

Baten en lasten van honderd jaar Woningwet

Op grond van het aantal sociale huurwoningen in Nederland zou kunnen worden geconstateerd dat honderd jaar Woningwet één groot succesverhaal is geweest. Dit is echter maar een deel van de waarheid. De grote nadruk op het bouwen van nieuwe woningen voor een bepaalde doelgroep ging namelijk ten koste van de bestaande woningvoorraad, vooral in de oude binnensteden. Inmiddels lijken de bordjes definitief verhangen. De 'ideale' nieuwbouwbuurtten van enkele decennia geleden zijn eerder de probleemwijken van vandaag, zo laat deze bijdrage zien.

Op dit moment bestaat 41 procent van de woningvoorraad in Nederland uit sociale huurwoningen. Dat is veel meer dan in enig ander Europees land, aldus een bericht in de NRC van 13 september 2000. Het is de vrucht van honderd jaar Woningwet, en dan vooral de 'financiële paragrafen' van die wet, die de basis vormden van een eeuw subsidiëring van de sociale woningbouw. Die 41 procent is slechts een gemiddelde. In de grote steden ligt dit percentage veel hoger, in steden als Amsterdam en Rotterdam is bijna 60 procent van de woningvoorraad een woningwetwoning.¹ In historisch perspectief is dat grote aantal sociale huurwoningen te beschouwen als een verworvenheid van de arbeidersklasse, die zo een goed en betaalbaar dak boven haar hoofd heeft gekregen. In veel steden leiden die aantallen echter inmiddels tot planologische probleemwijken. Beleidsmakers spreken in dit verband over een 'scheefgroei' van de woningmarkt. Met name de omvangrijke flatwijken uit de jaren zestig en zeventig, waar een monocultuur van 80 tot 90 procent sociale woningbouw geen zeldzaamheid is, bezorgen menig bestuurder tegenwoordig kopzorgen. Te meer omdat bijna al die woningen nagenoeg van dezelfde soort zijn. Een galerijflat op zes hoog is bij weinig burgers favoriet. Wie de keus heeft, wil het liefst een koopwoning op de begane grond. Alleen wie dat niet kan betalen, blijft als huurder over. Dat resulteert in sommige woningwetwijken in een groot verloop, sociale achteruitgang en weinig sociale cohesie. In bijna elke stad zijn om die reden de minst gewilde flats inmiddels reeds afgebroken, hoewel ze technisch gezien nog jaren hadden meegekund. Een woningwetbastion als Lelystad kampt zelfs al met een leegstand van ruim boven de tien procent, hetgeen voor volkshuisvestingsbegrippen absurd hoog is.²

De Woningwet van 1901

Wie naar de totstandkoming van de Woningwet kijkt, ziet dat gesubsidieerde woningbouw oorspronkelijk niet het hoofddoel was. De wet uit 1901 was primair bedoeld om ongewenste woningtoestanden aan te pakken en het ontstaan daarvan bij de bouw van nieuwe woningen te voorkomen. Zo verplichtte de wet de gemeenten tot het opstellen en naleven van bouwver-

1 CBS, *Jaarboek Wonen 2000*, 168.

2 Brief staatssecretaris D. Tommel van VROM, 7 november 1996, Kamerstuk 24508 nr. 13. Algemeen wordt ervan uitgegaan dat voor een goed functioneren van vraag en aanbod een leegstand van 2 tot 3 procent optimaal is. Op dit moment is de leegstand in het westen van het land bijna overal minder dan twee procent.

ordeningen, zonder overigens de criteria voor te schrijven waaraan een vergunning moest voldoen. Zo kon het gebeuren dat de gemeenten Amsterdam en Den Haag vanaf 1901 de alkoofwoning – een inpandige (slaap)kamer zonder ramen – probeerden uit te bannen als een van de ergste zonden tegen het beginsel van gezond wonen, terwijl de gemeente Rotterdam pas in 1937 de bouw van zulke woningen officieel verbood.

Verder regelde de Woningwet de ruimtelijke ordening bij stadsuitbreidingen middels bestemmingsplannen en onteigeningsprocedures van de grond. De stadsuitbreidingen aan het eind van de 19e eeuw hadden immers veel chaos opgeleverd: straten die niet op elkaar aansloten omdat hun loop vooral bepaald werd door de vorm van de aangekochte percelen grond, het maatschappelijk onverantwoord opdelen en volstapelen van bouwpercelen en het bouwen met ondeugdelijke materialen en op ontoelaatbare funderingen. Dat waren allemaal uitwassen van de zogenoemde ‘revolutiebouw’, in de tijd dat er veel geld te verdienen viel met de bouw van goedkope woningen voor mensen die naar de stad trokken.

Behalve voor controle op de bouw van nieuwe woningen was de Woningwet ook voor een belangrijk deel bedoeld om op te treden tegen ongewenste toestanden in de bestaande woningvoorraad. Zo gaf de wet de gemeenten bevoegdheden om krotten onbewoonbaar te verklaren en te onteigenen ‘in het belang van de Volkshuisvesting’, of huiseigenaren aanzegging te doen tot woningverbetering. De gemeenten kregen ook de taak toezicht te houden om overbevolking van woningen te voorkomen.

Pas in laatste instantie voorzagen de zogenoemde ‘financiële paragrafen’ van de Woningwet in de mogelijkheid voor gemeenten of erkende woningbouwcorporaties of -stichtingen zonder winstoogmerk om zelf woningen te bouwen met geldelijke steun van het rijk. Daarbij ging het in de ogen van de toenmalige wetgever in de eerste plaats om woningen ter vervanging van de krotten die zij zouden laten afbreken. De wet sloot echter niet uit dat de overheid ook kon bijspringen als het aanbod van (goedkope) woningen door de particuliere sector duidelijk tekort schoot. De financiële steun van de overheid zou in dat geval echter geen subsidie mogen zijn, maar slechts een bankiersdienst in de vorm van een voorschot, dat in de loop der jaren netjes diende te worden terugbetaald uit de verhuur. Minister van financiën Pierson had voor de uitvoering van de Woningwet destijds een fonds in gedachten van honderd miljoen gulden, dat door terugbetaling steeds roulerend kon worden ingezet.³

Huursubsidie wilde de overheid alleen verstrekken in de vorm van een ‘sociale achterlijkheidsbijdrage’ om voormalige krotbewoners onder toezicht aan de huur van een nieuwe woning te laten wennen. Met name de discussie over de huurprijs van de eerste woningwetwoningen maakt duidelijk hoe terughoudend de wetgever dacht over subsidie en de plaats van de sociale woningbouw. De commissie die zich in 1904 in opdracht van het rijk boog over de zogenoemde ‘huurprijsclausule’ bepaalde namelijk dat de huur van woningwetwoningen in principe niet berekend mocht worden op basis van de kostprijs van de woning, maar uit moest gaan van de huurprijs zoals die op de particuliere markt viel te bedingen. Dat kon een behoorlijk verschil uitmaken, want een rapport van de Maatschappij tot Nut van ’t Algemeen uit 1896 wees er al op dat particuliere bouwers gezien de onzekere lange afschrijvingstermijnen pas belangstelling hadden voor de bouw van arbeiderswoningen als de investeringen daarin een rendement van tegen de 20 procent per jaar opleverden.⁴

3 P. de Ruijter, *Voor volkshuisvesting en stedebouw* (Utrecht 1987) 92-94.

4 J. Nycolaas, *Volkshuisvesting. Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid* (Nijmegen 1974) 28-33.

Het voorspel: de cholera

Inmiddels zijn de Woningwet en haar geschiedschrijving de afgelopen honderd jaar in hoofdzaak geannexeerd door architecten, stedenbouwers, woningbouwbestuurders en politici die van hun bouwsuccessen verhalen. Een van de belangrijkste ontstaansgronden van de wet is daardoor nogal uit het zicht geraakt, namelijk: de cholerarampen uit de 19e eeuw. Het schrikbeeld van die ziekte heeft echter op het denken over de volkshuisvesting meer dan een eeuw lang een zwaar stempel gedrukt.

De eerste cholera-epidemie trof Nederland in 1832. De tot dan toe onbekende ‘Aziatische braakloop’ leidde tot grote paniek en veroorzaakte vooral in het westen van het land in veel steden binnen enkele weken vele duizenden slachtoffers. Een tweede golf volgde in de jaren 1849-1853, en een laatste desastreuze uitbraak in 1866. Het zijn vooral deze tweede en derde uitbarsting geweest die overal medici en verontruste burgers aan het werk hebben gezet om de oorzaken van de besmetting op te sporen, te meer omdat medisch gezien met de toenmalige middelen tegen de ziekte zelf nauwelijks iets te doen bleek. Een echte medische verklaring voor hoe de ziekte kon ontstaan en zich verspreidde, was er ook nog niet. Die kwam er pas in 1883, toen Robert Koch de betreffende bacteriën ontdekte en aantoonde dat die zich voornamelijk via het drinkwater verspreidden.

Uit eigen waarneming stelden veel artsen echter al vanaf het begin vast dat de ziekte zeer ongelijk huis hield onder de bevolking. In de armenbuurten vielen overduidelijk aanzienlijk meer slachtoffers dan onder de gegoede burgerij. Teruggrijpend op de oude, middeleeuwse leer van het miasma (kwade dampen), zochten sommige medici de oorzaak van de ziekte in milieuomstandigheden. Onder bepaalde condities van klimaat, stank, rottend vuil en slechte ventilatie kon, zo dacht men, de ziekte min of meer spontaan ontstaan, of in ieder geval haar verspreiding sterk bevorderd worden. Uit deze op zich voor de hand liggende vaststelling ontstond een hele school van medici, ‘hygiënisten’, die zich beijerden om de zieke plekken in de samenleving op te sporen en in kaart te brengen.⁵ Daarbij maakten zij gretig gebruik van de in die tijd moderne middelen van de statistiek. In veel steden in het westen van het land, zoals Leiden, Gouda, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Dordrecht en Hilversum (maar ook in Arnhem, Leeuwarden en Middelburg), zijn destijds – soms meerdere – zeer gedetailleerde onderzoeken gedaan, vaak bewerkt tot prachtige kaarten.⁶ Al die onderzoeken legden de vinger op de erbarmelijke woonomstandigheden van de armen. Hoe smaller de stegen en hoe voller de huizen, hoe hoger het aantal slachtoffers aan de cholera én andere gevreesde ziekten als tyfus en tbc. Bij gebrek aan een werkelijk medische verklaring kreeg de woning de schuld van alle ellende. Alles draaide om ‘licht en lucht’.

De activiteiten van de ‘hygiënisten’ vonden ook buiten de kringen van medici veel weerklank. In 1855 bracht het Koninklijk Instituut van Ingenieurs een rapport uit aan de koning

⁵ Zie E.S. Houwaart, *De hygiënisten. Artsen, staat & volksgezondheid in Nederland 1840-1890* (Groningen 1991).

⁶ In onder meer C. Pruys van der Hoeven e.a., *Geschiedverhaal van de cholera-epidemie te Leiden in 1832* (Leiden 1833); W.F. Büchner, *Bijdragen tot de geneeskundige topographie en statistiek van Gouda* (Gouda 1842); J.W. Schick, *Over den gezondheidstoestand van 's-Gravenhage* (Den Haag 1852); F.E. Vos, *Onderzoekingen over de cholera-epidemie van 1866 in de gemeente Utrecht* (Utrecht 1867); C. Hanegraaf, *Sterfstatistiek van de gemeente Arnhem over het tijdvak 1866-1876* (Arnhem 1878); J.F.Hengel, *Geneeskundige beschrijving van het Gooiland* (Den Haag 1875); Ph. Kooperberg, *Geneeskundige plaatsbeschrijving van Leeuwarden*, Den Haag 1888. Zie ook de *Sterfte-atlassen van Nederland* over de jaren 1841-1860 en 1860-1874, uitgegeven door de Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst (Amsterdam 1866 en 1879), en de gedrukte verslagen van de plaatselijke Vereeniging tot Verbetering van de Volksgezondheid in Dordrecht, Leiden en Utrecht, over de jaren 1866-1874.



Afb. 1. Fragment van de sterftekaart van Dordrecht uit de cholera-jaren 1866 en 1867. De teken-tjes mar-keren de woonplaatsen van overledenen. De vierkantjes betreffen de choleraslachtoffers, vooral te vin-den in de stegen en straatjes in het Havengebied en in de buurten aan de landzijde. Er stierven die ja-ren 492 Dordtenaren aan de cholera. De ziekte was in die jaren verantwoordelijk voor bijna eenderde van alle overlijdensgevallen. Gemeentearchief Dordrecht, Verslag van de Vereeniging tot Bevordering der Volksgezondheid te Dordrecht, 1871.

over de verontrustende woningtoestanden in de steden. ‘Holen der menschen – en anders mogen wij de woningen van velen uit de min gegoeden stand niet noemen’, was de conclusie van de samenstellers.

