

## Polis en politiek — een Brits perspectief

Polis In Engeland worden stadsvernieuwingsprojecten steeds vaker geïnitieerd door lokale, transdisciplinaire teams waarvan behalve beroepsmensen ook lokale actoren deel uitmaken, en steeds minder vaak van buitenaf door professionele beleidsmakers die werken binnen de grenzen van hun discipline. Deze verschuiving is van groot belang, want de deelname van lokale actoren vormt een garantie dat kwesties als *gentrification* en gedwongen verhuizing aandacht krijgen en waar mogelijk worden aangepakt.

Transdisciplinaire processen vereisen technieken en strategieën die zeer toegankelijk zijn en inzetbaar in uiteenlopende situaties, zodat projectdoelen gemeenschappelijk kunnen worden vastgesteld en zowel de kennis van de beroepsmensen als de 'impliciete kennis' van de plaatselijke bevolking wordt geactiveerd en ingezet. Een kerntaak voor zo'n transdisciplinair team is het 'bepalen van de probleemstelling', zoals omschreven door Donald Schön:

*Als we de probleemstelling bepalen, selecteren we wat we als de "dingen" van de situatie willen behandelen. Door ons aandachtsterrein af te bakenen en er samenhang in aan brengen, kunnen we bepalen wat er mis is en in welke richting de situatie moet worden veranderd. Probleemstelling is een proces waarin we interactief – samen met iedereen die het probleem moet oplossen – de dingen benoemen waar we ons mee bezig willen houden en het kader bepalen waarin we ons ermee bezighouden.*<sup>1</sup>

Een dergelijke benadering vertoont grote overeenkomsten met het proces van 'co-design' en 'co-production': een nauwe samenwerking met een groep belanghebbenden en eindgebruikers, als alternatief voor de oplossingen vanuit de conventionele praktijk, die velen ervaren als van bovenaf opgelegd. De verschuiving ten opzichte van de conventionele praktijk wordt goed omschreven door Ann van Herzele:

*Plannen maken en uitvoeren met betrekking tot de fysieke ruimte wordt steeds meer een sociaal ingebedde praktijk: waar vroeger het dienen van een abstract "algemeen belang" vooropstond, wordt het publiek actief bij deze processen betrokken. Deze benadering wordt gekenmerkt door een sterkere nadruk op kennisuitwisseling en op idee-ontwikkeling via communicatie met gebruikers, bewoners en gemeenschapsgroepen.*<sup>2</sup>

Volgens deze nieuwe opvatting kan een deskundige die de problemen op een afstandelijke en abstracte manier benadert onmogelijk met succes ingrijpen in een sociale of culturele situatie. Vandaar de noodzaak om direct te werken met de locaties en de mensen waarop de voorgestelde veranderingen betrekking hebben. Dit kan vorm krijgen in ondersteuning van de plaatselijke dialoog. In tekeningen kunnen allereerst de cruciale sociaal-ruimtelijke aspecten van de wijk worden vastgelegd. Vervolgens kan de technische weergave worden 'gedemystificeerd', zodat mensen van buiten het vakgebied al tijdens het ontwerpproces eigen ontwerpideeën kunnen inbrengen of bestaande ideeën ter discussie stellen. Bij een dergelijke werkwijze moet de 'impliciete kennis'

1

D. Schön, *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, New York 1983, p. 40.

2

A. van Herzele (Vakgroep Menselijke Ecologie van de Vrije Universiteit van Brussel), 'Local Knowledge in Action. Valuing Non-professional Reasoning in the Planning Process', *Journal of Planning Education and Research*, nr. 24, 2004.

## Polis and Policy — A UK perspective

1

Donald Schön, *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action* (London: Temple Smith, 1983), 40.

2

Ann Van Herzele (Human Ecology Department of the Free University of Brussels), 'Local Knowledge in Action - Valuing Non-professional Reasoning in the Planning Process', *Journal of Planning Education and Research* (2004) 24.

**Polis** Urban regeneration projects in England have steadily shifted from being driven by remote, professional decision-makers working within the confines of their disciplines to locally based, transdisciplinary teams formed of professionals on the one hand and local actors on the other. This shift is of considerable importance, as, among other things, the inclusion of local actors ensures that issues of gentrification and 'displacement' are brought to the forefront and, wherever possible, tackled.

