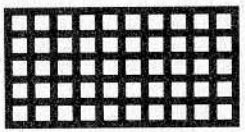
Loods casco



Silo casco

Veem casco

Inhoudsopgave

II Voorwoord

uitgangspunten

De Gebouwde Omgeving als Casco 1

Het Casco-concept als Ontwikkelingsconcept 7

Het Casco-concept als Fysiek Concept 11

Het Casco-concept als Ordenend Principe 17

intermezzo: ARS advies 22

operationalisering

Het Casco-concept in de Exploitatie van Gebouwen 25

Het Casco-concept in de Grondexploitatie 37

Het Casco-concept op basis van Collectief Eigendom van grond 44

Het Casco-concept voor Integraal Beheer 48

54 Ter Afsluiting

57 Colofon

Voorwoord

De spanning tussen het blijvende en het veranderlijke in de stad. Dat vormde de inspiratiebron van een groep Amsterdammers die zichzelf Podium Werken aan het IJ heeft genoemd. Het Podium is begin 1994 ontstaan uit een initiatief van gebruikers van de leeggekomen gebouwen aan de IJ-oevers, werkers, kunstenaars en bewoners. Professionals uit verschillende disciplines verbonden zich aan dit initiatief: wetenschappers, adviseurs, ontwerpers, volkshuisvesters, beleggers.

Hun gemeenschappelijke belangstelling bracht hen bij elkaar en eind 1994 publiceerden ze hun visie in het manifest De Stad als Casco. Daarin wordt de dynamiek van het binnenstedelijk gebied van Amsterdam beschreven en de investeringsstrategie die daarbij past. Het begrip investeren wordt verbonden met geld, maar ook met tijd en energie van de gebruikers van gebouwen en gebouwomgeving. Deze laatsten worden niet alleen gezien als consumenten maar juist ook als producenten.

Beschreven wordt een ontwikkelingsproces dat uitgaat van bestaande structuren, fysieke - zoals die van de stad en de gebouwen, en sociale - zoals die van de gebruikers. Beheer en ontwikkeling zijn niet van elkaar gescheiden en gaan voortdurend in elkaar over. Fysieke vormen blijven, maar het gebruik ervan verandert steeds. In het ontwikkelingsproces komt rendement uit zowel gebruik als waardeontwikkeling alle eigenaren, gebruikers en financiers ten goede. De betrokkenheid die daardoor ontstaat stimuleert de investeringen. Dat waren een aantal ideeën uit het manifest.

Dit manifest oogstte waardering en kritiek. De kritiek richtte zich vooral op de praktische uitvoerbaarheid van de ideeën. Deze publicatie, De Stad als Casco II, geeft daarvoor aanwijzingen, modellen en voorbeelden.

Het Podium vindt dat haar werk hiermee is voltooid. De ideeën zijn rijp voor toepassing en daar ligt een taak voor anderen en voor een bredere kring.

Frank Bijdendijk
voorzitter Podium Werken aan het IJ

De Gebouwde Omgeving als Casco

Toen ruim tweeduizend jaar geleden nieuwe volken ons land binnentrokken vonden zij een grotendeels onbewoond land. De Bataven, Kananifaten en Friezen vestigden zich er metterwoon, dat wil zeggen om te blijven. De oorspronkelijke bewoners, Kelten en andere volken, trokken weg of gingen op in de nieuwe bevolking. Het land was nog grotendeels 'natuurland'; wellicht was er wat landbouw geweest maar dit had nog nauwelijks tot blijvende vestiging geleid. Wij vinden stenen graven (hunebedden), potten, pannen, pijlpunten wat eenvoudig gereedschap uit die voortijd van onze geschiedenis, maar weinig meer.

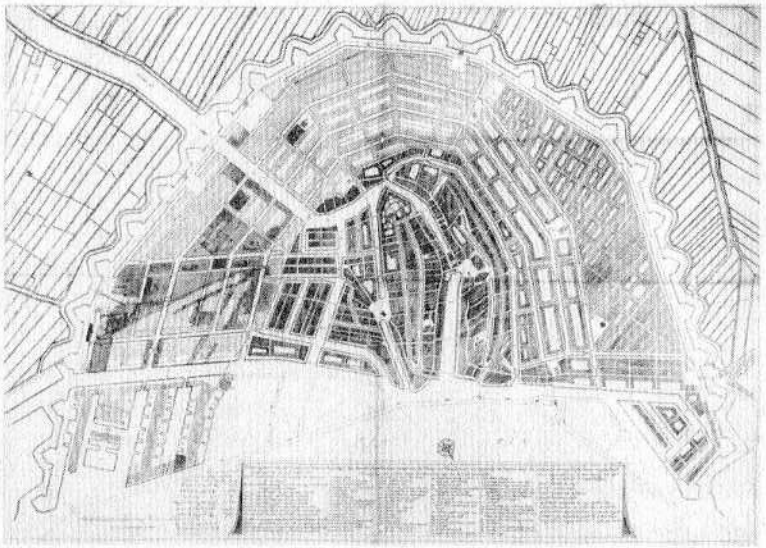
In onze beleving, en onze geschiedenisboeken, begint de geschiedenis van Nederland dan ook met de Germanen die de Rijn afzakten en zich in onze landen vestigden. Met deze Germanen begonnen de blijvende vestigingen: boerderijen, dorpen, versterkte burchten en wat al niet meer. De Romeinen brachten de eerste steden, de boerenbevolking begon dijken te bouwen om zich te beschermen tegen het water en geleidelijk aan werd het land ingericht.

Nu tweeduizend jaar verder, leven we in een omgeving die volledig ingericht is. De natuurlijke omgeving zoals de Bataven die ervaren hebben is verdwenen. Wat wij 'natuur' noemen is natuur binnen een cultuurlandschap, gemaakt of in ieder geval sterk beïnvloed door de ingrepen van onze voorvaderen, of van ons zelf. De heidelandschappen, de meren, de drooggelegde polders, de omdijkte rivieren: zelfs de Waddenzee staat sterk onder invloed van onze ingrepen. En de Noordzee mag dan nog puur natuur zijn, de visstand erin is het niet.

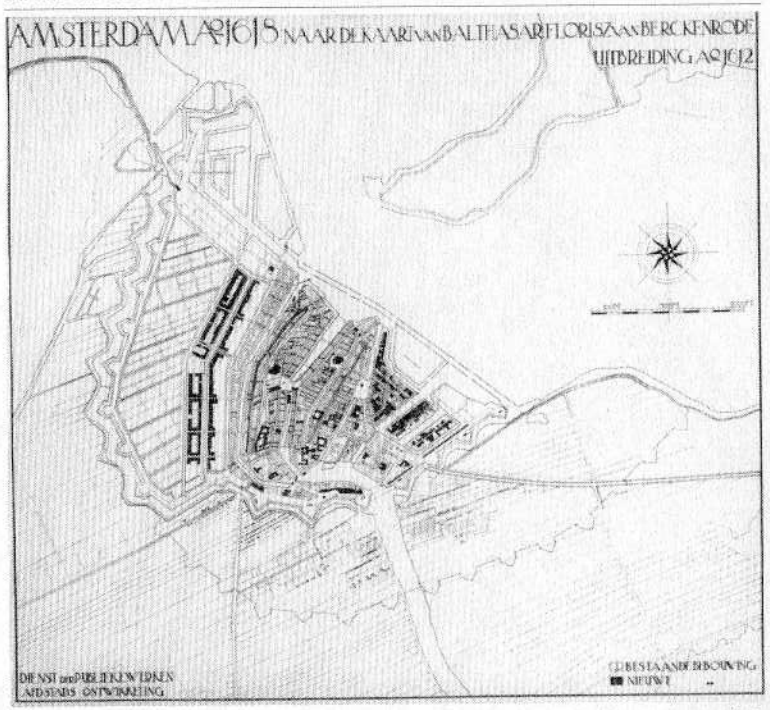
Tweeduizend jaar inrichting: we zien dagelijks om ons heen de sporen van de ontwikkeling en van de verschillende fases in de ontwikkeling. De dijken, de polders, de veenmeren, de drooggleggingen, de ontginningen, de recreatiegebieden, de weidegronden, de kassen: steeds andere inrichtings- en gebruiksvormen en steeds typerend voor een bepaalde fase in de geschiedenis.

En de steden natuurlijk! Onze huidige steden ontstonden voor een belangrijk deel tussen de zeven- en achthonderd jaar geleden en nog steeds is het stadscentrum van historische steden als Amsterdam, Leiden, Delft, Haarlem, Groningen, Utrecht en al die andere steden een zichtbare erfenis van die eerste tijd. Ook de grote stadsuitbreidingen van de zeventiende eeuw, met een geheel andere structuur en ook architectuur zijn in al deze steden voortdurend zichtbaar aanwezig. Daarna de negentiende en twintigsteeeuwse uitbreidingen en ingrepen: de industrie, later de grote kantoren, de universiteitscomplexen, de woonwijken en tussen deze steden de grote wegen, spoorwegen en andere verbindingslijnen.

Onze omgeving is gebouwde omgeving en bij alles wat we doen ervaren we de betekenis ervan. We profiteren ervan als we snel van de ene stad naar de andere willen, of wanneer we winkelen, naar de schouwburg gaan, een taxi nemen of fietsen. Maar vaak ook hebben we er last van; als de gasdampen in de straten blijven hangen, als we met een vrachtwagen de stad in moeten, als we te maken krijgen met verouderde, misschien verpauperde stadswijken, als we een nieuwe wijk willen bouwen in een bestaand kassengebied.



