



1956. De 500.000e na-oorlogse woning wordt in gebruik genomen. Minister Witte spreekt de aanwezigen in de R. van Rijnstraat in Groningen toe

In de tweede helft van de vorige eeuw ontstonden op beperkte schaal woningcorporaties als vorm van particulier initiatief. In 1901 kwam de Woningwet tot stand. Daarmee werden de woningcorporaties erkend door de overheid. Na een trage start maakte de sociale woningbouw in de eerste jaren na de Eerste Wereldoorlog een beperkte bloeiperiode door. Toch bleef de kwantitatieve betekenis ten opzichte van de particuliere bouwnijverheid beperkt. Door een complex van politieke en economische factoren liep het belang van de sociale woningbouw vanaf het midden van de jaren twintig dramatisch terug. In 1939 kwam nog maar 8 procent van de nieuwbouw voor rekening van corporaties en gemeenten. In de Tweede Wereldoorlog kwam de bouwproductie en ook het onderhoud aan woningen vrijwel geheel stil te liggen.

Woningnood

De woningnood was het allesoverheersende probleem na de oorlog. In 1945 stelde de toenmalige minister-president prof. ir. W. Schermerhorn vast dat er jaarlijks ca. 70.000 woningen gebouwd zouden moeten worden om de achterstand binnen 10 jaar in te lopen. Het hoogste aantal dat tot dusver ooit was gebouwd, in 1934, betrof iets meer dan 52.000 woningen. In 1946 werden slechts 1593 woningen gebouwd en zelfs in 1951 bleef het aantal nog steeds beneden de 60.000. Pas in 1957 kwam de jaarproductie boven de 70.000.

De woningnood nam verder toe, ook door het grote aantal huwelijken en de geboortegolf. Zo ook werd volksvijand nummer 1 geboren. Het tekort was zo extreem dat H.M. de Koningin in 1952 sprak van een situatie met 'de eigenschap-

VOLKSHUISVESTING EN WONINGCORPORATIES NA 1 9 4 5

De woningcorporaties bepalen het gezicht van de volkshuisvesting in Nederland. Deze markante positie is in de periode na de Tweede Wereldoorlog verder versterkt. Dit artikel beschrijft in vogelvlucht de ontwikkeling van volkshuisvesting en corporaties vanaf 1945. Het geeft vooral een landelijk beeld. De ontwikkeling in het noorden van het land wijkt daarvan niet wezenlijk af.

Bart Noordewier,

Koos Parie



De eerste Gruno-woningen aan de A. Tasmanstraat te Groningen

pen van een vreselijke, slepende ziekte'. Het was iedereen duidelijk dat er een ongekend grote nieuwbouwproductie op gang moest komen en dat de verdeling van de schaarse woonruimte aan strenge regels onderworpen zou moeten worden. Alle partijen waren het dan ook eens over de noodzaak dat de overheid een sterk leidende en sturende rol in de volkshuisvesting moest gaan spelen. Ook bij de corporaties bestond daar in eerste instantie begrip voor. Maar de overheid schoot ver door met haar regelgeving. Al spoedig klonken uit de kring van de corporaties de eerste protesten tegen de maatregelen die de overheid nam om tot in de kleinste details de activiteiten van de woningcorporaties te regelen. Het zou echter tot 1965 duren voor daar verandering in kwam.

De overheid domineert

Wat als noodwetgeving begon, groeide al snel uit tot een normale gang van zaken. Volkshuisvesting werd een cruciaal politiek onderwerp, er kwam een apart departement en het aantal ambtenaren, zowel landelijk als lokaal, nam zeer snel toe. De positie van de woningcorporaties verzwakte aanzienlijk. In feite waren zij alleen nog op papier opdrachtgever voor grote aantallen woningen, maar de werkelijke zeggenschap lag bij de overheid. De corporaties waren financieel geheel op de overheid aangewezen. Het ging daarbij om exploitatiesubsidies en financiering van nieuwbouw en woningverbetering.

