



Zwarte Zwanen: ontwerp in het omgevingsbeleid

Atelier ZZ is genoemd naar het populaire boek van Nassim Taleb, een Amerikaanse auteur en voormalig derivatenhandelaar van Libanese afkomst. In *The Black Swan: The impact of the highly improbable* (2007) schrijft hij over de tegenstelling tussen de manier waarop wij nog steeds toekomstvoorspellingen maken op basis van het extrapoleren op basis van bestaande patronen, terwijl we kunnen vaststellen dat de geschiedenis steeds meer bepaald wordt door volstrekt onvoorspelbare en onvoorspelde gebeurtenissen en ontwikkelingen, de zogenaamde *outliers*.

Atelier ZZ heeft deze enigszins exotische referentie opgenomen in haar titel, om aan te geven dat we een periode ingaan met de Nederlandse ruimtelijke ordening waarin we ons meer en meer zullen moeten openstellen voor het onverwachte, het onvoorspelbare en dus voor het onvoorspelde. Daarmee laten we een periode achter ons waarin we met enig succes de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen telkens wisten te bezweren of althans te absorberen, met een uitermate gesofisticeerd en uitgebreid planningsstelsel.

Atelier ZZ is een initiatief van Architectuur Lokaal, als een van de *lead partners* bij de uitvoering van *Werken aan ontwerpkracht, Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp 2013-2016* (AAARO), een gezamenlijke uitgave van vijf van de elf ministeries. De AAARO zet in op de versterking van ontwerpkracht en -kwaliteit bij regionale en lokale overheden, ontwerpers, marktpartijen en particulieren.

De nieuwe Omgevingswet, die regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigt en bundelt, is bij uitstek een maatregel die toont hoe je in die complexe samenleving rust en ruimte kunt creëren. De wet, die in 2018 ingevoerd moet worden, integreert 15 bestaande wetten en delen van 8 andere wetten, die nu nog binnen het ruimtelijke ordeningsproces

doorlopen moeten worden. De huidige *mer à boire* aan regelingen leidt tot veel verlies aan tijd en geld. Door alles onder te brengen in één wet en één procedure vindt er een enorme efficiëntieslag plaats.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Architectuur Lokaal opdracht gegeven in het kader van het programma *Opdrachtgeverschap en Omgevingsrecht* te onderzoeken welke invloed de Omgevingswet heeft op opdrachtgevers en ontwerpende disciplines: welke kansen biedt de nieuwe wet, ontstaan er belemmeringen, komen jonge startende ontwerpers er mee weg en welke innovaties worden ermee opgeroepen of op voorhand onmogelijk gemaakt.

Een tweetal werkgroepen, het Voorbeeldenteam en het Ontwikkel/Ontwerpteam, heeft de afgelopen jaren intensief de genoemde thema's geprobeerd te doorgronden. Dat deden ze niet exclusief. Via alle beschikbare nieuwe media is de dialoog gezocht met het veld en de burgers van ons land. Maar ook op de meer traditionele manieren van congressen, publicaties en thematische bijeenkomsten werd de confrontatie gezocht.

Het geheel wordt mild maar vastberaden aangestuurd door het Begeleidingsteam. Dit team zal enerzijds het hele logistieke proces rond dit onderzoek in de gaten houden en zo nodig versnellingen of vertragingen entameren en anderzijds de resultaten inhoudelijk monitoren. Het Begeleidingsteam zal niet aarzelen om te vragen om verdieping of geconstateerde lacunes op te vullen. Dit alles in het besef dat het gaat over het verbeteren van het Ruimtelijke Ordeningsinstrumentarium dat een middel is ten dienste van het uiteindelijke doel om fysieke veranderingen in ons land tot stand te brengen. Fysieke veranderingen die de kwaliteit van de gebouwde omgeving verbetert in de ruimste zin van het woord. Het moeten verbeteringen zijn die in de eerste plaats gevoeld en beleefd worden door de burgers (individueel en institutioneel) van ons land, maar die ook in onze platter wordende aarde de wereldburger verwondert en verrast.