Historische kaart 1662 -
Plattegrond van de oude en nieuwe Royinge der Steede Amstyerdam (uit 1658)



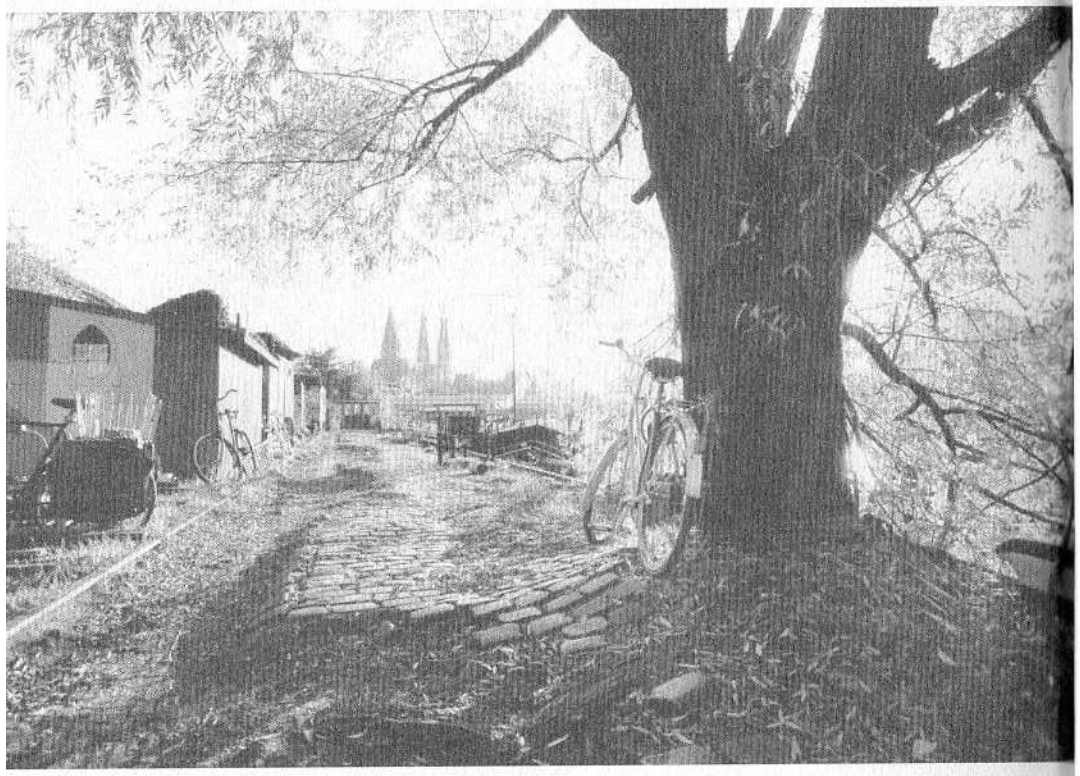
Kaart in de jaren 30 vervaardigd door Dienst Publieke Werken op basis van historisch materiaal

De gebouwde omgeving is ons geschonken en zonder dat zouden wij onze huidige welvaart niet kennen. Maar niet altijd is de gebouwde omgeving een waardevol geschenk. De oude industrie en haventerreinen zijn vaak niet meer bruikbaar voor het doel waarvoor zij aangelegd en ingericht zijn. De bodemvervuiling kan een belemmering zijn en soms een zware lastenpost bij herinrichting of nieuwbouw. De leegstaande industriegebouwen of handelsvemen hebben hun vroegere functie verloren en wachten op een nieuwe bestemming.

De gebouwde omgeving is ons gegeven. Niet zo maar in de schoot geworpen: er zit een eeuwenlange inspanning en investering in. Zij is ons gegeven om te beheren, om er goede dingen mee te doen, om te vernieuwen of in stand te houden, om er omheen of er binnen onze eigentijdse projecten te realiseren.

Maar wij kunnen er niet vanaf! Zij is ons gegeven en het is een gegeven. Zij is het huis waarin wij wonen met de goede en de kwade dingen. In dat huis kunnen wij vernieuwen en verbeteren, aan dat huis kunnen wij bouwen, maar zolang wij willen leven in dat huis zullen we het niet kunnen afbreken en helemaal opnieuw opbouwen.

Dat is de betekenis van 'gebouwde omgeving als casco'. Het is er, laten we dat dan ook gebruiken.



Het Casco-concept als Ontwikkelingsconcept

In de brochure 'De Stad als Casco I' heeft het Podium het casco- concept verbonden met een ontwikkelingsstrategie voor bouwen in de stad. Essentieel verschillend van de gebruikelijke planningsmethodieken in de ruimtelijke ordening, is dat in deze ontwikkelingsstrategie zoveel mogelijk geprofiteerd wordt van wat het verleden ons nagelaten heeft. De bestaande stad, met het gebruik daarvan en ook met de gebruikers, is uitgangspunt voor de ontwikkeling. De stad wordt niet eerst 'weggedacht' en daarna opnieuw ingevuld. Nee, de bestaande gebouwde omgeving wordt, als casco, uitgangspunt. De huidige gebruikers en beheerders worden deel van de ontwikkeling.

Dit brengt een kwalitatieve verandering mee in het denken. En tegelijk is hiermee een waarborg geschapen voor een kwalitatief verantwoorde ontwikkeling, wellicht kansrijker dan geheel nieuw invullen, doordat de ontwikkeling geleidelijk gaat en niet abrupt, sprongsgewijs, tot stand komt.

In 1995 schreven we:

De stad manifesteert zich in de opvattingen van het Podium als een casco, waarbinnen allerlei uiteenlopende invullingen mogelijk zijn. Als het casco goed genoeg is, zal het gebruik in elk gewenst tempo kunnen veranderen en blijft er ruimte voor startende bedrijven, zonder dat dit tot armelijke of vrijblijvende oplossingen leidt. De vitaliteit van het stedelijk weefsel is zelfs afhankelijk van een dergelijke differentiatie.'

en:

'Door een concept te introduceren dat kansen biedt voor initiatieven van de bewoners kan op en rond het IJ een ingrijpende maatschappelijke vernieuwing gestalte krijgen. De stad als casco biedt een uitdaging tot verandering aan alle partijen: bestuurders, beheerders en bewoners zullen niet meer in hun stad opgesloten zijn maar aan hun stad verplicht.'

De stad is een levend wezen en de eerbied die wij hebben voor het leven past ook voor de stad. Niet het gebouw als zodanig, of een straatgedeelte, een rioolstelsel of een grasveldje, vraagt onze aandacht, maar de betekenis die dat gebouw of die straat heeft voor de omgeving en wat er in dat gebouw, op die straat, gebeurt. En wat er gebeurt, wat er gebeuren kan, dat verleent het gebouw zijn betekenis.

Neem als voorbeeld een van de oude handelsveemen aan de IJ-oevers. Eens gebouwd als bergplaats voor de goederen die per schip werden aangevoerd en tijdelijk werden opgeslagen. Die functie heeft het gebouw al lang verloren. Maar de grote ruimten blijken wel van belang voor kleine bedrijfjes, voor ontwerpers, voor een architectenbureau, voor kunstenaars die er ook wonen. Het gebouw wordt gebruikt, leeft, krijgt een nieuw leven. En door dat nieuwe leven krijgt een heel gebied een nieuwe betekenis en functie.

Er zijn veel voorbeelden van dergelijk hergebruik en beginnend nieuw leven. De graansilo bijvoorbeeld of de gebouwen op de Oostelijke Handelskade met hun fantasie prikkelende namen: Amerika, Willem de Zwijger; of de grote NS-Loods op het Westerdokseiland. Soms zijn we gelukkig met

het nieuwe leven dat daar ontstaat, soms juist niet. (De straatprostitutie achter het Centraal Station bijvoorbeeld of de heroïnehandel in parkeergarages). Maar niemand kan ontkennen dat er nieuw leven ontstaat en dat dat nieuwe leven ook betekenis heeft voor de omgeving.

En daarmee komen we aan de kern van het casco-concept: ontwikkeling door wisselwerking. Het gebouw heeft betekenis voor de omgeving, net zo goed als die omgeving betekenis heeft voor het gebouw.

Het gebouw staat ergens, in een straat, aan een haven, op een plein. Ergens! En dat ergens wordt niet bepaald door een paar coördinaten op een abstract wit vel maar door de omgeving, de bereikbaarheid, de afstand tot andere gebouwen en de wijze waarop met die omgeving wordt omgegaan. Door de omgeving krijgt het gebouw een kans. Zonder die omgeving is een gebouw niets. De omgeving is het casco voor het gebouw.

Maar, omgekeerd, is ook het gebouw casco voor de omgeving. Het menselijke skelet is casco voor het lichaam dat kracht, beweeglijkheid, schoonheid krijgt door de spieren, de bloedvaten, het weefsel van het lichaam. De gebouwen van de stad zijn als het skelet voor het stedelijk lichaam, dat gevormd wordt door de samenhang van straten, infrastructuur, transportsystemen en wat al niet meer met die gebouwen. En het is die samenhang die de stad haar ontwikkelingsmogelijkheden biedt.

Het casco-concept is een ontwikkelingsconcept dat uitgaat van samenhang en ook samenhangende ontwikkeling als doel heeft. Wie een gebouw sloopt haalt als het ware de knokkels weg uit de hand. Soms is dat nodig en is het mogelijk om de oude knokkels door nieuwe te vervangen (de stads-

chirurgie is als vak echt heel ver gevorderd!). Maar vaak ook loont het de moeite om die oude knokkels een nieuwe functie te laten vervullen. Misschien zijn ze niet meer zo geschikt voor het vioolspel maar wel om een tuin te bewerken of te koken.

Wie vanuit de ontwikkeling en de ontwikkelingsmogelijkheden kijkt ziet soms andere dingen dan wie alleen kijkt naar wat er nu ontbreekt. Maar nog veel belangrijker is dat wie de ontwikkeling centraal stelt ook het gebied zelf, de historie en de kwaliteit ervan centraal stelt en er niet een abstract programma vanuit een heel ander gezichtshoek over heen plakt.

In onze steden bestaat geen tabula rasa. Ieder gebied, ieder gebouw is deel van die stad, ontleent zijn betekenis aan die stad en heeft zijn functie voor die stad. Ontwikkeling van een gebied is ontwikkeling van die functie en van die betekenis. Dat gebeurt in de voortdurende wisselwerking tussen gebouw en omgeving.

Gebouwen als casco voor de levende stad. De gebouwde stad als casco voor het in gebruik genomen gebouw.

Het Casco-concept als Fysiek Concept

Wie een huis huurt zal dit naar zijn eigen smaak willen inrichten. Meubels, gordijnen en vloerbedekking worden door de huurder uitgezocht en naar eigen smaak gecombineerd. Zij zijn en blijven eigendom van de huurder en wanneer deze vertrekt neemt hij zijn eigendommen mee.

Bij de vloerbedekking beginnen soms al problemen, en nog sterker ligt dat bij behang, verf en zelf aangebrachte betimmeringen of verbeteringen. Weliswaar zijn deze in formele zin 'eigendom' van de huurder, maar hij kan ze niet meenemen en in veel gevallen ook niet verkopen. Soms kan, in overleg met de verhuurder, een overnamesom worden bedongen en wellicht is er in het huurcontract een regeling getroffen met betrekking tot de overname, hetzij door de verhuurder, hetzij door de nieuwe huurder. Vanzelfsprekend is dit echter allerminst.