De woning van den werkman is niet zelden eene plaats van schrik voor de meer beschaafde, waar de onreinheid te top stijgt, de dampkring verpest is door alles wat er opgestapeld en verrigt wordt, waar de redeloosheid hare wieg en bakermat vindt en waar de brandpunten ontstaan van ziekten, wier invloed zich wijd verspreidt, om alle standen aan te tasten en den gesel der verwoesting te doen rondgaan tot in de huizen der meer beschaafden.

Het was dan ook niet alleen sociale bewogenheid die de verontrusten dreef, maar ook afkeer en onbegrip over de leefwijze van de armen, die – om de hoek van de straat – kennelijk in een totaal andere wereld leefden: ‘alles schijnt er op aangelegd om het zedelijk leven, hetwelk in die holen wordt geleid, op den dierlijke voet te handhaven’. Die ‘holen’ werden ‘zoo doende’ tot ‘onuitputtelijke bronnen van verderf’.⁷

Op grond van deze onderzoeken kwam het conservatieve kamerlid mr W. Wintgens, uit het district Delft, in 1854 met een wetsontwerp dat gezien kan worden als een voorloper van de Woningwet. Naar het voorbeeld van de Engelse Public Health Act van 1848 wilde hij plaatselijke gezondheidsraden instellen die toezicht moesten houden op de woonomstandigheden. Het voorstel werd uiteindelijk twee jaar later afgestemd met 29 tegen 22 stemmen.⁸ In de bouwkundige literatuur is dit voorbeeld vaak aangehaald als illustratie voor het idee dat de liberale overheid destijds principieel alles maar op zijn beloop liet en dat met de Woningwet van 1901 een totaal nieuw tijdperk aanbrak in het denken over bouwen en wonen.

De praktijk lag iets genuanceerder. Diverse steden in het westen van het land stelden destijds op eigen initiatief reeds het soort gezondheidscommissies in waar Wintgens landelijk om vroeg. Doorgaans gebeurde dit op aandrang van verontruste ‘hygiënisten’. Dat was onder meer het geval in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Delft, Leiden en Schiedam.⁹ Een belangrijk program van actie van deze commissies was het dempen van stinkende grachtjes in de oude binnensteden. In de meeste van deze plaatsen besloot de raad ook tot het opstellen van een bouwverordening in het kader van de nieuwe Gemeentewet van 1851. Bovendien kwamen in diezelfde steden – onder meer Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Delft, Schiedam, Leiden en Arnhem – overall met meer of minder succes ‘filantropische’ woningbouwverenigingen van de grond, die met geleend kapitaal van de burgerij krotten opkochten om die door nieuwe woningen te vervangen.¹⁰ Zo werd in de Amsterdamse Jordaan na het dempen van de Goudsbloemgracht in 1854 heel wat gesaneerd en zijn er door een aantal bouwmaatschappijen grote woningcomplexen gebouwd, waarbij steeds de namen opduiken van de kapitaalkrachtige Amsterdammers C.P. van Eeghen en mr H.S. van Lennep. Niet overall viel het echter mee om geldschietters te vinden voor deze menslievende initiatieven, ook al werd er een rendement beloofd van vier of vijf procent per jaar. In Delft begon in 1854 de Vereniging Philodemos met de aankoop van zeven krotjes in de omgeving van de Pieterstraat. Die brak ze af om ze te vervangen door vijf nieuwe met daarin ‘ijzeren kribben’, in plaats van vertrouwde bedsteden.

7 Koninklijk Instituut van Ingenieurs, *Verslag aan den koning over de vereischten en inrigting van arbeiderswoningen* (Den Haag 1855) 4-5.

8 Houwaart, *De hygiënisten*, 214.

9 Ibidem, 214-219.

10 C. Schade, *Woningbouw voor arbeiders in het 19de-eeuwse Amsterdam* (Amsterdam 1981) 89-95.

De vereniging beoogde daarmee ‘den mingevoerde arbeidzamen handwerksman eene betere, gezonde en weinig kostbare woning te verschaffen’. De opruiming van nog 22 krotten aan de Bastiaansvest ging haar begroting echter te boven. Ze probeerde daarom dit project aan de gemeente te slijten, teneinde ‘deze broeinesten van zoveel kwaad te vernietigen’; deze ging daar echter niet op in. Na twee jaar moest de vereniging het al opgeven. De nieuwe huisjes waren moeizaam te verhuren. De huren bleken erg hoog en de sociale controle door de vereniging werd door de huurders niet op prijs gesteld. Ook de aandelen van honderd gulden bleken nauwelijks te slijten aan de gegoede medeburgers.¹¹ Een soortgelijke Vereniging tot het Verschaffen van Goede Woningen aan Minvermogenden in het groeiende Schiedam verging het beter. Zij bouwde in een paar jaar tijd bijna honderd woningen op een open terrein aan de buitenhaven.¹²

Ook overheidssteun kwam voor in de 19e eeuw. De gemeente Leiden stelde braakliggend bouwterrein goedkoop beschikbaar aan charitatieve instellingen die arbeiderswoningen wilden bouwen. De gemeente Delft loofde sinds 1860 een premie van f 80,- uit aan particulieren die arbeiderswoningen wilden bouwen welke aan bepaalde kwaliteitseisen voldeden. Van die regeling is slechts eenmaal gebruik gemaakt, omdat de kosten van de kwaliteitseisen aanzienlijk duurder uitvielen dan de premie.¹³ Ook de gemeentelijke verordeningen van vóór de Woningwet bleken goed bedoeld, maar weinig effectief. Zo kreeg Pieter Hasselbach in 1862 een aanzegging van Burgemeesters en Wethouders van Leiden om zijn aan de Langegracht gelegen ‘Hof der 24 huizen’ – waar inmiddels 32 huizen stonden – af te breken of grondig te herstellen. Toen hij die aanzegging naast zich neerlegde, wist de gemeente weinig anders te doen dan aanplakbiljetten te verspreiden waarin de woningen publiekelijk ‘onbewoonbaar en onbruikbaar’ werden verklaard en ‘nadelig voor de gezondheid’. Machtsmiddelen om verder op te treden had ze niet, vooral niet omdat ze de bewoners geen vervangende woonruimte kon bieden. Bij de cholera-epidemie van enige jaren daarna, in 1866, woonden er op dit hofje nog 133 mensen. Het hofje bleek ook toen weer, net als bij de eerdere uitbarstingen, één van de zwaarst getroffen plekken in de stad.¹⁴

Een soortgelijke onmacht blijkt uit een voorval in Delft in 1872, waar de heer Lucas keurig een bouwvergunning aanvraag om enkele huisjes te mogen bouwen op het inpandige terrein de Rode Stek aan de Zuidzijde van de Molslaan. De Gezondheidscommissie keurde het plan af. Ze vond de woningen te klein en de plek ongeschikt voor voldoende toetreding van licht en lucht. Toen de Commissie van Fabricage op voorspraak van de Gezondheidscommissie de vergunning weigerde, bleken de woningen er intussen al te staan. Er bleef weinig anders over dan de eigenaar aan te zeggen dat ze niet bewoond mochten worden.¹⁵ De woningen in kwestie staan er nog. Ze zijn inmiddels fleurig gerenoveerd en twee aan twee samengevoegd.

11 Gemeentearchief Delft, Secretarie-archief, Ingekomen stukken bij de gemeenteraad 1854, Brief van de Vereeniging Philodemus 21 juni; zie ook het Reglement voor de Vereeniging Philodemus en Verslag over de toestand in de gemeente Delft, 1854 en 1855.

12 H. Schmitz, *Schiedam in de tweede helft van de negentiende eeuw* (Schiedam 1962) 118.

13 J.A. de Jonge, ‘Delft in de negentiende eeuw. Van “stille nette plaats” tot centrum van industrie’, *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek* 37 (1974) 145-247, aldaar 183.

14 Gemeentearchief Leiden, Archief commissie voor geneeskundig toezicht, no. 6 en 12, Notulen en bijlagen bij de notulen; verslagen van de Vereeniging voor Verbetering van de Volksgezondheid 1866-1874; verhoren van D.E.C. Knuttel en J.H. Raake voor de Staatscommissie van Onderzoek naar de Arbeidsomstandigheden in 1890, derde afdeling Leiden.

15 Gemeentearchief Delft, Secretarie-archief inv. nr. 771 zwart, Notulen van de Commissie voor Fabricage 9 januari 1872.

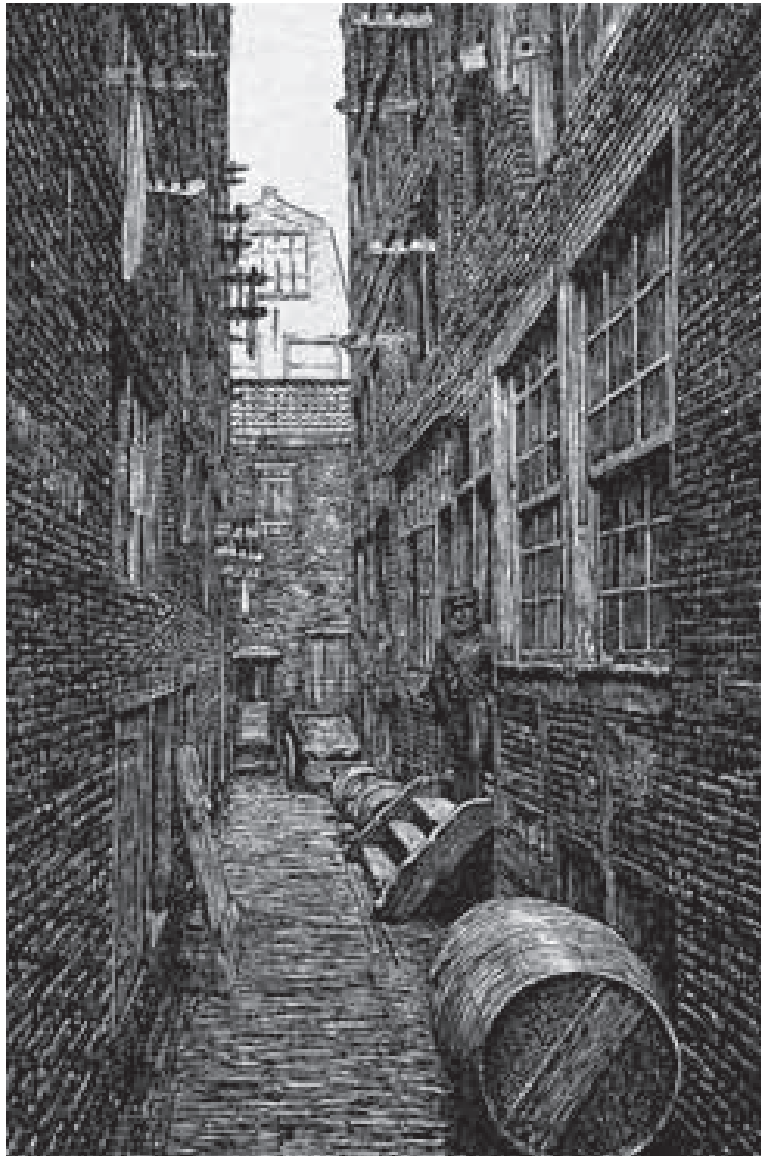


Afb. 2. Aanplakbiljet van de Gemeente Leiden van 26 maart 1863 waarin het 'Hof der 24 huizen' publiekelijk onbewoonbaar werd verklaard. Het hofje zou nadien nog meer dan een eeuw bewoond blijven. Gemeentearchief Leiden, Archief van de commissie voor geneeskundig toezicht.