Het mag geen verbazing wekken dat we open oog hebben voor de positie van de burgers en dat we de jonge generatie ontwerpers en opdrachtgevers zullen prikkelen mee te denken. Vooral zij zullen de weg moeten vinden in onze toekomstige ingewikkelde maar o zo boeiende maatschappij. Het resultaat voor de Ruimtelijke Ordening is dan wellicht een Zwarte Zwaan.

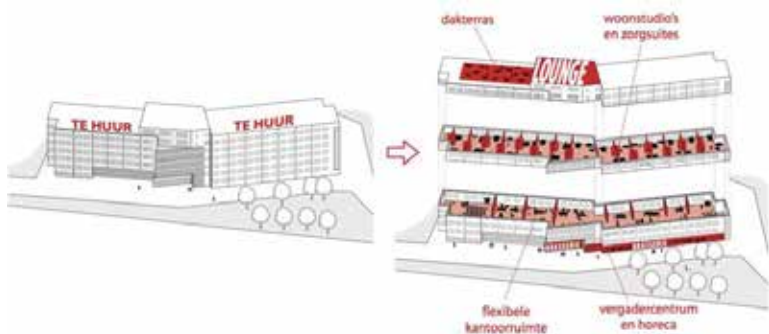
Carel de Reus, voorzitter Atelier ZZ



Biedt de Omgevingswet ruimte voor Zwarte Zwanen?

Voorbeeldenteam 2013

Hoe wordt het ontwerpend vermogen ingezet voor ruimtelijke innovatie en ruimtelijke kwaliteit van Nederland en welke rol speelt de regelgeving hierbij? Dat was de centrale onderzoeksvraag van het Voorbeeldenteam 2013 van Atelier ZZ. Het team onderzocht vijf voorbeelden die zichtbaar moeten maken hoe regelgeving, maar ook andere zaken zoals economie, financiering, draagvlak, politiek, opdrachtgeverschap en proces het ontwerpresultaat beïnvloeden. In de voorbeelden komen vraagstukken aan de orde als het spanningsveld tussen vrijheid en reguleren; de betekenis van demografische ontwikkelingen, krimp; hergebruik, levensloop van de ruimte, tijdelijkheid; duurzaamheid en gezondheid. De vijf voorbeelden zijn Transformatie van leegstaande kantoren, Revitalisatie aandachtswijk, Intensieve veehouderij in het landschap, Experimenten in krimpregio en Vlottrekken gebiedsontwikkeling bij stadsuitbreiding.



Zoomstede in Nieuwegein is een voormalig kantoor van Rijkswaterstaat en staat leeg. Architect Jaco D. de Visser ontwikkelde op eigen initiatief een transformatieplan. Technisch en financieel wat het concept haalbaar. De gemeente verleende echter geen medewerking omdat een horecavoorziening niet toegestaan was volgens het bestemmingsplan. Uit: Rapportage Voorbeeldenteam 2013, Atelier ZZ, Architectuur Lokaal (visualisatie Tom Bergevoet).

Het Voorbeeldenteam 2013 besloot haar onderzoek met drie algemene conclusies:

ADAPTIEVE PLANNING

Het planningsstelsel, ook het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet, is gebaseerd op controle, het uitsluiten van risico's en het bieden van rechtsbescherming. Dat staat haaks op de behoefte aan flexibiliteit en differentiatie. Biedt de Omgevingswet adequaat gereedschap voor adaptieve planning, waarin wordt vastgelegd wat op dat moment nodig is en wordt vrijgelaten wat later nog kan worden ingevuld? Biedt de Omgevingswet ruimte voor de Zwarte Zwanen?

