

'Urban Development Corporations' eenzijdig op fysieke vernieuwing gericht

Het Britse stedelijk beleid werd tot voor kort vooral gekarakteriseerd door het paradepaardje van de conservatieve regering: de Urban Development Corporations (UDC's). Sinds 1981 zijn deze semi-autonome overheidsorganisaties ingesteld om fysieke vernieuwing te realiseren. De ontwikkeling van grond en gebouwen stond dus centraal. Wat zijn de ervaringen?

BARBARA PONTEYN*

Het stedelijke-vernieuwingsbeleid in Nederland vertoont overeenkomsten met het Britse. UDC's hebben bijvoorbeeld net als de sleutelprojecten in Nederland als doel de concurrentiepositie van steden te verbeteren door het creëren van hoogwaardige woon- en werklocaties. Ook de gebieden waar deze hoogwaardige locaties moeten ontstaan zijn gelijksoortig. In beide landen gaat het om grootschalige, complexe herontwikkelingsprocessen van in onbruik geraakte terreinen in stedelijke gebieden, zoals havens, rangeerterreinen en industriegebieden. Gezien de overeenkomsten is het interessant om van dit Britse fenomeen kennis te nemen.

MARKTGERICHTHEID

Het model van de UDC's is gebaseerd op dat van de New Town Development Corporations, die door het rijk aangesteld waren voor het tot stand brengen van New Towns net na de Tweede Wereldoorlog. Deze corporaties hadden een groot aantal bevoegdheden om land te verkrijgen en te ontwikkelen. Na ontwikkeling werden de gebieden weer overgedragen aan de gemeente. Een vergelijkbare organisatie in Nederland was de toenmalige Rijksdienst

voor de IJsselmeerpolders. UDC's zijn, in tegenstelling tot de New Town Development Corporations, niet ingesteld om te functioneren als een uitvoerend orgaan. UDC's helpen de activiteiten van andere organisaties, onder meer die van de private sector, op gang te brengen. De ontwikkeling van het werkgebied dient namelijk op een marktgerichte wijze te gebeuren, met een minimum aan lokale overheidsinterventie. De overheid dient zich uitsluitend te richten op het mogelijk maken en bevorderen van private investeringen. UDC's hebben voor het uitvoeren van hun taak planologische bevoegdheden gekregen die ze hebben overgenomen van lokale overheden. Daarnaast krijgen ze financiële steun van de centrale overheid

geen publiek-privaat samenwerkingsverband. UDC's opereren buiten de lokale overheid om, maar staan wel onder streng toezicht van de centrale overheid.

STEREOTYPE

UDC's worden vaak gekarakteriseerd als autonome organisaties die door de private sector worden gedomineerd en geen relaties hebben met de lokale politiek en maatschappelijke groeperingen. Dit stereotype is ontstaan doordat de conservatieve regering de UDC's mede heeft ingesteld om lokaal gekozen overheden te omzeilen, daar deze het ontwikkelingsproces in de optiek van de regering alleen maar verhoinderden.

Uit het boek *British Urban Policy and the Urban Development Corporations* van Imrie en Thomas blijkt echter dat de relatie van veel UDC's met lokale overheden sterker was dan verondersteld werd. Dit wordt, volgens Imrie, vooral veroorzaakt doordat UDC's tot op zekere hoogte afhankelijk blijken te zijn van hun sociaal-economische, politieke en institutionele context. Aan de hand van *case studies* wordt in dit boek duidelijk gemaakt dat UDC's dan ook sterke verschillen vertonen in hun ervaringen, strategieën en benaderingen ten aanzien van stedelijke vernieuwing.

INSPRAAK

Er bestaan vier generaties van in totaal dertien UDC's (zie kader). De latere UDC's hebben geleerd van de ervaringen van onder meer de London Docklands Development Corporation. Deze was aanvankelijk sterk tegen de gemeente gekeerd en is zich pas in de loop van de tijd op de lokale overheid gaan oriënteren. De meeste UDC's zijn daarna van meet af aan gebaseerd geweest op overeenkomsten met de lokale overheid. Zo is in Cardiff overeengekomen dat de lokale overheid zelf planologische taken op contractbasis voor de UDC uitvoert. Een interessante vraag is in hoeverre de benadering van stedelijke vernieuwing die gedomineerd wordt door de ontwikkeling van vastgoed, een vooraanstaand element in het Britse



Locatie van de dertien Urban Development Corporations.

voor grondaankoop, grondontwikkeling en andere activiteiten die private investeerders moeten aantrekken. De centrale overheid heeft een apart budget gecreëerd voor het financieren van deze UDC-activiteiten. Hoewel in het bestuur van UDC's vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zitten en het UDC-beleid sterk gericht is op het aantrekken van een maximum aan private-sectorinvesteringen, is een UDC

