Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://dare.uva.nl/document/119681

File ID	119681
Filename	Hoofdstuk 5: IJburg in uitvoering

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	Dissertation
Title	Buiten wonen in de stad : de place making van IJburg
Author	T. Lupi
Faculty	Faculty of Social and Behavioural Sciences
Year	2008
Pages	335

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://dare.uva.nl/record/288569

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other then for strictly personal, individual use.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)

HOOFDSTUK 5

IJBURG IN UITVOERING

Vanaf 2000 worden de plannen voor IJburg in praktijk gebracht. Hierbij komen de marktpartijen, verenigd in drie consortia, in actie. Dit hoofdstuk beschrijft de eerste paar jaar van de uitvoeringsfase die gepaard gaat met vele *ups* en *downs*. Hoewel, zoals in het vorige hoofdstuk is geconstateerd, de plannen voor de wijk een zeker dogmatisch karakter hebben, blijken ze geenszins de blauwdruk voor de *place making* van IJburg te vormen. De wisselende economische omstandigheden spelen hierin een grote rol. In de loop van het proces ontwikkelen de professionals op basis van eigen belangen, bevoegdheden en bronnen zeer uiteenlopende ruimtelijke visies. In het bijzonder de publieke en de private partijen komen tegenover elkaar te staan, maar ook binnen de gemeente en de consortia leven uiteenlopende beelden over zowel het verloop als het eindresultaat van hun *place making*.

5.1 De institutionele rol van professionals

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, worden de verschillende bij IJburg betrokken professionals opgevat als vertegenwoordigers van organisaties die in het proces van *place making* elk hun eigen belangen, bronnen en bevoegdheden inbrengen. Op hoofdlijnen kunnen publieke en private instituties worden onderscheiden, maar daarbinnen bestaan verschillende organisaties. Zo houden binnen de gemeente Amsterdam diverse bestuurlijke en ambtelijke diensten zich met de ontwikkeling van IJburg bezig. Ook zijn de consortia samengesteld uit een combinatie van woningcorporaties, vastgoedbeleggers, projectontwikkelaars en bouwbedrijven. De laatsten worden echter niet meegenomen in de analyse omdat hun rol zich beperkt tot de technische uitvoering en ze nauwelijks inhoudelijk aan *place making* bijdragen.

Om de ontwikkelingen in de uitvoeringsfase te duiden is het belangrijk de institutionele rol van de verschillende partijen te analyseren. Allen hebben specifieke bevoegdheden om over de aanleg van IJburg te beslissen en leveren een deel van de benodigde 'materiële' bronnen voor de uitvoering. Vanuit hun eigen organisaties hebben ze bovendien specifieke belangen die ze met hun betrokkenheid bij het project willen dienen. Deze drie elementen tezamen vormen de institutionele rol van een professional van waaruit deze een eigen ruimtelijke visie op de wijk vormt.

lupi-buitenwonen-derde-prom.indd101 101 5-11-2008 12:32:25

Tabel 5.1 *Instituties betrokken bij de eerste fase van IJburg naar hun verschillende rolkenmerken*

Institutie	*Bevoegdheden*	*Bronnen*	*Belangen*
Wethouders en gemeenteraad	Politieke besluitvormingen en politieke eindverantwoordelijkheid	Algemene doelstellingen voor de stad en goedkeuring	Bouwproductie, bewaken van politieke besluiten
Dienst Ruimtelijke Ordening	Visievorming op ruimtelijke inrichting van een gebied en ambtelijke eindverantwoordelijkheid	Structuur- en bestemmingsplannen	Goede ruimtelijke structuur van de stad
Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam	Bouwrijp maken van een gebied, voeren van grondbeleid, financiële regie op projecten	Grond, grondbeleid, erfpacht	Maximaal maatschappelijk rendement van de grond
Projectbureau IJburg	Vertalen van politieke wensen naar plannen, ruimtereservering en ambtelijke regie op de uitvoering	Globale plannen voor IJburg, programma van eisen, planning van voorzieningen	Een vlotte ontwikkeling van IJburg, uitvoering van de plannen
Stadsdeel Zeeburg	Besluitvorming en regie op sociale voorzieningen en openbare ruimte	Beheer van de wijk en creëren van sociale voorzieningen	Een leefbare wijk zonder sociale problemen
Woningcorporaties en hun projectontwikkelaars	Bouwen, verkopen, verhuren en beheren	Kapitaal en bouwcapaciteit, specifiek sociale woningbouw	Duurzaam gewilde en leefbare wijk
Vastgoedbeleggers en hun projectontwikkelaars	Bouwen, verkopen en verhuren	Kapitaal, bouwcapaciteit en marktsturing	Een commercieel leefbare wijk
Ontwerpbureaus	De fysieke uitstraling van een gebied bepalen, regie op de blokontwerpen	Technische kennis en artistieke visie in stedenbouwkundige en architectonische ontwerpen	Een fysiek aantrekkelijke wijk

De gemeentelijke instituties

In hoofdstuk 4 is reeds vastgesteld dat de gemeente Amsterdam een sterke positie heeft in de *place making* van nieuwe stedelijke gebieden. Hier zijn verschillende instituties bij betrokken, met name op centraal stedelijk niveau. Hoewel in de uitvoeringsfase de

marktpartijen in principe de regie voeren is hun rol niet uitgespeeld en komen er op stadsdeelniveau juist meer gemeentelijke spelers bij.

In de eerste plaats hebben de gemeenteraad en de wethouders een belangrijke positie doordat ze vanuit hun politieke bevoegdheid algemene doelen voor de stad stellen, zoals het aantal te bouwen woningen. Ook moeten zij de door anderen gemaakte plannen goedkeuren. Specifieke keuzes voor IJburg, zoals de menging van woningen en bevolkingsgroepen en de lage parkeernorm, zijn ook het resultaat van gemeentelijk beleid. De wethouder Stedelijke Ontwikkeling is ten tijde van de planvorming voor IJburg en de eerste paar jaar van de uitvoering politiek eindverantwoordelijke voor de uitvoering hiervan.

Naast de politieke instituties zijn binnen de gemeente verschillende ambtelijke organisaties bij IJburg betrokken. In het vorige hoofdstuk is reeds de dienst Ruimtelijke Ordening (dRO) als belangrijke speler geïntroduceerd. Als regisseurs van de ruimtelijke inrichting van Amsterdam speelt de dienst al ruim een eeuw een beslissende rol binnen de stad. Eerder onderzoek naar de invloed van professionals op lokale beleidsprocessen wees dRO aan als een grote lokale machtsfactor (Berveling 1994). De dienst is formeel opdrachtgever voor ruimtelijke projecten en heeft hiermee de ambtelijke eindverantwoordelijkheid. Met name de bevoegdheid om via structuur- en bestemmingsplannen tot in detail te bepalen hoe gebieden ingericht moeten worden, maakt het een belangrijke institutie. Bovendien was dRO ook lange tijd verantwoordelijk voor de volkshuisvesting in Amsterdam, waarmee de dienst in feite alle aspecten van *place making* domineerde. Sinds eind jaren tachtig is deze taak grotendeels geprivatiseerd, wat volgens de directeur de institutionele rol van dRO sterk heeft veranderd: 'We hebben zelf geen woningbedrijf meer; we bouwen zelf niet, dus we moeten het hebben van overtuigingskracht en faciliteren. En dat is een hele leuke rol.'

Een derde belangrijke gemeentelijke institutie in de aanleg van IJburg is het grondbedrijf dat tegenwoordig de naam Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) draagt. Grond is in Amsterdam grotendeels publiek bezit waarmee de lokale overheid een cruciale bron voor *place making* in handen heeft. OGA draagt de verantwoordelijkheid voor het bouwrijp maken van een gebied en het voeren van grondbeleid waar traditioneel de ontwikkeling van nieuwe wijken in de stad mee gefinancierd wordt. Ook het heffen van erfpacht valt hieronder. Bij grote projecten zoals IJburg voert OGA tevens de financiële regie en houdt de dienst toezicht op de bouwproductie door marktpartijen. Het behalen van een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement van de grond is hierbij het streven.

Een relatief nieuwe, maar daarmee niet minder belangrijke, speler onder de gemeentelijke instituties die betrokken zijn bij de ontwikkeling van IJburg betreft het Projectmanagement Bureau. Deze dienst is begin jaren negentig opgericht om complexe ruimtelijke projecten te coördineren. Als onafhankelijke organisatie kan zij door andere ambtelijke diensten worden ingehuurd, zowel in Amsterdam

als in de regio. In opdracht van dRO bewaakt het Projectbureau IJburg (PbIJ), een binnen het Projectmanagement Bureau gevormd team, de aanleg van de wijk en de uitvoering van de plannen. Ook het vertalen van de politieke wensen naar programmavoorwaarden, de ontwikkeling van de stedenbouwkundige ontwerpen en de planning van voorzieningen vallen onder hun regie. Of zoals de projectmanager het uitdrukt: 'Wij sturen in dichtheden, in plannen, in stedenbouwkundige opzetten. Dat is onze taak.'

De laatste gemeentelijke institutie van belang voor de *place making* van IJburg is het stadsdeel Zeeburg, bestaand uit een stadsdeelbestuur en een eigen ambtelijke dienst. Als beheerders krijgen zij zeggenschap over de wijk op het moment dat de eerste huizen zijn opgeleverd en de bewoners hun intrek nemen. Het stadsdeel heeft de verantwoordelijkheid voor het dagelijks leven in IJburg, specifiek zorg en welzijn, in het creëren van voorzieningen en onderhouden van de openbare ruimte. Zoals de stadsdeelwethouder vertelt, ligt zijn belang voornamelijk bij een leefbare wijk, maar moet hij de bevoegdheid hierover delen met de centrale stad. 'Wij hebben ermee te maken dat het vanaf het moment dat er mensen gaan wonen het niet alleen een wijk is waar je bouwt, maar er een sociale dynamiek ontstaat. Wij moeten daar op inspelen, want uiteindelijk is het onze wijk.'