Bovendien hadden de corporaties nauwelijks nog invloed op woonruimteverdeling en de kwaliteitsbepaling van de woningen. Dit alles betekende dat de corporaties van hun achterban vervreemden. Met name door de gemeentelijke woningtoewijzing was van bouwen voor een oorspronkelijke specifieke doelgroep, zoals dat voor de oorlog het geval was geweest en waar een corporatie haar identiteit aan ontleende, geen sprake meer. De Woonruimtetwet van 1947 stond eenvoudigweg niet toe dat corporaties hun woningen uitsluitend aan de eigen leden verhuurden. De schaalvergroting en de toenemende complexiteit van het bouwen en beheren, zowel in technische als in financiële zin, hadden de corporaties volledig overvallen. Van enige professionalisering was bij corporaties nog geen sprake, terwijl de deskundigheid bij het sterk gegroeide ambtenarenkorps juist enorm was toegenomen. Van de kant van de corporaties kwam er in die tijd dan ook weinig weerwoord op de overheersende rol van de overheid. Ondanks de genoemde identiteitscrisis waarin de woningcorporaties verkeerden, verwierven ze in de eerste na-oorlogse periode een niet meer weg te denken plaats in de volkshuisvesting. Vanaf 1947 was het gezamenlijk aandeel van corporaties en gemeenten in de totale bouwproductie vrijwel elk jaar meer dan de helft van het totaal. Tot 1959 bouwden de gemeenten daarvan de meeste woningen, daarna de corporaties. Het gebeurde in die tijd nogal eens dat corporaties weliswaar formeel opdrachtgever waren voor nieuwbouw, maar dat gemeentelijke diensten vrijwel het gehele proces van planontwikkeling, architecten- en aannemerskeuze en directievoering voor hun rekening namen. Materieel waren de gemeentelijke diensten dus veelal de feitelijke opdrachtgever. De corporaties restte soms weinig anders dan het bij oplevering in ontvangst nemen van de sleutel en tenslotte het beheer. Particuliere verhuurders namen de rest voor hun rekening.

Kwantiteit voor kwaliteit

Duidelijk is dat zeker in het begin van deze tijd de hoeveelheid woningen voorop stond. Zo werd in 1956 de 500.000-ste na-oorlogse woning in Kostverloren feestelijk opgeleverd. Minister De Wit kwam er speciaal voor naar Groningen om woningbouwvereniging Gruno met dit feit te feliciteren. Voor discussies over kwaliteit was weinig belangstelling. De omstandigheden waren verre van ideaal: enorme achterstanden, gebrek aan middelen en tekort aan kennis. Wel stelde de regering reeds kort na de oorlog een aantal minimumeisen voor de grootte en indeling van nieuwe woningen op, o.a. in de in 1947 verschenen *'Voorlopige Wensen voor het ontwerpen van meergezinswoningen'*.

Veel van de eerste na-oorlogse woningcomplexen zijn inmiddels drastisch opgeknapt of gesloopt.

Rond de jaren vijftig werd onder meer door de Nationale Woningraad gepleit voor de zogenaamde montagebouw, wat gebaseerd was op allerlei min of meer gerationaliseerde bouwsystemen. Het doel was om met ongeschoolde krachten efficiënter te kunnen werken, om zo een hogere productie te kunnen halen. In het gedenkboek *'75 jaar Maatschappij tot Verbetering van Woningtoestanden'* is beschreven hoe deze Groningse corporatie in feite door de gemeente werd gedwongen tot systeembouw, op straffe van uitsluiting van deelname aan het plan De Wijert.

Aan het eind van de jaren vijftig lag de jaarlijkse bouwproductie boven de 80.000 woningen. De kwaliteit van het wonen kreeg iets meer aandacht, maar beperkte zich voorlopig nog tot de binnenkant van de woningen. Het gemiddelde woningoppervlak werd fors vergroot en veel nieuwe woningen werden voorzien van centrale verwarming.

De Kraanbaan

Maar het bleef in de jaren zestig om grote aantallen gaan. Daarop werden ministers in de Kamer beoordeeld. Het was vooral drs. P. C. W. M. Bogaers, minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid van 1963 tot 1966, die voor een enorm expansief bouwbeleid zorgde. In 1964 werden voor het eerst meer dan 100.000 woningen gebouwd. Efficiency was het sleutelbegrip. Een toenemend deel van de productie werd verplaatst van de bouwplaats naar de fabriek. Deze fabrieksmatige bouw vroeg om grote series, gekoncentreerde eenvormige bouwvormen. In feite was dit de oorzaak van de hoogbouw golf die leidde tot de eentonige hoogbouw wijken. De wens om de bouwkraan zo efficiënt mogelijk te benutten beïnvloedde soms de situering van de bouwblokken. In volkshuisvestingsjargon sprak men wel van *'bouwkraanwoningen'* of *'bouwkraanbaanwoningen'*. Van binnen vaak prima woningen, hoewel helaas wel teveel van hetzelfde.

