

Zwarte Zwanen

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 gebaseerd op 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’.

Inleiding

We hebben deze enigszins exotische referentie opgenomen in onze titel, om aan te geven dat we met de Nederlandse ruimtelijke ordening een periode ingaan 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.

Dit planningsstelsel was diep ingebed in een politieke en een maatschappelijke filosofie die uitging van gelijkheid tussen regio's. Vanaf de wederopbouwperiode documenteren de nota's ruimtelijke ordening 1 tot en met 3 een consistent en uiterst effectief beleid waarmee Nederland als één enkele ruimtelijk-maatschappelijk-economisch-culturele eenheid werd gepland en inderdaad ontworpen. Het financiële stelsel ging van dezelfde principes uit. In de nota's 4 en 4 ½ (waarmee de Vierde nota voor de ruimtelijke ordening extra, de zogenaamde Vinex, wordt bedoeld) werd dit losgelaten met de inzet op 'regio's op eigen kracht'.

Toch bleef het gelijkheids- en gelijkwaardigheidsdenken nog lang doorwerken. Van de planning van de Rotterdamse havenregio met haar satellietsteden en groeikernen om de nieuwe arbeiders in de Rijnmond te huisvesten, tot en met de uitbreiding van een Drents dorp als Emmen, werden de vruchten van de moderniteit gelijkmatig en methodisch over heel Nederland verspreid, juist vanwege de enorme verschillen in economie, landschap en cultuur. Nederland moest immers één land worden, en het Rijk gebruikte industriepolitiek, infrastructuur, sociale voorzieningen en ontwerp om de verschillen voor een gezin dat in de Rijnmond of op de Drentse hei woonde te minimaliseren.

Vijftig jaar lang lukte het min of meer om de Zwarte Zwanen van de ongeplande en lokale ontwikkelingen en verschillen in meer of mindere mate te beheersen, of ze in elk geval in te kaderen, zodat ze niet gingen domineren. Toen in Zuid-Limburg ineens de zeer lokale mijnindustrie instortte, werd vanuit Den Haag het Centraal Bureau voor de Statistiek daarheen verplaatst om de plotselinge werkloosheid te compenseren met een injectie van rijbanen; maar toen in Groningen een schier onuitputtelijke hoeveelheid aardgas werd aangetroffen, werden de winsten eveneens over heel het land verdeeld.

Inmiddels zien we dat deze filosofie en dit beleid van spreiding en gelijkheid tot een knarsend einde is gekomen, en stapsgewijs, hortend en stotend door een andere praktijk wordt vervangen. Is het Nederlandse spreidingsbeleid aan zijn einde aan het komen door een verandering in het denken, door een paradigmawisseling in de politiek-bestuurlijke moraal? Of zijn de Zwarte Zwanen simpelweg te sterk en te dominant geworden? Het gaat - uiteraard - om een combinatie van beiden. Demografische en economische ontwikkelingen maken de verschillen tussen Nederlandse regio's steeds duidelijker en scherper. We hebben echte, acute krimpregio's aan de randen van het land, en toenemende druk op de stedelijke gebieden. Tegelijkertijd is het bestuur van Nederland steeds complexer geworden, met steeds meer internationale (Europese), lokale, semipublieke en maatschappelijke spelers, waardoor de consistentie en de conceptuele eenduidigheid van dertig of veertig jaar geleden niet meer is vol te houden. Bovendien zien we dat het soort generieke beleid, waarmee in het verleden de ongelijkheden tussen Nederlandse regio's werden gecompenseerd, nu de ongelijkheden eerder versterken. Als voor een krimpend gebied in Noord Nederland dezelfde regels en wetten gelden wat betreft de maximale prijs van een sociale huurwoning als in het centrum van Amsterdam, maakt dat het voor de Delfzijlse gemeente en corporaties bijna onmogelijk om nog op een normale manier voor haar burgers te zorgen.

We kunnen de nieuwe Omgevingswet die tot en met 2018 wordt ontwikkeld en ingevoerd dan ook zien als een cruciale koerswijziging, die de hele filosofische kern van het Nederlandse ruimtelijke beleid raakt, maar die ook een enorme pragmatische urgentie bezit. 'Eenvoudig Beter' is het thema, wat een interessante realistische dialectiek verdraagt. De toenemende complexiteit en onvoorspelbaarheid van het Nederlands territorium, wordt het hoofd geboden met juist een vereenvoudiging van het planningsstelsel. Dat is een radicale breuk met vooral de latere Nota's voor de Ruimtelijke Ordening die juist in complexiteit toenamen, in een wanhopige wedloop met de toenemende complexiteit van de Nederlandse maatschappij.