Transdisciplinary processes require techniques and tactics that are highly accessible and easily transferred in order to build shared project objectives and to release and harness knowledge from the professional members of the team alongside the 'tacit knowledge' of local people. A core task for the transdisciplinary team is that of 'problem setting' as described by Donald Schön:

*When we set the problem, we select what we will treat as the 'things' of the situation, we set the boundaries of our attention, and we impose upon it a coherence which allows us to say what is wrong and in what directions the situation needs to be changed. Problem-setting is a process in which, interactively - along with everyone who must solve it - we name the things to which we will attend and frame the context in which we will attend to them.<sup>1</sup>*

Such an approach aligns with the process of 'co-design' and 'co-production': working in partnership with a range of stakeholders and end-users in preference to offering what many consider to be the 'top down' solutions generally produced through orthodox practice. The shift from normative practice is well described by Ann Van Herzele:

*Planning and acting on questions of physical space have increasingly become socially embedded practices, shifting from serving an abstract 'public interest' to actively engaging the public. Central to this approach is a greater emphasis on the exchange of knowledge and the development of ideas through communication with users, residents, and community groups.<sup>2</sup>*

This evolving perspective argues that it is impossible for the expert to engage with or impact successfully upon social and cultural conditions if the problems are understood in a distant and abstract manner. For that reason it has become necessary to work directly with the places and people that are to be affected by the proposed changes through supporting local dialogue and producing drawings which first attempt to capture critical sociospatial aspects of the district and later to 'demistify' technical representations so that design ideas can be added to or challenged by those outside the profession, as they emerge. This form of practice suggests that local tacit knowledge needs to be rigorously interpreted and embedded in all design equations if the results are to be properly focused and the outcomes both widely owned and sustainable. Urban regeneration is then not just a case of applying technical skills in the solution of problems of a mostly physical nature (often leading to alienation) to one that embeds social practices, memo-

van de lokale bevolking zorgvuldig worden geïnterpreteerd en in alle ontwerpvergelijkingen verwerkt. Alleen dan ontstaat de juiste samenhang en kan er sprake zijn van duurzame resultaten met een breed draagvlak. Stadsvernieuwing is in dat geval niet alleen een kwestie van het toepassen van technisch vakmanschap om problemen van voornamelijk fysieke aard op te lossen (wat vaak tot vervreemding leidt), maar ook van het inbouwen in het ontwerpproces van sociale praktijken, herinneringen en lokale kennis, waardoor het ontwerpen zelf meer een sociale vorm van productie wordt.

**Nieuwe instrumenten** Om een dergelijk ontwerpproces vorm te geven zijn nieuwe instrumenten nodig. Vaak zijn dit mengvormen, ontleend aan denkerreinen waar voorheen weinig uitwisseling mee bestond. Zo stellen Patrice Martin en Kevin Schmidt in hun artikel 'Beyond Ethnography' uit 2001:

*Dankzij zogeheten projectieve instrumenten kunnen gebruikers altijd uiting geven aan diepe verlangens en behoeften die vaak worden ervaren als latente of onderbewuste gevoelens. In deze benadering vervagen de grenzen tussen psychologie en ontwerpen. Psychologen gebruiken abstracte prikkels om mensen gedachten en gevoelens te laten projecteren. Ontwerpers gebruiken visuele middelen om te communiceren. Een combinatie van de methoden van deze disciplines geeft mensen creatieve instrumenten in handen en biedt ze de kans zich creatief te uiten.<sup>3</sup>*

Fluid, de multidisciplinaire praktijk waaraan ik verbonden ben, gebruikt een breed scala aan instrumenten, van simpele en directe middelen om gedachten en ideeën vast te leggen (zie het enquêteformulier, afb. 1), bedoeld als een inventarisatie van reflecties over het begrip 'plaats', tot aan de inzet van multimedia om creatieve ideeën te analyseren, te interpreteren en in beeld te brengen. Zo maakt Fluid gebruik van eigentijdse middelen als video gekoppeld aan interactieve displays (zie 'video vox pop', afb. 2) om concrete projecten te ontwikkelen. Met behulp van tekeningen en beelden worden ideeën geprojecteerd (zie afb. 3, voorbeelden van 'wat als') - zij het vaker in de vorm van karakterschetsen dan via plattegronden op schaal, doorsneden en gevels of 'superrealistische' visualisaties - om opkomende ideeën aan te scherpen en uit te diepen. Verder worden analytische technieken ingezet die zijn ontleend aan woordtellingen, cognitieve en emotionele inventarisaties en 'plattegronden van ideeën' - allemaal ter ondersteuning van een ontwerpproces dat is gericht op de specifieke kenmerken van specifieke locaties en situaties. In alle gevallen geldt de eindgebruiker als een cruciale deelnemer en provocateur in het ontwerpproces.

Daarnaast zijn veel participatietechnieken ontwikkeld om structuur te geven aan persoonlijke interacties. Daarbij worden vaak media ingezet, zoals videoverslagen of fotodagboeken. In andere situaties vindt er simpelweg een dialoog plaats tijdens verschillende soorten bijeenkomsten, bijvoorbeeld tijdens wat wij 'mole events' noemen: dan verschijnen we plotseling op georganiseerde evenementen van uiteenlopende omvang, om inzicht te krijgen in hoe het er in een buurt aan toegaat. Daarnaast organiseren we gestructureerde workshops om bepaalde thema's en ideeën te bespreken, of teampresentaties waar de deelnemers met behulp van handapparaten voor bepaalde opties

ries and local knowledge in the design process, in turn moving the act of design closer to a social form of production.