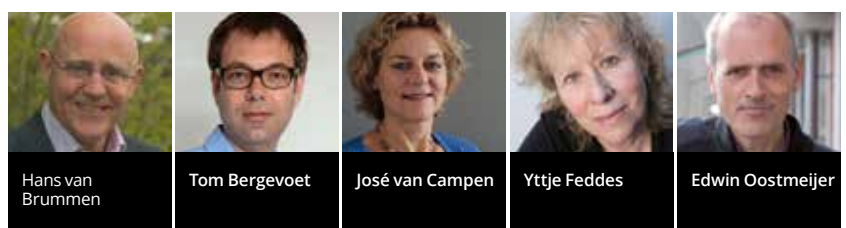
JURISTEN EN ONTWERPERS

Of is de wet daarbij van ondergeschikt belang? In praktijk lijken de regels in ieder geval van ondergeschikt belang. Plannen sneuvelen meestal niet op de regels maar op financiën, draagvlak, tegenwerking of onvermogen het proces verder te brengen. Regels kunnen wel lastig zijn als ze niet slim toegepast worden. Interpretatie blijft belangrijk. Daarvoor is het belangrijk om juristen en ontwerpers bij elkaar te brengen. Ontwerpers zelf hebben hier nog een weg te gaan.

HOGER SCHAALNIVEAU

Opvallend is dat de ontwerpogave op de hogere schaalniveaus niet goed wordt onderkend. Beleid en ontwerp zijn hier vaak gescheiden werelden. Op hogere schaalniveaus ontbreekt ook een opdrachtgever en een vereveningsmechanisme. Er is veel bottom-up kracht, maar die overstijgt meestal niet het individuele niveau. Hoe kan die kracht ingezet worden om te zoeken naar verbeteringen van het ruimtelijke systeem op hogere schaalniveaus?

*De Rapportage Voorbeeldenteam 2013 werd gepresenteerd bij het debat **Atelier ZZ: ontwerp en de publieke zaak** op 21 november 2013 tijdens de manifestatie Nieuw Kapitaal, Expeditie 2013 van Ruimtevolk in de Eusebiuskerk te Arnhem, en is te vinden op www.atelierzz.nl*



Veranderingen in maakbaar Nederland

Ontwikkel/Ontwerpteam 2014

De participatiesamenleving, decentralisatie en bevolkingskrimp zijn trends die van grote invloed zullen zijn op de organisatie en de ruimtelijke ordening van Nederland. De centrale vraag zal niet langer zijn wat, hoeveel en waar we gaan bouwen. We moeten ons nu afvragen hoe we over de ruimtelijke ontwikkelingen gaan beslissen, hoe we de plannen gaan betalen en hoe we de uitvoering gaan organiseren. De nieuwe Omgevingswet speelt hierop in. Er is ook een dilemma: de wet wil ruimte bieden aan regionale verschillen en duurzame ontwikkeling faciliteren, terwijl het tegelijkertijd voor iedereen makkelijker moet worden om eigen ruimtelijke ambities te kunnen realiseren door lokale initiatieven te stimuleren.

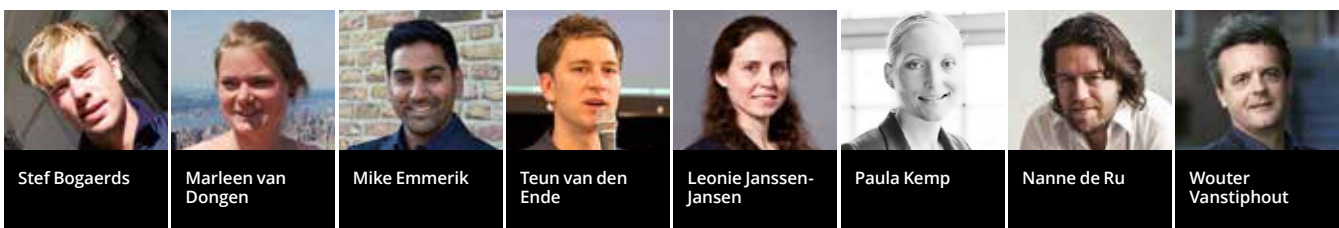
Ruimtelijke kwaliteit en de centrale rol van het ontwerp zijn cruciaal voor de radicale koerswijziging van een op centrale planning en gelijkmatigheid gebaseerde planning, naar een die uitgaat van verschillen en lokale denk- en uitvoeringskracht. De ruimtelijke kwaliteit van Nederland is er immers altijd een geweest van gezamenlijke menselijke keuzes en plannen. Of dat nu de zeventiende-eeuwse polders zijn, of de magnifieke nationale planning van de jaren zestig. Het decentraliseren van planning betekent dus dat de planning en het ontwerp weer op de schaal moet gebeuren waar deze het krachtigste is en het meest relevant. Ontwerp heeft in Nederland ook altijd een rol gespeeld die veel dieper gaat dan slechts de 'vormgeving' van producten zodra ze financieel en technisch ontwikkeld zijn. Het ontwerp is in Nederland altijd een sociaal en politiek instrument geweest. Het vervulde de rol van de representatie van wat ons bestel vermocht; de kwaliteit van onze woonwijken stond voor de betrouwbaarheid en de kwaliteit van onze maatschappij. Maar het ontwerp is ook altijd een interface geweest, een cultureel platform waar de ambities en de