De woning als bron van alle ellende

Na de cholera-epidemie van 1866 ontstonden in Utrecht, Leiden, Dordrecht, Haarlem en Den Haag verenigingen tot verbetering of bevordering van de volksgezondheid. Daarin verenigden zich verontruste burgers, artsen en – vaak *à titre personnel* – vele raadsleden en burgemeesters om nogmaals, nog gedetailleerder, de huisvesting van de armen te gaan onderzoeken. Zo analyseerde dr H. Snellen van de Utrechtse Vereeniging voor Verbeetering van de Volksgezondheid heel precies het verloop van de cholera-epidemie in de Gasthuissteeg, vlak naast zijn eigen huis. Daar woonden 380 mensen, waarvan er 63 ziek werden en 39 overleden. Bij vorige uitbarstingen was dat minder en in de naastliggende Stevensfundatie, waar soortgelijke bewoners woonden, viel in 1866 slechts één dode. Wat hem nog meer bevreedde was dat er zoveel slachtoffers vielen te betreuren in het rijtje van vier huisjes die net waren opgeknapt

Afb. 3. Tekening van Albert Hahn van het slop aan de Joden Houttuinen voor de brochure 'Krotten en sloppen in Amsterdam' van Louis Hermans, secretaris van de Amsterdamse Bestuurdersbond.



door de Maatschappij tot Verbetering van Woningen, terwijl in de vier huisjes daarnaast, die in erbarmelijke toestand verkeerden, niemand ziek was geworden. Hoe kon dat? De verklaring zat in de drinkwaterpompen, zo wist Snellen te achterhalen. Door de woningen in te delen naar de gemeenschappelijke waterpompen waarvan ze gebruik maakten, kon hij achteraf bijna per dag vaststellen wanneer welke pomp besmet raakte.¹⁶

Ook elders verschoof de aandacht onderhand meer van de woningen naar het drinkwater en de riolering. Het pompwater werd overal aan talloze, achteraf vrij irrelevante, scheikundige analyses onderworpen. Zonder te weten wat men precies zocht, trof men hier wel doel. De aanleg van waterleidingen leidde tot een enorme stap voorwaarts op het gebied van de volksgezondheid, nog voordat men eigenlijk medisch wist waarom. Het succes gaf echter de 'hygiënist' en hun theorie over lucht en licht en kwade dampen sindsdien alleen maar meer autoriteit. Daarmee kreeg het verband tussen wonen en gezondheid bijna spreekwoordelijke

16 H. Snellen, 'Locale uitbreiding der cholera-epidemie, Utrecht 1866' in: *Verslagen van de Vereeniging tot Verbetering van de Volksgezondheid I* (Utrecht 1866).

afmetingen. Zozeer zelfs dat het bijna provocerend klonk toen in 1913 de hoogleraar Gezondheidszorg aan de Universiteit van Amsterdam, R.H. Saltet, zelf een groot ijveraar voor woninghervormingen, in het openbaar relativeerde dat ‘goed gevoede, niet overwerkte, verstandig gekleede mensen, die zich fatsoenlijk gedragen, ook in slechte woningen zeer gezond kunnen blijven’.¹⁷ Het woningvraagstuk was natuurlijk vooral een armoedeprobleem.

Het debat over de ‘woningtoestanden’ in de 19e eeuw heeft zulke mythische proporties aangenomen, dat de vraag hoe slecht die woningen nu precies waren wel eens voorzichtig gesteld mag worden, ook al is dat wel een pijnlijke vraag om te stellen vanuit een gerieflijke, centraal verwarmde woning anno 2001. Wie de overvloed aan woningonderzoeken uit de 19e eeuw nader bekijkt, ontdekt een groot gebrek aan tastbare feiten – bijvoorbeeld over huren, oppervlakte en staat van onderhoud – en een overdaad aan subjectieve oordelen in de schaal goed/matig/slecht. Daarbij was het oordeel over de woning bovendien vaak verweven met een beoordeling van de manier waarop ze bewoond werd, met veel te veel mensen op een kleine ruimte. De onderzoeken gingen in feite meer over woontoestanden dan over woningtoestanden – en dat was een essentieel verschil. Waar dat verschil op neerkwam, kon haast niet plastischer worden uitgedrukt dan met de opmerking van een Amsterdamse arbeidersvrouw die omstreeks 1900 een woningopzichteres liet weten: ‘Ik moet naar een kleinere woning omzien, want mijn gezin wordt te groot’. Een uitspraak die later terecht de titel is geworden van boeiend gedenkboek van Egbert Ottens over de geschiedenis van de Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting van Amsterdam.¹⁸

Een feit is dat in de oud-Hollandse steden de sterftcijfers in de 19e eeuw tot de hoogste van het land behoorden.¹⁹ Dat verklaart ook dat daar het gezondheidsprobleem en de woontoestanden het meest ter discussie stonden, maar of die woonomstandigheden daar echt zo veel slechter waren dan elders in het land is een andere vraag. In dat verband is de conclusie van geneeskundig inspecteur Samuel Coronel over de leef- en werkomstandigheden van Leidse textielarbeiders in 1864 heel opmerkelijk.²⁰ Coronel was een man met een grote kennis van zaken, die een kritische instelling niet ontzegd kon worden, gezien zijn eerdere onderzoeken naar woningtoestanden in Middelburg en Hilversum en zijn aanklacht over de lange werktijden en de omvangrijke kinderarbeid in Leiden. Over de huisvesting van de Leidse fabrieksarbeider was hij echter niet ontevreden. Hij vond dat deze in vergelijking met andere grote steden

in niet zoo ongunstige omstandigheden verkeert. Over het algemeen is zijne woning ruim genoeg en in verhouding tot die ruimte niet duur van prijs [...]. De woningen [...] hebben een geheel eigenaardigen type van bouworde, die herinnert aan de vroegere welvaart van het laatst der zeventiende eeuw, waarin de Leidsche industrie verkeerde. Het zijn meestal woningen van eene verdieping, met kleine klapvensters voorzien, die het licht maar spaarzaam toelaten. De straatdeur geeft toegang tot een eenigszins groot voorhuis, blijkbaar de werkplaats van een vroeger geslacht van handwevers, die thuis werkten, terwijl dit door middel van een glazen deur met het achter- of woonvertrek gemeenschap uitoefent.

17 R.H. Saltet, *Voordrachten over gezondheidsleer* (Haarlem 1913) 221.

18 E. Ottens, *Ik moet naar een kleinere woning omzien want mijn gezin wordt te groot* (Amsterdam 1975).

19 Zie onder meer de ‘biometer’-top-tien in het *Tijdschrift voor geneeskunde* in de jaren 1873-1878, waarin Leiden, Dordrecht en Rotterdam jaarlijks wedijverden om de positie van statistisch ongezondste stad in Nederland.

20 S. Coronel, ‘De Leidsche wolfabrieken en haar invloed op de gezondheid der arbeiders’, *Tijdschrift voor geneeskunde* 8 (1864) 225-239.



Afb. 4. Wasdag op de Waardgracht in Leiden omstreeks 1890. Een grachtje met karakteristieke 17-eeuwse wevershuisjes, dat lange tijd het etiket 'achterbuurt' droeg. In de jaren 1960-1970 ging deze hele buurt onder de slopershamer. Foto Jan Goedeljee, Gemeentearchief Leiden.

De ligging van de woningen vond hij ook niet ongunstig:

De straten of grachten zijn meestal ruim en goed geventileerd. Enkele grachten laten aan zuiverheid wel te wensen over, maar de vrije luchtstrooming vergoedt aan den anderen kant den schadelijken invloed van slechten waterafvoer.

Toch gold Leiden voor de verontruste plaatselijke notabelen als een stad vol mensonterende gribussen en sloppen, grotendeels bewoond door diezelfde textielarbeiders.

Ook de uitkomsten van de landelijke woningtelling van 1899, vlak voor de totstandkoming van de Woningwet, tonen aan dat, cijfermatig gezien, de woontoestanden op het platteland en in provinciesteden in armere delen van het land veel slechter waren dan in de steden in het Westen van het land, waar de discussie het hevigst woedde. Zo was naar de normen van de telling in Leeuwarden 20 procent van de woningen overbevolkt, in Zaandam 18,5 procent en in Enschede en Maastricht 15 procent. In Amsterdam, Haarlem, Dordrecht, Delft, Leiden, Den Haag en Utrecht was dit overal bijna de helft minder, met 8 à 9 procent. Alleen het snel groeiende Rotterdam en Schiedam sprongen er in het Westen uit, met 15 en 20 procent.²¹

21 Sociaal-Technische Vereeniging van Demokratische Ingenieurs en Architecten, *Woningtoestanden in Nederland, bewerkt*

De eerste jaren van de Woningwet

Ook de Woningwet stond oorspronkelijk geheel in het teken van de zorg om de volksgezondheid. De Wet vormde een twee-eenheid met de nu al lang vergeten Gezondheidswet van 1901. Die wet regelde zaken als de instelling van gemeentelijke Gezondheidscommissies, die onder meer de taak kregen om te waken over de openbare hygiëne en de woonomstandigheden. Zo was het aan deze commissies om krotten voor een onbewoonbaarverklaring voor te dragen. Vlak na de totstandkoming van de Woningwet legden de nieuwe commissies grote activiteit aan de dag. In diverse plaatsen – zoals Amsterdam, Rotterdam, Delft en Leiden – begonnen ze aan een ambitieus onderzoeksprogram, waarbij ze duizenden woningen van binnen bekeken en documenteerden. Dat leverde weer een berg statistiek op en een groot aantal woningen die voor een onbewoonbaarverklaring werden voorgedragen. In totaal werden in de eerste tien jaar van de Woningwet dan ook meer woningen onbewoonbaar verklaard dan gebouwd met steun van de Woningwet. Ook bij het rijk viel het volkshuisvestingsbeleid tot 1937 nog onder de afdeling Volksgezondheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en de Inspectie voor de Volksgezondheid was de instantie die ging over de voorschotverlening voor woningwetwoningen.

De Woningwet en de Gezondheidswet van 1901 staan op naam van de sociaal-liberale minister mr. H. Goeman Borgesius. Alom is men het er echter over eens dat het rapport van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen uit 1896 over 'Het vraagstuk der Volkshuisvesting' de basis voor de wet heeft gelegd. Borgesius was bij die vereniging bestuurslid. Het rapport werd echter geschreven door de jonge Amsterdamse advocaat mr J. Kruseman en de Leidse hoogleraren mr H.B. Greven en mr H.L. Drucker. Alle drie kwamen ze uit de kring van 'filantropische' woningbouwers en krottopruimers. Over het werk van die vroege woningcorporaties had het Nut al eerder een inventariserend rapport uitgebracht. Met name voor Greven en Drucker was het woningvraagstuk niet alleen theorie. Zij waren ook oprichters en bestuursleden van de Leidse Vereeniging tot Bevordering van den Bouw van Werkmanswoningen, die zich tot doel stelde krotten op te kopen en stegen te saneren tot huisjes van betere kwaliteit. Ze worstelden in de praktijk herhaaldelijk met de moeilijkheid om bouwvallen tegen een fatsoenlijke prijs in handen te krijgen en vervangende huizen voor zo'n prijs te kunnen bouwen dat ze voor de oude bewoners betaalbaar bleven. Dat was dan ook het voornaamste probleem dat zij met de Woningwet hoopten op te lossen. Greven was bij de opstelling van de wet een van de belangrijkste adviseurs van de minister en Drucker, die in de Kamer zat voor de Vrijzinnig-Democraten, speelde als voorzitter van de kamercommissie tot voorbereiding van de Woningwet zijn partijtje mee. De woninghervormers uit die tijd waren vrijwel allen van sociaal-liberale of vrijzinnig-democratische huize. Zij gebruikten sinds 1899 als spreekbuis het *Tijdschrift voor sociale hygiëne*.²²

De inbreng van bouwkundigen in de discussie was in die dagen nog van zeer bescheiden aard. De Amsterdamse architect J.E. van der Pek, die veel voor de eerste generatie woningbouwverenigingen heeft gewerkt, behoorde hier tot de pioniers. Kort na de totstandkoming van de Woningwet zou een nieuwe generatie woninghervormers opstaan, die deels voortkwam uit de in 1904 opgerichte Sociaal-Technische Vereeniging van Demokratische Ingenieurs en Architecten. Uit deze club van voornamelijk Delftse ingenieurs die met de nieuwe

naar de woningstatistiek van 31 december 1899 (Rotterdam 1906).
22 De Ruijter, *Voor volkshuisvesting en stedebouw*, 62-70.

sociaal-democratie sympathiseerden, zouden diverse directeuren van de nieuwe gemeentelijke woningdiensten voortkomen, zoals ir A. Keppler (Amsterdam), ir P. Bakker Schut (Den Haag) en ir A. Plate (Rotterdam).²³

De eerste grote succesperiode van de Woningwet, 1918-1923

Zoals gezegd liep het met de bouw van woningwetwoningen de eerste jaren van de Woningwet niet bepaald storm. Tot aan het begin van de Eerste Wereldoorlog waren er in het hele land nog geen tienduizend woningwetwoningen gebouwd, om precies te zijn 9.944. In dezelfde tijd werden echter met de nieuwe Woningwet wel 13.624 woningen onbewoonbaar verklaard.²⁴ Tegelijkertijd stagneerde de particuliere bouw, die in die jaren meer dan 95 procent van de woningbouw voor haar rekening nam. In de jaren 1907 en 1908 bedroeg het aantal jaarlijks afgegeven bouwvergunningen in Amsterdam nog niet een kwart van dat uit de periode 1901-1905.²⁵ Dat kwam mede door een crisis bij de hypotheekbanken. Het woningtekort, vooral het gebrek aan goedkope woningen, groeide daardoor alleen maar.