De marktpartijen

Samen met de politieke instituties vormden de ambtelijke organisaties in Amsterdam lange tijd een sterk blok dat door de overheersing van linkse partijen in de jaren tachtig werd bestempeld als 'Breznjev aan de Amstel' (Berveling, 1994). Sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen op zowel nationaal als lokaal niveau hebben er echter voor gezorgd dat verschillende bronnen en bevoegdheden bij bouwprocessen in de stad zijn overgedragen aan marktpartijen. Voor IJburg heeft de gemeente besloten de publiek-private samenwerking door te trekken naar de gehele ontwikkeling van de wijk. In deze voor Amsterdam nieuwe situatie is *place making* een gezamenlijk proces geworden van de lokale publieke instituties en diverse marktspelers, op IJburg verenigd in drie consortia.

In elk consortium is minimaal één van de Amsterdamse woningcorporaties vertegenwoordigd. Met deze, tegenwoordig private, partijen werkt de gemeente al vele decennia samen. De sociale woningbouw waar zij traditioneel voor zorgen vormde lange tijd de hoofdstroom van de ruimtelijke ontwikkeling in de stad. Ook werd de productie van het gemeentelijk Woningbedrijf aan hen overgedragen. Na verschillende fusies kent Amsterdam inmiddels een aantal omvangrijke corporaties met gevestigde belangen, bevoegdheden en bronnen. Niet alleen bouwen zij woningen, door hun functie als verhuurder zijn ze ook bij het beheer van wijken betrokken.

Sinds de verzelfstandiging van de oude woningbouwverenigingen in de jaren negentig hebben de meeste corporaties eigen ontwikkelbedrijven opgericht. Deze

richten zich naast de sociale sector, ook steeds nadrukkelijker op de vrije markt van zowel koopwoningen en duurdere huurwoningen als bedrijfspanden. De corporaties mogen tegenwoordig winst maken, maar dit dient terug te vloeien in de onrendabele sociale huur (Teijmant, 2007). Het Oosten, Ymere en De Principaal, het ontwikkelbedrijf van woningcorporatie De Key, maken een belangrijk deel uit van de drie consortia. Dat Nederlandse woningcorporaties tegenwoordig zowel als beheerder als ontwikkelaar optreden blijkt uit het feit dat hun belang zich bevindt op het snijvlak van publieke en private instituties.

Commerciële projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers zijn relatief nieuwe spelers in Amsterdamse *place making*-processen. Weliswaar werden veel negentiende-eeuwse wijken in particulier initiatief ontwikkeld, maar na 1900 kwam deze bevoegdheid in handen van de gemeente en publieke woningbouwverenigingen. Decennialang zijn hoofdzakelijk sociale huurwoningen gebouwd, maar vanaf de jaren tachtig reduceerde de overheid haar inspanningen en investeringen (Oude Veldhuis et al., 2000). Ook op IJburg wilde de gemeente niet langer meer het gehele risico van de aanleg dragen, een kostenpost die, zoals in de aanloop naar de planvorming bleek, sowieso problematisch was. Bovendien legt het Vinex-beleid de regel op dat er in de wijk overwegend voor de markt gebouwd moet worden. Dit maakt het kapitaal en de marktsturing van projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers een noodzakelijke bron.

Bouwfonds MAB en Amvest vormen twee voor IJburg zeer belangrijke instituties omdat ze samen in meerdere consortia vertegenwoordigd zijn. Hun belang ligt bij een commercieel succesvolle wijk tegen zo min mogelijke risico waar ze op inspelen door woningen te bouwen die aansluiten bij de vraag uit de markt. 'Wij zijn verkopers', aldus de regio-directeur van Bouwfonds, 'We kijken naar wat past op die locatie en proberen daar omheen te formuleren.' Ook het creëren van bedrijfsruimten en het trekken van ondernemers naar IJburg valt onder deze taak.

De ontwerpbureaus

Tot slot zijn ontwerpbureaus belangrijke instituties in de *place making* van IJburg. Ze zijn zowel betrokken bij de algemene stedenbouwkundige planvorming voor de wijk als de architectonische uitwerking van de bouwblokken. Hoewel het ook marktpartijen betreft, staan ze los van de consortia die hen inschakelen. Ontwerpbureaus leveren in de eerste plaats technische kennis, maar belangrijker nog is de artistieke visie die hierin tot uiting komt. Via ontwerpen proberen ze hun belang van een fysiek aantrekkelijke wijk, die een ruimtelijke basis biedt voor sociale processen, tot uiting te brengen. Hiermee bepalen ze in hoge mate hoe een plek eruit ziet. Omdat ze ook rekening moeten houden met de wensen van de andere professionals en potentiële bewoners, kunnen ze echter niet geheel een eigen koers varen (Knox & Ozolins, 2000).

Het stedenbouwkundig plan voor de eerste fase van IJburg is in samenwerking van vier ontwerpbureaus tot stand gekomen. Bij de blokontwerpen op het Haveneiland-West en de Rieteilanden zijn, zoals onder meer blijkt uit de kaart die Arcam, het Amsterdams centrum voor architectuur, elk jaar van IJburg maakt, tegen de zestig verschillende architectenbureaus betrokken. Deze staan bovendien nog los van de vrije kavels waarvoor de kopers zelf een ontwerper kunnen inschakelen. Deze afzonderlijke architectenbureaus worden niet meegenomen in de analyse omdat hun visie zich beperkt tot het vaak kleinschalige project waar ze op IJburg aan werken. De nadrukt ligt derhalve op de leidende stedenbouwkundigen en hun bureaus.

Tezamen vormen deze instituties de belangrijkste actoren in de *place making* van IJburg. Van elk zijn enkele gezaghebbende vertegenwoordigers geïnterviewd over hun ruimtelijke visies en opvattingen over de ontwikkeling van de wijk gedurende de eerste paar jaar van de aanleg. Aan de hand van hun uitspraken worden in de rest van dit hoofdstuk de ontwikkelingen tijdens de eerste jaren van de uitvoeringsfase beschreven.

5.2 De bouw vangt aan

Na ruim vijf jaar van planvorming zijn in 2000 alle nota's en ontwerpen voor het Haveneiland en de Rieteilanden goedgekeurd. Eindelijk kan gestart worden met het maken van land en kunnen ook de architectenbureaus aan de slag met woningontwerpen. Naar voorbeeld van het Oostelijk Havengebied wordt voor elk bouwblok een hoofdarchitect aangesteld, meestal een vooraanstaand persoon in het vakgebied, die leiding geeft aan een team van ontwerpers. Om de diversiteit waar de plannen naar streven te garanderen, mag een enkele architect maximaal veertig aaneengesloten woningen voor zijn rekening nemen. Hun bijdrage aan de *place making* van de wijk wordt verder gecontroleerd door het kwaliteitsteam met daarin de belangrijkste stedenbouwkundigen van IJburg (Steenhuis & Tilborg, 2005).

Het eerste object dat op IJburg verschijnt is echter geen woning maar een toegangsbrug die tevens als landmark dient. De 230 meter lange brug, ontworpen door de Britse architect Nicholas Grimshaw en vernoemd naar oud-wethouder en staatssecretaris Enneüs Heerma, krijgt door zijn twee koepels al snel de bijnaam bh-brug. Met oog op de autoluwheid van de wijk is de brug relatief smal, iets wat de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening achteraf als vergissing bestempelt. 'De infrastructuur is te kleinschalig. De Enneüs Heermabrug had eigenlijk meteen twee keer twee banen moeten krijgen.'

Van eensgezinde euforie naar onenigheid

De consortia besluiten de bouw te beginnen met woningen in het midden- en hoge segment om zo een buffer te creëren voor de latere sociale huur. Ze worden hierin beïnvloed door de hausse op de woningmarkt die leidt tot hooggespannen verwachtingen. Zo maakt men uit de ruim 30.000 mensen die zich bij de gemeente als geïnteresseerde laten inschrijven op dat de stemming onder het publiek goed is. 'IJburg is ontwikkeld in een tijd van euforie', zo stellen diverse professionals in een terugblik. Sommigen zagen rond 2000 zelfs een nieuwe Gouden Eeuw aanbreken. Vrijwel alles leek mogelijk en niemand hield rekening met het terugvallen van de markt. 'In de toenmalige marktomstandigheden van Amsterdam was er geen reden om aan te nemen dat het anders zou gaan lopen', verklaart de directeur van De Principaal.

Enkele marktpartijen bedingen dat ze vijf procent van hetgeen ze op IJburg bouwen met voorrang aan eigen medewerkers mogen verkopen, wat hen op vragen in de Tweede Kamer komt te staan. Ook in de gemeente is men beducht voor de projectontwikkelaars. Zo dwingt de gemeenteraad een antispeculatiebeding af voor de woningen in het middensegment, waarvan de prijzen onder de marktwaarde liggen. De eis dat deze huizen de eerste zeven jaar alleen aan de consortia mogen worden doorverkocht en men daarbij een deel van de winst moet afdragen, moet voorkomen dat ze voor de neuzen van potentiële bewoners worden weggekaapt.

Op 15 maart 2001 komen eindelijk de eerste huizen op IJburg in de verkoop wat gepaard gaat met hectische taferelen. De meeste projecten worden tientallen malen overtekend en de website met het aanbod is tijdenlang onbereikbaar. Als het stof neerdaalt blijft er echter maar een handjevol serieuze kopers over. De meeste geïnteresseerden blijken op zoek te zijn naar goedkope woningen terwijl het aanbod bestaat uit huizen met prijzen tussen de drie ton en een miljoen gulden. De daarop volgende blokken trekken beduidend minder belangstelling waardoor vele niet uitverkocht raken en de projectontwikkelaars de bouw niet willen aanvangen.