Nog een stap verder en we komen bij de blijvende inrichtingselementen en infrastructuur als keuken, bad, douche, toilet, electra, water en afvoerleidingen enzovoort. In woningen zijn deze inrichtingselementen deel van de woning en de huurder zal ze zelf niet mogen vervangen (zelfs als dat verbetering is) zonder toestemming van de verhuurder.

Bij kantoren en bedrijfsgebouwen ligt dit anders: hier wordt het gebouw vaak als 'casco' opgeleverd en verhuurd. De huurder verzorgt zelf scheidingswanden, toiletten, een keuken en wat er nog meer nodig is. Deze inrichting blijft eigendom van de huurder die er ook vrij over kan beschikken.

Een zelfde verhouding geldt, fysiek gezien, ook voor de verhouding tussen pand en omgeving. Juridisch liggen er, door onze wetgeving, grote

verschillen. Maar fysiek gezien staat een pand aan een straat, is het toegankelijk door die straat, is het aangesloten op waterleiding, riolering, kabel, elektriciteitsnet en is een pand in de stad als een kamer in een huis. De stad als casco verzorgt de infrastructuur en verschaft ook de ligging. Een pand staat niet zomaar op coördinaat 2 en 4, maar staat op de hoek van een straat, in het midden van een rij woningen of midden op een groot industrieterrein. Het kan 'achteraf' liggen zoals de achterkamer of 'goed' liggen zoals de voorkamer op het Zuiden. De ligging is afhankelijk van de omgeving en wat die omgeving als casco biedt.

Van belang hierbij is het tijdsperspectief van deze ligging. Het boek, het tijdschrift, de kaas op de ontbijttafel liggen daar maar kortstondig. Zij horen bij de dagelijkse dingen en worden opgeborgen na gebruik. De ontbijttafel zelf, de stoelen en bedden staan veel langer op dezelfde plaats. We denken in maanden of jaren. Wandbekleding en vloerbedekking zijn er zeker voor jaren en de keuken en electra is er voor tenminste een tiental jaren. Een pand is er voor 50 jaar en kan door goed onderhoud en tijdige renovatie ook wel 2 of 3x zolang mee. Maar de stad en het stratenpatroon liggen er meestal voor eeuwen.

Bouwkundig gezien is het geraamte het casco; in de stedenbouw is het de omgeving, en dan wel met name de structuur van de omgeving, die casco wordt van het pand. Fysiek gezien is het casco het blijvende. Wat langer blijft, werkt als casco voor wat korter blijft. De tafel is casco voor de kaas of de bloemen op de tafel. De tafel 'draagt' de bloemen; dit was het uitgangspunt voor het 'drager en inbouw'-systeem van de *Stichting Architecten Research* dat echter door de beperking in de doelstelling nooit wor

tel kon schieten.[1] De muren vormen het casco van het huis. Het stratenpatroon en de bestaande stad vormen het casco voor het nieuw te bouwen of opnieuw te gebruiken pand.

Het 'blijvende' is essentieel van het casco-concept. De bedoeïenenstam die in tenten leeft en niet lang op dezelfde plaats blijft, heeft geen stad als casco nodig. Evenzo verandert het casco-concept van betekenis bij de caravan die achter de auto gehangen wordt of bij het amerikaanse huis dat op de grote vrachtwagen gezet wordt en mee verhuist met de eigenaar/bewoner. Het huis of de caravan zijn in deze voorbeelden als geheel verplaatsbaar en zijn steeds weer aansluitbaar op de nieuwe infrastructuur. De camping fungeert als omgevingscasco voor de caravan, en de woonwijk voor de verplaatsbare woning. Maar de sterke afhankelijkheid en duurzame verbondenheid is er niet.

De fysieke samenhang en wederzijdse afhankelijkheid is dan ook essentieel voor het casco-concept zoals wij dat zien. Met de caravan of mijn verplaatsbaar huis trek ik weg als de omgeving mij niet bevalt. En mijn meubels neem ik ook mee als ik verhuis. Maar wie een huis bouwt doet dat in Nederland om te blijven en vertrouwt op de omgeving als casco. En wie verbouwt of verft of een nieuwe douche aanlegt, doet dit omdat hij vertrouwt op het casco en verwacht dat dit langer zal meegaan dan de nieuwe douche.

Casco als fysiek concept is een concept van duurzaamheid, van vertrouwen op duurzaamheid en investeren in duurzaamheid.

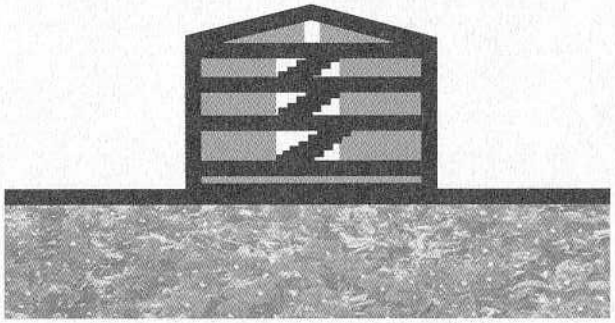
[1] De ideeën van John Habraken, één van de oprichters van de SAR, zijn in essentie gericht op de volkshuisvesting als proces: 'Wonen is een daad'. De dragers en de inbouw die vanuit de SAR zijn ontwikkeld, zijn niet anders dan de *fysieke* componenten van dat proces.

het casco als ordening: eenvoudige en complexe vormen

het ongedeelde gebouw

woning, bedrijf, andere functie of gecombineerd
één gebruiker, eventueel eigen tuin

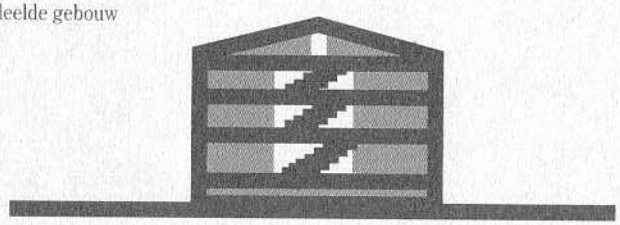
het gedeelde gebouw met omgeving



woning, bedrijf, andere functie of gecombineerd
meerdere gebruikers
eventueel meerdere functies
gemeenschappelijk beheer van collectieve ruimtes en van openbaar toegankelijke omgeving van het gebouw

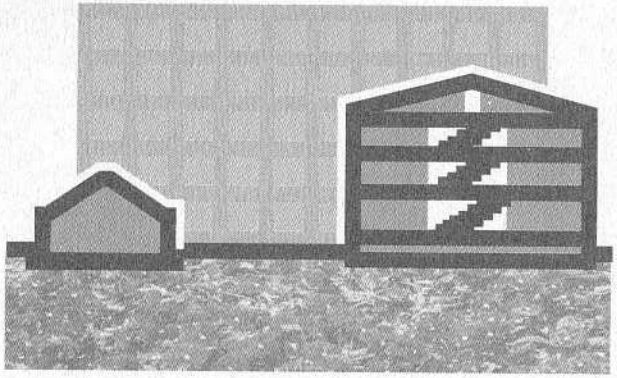
het casco als ordening: eenvoudige en complexe vormen

het gedeelde gebouw



woningen, bedrijven, andere functie of gecombineerd
meerdere gebruikers
eventueel meerdere functies
gemeenschappelijk beheer van collectieve ruimtes en eventueel eigen tuin

meerdere gebouwen (gedeeld en ongedeeld) in omgeving



woning, bedrijf, andere functie of gecombineerd
meerdere gebruikers
eventueel meerdere functies
gemeenschappelijk beheer van eventuele collectieve ruimtes, panden en omgeving

Het Casco-concept als Ordenend Principe

Het stratenpatroon van een stad en ook de muren, gangen portalen en trappenhuizen in gebouwen geven structuur aan die stad of dat gebouw. Doordat de straat zelf weer onderverdeeld is in een stoep, rijweg, fietspad, boomcirkels enzovoort worden de voorwaarden geschapen voor doelmatig gebruik. Het casco van de stad en ook het casco van het gebouw ordent, structureert en maakt daardoor gebruik door verschillende gebruikers mogelijk.

Het gebruik van het casco is veel veranderlijker dan het casco zelf. Juist doordat het casco stevigte en houvast biedt, wordt flexibel en wisselend gebruik mogelijk. Het casco geeft de ordening aan, de basso continuo om een ander beeld te gebruiken, maar op basis hiervan zijn vele melodieën en modulaties mogelijk.

Een goed casco-concept schept ordening, maar schept ook vrijheid. Op een straat kan men lopen, fietsen, rolschaatsen, touwtje springen, voetballen en fietsen en in een gebouw kan men wonen, textiel weven, beeldhouwen, muziek maken en computers programmeren. Wat er gedaan wordt is afhankelijk van de gebruikers. Het casco schept door de ordening alleen mogelijkheden en grenzen. Hoe die mogelijkheden worden uitgebuit, dat is een zaak van het feitelijk gebruik.

Duidelijkheid van grenzen schept ook duidelijkheid in verantwoordelijkheden en belangen. Het flatgebouw geeft een duidelijke afbakening tussen openbaar gebied en privaat eigendom. Binnen het flatgebouw geeft de huisdeur weer de afbakening tussen 'voor alle bewoners toegankelijk' en

'mijn woning'. De grenzen tussen privé-belang, collectief belang en openbaar belang zijn direct zichtbaar.

Het voordeel van deze duidelijkheid kan een nadeel worden wanneer de grenzen rigide gehanteerd worden. 'Binnen' en 'buiten' worden dan twee volledig gescheiden werelden zonder wisselwerking, zonder wederzijdse beïnvloeding. De ordening vanuit het casco ondersteunt de stad zolang deze de wisselwerking tussen binnen en buiten en ook tussen het casco en de gebruikers niet verhindert maar stimuleert.

De wisselwerking tussen verschillende belangen, tussen casco en gebruikers, tussen materie en leven, eist echter ook een sociale ordening. In het openbaar gebied wordt deze sociale ordening voor een groot deel bepaald door wetten en regels; in de besloten ruimtes van gebouwen zal de invloed van de regelgeving afnemen en gaan sociale relaties, omgangsvormen, afspraken en gezamenlijkheid een grotere rol spelen. Maar een of andere vorm van sociale organisatie en, om een oud filosofisch begrip te gebruiken, van een contract social is nodig.