De aanvankelijke scepsis van de sociaal-democraten dat de Woningwet in de praktijk meer leek op een wet om woningen af te breken dan op een wet om woningen te bouwen, had dan ook wel enige grond.²⁶ Het was vooral ondernemer en sociaal-democraat F.M. Wibaut die de grote politieke mogelijkheden van de Woningwet zag en deze tot het uiterste wist op te rekken. Toen hij in 1914 de eerste wethouder voor Volkshuisvesting van Amsterdam werd, begon hij onmiddellijk het '2000 woningenplan' uit de SDAP-propaganda te concretiseren. Breekijzer voor dit plan was de sanering van de joodse wijk Uilenburg op de Oostelijke Eilanden, waar de voorafgaande jaren reeds een flink begin was gemaakt met de sloop van 900 woningen, en een beoogde sanering van de Jordaan. Gezien de grote woningnood besloot de gemeente echter het onbewoonbaar verklaren van woningen voorlopig te staken. Als directeur van de nieuwe Woningdienst trok Wibaut zijn zwager aan, de gedreven woninghervormer A. Keppler. Verder had hij de steun van de nieuwe burgemeester, de vrijzinnig-democraat ir J.W.C. Tellegen, die voordien directeur was geweest van de Dienst Bouw- en Woningtoezicht in Amsterdam.

De omstandigheden waren tijdens de Eerste Wereldoorlog rampzalig. De particuliere woningbouw kwam al snel vrijwel geheel stil te liggen vanwege fors gestegen materiaalkosten en de grote onzekerheid voor investeringen met een afschrijvingstermijn van dertig tot veertig jaar. Daardoor ontstond een acute woningnood, die de regering dwong tot huurwetten om woekerhuren te voorkomen. Dat ontnam de bouwers de laatste animo om aan nieuwe woningen te beginnen. Om de bouw van woningwetwoningen gaande te houden was het rijk wel gedwongen met extra materiaalkosten- en crisisbijdragen te komen. Van huren boven de kostprijs was dus geen sprake meer. Voor elke woning moest er steeds meer geld bij. Toch zag met name Wibaut kans deze nood in een deugd om te zetten. Hij kreeg de gemeenteraad, en vervolgens na veel getrek ook het rijk, zo ver om zijn ambitieuze plannen geheel te financieren.

²³ Ibidem, 142-143.

²⁴ *De Woningwet 1902-1929. Gedenkboek samengesteld bij het 12^{1/2}-jarig bestaan van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw* (Amsterdam 1930) 87 en 146.

²⁵ Ottens, *Ik moet naar een kleinere woning omzien*, 20.

²⁶ Zie de opmerking van J.H. Schaper in *De politieke strijd. Sociaaldemocratisch handboekje voor de verkiezingen van 1913* (Amsterdam 1913) 446.

Sterker nog, gezien de grote nood veranderde hij in 1917 zijn ‘2000-woningenplan’ in een ‘3500-woningenplan’ en bouwde hij voortaan zonder de begeleidende afbraakplannen.²⁷

Buiten Amsterdam deden zich natuurlijk dezelfde problemen voor. Overal rezen in deze jaren dan ook de woningbouwverenigingen als paddestoelen uit de grond. In 1913 waren er 300, in 1920 al ongeveer 1300 – veel meer zouden het er nooit worden. Er was zelfs een wildgroei van verenigingen die nimmer aan bouwen toe zouden komen. Alleen Amsterdam telde destijds al 58 woningbouwverenigingen. En overal troffen zij nu gemeentebesturen bereid hun plannen welwillend te bekijken. Elke stad ontwierp zijn nieuwe woningwetwijken aan de buitenrand van de stad, zoals de Kooi in Leiden en de Wippolder in Delft.

Om de publieke opinie te bewerken manifesteerden de gezamenlijke belangengroepen zich in 1918 in een landelijk Woningcongres, gehouden in het tegenwoordige Paradiso in Amsterdam, waar zij een eisenpakket aan de regering opstelden. Het was een woelige tijd, waarin de oorlog afliep en het spook van de revolutie door Europa waarde. Kort daarop dreigden de eerste verkiezingen onder het algemeen kiesrecht (zonder districtenstelsel) alle politieke verhoudingen op zijn kop te zetten. Het congres had dan ook veel effect. Er kwam een Woningnoodwet, die de bouw van noodwoningen mogelijk maakte. Daarnaast ging de geldkraan voor reguliere woningwetvoorschotten wijd open onder de nieuwe katholieke minister P.J.M. Aalberse, voordien voorman van de Katholieke Sociale Actie, wethouder van Leiden en hoogleraar economie en arbeidsrecht in Delft. In de jaren 1919 en 1920 werd per jaar aan woningwetvoorschotten meer uitgegeven dan de hele voorafgaande periode bij elkaar.²⁸ In 1920 bestond 85 procent van de woningbouwproductie uit woningwetwoningen, ondanks een verdrievoudiging van de bouwkosten vergeleken bij de periode vóór de oorlog. ‘Die woningen nemen ze ons nooit meer af’, schijnt Wibaut gezegd te hebben als reactie op de totale politieke vrijbrief om te bouwen.

Amsterdam was dan ook het grote voorbeeld, in de eerste plaats voor de socialisten. De sleutelrol die de liberale woninghervormers hadden toebedeeld aan het initiatief van gemeenten en woningcorporaties, bleek een welkom geschenk voor de SDAP. Landelijk kwam die partij nog lang niet in de regering, maar in veel grote steden kreeg zij sinds het algemeen kiesrecht wethouders, die graag hun dadendrang wilden tonen. ‘Wie bouwt? Wibaut!’, werd jarenlang de verkiezingsleus van de Amsterdamse SDAP. De volkshuisvesting werd het paradigma van de socialistische gemeentepolitiek. In hun boekje *De gemeente en de volkshuisvesting* uit 1924 stelden Wibaut en Keppler dat de Woningwet veel verder ging dan de liberale woninghervormers ooit bedoeld hadden en dat dit te danken was aan de grote invloed van de groeiende arbeidersbeweging.²⁹ Dat was een vrij creatieve uitleg van de feiten, want bij de totstandkoming van de Woningwet had de SDAP nog nauwelijks een rol gespeeld. Dat Wibaut en zijn partij sinds 1914 een geheel eigen interpretatie aan de Woningwet hadden weten te geven, was echter wel juist.

De volkshuisvesting vormde voor de SDAP een uitgelezen onderwerp om tot politieke resultaten te komen. De praktijk van de Woningwet nodigde als het ware uit tot vruchtbare politieke coalities met de talrijke kersverse protestants-christelijke en rooms-katholieke woningbouwverenigingen, die allemaal stonden te trappelen om voor de eigen kring een straatje te

27 G.W. Borrie, *F.M. Wibaut, mens en magistraat* (Amsterdam/Assen, 1968) 121-125; zie ook Ottens, *Ik moet naar een kleinere woning omzien*, 26-32.

28 *De Woningwet 1902-1929*, 416.

29 A. Keppler en F.M. Wibaut, *De gemeente en de volkshuisvesting* (Amsterdam 1924) 18.

bouwen. Het verschijnsel woningbouwvereniging beperkte zich al snel ook niet meer alleen tot arbeiders. Naarmate de woningnood toenam, groeide ook het aantal bouwverenigingen van middenstanders, militairen en ambtenaren die hun oog lieten vallen op de faciliteiten van de Woningwet.

Maar niet alleen voor politici, ook voor de nieuwe kaste van architecten, stedenbouwers en volkshuisvestingsbestuurders werd Amsterdam het grote voorbeeld voor hoe er met woningwetwoningen naam te maken viel. Architecten als M. de Klerk, P. Kramer en J. Gratama kregen in Amsterdam alle vrijheid om in de nieuwe Spaarndammerbuurt, Van der Takbuurt en elders met de Woningwet zulke opvallende dingen te doen, dat er al snel sprake was van een Amsterdamse School. Daarnaast werd het Uitbreidingsplan Zuid van Berlage uit 1915 een schoolvoorbeeld van moderne stadsplanning. De Woningdienst van Keppler groeide tussen 1915 en 1920 uit van een dienst van 26 tot 222 man. Bestuurders en architecten elders wilden niet achterblijven. Elke stad begon ambitieuze uitbreidingsplannen te formuleren en gemeentelijke woningdiensten in te stellen. In Rotterdam (Spangen) konden architecten als J. Oud en M. Brinkman naam maken, in Haarlem (Tuinwijk) J.B. van Loghem.

Ook internationaal werd Amsterdam toonaangevend op het gebied van woningbouw. Het Internationaal Stedenbouwkundig Congres in 1924 in Amsterdam liep uit op een ode aan Wibaout en Keplers Woningdienst. Buitenlandse gasten vergaapten zich aan Berlages stadsontwerp en aan de tuinsteden Oostzaan en Betondorp (Watergraafsmeer). De ruim opgezette buurten werden tot schoolvoorbeeld van arbeiderswoningbouw verklaard, ook al was de totstandkoming van de tuinsteden in feite een noodgreep geweest omdat in die uithoeken van de stad de bouwgrond in de praktijk het goedkoopst bleek. Onmiskenbaar nam de lobby van nieuwe woningtechnen het roer over van de oude, medisch-geïnspireerde woninghervormers. Tijdens het Woningcongres in 1918 waren de belanghebbenden bij de Woningwet overgegaan tot de oprichting van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw. Dat instituut zou in de jaren daarna uitgroeien tot een invloedrijk netwerk achter de schermen.

De basis voor al deze ontwikkelingen lag in de bouw-hausse van de jaren 1918-1924. De bomen bleven echter niet tot in de hemel groeien. Al in juni 1921 trok minister Aalberse aan de rem. Per circulaire bevroor hij alle verdere woningwetvoorschotten. De particuliere bouw moest opnieuw voorrang krijgen, nu de bouwprijzen weer daalden.³⁰ De particuliere opdrachtgevers werden met premies gestimuleerd hun taak te hervatten. Woningwetwoningen konden alleen nog gebouwd worden als particuliere bouwers aantoonbaar geen activiteiten wilden ondernemen. Het aantal nieuwe woningwetvoorschotten daalde in een jaar tijd met 70 procent. De huren van woningwetwoningen moesten bovendien van de regering omhoog. In een paar jaar namen de particuliere bouwers de woningbouwmarkt weer over. In 1923 kwam, na een politieke crisis over de Vlootwet, H. Colijn als minister van financiën aan het roer. Hij zette een straf bezuinigingsbeleid in om de economische malaise het hoofd te bieden. Na enige ruzie met minister Aalberse werd vanaf 1925 de financiële overheidssteun aan de woningbouw geheel stopgezet. Alleen in geval van krotopruiming kon nog een uitzondering worden gemaakt. Dit zou tot de Tweede Wereldoorlog het beleid blijven. De Woningwet was dus terug bij af. Veel goedkope huurwoningen zijn er sindsdien tot de Tweede Wereldoorlog niet meer gebouwd. Wel veel middenstandswoningen, degelijke huurwoningen, die inmiddels tot de meest gewilde koopwoningen in de populaire prijsklasse behoren. Daarvan werden er in de

30 K. van der Wiel, 'Volkshuisvesting en overheidsbeleid 1914-1924' (onuitgegeven scriptie, Rijksuniversiteit Utrecht 1975).

jaren dertig zoveel gebouwd dat er een fors overschot aan ontstond. Legendarisch zijn nog altijd de verhalen over huisbazen die in die tijd met nieuwe behangetjes tegen elkaar opboden. Ondertussen steeg echter de vraag naar goedkope huurwoningen bij gebrek aan aanbod.