**New Tools** New tools are needed to shape such a design process. These tools are often hybrids, drawn from areas of thinking that had previously had little exchange. According to Patrice Martin and Kevin Schmidt for instance, in their article 'Beyond Ethnography', written in 2001:

*Methods known as projective tools have consistently enabled users to express deep desires and needs that are often experienced as latent or subconscious feelings. This approach blurs the boundaries of psychology and design. Psychologists use abstract stimuli to allow people to project thoughts and feelings. Designers use visual means to communicate. The combined methods of these disciplines places creative tools into the hands of people, enabling them to be creative and expressive.*<sup>3</sup>

Fluid, the multidisciplinary practice I am associated with, has used a range of tools stretching from simple and direct means of capturing thoughts and ideas, which strive to capture reflective meditations on place through to the use of multimedia pieces that analyse, interpret and display creative ideas using contemporary media such as video linked with interactive displays to build agendas for action. Drawings and images are used to project ideas, but more often in the form of caricatures than scaled plans, sections and elevations or 'super real' visualisations in order to heighten and sharpen emerging ideas. Analytical techniques draw on word counts, cognitive and emotional mappings and 'idea maps' - all with the purpose of informing a design process that deals with the specifics of particular locations and situations. In all cases the 'end user' is seen as a vital contributor and a provocateur in the design process.

Many techniques of engagement have also been developed to structure face-to-face interactions. Often media is used, for instance when video journeys or photographic diaries are produced. In other situations dialogue simply takes place through different types of meetings, for instance what we call 'mole events' when we pop up at prearranged social events of different scales to understand how neighbourhoods work, or structured workshops which are designed to discuss particular themes or ideas, or team presentations where participants use hand-held devices to vote on options. Together these techniques and tools help to assemble a detailed picture of cultural, social and economic issues that enrich and inform the design process while establishing co-produced schemes, communities of interest and networks of actors. The resulting product is usually highly owned, nuanced and site specific, overcoming the lassitude of generic design.

*However, ownership of an idea is one thing, but how can physical displacement be tackled?*

**Policy** In the UK there are essentially two schools of thought concerning public-sector urban regeneration. On the one hand we have projects such as 'Housing Market Renewal' which actively seek to introduce wealthier families into deprived areas to reverse the downward spiral typified by an exodus of the able from areas in decline, resulting

kunnen stemmen. Met al deze technieken en instrumenten valt een gedetailleerd beeld samen te stellen van culturele, sociale en economische kwesties die het ontwerpproces verrijken en ondersteunen. Tevens komen hiermee programma's, belangengemeenschappen en netwerken van actoren tot stand als coproducties. Het uiteindelijke product heeft gewoonlijk een zeer breed draagvlak, is genuanceerd en toegespitst op een locatie en heeft niets van de matheid van een generiek ontwerp.

Een breed draagvlak voor een idee is één ding, maar hoe moet worden omgegaan met iets concreets als gedwongen verhuizing?

**Beleid** In Groot-Brittannië bestaan wat betreft stadsvernieuwing in de publieke sector globaal gesproken twee denkrichtingen. Enerzijds zijn er projecten zoals 'Housing Market Renewal'; hierin wordt actief getracht welgesteldere gezinnen naar achterstandswijken te halen. Het is een poging om de neerwaartse spiraal van het wegtrekken van de beter gesitueerden uit in verval rakende wijken (met als gevolg een terugloop in onderwijs en zorg, besnoeiingen op de begroting en dus verder verval van de wijk) te doorbreken. Dit is in wezen een benadering van bovenaf, die zich afspeelt op macro-economisch niveau. Aan de andere kant zijn er wijkgebonden vernieuwingsprojecten zoals de 'New Deal for Communities' (NDC), waarin de besluitvorming naar lokaal niveau wordt overgeheveld via tienjarige 'verkenningprojecten' in buurten van rond de 10.000 inwoners; hierbij wordt overheidsgeld in de orde van grootte van 75 miljoen euro ingezet voor een reeks initiatieven op sociaal, onderwijs-, zorg- en milieugebied die allemaal zijn goedgekeurd door lokale commissies van bewoners, raadsleden en vertegenwoordigers van instanties.<sup>4</sup> Dit is in wezen een benadering van onderaf, die zich nadrukkelijk afspeelt op lokaal niveau. Naast de mate van lokale besluitvorming en betrokkenheid ligt het verschil tussen de beide benaderingen vooral in het feit dat bij de eerste economische kwesties worden aangepakt met het doel 'gemengde gemeenschappen' te creëren, terwijl bij de tweede sociale kwesties en het gebrek aan lokaal potentieel worden aangepakt via een holistische benadering van het begrip 'vernieuwing'. Van de twee biedt de NDC-benadering met haar geïntegreerde Capacity Building Programme [programma ter versterking van de capaciteit] de beste kansen om lokale inwoners vast te houden.

