

Academische analyse

Raoul de Vries

3694518

Begeleider: prof. dr. T. De Moor

Politiek en maatschappij in historisch perspectief

Augustus 2014

De schaarste keerde het tij

Een vergelijkend historisch onderzoek naar de ontwikkeling van woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië en Nederland in de eerste helft van twintigste eeuw

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Hoofdstuk 1: De eerste initiatieven	6
3. Hoofdstuk 2: Keerpunt: woningbouwverenigingen na de Eerste Wereldoorlog	11
3.1 De gemeenten of de woningbouwverenigingen?	15
3.2 Overige factoren	21
4. Hoofdstuk 3: Keerpunt: woningbouwverenigingen na de Tweede Wereldoorlog	24
4.1 De gemeenten of de woningbouwverenigingen?	29
4.2 Overige factoren	32
5. Conclusie	34
6. Literatuurlijst	38

1. Inleiding

In de jaren negentig van de twintigste eeuw speelden de woningbouwverenigingen een dominante rol binnen de volkshuisvesting Nederland. In vergelijking met andere landen in Europa hadden woningbouwverenigingen in Nederland een exceptioneel hoog aantal sociale woningen in hun bezit. Het aandeel van deze sector lag in Nederland aan het begin van de jaren negentig op 41 procent van de totale woningvoorraad; in vergelijking met andere West-Europese landen lag het aandeel van deze sector doorgaans onder de 20 procent.¹ Van alle Europese landen is het verschil met Groot-Brittannië wellicht het grootst. Terwijl de Nederlandse woningbouwverenigingen rond 1990 een marktaandeel hadden van 75 procent van de totale woningvoorraad binnen de sociale huursector, hadden de verenigingen in Groot-Brittannië minder dan 10 procent in bezit.²

Anders dan in Nederland was de overheid in Groot-Brittannië de belangrijkste verhuurder van sociale woningen. Het grootste deel van deze woningen werd gebouwd en geëxploiteerd door de lokale overheden. De balans in het bezit van sociale woningen tussen woningbouwverenigingen en lokale overheden is, in de jaren negentig in Nederland, bijna het tegenovergestelde van de situatie in Groot-Brittannië.

Om dit verschil tussen beide landen te verklaren is het noodzakelijk om hun historische ontwikkeling nader te bestuderen. In het artikel 'Social rented housing in Britain and the Netherlands: Trends, Trajectories, and Divergence' beschrijven Alan Muire en Hugo Priemus dat de perioden na 1919 en na 1945 belangrijke momenten waren in de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen.³ Alan Muire en Hugo Priemus stellen dat de woningbouwverenigingen in Nederland met name na de Eerste en de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol gingen spelen binnen de sociale huursector, terwijl in Groot-Brittannië niet de verenigingen maar gemeenten een dominante positie bemachtigden.

In dit artikel leggen Alan Muire en Hugo Priemus echter niet uit hoe en waarom tijdens deze twee, schijnbaar, cruciale momenten de woningbouwverenigingen in het ene land zich breed konden ontwikkelen binnen de sociale huursector en in het andere land niet. De vraag die in dit paper centraal staat is: hoe konden woningbouwverenigingen in

¹ Jie Chen, Mark Stephens, Yanyun Man, *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*, Springer (2014), 240.

² Hugo Priemus, 'Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates', *Housing Studies*, Vol. 18, No. 3, 327–351, (2003), 328; en Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', *Housing Studies*, Vol. 16, No 2, 225-242 (Taylor & Francis, 2001), 225.

³ Alan Muire en Hugo Priemus, 'Social rented housing in Britain and the Netherlands: Trends, Trajectories, and Divergence', *Neth. J. of Housing and the Built Environment*, Vol. 9, No. 2. (1994), 109-110.

Nederland zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelen tot de belangrijkste verstrekker van sociale woningbouw, terwijl in Groot-Brittannië woningbouwverenigingen op dit terrein werden overschaduwd door de gemeenten?

Een belangrijk deel van het antwoord op deze vraag kan gevonden worden in de wijze waarop de regeringen in Nederland en Groot-Brittannië waren omgegaan met de woningnood tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog; in beide landen werden diverse politieke maatregelen op het gebied van volkshuisvestingsbeleid genomen om specifieke problemen in de sociale woningbouw te bestrijden, die uiteindelijk bepalend zijn geweest voor de verdere ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in de tweede helft van de twintigste eeuw.