Bijna alle 120.000 vooroorlogse woningwetwoningen zijn dus in enkele jaren tijd gebouwd; ongeveer de helft daarvan staat in de provincies Noord- en Zuid-Holland.³¹ Die woningen waren gewild, maar relatief duur – in feite te duur voor een groot deel van de arbeidersbevolking, zeker in de crisistijd van de jaren dertig. Noodgedwongen haalden veel bewoners van deze niet al te grote woningen dan ook onderhuurders in huis. De vooroorlogse woningwijken veroorzaakten tevens een sociale scheiding in de arbeidersklasse: de nieuwe wijken werden het milieu van de geschoolde, ‘geëmancipeerde’ arbeider, onderwijzer en ambtenaar, terwijl in de oude wijken de werklozen en bejaarden achterbleven en de arbeiders die minder zorgvuldig met hun geld omgingen. Wie in een woningwetwoning woonde, had status, wie in een oudere buurt woonde, werd gaandeweg als ‘sociaal zwakker’ gezien. Dat onderscheid zou generaties lang een grote rol blijven spelen.³²

De oude woningvoorraad: het stiefkind van de Woningwet

Zo’n succes als de Woningwet was voor de nieuwe buurten, zo weinig betekende de wet in de praktijk voor de bestaande woningvoorraad. Omstreeks 1901 bestond de woningvoorraad in de meeste steden in het westen van het land voor ongeveer 85 procent uit particuliere huurwoningen. Ongeveer tweederde daarvan, dat is ruim de helft van alle woningen, werd per week aan arbeidersgezinnen verhuurd. Naar de letter richtte de Woningwet zich ook op deze woningen. Voor het bestrijden van de misstanden op dit gebied was de wet zelfs in hoofdzaak ontworpen. Toch viel het effect van al die instrumenten in de praktijk bar tegen.

Het paardenmiddel in deze strijd was de onbewoonbaarverklaring. In de eerste jaren van de Woningwet werd het middel enthousiast toegepast. In de praktijk zorgde het echter voor veel problemen. Vaak werden de afgekeurde woningen daarna toch weer bewoond. Of ze vielen tot bergplaatsen voor lompen, afval en ratten die ook de omliggende panden in ernstig gevaar brachten. Het grootste probleem waar de gezondheidscommissies tegenaan liepen in hun ijver om woningen af te keuren, was de vraag welk ander onderdak ze de verdreven bewoners dan moesten bieden. Hetzelfde gold voor de bepalingen tegen de overbevolking van woningen. De Woningwet verplichtte verhuurders in dit verband opgave te doen van het aantal bewoners in een bewoningsregister. De gegevens, voorzover ze al werden opgegeven, bleken zo onbetrouwbaar dat het register in 1921 een zachte dood is gestorven.³³

Ook de krotopruiming waar Greven en Drucker bij het ontwerpen van de Woningwet zo sterk aan dachten, bleek in de praktijk een doodlopende straat. Dat bleek al uit de ervaringen met hun eigen vereniging voor de bouw van werkmanswoningen in Leiden, die als een van de eerste officiële erkenning kreeg. Zij dachten toen de krotopruiming grootser te gaan aanvaarden dan men tot dan toe gewend was. In plaats van een slopje te vernieuwen, pakten zij in 1907 een heel labyrint van poortjes en slopjes aan in de beruchte driehoek tussen de Gere-

³¹ *De Woningwet 1902-1929*, 148.

³² Zie onder meer H.A. Diedericks en R.C. van Eyck, ‘Twee Leidse volksbuurten in de dertiger jaren’, *Holland* 11 (1979) 274-296. Dit artikel betreft een vergelijkend onderzoek naar de bewoners van De Kooi en de Haver- en Gortbuurt.

³³ *De Woningwet 1902-1929*, 90.

gracht, Zijdgracht en het Levendaal, met in totaal 116 woningen. Een belangrijk deel van die bouwsels in nauwe stegen dateerde nog uit de wilde stadsgroei van de 17e eeuw. Het plan was die chaos door 48 nette woningwetwoningen te vervangen. Met veel geduld en overreding wist de vereniging de helft van de panden onderhands in eigendom te verwerven. De andere pandjes moesten echter met behulp van de gemeente worden onteigend, doordat de huiseigenaren de prijzen steeds hoger opdreven toen ze van de plannen lucht kregen. Die onteigeningsprocedures bleken veel tijd te kosten. Pas in 1912 kon de vernieuwing een aanvang nemen. Toen de nieuwe woningen er stonden, bleken de huren inmiddels beduidend hoger dan de oude bewoners konden betalen, ondanks de speciale rijksbijdrage. Dat schiep grote problemen bij het innen van de huren. Ondanks haar arbeiderslievende bedoelingen zag de vereniging zich genoodzaakt een aantal nalatige huurders uit hun woning te zetten, om bij de anderen een geregelde betaling af te dwingen.³⁴

Deze ervaringen moedigden niet aan om direct door te gaan met grote saneringsplannen tijdens de woningnood gedurende de Eerste Wereldoorlog. Daarom wierp de vereniging zich, net als andere woningbouwverenigingen, voorlopig maar op nieuwbouwplannen buiten de Singels. Pas in 1934 zou zij de saneringsdraad weer oppakken met de sloop van de beruchte Paradijssteeg en Bouwelouwesteeg in het centrum van Leiden. De eerste plannen had de vereniging daarvoor overigens al sinds 1912 klaar liggen. Kort voor de sloop zou beginnen stortten in 1932 enkele van deze huisjes al spontaan in, zoals het sensatieblad *Het leven* in geuren en kleuren versloeg. De twee straatjes met woningwetwoningen die voor de stegen in de plaats kwamen, kregen als hommage aan de inmiddels overleden pioniers de naam Greven- en Druckerstraat.

Elders waren de ervaringen met krotopruijing weinig beter. In Amsterdam liet de gemeente de sanering niet over aan particulier initiatief, maar pakte deze zelf aan. Daardoor kon ze veel grootschaliger opereren. Zoals we hierboven zagen, begon ze in 1911 met de onteigening van 900 woningen op Uilenburg, waarvan er inmiddels 380 onbewoonbaar waren verklaard. De afbraak daarvan kon pas beginnen nadat in 1916 de eerste vervangende woonruimte in de Transvaalbuurt gereed was. De herinrichting van het gesloopte gebied volgde eerst vele jaren later. Tegelijk met deze plannen voor Uilenburg had de Dienst Publieke Werken echter ook al plannen uitgewerkt om op Valkenburg, in de Jonker- en Ridderbuurt en in de Jordaan meer dan duizend woningen te slopen. Vanwege de woningnood gingen al die plannen voorlopig in de ijskast. Toen in 1927 de normale bouw van woningwetwoningen niet meer mogelijk was, haalde de gemeente Amsterdam het plan Valkenburg er weer uit. In de jaren 1931-1934 kwam vervolgens de Jonker- en Ridderbuurt aan de beurt. Aan de Jordaan kwam men echter tot de Tweede Wereldoorlog niet meer toe, ook al werden daar in de jaren dertig alvast honderden woningen onbewoonbaar verklaard.³⁵

De gemeente Den Haag wilde bij het begin van de Woningwet het oude vissersdorp van Scheveningen rigoureuus aanpakken. In 1911 had zij de eerste schetsen op papier en in 1917 nam de gemeenteraad het besluit de 355 woningen te onteigenen. De procedures daarvan duurden tot 1925. Nadat de verdreven bewoners onder dak gebracht waren, kon uiteindelijk in 1933 de nieuwbouw beginnen.³⁶ Eenzelfde stroperig traject kende de vooroorlogse sanering van de Bagijnestraat en de Raamstraat achter de Spuihaven in Dordrecht.³⁷ Ook Rotter-

34 C. van Heck en P. de Baar, *Honderd jaar sociale woningbouw in Leiden* (Leiden 1991) 61 en volgende.

35 Ottens, *Ik moet naar een kleinere woning omzien*, 93-97.

36 P. Bakker Schut, *De volkshuisvesting te 's-Gravenhage* (Alphen a/d Rijn 1939) 166.

37 R. Smook, *Binnensteden veranderen* (Zutphen 1984) 84; *De Woningwet 1902-1929*, 73.

dam had grote saneringsplannen in de oude stadsdriehoek. Daarvan kwam echter niets tot uitvoering voordat de Duitsers in mei 1940 het probleem overbodig maakten.

Het proces van krotopruijing onttaardde hierdoor overal in zijn tegendeel. De eindeloos uitgestelde saneringen zorgden ervoor dat de aangewezen buurten in snel tempo verloederden. Huiseigenaren aasden alleen nog op de voordeligste onteigeningsprijs en de bewoners, die geen uitweg vonden, kwamen alleen maar verder in de ellende te zitten dan ze al zaten. Fondsen om bestaande particuliere huurwoningen op te knappen en te moderniseren, kende de Woningwet eigenlijk niet. In theorie was het binnen de wet wel mogelijk. Zo kreeg de gemeente Amsterdam in 1917 en in 1921 tweemaal een rijksvoorschot voor de aankoop en vernieuwing van bij elkaar ruim zeshonderd woningen in de Jordaan van de oude filantropische verenigingen Concordia en de Maatschappij voor Volkswoningen. De gemeente nam dat bezit over toen die verenigingen hun bestaan beëindigden.³⁸ De zestig jaar oude woningen moesten toen hoognodig aan de eisen van de tijd worden aangepast. Ook de gemeente Den Haag kocht met rijkssteun 115 hofjeswoningen, die zij verbouwde en gedeeltelijk twee aan twee samenvoegde.³⁹ Maar verder waren er door het hele land nog geen honderd losse woningen die in de eerste vijftig jaar her en der met behulp van de Woningwet werden opgeknapt.⁴⁰ Al het geld dat de overheid in volkshuisvesting stak, ging naar (al of niet vervangende) nieuwbouw. Wel stond het de gemeente vrij om subsidies te verstrekken voor bepaalde verbeteringen. Ook dat kwam voor. Zo gaf de gemeente Arnhem in de jaren twintig subsidie op de aanleg van wc's.

Om verhuurders tot woningverbetering aan te zetten kende de Woningwet wel de aanschrijvingsbevoegdheid. Daarmee konden gemeenten huiseigenaren herstellingen opleggen. Weigerde de huisbaas die uit te voeren, dan kon de gemeente desnoods die ingrepen zelf laten verrichten op kosten van de eigenaar. Van dit middel werd echter alleen gebruik gemaakt om lekkende daken en goten te laten repareren, kapotte rioleringen aan te smeren of instortende gevels te stutten. Kortom om het meest urgente achterstallig onderhoud te vorderen. Dat blijkt uit de statistiek van meer dan honderdduizend aanschrijvingen in de gemeente Amsterdam in de jaren 1924-1928. In deze jaren werd van dit middel druk gebruik gemaakt, omdat de wijzigingen van de huurwetten forse huurverhogingen veroorzaakten, die veel geschillen bij de huurcommissies uitlokten.⁴¹ Werkelijke kwaliteitsverbetering van de woning op langere termijn kon er niet mee worden afgedwongen. Bovendien vormde het algehele overheidsbeleid met de – onvermijdelijke – huurprijsmatiging in de jaren 1917-1927 geen aanmoediging voor huiseigenaren om in oude huurwoningen te investeren. Het meeste effect ging nog uit van het toezicht bij het aanvragen van vergunningen voor verbouwingen. Dan praten we echter wel over huisbazen die al besloten hadden tot een investering. In zulke gevallen kon de overheid eisen stellen bij het verlenen van de vergunning. De meeste verbouwingen, waar de burens geen last van hadden, verliepen (en verlopen) echter zonder vergunning.

De gedachte om particuliere verhuurders financiële prikkels te bieden voor het opknappen van oude huurwoningen was overigens politiek destijds ook niet verkoopbaar, bij links noch bij rechts. Daarvoor had de traditionele uitbater van huurwoningen te weinig maatschappelijk krediet. Bij de arbeidersbeweging hadden huiseigenaren als 'huysjesmelkers' zon-

38 Ottens, *Ik moet naar een kleinere woning omzien*, 52.

39 Bakker Schut, *De volkshuisvesting te 's-Gravenhage*, 153.

40 *De Woningwet 1902-1929*, 149.

41 *Ibidem*, 82.

der meer een slechte naam, maar door de gegoede burgerij en de liberale woninghervormers werden zij evenzeer met grote argwaan bekeken. Beleggen in arbeiderswoningen gold als een weinig chique manier van beleggen. Er waren dan ook weinig echte 'kapitalisten' die zich daarmee inlieten. Het was vooral een geliefde oudedag- en weduwenvoorziening voor kleine winkeliers of timmerbazen, de voorlopers van de huidige projectontwikkelaars. De bakker op de hoek had daarbij een grote voorkeur voor pandjes in de straat achter hem, omdat hij dan de kredietwaardigheid van zijn huurders het best kon inschatten.⁴² Het beleggingsgedrag van deze groep huiseigenaren was inderdaad meer gericht op uitmelken dan op investeren. De verdiende huur stak zo'n huiseigenaar liever in een extra pandje erbij, dan dat hij iets aan onderhoud deed. Hoe bizar de verhouding tussen huuropbrengst en koopprijs in deze branche kon zijn, ontdekte de gemeente Amsterdam in 1910 toen zij drie percelen met oog op sanering voor *f* 450, *f* 700 en *f* 1600 op de veiling aankocht, die in één jaar respectievelijk *f* 252, *f* 228 en *f* 936 aan huur opbrachten.⁴³

Na de Tweede Wereldoorlog: nieuwe flatwijken met veel licht en lucht

Na de Tweede Wereldoorlog brak er nogmaals een tijd van grote woningnood aan. Die buitengewone omstandigheden noopten de overheid opnieuw tot grote bouwijver. Van particuliere woningbouwers was weinig te verwachten. Door nieuwe huurwetten was hun animo aanvankelijk tot vrijwel nul gedaald. Bij de wederopbouwpolitiek van lage lonen en industrialisatie van Nederland werden de belangen van de particuliere verhuurders openlijk opgeofferd aan het kunstmatig laag houden van de woonlasten. Dus werd de Woningwet, die in de crisistijd van de jaren dertig een marginaal bestaan had geleid, weer uit de kast getrokken, net als direct na de Eerste Wereldoorlog, maar nu voor langere tijd. Omdat kostendekkend bouwen bij de gekozen loon- en huurpolitiek vooralsnog onmogelijk was, werd huursubsidie van toen af aan een vast gegeven in het volkshuisvestingsbeleid.

