey 1987; Blanchard, 1985; Blanchard, 2007) is een constellatie bereikt waarbij er geen sprake was van een hiërarchisch model maar van een systeem van wederzijdse afhankelijkheid (Covey, 2004). Leiderschap als een combinatie van ‘ordezoeker’ en ‘ontwikkelaar’ om de ambities boven de kerktoren uit te laten stijgen (Teisman, 2005).

Samenwerking en leiderschap

Is er sprake van informele besluiten en is er sturing van bovenaf nodig om resultaten te behalen? Informeel in de zin van buiten de RO wetgeving en in relatie tot de traditie van blauwdrukplanning die verweven zit in de Franse RO wetgeving wordt hier bedoeld.

Je hebt aan de ene kant de visie van bovenaf zoals we eerder bespraken. Die visie moeten we van onderaf incorporeren in het project. Daarvoor hebben we het stadion gebruikt als landmark en identiteitsdrager van het project. Guillaume noemt dit:

‘Le pouvoir du simulacre’.

Door het stadion en zijn uitstraling en aantrekkingskracht wordt een groot deel van de andere ambities verwezenlijkt. De samenwerking stond en staat centraal in het project ‘pôle Orly-Rungis’. Daarbij speelt transparantie een grote rol waarin stapje voor stapje vertrouwen wordt gecreëerd. Dit is bereikt door een zeer intensieve samenwerking op politiek en ambtelijk niveau met wekelijkse bijeenkomsten gedurende een jaar. Het stadion zorgde voor een enorme drive bij alle medewerkers aan het project. Zelfs de samenwerking met de zittende bedrijven en ondernemingen is zeer de moeite waard geweest en is een mooi voorbeeld van de beantwoording van het vraagstuk van de ‘gouvernance’.

Dit wordt ook duidelijk in het project Metro Grand Paris waarover gesproken is (zie volgende paragraaf) met Elodie Lamouroux. Daar is sprake van een samenwerking tussen de Staat, de Regio, het Departement, de gemeenten en EPA ORSA. De Staat heeft het initiatief genomen, de andere partijen hebben het opgepakt en nu is er een politiek historische overeenkomst. Het mooiste politieke akkoord in 20 jaar.

Het nieuwe rugby stadion ingezet als icoon in het project heeft er toe geleid dat er sprake was van zeer intensieve samenwerking tussen de verschillende partijen, want iedereen gaat voor het stadion en dus voor het project! Deze samenwerking, zowel publiek-publiek als publiek-privé, met als belangrijke gezamenlijke drive de komst van het stadion is veel krachtiger dan het leiderschap en de macht van de EPA ORSA met achter zich de macht van het Rijk. Hoewel de verbindingen vaak slecht zichtbaar zijn, komt er in die publiek-publiek en publiek private keten- en netwerkvorming steeds meer tot ontwikkeling, want "ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben...." (Teisman, 2005: 176, tabel 8.1)

Wat hier sterk naar voren komt is het belang van een combinatie van Top-Down en Bottom-Up benadering - "zoeken naar eenheid door begrenzing en zoeken naar heelheid door verbinding" - (Teisman, 2005: 176, tabel 8.1) die vraagt op zowel politiek bestuurlijk als op technisch inhoudelijk niveau om situationeel leiderschap.

Uitvoeringspraktijk en hiërarchische planning

Binnen ORSA ontbreekt er een niveau tussen SDRIF en PLU, dit komt omdat er binnen ORSA geen sprake is van de zogenaamde vijfde overheidslaag van de 'intercommunalité' en er dus geen Schéma de Cohérence is. In het Schéma de Cohérence worden gemeente overstijgende zaken afgestemd en vastgelegd. Denk hierbij aan woningbouwprogramma, kantoren- en bedrijvenlocaties en grootschalige detailhandel. ORSA heeft hiervoor het 'PSD ORSA' opgesteld maar dit plan heeft geen juridisch planologische waarde. Dus komt de afstemming en de regionale samenwerking neer op het leiderschap van EPA ORSA en de bereidheid van de verschillende stakeholders om mee te gaan in het realiseren van de ambities van het PSD.

Door het ontbreken van de 'intercommunalité' en tegelijkertijd de decentralisatie naar de regio worden er daardoor zaken 'vergeten' of vallen tussen wal en schip. Het programma van kantoren- en bedrijvenlocaties is bijvoorbeeld niet afgestemd op regionaal schaalniveau.

Ook het betrekken van de ontwikkelaars is aan het veranderen. Dat komt ook omdat de grote spelers zich niet meer alleen met vastgoedontwikkeling bezig houden maar ook bouwer zijn en zorgen voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De overheid legt kaders vast, faciliteert en de markt ontwikkelt, verwerft de grond (of neemt direct over van een ander bedrijf, zoals bijvoorbeeld in Boulogne-Billancourt waar het voormalige terrein van Renault rechtstreeks aan ontwikkelaar/bouwer is verkocht), maakt bouwrijp en bouwt.

Er bestaat waarschijnlijk nog steeds het beeld in Nederland van een sterk hiërarchisch georganiseerde ruimtelijke planning in Frankrijk omdat er in Frankrijk tot de dag van vandaag de ethische cultuur vanuit de overheidsdiensten bestaat. Waar georeerd wordt over de duurzame ontwikkeling en andere hot issues van het vak. Er is echter ook een sterk gedecentraliseerde praktijk van ruimtelijke planning aan het ontstaan. Er blijven op deze manier twee mythen in stand en naast elkaar bestaan; die van de centraal gestuurde planning vanuit het Rijk en die van de veel meer van onderaf georganiseerde en gefragmenteerde lokale planning. Dit sluit aan bij het beeld van de planningstradities van Nadin (2007a, 2007b). De praktijk in Frankrijk correspondeert niet meer met het beeld wat in Nederland bestaat.

Er is zichtbaar geen sprake meer van een hiërarchisch systeem maar van een veel complexer veel meer gedecentraliseerd systeem dat vraagt om meerdere stijlen van situationeel leiderschap. Het kunnen schakelen tussen leiden, begeleiden, steunen en delegeren is dan van belang (Blanchard, 2007). Dit leiderschap is noodzakelijk op verschillende niveaus tegelijkertijd: politiek bestuurlijk; technisch inhoudelijk (ambtelijk), en wordt soms zelfs bijna thematisch van aard (financieel economisch leiderschap wordt door Guillaume in het interview genoemd) om projecten en strategieën in goede banen te leiden. Wat aansluit bij de definitie van leiderschap op www.encyclo.nl:

"Onmisbaar element om ware veranderingen te realiseren. Kan op elk niveau en in elke functie getoond worden. Niet te verwarren met machtspolitiek, stijfkoppigheid of haantjesgedrag".

Elodie Lamouroux – responsable Mobilité & Déplacement

Introductie

Elodie Lamouroux is verantwoordelijk voor alle verkeer- en vervoervraagstukken binnen de OIN ORSA. Zij werkt bij de directie Strategie & Ontwikkeling. Recent was ze betrokken bij het tot stand komen van het politiek historische besluit voor de realisatie van een openbaar vervoer verbinding in de vorm van een ring in de voorsteden van Parijs. Een ringverbinding die onder andere de vliegvelden van Parijs, Orly en Roissy-Charles de Gaulle, met elkaar zal gaan verbinden met een reistijd van ongeveer een uur, zonder overstap. Met haar ervaring uit dit project heeft zij in het interview nog een aantal zaken scherper in beeld gebracht.

Analyse en interpretatie

Decentralisatie

Het is complex, ook in de beeldvorming in het buitenland, want er is deels de traditie van de centrale vanuit de Staat aangestuurde ruimtelijke planning en deels de nieuwe situatie van de decentralisatie (ingezet in de jaren '80) met voor de regio Île-de-France een grote verandering sinds 2006. Want tot 2006 was het Rijk verantwoordelijk voor het 'Schéma de Transport' en daarna is dit overgedragen aan de regio. Zo is voor het openbaar vervoer in de regio het STIF (Syndicat de Transport Île-de-France, overigens een organisatie waarin de departementen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden partner zijn) verantwoordelijk. Vervolgens is het Rijk met 'Le Grand Pari(s)' teruggekomen in een andere rol. Niet in de oude autoritaire rol, maar in de vorm van een Etablissement Public (Société du Grand Paris (EP SGP)) die net als EPA ORSA tegelijkertijd het Rijk vertegenwoordigt en katalysator is tussen de andere lagen van de overheid.