Het doel van dit betoog is om deze politieke maatregelen, in de vorm volkshuisvestingsbeleid, tijdens specifieke momenten in de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen te bestuderen; en daarbij de invloed van dit beleid op de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen te analyseren. In dit stuk is het niet de bedoeling om de totale geschiedenissen van de woningbouwverenigingen in beide landen te beschrijven, maar om twee keerpunten te behandelen; namelijk de woningnood tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog. De verschillen in maatregelen die hierbij worden geanalyseerd bieden vervolgens de gelegenheid licht te werpen op de vraag waarom de woningbouwverenigingen in Nederland en Groot-Brittannië in de tweede helft van de twintigste eeuw zo van elkaar verschilden in hun positie binnen de volkshuisvesting.

De ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in relatie tot het volkshuisvestingsbeleid wordt in dit stuk bestudeerd met behulp van het concept van padafhankelijkheid. Dit concept kan beschreven worden als een proces waarbij historische ontwikkelingen van invloed zijn op de koers van latere gebeurtenissen of keuzes. Bo Bengtsson beschrijft in zijn artikel 'Does History Matter - and how? Path Dependence in Housing' padafhankelijkheid als volgt: 'The general idea behind the concept is that if the historical developments takes one direction at one point in time, certain, otherwise feasible, alternatives paths will be closed - or at least difficult to reach - at a later point.'⁴

Om padafhankelijkheid binnen het kader van de ontwikkeling van volkshuisvesting toe te passen moeten er volgens Bengtsson drie componenten in de analyse worden toegepast.⁵ De eerste component is het tot stand komen van een gebeurtenis of gebeurtenissen bij punt A, waar een 'historisch pad' is gekozen. De tweede component is

⁴ Bo Bengtsson, 'Does History Matter - and How? Path Dependence in Housing', Institute for Housing and Urban Research (IBF, 2007), 7.

⁵ Bo Bengtsson, 'Does History Matter - and How? Path Dependence in Housing', 7-8; zie ook: Peter Malpass, 'Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy', *Housing, Theory and Society*, Vol. 28, No. 4, 305-319 (2011), 310-311.

het besluitvormingsproces bij punt B, waar de gevolgen van de keuzes die bij punt A zijn gemaakt zichtbaar worden. De derde en laatste component is de werkwijze of het mechanisme die de gevolgen van de gebeurtenissen en keuzes bij punt A op het besluitvormingsproces bij punt B verklaart.

Deze drie componenten worden in dit stuk gebruikt om de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen vanuit historisch perspectief te analyseren. Punt A wordt verder gelokaliseerd vanuit de politieke besluitvorming op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid - welke direct of indirect betrekking had op de woningbouwverenigingen - ten tijde van de periode van woningnood na de Eerste Wereldoorlog. Punt B wordt gelokaliseerd vanuit de maatregelen die werden genomen om de woningnood te bestrijden na de Tweede Wereldoorlog. In meer theoretische termen wordt het besluitvormingsproces omtrent het volkshuisvestingsbeleid na de Eerste Wereldoorlog beschouwd als een *critical juncture* en worden de politieke beslissingen tijdens de woningnood na de Tweede Wereldoorlog gezien als een *political focal point*.

Dit onderzoek is relevant omdat het een bijdrage levert aan het debat over de wijze waarop er verandering plaatsvindt bij de ontwikkeling van instituties. Dit stuk laat zien dat de beslissingen die worden genomen ten tijde van crisis niet altijd vanzelfsprekend zijn en dat er specifieke mechanismen op elkaar inwerken in het besluitvormingsproces op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid. Op die manier kan er ook meer licht geworpen worden op de invloed van het volkshuisvestingsbeleid op de ontwikkeling van de woningbouwvereniging binnen de sociale huursector.

De bronnen waarop dit onderzoek is gebaseerd bestaan uit secundaire literatuur. Voor de literatuur over de geschiedenis van Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen wordt met name de werken van Peter Malpass en Wouter Beekers geraadpleegd. Voor de ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid in Nederland en Groot-Brittannië worden de onderzoeken van Ray Forrest, Alan Murie, L. Gerrichhauzen, Hugo Priemus en Jan van der Schaar gebruikt.