*'New Deal for Communities'; North Fulham* Fluid ontwierp in 2001-2002 samen met de betrokkenen een masterplan voor North Fulham NDC, in Zuidwest-Londen. Dit ontwerp kwam tot stand in een doorlopend proces van overleg met de lokale bevolking, bedrijven en instanties. Er werden specifieke maatregelen genomen om *gentrification* in evenwicht te brengen met de lokale behoeften. Zo werd er geld beschikbaar gesteld om de markt van North End Road in stand te houden en op te knappen; deze markt is voor de armere gezinnen in de wijk van cruciaal belang omdat er goedkope verse groenten te krijgen zijn, en is bovendien een beeldbepalend element. Er werd een 'uitgebreide school' opgezet om de lokale bevolking buiten kantooruren betaalbare voorzieningen te bieden. Er werd een reeks 'centra voor levenslang leren' in het leven geroepen ter ondersteuning van vak- en beroepstraining en versterking van de capaciteit. Ook kwam er een centrum voor startende bedrijven, en er zijn plannen voor een lokaal sportpark, dat plaats moet

4

Representatives for instance from the health, employment and crime control agencies.

5

The UK 'Planning and Compulsory Purchase Act, 2004', requires a Statement of Community Involvement (SCI) to be a key document in all local authority Local Development Frameworks (LDF's). The Frameworks seek to stimulate and control development borough-wide whilst the SCI sets out how the local authorities will consult, when, with whom, and what techniques will be used. The LDF's must be consulted on widely prior to approval by a Government Inspector.

in falling school and medical roles and accompanying budgetary cuts, further depressing the area. These are essentially top-down approaches working at a macroeconomic level. On the other we have area-based regeneration projects such as 'New Deal for Communities' which devolve decision-making to a local level through ten-year 'pathfinder' projects dealing with neighbourhoods of around 10,000 people with the use of government funds in the region of around € 75 million on a range of social, educational, health-based and environmental initiatives all agreed by local boards made up of residents, councillors and agency representatives.<sup>4</sup> These are essentially bottom-up approaches working at a highly local level. The fundamental difference, aside from the degree of local decision-making and involvement, is that the former favours an approach that directly tackles economic issues through trying to build 'mixed communities' where the latter tackles social issues and the lack of local capacity through a holistic approach to renewal. Of the two it is the NDC approach which offers the greatest opportunity to retain local people through its integral capacity building programme.

*North Fulham 'New Deal for Communities'* Fluid was involved in the participatory design of a master plan for North Fulham NDC, in south west London, over the course of 2001-2002 that evolved through a continuous process of engagement with local people, businesses and agencies. Specific measures were adopted to balance gentrification with local needs. For instance, funding was provided to support and smarten up North End Road market, a vital source of cheap and fresh vegetables for the area's poor families and a 'character area' besides. An 'Extended School' was set up to offer affordable facilities out of hours to local people. General skilling, employment training and capacity building were underpinned by establishing a range of 'lifelong learning centres' and a business incubation unit, and a local 'sportspark' is on the drawing board, which has the intention of providing easy access to a range of sports for all ages in a contemporary landscape setting at the centre of the neighbourhood. Social housing was deliberately retained in local authority control, to safeguard against the escalation in rent levels that can be associated with the transfer of stock to a housing association. The NDC project has another five years to run to reach maturity. The hope is that it will be a self-sufficient neighbourhood by that time, and that government funding will have acted to successfully seed beneficial change without recourse to an influx of wealthier people.

Looking at the wider landscape, governmental housing corporation grants to local authorities, registered social landlords and developers aim to provide affordable housing for rent, sale or equity purchase. This mechanism goes some way to addressing issues of displacement and, when supported by tough policies on affordable housing, such as the mayor's London Plan, with targets set at around 50 per cent of all housing development, it is of considerable importance.

Since 2004,<sup>5</sup> local authorities and councils in England have had to build extensive and targeted consultation directly into the process of generating their new Local Development Frameworks (local plans) in the hope that such a process would ensure that the resulting local planning instruments would be well-tuned to local needs and broadly supported, therefore speeding up the process by which approved developments

bieden aan een reeks sporten voor alle leeftijden, in een eigentijdse landschappelijke setting in het hart van de buurt. De sociale huisvesting werd opzettelijk in handen van de lokale overheid gelaten, om te voorkomen dat huurprijzen gaan stijgen, zoals wel gebeurt als de huizenvoorraad wordt overgeheveld naar een woningbouwvereniging. Het NDC-project mag nog vijf jaar doorlopen om tot volle rijpheid te komen. Gehoopt wordt dat North Fulham tegen die tijd op eigen benen kan staan en dat de overheidssubsidies een verandering ten goede teweeg zullen hebben gebracht zonder dat daarvoor een instroom van rijkere mensen nodig was.

In breder verband gezien zijn er subsidies van de Governmental Housing Corporation aan lokale overheden, Registered Social Landlords en projectontwikkelaars, die tot doel hebben betaalbare huisvesting te bieden voor huur, koop of huurkoop. Met deze maatregel wordt de kwestie van de gedwongen verhuizingen al gedeeltelijk opgelost, en hij kan veel gewicht in de schaal leggen als hij wordt ondersteund door krachtig beleid ten aanzien van betaalbare huisvesting, zoals het geval is in het London Plan van de Londense Mayor, dat mikt op betaalbare prijzen voor vijftig procent van alle nieuwbouw.