Uitgaand van de ordening die het casco aanbrengt is een grote dynamiek en zijn veel uiteenlopende invullingen mogelijk. Ons pleidooi is juist gericht op die verscheidenheid, op ruimte voor individuele initiatieven, op verandering waar gewenst. Dit stelt, wij zijn ons daarvan bewust, hoge eisen aan de gebruikers. Immers deze initiatieven moeten vanuit een samenhang, vanuit een zicht op de effecten voor anderen, genomen worden. Naarmate het gebruik van het casco minder van bovenaf gereguleerd is, worden hogere eisen gesteld aan een sociale organisatie van binnenuit.

Kwaliteit ontstaat niet vanzelf. Door veelvormigheid in het gebruik van het casco te stimuleren, door individuele initiatieven een kans te geven, door niet van te voren het menselijk bestaan in te delen in 'wonen', 'werken', 'verkeer' en 'vertier' en daar weer allerlei regelingen op te baseren, ontstaat ruimte voor kwaliteit. Maar om deze ruimte te gebruiken is invulling van binnenuit nodig in de zin van afspraken tussen mensen en ook de afspraak zich aan die afspraken te houden.

Hoe die sociale organisatie eruit zal zien is niet van te voren te zeggen. Dat zal in een bedrijfsgebouw anders zijn dan in een woningcomplex en het zal in een gebouw waar gewoond, gewerkt en theater bedreven wordt anders zijn dan in een gebouw waar atelierwoningen en onderwijsvoorzieningen gecombineerd worden. Maar zonder een sociale organisatie en een wisselwerking tussen betrokkenen zal de gewenste kwaliteit niet bereikt worden.

Het casco schept ordening door de omgevingsstructuur, maar eist ook ordening door een sociale organisatie van binnenuit.

Het ARS-advies

In het voorjaar van 1996 heeft de Amsterdamse Raad voor Stadsontwukkeling (ARS) een advies uitgebracht aan het gemeentebestuur over de 'Stad als Casco'. Het belangrijkste advies was dat de gemeente 'haar medewerking moet geven aan een experiment zoals het Podium naar voren heeft gebracht'. De ARS vervolgt dan:

'Het zal dan om een principiële kwestie moeten gaan, waardoor het een zaak wordt die meer algemene geldigheid krijgt. De aanpak zou als één van de mogelijkheden voor het huisvesten van wonen en werken moeten worden erkend.'

Wij zijn de ARS erkentelijk voor de aandacht die zij ons gegeven heeft en hebben mede op grond van dit advies een tweetal voorstellen gedaan voor experimenten.

De ARS heeft in haar advies vele behartigenswaardige opmerkingen gemaakt. In dit 'Stad als Casco II' hebben wij getracht daar veel van te verwerken. Het heeft ons geholpen tot grotere helderheid te komen.

Op drie elementen uit het ARS-advies willen wij nog speciaal ingaan:

1. *Wat je opoffert als je uitgaat van het casco-concept;*
2. *Het om te gaan met de openbare ruimte*
3. *In welke mate waardevermeerdering een objectief gegeven is dan wel een subjectieve beleving.*

Wat het eerste betreft, de offers, hebben wij getracht in deze brochure enkele voorwaarden te formuleren waaronder een aanpak zoals wij die voorstaan kan slagen. De belangrijkste voorwaarde is die van een sociale organisatie en van een duidelijk afsprakenstelsel tussen betrokkenen. Dit houdt ons inziens ook in dat het initiatief zoveel mogelijk moet berusten op blijvers. Geen bouwers, geen projectontwikkelaars (en ook geen grondbedrijf) die zich zo snel mogelijk weer terug willen trekken. Onze aanpak vraagt een combinatie van beheer en ontwikkeling en wij zoeken naar participanten die zowel de ontwikkeling willen als ook zich verantwoordelijk willen stellen voor het beheer.

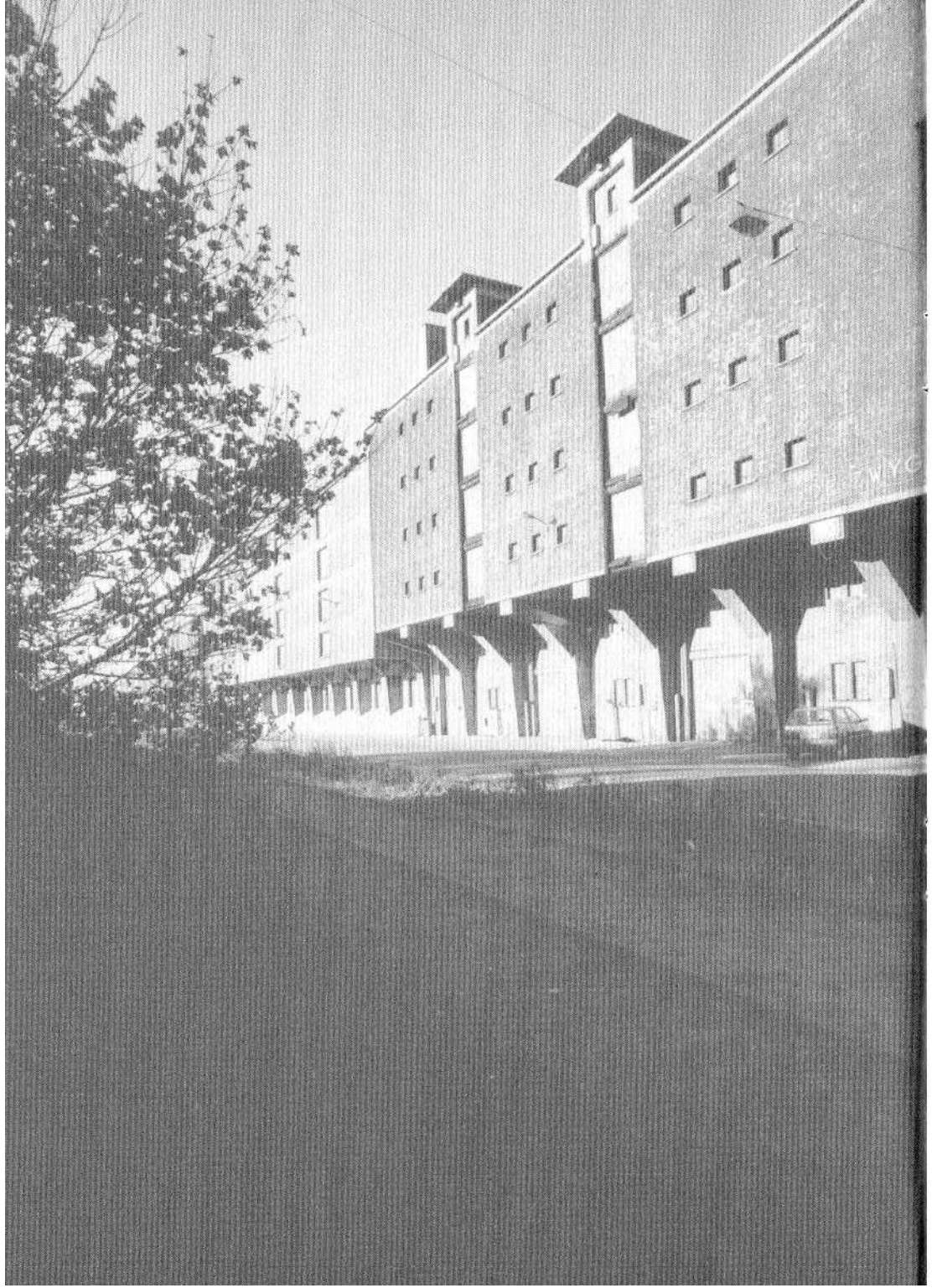
De sociale organisatie, het afsprakenstelsel tussen de initiatiefnemers en de blijvende aandacht voor kleine stapjes zijn ons inziens belangrijke voorwaarden om te slagen.

Als dat lukt dan wordt vooral de snelheid van ontwikkeling opgeofferd, maar dan komt daar veel voor in de plaats. Dat de overheid een deel van haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden overdraagt aan een organisatie van onderop gevormd, lijkt eerder een winstpunt dan een offer. Mits aan de basisvoorwaarde van de sociale organisatie is voldaan.

Dit leidt tot de vraag hoe gebruik en beheer van de openbare ruimte gewaarborgd kan worden. De ARS wijst op het gevaar dat nieuwe hekjes gezet worden en dat de openbare ruimte niet meer voor iedereen toegankelijk is. Wij wijzen op een ander gevaar, namelijk dat de gebruiker zich niet meer verantwoordelijk voelt voor de omgeving. In zekere zin gaat het erom dat de gebruiker de openbare ruimte weer 'terugverovert' als zijn of haar verantwoordelijkheid. Beide gezichtspunten hebben een grens en wij achten een dialoog over nieuwe grenzen uiterst essentieel. Ook het free-riders probleem waaraan de ARS duidelijk aandacht geeft, komt zo in een ander daglicht te staan. De free-rider immers is degene die zich onttrekt aan verantwoordelijkheid, die wel profiteert maar niet betrokken is. De overheid bestrijdt dit door controle en belastingheffing. Wij kiezen de invalshoek van betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Maar het is duidelijk dat beide methoden hun grenzen hebben.

Wat de waardevermeerdering betreft is een al even principieel punt aan de orde. Ieder gemeentebestuur dat zich ervoor inzet kunstwerken in de stad te plaatsen, weet hoe subjectief de beleving is over de 'waarde' van een beeld, een fontein, een muurschildering, een speciaal ingericht plein enzovoort.

Maar als we 'waarde' alleen willen afmeten aan de huurprijs die een pand kan opbrengen zijn we zeker even subjectief bezig en voor de stad als geheel waarschijnlijk zelfs negatief. Kortom, de ARS heeft volledig gelijk als zij stelt dat andere investeerders ook andere waarde-begrippen en -beleving meebrengen. Maar dat is nu juist wat wij graag willen! Niet dat dit het uitgangspunt voor stadsontwikkeling moet zijn. Maar wij willen wel bepleiten de gebruikswaarde voor blijvers, voor mensen die verantwoordelijkheid voor gebruik en beheer nemen een ruimere plaats te geven. Niet alleen de grote investering ook de kleine investering, de gebruikers- en de onderhoudsinvestering krijgt zo een kans. De waardeontwikkeling komt zo geleidelijk tot stand, verbonden met de beleving van de gebruikers, subjectief dus; en dat lijkt ons heel goed! (Mits aan een aantal basisvoorwaarden is voldaan).