Deze literatuur is adequaat omdat de auteurs allen een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek naar de Britse en Nederlandse volkshuisvestingsystemen. Zo zijn Ray Forrest en Alan Murie experts op het gebied van het Britse volkshuisvestingsbeleid en hebben beide uitvoerig onderzoek gedaan naar de geschiedenis van de sociale woningbouw. Ook Jan van der Schaar, Hugo Priemus en L. Gerrichhauzen worden binnen sociaalwetenschappelijke kringen beschouwd als autoriteiten op het gebied van het nationale volkshuisvestingsbeleid in Nederland.

Dit werk is verder opgedeeld in drie stukken. In het eerste deel wordt het ontstaan van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen kort behandeld en dient als een inleidend hoofdstuk in het onderwerp. Daarna zal dieper worden ingegaan op de positie van

de woningbouwverenigingen binnen de sociale huursector ten tijde van de woningnood in de Eerste Wereldoorlog. In het laatste deel wordt de impact van woningnood in de Tweede Wereldoorlog op de woningbouwverenigingen besproken en worden de maatregelen op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid uit 1915-1918 gerelateerd aan het volkshuisvestingsbeleid uit 1945.

2. De eerste initiatieven

In zowel Groot-Brittannië als in Nederland werden de eerste woningbouwverenigingen gevormd in de tweede helft van de negentiende eeuw. De woningbouwverenigingen werden opgericht in reactie op de gezondheidsproblemen onder de minder welbedeelden in de maatschappij. Door de snelle industrialisatie en verstedelijking vanaf 1850 vonden er allerlei problemen plaats op het gebied van volksgezondheid en huisvesting. Deze problemen deden zich eerst voor in de grote steden in Groot-Brittannië, maar later ook in Nederland.

De arbeiders die van het land naar de stad trokken, kwamen terecht in vochtige kelders, bedompte huisjes, in sloppen en stegen waar geen lucht en licht door konden dringen.⁶ Gebrek aan water, wc's en afvoeren, en de onvoorstelbaar hoge graad van woningbezetting werkten het uitbreken van ziekten in de hand. In de literatuur worden de tyfus en cholera-epidemieën en de algemene slechte leefomstandigheden aangeduid als een omslagpunt voor de burgerij in Brittannië en Nederland om iets te doen aan de woonellende, die met name de werklieden en het proletariaat destijds ondervonden.⁷

In zowel Groot-Brittannië als in Nederland trof men, met name in de grote steden, dergelijke woonomstandigheden, aan. In deze context werd de huisvesting van de lagere klassen steeds meer gezien als een belangrijke sociale kwestie.⁸ In de tweede helft van de twintigste eeuw beperkte het ingrijpen van de overheden in beide landen op het gebied van de volkshuisvesting zich echter nog tot het scheppen van juridische mogelijkheden voor de gemeenten en het erop toezien dat de gemeenten hun wettelijke bevoegdheden niet overschreden.⁹

⁶ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land: geschiedenis van de Volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, (Dissertatie Vrije Universiteit 2012; Uitgeverij: Boom (Amsterdam, 2012), 29.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Kathleen Scanlon and Christine Whitehead, *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*, LSE (London, 2008), 32; W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 28-30; Peter Malpass, 'The Discontinuous History of Housing Associations in England', *Housing Studies*, Vol. 15, No. 2, 195-212 (2010), 197; en Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, The Macmillan Press LTD (London, 1982), 23-25.

⁸ J. Van Genabeek en Louise Rietbergen, *De S.D.A.P en de volkshuisvesting: inhoud en resultaten van het sociaaldemocratische volkshuisvestingsbeleid in Nederland (1894-1940)*, Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht (Utrecht, 1991), 5-6; en Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 23.

⁹ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 39 en Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 24.