De slechte verkoop komt bovenop de problemen die de consortia al hebben met het realiseren van de infrastructuur onder de grond, zoals elektriciteit, gas en water. Het contact met de kabel- en leidingbedrijven verloopt zeer stroef omdat deze weigeren van onervaren marktpartijen af te nemen. Ook de relaties binnen de consortia zijn verre van soepel, wat in de zomer van 2001 leidt tot de ontbinding van hun gezamenlijk projectbureau. De gemeente ziet zich hierdoor genoodzaakt de samenwerkingsovereenkomst aan te passen en zowel de interne infrastructuur als de openbare ruimte terug in eigen hand te nemen. Dit tot genoegen van de andere partijen.

'De consortia dachten dat ze met een projectbureautje van vier man de openbare ruimte konden inrichten. Onzin natuurlijk. Nu gaat het weer op de klassieke

manier: de gemeente is verantwoordelijk voor het openbaar gebied', aldus een van de ontwerpers die al vanaf het begin niet gelukkig was met dit experiment rond bevoegdheden. In de ogen van Bouwfonds heeft men dingen door elkaar gehaald. 'Mensen kunnen mij bellen als er wat mis is met de huizen, maar ze moeten bij de gemeente zijn voor de rest anders wordt het heel ingewikkeld.' De traditionele, ingesleten taakverdeling wint het kortom al vrij snel van de nieuwe netwerkstructuur.

Na het afsluiten van een nieuw convenant kunnen de consortia zich volledig op de bouw richten, echter ook dat gaat moeizaam. De marktpartijen wijten dit aan de vele gemeentelijke randvoorwaarden. 'Het stedenbouwkundig plan was in principe goed, alleen de regels waren te strak', stelt de vertegenwoordiger van Amvest. 'De gemeente heeft het programma dogmatisch vastgesteld, het had niets te maken met de markt of de vraag.' Omdat de eisen in de plannen de kosten dusdanig opdrijven kunnen de consortia naar eigen zeggen niet meer voldoen aan het verplichte aantal woningen in het middensegment.

De gemeente reageert furieus op deze nieuwe schending van de afspraken en dreigt andere marktpartijen in te schakelen. 'De consortia zijn hele slechte opdrachtgevers', zo vindt de directeur van dRO. 'Ze klagen over de kosten terwijl dat hun eigen verantwoordelijkheid is. Wat wij als gemeente hebben gedaan, is een goed programma van eisen neergelegd en daarbinnen moesten zij hun gang kunnen gaan. Maar die projectontwikkelaars en snelle aannemers willen liever met grote stappen snel thuis zijn.' Het gemorrel aan de ruimtelijke visie nu de aanleg van IJburg minder gunstig uitpakt, stelt ook de directeur van woningcorporatie Het Oosten teleur. Hij bekritiseert zijn collega's binnen de consortia als 'korte termijndenkers die alleen kijken naar de verkoopbaarheid op dat moment'.

Ondanks de steun van enkele woningcorporaties, versoepelt de gemeente verschillende regels zodat de consortia nog een deel van de goedkope woningen kunnen bouwen. Hierbij verdwijnen onder andere de voorgestelde maatregelen om IJburg een energievriendelijke wijk te maken uit de plannen (Boer, 2002). De positie van de projectontwikkelaars wint het hierbij van de andere professionals, zo geeft de directeur van dRO toe. 'Terecht zeggen ze wel dat de gemeente iets teveel voorwaarden heeft gesteld en iets teveel eisen op milieugebied.' Onder de omstandigheden zijn de plannen dus minder bindend dan ze op het eerste gezicht lijken.

Diversiteit als struikelblok

De nieuwe afspraken betekenen niet dat de bouwproductie wordt opgeschroefd. De oplevering van de eerste woningen is inmiddels van 2001 uitgesteld naar begin 2002 en verschuift langzaam naar het eind van dat jaar. IJburg heeft sterk te lijden onder de stagnerende economie waardoor mensen afwachtend zijn met het kopen van een huis. 'Er zit veel tijd tussen het kopen van het huis en het betrekken ervan

waardoor mensen onder de wankele marktsituatie de koop gingen uitstellen', zo meent de regiodirecteur van Bouwfonds.

Het is echter niet alleen de stagnerende woningmarkt die volgens de consortia schuld heeft aan de geringe belangstelling voor IJburg. Ook het aanbod in de wijk is hier debet aan. Zo vallen de prijzen hoog uit, vrijwel geen enkele woning ligt onder de twee ton, terwijl de gemeente altijd heeft aangegeven dat er in de wijk relatief goedkoop gebouwd zou worden. Vrijwel alle gemeentelijke professionals bekritiseren het besluit van de consortia om met de allerduurste woningen te beginnen. 'Dat wilden de ontwikkelaars, zodat ze snel veel geld konden verdienen. Maar dat werkt dus niet', stelt de wethouder Stedelijke Ontwikkeling. De directeur van OGA heeft nog andere ideeën over de achterliggende oorzaak. 'De opdrachtgevers dachten dat verevening mogelijk was en dat je woningen van 1,2 miljoen kon wegzetten. Mijn theorie is altijd geweest, en dat werd mij niet in dank afgenomen, dat dit veroorzaakt werd door te lage grondprijzen.' Het navolgen van hun institutionele belangen wordt de marktpartijen dus niet in dank afgenomen.

De hoge beginprijzen hebben de directeur van dRO vooral geërgerd vanwege het imago dat IJburg erdoor kreeg, een beeld dat niet strookte met zijn ruimtelijke visie. 'Het stond te boek als een dure yuppenwijk en dat vond ik jammer want we doen heel erg ons best om het een echte Amsterdamse, gemengde wijk te laten zijn. Toen er ook huur en AMH-woningen werden gebouwd, kwamen mensen erachter dat je ook voor normale prijzen op IJburg kon wonen. Die woningen waren allang gepland; de fasering was achteraf alleen behoorlijk stompzinnig.'

De consortia menen echter dat als ze begonnen waren met de sociale huur, dit het imago van IJburg bepaald zou hebben, iets wat de gemeente altijd heeft willen voorkomen. Ook de suggestie te pionieren met studentenhuisvesting werd daarom van de hand gewezen. Bovendien menen de meeste vertegenwoordigers van de consortia dat ze in de bouwvolgorde geen andere keus hadden omdat de overheid alle risico op de markt heeft afgewenteld. 'Ik neem het de gemeente kwalijk dat ze het eigen afzetrisico hebben afgedekt, maar toen de marktomstandigheden wijzigden alles aan ons over lieten', betoogt de directeur van De Principaal. 'Daarom bouwden we op dat moment even geen dure koopwoningen en geen sociale huurwoningen. Dat was een heldere conclusie in die omstandigheid en de enige juiste strategie voor een korte periode.'

Een specifiek deel van de plannen waar de marktpartijen grote moeite mee hebben, is de ver doorgevoerde menging van woningtypen op blok- en portiekniveau. De gemeenteraad heeft begin jaren negentig voor IJburg gekozen voor een verdeling van dertig procent sociale huur en zeventig procent in de marktsector verspreid door de hele wijk. Het projectbureau vertaalde dit vervolgens in de voorwaarde dat de menging, in het bijzonder op het Haveneiland, tot binnen de blokken moest worden doorgevoerd, waarvoor ze het concept 'wokkelwoning' bedacht.

Op zich zijn vrijwel alle professionals voor differentiatie in de wijk, al hebben ze hier elk hun eigen visie op. 'Het doel is veel verschil op IJburg, ter bevordering van de keuzevrijheid', aldus de wethouder Stedelijke Ontwikkeling. Zoals de ontwerper stelt wordt IJburg een groot stadsdeel, wat volgens hem betekent dat je moet bouwen voor de hele bevolking. 'Duur en goedkoop door elkaar mengen in één straat vind ik erg prettig. En als je meer dan de helft koopwoningen bouwt, komt het altijd goed met de wijk.'

De woningcorporaties en de projectontwikkelaars sluiten hierbij aan, in het bijzonder de directeur van Het Oosten. 'Menging is een kwaliteitskenmerk voor een goede wijk. In andere Amsterdamse wijken waar veel menging is, ontstaan ook uitstekende woon- en werkgebieden. Het zijn gewilde wijken waar de vierkante meterprijzen het hoogst zijn.' De opzet van het grid biedt volgens hem de perfecte basis om fysieke diversiteit te creëren omdat er in relatief grote dichtheden toch flexibel gebouwd kan worden. Ook Amvest is in principe een grote voorstander van diversiteit. 'Dat kan omdat het de stad is: welkom in Amsterdam!'

Onder de verslechterde economische omstandigheden ontwikkelt het diversiteitsprincipe zich echter tot een groot twistpunt tussen de verschillende professionals. De woningcorporaties blijven achter differentiatie op het laagste schaalniveau staan. Zij trekken de fysieke integratie, waardoor van de buitenkant geen onderscheid bestaat tussen koop- en huurwoningen, door naar de sociale structuur. 'Mijn ideaal is een blok met koop- en huurwoningen aan één trappenhuis, gewoon pal naast elkaar', stelt de directeur van Het Oosten, 'Als je heel duidelijk tot uitdrukking laat komen in de wijkopbouw dat er straten zijn, grootschaliger gedeelten, die speciaal zijn voor arme mensen en andere voor rijkere mensen, dan onderstreep je het verschil. Dat is hier duidelijk niet gebeurd, noch in de stedelijke structuur, noch in de woningen.'