Maar betekent deze strategische terugtocht van de centralistische, op regionale gelijkheid (en daarmee op spreiding) gebaseerde ruimtelijke ordening, ook een terugtocht van het ontwerp? Betekent dit dat participatie en decentralisatie de hogere doelen zijn geworden, boven ruimtelijke kwaliteit en ambitie? Dit is begrijpelijkerwijs een grote angst

die niet alleen bij de vakgemeenschap van ontwerpers leeft, maar ook bij de lokale gemeenschappen en misschien nog wel het sterkste bij de Haagse ambtenaren en bestuurders die de terugtrekking en de heroriëntatie met de nieuwe Omgevingswet uitvoeren.

Samenvatting

Met dit voorliggende rapport willen we juist het omgekeerde demonstreren. 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 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.

Wil het ontwerp ook in een periode van participatie en decentralisatie deze rol spelen, dan 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 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 casus is die van het Friese veenweidegebied. Deze casus wordt in dit rapport uitgewerkt. Het is 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 bijeffecten 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?

In het huidige vacuüm zien we enerzijds een Rijk dat zich hier niet langer over uitspreekt, en anderzijds een lokaal bestel dat nog wel alle beleid kan uitvoeren, maar er niet in slaagt hierover een op inhoud, visie en vooral op maatschappelijk debat gebaseerde beslissing te nemen. Het gevolg is dat Friesland 'slaapwandelen' een ingrijpende transformatie van haar landschap doormaakt, waarbij de verschillende partijen enerzijds vasthouden aan overgeleverde rechten en beleid – zoals de boerenlobby bij de waterschappen - en anderzijds met lede ogen aanzien hoe hun belangen en ideeën kennelijk niet worden gehoord.

Met het in dit rapport voorgestelde model van het 'Probleematelier' willen we het ontwerp inzetten om een brede maatschappelijke discussie in Friesland te initiëren over het te voeren beleid, en dus over het soort landschap dat de Friezen in de toekomst willen hebben. Dit 'Probleematelier' gaat bewust niet op zoek naar oplossingen, maar probeert de verschillende belangen, invullingen, ambities en hun gevolgen op een driedimensionale en interactieve wijze zichtbaar te maken. Daarmee willen we ontsnappen aan dikwijls op eenduidig economisch of technische gebaseerde analyses gebaseerd jargon, zodat iedereen kan meepraten. Door de belangen van de melkveehouderijen niet alleen op te tekenen, maar ook hun langdurige effecten op het landschap zichtbaar te maken en hetzelfde te doen met het natuurbeheer en de plannen voor behoud, laten we zien hoe keuzes nu, keuzes in de toekomst ook echt uitsluiten, hoe belangen ook echt strijdig kunnen zijn, hoe het soms echt het één of het ander is. Daarmee proberen we te ontsnappen aan een ander fenomeen dat het maatschappelijk debat over de inrichting van onze omgeving moeilijk maakt: het onmiddellijk proberen glad te strijken van verschillen, het onmiddellijk op zoek gaan naar *middle-ground*. Dit heeft namelijk dikwijls tot gevolg dat er geen echte keuzes worden gemaakt, maar dat het landschap bestaat uit enerzijds economisch gemotiveerde invullingen, aan het zicht onttrokken door mitigerende maatregelen als beschermde dorpsgezichten of agrarisch natuurbeheer. Met het Probleematelier proberen we ten eerste te laten zien dat er in de complexiteit van belangen tegenstrijdigheden zitten, en er dus keuzes gemaakt moeten worden. Het niet maken van deze keuzes levert het landschap immers over aan de 'black box' van consensusbeleid, waarvoor geen breed maatschappelijk draagvlak bestaat. Bovendien hebben deze Probleemateliers de functie om de verschillende partijen het vertrouwen te geven dat er een forum is waarop zij hun belangen kunnen uiten.

Maar hoe kan een dergelijk op strijdigheid van belangen gebaseerd atelier ooit leiden tot oplossingen, tot actie, laat staan 'eenvoudig en beter'? Wij voorzien dat een Probleema-

telier opgevolgd kan worden met Keuzeateliers. Deze onderzoeken de resultaten van het Probleematelier op geloofwaardige coalities van belangen en visies, en werken deze uit tot scenario's, waarbij uiteraard alle gevolgen voor milieu, economie en landschap worden meegenomen. Daarbij wordt dus niet zoals gebruikelijk getracht alle belangen te verenigen in één benadering, maar juist te kiezen voor bepaalde richtingen waarbij bepaalde belangen bovenop liggen. Zo ontstaan uit de meerdere ateliers verschillende scenario's. Op basis van deze scenario's kan de provincie - in het geval van het Friese veenweidegebied de meest logische bestuurslaag - een keuze maken en deze haar omgevingsvisie laten bepalen.