Het initiatief om het volkshuisvestingsprobleem aan te pakken kwam in eerste instantie niet van de overheid maar vanuit de burgerij. Rond 1850 kwamen in Groot-Brittannië en in Nederland de eerste non/semi-profit woningbouwverenigingen op die zich gingen inzetten voor problemen rondom de volkshuisvesting. De centrale doelstelling van deze eerste initiatieven was om kwalitatief goede woningen aan te bieden voor een betaalbare prijs. De particulieren die zich het lot van de arbeiders aantrokken zorgden voor het kapitaal tegen een lage rente.¹⁰

De eerste woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië waren de 'Society for improving the Condition of the Labouring Classes' uit 1830 en de 'Metropolitan Associations for Improving the Dwelling of the industrious Classes' uit 1841.¹¹ Deze verenigingen werden opgericht door een kleine groep burgers bestaande uit, medici, ingenieurs en juristen. In de jaren zestig van de negentiende eeuw ontstonden steeds meer woningbouwverenigingen die niet alleen werden opgericht door een aantal welgestelde burgers, maar ook door grote fabrikanten die zich begonnen te bemoeien met de huisvesting van hun arbeiders.

Tussen de eerste woningbouwverenigingen waren er bovendien significante verschillen. In het verlengde hiervan stelt Peter Malpass in het artikel 'The Discontinuous History of Housing Associations in England' dat deze organisaties in termen van grootte en commercieel perspectief duidelijk van elkaar varieerden (verschilden).¹² Malpass geeft in dit artikel echter geen exacte cijfers over deze verschillen. Hij beschrijft wel dat met name de 'dwelling companies' - op het gebied van hun woningvoorraad - in omvang groeiden, terwijl de 'charitable trusts' relatief klein bleven.¹³ De onderlinge verschillen illustreren dat de eerste woningbouwverenigingen geenszins een uniform karakter hadden.

De woningbouwverenigingen kunnen in Groot-Brittannië verder verdeeld worden in grofweg drie groepen: 'dwelling companies', 'charitable trusts' en 'public utility societies'.¹⁴ Dit waren allemaal semi- en of non-profit organisaties die zich bezig hielden met de volkshuisvesting in Groot-Brittannië. De 'dwelling companies' werden doorgaans opgericht door grote fabrikanten; de 'public utility societies' en de 'charitable trusts' werden gevormd door de meer welgestelde burgers in de samenleving. De drie groepen worden in dit stuk onder de term woningbouwverenigingen geplaatst.

De woningbouwverenigingen waren het meest actief in Londen; daar werden tussen 1840 en 1914 naar schatting 43 organisaties gevestigd.¹⁵ De meeste woningverenigingen

¹⁰ Zowel in Groot-Brittannië als in Nederland was hier sprake van. Zie: Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 25; en W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 37-38.

¹¹ Stanley D. Chapman, et al., *The History of Working-class Housing: a symposium*, David and Charles: Newton Abbot (London, 1971), 21.

¹² Peter Malpass, 'The Discontinuous History of Housing Associations in England', 198.

¹³ Ibidem.

¹⁴ A.E. Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, Croom Helm (London, 1987), 30-31.

¹⁵ Peter Malpass, 'The Discontinuous History of Housing Associations in England', 198.

bestonden uit lokale samenwerkingsverbanden, waarbij een deel van het kapitaal werd gefinancierd door aandeelhouders die vaak ook toekomstige bewoners werden.¹⁶ In de meeste gevallen werden niet alleen de geldschieters in het bestuur van de woningbouwvereniging betrokken, maar ook de leden (oftewel de huurders).

In dit verband legt Martin Boddy, deskundige op het gebied van Brits sociaal beleid, in zijn boek *The Building Societies* uit dat het bestuur van de eerste woningbouwverenigingen uit het midden van de negentiende eeuw doorgaans werden bemand door functionarissen.¹⁷ Dit waren stafmedewerkers die werden gekozen vanuit de leden van de vereniging. Boddy stelt echter dat zo'n systeem, waarbij de leden actief waren in het dagelijks bestuur, niet heel lang in Groot-Brittannië bleef bestaan.¹⁸ Tegen het einde van de negentiende eeuw verdween deze wijze van bedrijfsvoering. Woningbouwverenigingen werden volgens Boddy rond 1900 grote financiële instituties die bestuurd werden door een professioneel management, waarbij de leden steeds een kleinere rol in het bestuur kregen toebedeeld.¹⁹

In de tweede helft van de negentiende eeuw bouwden de woningbouwverenigingen verder naar schatting 12.500 sociale woningen in Groot-Brittannië.²⁰ Dit besloeg een groot gedeelte van de totale sociale woningvoorraad. Zo werden in dezelfde periode door de gemeentelijke woningbedrijven ongeveer 24.000 sociale woningen gebouwd.²¹ Met andere woorden, in Groot-Brittannië speelden de woningbouwverenigingen binnen de volkshuisvesting geen marginale rol.