Bij verschillende sectoren is sprake van een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het beleid en de beleidsrealisatie van het Rijk naar een lager schaalniveau. Het schaalniveau waar de problemen daadwerkelijk spelen en waar men dichterbij de praktijk zit. Dat geldt niet alleen voor de ruimtelijke planning, maar ook voor de aan dit vakgebied direct gelieerde wereld van transport en mobiliteit. Gezien het belang van de bereikbaarheid van de regio Île-de-France en voor de BV Frankrijk mengt het Rijk zich toch in de discussie, maar niet autoritair maar door middel van een EP als cement tussen de overheidslagen. Het Rijk delegeert dus door de decentralisatie bepaalde verantwoordelijkheden aan de lagere overheden, in dit geval de regio. Het Rijk ziet het gedeelde belang van een bereikbare agglomeratie voor de toekomst en creëert door middel van de EP SGP een 'tussenfunctie'. Een organisatie die de visie uitdraagt en de verbindingen tussen de actoren tot stand brengt. Situationeel leiderschap vanuit een tussenfunctie door sturing in het netwerk van actoren (Hersey, 1987; Blanchard, 2007; Van Twist 2010).

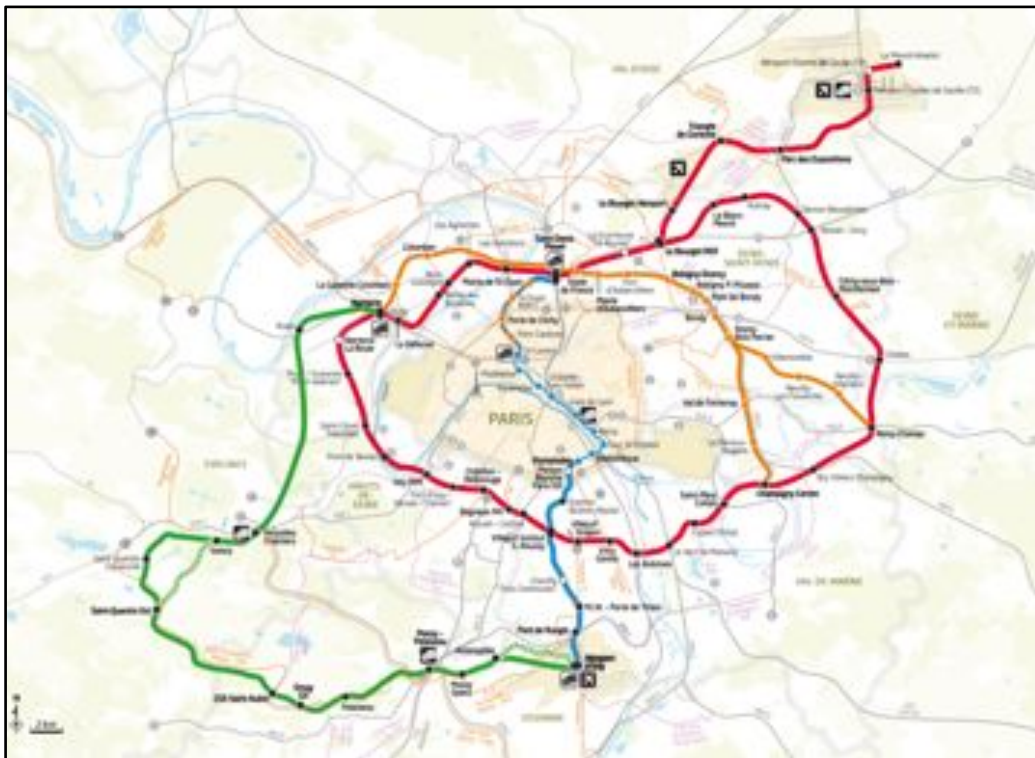
'Gouvernance' rondom nieuwe metroverbinding

Het metrosysteem van de RATP in Parijs is een hoofdzakelijk radiaal systeem met Chatelet als centrum (in totaal zijn er 14 lijnen). Dat geldt ook voor het systeem van regionale treinen (RER) dat bestaat uit vijf lijnen A tot en met E. De bovenregionale treinverbindingen vertrekken van de grote stations rondom het oude centrum van Parijs, dit zijn allemaal kopstations. Omdat het systeem van openbaarvervoer radiaal is opgebouwd en er een groot aantal verplaatsingen van voorstad naar voorstad is en het netwerk binnen Parijs verzadigd is, is er al ruim 15 jaar een grote behoefte aan uitbreiding van het systeem met ringverbindingen. Voor het metrosysteem wordt deze ringverbinding stap voor stap gemaakt door middel van tramlijnen die eindpunten van metrolijnen aan elkaar koppelen. Er zijn nu drie tramlijnen (T1, T2 en T3) gereed en een aantal is in voorbereiding. Deze vormen dus nog geen ring, maar delen ervan. Deze verbindingen maken het mogelijk om je te verplaatsen van voorstad naar voorstad zonder via het centrum van

Parijs te moeten reizen, geven tijdwinst en ontlasten het netwerk in Parijs zelf maar zijn ontoereikend voor de vervoersvraag.

Op een grotere afstand van het centrum van Parijs is het de bedoeling dat er nog een ringverbinding komt, als een echte continu ringlijn. De RATP was de eerste die ongeveer 15 jaar geleden met het plan Orbital kwam (een ring metro verbinding), daar kwam in 2006 het plan Arc Express bij van de regio (idee was het verbinden van meerdere cirkelbogen tot een ringlijn, net zoals dat nu met de tramlijnen gebeurt). In het kader van Le Grand Pari(s) voegde het Rijk daar nog het plan Roccade aan toe. De SGP heeft, mede dankzij het leiderschap van de minister van infrastructuur en mobiliteit en zijn gave om het informele te formaliseren, het voor elkaar gekregen zowel de inhoudelijke plannen als de geldstromen bij elkaar te brengen. In het informele circuit was daarnaast niet onbelangrijk dat deze nieuwe minister goed door één deur kon met de president van de regio, wat bij de vorige minister niet het geval was. Dit heeft geleid tot het besluit, gedragen door de vier lagen van de overheid in de hele regio om het te gaan doen. Het project heet 'Grand Paris Express'. De OIN ORSA ligt aan de rode lijn met een halte bij 'Les Ardoines'

Het is nu afhankelijk van de plannen van de nieuwe minister president (Hollande) hoeveel geld er beschikbaar wordt gesteld voor het 'Schéma de Transport'⁹.



Afbeelding 18 Grand Paris Express (bron: www.sgp.fr)

Het grote succes van dit historische besluit is te danken aan het situationeel leiderschap van de minister van infrastructuur en mobiliteit. Hij organiseerde dinertjes met sleutelfiguren rondom dit project, maar benoemde de bijeenkomsten "comité de pilotage" (projectgroep). Hij formaliseerde daarmee de informele netwerksturing. Daarnaast speelde de persoonlijke klik tussen de minister en de president van de regio een belangrijke rol in het succes van de 'gouvernance'.

Wat ook hier sterk naar voren komt is het belang van een combinatie van Top-Down en Bottom-Up benadering ("zoeken naar eenheid door begrenzing en zoeken naar heelheid door verbinding" (Teisman, 2005: 176 tabel 8.1) die vraagt op zowel politiek bestuurlijk als op technisch inhoudelijk niveau om situationeel leiderschap.

⁹ Op 2 oktober 2012 verscheen er een blog op <http://beatricejerome.blog.lemonde.fr> waarin te lezen is dat er door de plannen van president Hollande waarschijnlijk 1 miljard euro tekort is voor de nieuwe ringverbinding.

Leiderschap

Deze minister is in staat geweest, en dat was van groot belang voor het welslagen van dit project, voor het nemen van dit historische besluit, om iedereen het gevoel te geven de leider te zijn. Hij heeft het leiderschap gedeeld en opereerde als herder van de kudde om iedereen mee te krijgen en in zijn/haar waarde te laten. Hij was niet prominent aanwezig, maar hij behield wel het overzicht. Hij creëerde ook het idee dat het project er voor iedereen is.

Het belangrijkste compromis dat is gesloten tussen Rijk en Regio in dit project is de halteafstand. Het Rijk was voorstander van hoge snelheid en grote halteafstanden. De regio wilde alle gebieden ontsluiten. Uiteindelijk is ervoor gekozen veel meer gebieden te ontsluiten, wat uiteraard gevolgen heeft voor de snelheid van de verbinding, maar waardoor niet alleen het draagvlak bij de regio maar ook bij de gemeenten enorm toenam. Daarbij woog het ontsluiten van zoveel mogelijk woon- en werkgebieden zwaarder dan de snelheid van de lijn.

Wederom het gedeelde en situationele leiderschap dat een belangrijke rol van betekenis heeft gespeeld in het proces. Ook hier blijkt het vruchtbaarder te zijn dan de oude hiërarchische en autoritaire manier van handelen in de Franse planningstraditie. Daar hoort bijna vanzelfsprekend ook het sluiten van compromissen bij. Maar in ruil voor draagvlak is het makkelijk compromissen sluiten!?