veranderingen daarin zichtbaar werden en waarover de maatschappij zich dus kon uitspreken, of het nu ging om de begrenzing van een natuurgebied of de vernieuwing van een arbeiderswijk.

En wil het ontwerp ook in een periode van participatie en decentralisatie deze rol spelen, moeten we het juist deze rol blijven geven: helemaal aan het begin van processen, helemaal in het centrum van de lokale politiek. En dat deze centrale rol voor het ontwerp processen 'eenvoudig beter' kan maken hopen we te laten zien met het project Atelier ZZ, waarvan dit de eerste episode is. We hebben gekozen voor drie opgaven die klassiek 'des rijks' zijn geweest, het landschap, de woningbouw en het maatschappelijk vastgoed, zijn op zoek gegaan naar brandende cases en hebben gekeken op welke manier vanuit het ontwerp deze aangepakt zouden kunnen worden. De huidige case is die van het Friese veenweidegebied. Een voorbeeld van een gebied waar de noodzaak voor het maken van collectieve keuzes uitermate evident is, maar ook een voorbeeld van een gebied waar nu in de overgangperiode tussen de traditionele centrale planning en de nog ongewisse decentrale planning een zeker vacuüm heerst. Er moet echter een gewetensvraag worden beantwoord, een echte keuze worden gemaakt. Gaan we door met het ontwateren van het veenweidegebied zodat de melkveehouderijen op de huidige manier kunnen doorgaan met boeren, maar het landschap gestaag zijn karakter verliest, en er allerlei negatieve bij-effecten voor luchtkwaliteit, bodemgesteldheid en biodiversiteit optreden? Of kiezen we voor het landschap als een cultuurhistorisch artefact dat vanwege zijn iconische waarden, maar ook de evidente ecologische en toeristische belangen, bewaard moet worden, waarbij de economische exploitatie maar ergens anders heen gebracht moet worden?

Wouter Vanstiphout, voorzitter Ontwikkel/Ontwerpteam

De volledige Rapportage Ontwikkel/Ontwerpteam 2014 wordt gepubliceerd op 28 november 2014. Het rapport schetst een manier om Nederland in de toekomst op een even consistente en ambitieuze wijze te ontwerpen als voorheen, maar dan gebaseerd op lokale verschillen in plaats van op nationale uniformiteit. Atelier ZZ gaat de voorstellen in de komende twee jaar uitwerken, en uitproberen hoe de inzet van het ontwerp te verenigen is met zaken van beleid en politieke keuzes.



Atelier ZZ is een initiatief van Architectuur Lokaal, in het kader van Werken aan ontwerpkracht, Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (AAARO). Dat beoogt ontwerpkracht en -kwaliteit te versterken bij regionale en lokale overheden, ontwerpers marktpartijen en particulieren. www.atelierzz.nl en www.waaarodaaro.nl

Nieuwe wet, mooier land?

Gebouw

Bouwen, huisvesten en landschap inrichten: dat moet een hoge kwaliteit hebben maar met minimale rompslomp gepaard gaan. Helpt de nieuwe Omgevingswet daarbij? Door Ria Kraa.