Net zoals in Groot-Brittannië werden de eerste woningbouwverenigingen in Nederland opgericht in de tweede helft van de negentiende eeuw. Rond deze periode richtte de gegoede burgerij verenigingen op om arbeiders tegen een redelijke huur goed en gezond te laten wonen.²² In 1852 werd de eerste woningbouwvereniging, genaamd de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse', in Amsterdam gesticht. Vijfentwintig ingezetenen uit de gegoede Amsterdamse burgerij besloten geen hogere rente op hun geld (tweeduizend gulden) te willen ontvangen dan drie procent.²³ In de zichzelf opgelegde limiet van drie procent komt zowel het economische aspect - de kapitaalschietters wensten enig rendement te zien op hun investering - als het sociale aspect naar voren. De vereniging bouwde in 1853

¹⁶ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 25.

¹⁷ Martin Boddy, *The Building Societies*, The MacMillan Press LTD (London, 1980), 8.

¹⁸ Martin Boddy, *The Building Societies*, 8.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Peter Malpass, 'The Discontinuous History of Housing Associations in England', 201.

²¹ Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 18.

²² A. Ouweland en G. van Daalen, *Dutch housing associations: a model for social housing*, OTB Research Institute For Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology (Delft, 2002), 8.

²³ L. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, Van Loghum Slaterus (Deventer 1985), 14.

haar eerste woonblok van achttien woningen. Het Amsterdamse initiatief kreeg spoedig navolging in andere steden.

Net zoals in Groot-Brittannië kunnen de woningbouwverenigingen in Nederland in drie groepen worden opgedeeld: organisaties van belanghebbenden (bouwverenigingen opgericht door leden van de arbeidende klasse), organisaties van belangstellenden (bouwverenigingen opgericht door fabrikanten) en organisaties van de gegoede burgerij.²⁴ De oprichters van de eerste groep, de arbeidersbouwverenigingen, ontstonden uit de vakvereniging. In coöperatief verband streefden zij naar lotsverbetering door middel van het bouwen van eigen woningen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de 'Maatschappij tot Nut van 't Algemeen' en de 'Verenigingen ten behoeven van de arbeidende klasse'.

De tweede groep (organisaties van belangstellenden) kenmerkt zich door zowel ideële als meer zakelijke motieven. Ten eerste schiep de industrieel een band met zijn personeel en daarmee positieve voorwaarden voor een gezond werkklimaat, met minder kans op arbeidsonrust en ziekte. Ten tweede gebeurde dit vaak ook uit een sociale bewogenheid met het lot van de arbeiders.

De derde groep werd opgericht door de gegoede burgerij die met name wilde bewijzen dat met de bouw van arbeiderswoningen een behoorlijk rendement te behalen viel, terwijl tegelijkertijd ook iets gedaan kon worden aan de onhygiënische toestanden in de arbeidersbuurten.²⁵ In dit stuk wordt de term woningbouwvereniging gebruikt om te verwijzen naar deze drie verschillende groepen van woningbouwinitiatieven.

Deze woningbouwverenigingen hadden verder van meet af aan een associatief karakter. Dat wil zeggen dat de burgers zelf het initiatief namen tot de oprichting van sociale bouwondernemingen. De initiatiefnemers zaten daarbij zelf in het bestuur en investeerden hun geld en tijd in de uitvoering van het werk.²⁶ Enkele decennia later, met de oprichting van arbeiderscoöperaties (ten behoeve van het verkrijgen van eigen woningen) werden uiteindelijk ook huurders, oftewel leden, betrokken bij het beleid en de uitvoerende taken van de organisatie. De bestuursleden zouden bij voorkeur timmerlieden, metselaars, smeden of schilders moeten zijn.²⁷

Tegen het einde van de negentiende eeuw groeiden de woningbouwverenigingen in omvang. In 1872 waren er nog maar 34 van dit soort organisaties. In 1899, vlak voor het in werking treden van de Woningwet van 1901, waren het er in Nederland al 112, met in totaal

²⁴ L. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, 15. Zie ook: K. Snel, eds., 'Woningraad Extra', *Volkshuisvesting, corporaties en Woningraad*, nummer 12, Nationale Woningraad (Amsterdam, mei 1980), 4.