Of zoals Van Twist et al. (2010: 6) het duidt: “Verbindingen aangaan, creativiteit, oog voor de loop van het spel, procesmanagement, het zoeken naar onverwachte ontmoetingen en het productief maken van verbindingen tussen partijen zijn competenties die op termijn de rol van de klassieke beleidsmaker zullen vervangen. Het vermogen om met relevante partijen productieve verbindingen aan te gaan, soms onverwachte allianties te smeden en partijen bij elkaar te brengen, wordt daarmee cruciaal. Net als het vermogen om in dergelijke netwerken gezaghebbend te kunnen opereren, in het bijzonder daar waar de concrete machtsbasis onder het gezag is vervaagd of beschadigd is geraakt”.

Politieke en technisch inhoudelijk ‘gouvernance’

Wat betreft de politieke ‘gouvernance’ is dit project zeer goed geregeld. Maar de technisch inhoudelijke ‘gouvernance’ van het project is nog steeds een groot vraagstuk, in ieder geval een grote uitdaging, omdat de verantwoordelijkheden zo verdeeld zijn. Niemand is de vanzelfsprekende leider. STIF is verantwoordelijk voor het hele netwerk, maar niet voor het project Le Grand Pari(s). Want het Rijk is de financier, de SGP is de formeel project verantwoordelijke, de STIF is verantwoordelijk voor de rest van het netwerk, de EPA ORSA en andere gebiedsontwikkelaars voor de ontwikkeling rondom de stations en dan zijn er nog de departementen en de vervoerexploitanten. Want de RATP heeft niet meer het monopolie. Er mogen alleen projecten aan de RATP worden gegund als het gaat om uitbreiding van bestaande lijnen. Nieuwe openbaar vervoerlijnen moeten Europees worden aanbesteed. Maar de RATP zit wel aan tafel omdat zij alle bestaande metroverbindingen beheert en exploiteert.

Ook hier wordt gezocht naar een situatie van wederzijdse afhankelijkheid zonder dat er een leider is. Niemand wil en kan de leider zijn en niemand pakt de handschoen op als die door een van de andere actoren wordt aangereikt omdat de verantwoordelijkheden zo verdeeld liggen over de verschillende actoren en daardoor niemand de volledige leiding over het project voor zijn gevoel kan nemen.

Het zou goed zijn als er een projectleider/eindverantwoordelijke aangewezen zou worden. Een persoon/instantie die overal doorheen kan zonder dat hij gelieerd is aan een van de actoren. Iemand die echt boven de materie kan hangen (maar dat is onmogelijk) en kan denken in het gedeelde belang van de agglomeratie van de toekomst. Gedeeld leiderschap maar tegelijkertijd iemand die de kar trekt en stappen durft te zetten en knopen doorhakt.

Kortom leidinggeven als interact tussen orde zoeken en ontwikkelen en innoveren. Door zowel strak te sturen op taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren (orde en structuur) als in het netwerk te sturen op zelforganisatie en het ontstaan van onverwachte verbindingen (wanorde en ongrijpbare stelsels) (Teisman, 2005; Van Twist et al., 2010).

Hoofdstuk 5: Conclusies

Inleiding

'Een autoritaire, hiërarchische en tot in het detail vanuit Parijs gestuurde ruimtelijke ontwikkeling is in Nederland de overheersende opvatting over de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling'. Dit beeld, een van de vertrekpunten van dit onderzoek, is in ieder geval gedeeltelijk achterhaald en blijkt niet overeen te komen met de uitkomsten van dit theoretisch en monitorend onderzoek.

'Gouvernance'

Er kan worden vastgesteld dat het bestuurlijk besluitvormingsproces vrij rigide en gesloten in elkaar steekt. Maar tegelijkertijd kan de positie van een EPA als private partij tussen de (vier) lagen van de overheid en haar leiderschap optimaal worden benut voor de sturing in het netwerk. De vergaderingen van de CA worden keurig volgens de formele route voorbereid tegelijkertijd wordt er een strijd gevoerd om geld en conflicterende doelen in een informele setting. In die strijd, zo stelt Van Twist (2010), gelden de wetten van de straat; handigheid, impliciet vertrouwen en ondernemerschap. In het belang van een OIN kan een EPA inzetten op het bevorderen en stimuleren van samenwerking en verbinding. Het kan daarbij gebruik maken van haar positie om de ambitie van het Rijk met de OIN te incorporeren in lokale projecten met steun van de lokale actoren.

Ook in Frankrijk zien we een behoefte om de complexiteit van inhoud en proces te vangen in structuren en protocollen. In die context geeft Teisman (2005) aan dat elke poging tot het scheppen van orde en structuur ook altijd ergens weer nieuwe chaos veroorzaakt. Maar zoals Van Twist stelt met het oog op overheidsorganisaties in een netwerksamenleving, is juist een sterke EPA die haar kracht haalt uit netwerksturing nodig voor een sterk en veerkrachtig planproces (Van Twist et al., 2010).

De 'gouvernance' bij regionale samenwerking vraagt om netwerksturing met een combinatie van Top-Down en Bottom-Up benadering - "zoeken naar eenheid door begrenzing en zoeken naar heilheid door verbinding" - (Teisman, 2005: 176, tabel 8.1). Die netwerksturing vraagt op zowel politiek bestuurlijk als op technisch inhoudelijk niveau om situationeel leiderschap.

Rol en positie van een Etablissement Public d'Aménagement

Binnen een EPA worden twee rollen gecombineerd in één organisatie, wat een bijzondere situatie is in Frankrijk. Deze organisatie is verantwoordelijk voor het beleid en de beleidsrealisatie. Dit veronderstelt dat de EPA functioneert in de rol van een zogenaamde tussenfunctie. Deze tussenfunctie wordt door Van Twist et al. (2010: 43) als volgt gedefinieerd:

"Tussenfuncties zijn functies binnen de organisatie van de bureaucratie, die niet passen bij de logica van diezelfde bureaucratie en gepositioneerd zijn aan de rand van de bureaucratische organisatie".

In deze dubbelrol wordt gezorgd voor de juiste verhouding tussen ambitie, potentie en risico (de spanning op de zijden van de driehoek van Van 't Verlaat (Van 't Verlaat, 2003; Van Randerdaat, 2006). Deze dubbelrol heeft zij niet alleen intern maar ook extern.

De organisatievorm van een EPA is dan wel door de Staat opgelegd, de manier van werken is dat niet! Het programmabureau is een soort laboratorium waar in ieder geval afgestapt kan worden van de top-down benadering van ruimtelijke planning. Er is speelruimte om te zoeken naar een sturingsprincipe dat past bij de "netwerksamenleving" zoals Castells (2009) deze beschrijft. Een

“netwerksamenleving” waarin het spanningsveld tussen een hiërarchisch georganiseerde overheid en een zich als een complex netwerk ontwikkelende samenleving dagelijks erfahrbaar is (Van Twist et al., 2010). Soms wordt die speelruimte niet gebruikt en wordt de “tussenfunctie” veel meer vanuit een ivoren toren vervuld. Dit kan een ‘bewuste’ keuze of het gevolg zijn van het feit dat de EPA al geruime tijd bestaat en “de tussenfunctie geleidelijk teveel is opgehangen aan een regulier onderdeel van de organisatie waardoor de benodigde vrijheden en de afstand langzaam verdwijnen” (Van Twist et al., 2010: 48-49).

Een formeel door een hogere overheid ingesteld programma- en projectbureau voor een project op regionaal schaalniveau kan, in de rol van “tussenfunctie” zoals Van Twist (2010) deze definieert en inspelend op het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden in de netwerksamenleving, een positief effect hebben op het draagvlak voor en de voortgang van het project.

Procesmanagement

In Nederland gaan we op weg naar de stip op de horizon vastgelegd in een ambitiedocument. De positie van de stip in de wolk wordt steeds duidelijker gedurende het proces, maar hij blijft bewegen in de wolk. Het nadeel van een dergelijk proces is dat de ambities continu moeten worden bijgesteld en vaak niet gehaald worden. Het grote voordeel ervan is de flexibiliteit die het biedt richting actualiteiten en de dynamiek van de wereld.

In Frankrijk gaat men ook gezamenlijk op weg naar die stip op de horizon vastgelegd in een ambitiedocument. Het duurt veel langer dan in Nederland voordat de positie van de stip in de wolk helder is. Maar als die helderheid er is en er draagvlak en overeenstemming is, dan ligt hij ook in vrijwel alle gevallen echt vast. Een groot voordeel hiervan is dat de uitvoering kan starten met in het vizier het halen van de vastgelegde ambities. Maar het grote nadeel van deze werkwijze is een gebrek aan flexibiliteit en een onvermogen om op de marktmogelijkheden van dat moment in te spelen.

Deze manier van werken kan worden gezien als een erfenis van de traditie van de hiërarchische blauwdrukplanning terwijl tijdsgewricht en situatie om een meer open benaderingswijze van de ruimtelijke planning vragen. Men is zich daar ook heel erg van bewust, want het werd heel treffend gezegd:

“Ce qui compte c’est le chemin”¹⁰

In de samenwerking met de lagen van de overheid is het van belang om op basis van belangrijke maar globale visiedocumenten steeds weer een stapje in de richting van de stip op de horizon te zetten. Het draagvlak op politiek en ambtelijk niveau binnen de overheidslagen wordt gecreëerd door een verbindende positie in te nemen in het proces en echt tussen de partijen in te staan.