Vanaf 2004<sup>5</sup> moeten gemeentebesturen in Engeland uitgebreide en specifieke inspraakprocedures inbouwen bij de totstandkoming van hun nieuwe Local Development Frameworks (LDF), in de hoop dat hierdoor de resulterende lokale planningsinstrumenten goed afgestemd zullen zijn op de lokale behoeften en een breed draagvlak zullen hebben, zodat de ontwikkelingen na goedkeuring sneller doorgevoerd kunnen worden. Inmiddels is echter duidelijk dat het beleid en de planningsinstrumenten die hierop worden gebaseerd niet altijd het soort omgevingen opleveren die de plaatselijke inwoners willen, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld.

*London Borough of Kensington and Chelsea Local Development Framework* In de wintermaanden van 2005 voerden Kensington en Chelsea een uitgebreide publieksraadpleging uit om de beleidskaders vast te stellen die deel moesten gaan uitmaken van hun lokale ontwikkelingskader (LDF).<sup>6</sup> Dit leverde kwesties op die het complete spectrum van lokaal bestuur bestreken, maar één sprong eruit. Deze kwestie draaide om het behoud van de specifieke sfeer en het specifieke karakter van Portobello Market, en er werd vooral voor gepleit om een verdere verspreiding van koffie- en winkelketens te voorkomen, die de lokale zaken geleidelijk verdrongen omdat ze hogere huren konden betalen. De kwestie werd een *cause célèbre* die de landelijke pers haalde; bekende Londense modeontwerpers gingen er mee bemoeien en uit de hele wereld stroomden schriftelijke pleidooien binnen om 'iets te doen'. Het beleidsarsenaal van de lokale overheid bevat hiervoor echter geen kant-en-klaar instrument: als op een locatie de ene vorm van detailhandel in plaats komt van de andere, valt dat niet onder de lokale voorschriften en bovendien is de lokale overheid er niet voor toegerust om commerciële ontwikkelingen tegen te gaan. Sommige geraadpleegde personen wezen erop dat in Parijs regelingen bestaan ter bescherming van de identiteit en het type nering van de duizenden sinds jaar en dag gevestigde winkels. Ook werd een opkomende wereldwijde beweging genoemd, de 'city-slow'-campagne, die met succes fastfoodketens uit

5

In de Britse 'Planning and Compulsory Purchase Act, 2004' wordt een verklaring van betrokkenheid van de gemeenschap [Statement of Community Involvement, SCI] als sleuteldocument verplicht gesteld voor alle lokale ontwikkelingskaders [Local Development Frameworks, LDF's]. Via de LDF's wordt getracht de ontwikkeling van hele boroughs te stimuleren en controleren, terwijl de SCI's voorschrijven hoe, wanneer en wie de lokale overheid moet raadplegen, en welke technieken daarbij moeten worden gehanteerd. Aan LDF's moet uitgebreide raadpleging voorafgaan voordat een overheidsinspecteur ze kan goedkeuren.

6

Zie bijvoorbeeld onderzoek dat is uitgevoerd door het Henry George Institute naar onroerendzwaarbelaasting over de terreinen die aan de Jubilee Line van de Londense Underground grenzen, en de conclusie dat het project betaald had kunnen worden via geringe belastingheffingen. Het idee is niet nieuw; het gaat zelfs terug op financiële modellen die al meer dan honderd jaar geleden naar voren werden gebracht door Ebenezer Howard in zijn tuinstadvoorstellen.

See, for instance, research carried out by the Henry George institute into land value taxation of the areas contiguous to the Jubilee Underground line in London and the conclusion that small tax levies could have paid for the project. The idea is not new and in fact dates back to financial models proposed by Ebenezer Howard in his Garden City propositions of over 100 years ago.

can be brought forward. However, it has become clear that the resulting policies and planning instruments may not always be able to deliver the kind of environments local people want, as the example below shows.

*London Borough of Kensington and Chelsea Local Development Framework* During the winter months of 2005, Kensington and Chelsea conducted a wide-ranging public consultation exercise to help them establish policy frameworks for inclusion in their new Local Development Framework. Many matters emerged across the full spectrum of local government concerns but one issue dwarfed them all. This issue was to do with the retention of Portobello Market's atmosphere and character, and more specifically with calls to prevent the further spread of coffee chains and other 'generic' stores that were forcing local traders out through their ability to pay higher rents. The issue became a cause célèbre with national newspaper coverage, the intervention of well-known London fashion designers and written pleas from around the World to 'do something'. However, there is no ready-made tool in the local authorities policy arsenal as changes of use from one form of retail to another are not covered by planning regulation, and in any case, the local authorities are not equipped to oppose market-driven developments. Consultants pointed out the fact that Paris had measures in place to protect the identity and trading type of its thousands of long-established shops and that an emerging world movement, the 'city-slow' campaign was having a successful impact in repelling fast food chains from cherished town centres, first in Italy and then elsewhere, and that this was leading to a reappraisal of the importance of public space in the city.