²⁵ C.A. Huisman en H. Westra, 'Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties: bewerking van een afstudeerverslag', *RIW - instituut voor volkshuisvestingsonderzoek* (Delft, 1983), 19.

²⁶ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 61.

²⁷ *Ibidem.*, 62.

7746 sociale woningen.²⁸ In deze periode werd er bijna niets gebouwd door de gemeentelijke woningbedrijven waardoor het aandeel van de woningbouwverenigingen binnen de sociale huursector relatief groot was.

Anders dan in Nederland werden de woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië al in de tweede helft van de negentiende eeuw indirect gesubsidieerd door de centrale overheid. De indirecte subsidiëring in Groot-Brittannië verliep op twee verschillende manieren. In de eerste plaats konden de woningbouwverenigingen goedkoop kapitaal lenen van de zogenaamde 'Public Works Loans Commissioners'.²⁹ Een financieel instituut dat in het leven was geroepen door de 'Labouring Classes Dwelling Houses Act' uit 1866; een wet die bepaalde dat leningen voor sociale woningbouw tegen een rente van vier procent geleend moest worden met een afbetalingstermijn van veertig jaar. Dit waren zeer voordelige voorwaarden die destijds niet verschaft konden worden door de commerciële kredietschietters.

In de tweede plaats werden de bouwkavels onder de marktprijs aan woningbouwverenigingen verkocht.³⁰ De gemeenten verkochten deze grond voor een relatief lage prijs vanwege de 'Cross Act'. Een wet die stelde dat kavels, waar voorheen krotten op stonden, gebruikt dienden te worden voor sociale huisvesting.

Directe wetgeving voor de volkshuisvesting bleef echter een lange tijd uit met betrekking tot de sociale woningbouw. De eerste concrete wet op het gebied van sociale woningbouw was de 'Housing of the Working Classes Act 1890'. Deze wet bepaalde de specifieke richtlijnen met betrekking tot het opruimen van krottenwijken en gaf daarbij bevoegdheid aan de lokale overheden om een belangrijke rol te spelen in het voorzien van huizen voor de werklieden en het proletariaat.³¹

Hoewel de 'Housing of the Working Classes Act 1890' het voor gemeenten makkelijker maakte om sociale woningen te bouwen, was er nog geen financiële assistentie vanuit de centrale overheid. Om die reden bouwden het overgrote deel van gemeentelijke woningbedrijven in Groot-Brittannië tot aan 1909 bijna geen woningen.³² Ondanks het gebrek aan financiële ondersteuning hadden de gemeentelijke woningbedrijven door deze wet uit 1890 een kleine voorsprong op de woningbouwverenigingen als het gaat om het realiseren van nieuwe sociale woningen. Een concrete wet die de financiële ondersteuning en regelgeving op het gebied van sociale woningbouw voorschreef kwam daarentegen pas in de loop van de twintigste eeuw tot stand.

²⁸ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, SDU Uitgevers (Den Haag, 2002), 55.

²⁹ A.E Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, 31.

³⁰ Ibidem., 32.

³¹ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 25-26.

³² Ibidem.

Anders dan in Groot-Brittannië het geval was werden de Nederlandse woningbouwverenigingen in de tweede helft van de negentiende eeuw niet door de overheid ondersteund. De rol van de overheid bij de sociale woningvoorziening was tot de Woningwet van 1901 uiterst bescheiden en bestond vrijwel uitsluitend uit kaderwetgeving met betrekking tot gemeentelijke verordeningen en openbare gezondheidszorg.³³

De wetten die er in Nederland waren hadden betrekking op de lokale overheden en gingen met name over de regelgeving omtrent het bouwen van (particuliere) sociale woningen. De rol van woningbouwverenigingen in de sociale huursector werd niet volledig genegeerd door de overheid, maar een concrete wet werd nog niet geformuleerd. Pas in het begin van de twintigste eeuw kwam een dergelijke wet tot stand met de Woningwet van 1901.