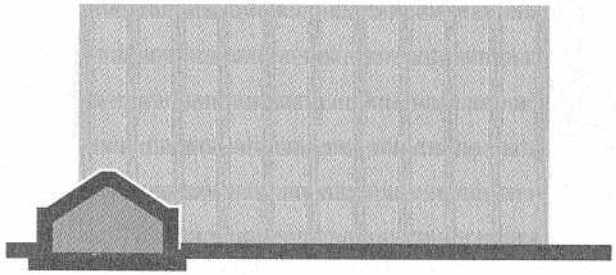
Het Casco-concept in de Exploitatie van Gebouwen

Het gebouw als casco is voor ons allen het meest nábij. Een gebouw bestaat uit muren met een dak erop, één of meer deuren erin en gaten in de muren (al dan niet met glas en ramen) om licht binnen te laten. Soms staan er palen in de grond, er is altijd wel een of andere fundering en, in grotere panden zijn er binnen het pand ook muren, balken, sporten, trappen en dergelijke die wij tot het casco van het pand kunnen rekenen.

Wat we precies 'casco' en wat we 'inbouw' noemen is tot op zekere hoogte een kwestie van voorkeur of gewoonte. Voedingsleidingen voor electra, water, gas en riolering zal men al gauw tot het casco willen rekenen, maar de toiletten, de keuken zijn al weer wat meer in discussie. 'Een dragende muur is wel een scheidingswand, geen casco' kan men verdedigen, maar daarom kan de gebruiker er nog niet alle onwelgevallige scheidingswanden slopen. De infrastructuur van het gebouw, de algemene ruimten en ontsluitingen horen tot het casco.

Over het algemeen wordt een woning 'completer' opgeleverd en verhuurd dan een kantoorpand en een kantoorpand completer dan een fabrieks-hal. Deze gewoonte hangt natuurlijk samen met het gebruik dat van de panden gemaakt wordt en met het feit dat wij vaak denken dat alle mensen wel op dezelfde manier willen wonen, maar dat verschillende werkzaamheden wel verschillende eisen stellen.

koophuur: een voorbeeld van ongedeeld gebruik (*koper binnenkant - huurder buitenkant*)



eigenaar buitenkant:
- 35% korting huurprijs
- relatief lage verkoopprijs
- behoud van alleenrecht op verkoop/koop

voordelen:
- verantwoordelijkheid voor buitenkant
- verbetering woning en woonomgeving
- lage kosten voor binnenkant
- meer geld voor herstel andere woningen
- huurder financiert binnenkant

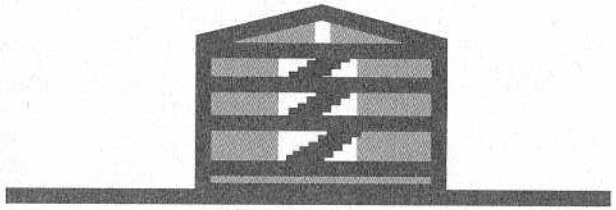
nadelen:
- melding maken van (sloop-)plannen casco
- administratieve rompslomp

eigenaar binnenkant, huurder buitenkant:
- koopprijs f 15.000,- tot f 55.000,-
- onafhankelijke taxatie t.b.v. waardebepaling
- 65% van huurprijs (afhankelijk van exploitatietermijn)

voordelen:
- vrijheid ten aanzien van inrichtingselementen
- waardevermeerdering eigendom mogelijk
- recht op huursubsidie; lagere woonlasten
- hypotheekrente is aftrekbaar
- verkoop is ten alle tijde mogelijk

nadelen:
- verkoop aan woningbouwcorporatie (verkoper)
- beperkte meerprijs voor (extreme) luxe

gezamenlijk gebruik zoals het Gilde praktiseert



ervaringen en kenmerken:
- sociale samenhang/betrokkenheid op omgeving
- zelf-organisatie
- interne e conomie
- vrijheid van verkaveling m^2
- door zelf-beheer - lagere kosten
- gemeenschappelijk: semi openbare ruimtes

Kader I

Een juridische vorm die in ons Nederlands recht bestaat en hier goed toepasbaar lijkt, is die van de 'Vereniging van Eigenaren' bij onroerend goed gesplitst in appartementsrechten. Deze vorm wordt vrijwel altijd uitsluitend gebruikt bij hoogbouw, maar is ook goed toepasbaar in rijtjeswoningen. Beschouw een straat als flatgebouw op zijn kant. De straat in het midden is het trappenhuis. Is het zo gek om de hele straat als één perceel te zien en in appartementsrechten uit te geven ? Het is de gedachte die 'Het Oosten' wil uitwerken in IJ-burg. Het voordeel is dat het modelreglement voor de Vereniging van Eigenaren klaar ligt en dat de juridische bevoegdheden van het bestuur, o.a. voor het beheer en onderhoud, vrij stevig zijn. Een geheel andere vorm die ook individueel eigendom verbindt met een collectiviteit is de oprichting van een B.V. die eigenaar is van het vastgoed, terwijl de gebruikers aandeelhouder zijn van de B.V.. Deze vorm is gekozen in de Passage in Den Haag. Hier zijn de ondernemers aandeelhouder van de B.V. en daardoor indirect mede-eigenaar van hun pand. De B.V. voert onderhoud en beheer en beoordeelt mede welke nieuwe ondernemingen zich vestigen.

Er zijn goede redenen om aan deze gewoonte te tornen. Wie een gebouw als casco beschouwt waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn, zal zelf veel van deze redenen ontdekken. De kunstenaar die in zijn atelier woont, de bewoner die vanuit zijn 'woning' zijn onderneming drijft, de startende ondernemer die twee gouden handen heeft en de bank met hoofdkantoor en filialen hebben allemaal verschillende eisen en wensen.

Het gebouw als casco kan vaak aan veel van deze eisen tegemoet komen. Met name veel oudere bedrijfsgebouwen blijken als casco zeer geschikt om aan zeer uiteenlopende woon- en werkwensen tegemoet te komen, mits de nodige ontwikkelingsvrijheid geboden wordt.

Heel belangrijk daarbij is dat mensen werken aan iets dat van henzelf is. Of je nu als vereniging je eigen clubhuis bouwt, als ondernemer je bedrijfshal inricht of als echtpaar je eigen woning verbouwt: je wilt werken aan iets van jezelf, dat bij jou hoort, iets blijvends. Dat stimuleert, dat schept betrokkenheid, en dat schept ook verantwoordelijkheid.

Woningbouwvereniging Het Oosten heeft daarom op basis van het casco-concept 'koophuur' geïntroduceerd (zie kader I). Hierin blijft de woningcorporatie eigenaar van het casco, maar koopt de bewoner de eigenlijke woning. Met andere woorden, de muren, deuren, leidingen, aansluitingen, trappen en gangen blijven eigendom van de corporatie. Wat zich binnen deze muren, deuren etc. bevindt, wordt eigendom van de bewoner, die er ook naar hartelust in kan verbeteren en veranderen. Het casco schept als het ware een plek waar de woning in 'gehangen' wordt.

Kader II

Beheer van openbaar gebied door burgers! Kan dat ?

In Nederland is het gebruikelijk dat de overheid het openbaar toegankelijk gebied beheert. Maar er zijn nogal wat grensgevallen.

Natuurmonumenten zet een bordje bij de ingang van haar landgoed om erop te attenderen dat u toestemming nodig heeft om er binnen te gaan. Schiphol heeft, als private rechtspersoon, het beheer over de gehele luchthaven, dus ook de wegen, parkeerterreinen enz.. Ook recreatieplassen kunnen soms algemeen toegankelijk en toch in privaat beheer zijn. Maar dat is allemaal buiten de stad.

In de steden zelf kennen we vooral voorbeelden van overdekte winkelcentra die voor publiek toegankelijk zijn en toch in privaat beheer zijn. Hoog Catherijne is het bekendste voorbeeld; wij noemden reeds eerder de Passage in Den Haag en ook de winkelpromenade 'De Heuvelgalerie' in Eindhoven is zo'n voorbeeld.

Echt spannend zijn echter vooral die gebieden die echt openbaar gebied zijn, maar waarvan het beheer geheel of gedeeltelijk is overgedragen aan private organisaties. Wij noemen er twee.

Het vernieuwde Beursplein met de zogenaamde 'koopgoot' in Rotterdam is in beheer bij de ondernemersorganisatie van de daar gevestigde ondernemers. Deze organisatie verzorgt het dagelijks onderhoud, het straatvegen, de vuilafvoer, de bewaking en beveiliging, de informatie aan klanten en voorbijgangers. Zij heeft daarbij een groot aantal taken van de gemeente en politie overgenomen, heeft het budget van de gemeente uitgebreid met een niet onbelangrijke eigen bijdrage en kan daardoor een veel breder 'beheerpakket' aan dan de gemeente en politie zouden kunnen. De ondernemersorganisatie heeft hier meer dan 50 mensen aan het werk.

Een vergelijkbare constructie op veel kleinere schaal vinden we in winkelcentrum 'de Drieslag' in Arnhem-Zuid. Hier gaat het om een buurtwinkelcentrum met " 30 ondernemers en ruim 20 eigenaren. Eigenaren en ondernemers hebben gezamenlijk de Stichting Beheer opgericht die het openbaar gebied van de gemeente huurt met een aanvullende beheer- en onderhoudstaak. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de taken die zij altijd al verrichtte. De Stichting Beheer laat extra onderhoud verrichten voor een beter kwaliteitsniveau, zorgt voor promotie en dergelijke en stelt voor deze aanvullende taken en de organisatie ervan een beheerder winkelgebied aan die 50 % voor de Stichting werkzaam is.

Bij deze koophuur blijft Het Oosten verantwoordelijk voor beheer van het casco, waaronder ook het schoonhouden van de gangen, verlichting van trappen en portieken en het onderhoud van de lift. Er is dus een soort tweetrapsraket: de scheiding buiten - binnen van het gebouw (buiten is de gemeente verantwoordelijk, binnen de eigenaar van het casco) wordt naar binnen toe doorgezet (in het casco is de woningcorporatie verantwoordelijk voor het beheer, in de woning de eigenaar voor de inbouw). Het grote voordeel hiervan is dat de trotse nieuwe woning-eigenaar verzekerd blijft van goed beheer van zijn directe omgeving (het casco). Opvallend is daarnaast dat, terwijl de bewoner nu zelf investeert in zijn woning en daardoor een mooiere woning krijgt, toch de woonlasten omlaag gaan. En dat is precies wat wordt nagestreefd.