Met zijn vieren zijn ze een paar dagen neergestreken in Oosterzee-Buren: Teun van den Ende, Mike Emmerek, Stef Bogaerds en Marleen van Dongen. Ze werken aan een ingewikkelde opdracht: biedt een toekomstige wet voldoende handvaten om bijvoorbeeld de problemen van het Friese veenweidegebied effectief en kwalitatief goed aan te pakken?

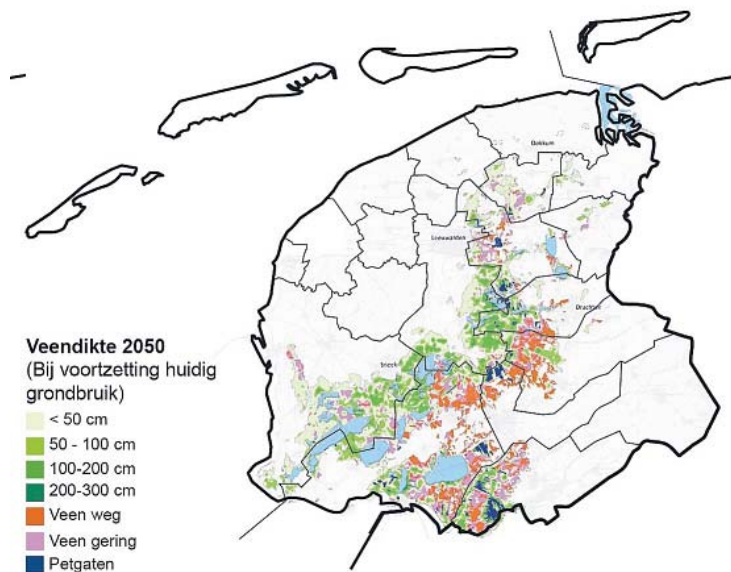
De vier vormen een team binnen Atelier ZZ, een groep deskundigen op het gebied van stedenbouw, architectuur en ruimtelijke ordening die onderzoekt hoe de Omgevingswet zo goed mogelijk geïmplementeerd en gebruikt kan worden. Het is de bedoeling dat die wet in 2018 wordt ingevoerd en daarmee zijn vijftien bestaande wetten en onderdelen van nog eens acht andere wetten tot één overzichtelijk pakket gebundeld. Dat moet bouw- en inrichtingsprocessen sneller, simpeler en beter maken. Dat het zo uit de hand is gelopen met wetten en re-

Nu zien burgers en beleidsmakers door de bomen het bos niet meer

gels is misschien begrijpelijk vanuit het verleden (de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en de snelle bevolkingsgroei vergden vergaande overheidsbemoedigen), maar uiteindelijk is het een wirwar geworden, zegt Bogaerds. „Nu zien burgers en beleidsmakers door de bomen het bos vaak niet meer.”

Waar zij nu onderzoek naar doen, vanuit hun ervaring vanuit de hoek van het ontwerp, is op drie gebieden kijken wat er nog over is van de van oudsher sterke rijksoverheidsbemoedigen: maatschappelijk vastgoed, volkshuisvesting en landschap. En hoe gemeenten en provincies op een goede manier de regie kunnen voeren op vlakken waar het rijk zich terugtrekt. Het Friese veenweidegebied is een interessante casus, want het rijk concentreert zich in visie en beleid in toenemende mate op de stedelijke agglomeraties. Bogaerds laat een kaart zien: „Kijk, Fryslân ligt daar echt als een blinde vlek tussen.”