Afstand tussen doelstelling & uitvoering

Op papier zijn het Schéma Directeur en het Plan Local d’Urbanisme directief in hetgeen moet worden gerealiseerd. De plannen spreken zich uit over de ruimtelijke kwaliteit, het programma en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. In de praktijk wordt het werkelijke programma vastgelegd op basis van onderhandelingen tussen de overheid en de SEM.

De discussie tussen de lagen van de overheid zou zich veel meer moeten concentreren op hetgeen er vandaag gedaan moet worden zodat morgen zichtbaar wordt dat er daadwerkelijk iets gebeurt. Er wordt te veel gewerkt met de visie van hoe het eruit zal zien over 40 jaar. Alle programmatische overeenkomsten worden daarop afgestemd met een focus op het moment dat het grote geld binnen gaat stromen. Dat is een onvolkomenheid van het Franse systeem. De

¹⁰ Juist de weg ernaartoe is van groot belang!

crisis benadrukt deze onvolkomenheid en in de praktijk zoekt men naar oplossingen. Een organisatie als EPA ORSA heeft nog niet het vermogen van complexe systemen om deze processen in onderlinge verbinding effectief te sturen door het onontkoombare tussen haar intentie en het systeem waarin zij handelt (Teisman, 2005).

Waar men voorheen een luxe positie had en er toch wel werd afgenomen wat er in het beleid werd opgeschreven en vervolgens door de markt werd gerealiseerd, zien we ook hier net als in Nederland de opkomst van een vraaggestuurde markt en emergente ruimtelijke planning. De hiërarchische structuur komt met andere woorden steeds meer onder druk te staan en dan komt het meer en meer aan op leiderschap en vertrouwen tussen de verschillende actoren. Dat wordt benadrukt door de steeds verder doorgevoerde decentralisatie van de ruimtelijke planning, hetgeen ook een bezuinigingsoperatie is. “Voor het sturen op netwerken kan sturen op vertrouwen een rol spelen bij het sturen zonder geld”, stelt Van Twist (2010: 25).

Men kan verwachten dat het starre Franse planningssysteem steeds meer op haar grenzen stuit omdat men noodgedwongen dat moet gaan realiseren waar in de markt effectieve vraag naar is. Daarnaast moeten lagere overheden meer doen met minder geld. Van Twist (2010: 25) stelt in dat verband: “Door bij het ontwerp van sturingsarrangementen expliciet aandacht te besteden aan de invulling van het vertrouwensconcept in het arrangement, is het mogelijk om effectiever beleid te voeren”.

Betrekken van de (markt)omgeving

De overheid heeft een zeer bepalende rol in nationale sleutelprojecten bij het tot stand komen van het plan en het te realiseren programma. Ze is subsidieverstrekker, subsidiënt, opdrachtgever, planontwikkelaar, soms zelfs vastgoedontwikkelaar en uitvoerder van de operatie. Toch zijn er private partijen die in het kielzog van de overheid graag investeren.

Er wordt bij gebiedsontwikkeling van nationale sleutelprojecten en ook bij ‘reguliere’ projecten eerst tussen de overheden onderhandeld over het plan en de kosten en baten op basis van een fictief eindbeeld. Vervolgens worden de marktpartijen pas benaderd. Dat is wel kenmerkend voor de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling, maar niet meer van deze tijd. De kans dat in de huidige marktsituatie, ook in de regio Île-de-France weten we inmiddels, het moeizaam tot stand gekomen onderhandelingsresultaat in stand blijft is zeer klein. Na een eerste marktconsultatie zou het hele spel weer van voren af aan kunnen beginnen.

Men is zich terdege bewust van deze situatie. We hebben ook in een van de bestudeerde projecten gezien dat aan de potentiële kopers (lees: projectontwikkelaars) voorgesteld wordt om in nauwe samenwerking de plannen te maken en te onderhandelen over de manier van realiseren. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over grondverwerving die niet meer automatisch door de EPA wordt gedaan. Van Twist (2010:21) zou dit duiden als: “Een ontwikkeling van sturen door financiële investeringen en interventies naar sturen zonder geld”. Waar we een toenadering zien vanuit de overheid naar de markt is in tegenstelling het gat tussen burger en politiek, in vergelijking met Nederland, nog steeds groot in Frankrijk.

Er zit beweging in de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling ten aanzien van het betrekken van de (markt)omgeving! Het plan wordt niet meer bepaald door de Staat, maar komt in goed overleg tussen de overheidslagen tot stand. Een organisatie als een EPA heeft daarin een sleutelpositie in een intermediaire rol, waardoor de binnenwerelden van de hiërarchisch georganiseerde overheidslagen verbonden worden met de rizomatische netwerken van de samenleving (Van Twist et al., 2010).

Leiderschap

Het is opvallend dat met het ter sprake brengen van de term ‘leiderschap’ er meteen wordt gedacht aan hiërarchisch leiderschap. Het laat zien dat de vanzelfsprekendheid van het hanteren van deze leiderschapsstijl diep geworteld zit en waarschijnlijk een erfenis is van de Franse cultuur. Op papier en in theorie is er ook wel sprake van een zeer formele samenwerking met een daaruit voortkomend hiërarchisch leiderschap. De directeur van een EPA is immers een door de minister aangestelde rijksambtenaar. Maar in de praktijk is men veel meer op samenwerking en gedeeld leiderschap gericht, met veel afstemming op zowel ambtelijk als politiek niveau.

We zouden de leiderschapsstijl die wordt gehanteerd door de Directeur General en zijn programmabureau kunnen typeren als een situationeel en gedeeld leiderschap (Hersey, 1987). Formeel is hij de leider, maar de manier van werken en de netwerksturing van het programma- en projectbureau in de ‘gouvernance à quatre quart’ maakt het leiderschap situationeel en gedeeld met de share- en stakeholders.

Het leiderschap zelf komt tot uiting in een visie op de inhoud met veel begrip voor de bestaande situatie in het gebied. Het toont zich in een hoog maar ook realistisch ambitieniveau gekoppeld aan de beschikbare middelen. In het planproces en voor het verkrijgen van draagvlak wordt dit ambitieniveau slim ingezet in combinatie met de enorme omvang en looptijd van het project. Parallel daaraan wordt er ook uitgevoerd, wat een positieve bijdrage levert aan de geloofwaardigheid van het leiderschap.

Plaatsen we de DG in de rol van “tussenfunctie” (Van Twist et al., 2010), in dit geval in de rol tussen de overheden en tegelijkertijd tussen hun politieke en hun ambtelijke laag in en beschouwen we hem als de personificatie van de bestuurlijk leider van een project in de initiatieffase, dan kunnen we dit situationele en gedeelde leiderschap het beste typeren als een observerende en inspirerende leiderschapsstijl (Teunissen, 2012). De leider is geen autoritaire dirigent en heeft in de praktijk weinig pressiemiddelen. De leider moet - ‘avec le bâton de pèlerin’, vertaald: ‘als een pelgrim’ - op zoek naar het doel en de medestanders. Dit duidt op een relatiegerichte leider en een ondersteunend leider in plaats van de voor de hand liggende (vanuit de Franse planningscultuur) resultaatgericht sturende leider, conform het model van situationeel leiderschap (Hersey 1987; Blanchard, 1985; Blanchard, 2007).

De directeurs van de bestudeerde casus hebben zich een vorm van leiderschap eigen gemaakt die heel vruchtbaar was en zich richtte op samenwerking met de andere partijen. Hun belangrijkste rol was het op de agenda krijgen van ambities die uitstijgen boven het niveau van de ‘kerktoren’ politiek van de gemeenten. Op basis van situationeel en gedeeld leiderschap (Hersey, 1987) is een situatie bereikt waarbij er geen sprake was van een hiërarchisch model maar van een systeem van wederzijdse afhankelijkheid (Covey, 2004). Leiderschap als een combinatie van ‘ordezoeker’ en ‘ontwikkelaar’ om de ambities boven de kerktoren uit te laten stijgen (Teisman, 2005).