Er zijn ook andere vormen! Gebaseerd op hetzelfde casco-concept heeft het Gilde van Werkgebouwen aan het IJ veel ervaring opgedaan met zelfbeheer. Hier is de basisgedachte dat het collectief van gebruikers eigenaar is van het gebouw en van alles wat de huurders aanbrengen in het gebouw en wordt er gewerkt vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van hun directe omgeving (zie kader II). Het onderhoud en schoonhouden van de gangen, trappen en verbindende infrastructuur is dan ook een verantwoordelijkheid van de vereniging van gebruikers. De eigen betrokkenheid staat borg voor goed beheer en het samen hier aan werken vergroot de betrokkenheid. De eigen ruimte die de huurder betrekt wordt gezien als 'gebruiksruimte' om in het eigen onderhoud te kunnen voorzien. De eigen investeringen (inbouw) worden

dan ook niet later afgerekend en kunnen alleen op hun gebruikswaarde worden beoordeeld.

De twee voorbeelden hierboven, en er zijn er veel meer te noemen[2], laten iets laten zien van de verschillende uitwerkingsmogelijkheden van het casco-concept.

Bij 'koophuur' staat de individuele betrokkenheid van de gebruiker bij zijn of haar eigendom voorop. Iemand kan 'koophuurder' worden om voor zichzelf of het eigen gezin een kwaliteitsverbetering in de eigen woning te realiseren. Dit kan betrekkelijk los staan van wat andere gebruikers in hetzelfde complex doen. De sociale organisatie is vrij en wint pas aan belang als men ook gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de omgeving van de eigen woning aanvaardt.

Bij de aanpak van het Gilde is juist deze gezamenlijke verantwoordelijkheid het uitgangspunt. Hier is de vrijheid om een eigen bedrijfsactiviteit of non-profit activiteit te ontwikkelen direct gekoppeld aan het bewust deel uitmaken van een groter geheel. De sociale organisatie schept hier de vrijheid van individueel handelen.

Voor de exploitatie van het gebouw blijkt het casco-concept belangrijke nieuwe mogelijkheden te openen. Het allerbelangrijkste is natuurlijk dat het bestaande een nieuwe waarde krijgt. Wij vragen immers bewoners en gebruikers er naar te kijken alsof het van hen is. En dan blijkt wat ongebruikt was plotseling heel bruikbaar.

[2] Interessant is het voorbeeld van de Passage in Den Haag. In deze winkelpassage gaan 's avonds de hekken dicht. Het zijn de ondernemers , die als aandeelhouder van de B.V. Passage eigenaar zijn van het hele gebied, die het beheer voeren, ook over het openbaar toegankelijk gebied. Maar het is duidelijk dat de overheid en politie wel degelijk een rol spelen. Het is ook hier een kwestie van samenspel, maar met veranderde rolpatronen.

Een tweede punt van belang is dat er een stroom van kleine investeringen en inspanningen ontstaat om het gebouw weer geschikt te maken voor hergebruik. Er moet vrijheid geboden worden; dan ontstaan er kansen en er blijken ook mensen te komen die die kansen grijpen. Mensen gaan bouwen, inrichten, veranderen, hun bedrijf voeren, hun woning opknappen: de zelfwerkzaamheid wordt gestimuleerd en door die stroom van investeringen en werkzaamheden krijgt het gebouw een nieuwe functie en een nieuw aanzien.

Als derde noemen we het feit dat gebouwen op deze manier weer exploiteerbaar worden, zonder dat zeer hoge prijzen noodzakelijk zijn. De gebouw-eigenaar hoeft geen grote investeringen te doen, kan de casco-huur daardoor laag houden en de koophuurder kan zelf bepalen hoeveel en op welk moment er geïnvesteerd zal worden. En wat nieuw aangebracht wordt, wordt ook direct gebruikt, want het is voor eigen gebruik bedoeld.

Het gebouw als casco exploiteren schept dan ook in veel gevallen nieuwe mogelijkheden voor nuttig gebruik en kan ook een sociale organisatie in het leven roepen die weer de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en beheer op zich neemt.

Het gebouw als casco: een voorbeeld voor een stad.

Het Casco-concept in de Grondexploitatie

Zoals het gebouw casco is voor de eenheden binnen het gebouw, zo is de stad te zien als casco voor het gebouw. In beide gevallen is er sprake van 'binnen' en 'omgeving' en is ook sprake van wisselwerking, van onderlinge afhankelijkheid. Wat de gang, de lift en het trappenhuis zijn in het gebouw zijn de weg, de metro en het fietspad in de stad. In de gebouwen wordt meestal gesproken over 'gemeenschappelijke ruimte', in de stad over 'openbaar gebied'. Hetzelfde casco-concept lijkt toepasbaar.

Maar er zijn ook verschillen. Het belangrijkste verschil is dat binnen een gebouw ook de 'gemeenschappelijke ruimte' privaat eigendom is en dat beheer en onderhoud ervan volledig binnen het privaatrecht vallen. Het 'openbaar gebied' echter is publiek eigendom en valt ook onder publiek recht. De overheid heeft daar een wettelijke taak en verantwoordelijkheid en is verplicht waar nodig van haar bevoegdheden gebruik te maken om deze verantwoordelijkheid ook waar te maken.

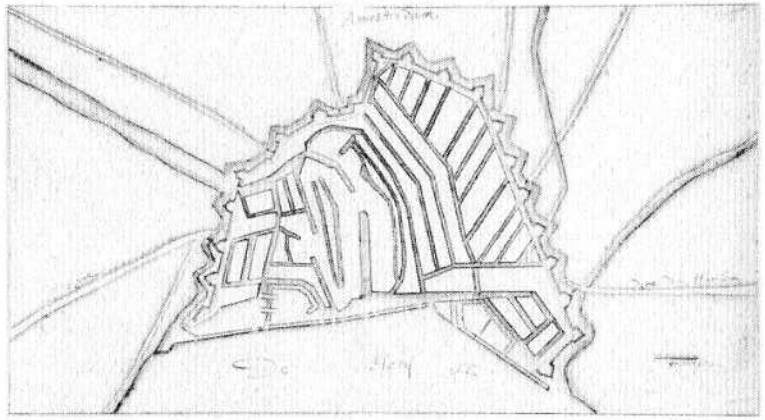
Begrippen als 'overlast' of verkeersveiligheid krijgen daardoor binnen een gebouw een andere betekenis dan in het openbaar gebied tussen gebouwen. En ook financieel gezien is er een groot verschil of men een overeengekomen bijdrage betaalt of dat belasting geheven wordt.

Om deze reden kan in de stad niet van 'stadsexploitatie' gesproken worden zoals in een gebouw. In de stad is er duidelijk onderscheid tussen de grond en de grondexploitatie enerzijds en de gebouwen anderzijds. Om de uitgangspunten van grondexploitatie te belichten gaan we even terug in de historie.

De Nederlandse stedenbouw kent een lange traditie. De huidige stedenbouw vindt haar oorsprong in de zeventiende eeuw, de grote stadsuitbreidingen die toen plaats vonden en de zeer belangrijke rol die het stadsbestuur daarin speelde. Mede door die zeer belangrijke rol is de Nederlandse stedenbouw van hoge kwaliteit. We mogen daar best trots op zijn. Het Podium is dat in ieder geval wel, en dat kwaliteitsbesef is ook voor ons een belangrijke stimulans geweest om onze ideeën uit te werken.

De stadsuitbreidingen in de zeventiende eeuw vonden plaats in oorlogstijd. Amsterdam, Haarlem, Groningen en veel andere steden barstten uit hun voegen en er kwamen steeds meer inwoners bij, maar uitbreiding mocht de stad niet in gevaar brengen. Bouwen buiten de stadsmuren was dan ook streng verboden; dat zou de vijand maar dekking geven als zij de stad zou naderen. Om te kunnen uitbreiden moest eerst een nieuwe verdedigingslinie aangelegd worden, ruim buiten de bestaande stad. Als deze klaar was kon er binnen de nieuw omwalde ruimte een nieuwe stad gebouwd worden.

De uitbreiding van Amsterdam begon met een gedetailleerd plan van nieuwe stadswallen. Alle grond tot en met deze nieuwe grens werd vervolgens onteigend en de nieuwe stadswallen werden aangelegd. Hierbinnen moesten waterwerken, grachten, spuien enzovoort aangelegd worden, en kon een stratenpatroon vorm krijgen met alles wat daarbij gerealiseerd kon worden. En daarbinnen werd de ruimte verkaveld in uit te geven bouwpercelen. Dat gebeurde allemaal met grote precisie. De landmeters uit de zeventiende eeuw waren in feite de stedenbouwkundigen. Samen met de civiel ingenieurs en de bouwmeesters ontwierpen en schiepen zij de stad.



Historische kaart vergroting 1611 - Waterwegen en bolwerken

De nieuwe stadswallen en ook de grachten en straten moesten natuurlijk betaald worden. En dat gebeurde uit de verkoop van de bouwpercelen; toen zoals ook nu! De grondexploitatie zoals wij die nu kennen is in feite toen geboren.

De uitbreidingen in de twintigste eeuw volgen meestal vrijwel hetzelfde patroon. Eerst het plan met duidelijke grenzen en verkaveling, vervolgens de grondverwerving door aankoop of onteigening door de aanleg van straten en infrastructuur en tenslotte de verkoop (of erfpacht) van de uit te geven grond. Uit deze verkoop moesten alle gemaakte kosten worden betaald. De prijs van de kavels werd bepaald door de kosten die waren gemaakt voor het uitbreidingsplan.

In de uitdijende stad bleek dit in hoofdlijnen een goed systeem (op de verkeersproblematiek komen wij nog terug; die problemen zijn ook in de groeiende stad moeilijk oplosbaar in de huidige opzet van de grondexploita-

tie). In de stadsvernieuwing bleken echter de beproefde systemen niet meer op te gaan. De bestaande verhoudingen van eigenaren en huurders, van bewoners en ondernemers, bleken andere eisen te stellen aan de planvorming. Grondexploitatie, herinrichting van straten, vernieuwing van het rioolstelsel, renovatie van woningen, verplaatsing van bedrijven: het was een mèlee van problemen die niet met zo'n simpel schema: grondverwerving - grondexploitatie - verkoop kon worden opgelost. In de wet op de stadsvernieuwing en de daaraan gekoppelde financiële regelingen (stadsvernieuwingsfonds, subsidieregelingen van rijk en gemeente) werd een oplossing gezocht maar nooit echt gevonden. Maar al was de methodiek wat onbeholpen, er kon mee worden gewerkt.