As a consequence of the high levels of participation in the council's consultation exercise, Kensington and Chelsea are now forming a policy on 'business conservation areas' which they hope will be able to attend to the 'character erosion' Portobello is beginning to suffer from. If the policy is supported by government then it may be a response to the incumbent mayor of Chicago's recent plea to find a means of preventing the displacement of small-scale indigenous businesses through processes of urban regeneration.

*The Creative Management of Change* Despite vigorous lobbying for the use of land value tax,<sup>6</sup> where taxation levied on the escalation in land values of privately owned holdings as a direct consequence of public sector improvements to help recoup some or all of the public investment, few municipalities have opted to pursue such an approach. This is difficult to account for, save for the complexities of levying such a tax. Yet it seems clear that adopting such an approach could do much to manage and spread the benefits of change.

A model which has seen the light of day in the UK is that of Community Development Trusts. The most famous and long-lasting in London is the Westway Development Trust, now over 30 years old. The trust was formed on the back of opposition to the Westway elevated motorway which now connects Euston Road to a national motorway. The result was the 'gifting' of all the land and property holdings below a 2-km section of the motorway, on a 125-year 'peppercorn' lease. The trust (originally the North Kensington Amenity Trust) manages its portfolio



geliefde stadscentra heeft weten te weren, aanvankelijk in Italië maar vervolgens ook elders, wat leidde tot herwaardering van het belang van de publieke ruimte in de stad.

Dankzij de massale deelname aan de zojuist beschreven publieksraadpleging kunnen Kensington en Chelsea nu een beleid vormen op 'beschermde' bedrijfszones, waarmee naar ze hopen de 'karaktererosie' waaraan Portobello begint te lijden een halt kan worden toegeroepen. Als dit beleid wordt ondersteund door de landelijke overheid, zou het een antwoord kunnen zijn op het recente pleidooi van de burgemeester van Chicago om manieren te zoeken om via een proces van stadsvernieuwing de gedwongen verhuizing van kleinschalige plaatselijke bedrijfjes tegen te gaan.

*Creatief verandermanagement* Er is krachtig gepleit voor de instelling van een vorm van onroerendezaakbelasting<sup>7</sup> waarbij belasting wordt geheven op de waardestijging van grond in privé-eigendom die een direct gevolg is van verbeteringen in de publieke sector. Het is een poging om iets, zo niet alles, van de overheidsinvesteringen terug te krijgen. Toch hebben maar weinig gemeenten voor deze benadering gekozen. Dit valt moeilijk te verklaren, hoogstens uit het feit dat het heffen van zo'n belasting erg ingewikkeld is. Het lijkt niettemin duidelijk dat deze benadering veel kan betekenen voor het beheren en verspreiden van de winst die veranderingen opleveren.

Een model dat in Groot-Brittannië het licht heeft gezien, is dat van de Community Development Trusts [gemeenschapsontwikkelingsfonds]. De beroemdste en duurzaamste in Londen is de Westway Development Trust, die inmiddels meer dan dertig jaar bestaat. Dit fonds werd gevormd als nevenproduct van het verzet tegen de verhoogde snelweg in Westway die tegenwoordig Euston Road verbindt met een snelweg. Het resultaat was de 'schenking' van alle grond en onroerend goed onder een stuk snelweg van twee kilometer lang, dat voor 125 jaar in pacht werd uitgegeven tegen een symbolisch prijsje. Het fonds beheert zijn portefeuille ten behoeve van lokale gemeenschappen, door gesubsidiëerde kantoorruimte (voor startende bedrijven), sportfaciliteiten, aanvullend onderwijs en zorgprojecten en verschillende andere programma's aan te bieden die geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd vanuit inkomsten uit de eigendomsportefeuille of uit subsidies in de publieke sector. Het fonds investeert nu elk jaar miljoenen euro's in talrijke projecten, zonder dat lokale belastingbetalers dat in hun portemonnee merken. Coin Street Builders, een ander in Londen gevestigd fonds, is hiermee te vergelijken. De vraag waarom dit type benadering niet algemeen wordt toegepast is nog niet gesteld, laat staan beantwoord. Het beleidsmiddel van de 'dubbele devolutie', waarbij de middelen van de lokale overheid worden overgedragen aan de 'gemeenschapsector' in plaats van aan de privésector, blijft een sterk omstreden kwestie onder de politieke mandarijnen in Groot-Brittannië. Het oplossen van deze kwestie betekent een keuze voor ofwel een beleid dat lokale ontwikkelingen ondersteunt of juist hun tegendeel, de werking van het mondiale kapitaal.

Het lijkt erop dat beleid niet langer het geëigende middel is om de gewenste veranderingen teweeg te brengen of de opties te controleren, zoals ooit het geval was. In een dominante en steeds uitdijende markt

Argent is a developer whose trading power is underpinned by British Telecom's Pension fund. In essence they are fund managers with an expertise in urban regeneration. They are widely considered to be a highly inventive firm, and the consultation carried out at King's Cross is considered by the Office of the Deputy Prime Minister to offer a model others should aspire to.

for the benefit of local communities through offering subsidised office space (business incubation), sports facilities, complimentary education and health projects and various other programmes wholly or partly funded by income from the property portfolio or from public sector grants. The Trust now invests several million euros every year into scores of projects without imposition on local tax payers. Coin Street Builders, another London-based Trust, is comparable. The question of why such approaches are not mainstreamed has yet to be asked let alone answered. The policy lever of 'double devolution', where local authority assets are transferred to the 'community sector' rather than the private sector remains a hotly contested issue among political mandarins in the UK. When it is resolved, a policy approach will have been established that will either support locally driven development or its opposite, the action of global capital.