Het nieuwe rugby stadion, ingezet als icoon in een van de deelprojecten, heeft er toe geleid dat er sprake was van zeer intensieve samenwerking tussen de verschillende partijen. Iedereen ging voor het stadion en dus voor het project! Deze samenwerking, zowel publiek-publiek als publiek-privé, met als belangrijke gezamenlijke drive de komst van het stadion lijkt veel krachtiger te zijn geweest dan het leiderschap en de macht van de EPA met achter zich de macht van het Rijk. Hoewel de verbindingen vaak slecht zichtbaar zijn, komt er in die publiek-publieke en publiek-private keten- en netwerkvorming steeds meer tot ontwikkeling, want “ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben....” (Teisman, 2005: 176 tabel 8.1). Maar het stadion, zo hebben we gelezen, kwam uiteindelijk in een ander gebied terecht als gevolg van autoritair hiërarchisch leiderschap dat is te relateren aan het feit dat in Frankrijk 80% van de leden van de tweede kamer ook burgemeester is van een gemeente. Wellicht is dat ook de reden dat er de indruk bestaat dat het leiderschap beter en breder ontwikkeld is, misschien wel in heel Frankrijk, maar in ieder geval

binnen de bestudeerde OIN. Er is namelijk een sterk overeenkomend belang tussen de Staat en de burgemeesters van de gemeenten binnen de OIN. Dat belang wordt benut in het getoonde leiderschap.

Wat hier ook, net als bij ‘gouvernance’, sterk naar voren komt is het belang van een combinatie van Top-Down en Bottom-Up benadering (“zoeken naar eenheid door begrenzing en zoeken naar heilheid door verbinding” (Teisman, 2005: 176 tabel 8.1). Een vorm van sturing die vraagt op zowel politiek bestuurlijk als op technisch inhoudelijk niveau om situationeel leiderschap. De definitie van leiderschap die het beste aansluit bij de informatie uit de casus is die op www.encyclo.nl:

Leiderschap: “Onmisbaar element om ware veranderingen te realiseren. Kan op elk niveau en in elke functie getoond worden. Niet te verwarren met machtspolitiek, stijfkoppigheid of haantjesgedrag”.

Er is in Frankrijk zichtbaar geen sprake meer van een hiërarchisch systeem maar van een veel complexer veel meer gedecentraliseerd systeem dat vraagt om meerdere stijlen van situationeel leiderschap. Het kunnen schakelen tussen leiden, begeleiden, steunen en delegeren is dan van belang (Blanchard, 2007). Dit leiderschap is noodzakelijk op verschillende niveaus tegelijkertijd: politiek bestuurlijk, technisch inhoudelijk (ambtelijk), en soms wordt het zelfs thematisch van aard (financieel economisch leiderschap wordt door Guillaume in het interview genoemd) om projecten en strategieën op een regionaal schaalniveau in goede banen te leiden.

Spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden

De dominantieverhouding zal bij nationale sleutelprojecten variëren van hiërarchisch en autoritair tot horizontaal en gericht op consensus. In het contact dat ik had met de twee organisaties was het verschil al te merken.

In tegenstelling tot wat wij ons volgens een hiërarchische logica voorstellen van het Franse planningsysteem waar ‘bovenop’ beleid wordt bedacht wat ‘onderin’ bij lagere overheden en in de samenleving wordt gerealiseerd (Van Twist et al., 2010) zien we ook in Frankrijk een zich steeds verder terugtrekkende rijksoverheid in het veld van ruimtelijke planning. Hoewel een OIN vanuit het nationale belang van de ontwikkeling van het gebied wordt gecreëerd, is het in de praktijk allang niet meer de Staat die de plannen maakt en deze uitrolt. Zeker de jongere EPA’s (zoals ORSA) hanteren situationeel leiderschap en doen aan netwerksturing.

De mythe van het Franse planningsysteem die is gebaseerd op “een ideaaltypische bureaucratische organisatie die zich laat kenmerken door een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden als onderdeel van een verticale hiërarchie...” (Van Twist et al., 2010) wordt hierdoor in een ander daglicht geplaatst. Want in de praktijk is een EPA (in ieder geval die voor ORSA) een “pragmatische machinebureaucratie: met de ontwerpkenmerken van de ideaaltypische bureaucratie die in allerlei concrete praktijken wordt verenigd met de praktijk van alle dag, zowel van hoe het ‘binnen’ werkt als wat er ‘buiten’ wordt gevraagd” (Van Twist et al., 2010)

De formeel georganiseerde en in wettelijke besluiten vastgelegde regionale samenwerking en de manier waarop aan deze samenwerking vorm en inhoud wordt gegeven door EPA ORSA is de basis voor het succes van de planvorming voor dit project! Maar de kracht van deze werkwijze kan van de ene op de andere dag te niet worden gedaan door ingrijpen van de minister. Met een groot risico voor verlies van draagvlak en opgebouwd vertrouwen binnen de ‘gouvernance à quatre quart’ kan eenzijdig vanuit de politiek namelijk een besluit, zoals het vervangen van de DG, worden genomen. Hier komt toch de autoritaire Staat met de politiek aan de top van de

piramide weer om de hoek kijken, waarin de EPA belast is met de uitvoering van de politieke wil van de minister vanuit een dienende rol en niet met de uitvoering van een eigenstandige wil (Van Twist et al., 2010).

Dit blijkt ook uit het feit dat inhoudelijk de speelruimte in de projecten door de globale kaders heel groot is, want er kan in overleg met de vier overheidslagen veel bereikt worden zonder dat men afhankelijk is van de Staat. Maar op het moment dat het over de middelen gaat, over de financiering van de projecten dan blijkt ineens de Staat nog steeds een zware stem te hebben omdat de minister van Financiën het budget beschikbaar stelt.

Op het moment dat er over investeringen besloten moet worden is er sprake van hiërarchie. Er kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de Staat uiteindelijk de plannen van bovenaf stuurt, immers: “Wie betaalt, die bepaalt!”. Tegelijkertijd zien we in Frankrijk een ontwikkeling naar ‘sturen zonder geld’. Om in die situatie tot beleidsuitvoering te komen kan netwerksturing een rol spelen. De overheid is dan niet zelf aan zet, maar ondersteunt partijen zich te organiseren (Van Twist et al., 2010). Het gevolg daarvan is dat de aandacht verschuift van de hiërarchie naar de wederzijdse verbanden. Het spanningsveld zal wel altijd blijven?!

Concluderend

Bij aanvang van dit onderzoek bestond de veronderstelling dat de Franse praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een hiërarchische en centralistische sturing vanuit Parijs. In de doelstelling werd al aangegeven dat dit een achterhaald beeld betreft. Dit onderzoek geeft inzicht in de actuele situatie van de Franse planningspraktijk en schetst een beeld van het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden bij de organisatie van en sturing in regionale samenwerking en de rol daarin van leiderschap door de gedetailleerde bestudering van een twee nationale sleutelprojecten op deze aspecten.

Er zit beweging in het spanningsveld tussen hiërarchie en wederzijdse verbanden ten aanzien van de Franse praktijk van gebiedsontwikkeling. Deze verschuiving is ingezet vanaf de start van de decentralisatie van het politiek bestuurlijke systeem en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die daarbij horen. Dit onderzoek toont aan dat de regionale ruimtelijke ontwikkeling een verantwoordelijkheid van de regio's zelf is en dat het beleid voor de stedelijke ontwikkeling een verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Met als gevolg een praktijk van ruimtelijke planning die samenwerken en wederzijdse afhankelijkheid als basis heeft in plaats van de top-down benadering van voorheen. Er wordt veel meer gewerkt vanuit wederzijdse verbanden. Dit speelt zich overigens wel voornamelijk op het niveau van de overheid en tussen de overheidslagen onderling af. Want voor wat betreft het betrekken van de (markt)omgeving zijn, uitzonderingen daargelaten, nog vele stappen te zetten.

Voor de nationale sleutelprojecten heeft de Franse overheid een instrument in handen dat de samenwerking formaliseert. Dat is een krachtig instrument van de Staat, de effectiviteit van het instrument valt of staat bij de invulling die de Etablissement Public d'Aménagement eraan geeft. Zij kan namelijk formeel gezien nog steeds van boven af de zaak bepalen en sturen. Maar vaak kiest men voor netwerksturing en situationeel gedeeld leiderschap in de intermediaire functie, de zogenaamde “tussenfunctie” (Van Twist et al., 2010).

De invulling van de organisatie van de EPA is dus de sleutel tot succes waarbij het contingentieprincipe gehanteerd zou moeten worden. Maar het is tegelijkertijd een mooie stok achter de deur dat zo'n EPA een door het Rijk geformaliseerde instantie is. Dus op de achterhand toch een beetje top-down benadering, dirigistische sturing en hiërarchie, wat best praktisch kan zijn bij gebiedsontwikkeling in een complexe netwerksamenleving. De keerzijde is dat de regering altijd de mogelijkheid houdt om van bovenaf en zonder overleg in te grijpen. Zij kan

bijvoorbeeld de algemeen directeur vervangen zonder overleg met de burgemeesters. Het feit dat 80% van de burgemeesters ook lid is van de tweede kamer kan veel bereikte resultaten op basis van netwerksturing teniet doen.