Nog moeilijker is echter de problematiek in de grote stedelijke vernieuwingsprojecten zoals bedoeld met de vernieuwing van de (zuidelijke) IJ-oever. Hier bleek de ambitie te groot, de exploitatie-basis te smal en de tijdsduur te lang om de verschillende belangen te verzoenen. Wie de IJ-oeverplannen integraal wil realiseren op basis van de grondexploitatiemethodiek zoals wij die kennen zal al gauw merken dat de kosten te hoog oplopen, dat vele miljoenen nodig zijn om het gat tussen de kosten en opbrengsten te overbruggen. Wat overblijft is òf het ambitieniveau drastisch omlaag te schroeven òf alleen de haalbare stukken eruit te pikken en deze als projecten te realiseren.

Wat gebeurt is van beide een beetje. Aan de Oostzijde is inmiddels veel tot stand gekomen en zeker ook vaak met goede kwaliteit. Het heeft echter veel gekost en met alleen de grondexploitatie was het niet gered. En de moeilijkste stukken, financieel gezien, komen nog!

Vanuit het casco-concept, de bestaande stad en ook de bestaande gebouwen als casco, menen wij dat althans een aantal van de problemen oplosbaar zijn. Voor we dat uiteenzetten, noemen we eerst de problemen:

1. De infrastructuur die wordt aangelegd is erop berekend op lange termijn de stad als geheel te dienen. Zij is niet nodig voor het gebied zelf; is niet nodig op korte termijn; er staan geen of weinig opbrengsten tegenover.

2. In de gebieden en in de erop staande gebouwen heeft zich een gebruik ontwikkeld dat een andere economische basis heeft dan vanuit de vernieuwingsplannen gewenst. Dit gebruik is gebaseerd op menselijke activiteit en interactie en niet op kapitaalinvesteringen. Door uit te gaan van hoge investeringen in het gebouw maakt een nieuwe ontwikkelaar continuering van dit bestaand gebruik vaak onmogelijk.

3. Er wordt geen gebruik gemaakt van de potenties die de huidige gebruikers hebben. Dit betekent dat een krachtige investeringsstroom verloren gaat, zeker als we eigen inspanningen van mensen ook tot de investeringen rekenen.

4. De 'eerst kaal dan nieuw' filosofie houdt de dreiging in dat er langdurige leegstand ontstaat waarbij terreinen en gebouwen niet of nauwelijks worden gebruikt. De abruptheid van de methodiek maakt geleidelijke ontwikkeling nauwelijks mogelijk.

5. Het verkeer van het gebied wordt ondermijnd doordat er lange tijd onzekerheid is over wat, wanneer, waar gaat gebeuren. Deze onzekerheid kan niet in initiatieven worden omgebogen, doordat de meest betrokkenen (de huidige gebruikers) niet meer kunnen investeren en niet meer mogen bouwen voor de geplande toekomst.

Kort gezegd: zelfs al zou die geplande toekomst de beste van alle mogelijke toekomsten zijn, op de weg erheen gaat zoveel verloren dat het de moeite waard is een andere weg te zoeken (ook als die tot een minder mooie toekomst leidt!).

En hoe zien wij die weg? Wij zullen proberen dat zo concreet mogelijk aan te geven.

Daarbij gaan we uit van deze uitgangspunten:

1. Mobiliseer waar mogelijk de in het gebied werkzame krachten en schep daarmee een investeringsstroom van onderop.

2. Streef naar een geleidelijke en gebiedsgerichte ontwikkeling waarbij investeringen in het gebied een blijvende waarde hebben. Daag velen uit een bijdrage te leveren en biedt de zekerheid dat deze bijdragen het geheel en ook het eigene ten goede komen.

3. Biedt ruimte voor verantwoordelijkheid, ook voor de omgeving, van degenen die het ontwikkelingsproces ondersteunen. Niet alleen het gebouw ook de directe omgeving kan als casco beheerd worden door de directe betrokkenen: gebruikers, eigenaren, investeerders, ontwikkelaars.

Twee uitwerkingen presenteren wij in de volgende paragrafen, elk met een geheel eigen karakteristiek. Er zijn natuurlijk veel meer uitwerkingen mogelijk. Er moet nog behoorlijk wat geëxperimenteerd worden. Maar zonder ervaring worden we niet wijzer.

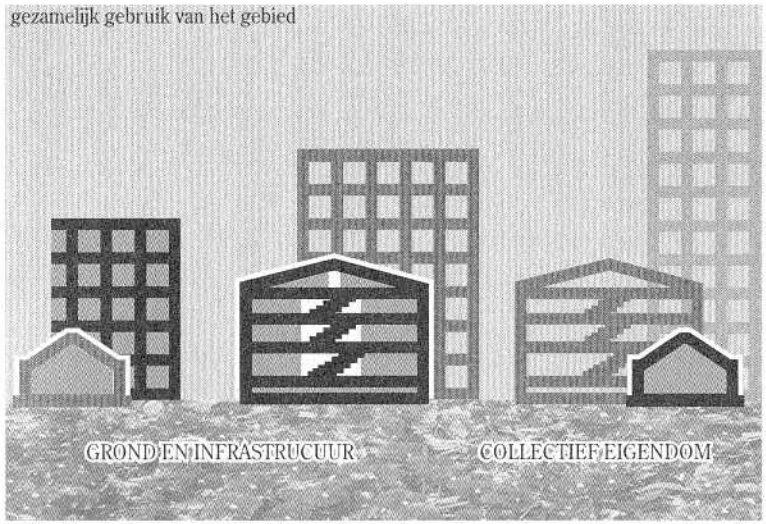
Het Casco-concept op basis van Collectief Eigendom van Grond

Een grondmij met participatie van betrokkenen

Het uitgangspunt hier is dat grond en gebouwen één waarde-eenheid vormen. Investeringen in grond verhogen de waarde van de gebouwen en omgekeerd verhogen investeringen in gebouwen de waarde van de grond. Door de eigenaren en gebruikers van de gebouwen ook te laten participeren in het eigendom van de grond, ontstaat een sterke stimulans voor ontwikkelend beheer van het gebied.

Technisch kan dit als volgt. Van een gebied, deel van de stad, wordt alle grond ingebracht in een participatiemaatschappij met als doel ontwikkeling van de grond als casco (drager) voor de gebouwen. De gemeente brengt haar grond in, de private eigenaren hun grond. De scheiding tussen openbaar gebied en privaat gebied is daarmee opgeheven. Alle grond wordt eigendom van de participatiemaatschappij, die dus grondeigenaar wordt. We noemen dat de grondmij.

De nieuwe grondmij geeft participatiebewijzen uit naar de waarde van de inbreng. Ook gebruikers/niet-eigenaren kunnen participatiebewijzen kopen en daarmee participant in de ontwikkeling worden. In principe kan dit ook via een B.V. met aandelen of een coöperatieve vereniging. Welke vorm gekozen wordt is van verschillende afwegingen afhankelijk. Van belang is wel dat de verkregen rechten eenvoudig overdraagbaar zijn.



= individueel eigendom

= eigendom deelcollectieven

Een consequentie hiervan is dat ook de waarde van het openbaar gebied dat wordt ingebracht moet worden vastgesteld. We gaan hier nu niet verder op in, maar stellen wel vast dat dat geen eenvoudige zaak is.

De nieuw gevormde grondmij is een private rechtspersoon waarin de gemeente participeert. Gezien het belang dat de overheid heeft bij de gewenste ontwikkeling van het gebied zal de gemeente òf voor 51 % moeten deelnemen òf via speciale stemrechten een doorslaggevende stem moeten hebben bij zaken die het algemeen belang raken.

De grondmij zal eigenaar van de grond zijn en waar gewenst ook van gebouwen. In dit laatste geval alleen van het casco. Het eigendom van de grondmij wordt jaarlijks gewaardeerd. Waardestijging van de grond komt tot uiting in de waarde van de participaties.

De grondmij beheert en ontwikkelt de grond. De kosten hiervan worden omgeslagen over de gebruikers en eigenaren die dus betalen voor het genot van het gebruik, maar een deel weer terugkrijgen door de waardestijging van hun participatie. Vertrekken gebruikers uit het gebied, dan zal de grondmij hun participatie terugkopen tegen de voor dat jaar vastgestelde waarde. Eigenaren die hun eigendom verkopen, verkopen hun participatie in de grond mee.

De grondmij is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van de grond, openbaar en privé, en de in aanmerking komende gebouwcasco's. Over beheer en ontwikkeling wordt gezamenlijk beslist. Het is mogelijk het gebied onder te verdelen in parten en daarvoor beheergroepen in te stellen. In dat geval is het eventueel mogelijk de waardestijging van zo'n part aan de participanten in dat part te laten toekomen.

Doelstelling is de participanten ertoe te stimuleren te investeren in hun eigen onderneming of woning. Daarom krijgen zij binnen het casco het eigendom over wat zij zelf (in)bouwen. Dat kan een gebouw zijn (grond als casco) of de inbouw en inrichting van de woning of werkruimte (gebouw als casco).

Ook derden kunnen uitgenodigd worden te investeren. Een ontwikkelaar of bouwonderneming kan op bepaalde momenten een belangrijke impuls te weeg brengen door een bestaand gebouw in ontwikkeling te nemen of een nieuw complex tot stand te brengen. In principe zal dan toch voor een ontwikkelaar met blijvende betrokkenheid gekozen worden (bijvoorbeeld een woningcorporatie).

Van belang is dat de kleine investeerder, misschien degene die alleen door eigen werk kan investeren, ook kansen krijgt en dat die investering, zowel via de waarde van de grond als via de waarde van het eigen bezit, aan hemzelf ten goede komt.

Om deze reden geeft de grondmij de garantie dat alle eigendom die gebruikers hebben in het gebied, dus zowel participaties als eigen inbouw, bij beëindiging van het gebruik worden overgenomen op basis van een objectieve waardeschatting.

Het Casco-concept voor Integraal Beheer

Niet het eigendom, maar het gebruik centraal

Een stad kent vele gebruikers. De bewoners, de winkeliers en ondernemers, de forensen die buiten de stad wonen en in de stad werken, zijn dagelijkse gebruikers. Maar er zijn ook veel 'toevallige' gebruikers: de bezoekers, de passanten, de klanten van het winkelgebied, de recreanten en toeristen. Juist de veelheid en verscheidenheid van al die gebruikers maakt een stad interessant en levendig.