Policy, it appears, cannot any longer hope to yield the changes desired nor control the options as it once could. In a dominant and ever expanding market economy the power of our political masters seems to be eclipsed by global power brokers and firms, who are able to demand or negotiate what they desire. Governments both local and national appear in response to model themselves and their processes on corporate structures that effectively renders them 'board members' with, at best, 51 per cent of the vote. In such a climate it is difficult to see where political ideology might be practiced, let alone flourish. Given this reading of affairs it is ironic that the private sector in the UK has begun to produce interesting developers such as Argent, Urban Catalyst and Igloo, who appear to understand the problems associated with traditional 'quick fix' developments on local communities and who have gone to great lengths to build links with local cultural practices, businesses and neighbourhood actors. For instance, Argent's Kings Cross Central.

*Kings Cross Central* Kings Cross Central envisages the regeneration of 60 hectares of post-industrial space between and behind Kings Cross and St Pancras Stations in the central London boroughs of Camden and Islington by developer Argent<sup>7</sup> plc. The project had its beginnings in the spring of 2000, when landowners London Continental Railways and Exel selected Argent to be the developers for the site. A central strength of their bid was the fact that they proposed to enter into partnership with existing land owners and to remain in place as managers of the development rather than pursue the more usual approach of buying the land, developing it and then selling off property in bits and pieces. As a consequence effective 'change management' was seen to be central by the developers, and stemming from this, considerations of all those aspects that contribute to the formation of sustainable, attractive urban environments.

The developers reasoned that they could not afford to build an 'exclusive neighbourhood' in a part of London that was far from privileged. Their response was to share the potentials and problems associated with the site with local people through an extensive process of engagement and dialogue. Over a two-year period the process identified a number of design initiatives that have the potential to tackle various aspects of gentrification. Some are related to questions of local identity - for instance, the emergence of passionate demands for the reinstatement

lijkt de macht van onze politieke kopstukken te worden overschaduwd door de mondiale machtsmakelaars en bedrijven, die kunnen eisen of door onderhandeling verkrijgen wat ze willen. Lokale en landelijke overheden hebben de neiging zichzelf en hun manier van werken in reactie daarop te modelleren naar bedrijfsstructuren, waardoor ze in feite 'leden van de raad van bestuur' worden met hoogstens 51 procent van de stemmen. In zo'n klimaat kan men zich moeilijk voorstellen waar politieke ideologie beoefend kan worden, laat staan floreren. In dit licht bezien is het ironisch dat juist de privésector in Groot-Brittannië de laatste tijd interessante projectontwikkelaars begint op te leveren als Argent, Urban Catalyst en Igloo, die lijken te begrijpen welke problemen traditionele, uit de grond gestampte ontwikkelingsprojecten met zich meebrengen voor lokale gemeenschappen, en die zich bijzonder inspannen om verbindingen te leggen met lokale culturele praktijken, bedrijven en actoren in de buurt. Een voorbeeld hiervan is Kings Cross Central, een project van Argent.

*Kings Cross Central* Het plan Kings Cross Central voorziet in de herinrichting door projectontwikkelaar Argent<sup>8</sup> van 60 hectare postindustriële ruimte tussen en achter de stations Kings Cross en St Pancras in de centrale Londense *boroughs* Camden en Islington. Het project ging van start in het voorjaar van 2000, toen de eigenaren van de grond, London Continental Railways en Exel, Argent uitkozen om de locatie te herinrichten. Wat hun bod eruit deed springen was het feit dat ze voorstelden om een partnerschap aan te gaan met de bestaande eigenaren van de grond en als beheerders van het project betrokken te blijven, in plaats van zoals gebruikelijk de grond te kopen, te ontwikkelen en vervolgens het vastgoed stukje bij beetje te verkopen. Consequentie hiervan was dat de projectontwikkelaars groot belang hechtten aan een effectief 'verandermanagement', en hieruit voortvloeiend ook aan een afweging van alle aspecten die bijdragen aan de vorming van duurzame, aantrekkelijke stedelijke omgevingen.