Het resultaat is dat men elkaar in een gemeenschap als de Friese provincie met open vizier tegemoet is getreden, dat iedereen zijn belangen op tafel heeft gelegd, en dat er een keuze is gemaakt waar sommigen het niet mee eens zullen zijn, maar die in elk geval duidelijk en transparant is genomen.

Het ontwerp speelt hier op drie punten een belangrijke rol in. Ten eerste wordt het landschap mooier, want met aandacht en consistentie gemaakt, vanuit een duidelijk concept, zoals Nederlandse landschappen altijd zijn gemaakt. Ten tweede wordt het proces open en transparant, want de rol van het beeldende en het grafisch leesbare ontwerp, verenigt de verschillende belangen en disciplines rond één tafel, rond een gedeelde interpretatie van de werkelijkheid. Ten derde zal het ontwerp onvermoede combinaties van grondgebruik, nimmer bedachte kwaliteiten en vergeten waarden inbrengen in de oplossingen, op een wijze die een zuiver technische of economische conceptie niet zal doen.

Cruciaal zal zijn het verenigen van Ontwerp met Beleid, ofwel *Design & Governance*. Welke rol krijgt het rijksomgevingsbeleid bij een dergelijk proces waarbij alles lijkt te zijn gedecentraliseerd naar de lokale overheden? Wij stellen dat deze een uiterst belangrijke rol krijgt, maar niet zoals voorheen. Een eenvoudig terugtrekken van het Rijk uit een beleidslandschap dat is getekend door vijftig jaar nationale planning, zal niet leiden tot een wonderbaarlijke opstanding van het lokale initiatief, maar tot het transparant en monopolistisch overnemen van de bureaucratische structuren die er zijn. Daarvan zien we nu al tekenen in het gebrek aan visie over het veenweidegebied in Friesland. Wij stellen ons een Rijk voor dat zich nog steeds de noodzaak van ruimtelijke kwaliteit aantrekt, maar hier eerder een systeemverantwoordelijkheid voor heeft dan een inhoudelijke. Volgens Atelier ZZ hangt de kwaliteit van de ruimte af van het maken van duidelijke consistente en maatschappelijk legitieme keuzes. Of Friesland nu kiest voor een op de moderne agrarische industrie gebaseerd scenario, of een dat op biodiversiteit en cultuurhistorie is gebaseerd is niet de kern van de zaak. De kern is dat zij tot een duidelijke keuze komt, waardoor zij dit landschap tot haar recht kan laten komen. De rol van het Rijk is het zo goed mogelijk faciliteren van het maken van deze keuzes, waardoor zij indirect bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van heel Nederland.

Daarom richten wij ons niet zozeer op het aan de Omgevingswet toevoegen van nieuwe AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur) die de ruimtelijke kwaliteit vastleggen, maar stellen we voor om gebruik te maken van één van de instrumenten die de Omgevingswet bevat: de omgevingsvisie. De rijksomgevingsvisie zou tot stand kunnen komen als een reeks Probleemateliers waarin belangrijke ruimtelijke cases van Nederland worden uitgewerkt. Het Rijk speelt dan de rol van gastheer, moderator, notulist en illustrator van deze Probleemateliers, maar speelt daar verder geen inhoudelijke rol in. Behalve als er hele specifieke nationale deelbelangen zijn zoals rijksmonumenten of economische zoals aardgas, is haar enige belang dat de verschillende belangen zo goed mogelijk aan bod komen en zo goed mogelijk worden gevisualiseerd en gedeeld. Door dit aanbod van expertise en gastheerschap, verleidt zij de lokale partijen om het beste uit zichzelf te halen.

In de Keuzeateliers kan het Rijk een nog teruggetrokken rol spelen, als een vraagbaak en een kennisbank en een objectieve doorrekenaar voor de Keuzeateliers die in opdracht van de provincie worden ingericht. De provincie kan daarbij haar omgevingsvisie inzetten, zoals die door de nieuwe Omgevingswet wordt beschreven.

Tenslotte ligt er de vraag hoe de uiteindelijke keuze wordt gemaakt. Hebben we het over referenda, of politieke keuzes gemaakt door de volksvertegenwoordiging, die wellicht een rol spelen in de verkiezingscampagnes?

Op dit moment heeft het Ontwikkel/Ontwerpteam, na één casus te hebben bestudeerd, nog hoogstens de contouren geschetst van de manier waarop Nederland in de toekomst op een even consistente en ambitieuze wijze kan worden ontworpen als voorheen, maar dan gebaseerd op lokale verschillen, in plaats van op nationale uniformiteit. In de komende twee jaar gaan we het instrumentarium niet alleen uitwerken, maar ook uitproberen. Daaruit zullen de komende jaren specifiekere adviezen komen over hoe deze inzet van het ontwerp te verenigen is met zaken van beleid en politieke keuzes.

*Ontwikkel/Ontwerpteam,
Wouter Vanstiphout (voorzitter).*