Grotere geheel
Terwijl bijvoorbeeld dat veenweidegebied een vrij groot probleem is, omdat de bodem zakt en het veen verdwijnt, voegt Van Dongen toe. Er zijn veel invalshoeken: economie, ruimtelijke in-



De verwachte maaiveld daling. Wetterskip Fryslân is nu tien miljoen per jaar kwijt aan waterbeheer in het veenweidegebied. Bij ongewijzigd beleid liggen die kosten over tien jaar 10 procent en in 2050 30 procent hoger. Dat komt neer op 65.000 euro extra per 1000 hectare. Worden die lasten op de grondgebruiker afgewenteld, dan verdubbelen diens lasten ten opzichte van nu.

richting, natuur, bouw, milieu. Elke belangengroep kijkt ernaar vanuit zijn eigen gezichtspunt, maar de kansen liggen in het naast elkaar leggen van die appels en peren. Dan overzie je het grote geheel wat beter. En misschien kom je dan tot verrassende inzichten. Je kunt bijvoorbeeld windparken bouwen om de landelijke CO2-uitstoot te verminderen, maar wie staat erbij stil dat de oxidatie van het Friese veen jaarlijks ook voor een behoorlijke

portie CO2-uitstoot zorgt, namelijk vergelijkbaar met die van 169.000 huishoudens? Je kunt dus op zijn minst erbij stilstaan dat het verhogen van het grondwaterpeil, wat dat oxidatieproces zou vertragen, theoretisch ook een mogelijkheid is. Dan moet je wel naar andere vormen van grondgebruik durven kijken, en daar zouden ontwerpers een rol in kunnen spelen.

De onderzoekers beseffen hoezeer de belangen van de verschil-

lende partijen uiteenlopen. En dat niemand denkt of handelt uit ondeskundigheid of dwarsigheid. Ze hebben de afgelopen dagen met veel verschillende partijen gepraat. Boer, burger, natuurcoöperatie, boer, ambtenaar, wethouder, politicus, makelaar. En ze zien veel kansen en passie – en belangen die onverenigbaar lijken. Hun missie is proberen uit te vinden of en hoe de Omgevingswet het mogelijk maakt om tot een duurzame oplossing voor het

veenweidegebied te komen en vervolgens te ontdekken wat dit kan betekenen voor andere gebieden in Nederland.

Zij kunnen vanuit hun expertise – het ontwerp – wat vrijer denken, los van de juridische en planologische structuren. „We hebben een provocerende rol misschien.” Maar zo’n rol is juist belangrijk, die kan helpen voorkomen dat het landschap al te makkelijk wordt overgeleverd aan de markt.

In de stemwijzers kom je het veenweidegebied echt niet in tegen

Ze probeerden de afgelopen week in Fryslân vooral inzicht te krijgen in wie zich waarmee bezighoudt, en hoe. Uiteindelijk moet hun onderzoek leiden tot een advies over de mogelijke implicaties van de Omgevingswet. En over de kansen die deze wet kan bieden. „Want burgers worden steeds mondiger en hebben door decentralisatie ook steeds meer in de melk te brokkelen. We hopen erachter te komen wat voor lokale initiatieven en ideeën er zijn, en hoe je die met elkaar kunt verbinden, zodat ze niet langs elkaar heen lopen of elkaar dwars zitten.”

En net zo belangrijk, zegt Van Dongen, is het in ogenschouw nemen van het feit dat niét iedere burger mondig is, en dat er wellicht ook verborgen problemen zijn die niet zo direct aan de oppervlakte komen.

Lastige timing

Het is niet hun doel aanbevelingen te doen voor hoe Fryslân de veenweideproblematiek het beste kan aanpakken.

Dat is de taak van de provincie zelf. Op afzienbare termijn moeten daarover trouwens spijkers met koppen worden geslagen in Provinciale staten. Die moeten zich uitspreken over een Visie Veenweidegebied, na een gespreksronde onder bewoners, boeren, natuurorganisaties en andere belanghebbenden begin dit jaar.

Een lastige timing, zegt Bogaerds, want de politiek heeft op dit moment wel urgentere zaken aan het hoofd: het complexe decentralisatieproces van de sociale portefeuille. „Ik heb de stemwijzers van verschillende gemeenten erop nagekeken, maar daar kom je het veenweidegebied echt niet in tegen. Je ziet dat de politiek op dit moment heel andere prioriteiten heeft. En je ziet ook geen actiegroepen op de barricaden.”