De projectontwikkelaars verzetten zich daarentegen hevig tegen de gemeentelijke richtlijnen die volgens hen veel te stringent zijn. Zo bestempelt de projectmanager van Amvest de dertig procent sociale huur als een politiek dogma dat nergens op gebaseerd is en alleen maar de kosten van de woningbouw opdrijft. 'Ik vind het persoonlijk onzin dat het precies dertig procent moet zijn; als het er maar in de buurt komt. De centrale stad en de stadsdelen zijn het bovendien nooit eens over dit percentage.'

Ook op het lage schaalniveau van menging is veel kritiek omdat dit in strijd blijkt met de eigen commerciële belangen. 'Als verkoper wil je zo min mogelijk menging, omdat dat kan leiden tot problemen. Appartementen verkopen slechter dan eengezinswoningen, maar je moet ze bouwen omdat je anders de stedelijke norm niet haalt', verklaart de regiodirecteur van Bouwfonds. Ymere spreekt van een inefficiënt planproces omdat binnen de wokkelwoningen de juridische en ambtelijke regels door elkaar lopen, wat verwarring schept bij de verkoop.

Huurwoningen aan de IJburglaan

Waar men bij eerdere plannen rekkelijk bleek, wil de gemeente in de richtlijnen voor menging en diversiteit niet van wijken weten. 'De oude volkshuisvestingsnormeringen hebben we over boord gezet, maar als alles aan de markt wordt over gelaten is er helemaal geen menging en zit de sociale huur ergens in het verdomhoekje', verklaart de directeur van dRO. Als politiek besluit zijn de regels voor woningtypen voor zowel de wethouder Stedelijke Ontwikkeling als de voorzitter van het stadsdeel heilig.

Toch ontstaat onder de stagnerende verkoop in de gemeenteraad een discussie over de zogenaamde verhouding dertig-zeventig. Om de wijk vlot te trekken, opperen de VVD en het CDA het aandeel sociale woningbouw naar beneden te schroeven. De PvdA en Groen Links zijn hier echter fel op tegen en houden vast aan de oorspronkelijke ruimtelijke visie in de plannen die zij indertijd mede bepaalden. Hiermee verandert er voorlopig niets, maar blijkt *place making* wel een minder vloeiend proces te zijn dan de theorieën over publiek-private samenwerking voorspiegelen.

5.3 De crisis

Op 21 november 2002, een jaar later dan gepland, worden eindelijk de eerste woningen op IJburg opgeleverd. Het projectbureau doet haar uiterste best er een waar spektakel van te maken. Bus 326 die vanaf deze dag als tijdelijk alternatief voor de tram vanaf het centraal station rijdt, voert vele belangstellenden aan. In een toekomstig kantoor aan de IJburglaan worden ze getrakteerd op warme chocolademelk, muziek en toespraken van diverse professionals. Vervolgens krijgt een speciaal geselecteerd gezin van Turkse afkomst bij hun woning op het Grote Rieteiland symbolisch de eerste sleutel overhandigd. Deze plechtigheid wordt luister bijgezet met een heuse IJburgcantate, opgevoerd door een dameskoor, en een gitarist die vanaf een dak onheilspellende klanken laat horen. Een klein leger van journalisten en fotografen stort zich vervolgens op de officiële eerste bewoners, die tot hun ergernis niks willen zeggen. De publiciteit rond de oplevering richt zich daarna op de vele leegstaande woningen, hoge huizenprijzen en gebrek aan voorzieningen. In het bijzonder dagblad *Het Parool* en stadszender AT5 berichten tamelijk negatief over IJburg. Zelfs het acht uur-journaal van die dag spreekt van een grote, kale zandvlakte nabij Amsterdam die nu al mislukt lijkt.

Niet lang daarna besluit de gemeenteraad het antispeculatiebeding voor nieuwe kopers af te schaffen en op aandringen van de eerste bewoners wordt dit een paar maanden later doorgetrokken naar de al zittende eigenaren. De aanvankelijke angst dat de woningen op IJburg alleen als belegging gekocht zouden worden, is omgeslagen in de vrees dat het project in geheel niet van de grond zal komen. In het eerste halfjaar van 2003 ligt de bevolking van IJburg op slechts enkele tientallen gezinnen met als gevolg dat de voorzieningen, waarvan de gemeente beloofd had dat ze snel gerealiseerd zouden worden, zeer moeizaam van de grond komen.

Onverkoopbare ontwerpen

De stokkende ontwikkeling is toenemend onderwerp van discussie waarin ook andere, niet bij IJburg betrokken professionals hun mening laten horen. Uit de hoek van de architecten klinkt het verwijt dat de ontwikkelaars onvoldoende ruimte geven om een aantrekkelijke fysieke omgeving te creëren. *Place making* zou teveel worden ingegeven door richtlijnen en geld. Onder zowel de gemeente als de consortia heerst daarentegen het gevoel dat de ontwerpers teveel hun eigen gang gaan. 'De architecten hebben tamelijk dure concepten gemaakt. Ze ontwierpen de meest geweldige en ingewikkelde woningen, met veel experimenteren en vreselijke plattegronden,' stelt de directeur van OGA.

In het bijzonder het gebrek aan buitenruimtes stuit op veel commentaar. De regiodirecteur van Bouwfonds verhaalt van een architect die een blok had getekend zonder balkons, tuinen of binnenstraten. 'Hij droeg als plausibele oplossing

aan fietsen gewoon omhoog te takelen, zodat die 's nachts niet buiten hoefden te staan.' Ook de directeur van dRO vindt de buitenruimtes armoedig. Het Oosten is met name teleurgesteld in de manier waarop architecten zich meester hebben gemaakt van het stedenbouwkundig plan. 'Mijn idee was dat je elk blok zou gaan verkavelen. Dan krijg je een fijnzinnige structuur waarbij er per kavel iets kan komen. Maar er is helemaal niks verkaveld, er zijn gewoon blokken ontworpen.'

De professionals wijzen naar verschillende oorzaken, waarbij ze de hand ook in eigen boezem steken. Naar het voorbeeld van het Oostelijk Havengebied leefde bij zowel de gemeente als de marktpartijen namelijk de filosofie dat de menging de creativiteit van ontwerpers zou uitlokken. 'De druk was enorm groot om op IJburg grensverleggend te ontwerpen. We dachten dat we het ons konden permitteren met ruimte te experimenteren waardoor het uniek zou worden', zo verklaart de directeur van De Principaal. Volgens zowel het directielid van Ymere als de projectmanager van de gemeente deed de gunstige economische situatie elke vraag naar de verkoopbaarheid teniet. 'Het kon in die tijd; niet snel bouwen, maar kwalitatief bouwen.' De euforische sfeer leidde echter tot een zeer gecompliceerde situatie waarbij volgens een medewerker van OGA 'alles in de wijk gepropt moest worden om er iets heel prachtigs van te maken'.

Hoewel ze toegeven in de planvorming erg hoog te hebben ingezet, vinden de gemeentelijke professionals dat het probleem ook ligt aan een gebrekkige regie van de consortia in de uitvoeringsfase. Als opdrachtgevers hebben zij te weinig gestuurd, menen zowel de wethouder Stedelijke Ontwikkeling als de directeur van dRO.

De marktpartijen betogen daarentegen dat de ontwerpers hen door de gemeentelijke procesvoorwaarden en het overkoepelende kwaliteitsteam de baas waren. 'Per blok was er een supervisor en een stedenbouwkundige en ook nog een aantal architecten', vertelt de vertegenwoordiger van Bouwfonds, 'allemaal mensen die hetzelfde jargon spraken. Daar was totaal niet doorheen te prikken.'

Ook de onduidelijke eisen en het gebrek aan inzicht in de doelgroep zorgden ervoor dat de consortia weinig controle hadden over de ontwerpers. 'De daadwerkelijke functie van het product speelde een bijrol', verklaart de manager van Amvest. 'Opdrachten werden aan tekenaars gegeven op basis van regels, niet op basis van ideeën voor wie dat zou zijn', zo licht het directielid van Ymere toe. De intern verdeelde consortia konden hierdoor niet opboksen tegen de artistieke visie van de ontwerpers. Volgens een van de stedenbouwkundigen komt het allemaal door het woord stedelijkheid. 'Een slecht gedefinieerd begrip dat wel eens teveel is verbonden met variatie. Maar stedelijkheid is niet te ontwerpen, dat moet ontstaan.'

Parkeren als verkoopprobleem

Naast de woningontwerpen wordt de stagnerende verkoop gekoppeld aan de lage parkeernorm. Onderzoekers van het Ruimtelijk Planbureau kwalificeerden deze

eerder al als 'absurd voor een nieuwbouwwijk die, ondanks alle mooie verhalen over de korte verbinding met het centraal station, tamelijk geïsoleerd ligt' (Van Rossum et al., 2001).

Volgens de projectmanager is het echter een loze discussie omdat het plan voldoende ruimte biedt voor uitbreiding. 'Als mensen ooit meer parkeergelegenheid willen, dan is dat mogelijk. Als dat ten koste moet gaan van groen, dan is dat de keuze van bewoners. Mensen zijn bovendien nooit tevreden met de parkeernorm. Er zijn mensen die om meer parkeerplekken vragen, terwijl anderen juist een lage norm willen.' Ondanks deze pragmatische houding denkt hij niet dat het loslaten van de parkeernorm meer geïnteresseerden zal trekken.

De overige professionals delen deze mening nadrukkelijk niet. Zoals het directielid van Ymere betoogt, zijn er altijd wel mensen die geen auto hebben, maar zal de ligging op den duur voor een structureel probleem zorgen. 'We hebben vanaf het begin gezegd dat de norm te laag was', stekt ook de directeur van De Principaal. Om echt autoluw te zijn ligt IJburg naar zijn mening te ver van de stad af. Bovendien is het uit oogpunt van de verkoop niet handig, aldus Bouwfonds. 'Tweeverdienen is eigenlijk altijd nodig om een huis op IJburg te kunnen betalen en die mensen hebben over het algemeen ook twee auto's nodig. De tram is geen optie; die is niet heel relevant voor deze doelgroep.'