De Franse regering heeft dus door de decentralisatie van de afgelopen decennia bepaalde verantwoordelijkheden overgedragen aan de lagere overheden, in het ene geval aan de regio, in het andere geval aan de gemeente of het departement. Het Rijk ziet gedeelde belangen of in ieder geval nationaal belang en creëert door middel van een Etablissement Public d'Aménagement een 'tussenfunctie'. Een organisatie die de visie uitdraagt en de verbindingen tussen de actoren tot stand brengt. Situationeel leiderschap vanuit een tussenfunctie door sturing in het netwerk van actoren (Hersey, 1987; Blanchard, 2007; Van Twist et al., 2010). Daarin wordt gezocht naar een situatie van wederzijdse afhankelijkheid zonder dat er een hiërarchische leider is.

Als gevolg van de steeds verder doorgevoerde decentralisatie is het Rijk vaak de grote afwezige op het lokale niveau en worden sommige programma's nauwelijks afgestemd tussen gemeenten. De regeling van de 'intercommunalité' kan worden gezien als een reactie hierop zodat bepaalde zaken beter tussen gemeenten worden afgestemd. Deze maatregel is daarnaast ook een bezuiniging omdat de regeling bijvoorbeeld ook voorziet in het gemeenschappelijke dienstverlening.

Kortom:

In Nederland bestaat waarschijnlijk nog steeds het beeld van een sterk hiërarchisch georganiseerde ruimtelijke planning in Frankrijk. Dat komt wellicht omdat in Frankrijk de ethische cultuur vanuit de overheid nog vrij dominant is. Er is echter ook een transitie gaande naar een sterk gedecentraliseerde praktijk van ruimtelijke planning. Op dit moment bestaan de centraal gestuurde planning vanuit het Rijk en de van onderaf georganiseerde en gefragmenteerde lokale planning naast elkaar. Dit sluit aan bij het beeld van de planningstradities van Nadin (2007a, 2007b). De planningspraktijk van gebiedsontwikkeling in Frankrijk correspondeert niet meer met het beeld wat in Nederland bestaat.

én:

In Frankrijk is zichtbaar geen sprake meer van een hiërarchisch systeem maar van een veel complexer veel meer gedecentraliseerd systeem dat vraagt om meerdere stijlen van situationeel leiderschap bij gebiedsontwikkeling op regionale schaal. Het kunnen schakelen tussen leiden, begeleiden, steunen en delegeren is dan van belang (Blanchard, 2007). Dit leiderschap is noodzakelijk op verschillende niveaus tegelijkertijd: politiek bestuurlijk, technisch inhoudelijk (ambtelijk), en dwars door de verschillende overheidslagen heen om projecten en strategieën in goede banen te leiden. Hetgeen aansluit bij de definitie van leiderschap op www.encyclo.nl:

“Onmisbaar element om ware veranderingen te realiseren. Kan op elk niveau en in elke functie getoond worden. Niet te verwarren met machtspolitiek, stijfkoppigheid of haantjesgedrag”.

Bijlage A – Literatuurlijst

Albrechts, L., (2010), 'More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?' Pp. 1 – 13. Published online, September 2010.

Assouline, P. en M. Mimram, (2011), 'La nouvelle Rive Gauche', Pavillon de l'Arsenal, Parijs.

Berg, L. van den, Braun, E. en Meer, J van der, (1997), 'The organising capacity of metropolitan regions', in Environment and Planning C: Government en Policy, 1997, vol. 15 pag 253-272. Euricur, Rotterdam

Berg, L. van den, Braun, E. en Otgaar, A., (2002), 'Organiserend vermogen in perspectief'. Euricur, Rotterdam

Berg, L. van den, Meer, J. van der en Pol, P.M.J., (2003), 'Organising Capacity and Social Policies in European Cities' Euricur, Rotterdam

Blachard, K, (1985), 'Leadership and The One Minute Manager: Increasing Effectiveness through situational Leadership', Morro, New York.

Blanchard, K., (2007), 'Model over Situationeel Leiderschap'

Boury, P., (1977), 'Comprendre l'Urbanisme', Editions du Moniteur, Parijs.

Buitelaar, V., (2011), 'handout college MCD 8 op 5 oktober 2011, Master City Developer, Rotterdam

Castells M. (1996), The Rise of the Network Society, (deel I serie: The information Age: Economy, Society en Culture) Oxford.

Covey, S.R., (27^{ste} druk, 2004), 'De 7 eigenschappen van effectief leiderschap', Uitgeverij Business Contact, Amsterdam/Antwerpen.

Chen, Y. (2007), '*Overheidsingrijpen bij gebiedsontwikkeling van stedelijk China in verandering*'. In: Real Estate Magazine, nr. 51, pp. 32-37.

Daamen, T., (2010), 'Strategie als kracht: naar effectieve strategieën voor stedelijke ontwikkelingsprojecten: De casus Stadshavens Rotterdam'. Samenvatting in proefschrift, pp. 263 – 271. IOS Press.

Dijk, R. van, (2010), Building bigger, better and bolder, learning from city development in the United States, MCD scriptie 2010.

EPA DESA, nieuwsbrieven 2010-2012, DESA, La Défense.

EPA DESA, persberichten 2010-2012, DESA, La Défense.

EPA DESA, verslagen en besluiten van de Conseil d'Administratoir DESA 2007-2012, DESA, La Défense.

- EPA DESA, (2010a), 'L'Axe historique La Defense Seine-Arche, Gallimard/EPA SA, La Défense.
- EPA DESA, (2010b), Décret du création de l'OIN et EPA DESA, DESA, La Défense.
- EPA DESA, (2012a), 'Vers un territoire durable', DESA, La Défense.
- EPA DESA, (2012b), 'Réflexions pour un territoire, vers un projet stratégique et opérationnel, DESA, La Défense.
- EPA ORSA, verslagen van werkateliers met Conseil consultatif des acteurs économiques et sociaux d'Orly-Rungis Seine-Amont 2008 - 2010, ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, verslagen en besluiten van de Conseil d'Administratoir ORSA 2007 – 2012, ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2007a), 'Décret du création de l'OIN et EPA ORSA', ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2007b), 'Protocole Orly-Rungis Seine-Amont', ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2009a), 'Projet Strategique Directeur (PSD)', ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2009b), 'Les Ardoines, l'essor d'un projet metropolitain', ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2011a), Charte de Developpement Durable du territoire Orly-Rungis Seine-Amont, ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2011b), Convention 2011 – 2017, Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés Centre-ville de Villeneuve-Saint-Georges , ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2011c), '3 temps – 3 mouvements, 2^{eme} états généraux du Conseil consultatif des acteurs économiques et sociaux d'Orly-Rungis Seine-Amont, Orly.
- EPA ORSA, (2012a), Protocole Ville / EPA portant sur le projet de requalification du centre ville de Villeneuve- Saint-Georges, ORSA, Choisy-le-Roi.
- EPA ORSA, (2012b), Le projet de requalification du centre ville de Villeneuve- Saint-Georges, ORSA, Choisy-le-Roi. [presentatie voor projectgroep]
- Healey, P., (2006), 'The project of strategic spatial planning for urban areas'. In: Urban complexity and spatial strategies. Chapter 1, pp. 1 - 11 Routledge.
- Hersey, P. (1987), Situationeel leiding geven. Business Contact, Utrecht.
- Luo, X. en Shen, J., (2009), 'A Study on Inter-City Cooperation in the Yangtze River Delta Region, China'. Habitat International 33(1): 52-62.
- Mintzberg, H., (1994), 'The fall and rise of strategic planning'. In Harvard Business Review, January-February 1994, pp. 107 – 114.
- Mintzberg, H., (1994), 'Opkomst en ondergang van strategische planning', vertaling van 'The Rise and Fall of Strategic Planning', boek.
- Mintzberg, H. en anderen, (2000), Harvard business review, 'Over leiderschap', boek.

Muijen J. Van (2011), *De leider als volger*. Deel 8 uit *De leiderschapsbox*, Schiedam.

Nadin, V. en Stead, D., (2007a). Linking planning cultures, planning systems and models of society. In J Knieling (Ed.), *Planning Cultures in Europe* (pp. 1-18). Hamburg: HafenCity University Hamburg, Department of Urban Planning.

Nadin, V. en Stead, D., (2007b). European models of society, planning systems and planning cultures. In FD Moccia (Ed.), *Planning for the risk society; Dealing with uncertainty, challenging the future* (pp. 1-18). Napels: AESOP.

Pavillon de l'Arsenal, (2011), 'Paris, la métropole et ses projets', Pavillon de l'Arsenal, Parijs. [tentoonstellingsgids].

Pots, B., (2011), 'De wereld gaat niet op zijn kop'. Interview met F. de Zeeuw.

Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft (2011), '*Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen?*' Rapport.

Randeraat, G. van, (2006), 'Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling'. Samenvatting scriptie MCD, pag. 5-14.

Saris, J., Modder, J., Ree, P. van en Stamsnijder, M. (redactie), (2011), 'Stedelijke regio's. Over informele planning op een regionale schaal', boek.

Scharmer, C.O., (2009), 'Theorie U. Leiding vanuit de toekomst die zich aandient', boek.