In tegenstelling tot de periode rond de Eerste Wereldoorlog lag nu de regie voor de bouw van woningwetwoningen geheel in handen van het rijk, dat een strakke staatsplanning hanteerde. Gemeenten en woningcorporaties waren inmiddels niet meer dan uitvoerders geworden die hun 'contingenten' kregen toegewezen en via 'wenken en voorschriften' hun krap bemeten vierkante meters per woning mochten bouwen. Het onderscheid tussen de verschillende woningbouwverenigingen werd minimaal en ook over de woningtoewijzing hadden zij nauwelijks meer iets te zeggen. Het was het begin van een bureaucratiseringsproces van de verenigingen, dat zou uitmonden in mammoetfusies in de jaren tachtig en negentig. Alle heil werd verwacht van industriële seriebouw van gestandaardiseerde woningen. Dat begon met portiekflats van drie of vier bouwlagen, later gevolgd door galerijflats van zes tot twaalf hoog, afgewisseld met wat duurdere laagbouw.

De plaatselijke politiek was overal vooral druk met de eigen omvangrijke uitbreidingsplannen en annexaties van de omliggende buurgemeenten. Stedenbouwers en architecten van de nieuwe zakelijkheid, zoals de architectenbureaus Van den Broek & Bakema, Van Eesteren en

42 Zie C. van der Heijden, 'Pandjesbazen als kop van Jut', *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 26 (2000) 190-214; I. Teijmat, 'Huisjesmelkers, een portret van de particuliere huiseigenaar rond 1900', *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 19 (1993) 110 e.v. en K. van der Wiel, *Leidse wevershuisjes* (binnenkort te verschijnen).

43 Ottens, *Ik moet naar een kleinere woning omzien*, 20.



Afb. 5. Een typische woningwetwijk uit de jaren 1960 met veel licht en lucht en krappe, gestapelde woningen. In dit geval de wijk Ommoord in Rotterdam, waar uiteindelijk toch meer hoogbouw kwam dan oorspronkelijk op de tekening was voorzien. Foto Gemeentewerken Rotterdam.

Van Embden, ontwierpen overal dezelfde krappe woningen in dezelfde breed opgezette wijken van licht en lucht, met veel hoogbouw en brede aanvliegroutes, waar inmiddels overal vreemde slingers en drempels in gelegd zijn om de automobilist ervan te weerhouden het gaspedaal ongemerkt tot de bodem in te drukken. Voorbeelden zijn Amsterdam-West, Schalkwijk (Haarlem), Overvecht (Utrecht), Alexanderpolder en Ommoord (Rotterdam), Leiden Zuid-West, Delft Zuid-West, alle opgezet volgens hetzelfde stedenbouwkundig recept van een scheiding tussen wonen, werken, winkelen en recreëren. De nieuwe wijken groeiden qua omvang uit tot satellietsteden met een monocultuur van sociale huurwoningen. In veel gevallen, gedwongen door de haast, met een veel hoger kwantum aan hoogbouw dan in de aanvankelijke plannen was voorzien.⁴⁴ Tegelijk begon men elders in de polder op rijksaanwijzing hetzelfde soort satellietsteden neer te zetten, zoals bij Purmerend, Zoetermeer, Hoogvliet, Spijkenisse en Nieuwegein.

De woningnood was 'volksvijand nummer één'. Alle politieke aandacht ging dus naar het bouwen van nieuwe woningen, en daarbij waren de aantallen eigenlijk het enige dat telde. In 1960 viel het kabinet De Quay twee dagen voor Kerst zelfs over 2500 woningwetwoningen te weinig (drie procent van het bouwprogramma). Toch bleef de politiek het bouwen met financiële steun volgens de Woningwet in principe zien als een tijdelijke aangelegenheid. Het einde van de woningnood werd hardnekkig voorspeld. In 1948 was minister In 't Veld de eerste die zich daaraan waagde. Hij hield het op 1958.⁴⁵ Daarna zouden de verhoudingen weer

44 Zie onder meer H. de Haan en I. Haagsma, *Stadsbeeld Rotterdam* (Rotterdam 1982) 142-144.

45 H. Siraa, *Eén miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening 1940-1963* (Den Haag 1989) 76-77.

worden genormaliseerd. Vooral in de PvdA bestond de vrees dat het te zeer opjagen van de bouwprogramma's kon uitlopen op grote werkloosheid in de bouw na het einde van de woningnood. Regeren was immers vooruitzien, en de jaren dertig lagen nog vers in het geheugen. Telkens echter bleek de woningbehoefte groter dan ooit becijferd.

Vanaf halverwege de jaren vijftig probeerde het rijk ook grote beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen te interesseren voor de woningbouw met directe bouwpremies. Dat bleef echter aanvankelijk nog weinig meer dan een aanvulling op de sociale woningbouw. In 1972 zou de miljoenste naoorlogse woningwetwoning in Nederland worden gebouwd. Pas toen vanaf 1965 het huurbeleid geliberaliseerd werd, kwam er meer variatie in het aanbod. Beleggers kregen belangstelling voor de duurdere huurwoningen. Sindsdien werd ook de bevordering van het eigen woningbezit een politiek issue, onder meer met de uitvinding van de premie-koopwoning in de nieuwbouw en de inmiddels overbekende hypotheekrenteaftrek. Het bankwezen begon de individuele woonconsument te ontdekken en de moderne projectontwikkelaar rook zijn kansen. Het huis op afbetaling werd langzaam, maar zeker, een alternatief voor de duurdere huurwoning.

Dat leidde overigens in de jaren zeventig en tachtig tot een opmerkelijke segregatie op de woningmarkt. De nieuwe koopwoning trof men vooral in de forensengemeenten en woonkernen op het platteland, terwijl in de steden nog steeds de Woningwet de bouwprogramma's bleef vullen. Of zoals het hoofd stedenbouw van de gemeente Leiden, ir Kees Post, het bij zijn afscheid verwoordde:

De PvdA is gekozen door bepaalde mensen, dus spant die partij zich in voor diezelfde mensen. Dat leidt tot het uitsluitend bouwen van woningwetwoningen, waar uitsluitend PvdA-stemmers in zullen komen. Anderen niet, want daar zijn geen huizen voor. Die gaan dus naar Oegstgeest of Voorschoten, waar ze op een andere partij stemmen, die precies hetzelfde spelletje uithaalt met dure woningen.⁴⁶

Pas eind jaren tachtig begonnen de stedelijke overheden zich zorgen te maken over deze zogenoemde 'scheefgroei' van de woningmarkt, die de hogere inkomensgroepen de stad uitjoeg en uitkeringsgerechtigden aantrok. De consequentie om ruimte te gaan maken voor dure koopwoningen in bestaande arbeidersbuurten was echter voor veel plaatselijke politici niet zo makkelijk te verkopen.

De saneringskoorts in oude binnensteden

In 1947 bestond de oude binnenstad van Leiden nog voor 76 procent uit particuliere huurwoningen, vooral daterend uit de 17e en de 19e eeuw. Een aanzienlijk deel daarvan bestond uit arbeiderswoningen.⁴⁷ Verder betrof het veel grotere woningen die in de loop van hun bestaan waren gesplitst in boven- en benedenwoningen om zoveel mogelijk arbeiders te huisvesten. Hetzelfde gold voor de oude binnensteden van Amsterdam (waar 'gestapeld wonen' in de 19e eeuw nog veel algemener werd), Haarlem, Dordrecht, Delft, Hoorn, Alkmaar, Gouda en Schiedam. Het merendeel van die huurwoningen was in bezit van kleine huiseigenaren.

46 R. van Gulick e.a., *Afscheidsbundel voor Kees Post* (Leiden 1988) 8.

47 Uitkomsten van de woningtelling van 1947 in de gemeente Leiden.

Ze stonden vaak al honderden jaren overeind, maar verkeerden door zwaar achterstallig onderhoud, provisorisch verbouwen en chaotisch bewonen in een zorgelijke staat en waren in veel gevallen al in geen vijftig jaar meer aan de nieuwe wooneisen aangepast. Dat bezit stond zwaar onder druk. Volgens de naoorlogse huurwetten werd de huur van die woningen tot 1953 bevroren op het peil van 1940, en de daarop volgende twintig jaar slechts mondjasmaat verhoogd. Daarmee was voor veel kleine beleggers de lol van het verhuren er wel af. Hun enige hoop was nog gevestigd op de grond waarop de pandjes stonden. Hoe meer het verkeer, kantoren en grootwinkelbedrijven hun oog erop lieten vallen, hoe hoger de grondprijzen zouden stijgen. Vroeg of laat zou er een dag komen waarop een koper zich aandiende, die iets met die plek in de binnenstad wilde. Niet alleen de beoogde saneringsbuurten, maar hele binnensteden werden daardoor aan hun lot overgelaten. De gemeente Leiden onderstreepte dat nog eens door her en der in de stad panden aan te kopen of onbewoonbaar te verklaren en dan de ontruiming vanwege de woningnood eindeloos ambtelijk met een half jaar uit te stellen. Dat alles met oog op ‘voorgenomen saneringen’, zonder dat daarover ooit een raadsbesluit genomen was. Vermoedelijk was zij daarin niet de enige.⁴⁸

Alle aandacht ging in de wederopbouwjaren naar de nieuwbouw. Ook in de ogen van de voorlieden van de arbeidersbeweging waren de oude buurten slechts een afgeschreven oude troep, waar zij zich vaak persoonlijk aan ontworsteld hadden. In hun idealen had elke arbeider recht op een flat met douche en een parkeerplaats voor zijn nieuw verworven auto. Een oude buurt werd steeds meer gezien als ‘achterbuurt’, waar niet alleen de huizen ongezond waren, maar ook de bewoners steeds openlijker als ‘onmaatschappelijk’ werden betiteld. ‘Het asociale gezin is in de mode’, schreef *Het Parool* op 26 maart 1954 naar aanleiding van een congres over het onmaatschappelijke gezin, waar onder meer de inschakeling van het maatschappelijk werk bij de heropvoeding van de bewoners van de saneringswijk rondom de Stokstraat in Maastricht aan sociologen en beleidsmakers ten voorbeeld werd gesteld.⁴⁹

Ooit zouden al die oude vervallen buurten moeten worden ‘opgeruimd’, daaraan twijfelden weinig politici in de jaren vijftig. Om op dit probleem voorbereid te zijn en de bouw gaande te houden zo gauw de woningnood op zijn einde liep, stelde minister In ’t Veld in 1953 een commissie in om het krotopruiingsvraagstuk in kaart te brengen – in feite dus om de Woningwet voor zijn oorspronkelijke taak in te zetten. De commissie, onder leiding van J. Bommer, voormalig wethouder van volkshuisvesting van Amsterdam en kamerlid voor de PvdA, kwam in 1957 met aanbevelingen om het vraagstuk van de verouderde binnensteden grondig aan te pakken. Het instrumentarium van de Woningwet diende daarbij uitgebreid en opge-rekt te worden. Zo moesten de gemeenten naar het model van de uitbreidingsplannen voor buitenwijken ook voor hun binnensteden een structuurplan opstellen als raamwerk voor verkeersdoorbraken en bestemmingsplannen voor herinrichting van bestaande buurten. Afbraak en vervangende nieuwbouw dienden in het vervolg als min of meer gescheiden zaken te worden gezien, stelde de commissie voor. Voor elke woning die de gemeente wilde afbre-

48 Gemeentearchief Leiden, Ingekomen stukken Gemeenteraad 1951-1965, onder meer 1951 no. 13 en 67 (8 januari en 8 maart) en 1956 no. 65.