Opvallend is dat vanuit hun publieke belang de wethouder Stedelijke Ontwikkeling en de directeuren van OGA en dRO het volmondig met de marktpartijen eens zijn. Waar de politieke keuze voor differentiatie en menging verdedigd worden, is de lage parkeernorm volgens hen een 'fictie in de planvorming'.

In tegenstelling tot het projectbureau ziet de stedenbouwkundige weinig mogelijkheden voor uitbreiding zonder het uitgangspunt van zo min mogelijk parkeerplekken in de openbare ruimte te verlaten. Omdat dit een drastische wijzigingen van zijn ontwerp betekent, heeft hij hier grote moeite mee. De meeste professionals achten het echter op den duur noodzakelijk de keuze van de gemeenteraad voor autoluwheid terug te draaien. 'Het ligt niet aan de ontwikkelaars dat er een onrealistische norm is gesteld', betoogt De Principaal, 'Een hogere norm was, politiek gezien, niet door de raad te krijgen.'

Medewerkers van OGA wijzen er daarnaast op dat de parkeernorm tevens een middel was om het openbaar vervoer vroegtijdig gerealiseerd te krijgen. En voor dit argument waren de meeste professionals in de planfase wel gevoelig.

De Grote Vereenvoudiging

Begin april worden op het Grote Rieteiland de eerste sociale huurwoningen opgeleverd waarbij de wethouder een standbeeld onthult dat symbool staat voor de samenwerking met de marktpartijen. Dit verhult de toenemende onderhuidse spanningen tussen de professionals en de grote stroom negatieve berichten in

Blok 15a in aanbouw

de media over dure huizen, slechte bereikbaarheid en oplopende achterstand van de plannen. Deze hebben grote invloed op de *place making* van IJburg. De projectontwikkelaars vrezen dat de woningmarkt door de verslechterende economie zal instorten, waarop een panische sfeer onder de partijen uitbreekt. 'De een zei: "het is een wijk voor ouderen" en de volgende riep weer wat anders', zo vertelt de gemeentelijke projectmanager. 'Toen moesten we na gaan denken: wat zijn we eigenlijk? Wat willen we?'

De consortia vragen om gedetailleerd onderzoek zodat er meer voor de markt gebouwd kan worden. De gemeentelijke professionals verzetten zich hiertegen, maar tegen de zomer van 2003 besluiten ze de wijk anders aan te pakken. 'We zijn te ver doorgeschoten in onze ambities', aldus de wethouder Stedelijke Ontwikkeling. De stagnatie van IJburg is een belangrijke reden voor wat hij De Grote Vereenvoudiging noemt, een operatie waarmee de gemeente bouwprojecten in de hele stad wil vlot trekken. De achterliggende gedachte is dat simpeler en goedkoper bouwen uiteindelijk een betere wijk zal opleveren (Stadig, 2004). 'In het begin was alles tot op de millimeter gepland, maar menging op het laagste niveau bleek te duur en werkte ook niet', legt de wethouder uit, 'De vereenvoudiging in de plannen

leidt tot meer vrijheid en minder menging op het allerlaagste niveau.' De consortia delen deze visie. 'We hebben met z'n allen een puzzel gemaakt en waren vervolgens gefocust op de oplossing maar hebben niet gekeken naar het doel', verklaart het directielid van Ymere.

De wens voor minder complexiteit betekent een fundamentele koerswijziging ten opzichte van de ruimtelijke visie in de planvorming. In de verdere ontwikkeling van het Haveneiland en de Rieteilanden is voor de dure wokkelwoning geen plaats meer, waardoor diverse nog te bouwen blokken compleet op de schop moeten. De sociale woningbouw krijgt voorlopig voorrang terwijl enkele dure complexen worden uitgesteld of tijdelijk in de verhuur gaan, met optie tot koop.

Ook de consortia doen water bij de wijn. Na aandringen van de gemeente, houden zij niet meer vast aan een meerderheid verkochte woningen als voorwaarde om met de ontwikkeling van een blok te beginnen. Voor het Steigereiland, dat als volgende deel van IJburg aan de beurt is, wordt een andere koers uitgezet. In plaats van grootschalige samenwerkingsverbanden aan te gaan, zal de gemeente hier per deelgebied met marktpartijen onderhandelen (Donker van Heel, 2005a&b).

De Grote Vereenvoudiging verzwakt de institutionele positie van de planners en ontwerpers en is hierdoor een pragmatische knieval van de gemeente voor de commerciële belangen van de marktpartijen. Binnen de consortia overheerst dan ook tevredenheid met de operatie, specifiek op het gebied van de fysieke structuur van IJburg. 'Doordat er nu minder architecten binnen één blok ontwerpen, wordt de menging minder', betoogt de regiodirecteur van Bouwfonds, 'En de huurwoningen zijn meer geconcentreerd, aangezien de mooie eengezinswoningen aan het water worden gebouwd.'

De manager projectontwikkeling van Amvest, tevens bestuurder van het consortium Waterstad, probeert op eigen initiatief al enige tijd de ontwikkeling van IJburg te versimpelen. Hij is zeer verheugd over het feit dat de gemeente hier nu ook toe overgaat. 'Alle partijen zijn overmoedig geworden door de geboekte successen, met name in het Oostelijk Havengebied. Nu moeten we, inspelend op de veranderende markt, maatregelen nemen. De kracht van het plan is dat de kwaliteit blijft.'

De woningcorporaties zijn voornamelijk blij met de veranderingen in de woningcategorieën en het feit dat er weer in de huursector gebouwd wordt. 'Toen het slecht ging met IJburg hebben de consortia koopwoningen omgezet naar huur. Dat is een goede ontwikkeling geweest want deze mobiele groep huurders, in het duurdere segment, was niet ontstaan als het aan de traditionele programmering van de gemeente had gelegen.'

Ook binnen de gemeente heerst een opgetogen sfeer over de veranderingen, al blijft het projectbureau vasthouden aan de ruimtelijke visie in de oorspronkelijke plannen. De meeste professionals denken evenwel dat de aanpassingen IJburg vooral ten goede zullen komen. 'Mengen binnen één gebouw is heel slecht gegaan. Sociale huur omarmd door dure huur en koop, die wokkelwoningen, dat was een

beetje te dol', concludeert de directeur van dRO. Dit creëert een onhandige structuur in de blokken, zo stellen anderen, en ook de wensen van bewoners zijn er niet mee gediend omdat kopers van dure woningen niet naast sociale huurders zouden willen wonen. De gemeente houdt de marktpartijen echter wel goed in de gaten zodat 'ze niet alle blokken met goedkope woningen vullen'.

Vanuit de aantasting van hun institutionele positie, in het bijzonder hun artistieke belangen, zijn de ontwerpbureaus tamelijk ongelukkig met de Grote Vereenvoudiging. Zo vindt een van de stedenbouwkundigen het erg jammer dat veel van hun mooie ideeën zijn verdwenen. 'Ik denk dat wij ook wel dingen fout gedaan hebben, vooral het opjutten van architecten vanwege concurrentie is niet verstandig geweest. En heterogeniteit per woning regelen is ziek. Maar toen het slechter ging met IJburg werd iedereen zo nerveus dat men ging zagen aan de poten van de stoel waar we op zaten!' Hij verwijt de andere professionals dat ze zich te zenuwachtig hebben laten maken door de marktomstandigheden en te weinig vertrouwen in hun visie hadden. 'Het ontwerp gaat ver vooraf aan de bouw, dus je moet aanpassingen durven maken. We weten best wat mensen willen qua woning, daar is niets moeilijks aan.'

Hoewel de veranderingen volgens hem nodig waren, meent ook de directeur van De Principaal dat de ontwerpers teveel zijn ingeperkt en de Grote Vereenvoudiging is doorgeschoten. 'We mochten inderdaad wel iets minder gek doen, maar je moet natuurlijk niet meteen alles laten gaan. Dus niet alles herontwikkelen, maar wat simpele woningen bouwen en over twee jaar nog eens bekijken of er dan publiek is waar het voor bedoeld was. Maar dat is niet gedaan. De architectuur heeft nu een soort hardheid waardoor alles op elkaar lijkt.'

De weg omhoog

Ondanks de wisselende meningen over de aanpassing van de plannen, heeft de ingreep duidelijk effect want vanaf het najaar van 2003 kruipt IJburg langzaam uit het dal. In september 2003 openen de consortia de zogenaamde Expo waar ze het totale woningaanbod van IJburg presenteren. Wanneer de zelfbouwkavels op het Kleine Rieteiland in de verkoop gaan blijkt de interesse voor deze in Nederland unieke mogelijkheid een eigen huis te bouwen boven verwachting hoog.

Rond dezelfde tijd vestigt zich in een leegstaande woning op het Grote Rieteiland het tijdelijk religieus centrum de Tronk dat zowel kerkelijke als sociale activiteiten gaat organiseren voor de buurt. Daarnaast kent IJburg inmiddels vier basisscholen in porto-cabins, een informatiepost van stadsdeel Zeeburg, een huisarts en verloskundige, een noodsupermarkt in een tent, café-restaurant Blok 4 en een tijdelijk strandje op het nog onbebouwde Haveneiland-Oost. Met name de hier gevestigde strandtent is in de hete zomer van dat jaar uitgegroeid tot een grote publiekstrekker.