Teisman, G.R., (2005) *Publiekmanagement op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, boek.

Twist, M. van, Steen, M. van der en Peeters, R., (2010), 'De Boom en het Rizoom, overheidssturing in een netwerksamenleving', essay in opdracht van voormalig ministerie van VROM

Teunissen, H., (2012), *Bestuurlijk leiderschap in de gebiedsontwikkeling*, MCD scriptie 2012.

Verlaat, van 't J., (2003) *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, Master City Developer; Rotterdam

Wigmans, G. (1998), *De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*. Delft: Delft University Press

Wigmans, G. (2010), 'Contradictions between plan: master plan and land-use plan', In *Boss Magazine*.

Zeeuw, F. de, (2010), "En de revolutie? Die komt niet". In *Property NL*.

Zeeuw, F. de, (2011a), 'Neprends in vastgoed- en gebiedsontwikkeling'. In *Building Business*.

Zeeuw, F. de e.a. (2011b), *Duurzame gebiedsontwikkeling: Doe de tienkamp!* Delft.

Bijlage B – Lijst van tabellen en figuren

Afbeelding 1 Dynamiek in tradities, dominante tradities in 1995 per land en dominante tradities in 2005 per land (Nadin et al., 2007a; www.eurogeographics.org).....	10
Afbeelding 2 Regio's en departementen (bron: www.insee.fr)	17
Afbeelding 3 Model 'situationeel leiderschap' (Blanchard, 2007)	24
Afbeelding 4 Model '7 eigenschappen van effectief leiderschap' (Covey, 2004)	25
Afbeelding 5 Île-de-France, steden & voorsteden (bron: www.insee.fr)	28
Afbeelding 6 Overzicht projecten Grand Pari(s) (bron: http://www.elysee.fr , 2010)	29
Afbeelding 7 Logo's van ORSA & DESA (bron: www.epa-orsa.fr en www.ladefense-seine-arche.fr)	30
Afbeelding 8 De strategische projecten (EPA ORSA, 2009a)	32
Afbeelding 9 Sleutelprojecten en invloedsgebieden (EPA ORSA, 2009a).....	35
Afbeelding 10 Taken en verantwoordelijkheden EPA DESA (bron: www.ladefense-seine-arche.fr)	35
Afbeelding 11 Plangebied OIN DESA (bron: www.ladefense-seine-arche.fr)	37
Afbeelding 12 Positie in ORSA (bron: www.epa-orsa.fr)	52
Afbeelding 13 Villeneuve-Saint-Georges (bron: www.epa-orsa.fr).....	53
Afbeelding 14 Positie in ORSA (bron: www.epa-orsa.fr)	56
Afbeelding 15 'Les Ardoines' - het plan (EPA ORSA, 2009a)	57
Afbeelding 16 Positie in ORSA (bron: www.epa-orsa.fr)	60
Afbeelding 17 Plan en invloedsgebied pole Orly-Rungis (EPA ORSA, 2009a)	61
Afbeelding 18 Grand Paris Express (bron: www.sgp.fr)	67
Tabel 1 Territoriale indeling Frankrijk (bron: fr.wikipedia.org).....	17

Bijlage C – Lijst van afkortingen

ABF	- Architect de Bâtiments de France
AFTRP	- Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne
ANAH	- Agence National de l'Habitat
ANRU	- Agence National pour la Rénovation Urbaine
BNP	- Bruto Nationaal Product
CA	- Conseil d'Administration
CBD	- Central Business District
CDD	- Charte de Développement Durable
CPER	- Contrat du Plan État Région
DAP	- Directeur d'Aménagement des Projets
DATAR	- Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DESA	- La Défense Seine Arche
DG	- Directeur General
DGA	- Directeur General Adjoint
DSV	- Directeur des Services de la Ville
DU	- Développeur Urbain
EPA	- Etablissement Public d'Aménagement
GO	- Gebiedsontwikkeling
OIN	- Opération d'Intérêt National
ORSA	- Orly Rungis Seine Amont
PNRQAD	- Programme National de Requalification des Quartiers Anciens et Dégradés
PLU	- Plan Local
PLH	- Plan Local
PSD	- Projet Stratégique Directeur
RATP	- Régie Autonome des Transports Parisiens
RER	- Réseau Electrique Régional
RIF	- Région Île-de-France
SC	- Schéma de Cohérence
SD	- Schéma Directeur
SDRIF	- Schéma Directeur Région Île-de-France
SEM	- Société d'Economie Mixte
SGP	- Société de Grand Paris
SNCF	- Société Nationale de Chemins de Fer
STIF	- Syndicat des Transport d'Île-de-France
ZAC	- Zone d'Aménagement Concerté
ZPPAUP	- Zone de Protection du Patrimoine Architecturale, Urbain et Paysage

Bijlage D – Lijst van geraadpleegde internetbronnen

http://123management.nl/0/030_cultuur/a300_cultuur_11_situationeel_leiderschap.html

<http://ambtenaar20.ning.com/profiles/blogs/de-boom-en-het-rizoom>

http://fr.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Accueil_principal

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Hoofdpagina>

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Leiderschap>

<http://urbact.eu/fr/homepage-2/>

<http://www.afdu.fr>

<http://www.aftrp.org/index.php>

<http://www.anah.fr>

<http://www.anru.fr>

<http://www.ecologie-urbaine.org/>

<http://www.elysee.fr>

<http://www.encyclo.nl/lokaal/10278>

<http://www.epa-orsa.fr>

<http://www.eurogeographics.org/content/partners-global-associations>

<http://www.gebiedsontwikkeling.nu>

<http://www.iau-idf.fr>

<http://www.iledefrance.fr>

<http://www.insee.fr/fr/>

<http://www.ketens-netwerlen/begrippen>

<http://www.ladefense-seine-arche.fr>

<http://www.legifrance.com>

<http://www.legrandparis.net>

<http://www.millenaire3.com/>

<http://www.movum.nl/UserFiles/File/De%20zeven%20eigenschappen.pdf>

<http://www.parisrivegauche.com>

<http://www.pavillon-arsenal.com/home.php>

<http://www.scholar.google.nl>

<http://www.societedugrandparis.fr>

<http://www.thesauruszorgenwelzijn/leiderschap.htm>

Bijlage E - Introducties en Vragen (Frans & Nederlands)

Wetgeving - Législation / Droit de l'urbanisme

Introduction

De Nederlandse en Franse wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening kent veel overeenkomsten. Beide landen kennen een systeem van ruimtelijke plannen op rijks-, regionaal-/provinciaal- en gemeentelijk niveau. Het plan op het hogere schaalniveau is toetsingskader. Het toegestane te ontwikkelen programma binnen een gebied wordt uiteindelijk vastgelegd door de gemeentelijke overheid in een plan met juridisch planologische status. In vergelijking met Nederland, is er in Frankrijk in de planvorming sprake van meer hiërarchie, meer een top-down benadering. Maar opvallend is dat dit ook doorwerkt in de organisatie van de projecten. Zeker bij projecten die het lokale schaalniveau overstijgen. In Nederland is bij projecten (van nationaal belang) met een regionale schaal de samenwerking tussen de overheden voor een groot deel afhankelijk van de bereidheid tot die samenwerking. In Frankrijk wordt ook de samenwerking min of meer van boven opgelegd en vaak door het Rijk geïnitieerd.

Hier kleven ongetwijfeld zowel voor- en nadelen aan en deze kunnen interessante inzichten verschaffen voor de Nederlandse praktijk.

Introduction

La législation néerlandaise et française sur l'aménagement du territoire présente de nombreuses similitudes. Les deux pays ont un système d'aménagement du territoire à quatre niveaux : au niveau central, régional, départemental et municipal. Le schéma directeur sur l'échelle supérieure est directif pour les schémas aux niveaux plus bas. Les programmes de développement autorisés/permis sont finalement déterminés par le gouvernement municipal par un plan avec le statut juridique de planification (ZAC). En France le système de planification semble encore plus hiérarchique qu'aux Pays-Bas. Mais il est remarquable que cela a une influence également sur l'organisation des projets. Surtout dans des projets qui transcendent à l'échelle locale. Aux Pays-Bas, les projets avec une coopération à l'échelle régionale entre les gouvernements dépendent en grande partie sur la volonté de coopération. En France il me semble que la coopération est dirigée par l'Etat (en cas d'une opération d'intérêt nationale). Sans doute ce système directive et déterminent portera/auront des avantages en des inconvénients et ceux-ci peuvent fournir des indications intéressantes pour la pratique néerlandaise.

Vragen

1. Hoe is de samenwerking bij EPA DESA / ORSA tot stand gekomen?
 - a. Is de samenwerking van de vier overheidslagen door het Rijk opgelegd?
 - b. Bepaalt de wetgeving alles?
 - c. Wie heeft de leiding?
 - d. Hoe heeft hij / zij die positie verworven?
2. Wat is de drijvende kracht achter de samenwerking in dit project?