Felton over het veenweidegebied

- Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân hebben Royal HaskoningDHV een uitgebreid feitenoverzicht laten opstellen over het Friese veenweidegebied. Dat is pakweg 80.000 hectare groot, waarvan 50.000 landbouw.
- Sinds het in de middeleeuwen in cultuur werd gebracht, is het waterpeil al aan het dalen; sinds 1875 met ongeveer een centimeter per jaar. Daardoor oxideert het veen en zakt het maaiveld.
- Dat gaat de rest van deze eeuw, bij ongewijzigd grondgebruik en bij het huidige beleid, in versneld tempo door: in het somberste klimaatscenario van het KNMI zullen sommige delen in het jaar 2100 175 centimeter lager liggen dan nu.
- Het oppervlak aan veen is in 2100 geslonken van 66.000 hectare nu tot 21.000 hectare (in het positiefste scenario blijft er ook niet meer dan 26.000 hectare over).
- In het Friese veenweidegebied zijn ongeveer duizend agrarische bedrijven actief, die bij elkaar zo’n 1500 banen opleveren, plus indirecte werkgelegenheid. Dat komt neer op 20 procent van de Friese landbouwsector, met een omzet van ongeveer 215 miljoen euro per jaar.

De Factsheets Veenweidegebied Fryslân zijn te zien op www.fryslan.nl

Bron: Friesch Dagblad, 30 augustus 2014, p. 10

Atelier ZZ bij Hitte in de delta



Hoe gaan we in de toekomst beslissen over de volkshuisvesting, het landschap en maatschappelijk vastgoed nu het Rijk steeds meer taken overhevelt naar lagere overheden en andere partijen? Hoe gaan we de plannen betalen en hoe gaan we de uitvoering organiseren?

Uit: Rapportage Ontwikkel/Ontwerpteam 2014, Atelier ZZ (visualisatie Stef Bogaerds).

FILM

Victor Vroegindewij maakte de film **Dilemma's in het veen** over de problematiek in het veenweidegebied van Friesland. De film gaat bij **Hitte in de delta** in première.

"Vijf jaar na het begin van de crisis en 20 jaar na het uitbrengen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, moeten we constateren dat er geen nationale ruimtelijke ordening meer is, geen sociaal woningbouwstelsel en geen architectuurinstituut."

Nanne de Ru

DISCUSSIE

Michelle Provoost bespreekt met hoogleraar **Wouter Vanstiphout**, architect **Nanne de Ru**, advocaat **Paula Kemp** en de wethouders **Jan Vente** (gemeente Bergambacht) en **Frans Veltman** (gemeente Friese Meren) het resultaat van het onderzoek van het Ontwikkel/Ontwerpteam.

"Met de nieuwe Omgevingswet worden niet alleen een heleboel regelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening samengevoegd, maar wordt ook de bijl gezet aan de vanzelfsprekendheid van de positie van de ontwerper in deze institutionele omgeving."

Wouter Vanstiphout

ADVIES

Bij **Hitte in de delta** biedt Atelier ZZ het tussenadvies 2013-2014 **Zwarte Zwanen, ontwerp in het omgevingsbeleid** aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan. Bij het debat *Veranderingen in maakbaar Nederland* neemt **Hermen Borst**, hoofd Ruimtelijk Ontwerp en plaatsvervangend directeur Ruimtelijke Ontwikkeling van het ministerie van IenM, het tussenadvies in ontvangst uit handen van **Carel de Reus**.

"In het debat zou centraal moeten staan hoe in een voortdurend veranderende context kwaliteiten gerealiseerd kunnen worden met het oog op de lange termijn. Ontwerp en verbeelding moet daar een rol bij spelen, maar mooie plannen waar geen vraag naar is zijn er al genoeg."

Leonie Janssen-Jansen

"Indien gemeenten en marktpartijen overgaan tot een meer integrale benadering van de publieke en private juridische instrumenten, is kennis van deze instrumenten evenals de bereidheid om met een open blik naar nieuwe initiatieven te kijken een onmisbare basis om van uitdaging naar oplossing te komen."

Paula Kemp



Volg Atelier ZZ op
www.atelierzz.nl
& op **Facebook**