De plannen voor een strand bestonden reeds enkele jaren, maar het vinden van commerciële exploitanten bleek moeilijker dan gedacht. Uiteindelijk diende zich begin 2003 twee jonge, startende ondernemers aan die van de gemeente de toestemming krijgen om (in eerste instantie) voor één zomer een geïmproviseerde strandtent op te bouwen. Hoewel verschillende professionals menen dat Blijburg aan Zee geen bewuste marketingstrategie is, blijkt het een zeer positieve invloed te hebben op de *place making* van IJburg. 'Blijburg heeft hier wel een functie in gehad', beaamt de directeur van De Principaal. Het strand wordt binnen de kortste keren *the place to be* voor jong en hip Amsterdam en trekt zo bezoekers die IJburg daarvoor alleen uit de media kenden (Bosch & De Lange 2003). De uitbaters van Blijburg, die zichzelf als dé beeldbepalende actoren voor de wijk zien, besluiten vervolgens ook in de winter open te blijven als locatie voor hippe feesten en activiteiten (Bakker & Zwijnenburg 2004).

Als geste naar de eerste bewoners stelt de gemeente de IJburgpas in waarmee deze korting kunnen krijgen op onder andere het openbaar vervoer. Het gebruik van de pas is echter zo gering dat dit geen effect heeft op de autodichtheid in de wijk. De bus, die dan ongeveer een frequentie van vijftien minuten heeft, rijdt buiten de spits en in het weekend regelmatig zonder passagiers.

Tot vreugde van de consortia besluit de gemeenteraad eind 2003 tot een verhoging van de parkeernorm naar 1,25 auto per huishouden op het Haveneiland en de Rieteilanden. Ook geeft ze, voor het drukken van de bouwkosten, toestemming om enkele inpandige garages te schrappen. Hierdoor zullen zowel op straat als in de binnenhoven van blokken meer parkeerplaatsen komen. 'Auto's op de binnenterreinen vind ik een hele goede oplossing als een parkeergarage te duur is', stelt de directeur van OGA.

Het besluit stuit evenwel op bezwaar van het stadsdeel omdat 'het weer een stuk minder openbare ruimte is'. Bovendien kan de maatregel alleen in blokken met sociale huur worden doorgevoerd omdat bij de koopwoningen het binnengebied onder beheer staat van de VVE. De ontwerpers beschouwen het desondanks als een nieuwe verschraling van de *place making* van IJburg. 'De kern van het plan was dat er niet geparkeerd kon worden op die terreinen en zo veel mogelijk onder de grond, maar door de crisis heeft men die doelstelling laten varen. Dat is zonde, je moet er voor zorgen dat het parkeren de openbare ruimte niet domineert. Nu krijg je straks dat de wal het schip keert en er echt geen plek is voor meer dan één auto per woning.'

5.4 Stadswijk in wording

In 2004 klimt IJburg definitief uit het dal. In dat jaar worden enkele projecten met sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen op het Haveneiland-West

opgeleverd, waardoor de wijk er in een keer veel nieuwe bewoners bij krijgt. 'Nu het prijsniveau gezakt is, vinden steeds meer mensen hun weg naar IJburg', aldus de directeur van De Principaal. Ook de interesse voor het midden en hogere segment in IJburg groeit sterk. Het feit dat de contouren van de wijk nu steeds meer zichtbaar worden en belangstellenden het niet met alleen een woningplattegrond hoeven te doen, helpt aanzienlijk. 'Die angst is weg', verklaart de regiodirecteur van Bouwfonds, 'dus gaat het gelijk weer een stuk beter met de verkoop.'

Het aantal verkochte woningen is bijna negen maal zo hoog als een jaar eerder, waarop de consortia besluiten diverse blokken versneld in aanbouw te nemen. Dit leidt er onder meer toe dat in de loop van 2004 op het Haveneiland het eerste zorgcentrum van IJburg geopend kan worden. De welzijnsvoorzieningen, waar ook de kinderopvang is ondergebracht, komen daarentegen moeizaam van de grond omdat de instelling waar stadsdeel Zeeburg deze heeft aanbesteed in zwaar weer raakt en uiteindelijk zelfs failliet gaat.

Een grote domper op de ontwikkelingen komt eind 2004 als de Raad van State het bestemmingsplan voor de tweede fase van IJburg afwijst. Deze zaak is, na hun verlies in het IJburgreferendum, aangespannen door de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer en de Stichting Centrale Dorpsraden Landelijk Noord. De Raad van State oordeelt dat het plan onduidelijkheden laat over de exacte omvang en ligging van de laatste drie eilanden waardoor de schade aan de natuur niet berekend kan worden. De gemeente is zeer ontsteld met deze uitspraak die betekent dat er nieuw onderzoek gedaan moet worden en de aanleg van IJburg verdere vertraging oploopt.

Stedelijke voorzieningen

De bouw op het Haveneiland en de Rieteilanden gaat ondertussen gewoon door en vrijwel geen enkele woning staat meer leeg. Ook op het Steigereiland wordt in 2005 het eerste blok opgeleverd. Als op Haveneiland-Oost de eerste paal de grond in gaat meldt de gemeente met trots dat IJburg inmiddels een zowel nationaal als internationaal bekende wijk is die met recht het predikaat 'hoofdstad van de Nederlandse nieuwbouw' verdient. 'Je ziet dus dat er gewoon een markt voor is', stelt de directeur van OGA, 'Vijf jaar geleden verhuisden alle ambtenaren naar Almere, Haarlem of Zaanstad. Nu gaan ze allemaal naar IJburg.'

Door de gestaag groeiende bevolking neemt het draagvlak voor voorzieningen toe en vestigen zich steeds meer bedrijven op IJburg.[1] Als tijdelijke speelgelegen-

1 Uit cijfers van de gemeente blijken er eind 2005 in totaal 180 bedrijven op IJburg gevestigd te zijn met 252 werknemers. In het onderzoeksgebied bevinden zich: vijf centra voor kinderopvang, vier lagere scholen, een zorgcentrum, minimaal één tandartspraktijk, een tijdelijke supermarkt, een snackbar, een café-restaurant, een strand plus strandtent, een galerie, een jeugdtheaterschool, een videotheek, een kapper, een schoonheidssalon, een dierenkliniek,

heid legt de gemeente samen met de consortia op het Steigereiland avonturenspeelplaats Spyburg aan. Enkele marktpartijen sponsoren bovendien een kunstenaarscollectief dat zijn intrek neemt in een onverkochte, vrijstaande woning op het Haveneiland. In dit Blauwe Huis willen ze activiteiten organiseren die de sociale ontwikkeling van IJburg stimuleren.

In het voorjaar van 2005 wordt eindelijk de langverwachte IJtram opgeleverd waarmee de wijk een snelle, frequente openbaar vervoersverbinding met de stad krijgt. In het bijzonder de gemeentelijke professionals zien dit als een belangrijke gebeurtenis in de *place making* van IJburg. 'Dat de IJtram zo vroeg klaar is vind ik heel bijzonder voor Amsterdam', verklaart de projectmanager. Het maakt de wijk echt stedelijk, stellen ook vertegenwoordigers van de consortia. 'Ik zeg altijd: als er een tram rijdt, is het een stad. Als er een bus rijdt, is het een suburb. IJburg is dus stad', aldus de directeur van De Principaal.

De tram kampt echter met technische problemen waardoor nog maandenlang geregeld de oude bus moet worden ingezet. Op aandringen van bewoners wordt het mogelijk fietsen mee te nemen in de IJtram, een plan waar de gemeente uit veiligheidsoverwegingen eerder vanaf wilde zien. Het stadsdeel besluit vervolgens eind 2005 om, ondanks de ophoging van de parkeernorm, slechts één parkeervergunning per woning uit te zullen geven.

Als gevolg van de versnelde bouwactiviteiten moet het tijdelijke strandje het veld ruimen. Om dé publiekstrekker van IJburg toch te behouden, wordt dit na instemming van de gemeenteraad voor ongeveer 700.000 euro naar een nieuwe tijdelijke locatie op Haveneiland-Oost verplaatst. Hoewel het projectbureau de exploitatie ter discussie stelt, verhuist ook strandtent Blijburg mee, zij het nu als commerciële voorziening.

Daarnaast wordt, zo meldt een opgeluchte wethouder Stedelijke Ontwikkeling, in de aanleg van een kostbare damwand een oplossing gevonden voor de milieuproblemen met de tweede fase. Het geplande grote strand op een van de laatste eilanden komt hierdoor echter op losse schroeven te staan, waarmee weer een aspect van de ruimtelijke visie aan pragmatisme ten onder gaat.

IJburg ontwikkelt zich ondertussen snel tot een in bevolkingsomvang echte stadswijk waardoor begin 2006 in blok 5 op het Haveneiland eindelijk het winkelcentrum geopend kan worden. Ook langs de IJburglaan en de dwarsstraten vestigen zich langzaamaan enkele bedrijfjes. Zowel de gemeente als de marktpartijen vinden dit belangrijk omdat ze IJburg positief onderscheiden van andere Vinex-locaties. Faciliteiten maken de wijk volgens de professionals ook op termijn houdbaar. Daarom pleit De Principaal ervoor 'instituten' naar IJburg te halen.

---

een bloemenstal, een sportzaal en een kleine twintig bedrijven die vanuit huis gerund worden waaronder een rijschool, een advocaat en meerdere ontwerpers, webwinkels, fotografen.

Het winkelcentrum

'Er moeten in de toekomst veel bedrijven en kantoren komen, dat is goed voor de kleuring van de wijk.'

De consortia blijken echter vooralsnog moeite te hebben met het trekken van ondernemers naar de wijk. Behalve enkele grote ketens zijn kleine zelfstandigen terughoudend met hun investeringen, wat mede gevolg is van het feit dat de huren in de wijk hoger zijn dan in de bestaande stad. Tot grote discussies leidt deze ontwikkeling vooralsnog niet. De regiodirecteur van Bouwfonds oordeelt dat het voorzieningenniveau in IJburg best aanzienlijk is. 'Er is van meet af aan aandacht aan besteed. Bovendien laten geïnteresseerden de koop van een huis niet afhangen van voorzieningen.'