Bovendien bood deze bouwstrategie ook voor de inrichting van de woonomgeving weinig aardige mogelijkheden. Getoetst aan de opvattingen van vandaag zijn we over dit alles vaak weinig enthousiast en spreken over *'de problemen van de na-oorlogse voorraad'*.

Meer zelfstandigheid

Aan het eind van de jaren vijftig gingen van diverse kanten stemmen op om woningcorporaties ook wettelijk de positie te geven die zij feitelijk verdienden. En dan niet met de bedoeling terug te keren naar de situatie van voor de

oorlog, maar uit te gaan van het feit dat woningbouw een onmisbare faktor voor de gehele woningvoorziening van Nederland was geworden.

Als gevolg van deze politieke en maatschappelijke druk werd in 1958 een staatscommissie geïnstalleerd die een begrip zou worden in volkshuisvestingskringen, de commissie-De Roos. De commissie-De Roos kreeg als opdracht *'de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid voorstellen te doen omtrent maatregelen, die binnen het raam van de thans geldende bepalingen zouden kunnen bijdragen tot versterking van de woningbouwcorporaties ten opzichte van de Overheid en tot bevordering van de verantwoordelijkheid dezer corporaties'*. De commissie-De Roos bracht in 1962 een eindrapport uit dat veel invloed zou hebben op latere beleidsbeslissingen, o.a. in de herziene Woningwet van 1965. Voor de woningcorporaties kon worden gesproken van een nieuwe plaatsbepaling. Belangrijk was dat de financiële afhankelijkheid van de overheid duidelijk werd vermindert. Batige exploitatiesaldi mochten voortaan worden benut om reserves op te bouwen, met als voorwaarde dat ze alleen in het belang van de volkshuisvesting konden worden aangewend. Maar vooral wat betreft de woningvoorziening werden nieuwe doelstellingen geformuleerd.

Verkalkte instituten

Niet langer waren corporaties instellingen die alleen voor leden of beperkt afgebakende doelgroepen bouwden, maar organisaties die zich, met steun van de overheid, sterk maken voor al degenen die zonder hulp niet passend en betaalbaar kunnen wonen. Het groeiend verzet tegen de bureaucratie leidde ertoe dat wettelijk werd geregeld dat woningcorporaties voorrang kregen boven gemeenten bij het bouwen van woningen met geldelijke steun van de overheid. Het aandeel van de gemeenten in de bouwproductie nam daarna sterk af. Vanzelfsprekend waren aan het eind van de jaren zestig met de instelling van een nieuw wettelijk kader de problemen van de woningcorporaties niet opgelost. Meestal was de interne organisatie niet sterk, was de verhouding met leden, huurders en woningzoekenden toe aan een heroriëntatie en liet de kwaliteit van de nieuwbouw veel te wensen over. De benaming *'verkalkte instituten'* die een Tweede Kamerlid van de PvdA voor woningcorporaties gebruikte, loog er niet om. De corporaties kregen een nieuwe kans omdat zij binnen de toenmalige politieke verhoudingen in feite het enige alternatief waren om de volkshuisvesting, waar nog steeds sprake was van gigantische tekorten, gestalte te geven.

Meer aandacht voor kwaliteit

De woningcorporaties storten zich met overgave op hun taak om de bouwproductie hoog te houden. Door een groeiende professionalisering konden corporaties zich steeds beter een plaats verwerven in het gemeentelijk bouwprogramma. Architectenkeuze, planontwikkeling, aanbesteding, toezicht tijdens de bouw, allemaal zaken die voordien vrijwel uitsluitend door de gemeenten werden geregeld, werden opgepakt door de corporaties. In de discussies of de corporaties zich bij de bouw zouden moeten beperken tot huisvesting van bijzondere, economische en maatschappelijk zwakke groepen, namen zij zelf een duidelijk standpunt in: sociale woningbouw omvat de woningvoorziening voor allen die niet of niet goed zijn gehuisvest. Zij willen bouwen voor brede lagen van de bevolking en desgewenst ook in de koopsector activiteiten kunnen ontplooiën. In 1982 bereikte het aandeel van de woningcorporaties een hoogtepunt met ruim 66.000 woningen. Tussen 1970 en 1979 liep de nieuwbouwproductie aanvankelijk sterk op. Het topjaar was 1973 met 155.000 woningen, daarna veroorzaakte de economische recessie een forse daling tot 87.500 nieuwbouwwoningen in 1979. Het aspect kwaliteit kreeg in de jaren zeventig meer aandacht. Duidelijk werd dat teveel de

Entree-architectuur woongebouw Lewenborg

NIEUWSBLAD VAN HET NOORDEN