De ontwikkeling van woningbouwverenigingen vanaf 1850 tot 1900 laat zien dat verenigingen in zowel Groot-Brittannië als in Nederland niet significant van elkaar verschilden. In beide landen waren woningbouwverenigingen vanuit een soortgelijke sociaaleconomische context ontstaan, waarbij hun doelstellingen niet van elkaar afweken. In beide landen hadden de woningbouwverenigingen als doel om betaalbare, maar vooral kwalitatief goede woningen beschikbaar te stellen aan de arbeidende klasse. Ook de financiële en de organisatorische vorm van de verenigingen kwamen grotendeels overeen. Enkel de ondersteuning vanuit de centrale overheid wijkt enigszins af. Op dit vlak werden de Britse woningbouwverenigingen al vanaf 1860 ondersteund terwijl de Nederlandse verenigingen pas in het begin twintigste eeuw door de overheid zou worden bijgestaan.

Gezien de overeenkomsten van de woningbouwverenigingen in beide landen in de tweede helft van de negentiende eeuw is het des te meer opmerkelijk dat in de jaren na de Eerste Wereldoorlog de woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië uiteindelijk een zeer kleine rol zouden gaan spelen in de sociale huursector, terwijl in Nederland de verenigingen hierin juist steeds belangrijker werden. In de decennia na de Eerste Wereldoorlog bouwden en beheerden de woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië ongeveer vier procent van alle sociale woningen. Het percentage in Nederland lag in dezelfde periode daarentegen op tachtig á negentig procent. Een enorme discrepantie die om verdere uitleg vraagt.

Een belangrijk keerpunt in de ontwikkeling van woningbouwverenigingen in beide landen was de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog. In deze periode werden er op politiek niveau beslissingen genomen die, zoals we zullen zien in het volgende deel van dit werk, grote invloed hadden op de rol die de woningbouwverenigingen in beide landen uiteindelijk konden spelen in de sociale huursector.

³³ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 52.

3. Keerpunt in het begin van de twintigste eeuw

Het ontstaan van de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog was een cruciaal moment in de sociale huursector in zowel Nederland als Groot-Brittannië. Tijdens de Eerste Wereldoorlog nam de particuliere woningbouw als gevolg van materiaalschaarste, gebrek aan kapitaal en hoge bouwkosten in beide landen sterk af.³⁴ Er ontstond een groot tekort aan woningen en de huurprijzen dreigden daardoor flink op te lopen. De markt voor nieuwbouw zakte praktisch geheel in en de nieuwbouw die wel werd gepleegd werd onbetaalbaar.³⁵ In die omstandigheden moesten de overheden wel ingrijpen in de bouw en exploitatie van de volkshuisvesting.

De woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog bleek ook een belangrijk keerpunt in de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen, omdat deze crisis leidde tot politieke beslissingen op het gebied van volkshuisvestingsbeleid; hierbij werd expliciet een keuze werd gemaakt ten aanzien van de gewenste organisatievorm met betrekking tot het herstel van de sociale woningbouw.

De manier waarop de regeringen in beide landen ingrepen om de woningnood te bestrijden verschilde nogal. In Groot-Brittannië nam de regering de woningbouw zelf ter hand, terwijl in Nederland woningnood werd bestreden door de woningbouwverenigingen in te schakelen.³⁶ De keuze voor de gewenste organisatievorm van sociale woningbouw werd duidelijk afgespiegeld in de specifieke wet- en regelgeving, subsidies en financiering die de overheden in beide landen tijdens, en na, de Eerste Wereldoorlog implementeerden.

De regering in Groot-Brittannië probeerde te woningnood te bestrijden door de gemeentebesturen nieuwe woningen te laten bouwen. De gemeentelijke woningbedrijven kregen, in het kader van de wederopbouw van de woningbouw na de Eerste Wereldoorlog, de opdracht om minimaal 500.000 sociale woningen te bouwen.³⁷ Op basis van de 'Housing and Town Planning Act 1919' werden subsidies verstrekt aan gemeentelijke woningbedrijven om de bouw van nieuwe woningen te financieren.³⁸

³⁴ Voor de naoorlogse situatie in Nederland zie: W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 137; A. Ouwehand en G. van Daalen, *Dutch housing associations: a model for social housing*, 10; en Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 60. Voor de situatie in Groot-Brittannië zie: A.E. Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, 54-55; en Michael Harloe, *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe & America*, Blackwell Publishers (Cambridge, USA, 1995), 80-81.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 137-138.