De projectontwikkelaars redeneerden dat ze het zich niet konden veroorloven een 'exclusieve buurt' te bouwen in een deel van Londen dat allesbehalve chic was. Hun antwoord hierop was contact te zoeken met de lokale bewoners: via een uitvoerig proces van inspraak en dialoog namen ze met hen de mogelijkheden en problemen van de locatie door. Gedurende een periode van twee jaar werd middels dit proces een aantal ontwerpinitiatieven geselecteerd waarmee de verschillende aspecten van *gentrification* kunnen worden aangepakt. Sommige daarvan hebben betrekking op kwesties van lokale identiteit: zo werd hartstochtelijk aangedrongen op het terugbrengen van een groep gasreservoirs die lang een karakteristiek 'uithangbord' van het gebied hadden gevormd en die het veld hadden geruimd voor de aanleg van de spoorlijn naar de kanaaltunnel. Deze werden door de projectontwikkelaars in ere hersteld via een miniprijsvraag die de beste ideeën moest opleveren voor een effectief architectonisch hergebruik van deze bouwwerken, waarbij de plaatselijke bewoners mochten stemmen. De 'publieke domein'-strategie voorziet in beheer van lokale evenementen door lokale inwoners via opname in de plannen van een multifunctioneel centrum waar men ruimte kan reserveren. De ontwikkelaars onderzoeken ook de inzet van een op de lokale situatie toegesneden model van het Noord-

8  
Op de afbeelding met 'wat als' - voorbeelden zijn verschillende opties te zien voor de bekleding van een bestaand flatgebouw in Oost-Londen. Ook worden de uitkomsten getoond van gemeenschapsoverleg: bewoners moesten het eens worden met drie burens (boven, onder en naast hen) over de bekleding die hun voorkeur had, want binnen het budget was het niet mogelijk elke afzonderlijke flat een andere bekleding te geven.

ment of a gas holder cluster long associated with and a 'sign' of the area, lost through constructing the channel tunnel rail link, which the developers reinstated in their urban design via a mini competition, voted on by locals, to select the best ideas for the effective architectural reuse of these structures. The public realm strategy envisages curation of local events by local people through the inclusion of a large-scale bookable 'multiuse' resource. The developers are also exploring the use of a tailored model of the North-American 'business improvement district', whereby local taxes on large conglomerates relocating to the site will be used to support public realm management and initiatives for poorer neighbourhoods in the form of grants and loans to various youth and public realm-related schemes. The local authority most closely associated with the development, Camden Borough Council, have implemented a 'youth council' and a local development panel made up of representatives of the Kings Cross Community Development Trust who have been able to have a say in determining Argent's planning applications. Ideas for the 'meanwhile use' of abandoned houses has seen the generation of numerous 'art houses', where local youths can work with artists in residence on a range of idiosyncratic projects. On top of this, the mayor's 'affordable housing policy' has negotiated hundreds of properties that can be accessed by local people while a plea to play down the flattening effects of shiny corporate buildings by retaining some of what local (possibly future laureate) poet Aiden Anthony Dunn calls the area's 'hugger mugger' have been taken on board.

It is difficult to predict whether the processes and policies and practices discussed above will be able to curb the negative aspects of gentrification in a globalised world, but it is all the UK has at the moment. Until real value is placed on existing social and trading systems, as it is for other aspects of our heritage, uniting polis and policy will remain outside our grasp.

Amerikaanse 'business improvement district' [een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven en lokale overheid], waarin lokale belastingen die worden opgelegd aan grote concerns die naar de locatie verhuizen, worden aangewend ter ondersteuning van het beheer van het publieke domein en van initiatieven ten behoeve van armere buurten, in de vorm van subsidies en leningen aan uiteenlopende programma's met betrekking tot jeugdwerk en het publieke domein. De lokale overheid die met dit project het meest te maken heeft, de Camden Borough Council, heeft een 'jeugdraad' ingesteld en een commissie voor lokale ontwikkeling, die bestaat uit vertegenwoordigers van de Kings Cross Community Development Trust en een stem heeft in de uitvoering van de plannen van Argent. Ideeën voor het tijdelijke gebruik van leegstaande huizen hebben geleid tot het ontstaan van talrijke 'kunsthuizen', waar plaatselijke jongeren samen met daar verblijvende kunstenaars aan een reeks eigenzinnige projecten kunnen werken. Bovendien heeft de Londense Mayor met zijn beleid van betaalbare huisvesting honderden huizen bereikbaar gemaakt voor lokale bewoners, en is in de plannen gehoor gegeven aan het pleidooi om het afvlakkende effect van blinkende bedrijfspanden te matigen, en zo iets te behouden van wat de plaatselijke (en in de toekomst wellicht bekroonde) dichter Aiden Anthony Dunn de 'hugger mugger' [wirwar] van het gebied noemt.

Het valt moeilijk te voorspellen of de hierboven besproken processen, beleidsvoornemens en praktijken de negatieve aspecten van de *gentrification* in een geglobaliseerde wereld kunnen intomen, maar iets anders heeft Groot-Brittannië op het moment niet. Zolang de waarde van systemen van samenleven en handeldrijven op lokaal niveau niet wordt erkend, zoals dat met andere aspecten van ons erfgoed al wel gebeurt, zal het bij elkaar brengen van polis en politiek buiten ons bereik blijven.

Zuidelijke IJeuvers in ontwikkeling /  
Development of the Southern IJ banks.  
Foto / Photo: Francesca Grassi



CONTRIBUTION  
CASE #73