49 Geciteerd door A. Derksen en L. Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914* (Amsterdam 1987) 188. Zo kreeg in Leiden H. Milikowski in 1952 de opdracht de Haver- en Gortbuurt met het oog op de sanering ‘door te lichten op onmaatschappelijkheid’. Met zijn studie *Van woningnood tot sociale sanering* (Assen 1956) en zijn proefschrift *Sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid* (Arnhem 1961) (later herdrukt als *Lof der on-aangepastheid*) zou hij tenslotte uitgroeien tot een scherp criticus van dit hele onmaatschappelijkheidsdenken en zijn toepassing op stadssaneringen.

ken, kon zij de toezegging van een extra woningwetcontingent in een nieuwbouwwijk krijgen. Daarnaast stelde de commissie voor om ten behoeve van de sloop aan gemeenten 80 procent van de verwervings- en sloopkosten in saneringsgebieden te vergoeden en de bewoners een verhuissubsidie te geven.⁵⁰ De voorstellen werden vrijwel ongewijzigd overgenomen en vormden voor de gemeenten een open uitnodiging om op grote schaal tot sloopplannen over te gaan op kosten van het rijk.

Op basis van een landelijk woningonderzoek uit 1956 werden in de daaropvolgende jaren door vele gemeenten 'woningkwaliteitskaarten' gemaakt, in de wandeling ook wel aangeduid als 'krottenkaarten'. In drie kleuren werd daarop aangegeven welke panden als goed (groen), verbeterbaar (geel) of als slooprijp (rood) werden geclassificeerd. Tegelijkertijd begonnen de meeste gemeenten met oude stadscentra met een structuurnota voor hun binnenstad. Delft, Dordrecht, Leiden, Haarlem, Alkmaar, allemaal wilden ze hun regiofunctie versterken en de auto als het vervoermiddel van de toekomst ruim baan geven tot in het hartje van het centrum, waar kantoren, winkelfunctie en parkeerterreinen de hoogste prioriteit moesten krijgen. Wonen in de binnenstad was in feite een afgeschreven zaak. Daarvoor was de grond veel te duur. 'Nieuw leven in Delfts Stadsaderen' kopte de *Delftsche Courant* op 19 maart 1955 over het 'Komplan' van de gemeente, met als onderkop: 'Drastische verjongingskuur eist volgens saneringsplan verdwijning van 1600 van de 4300 woningen in de binnenstad'. 'Er moet ruimte komen voor wegen naar en door de stad en voor parkeerterreinen'. Vrijwel het gehele zuidelijke en oostelijke deel van de Delftse binnenstad zou op de schop moeten en een brede asfaltbaan zou vlak achter de Nieuwe Kerk de binnenstad van zuid naar noord gaan doorsnijden. De grachten behoeften niet te worden gedempt en monumenten bleven 'gespaard', meldde de krant geruststellend. Delft was er als opleidingsstad van moderne architecten en stedenbouwers vroeg bij met de plannen. Dordrecht volgde in 1958 met een 'basis-saneringsplan' waarbij een groot deel van de Landszijde van de stad als slooprijp werd aangemerkt. De gemeente nam zich voor meer dan duizend woningen, waaronder 17 monumenten, af te breken en diverse ruime pleinen aan te leggen en een aantal verkeersdoorbraken te realiseren. 'Het plan getuigt van visie, durf en zin voor realiteit', aldus *De Dordtenaar*.⁵¹

Leiden kwam eind 1961 met zijn 'Wegen- en Saneringsplan'. 'Droombeeld van Leiden', plaatste het *Leidsch Dagblad* van 17 februari 1962 in vette letters boven een paginagrote kaart waarop zwarte asfaltbanen waren getrokken over de Langegracht, de Uiterstegracht en door de Haver- en Gortbuurt. Hele blokken arbeiderswoningen in de binnenstad waren veranderd in donkere vlekken die de geplande parkeerterreinen aangaven. De plannen dienden van Leiden weer 'een stad van allure' te maken. Ook hier stelde de krant tevreden vast dat 'de historische kern rond de Breestraat, het Rapenburg en de Burcht in het plan grotendeels gespaard bleven'. Veel kleinere grachten echter niet. De 'cityvorming' eiste dat het grootste deel van de verkrotte woningen in het noorden en oosten van de binnenstad, waar vroeger de Leidse wevers woonden, plaats zouden maken voor moderne grootschalige kantoren en parkeervoorzieningen. Volgens een ruwe schatting van de plannenmakers was bijna de helft van de zesduizend woningen in de oude binnenstad 'rijp voor de sloop'. Net als in Dordrecht konden de bewoners op een maquette komen kijken hoe het nieuwe Leiden eruit zou gaan zien. In een begeleidend krantje schreef het hoofd van de dienst Volkshuisvesting P.F. Jansen over zijn bespiegelingen tijdens een zondagse wandeling door 'de naargeestige delen van de stad,

50 Rapport *Krotopruiming en sanering* (Arnhem 1957).

51 K. Rouw, *Metamorfosen* (Dordrecht 1990) 15.

waar tien- tot twaalfduizend Leidenaars gehuisvest zijn en vele jonge mensen opgroeien in een geheel vervallen omgeving'. 'Volgens de huidige inzichten zullen de meeste arbeiderswoningen in nieuwe wijken moeten worden gebouwd en zal de door sloop vrijgekomen ruimte een andere bestemming krijgen', zo lichtte hij de bewoners toe.

Haarlem was wat later. Haar structuurplan voor de binnenstad verscheen pas in 1963. De gemeente zette daarin de Kamp, het Stationsplein, het Rozenprieel en de Vijfhoek op de saneringslijst. De Vijfhoek, een oude weversbuurt in het centrum van de stad, met talloze hofjes, is een typisch voorbeeld van de eeuwenoude arbeidersbuurten in de Hollandse binnensteden, die overal in het verdomhokje zaten. Inmiddels 'doen' de gemoderniseerde 17e-eeuwse pandjes er minimaal vier á vijf ton, ook al zijn ze nog steeds te klein om een bankstel in neer te zetten. Het kost nu heel wat verbeeldingskracht om je voor te stellen hoe in de jaren twintig en dertig de armenzorg hier bijna om het huis haar klandizie had en de Gezondheidscommissie een hopeloze strijd aanbond met ratten in kapotte riolen, vocht dat binnenshuis van de muren droop en schimmels in de bedsteden, zoals bij mevrouw Herman in de Korte Doelstraat in 1931, waar voor de weduwe en haar vier kinderen een nieuw onderdak moest worden gezocht toen de woning onbewoonbaar verklaard werd.⁵² In de jaren vijftig stond de buurt er vervelend bij. In de Vlamingstraat, die er nog steeds staat, waren 14 van de 28 woningen onbewoonbaar verklaard. Veel woonhuizen waren in pakhuizen veranderd en vormden een ideaal vestigingsklimaat voor voddendoeren. In de krant klaagde een buurvrouw wat dat allemaal voor ongenode gasten opleverde die een fatsoenlijk huishouden onmogelijk maakten: ratten, torren ('van die grote zwarte'), motten en 's zomers zwermen bromvliegen. Zoals overal in de binnensteden ontvolkte de buurt in hoog tempo. Veel bewoners woonden slechts kortstondig op hetzelfde adres en de gemeente trok daaruit de conclusie dat de buurt bij het einde van de woningnood (die 'voor de deur stond') vanzelf geheel zou leegstromen. De beste oplossing was om van de buurt maar een groot parkeerterrein te maken, vlak achter het warrenhuis van Vroom en Dreesman. Daar kon dan gelijk de weekmarkt gehouden worden.⁵³

Overal droegen de plannen hetzelfde karakter. In het licht van de moeizame vooroorlogse ervaringen waren de ambities niet gering. Den Haag haalde het Spuikwartier overhoop, Schiedam haar oude brandersbuurt en Amsterdam begon aan Kattenburg, de Nieuwmarktbuurt en voor de zoveelste keer met plannen voor de Jordaan. Overal keek men nog steeds met dezelfde blik naar die oude binnenstadsbuurten als de hygiënisten honderd jaar daarvoor; ze werden beschouwd als broedplaatsen van gevaarlijke ziekten, dronkenschap en orde-loos gezinsleven. Dankzij de vooruitgang zou dat echter nu allemaal in een paar jaar tijd met één grote zwaai worden opgeruimd. In de presentatie van de plannen waren de medische beelddspraken niet van de lucht: 'Het stadsorganisme is ziek', schreef directeur ir G. Bijleveld van Openbare Werken in Dordrecht.⁵⁴ Delfts burgemeester D. de Loor had het over 'een rotte kies' die moest worden getrokken, waarmee hij de sanering van de oude plateelbakkersbuurt rond de Pieterstraat bedoelde.⁵⁵ Stedenbouwers waanden zich chirurgen die de stad weer gezond gingen maken.

Overal viel de uitvoering van de plannen fors tegen. De kosten bleken veel groter dan geraamd, de onteigeningen duurden veel langer dan verwacht en de particuliere investeerders

52 B. Speet e.a., *Vijfhoek, Raaks en Doelen* (Haarlem 1995) 78-79.

53 Speet, *Vijfhoek, Raaks en Doelen*, 102-118.

54 Rouw, *Metamorfosen*, 15.

55 *Delftsche Courant*, 28 maart 1959.



Afb. 6. De middeleeuwse Gasthuislaan in Delft omstreeks 1970. De 'rotte kies' uit de binnenstad is ferm getrokken, maar de wederopbouw wilde niet vlotten. Foto Gemeentearchief Delft.

bleven de kat maar uit de boom kijken. Het leven in de afbraakbuurten veranderde voor de overblijvende bewoners in een nachtmerrie. Panden die de gemeente onbewoonbaar verklaarde, kon zij veelal niet onmiddellijk afbreken, omdat dan de belendende percelen zouden instorten. Dus werden ze dichtgetimmerd en de daken moedwillig vernield, om te voorkomen dat ze door krakers opnieuw bewoond zouden worden.

Zo lagen in de tweede helft van de jaren zestig in Delft jarenlang modderpoelen tussen de grachten Molslaan en Gasthuislaan rond de gesloopte Pieterstraat. De gemeente had hier een groot winkelcentrum voor 250.000 klanten gepland, met parkeergarages, waarbij met een schuin oog gekeken was naar de succesvolle Lijnbaan in het na-oorlogse Rotterdam. Ondertussen ontwikkelde de binnenstad echter in hoog tempo en waren de beoogde grootwinkelbedrijven al neergestreken in pas gebouwde winkelcentra in de omgeving, zoals In de Bogaert in Rijswijk. Leiden worstelde in dezelfde periode met de moeizame ontruiming van het gebied rond de Waardgracht en Oranjegracht, waar onder meer twaalf verdiepingen hoge kantoorstorens waren gepland, die er nooit zijn gekomen. Het renteverlies zou de gemeente enkele jaren later tot een officieel faillissement voeren dat haar onder financiële curatele van het rijk bracht.