beleid moet blijven ten tijde van recessie. In het boek van Imrie en Thomas wordt aangegeven dat UDC's, en daarmee de vastgoed-gedomineerde benadering, niet volledig gefaald hebben. Veel UDC's hebben gefaald in het creëren van een lange-termijnrevitalisering op het gebied van banen en (strategische) infrastructuur, maar er heeft wél fysieke ontwikkeling plaatsgevonden in gebieden waar het voordien ondenkbaar was. Mede dankzij de UDC-activiteiten zijn er veel private investeringen geweest, vooral toen er nog geen recessie was. Het probleem is echter dat bij de fysieke vernieuwing veelal te weinig rekening is gehouden met de lokale omgeving. Omdat UDC's maar een beperkte levensduur hebben is hier in het verleden te weinig aandacht aan besteed. In korte tijd moesten UDC's werken aan stedelijke vernieuwing. Daardoor waren zij veelal gefixeerd op snelle besluitvorming en acties. Zo is er bijvoorbeeld vaak geen democratische inspraak mogelijk geweest op plannen en activiteiten van de UDC's. Daarnaast zijn maar weinig UDC's erin geslaagd naast fysieke ook sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen na te streven. Hoewel dit niet hun oorspronkelijke taak is, wordt dit in de praktijk als minpunt ervaren. Als laatste punt van kritiek kan genoemd worden dat het aantrekken van private investeringen gepaard is gegaan met zeer hoge overheidssuitgaven.

VERANDERINGEN

Ondanks alle kritiek wordt het model van de UDC's in Engeland niet verworpen. Wel zullen

Er bestaan vier generaties van in totaal dertien UDC's. De eerste generatie bestaat uit de London Docklands Development Corporation en de Merseyside Development Corporation, beide opgericht in 1981. Vijf andere UDC's volgden in 1987, waaronder Teeside, Tyne and Wear, Trafford Park, de Black Country en Cardiff Bay. Deze eerste twee generaties UDC's zijn vooral gericht op oude haven- en industriegebieden die te kampen hebben met economische problemen. De levensduur van deze UDC's varieert van tien tot vijftien jaar. In 1988 is een derde generatie 'mini-UDC's' aangewezen voor Central Manchester, Bristol, Leeds en Sheffield. De meest recente generatie bestaat uit Birmingham Heartlands en Plymouth, die in 1992 zijn opgericht. De laatste twee generaties hebben meer betrekking op kleinere gebieden in steden en op stadscentra. De levensduur van deze UDC's is maar vijf tot zeven jaar. De ligging van de UDC's is aangegeven in de figuur.



Albert Dock in Liverpool, het werkgebied van de Merseyside Development Corporation. Bron: Auteur

er enkele veranderingen moeten worden doorgevoerd. Volgens de verschillende auteurs van het bovengenoemde boek is het van belang dat UDC's in de toekomst democratischer te werk gaan. Verder moet er een middenweg gevonden worden waarbij aan zowel sociale, en economische als fysieke vernieuwing recht wordt gedaan. Bovendien moet men rekening gaan houden met sociale, politieke en economische processen die het projectgebied overstijgen, in plaats van uitsluitend gericht te zijn op het gebied zelf. Dit kan onder meer door het maken van een strategisch plan voor de gehele stad of regio, waarin de plannen voor het Urban Development-gebied worden geïntegreerd. Zo is bijvoorbeeld het Albert Dock-complex opgenomen in de gemeentelijke plannen voor het stadscentrum van Liverpool om te voorkomen dat het een relatief geïsoleerde toeristenattractie zou worden. Tevens moet er in de toekomst meer ingespeeld worden op de lange termijn van het ontwikkelingsproces door flexibiliteit in het programma te brengen en door 'slechtweer'-strategieën te maken; zo kan gereageerd worden op bijvoorbeeld een verminderde vraag naar kantoren. Een laatste aandachtspunt voor de toekomst is een betere coördinatie van de verschillende organisaties en initiatieven in het proces. Burton en O'Toole geven in het boek aan dat de lokale overheid daarin een belangrijke rol kan spelen.

NEDERLAND

Zijn elementen uit het Britse UDC-beleid bruikbaar voor de Nederlandse praktijk? Bij het

UDC-beleid wordt de aandacht en het geld geconcentreerd in geografisch kleine gebieden. Hoewel dit nadelig is voor de overige gebieden, is dit misschien wel de manier om hoogwaardige woon- en werklocaties in stedelijke gebieden tot stand te brengen. Als het rijk stedelijke vernieuwingsprojecten echt belangrijk vindt, dan zou het misschien selectiever te werk moeten gaan. In Nederland hebben bedrijven en kantoren die een vestigingsplaats zoeken niet alleen keuze uit sleutelprojecten, maar ook uit andere locaties. Een bekend voorbeeld hiervan is dat in Amsterdam de ontwikkeling van de IJ-oevers gefrustreerd wordt door de ontwikkeling van de zuid-as.

Als het rijk de ontwikkeling van stedelijke vernieuwingsprojecten belangrijk vindt zou zij ook duidelijker middelen en instrumenten hiervoor moeten vrijmaken. Op dit moment speelt het rijk een centrale rol bij de (financiering van) *mainports* en andere belangrijke infrastructuurprojecten, waarom ook niet bij stedelijke vernieuwingsprojecten? Of is het toch beter om stedelijke vernieuwing via een lokale operatie van gemeente en plaatselijke private partijen te laten plaatsvinden met (geringe) ondersteuning van het rijk?

* De auteur is studente planologie aan de Universiteit van Amsterdam

R. Imrie en H. Thomas (red.) (1993), *British Urban Policy and the Urban Development Corporations*, Paul Chapman Publishing Ltd., London, ISBN 1-85396-207-4, 216 pp., £13,95