Questions

1. La coopération de l'EPA DESA, comment est-ce qu'elle s'est réalisé?
 - a. Est-ce que la coopération entre les quatre niveaux de gouvernement est imposée par l'Etat?
 - b. Est-ce que tout est dirigé par la législation ?
 - c. Qui est le chef (the leader)?
 - d. Comment a il/elle obtenu(e) cette poste / position?

Manoeuvrerruimte - La liberté de manoeuvre

Introduction

Op het eerste gezicht lijkt zowel de planvorming en de organisatorische samenwerking top-down te worden bepaald. Door de wetgeving, de Franse cultuur en de context lijkt er sprake van een grote mate van determinisme in de planvorming en de organisatie van de samenwerking. Dit kan zowel positieve als negatieve invloeden hebben op het beoogde resultaat.

Introduction

À première vue il me semble que la planification et la coopération organisationnelle sont déterminées top-down. Selon la loi, la culture française et le contexte, il semble y avoir un haut degré de déterminisme dans la planification et l'organisation de la coopération. Cela peut avoir à la fois des influences positives et négatives sur le résultat souhaité.

Vragen

1. Door het determinisme in de wetgeving lijkt de manoeuvrerruimte beperkt, maar is dat ook werkelijk het geval? Kunt u daar inzicht in geven?
2. Wie geeft er feitelijk leiding aan het project?
 - a. Wat is de verhouding tussen de 'Conseil d'Administration'(regioraad) en 'l'Equipe' (projectorganisatie)?
 - b. Waar zit de echte leider?
 - c. Welk rol speelt zijn / haar leiderschap in de samenwerking?
 - d. Welke vorm van leiderschap wordt door deze leider gehanteerd?
3. Zijn er naast deze leider nog andere sleutelfiguren te benoemen en wie zijn dat?
4. Wat wordt buiten de formele kaders en dus vooral informeel bepaald?
5. Welke rollen spelen de verschillende sleutelfiguren in het informele netwerk?
6. In hoeverre wordt er in het informele netwerk sturing gegeven aan het project, zowel inhoudelijk als procesmatig?
7. Wordt er wel eens iets intuïtief (zonder de formele route te bewandelen en op basis van ervaring) besloten en kunt u daarvan een aansprekend voorbeeld geven?
8. Is het mogelijk dat nieuwe actoren zich aansluiten bij het project? In hoeverre is daar ruimte voor?
9. Hoe worden de actoren van begin tot het einde aan boord gehouden?

Questions

1. A cause de la détermination dans la législation la liberté de manoeuvre semble-t-elle limitée, mais est-ce que c'est vraiment le cas? Pouvez-vous donner un aperçu de la liberté de manoeuvre (circuit informelle) dans votre projet / travail?
2. Qui dirige réellement le projet?
 - a. Quel est le rapport entre le CA et l'équipe de l'EPA?
 - b. Qui est le vrai chef?
 - c. Quel rôle joue son leadership dans la coopération?
 - d. Quelle forme de leadership est utilisée par ce chef?
3. Appart ce chef, est-ce qu'il y a d'autres personnages clefs dans ce projet et qui sont ces personnages?
4. Qu'est-ce qui est décide dans le circuit informel?
5. Quelle rôle on les différentes personnages clefs?
6. Sur quelle échelle est-ce que le projet est dirigée par le réseau informelle en parlent du contenu du projet ainsi que le processus?
7. Est-ce que ca arrive que les décisions sont prises a base d'intuition (je veux dire sans suivre le processus formelle et a base de l'expérience)
8. Est-ce qu'il est possible pour des nouvelles acteurs de s'intégrer dans le projet/ Sur quelle échelle est-ce qu'il y a de l'espace / de la liberté pour le faire?

9. Comment les acteurs sont-ils tenus a bord du début jusqu'a la fin?

Uitvoeringspraktijk - La pratique de la performance / La pratique de mise en œuvre

Introductie

Dat determinisme dat zijn oorsprong kent in de wetgeving lijkt ook door te werken in de uitvoeringspraktijk. Het proces van planvorming bij gebiedsontwikkeling van het eerste initiatief tot en met de eerste concreet gerealiseerde projecten duurt in beide landen gemiddeld ongeveer tien jaar. In Nederland wordt in de initiatieffase in een vrij korte tijd (laten we zeggen: een jaar) met een breed scala aan actoren en stakeholders een visie/strategie opgesteld. De daarop volgende periode beweegt deze visie mee met de tijd en haken actoren af en sluiten nieuwe actoren aan. In Frankrijk wordt er in de initiatieffase meer tijd genomen (laten we zeggen: twee jaar) om te komen tot een breed gedragen en gedetailleerde strategie voor de ontwikkeling. Vervolgens wordt er een vrij rigoureuze grens getrokken en wordt de strategie volgens afspraak in uitvoering gebracht. Leiderschap speelt daarbij in mij ogen een belangrijke rol.

Introduction

Le déterminisme qui a son origine dans le droit de l'urbanisme semble aussi jouer un rôle dans la pratique de mise en œuvre. Le processus de l'aménagement du territoire, de la première initiative jusqu'aux premiers projets concrets réalisés, prend dans les deux pays en moyenne une dizaine d'années. Aux Pays-Bas, la phase de l'initiation a lieu pendant une période relativement court (disons un an) et avec un large éventail d'acteurs et parties prenantes. Résultat: une stratégie de vision. Dans la période qui suit, cette vision change avec les actualités..... En France, la phase d'initiation prend en moyenne le double de temps que aux Pays-Bas (disons: deux ans) pour parvenir à une stratégie qui sera largement soutenu et en plus détaillé. Ensuite, il y a une frontière assez rigoureuse et la stratégie est mise en exécution. Dans ce processus 'Le leadership' joue un rôle de grande importance.

Vragen

1. Hoe verhoudt het determinisme in de planvorming zich tot planafwijkingen, hoe wordt daar mee omgegaan?
2. Hoe werkt het determinisme van plannen op hoog schaalniveau door in de plannen op lager schaalniveau?
3. Hoe wordt er dan omgegaan met de sturingsaspecten?
 - a. Financiering
 - b. Grondprijzen
 - c. Differentiatie in het programma (woningbouw e.a.)
 - d. Kwaliteit OR
4. Wat is de effectiviteit van het plan richting de uitvoering van de deelprojecten?
 - a. Worden de doelstellingen altijd gehaald?
 - b. Blijken er ook wel eens onrealistische of onhaalbare doelstellingen bij te zitten?
 - c. Ontstaan er ook vooraf onvoorziene resultaten?
5. Waarom worden marktpartijen zo laat betrokken in het proces?
 - a. Is hun kennis en expertise niet waardevol vanaf de initiatief fase?
 - b. Willen zij straks wel bouwen wat u heeft bedacht?
 - c. Hoe wordt er ingespeeld op gewijzigde marktcondities?
 - d. Waarom wordt er voor een publiek – publieke samenwerking gekozen?
 - e. Waarom werkt men niet met een publiek private samenwerking bij dit project?
6. Waar moet dit project over vijf jaar zijn?
 - a. Wat vraagt dit van de samenwerking?
 - b. Wat vraagt dit van het leiderschap?

Questions

1. Le déterminisme joue un rôle dans la planification plus détaillé (le ZAC par exemple), comment est-ce que vous gérer avec les déviations par rapport au plan d'origine?
2. Comment est-ce que le déterminisme des plans à l'échelle haute a ses effets sur les plans a l'échelle plus bas?
3. Comment vous jouer avec les différents aspects de contrôle dans les projets de l'aménagement du territoire? Par exemple:
 - a. Le financement du projet?
 - b. Le prix des terrains?
 - c. La différenciation dans le programma (p.ex. logements)?
 - d. La qualité de l'espace publique?
4. Quelle est l'efficacité du plan vers la mise en œuvre des projets?
 - a. Est-ce que les objectifs sont toujours atteints?
 - b. Est-ce que il y a parfois des objectifs irréalistes et irréalisables?
 - c. Est-ce qu'il y a parfois des résultats imprévue mes quand même souhaite?
5. Pourquoi est-ce que les promoteurs d'immobilier sont ils implique si tard dans le processus de développement?
 - a. Est-ce que leur connaissance et expertise n'est pas précieux á partir de la phase initiale d'un projet?
 - b. Est-ce qu'ils vont être prêts à construire ce que vous avez programmé?
 - c. Comment pouvons-nous répondre aux conditions changeantes du marché de l'immobilier?
 - d. Pourquoi est-ce que on a choisit dans ce projet pour un partenariat publique publique au lieu d'un partenariat publique privé?
6. Quels sont les objectifs les plus importants pour ce projet dans le cinq ans à venir?
 - a. Qu'est-ce que cela demande de la coopération publique publique à quatre échelles?
 - b. Qu'est-ce que cela demande du 'leadership'?

Bijlage F - Résumé (samenvatting in het Frans)