Succes ondanks gebrekkige samenwerking

Inmiddels wordt er vanuit Almere met belangstelling naar de ontwikkeling van IJburg gekeken. Niet alleen wil deze stad een soortgelijke wijk aanleggen, ook de plannen voor een verbinding met Amsterdam via IJburg komen weer boven water. Vooralsnog is het toekomstmuziek want hoewel de bouwproductie op volle toeren

draait en de aanleg van de gehele wijk gered lijkt, kan de vertraging in de ontwikkeling niet meer worden ingelopen. Waar men in 2000 nog rekende op een voltooiing in 2015, gaat het projectbureau er inmiddels vanuit dat laatste woningen van de tweede fase niet voor 2020 zullen worden opgeleverd.

Hoewel er een groot geloof is in een succesvolle ontwikkeling van het Haveneiland en de Rieteilanden, moet de *place making* van de resterende eilanden wat betreft de gemeentelijke professionals anders worden aangepakt. 'Ik heb wantrouwen ten opzichte van de markt', zo stelt de directeur van dRO, 'De snelle aannemers en projectontwikkelaars mogen wat mij betreft verwijderd worden. Over corporaties en pensioenfondsen ben ik tevreden, want die hebben een langetermijnbelang bij IJburg. In de tweede fase gaan we zelf de goede bedrijven selecteren.'

De wethouder Stedelijke Ontwikkeling is als geheel teleurgesteld in de consortia die volgens hem niet aan hun taak als materiele opdrachtgevers toe bleken. Ook de projectmanager ziet hierin het grootste struikelblok. Net als de directeur van dRO vindt hij dat de gemeente meer regie moet nemen, ook al hebben de marktpartijen hun eigen verantwoordelijkheden.

Bij OGA zijn ze daar echter nog niet zo zeker van. Dat het anders moet is duidelijk, maar hoe blijft de vraag. 'Voor de eerste fase hebben we het land verkocht aan 24 bouwers die een marktstrategie hebben. Het traditionele model waarin we alles zelf doen heeft als voordeel dat je meer regie hebt, maar je kan de financiële risico's minder goed inschatten dus het is de vraag of dat in de tweede fase van IJburg gebruikt zal worden.'

Opvallend genoeg delen de marktpartijen voor een deel de visie van de gemeente op de samenwerkingsverbanden. 'Het probleem zit vooral in het beeld dat we hebben over hoe de stad er uiteindelijk uit moet zien. Ik vind het jammer dat de gemeente hier heel passief in is, ze wachten teveel af', meent de directeur van De Principaal. Wat hem betreft hebben de consortia door hun intern uiteenlopende ruimtelijke visies in de eerste jaren een slechte invloed gehad op de *place making* van de wijk.

Volgens de vertegenwoordiger van Amvest is dit al fout gegaan bij de keuze van de partijen. 'Het bouwen van één blok met meerdere architecten is ingewikkeld, maar met meerdere opdrachtgevers één blok bouwen is absoluut dodelijk. Zo krijg je ontwikkelaars niet enthousiast en wordt het nooit wat.' Dit werkt met name niet, zo beaamt de regiodirecteur van Bouwfonds, omdat elke speler maar een klein belang in het project bezit. Hierdoor had IJburg in het begin van velen niet de interesse, terwijl anderen hun gang konden gaan.

Algemeen houden de marktpartijen, zowel de projectontwikkelaars als de woningcorporaties, een pleidooi voor goed opdrachtgeverschap, iets dat ook een van de stedenbouwkundigen benadrukt. 'Dat is de helft van het werk, maar op IJburg zijn maar heel weinig inspirerende opdrachtgevers. Eigenlijk had de gemeente gewoon een projectbureau van dertig man neer moeten zetten.'

5.5 Verwachte dynamiek

In de planvorming en de eerste paar jaar van de uitvoering zijn onder de professionals vooral fysiek-technische kwesties aan de orde geweest. Niet zozeer het resultaat van *place making*, als wel de procedures hieromheen stonden centraal. Onder de gemeente en de marktpartijen bestaan wel visies op het sociale leven in de wijk, al blijken deze soms onderling sterk te verschillen.

Diversiteit in ruimtelijke visies

Net als de plannen concentreren de verschillende ruimtelijke visies op het sociale leven zich rond het thema stedelijkheid, maar vrijwel alle partijen vullen dit op een andere manier in. Zo verwacht de stadsdeelvoorzitter dat 'de sociaal-economische verdeling op IJburg hetzelfde zal worden als in Amsterdam'. De manager projectontwikkeling van Amvest kan zich hier wel in vinden want 'al die categorieën mensen horen bij de stad'. Belangrijker vindt hij dat voldaan wordt aan de vraag uit de markt.

Binnen de gemeente, maar ook onder de woningcorporaties bestaat echter grote weerstand tegen het denken in doelgroepen. 'Alle categorieën moeten op IJburg kunnen wonen, niet van zoveel procent ouderen en zoveel procent jongeren', aldus de wethouder Stedelijke Ontwikkeling, 'Ik zie die mensen op straat en die zien er allemaal hetzelfde uit.' Ook Het Oosten verzet zich tegen het bouwen van zogenaamde doelgroepwoningen zoals de projectontwikkelaars graag willen. 'Geen marktonderzoek, geen leefstijlonderzoek. Dat is niet toekomstgericht bouwen, want hoe weet je nou dat die doelgroep in je woning kruipt. In feite zou elke doelgroep er goed moeten kunnen wonen.'

De diversiteit (of gebrek aan denken) in bevolkingsgroepen sluit aan bij de ruimtelijke visie op IJburg als een 'gewoon stukje Amsterdam'. Het begrip stedelijkheid maskeert echter dat er wel degelijk duidelijke en ook zeer uiteenlopende ideeën over de sociale structuur van de wijk bestaan. Zo zijn de gemeentelijke professionals van mening dat differentiatie in woningtypen een evenwichtige samenleving zal creëren 'De doelstelling van dertig procent sociale huur is in vergelijking met andere nieuwe wijken hoog en het middensegment beslaat veertig procent. Volgens mij gaat dit polarisatie tegen', stelt de projectmanager.

Zoals vaker het geval is, delen de woningcorporaties deze visie. Integratie is volgens hen een basiskenmerk van IJburg dat de wijk onderscheidt van andere nieuwbouwlocaties. 'Menging vind ik heel erg bevorderlijk voor de sociale integratie, ook kleinschalig', aldus Het Oosten, 'ik geloof echt dat dit iedereen ten goede komt.' Het directielid van Ymere benadrukt dat er op IJburg ook wel tegenstellingen zullen bestaan, 'maar de scherpe kantjes worden er af gehaald door de AMH-woningen.' De professionals vinden het met name belangrijk is dat er geen

concentraties van groepen ontstaan, zowel aan de bovenkant als de onderkant van de markt. Daarom is het volgens hen goed dat er minder voor de lage inkomensgroepen gebouwd wordt.

Het sociale belang van de wijk

Het Amsterdamse Emancipatiebureau heeft ten tijde van de planvorming in de jaren negentig nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het faciliteren van sociale processen op IJburg (Timmerman et al., 1998). Hoe de diversiteit zal doorwerken in het leven binnen de wijk lijkt echter nauwelijks uitgedacht en ook de professionals hebben er weinig visie op. De directeur van dRO zegt dat het zeker een punt is waar zij op monitoren, maar vooral in het kader van 'het programma', waarmee hij de aansluiting tussen plan en praktijk bedoelt.[2] De projectmanager verwacht dat het sociale leven voor de meeste bewoners zich elders zal afspelen, al zal dat voor een enkeling anders zijn. 'Ze kiezen in de eerste plaats voor Amsterdam. Ze komen op IJburg puur om te wonen en hebben hun integratiekader in hun oude buurt, in de stad.'

Een van de stedenbouwkundigen gelooft naar eigen zeggen niet in maakbaarheid, de Bijlmer heeft hem hiervan genezen. Toch hebben hij en zijn collega's wel rekening gehouden met sociale processen in de wijk. 'IJburg gaat natuurlijk over de straat: als je je deur uitstapt, wil je in de stad zijn en niet in een galerij. Maar uiteraard ontstaan er contacten in een wijk. Bij een woonerfachtige structuur, die we ontworpen hebben in die grote gesloten blokken, moeten de bewoners een beetje op elkaar letten, voor het gezamenlijke beheer. Ze nemen verantwoordelijkheid voor zandbakjes en zo. Heel veel meer willen mensen niet, maar ik denk wel dat we zo een plek maken waar ze zich aan kunnen hechten.'

De wethouder Stedelijke Ontwikkeling beaamt dat buurten van sociaal belang zijn omdat bewoners elkaar op straat tegenkomen, maar dat is volgens hem niet iets waar ontwikkelaars veel op kunnen sturen. Ook de directeur van OGA heeft grote moeite met de verbinding tussen de fysieke en sociale structuur. 'Het is een heel ingewikkelde discussie of deze stedenbouwkundige opzet sociale cohesie nou bevordert of juist uitsluit.'

De marktpartijen staan algemeen ambivalent tegenover het sociale belang van de wijk. 'Op IJburg kunnen wel buurtjes ontstaan', denkt De Principaal, 'maar ik ben weifelend omdat bewoners van zulke wijken vaak heel erg op zichzelf zijn.' Volgens de directeur van Het Oosten gaat het met name om de beleving van een plek en niet zozeer om de contacten. Toch vindt hij het belangrijk dat 'ontwikkelingen zich aan de straat bevinden' waardoor er volgens hem vanzelf ontmoeting zal ontstaan.