Maar de stad eist ook wat van de gebruikers om de stad niet alleen levendig, maar ook levend te houden. Iedere gebruiker voegt iets toe en vrijwel iedere gebruiker doet iets af aan die stad. Door gebruik krijgt de stad ook haar functie, vinden vernieuwingen plaats en is er sprake van voortdurende verandering. Tegelijkertijd ontstaat door gebruik stof, vuil, rommel en schade en dat schept een onderhouds- en beheerprobleem.

Integraal beheer is te zien als een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen om die ontwikkeling te stimuleren en vooral ook om een goed en verantwoord gebruik te realiseren. En dan gaat het om gebruik van de gebouwen en de omgeving.

De eerste stap is om te beslissen welke gebruikers bij dit integraal beheer betrokken kunnen worden en welke bijdrage deze gebruikers kunnen leveren. Daarbij gaan we uit van een bestaand stedelijk gebied, momenteel in gebruik bij private partijen met een ontwikkelingspotentie op langere termijn voor de beeldvorming: de IJ-oevers, het Westerdokseiland, de Oostelijke Handelskade, enzovoort.

Uitgangspunt is dat deze gebieden die hun vroegere economische functie grotendeels verloren hebben, optimaal gebruikt en beheerd worden. Daarvoor wordt een beroep gedaan op de gebruikers (eigenaren, huurders, erfpachters, bewoners, ondernemers en zelfstandigen) die frequent, zo niet dagelijks gebruik maken van de gebouwen en daardoor ook een duidelijk belang hebben bij een goede leef- en werkomgeving.

Weer moeten de drie, of eigenlijk vier elementen waaruit het gebied is opgebouwd goed worden onderscheiden:

1. Het gebied waar gebouwen staan: dit gebied wordt doorkruist door wegen, infrastructuur en dergelijke en is ingericht voor zowel de frequente als voor de 'doorgaande' gebruikers. Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid van de overheid als hoeder van het algemeen belang met als complement de verantwoordelijkheid van de gebruikers, vanuit hun eigen en collectieve belang.

2. De gebouwen zelf: hier ligt de verantwoordelijkheid primair bij de eigenaren en gebruikers met hooguit een bewakende rol (bouwvergunningen en dergelijke) van de overheid.

3. De verkochte of verhuurde binnenkant van de gebouwen (bedrijfsruimten, woningen, ateliers enzovoort) waar de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de desbetreffende gebruiker (koophuurder) en waar de eigenaar of het collectief (Vereniging van Eigenaren en Gebruikers) een bewakende en stimulerende rol heeft.

Het is goed om nog een vierde element te onderscheiden: de stad rondom het gebied! De kwaliteit van deze omgeving is immers weer bepalend voor de kansen van het te beheren gebied.

Bij integraal beheer wordt de strikte scheiding tussen 'gebouwen' en 'omringend gebied' opgeheven. Daarvoor zijn drie stappen noodzakelijk.

Stap 1

De gemeente stelt vast aan welke eisen het beheer van het gebied in ieder geval moet voldoen. Tevens wordt daarbij een budget vastgesteld dat voldoende is om dit beheer uit te voeren.

Stap 2

De gebruikers (die hiervoor dus georganiseerd moeten zijn) en de gemeente stellen in overleg de bijdragen vast die boven dit budget door gemeente en gebruikers kunnen worden ingezet voor beheer en onderhoud. Hiervoor wordt een plan in hoofdlijnen en ook een financiële opzet gemaakt.

Belangrijk is dat de bijdrage van de gebruikers ook een bijdrage in inspanningen kan betreffen en niet uitsluitend financiële bijdragen.

Stap 3

Er wordt een uitvoeringsorganisatie gevormd om beheer en onderhoud te kunnen uitvoeren. Deze uitvoeringsorganisatie kan diensten van derden inhuren (onder andere van gemeentewerken of vuilophaaldiensten), maar kan ook zelf personeel in dienst nemen (bijvoorbeeld een beheerder) en

een beroep doen op vrijwilligers of op andere bijdragen van gebruikers. Dit kan al heel kleinschalig opgezet worden. Denk bijvoorbeeld aan een schoolplein, een kerkplein, een parkeerterrein of iets dergelijks, maar het kan ook een groter gebied betreffen.

De uitvoeringsorganisatie legt verantwoording af aan zowel de gemeente als aan het gebruikerscollectief, dient zakelijk en vakkundig geleid te worden en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het geleverde werk.

Integraal beheer zal altijd op het samenspel tussen gemeente en het gebruikerscollectief gebaseerd moeten zijn. De organisatorische vorm kan daarbij voor wat de uitvoering betreft heel eenvoudig zijn, maar bestuurlijk-juridisch zijn er nogal wat voetangels en klemmen. Om deze reden is het voor bestaand stedelijk gebied waarschijnlijk verstandig voorzichtig te beginnen volgens de oude boerenwijsheid 'begin wat je vol kan houden'.

Zo'n begin zou kunnen bestaan uit:

1. acceptatie door de gemeente van het gebruikerscollectief als overlegpartner;

2. duidelijke afspraken over de onderhouds- en beheerwerkzaamheden die door de gemeentelijke diensten worden verricht;

3. ter beschikking stellen van een gebieds-beheerbudget als extra aan het gebruikerscollectief waar tegenover deze zelf een eigen bijdrage in geld en inspanningen stelt;

4. besteding van dit budget en eigen bijdragen onder verantwoordelijkheid van het gebruikerscollectief dat hiervoor een uitvoeringsorganisatie opbouwt.

Het gebruikerscollectief is vanzelfsprekend gericht op de relatie tussen gebouwen en de omgeving van gebouwen. Haar beheerinspanning zal dan ook de scheiding tussen gebouw en omgeving doorbreken. Geleidelijk kunnen op basis van opgedane ervaringen de taken en verantwoordelijkheden van het gebruikerscollectief uitgebreid worden. Hierbij zullen de gebruikers in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor het totale beheer naar zich toe kunnen trekken.

Voor nieuw stedelijk gebied (IJ-burg bijvoorbeeld of nieuwe wijken op de IJ-oever) kan vanaf het begin een principiële keuze gemaakt worden. Tijdens het ontwerpen van een wijk kan rekening worden gehouden met een beheerorganisatie waarin de toekomstige gebruikers een centrale rol spelen. Het zou te ver voeren hier nu op in te gaan.

Nog een laatste woord over 'de stad rondom het gebied'. Ons uitgekozen gebied is immers een plek in de stad, heeft waarde en kansen doordat het die plek is en door de stad als casco er omheen. Niet alleen over het gebied zelf moeten er afspraken zijn. Ook moet er op zijn minst het vertrouwen zijn dat de kwaliteit van dat casco goed is en blijft en dat de verbinding tussen gebied en stad-als-casco gewaarborgd is. Een ruimtelijke visie en soms een investerings- en ontwikkelingsplan voor een wijdere omgeving zijn wellicht voorwaarden voor integraal beheer zoals wij dat voorstaan.

Ter Afsluiting

Het casco-concept toegepast op de stad als casco is een veelomvattend en ingrijpend concept. In onze brochure van 1995 hebben we vooral de idee naar voren willen brengen. Het ging ons erom een nieuwe denkrichting aan te geven en om nieuwe mogelijkheden te exploreren om het kapitaalgoed van de bestaande stad beter te benutten bij herontwikkeling van de IJ-oever.

Inmiddels is er veel gebeurd. In drie workshops is op verschillende manieren het basisidee architectonisch en stedenbouwkundig uitgewerkt. In gesprekken met de gemeente en het projectbureau is de haalbaarheid bestuurlijk en politiek getoetst. In verschillende werkgroepen van het Podium zijn de financiële en bedrijfseconomische mogelijkheden uitgewerkt en zijn er haalbare oplossingen gevonden. In overleg met gebruikersgroepen zijn ook de sociale en werkgelegenheidsaspecten besproken. En wij hebben uit dit alles het vertrouwen gekregen dat het concept 'nog zo gek niet is'.

In deze tweede brochure hebben wij daarom gekozen voor een wat verdergaande uitwerking die met name ook laat zien hoe realisatie mogelijk is. Wij zijn, mede door deze studie, tot de conclusie gekomen dat het casco-concept niet alleen nog zo gek niet is maar ook heel praktisch en bruikbaar. In ieder geval: wij gelóven er wel in en willen starten, liefst morgen maar anders volgende week!

Daarom dit dringend beroep om nu gewoon aan het werk te gaan. Wij hebben de gemeente verschillende malen concrete voorstellen gedaan om met één of twee experimenten te beginnen. Wij herhalen dit beroep met dit verschil: naar onze mening gaat het niet meer om een experiment, maar om goed voorbereide actie!

Wij hebben een heel stuk van de voorbereiding gedaan. Nu de actie.

Podium Werken aan het IJ bestond in november 1997 uit:

Wienke Bodewes	hoofd BouwWerk, Woningbedrijf Amsterdam
Peter Boerenfijn	senior adviseur NCIV De Bilt
Huub Bongers	vormgever en ondernemer
Frank Bijdendijk	directeur Woningbouwvereniging Het Oosten *(voorzitter)*
Peti Buchel	illustrator
Walter Etty	organisatieadviseur
Carolien Feldbrugge	vormgever
Willem Heinemeijer	emeritus hoogleraar sociale geografie, Universiteit van Amsterdam
Guido Keizer	architect
Harm Jan Korthals Altes	organisatieadviseur
Boudewijn Oranje	manager rayon oost openbare ruimte binnenstad Amsterdam
Lex Pouw	directeur Woningbedrijf Amsterdam
Paul van Schilfgaarde	directeur Seinpost Adviesbureau BV, emeritus hoogleraar planologische geodesie TU Delft
Henny Wasmoeth	senior projectleider Woningbouwvereniging Het Oosten *(coördinator)*

Colofon

Manifest - Podium Werken aan het IJ
eerste druk, november 1997

tekst	Paul van Schilfgaarde, Chantal van Hooff en Tineke Ossewaarde
illustraties	Guido Keizer
foto's	Ton van Til
kaarten	Gemeentearchief Amsterdam
vormgeving	Esther Mosselman
druk	De Appelbloesem Pers, Amsterdam

De Stad als Casco II is een uitgave van:
Podium Werken aan het IJ
Postbus 90559
1006 BN Amsterdam