'Het saneringsplan werkte volgens de formule: zorg dat je door alles wat je wilde aankopen – meestal om te slopen- nieuwe rooilijnen tekende', vertelt ir H.H. Tonkes, voormalig adjunct-directeur Stadsontwikkeling in Dordrecht, aan Kees Rouw in een terugblik op de aanpak van zijn voorgangers. Onteigening 'in het belang van de Volkshuisvesting' was volgens de Woningwet namelijk alleen mogelijk als er een wettelijk goedgekeurd plan aan ten grondslag lag

voor een andere bestemming van de grond. In de praktijk kon de overheid dat met name forceren door een gewijzigd stratenplan te ontwerpen. Was er op de plek van de af te breken woning geen straat gepland, dan was de medewerking van onwillige eigenaren moeilijk af te dwingen. Saneren volgens de Woningwet hield dus haast per definitie in: grootschalig slopen, zodat de discussie over de conditie van de individuele woning weinig ter zake deed. Daar voegt Tonkes nog aan toe:

Het plan was bedoeld om zoveel mogelijk rijkssubsidie binnen te krijgen en niet gebaseerd op hoe een stad zou moeten functioneren. Toen ik in 1967 kwam, was het in Dordrecht een hopeloze toestand met overal grotere en kleinere gaten. De oorspronkelijke structuur was op een groot aantal plaatsen naar de knoppen. Vrijwel niemand durfde te investeren. Dus moest alles door de gemeente zelf worden geëntameerd.⁵⁶

In Den Haag bezorgde het dichtgetimmerde Spuikwartier de gemeente jarenlang kopzorgen omdat verwachte investeringen in het gebied uitbleven. De eerste saneringsplannen voor deze 17e-eeuwse arbeiderswijk van Den Haag dateerden al van de jaren twintig. Bedrijven als de PTT en de KLM zouden er grote kantoren vestigen, maar zagen daar in de crisistijd toch maar vanaf. Direct na de oorlog kwam stadsbouwmeester W.M. Dudok met een visionair plan voor een heel nieuw regeringscentrum. Het kwam echter niet tot uitvoering, onder meer omdat de hoogmoedige architect er geen steen in wilde veranderen. Ondertussen werd het grootste deel van de buurt opgekocht door de particuliere Exploitatie Maatschappij Scheveningen van de zakenman R. Zwolsman. Hij zette de Italiaanse architect Nervi aan het werk om een spectaculaire nieuwe skyline voor Den Haag te ontwerpen, met een kantoortoren van 140 meter hoogte in een vijver. De 17e-eeuwse Nieuwe Kerk mocht er nog net naast blijven staan. Tot aan de Kroon werd er strijd tegen geleverd, totdat Zwolsman er geen brood meer inzag en de inmiddels half gesloopte buurt verkocht aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Dat leurrede enige jaren met '60.000 m² nuttige vloeroppervlakte' aan toekomstige kantoorruimte, totdat het in 1972 het rijk zover kreeg het hele project over te nemen om er alsnog een ministeriepark van te maken.⁵⁷

Overall heerste eind jaren zestig hetzelfde beeld: in Leiden liep de sanering vast op de Waardgracht, in Delft op de Pieterstraat, in Amsterdam strandden de sloopplannen op de Nieuwmarktbuurt, waar grote verkeersdoorbraken vanaf de IJ-tunnel nooit zijn uitgevoerd en waar een voortijdige kantoorkolos als het 'Maupoleum' inmiddels weer is afgebroken. Het woningkwaliteitsonderzoek waarop de sloopplannen gebaseerd waren, bleek achteraf zeer omstreden. De beoordeling was gebaseerd op een puntensysteem van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waarin de waardering van de bewoners geen enkele rol speelde. Verbeterbaarheid was in die tijd een heel relatief begrip. Voor woningverbetering was binnen de bestaande subsidieregels in de jaren zestig slechts een paar duizend gulden per woning te krijgen, nauwelijks genoeg om een douche aan te leggen. Gezien de grote premie op afbraak viel er economisch weinig rendabel te verbeteren. Het kwaliteitsonderzoek diende in de praktijk

56 K. Rouw, *Metamorfosen*, 69. Zie ook A. Faludi en S.L. Hamnett, *Bouwen en plannen in onzekerheid. Case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden* (Alphen aan den Rijn 1978) 101, die hetzelfde beschrijven voor de sanering van Leiden. Onteigening van woningen in saneringsgebieden was onder de oude Woningwet volgens hen in de praktijk vrijwel ondoenlijk zonder nieuw wegen- of stratenplan.

57 G. van Beek en M. van der Mast, *Van ambachtelijk tot ambtelijk. Het Spuikwartier door de eeuwen heen* (Den Haag 1978) 67-74.

vooral om kaalslag en vervangende nieuwbouw te motiveren, zo kritiseerden later gezaghebbende deskundigen.⁵⁸

Omslag in denken en wonen

Met de jarenlange zichtbare mislukking groeide de kritiek van de overgebleven bewoners en de kleine middenstand die haar klandizie uit de binnenstad zag verdwijnen. Daarmee kwam ook een breuk in de aanvankelijk zo eensgezinde plaatselijke politiek. Vooral in de PvdA kwam die omslag in het denken over de oude binnensteden hard aan. De dramatische verkiezingsnederlaag van de partij bij de statenverkiezingen in 1966, waarbij zij ongeveer 20 procent van haar aanhang verloor en de nieuwe PSP en Boerenpartij voor Nederlandse begrippen ongekende winst boekten, zou het begin worden van veel onrust in de socialistische gelederen, ook op plaatselijk niveau. Oude rotten als C. Piena in Leiden, bijgenaamd 'Kees de Sloper', en H.W. Jettinghoff, die in Rotterdam de 19e-eeuwse wijken Crooswijk en Oude Noorden wilde omgooien, moesten het veld ruimen. Ze werden na een paleisrevolutie afgewisseld door een nieuwe generatie politici, zoals Cees Waal in Leiden en Jan van der Ploeg in Rotterdam, die in plaats van het 'opruimen' het 'opknappen' van de oude wijken tot verkiezingsthema maakten. Het choleraspook raakte uitgewoed. Slopen was geen *item* meer om verkiezingen mee te winnen, renovatie en herstel van de woonfunctie in de oude binnensteden wel. De verhoudingen in de plaatselijke politiek polariseerden zó dat het in Leiden en Rotterdam zelfs tot een links 'programcollege' kwam.

Bijna overal keerde de plaatselijke politiek na 1970 op zijn sloopplannen terug. 'Aanpassing aan de menselijke maat en de bestaande omgeving' en 'menging van functies' waren de nieuwe sleutelbegrippen. Als een van de eerste gemeenten herstelde Delft met aanvullende woningbouw het oude grachtenbeeld in de saneringsbuurt. Het gold onder architecten als een voorbeeld van hoe het ook kan. Leiden groef de gedempte Waardgracht weer open als symbool, en herbouwde de gracht met woningwetwoningen in plaats van kantoren. Aan de belendende Oranjegracht werden zelfs enkele aan de sloop ontsnapte krakkemikkige panden met de grootste egrams hersteld en als kroonjuwelen in de gevelrij opgenomen. Dordrecht trok de jonge architect Carl Weeber aan om de gesloopte Bleijenhoek met experimentele woningbouw te vullen. Amsterdam probeerde na de aanleg van de metro de Nieuwmarkt weer zo goed en zo kwaad als het nog kon in de oude schaal te herbouwen.

Veel oude sloopplannen zijn ook nooit meer tot uitvoering gekomen. Zo ging in Amsterdam de voorgenomen sanering van de Jordaan voor de zoveelste keer niet door. In 1973 nam de gemeente een nieuw bestemmingsplan aan, waarin 'buurherstel' het uitgangspunt was. De oude rooilijnen bleven daarin gehandhaafd en de open gaten zouden zorgvuldig met bijpassende nieuwbouw worden ingevuld. Ingrijpende plannen voor de reconstructie van de binnenstad van Alkmaar kwamen nooit verder dan de tekentafel. Ook Haarlem liep in de jaren zestig nog zo zeer achter de feiten aan, dat het daardoor mogelijk bleek ten halve te keren toen in 1973 de bevolking van de Vijfhoek met muziek en een bulldozer de straat op trok uit protest tegen de sloopplannen. De sanering van de binnenstad bleef daardoor hoofdzakelijk

58 H. Priemus, 'Volkshuisvesting en kadaster' in: *Op goede gronden* (Den Haag 1982), een bundel ter gelegenheid van het 150-jarig bestaan van het kadaster, 193-197; Faludi en Hamnett, *Bouwen en plannen in onzekerheid*, 82.

beperkt tot de bouw van drie oogstrelende betonnen parkeergarages aan de Raaks, in de Camp, en op het stationsplein.

Toch ging er veel tijd overheen voor het herstel een aanvang nam. In veel steden kwam dat pas begin jaren tachtig goed op gang. Dat kwam niet alleen omdat de nieuwe inzichten moesten rijpen, maar ook omdat het beleidsinstrumentarium ontbrak om de andere plannen uit te voeren. Herstel en modernisering van oude woningen en woningbouw in open gaten op dure binnenstadsgrond eiste geheel nieuwe subsidieregelingen. Die kwamen met het stadsvernieuingsbeleid van staatssecretaris Schaeffer uit het kabinet Den Uyl in 1973. Dat vond de renovatie- en locatiesubsidies uit. Daarbij had overigens de Woningwet niet afgedaan, want met behulp van deze subsidies kon nu juist ook in de bestaande binnensteden volgens deze wet gebouwd gaan worden. Ook het denken over monumenten nam een belangrijke wending. Niet alleen kerken en dure grachtenpanden kwamen daarvoor in aanmerking, maar ook 'beeldondersteunende' pandjes die op zich weinig kunsthistorische versiering hadden, maar wel, zo ontdekte men, een functie vervulden in de 'belevingswaarde' van de oude stad. Daarmee werd hun herstel subsidiabel. In buurten die nog niet gesloopt waren, stuitte de politiek op particuliere verhuurders die weinig in vernieuwen zagen. De gemeente Rotterdam besloot daarom in een aantal 19e-eeuwse wijken vanaf 1975 tot een grootschalige aankoopactie om zelf de regie van de vernieuwing ter hand te kunnen nemen.

Een belangrijke rol in het veranderde binnenstadsbeleid speelde echter ook het verdwijnen van de traditionele particuliere verhuurder ofwel huisjesmelker, tegelijk met de traditionele bewoners: het arbeidersgezin met vijf of zes kinderen. Wat geen enkele politicus of beleidsmaker in de jaren vijftig voorzien had, was dat de enorme 'gezinsverdunding', samen met de toegenomen welvaart, veel oude woningen een geheel nieuwe jeugd zou bezorgen. Vanaf de jaren zestig begonnen oude afgeschreven huurwoningen in de binnenstad in trek te raken bij jonge starters die toch niet voor een nieuwbouwwoning in aanmerking kwamen. Veel oude woningen veranderden van huur- in koopwoning. Huisbazen wilden graag van hun bezit af om elders hun spaarcenten te beleggen, en banken ontdekten de hypotheekmarkt voor particulieren. Vooral in studentensteden als Leiden en Delft besloten veel jongeren een pandje te kopen en te gaan doe-het-zelven. Het heeft een particuliere investeringsstroom in de oude woningvoorraad op gang gebracht, die voorheen ongekend was. De overheid heeft daar uiteindelijk met nieuwe subsidieregelingen en stadsvernieuwingprojecten gretig op ingespeeld.

Qua comfort en degelijkheid ontbrak er aan de meeste van die oude huurwoningen natuurlijk veel. In veel gevallen zijn ze zelfs bij renovatie vrijwel vanaf de grond opnieuw herbouwd in de oude gedaante, maar inmiddels was dat wel economisch rendabel te maken, zij het veelal met steun van gemeenschapsgeld.

Evaluatie

Veel 17e-eeuwse pandjes die jarenlang op de nominatie stonden voor de sloop, zijn nu gouden monumentjes, die vele tonnen opbrengen, al blijft de woonruimte krap. En tussen die woningen staan tegenwoordig overal nieuwe woningwetwoningen in oude gaten, kleinschalig

59 Gegevens ontleend aan: *Stadsvernieuwing Amsterdam. Veranderingen in de vooroorlogse woningvoorraad. Onderzoek naar de gevolgen van de stadsvernieuwingactiviteiten in de periode 1970-2010* (Amsterdam 1988) 83-87 en de website van het Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.

uitgevoerd binnen de rooilijnen van de bestaande bebouwing. Zo is ook een meer dan vijftig jaar afgeschreven wijk als de Jordaan de afgelopen decennia uiteindelijk fors op de schop gegaan. De wijk is daarbij op het eerste gezicht uiterlijk gebleven wat hij was. Tegelijk is zij echter achter de gevels ingrijpend veranderd. In 1900 woonden daar nog 77.000 inwoners, meer dan in een stad als Leiden. Een eeuw later waren dat er nog maar 18.700. Meer dan 60 procent van de adressen in die buurt wordt inmiddels bewoond door één persoon. Was in 1970 nog meer dan 85 procent van de woningen daar eigendom van particuliere verhuurders, in 2000 had nog slechts 30 procent van de bewoners een ouderwetse particuliere huisbaas. Het eigen woningbezit, dat vroeger in deze wijk vrijwel ontbrak, is de laatste dertig jaar vertienvoudigd tot 17 procent. 42 procent van de huizen is inmiddels sociale huurwoning geworden, door een actief aankoopbeleid met het oog op renovatie. En 1700 woningen zijn de afgelopen dertig jaar nieuw gebouwd of samengevoegd.⁵⁹

De Woningwet heeft dus nog steeds niet afgedaan, maar de woningwetwoning lijkt toch zijn grootste succes achter zich te hebben liggen. Het lot van de geschiedenis wil dat de meest 'ongewenste woontoestanden' inmiddels niet meer gezocht moeten worden in de buurten die er altijd op zijn aangekeken, maar in de woningwetwoningen zelf, en dan met name in de flats uit de grootste succesperiode van de Woningwet, dertig tot veertig jaar geleden. Veel andere woningwetwoningen worden net als hun particuliere voorgangers verbouwd en aangepast aan de eisen van de tijd. Voor een deel zal dat betekenen dat ze gerenoveerd in koopwoningen zullen veranderen, al zal dat nog lang politiek gevoelig blijven liggen.