---

2 Dit punt komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 11, deel IV.

De projectontwikkelaars zeggen wel notie te hebben van sociale processen, maar daar weinig mee te kunnen. 'Wij hopen te weten welke locatie bij welke doelgroep past', zo stelt de directeur van Bouwfonds, 'Maar het buurt-issue is niet iets waar wij omheen kunnen formuleren. Mensen kopen bij ons op basis van een plattegrond.' De manager van Amvest vindt naar eigen zeggen de sociale ontwikkeling van de wijk persoonlijk heel belangrijk. 'Het moet een wijk zonder scheidslijnen worden.' Als marktpartij, die ontwikkelt wat klanten willen, speelt hij hier echter geen leidende rol in.

Als beheerder gaat de visie van het stadsdeel haast vanzelfsprekend verder dan alleen de wens voor diversiteit. Zo ziet de stadsdeelvoorzitter het als taak van de ontwikkelaars het sociale leven in de wijk te faciliteren en waar mogelijk te sturen. 'Mensen bereiken elkaar soms niet. Met name sociale huurders en kopers komen moeilijk met elkaar in contact omdat ze een andere structuur en oriëntatie hebben. Daarom moet je als overheid ontmoeting ondersteunen. Zoals het organiseren van activiteiten in een bibliotheek of school, want dat zijn de plaatsen waar bewoners automatisch komen.'

Verschillende vertegenwoordigers van het stadsdeel staan zeer kritisch tegenover de in hun ogen gebrekkige visie op de sociale structuur onder de andere professionals. 'In de huidige begroting is er niet heel veel ruimte voor het ontwikkelen van de sociale software van IJburg.' In de gemeentelijke plannen ligt volgens hen teveel nadruk op recreatie. Daarom heeft het stadsdeel zelf een uitgebreid programma geschreven voor de sociale infrastructuur. 'Om sociale beweging in de buurt te creëren, is het concept bedacht dat iedere school een ander profiel heeft. Kinderen die geïnteresseerd zijn in theater zullen naar de naschoolse opvang gaan waar theater het thema is. Zo kunnen zij contacten leggen met kinderen uit andere buurten.'

Meervoudige identiteiten

Op een hoger niveau, dat van de sfeer in de wijk, hebben de meeste professionals wel een duidelijke visie op de toekomstige dynamiek van IJburg. Een stedelijke buitenwijk, zo luidt de gemene deler. De vertalingen die de verschillende partijen hiervan geven, lopen echter zo uiteen dat van een collectieve *place making* weinig sprake is. 'IJburg wordt geen Berlijn, maar Potsdam; een buitenstadje, redelijk luxe, met een prachtige ligging', aldus een van de ontwerpers.

De anderen professionals trekken met name een vergelijking met Amsterdamse wijken. Zo vindt Amvest dat de sfeer van IJburg de kant zou moeten opgaan van de Pijp, een dichtbevolkte oude stadswijk. De directeur van dRO ziet daarentegen meer een gelijkenis met de nieuwere suburbane stadsdelen Sloten of Buitenveldert. 'Maar wel een wijk met een dicht karakter, veel menging, zorgvuldig materiaalgebruik en een tram.'

De woningcorporaties en hun ontwikkelaars vinden dat IJburg vooral een eigen stedelijkheid dient te krijgen. De Principaal zoekt die in de ruimtelijkheid van de wijk, iets dat nergens in de stad te vinden zou zijn. Ook de directeur van Het Oosten stelt dat het draait om de startkwaliteit. 'De gedachte achter Waterstad was uitgaan van het water. Daarnaast kan je identiteitsversterkende elementen vormgeven. Vooral kleinschalig, geen grote dingen.' Als voorbeeld noemt hij de openbare ruimte, een wijkmuseum of huismeesters in elk blok. Belangrijk vindt hij echter dat ontwikkelingen zo veel mogelijk worden opengelaten. 'In plaats van fixeren moet je op de dynamiek gaan zitten door een kader te maken waarbinnen andere mensen dan jij initiatieven kunnen nemen.'

5.6 *Place making* in aanbouw

In dit hoofdstuk is de *place making* van IJburg besproken zoals deze onder professionals gestalte heeft gekregen in de eerste paar jaren van de uitvoeringsfase. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de plannen voor nieuwe wijken nog steeds een enigszins dogmatisch karakter hebben met de overheid in leidende positie. Dit hoofdstuk toont echter aan dat hun uiteindelijke totstandkoming geen exponent is van ouderwetse blauwdrukplanning. Door de verantwoordelijkheid van de consortia over de uitvoering krijgt IJburg uiteindelijk vorm in de interacties tussen de betrokken professionals. Dit lijkt op de interactieve netwerkaanpak die in de literatuur voor gebiedsontwikkeling wordt bepleit. Omdat de professionals constant over hun taken en verantwoordelijkheden twisten is er echter nauwelijks sprake van de constructieve samenwerking die planologen daarbij voor ogen hebben (zie o.a. Amin & Thrift, 1994; Healey, 1997, 1998a & 1999).

In de eerste jaren van de uitvoeringsfase gaat de *place making* van IJburg gepaard met een groot institutioneel onvermogen, in plaats van met zogenaamde institutionele capaciteit. Geen van de professionals slaagt er in de eigen traditionele, bronnen, bevoegdheden en belangen te overstijgen. Zo blijken de consortia niet in staat met hun nieuwe taken om te gaan en stoten ze een deel daarvan al snel af. Ook worden de begrippen diversiteit en stedelijkheid, die de visie van de gemeente en stedenbouwkundigen op de wijk uitdrukken, door de marktpartijen zeer verschillend opgevat. Met name tussen de visies van de projectontwikkelaars en de professionals op centraal gemeentelijk niveau is veel verschil. De eersten beroepen zich voortdurend op hun commerciële belangen, terwijl de laatsten het liefst zouden zien dat de marktpartijen hun bronnen inzetten voor publieke doeleinden. Uit de constante strijd hierover ontstaat uiteindelijke een pragmatische ruimtelijke visie op IJburg. Hier lijken alle partijen weinig gelukkig mee, maar het waarborgt in elk geval een veel rustigere *place making*.

Het feit dat de professionals zich op hun institutionele positie terugtrekken, wordt in hoge mate bepaald door de context waarin de *place making* van IJburg zich afspeelt. Zo zijn de partijen in de eerste plaats alle onervaren met de vergaande publiek-private samenwerking waarin de wijk tot stand moet komen. Uit een grote experimenteerdrift werden in de startfase de bronnen en bevoegdheden over een groot aantal partijen verdeeld vanuit de gedachte dat dit een betere *place making* zou opleveren. Bij de uiteindelijke planvorming was de gemeente hier, uit onwennigheid, al vanaf geweken, maar in de uitvoeringsfase wordt pas echt duidelijk wat dit werkelijk inhoudt. Het in een relatief klein gebied en onder vrij stringente condities met een grote hoeveelheid partijen samenwerken, blijkt zeer ingewikkeld. De professionals zijn hierdoor vooral bezig met de procedures en onderhandelingen die met de aanleg van gepaard gaan.

Deze situatie zorgt ervoor dat er nooit het benodigde onderlinge vertrouwen opgebouwd wordt en de focus meer op *space* dan op *place* ligt. In de visie die vanuit de versnipperde belangen binnen de consortia naar voren komt, voeren enkele gezanghebbende professionals de boventoon. Hun individuele preferenties krijgen volop de ruimte. Zo is het uiteindelijk niet het institutionele belang van de projectontwikkelaars, maar de krachtige mening van enkele vertegenwoordigers van de gemeentel en de woningcorporaties die bepalen wat er gebeurt.

Het werken met brede consortia blijkt geen succes en de *place making* van IJburg is in dat opzicht ook een leerproces waarin fouten bijgesteld kunnen worden. Complicerende factor hierbij zijn de externe omstandigheden aan het begin van de uitvoeringsfase. De woningmarkt zakt in en de media berichten zeer negatief over de wijk. In plaats van vast te houden aan de ruimtelijke visie in de plannen, waar veel professionals het in basis wel mee eens zijn, laten alle partijen zich in hoge mate door de crisissfeer leiden. Waar ze eerst nog hoog opgeven over de intrinsieke kwaliteiten van de wijk, begint men daar gaandeweg steeds meer aan te twijfelen. De gemeente houdt in eerste instantie voet bij stuk, gesteund door de woningcorporaties en de ontwerpers. Ze kunnen echter geen weerstand bieden aan de positie van de projectontwikkelaars die hun commerciële belangen in het geding zien komen.

Uiteindelijk gebeurt dan wat onderzoekers van het Ruimtelijk Planbureau al enige jaren daarvoor voorspelden. 'Als de marktontwikkeling tegenvalt, zal men die kwaliteitsontwikkeling alsnog moeten ombuigen in de richting van meer waardecreatie voor de kopers' (Van Rossum et al., 2001). Hieruit blijkt hoe belangrijk de structurele context is voor de institutionele posities die professionals in hedendaagse gebiedsontwikkeling innemen. Hun visies worden niet alleen door de afhankelijkheidsrelaties tussen hun 'objectieve' bronnen, belangen en bevoegdheden bepaald, maar deze variëren naar gelang de stand van de conjunctuur. Professionals zijn zich dit wel bewust en proberen via nauwgezette afspraken vooraf de

externe invloeden op *place making* te beperken. Zoals Van den Hof (2006) echter al constateerde, werken deze convenanten in de praktijk vooral tegen hen. Ze zorgen ervoor dat de focus op het creëren van een aansprekende plek verschuift naar de vastgelegde procedures, los van de vraag of deze hun doel nog wel dienen.