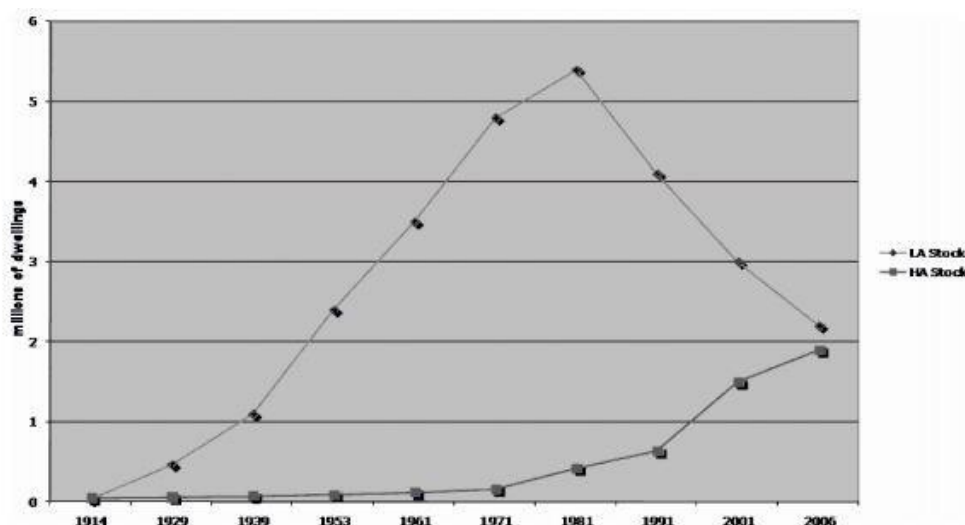
³⁷ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919: a re-examination of the introduction of state-subsidized housing in Britain', *Planning Perspectives* 15, 377-391 (Taylor & Francis 2000), 381.

³⁸ Hugo Priemus en Alan Murie, 'Social Rented Housing in Britain and the Netherlands: Trends, Trajectories, and Divergence', 109.

In de 'Housing and Town Planning Act 1919' werd ook de steun van de centrale overheid vastgelegd voor de woningbouwverenigingen; de subsidies die de woonbouwverenigingen verworven waren echter een stuk minder voordelig. De woonbouwverenigingen hadden slechts recht op dertig procent subsidie op de rente van het geleende bedrag.³⁹ Daarbij werd alleen een deel van het kapitaal (75%) aan de woonbouwverenigingen geleend, de rest van de som moest zelf worden bekostigd. Dit betekende dat het voor de woonbouwverenigingen, in vergelijking met de gemeentelijke woningbedrijven, moeilijker was om de bouw van sociale woningen te financieren.

Het gevolg hiervan was dat er veel minder sociale woningen door woonbouwverenigingen werden gebouwd. In de twintig jaar na de Eerste Wereldoorlog werden door de gemeentelijke woningbedrijven 1.3 miljoen sociale woningen gebouwd, terwijl de woonbouwverenigingen in dezelfde periode slechts 50.000 woningen bouwden.⁴⁰ Figuur 1 laat nader zien hoe de groei van gemeentelijke woningbedrijven na de Eerste Wereldoorlog steeds meer toeneemt ten opzichte van woningbouwverenigingen.

Figuur 1: Sociale woningvoorraad in Groot-Brittannië, 1914-2006. Bron: Malpass (2000). *LA= Local authorities, HA= Housing Associations.*



De implementatie van de 'Housing and Town Planning Act 1919' had, met andere woorden, een grote impact op de rol die de Britse woningbouwverenigingen speelden in de sociale huursector in de periode na de Eerste Wereldoorlog. Dat deze wet bepalend is geweest voor de ontwikkeling van woningbouwverenigingen wordt tevens onderkend door Peter Malpass, hoogleraar Sociaal Beleid en deskundige op het terrein van

³⁹ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 233.

⁴⁰ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 379.

volkshuisvestingsbeleid. In zijn onderzoek naar de ontwikkeling van de volkshuisvesting in Groot-Brittannië aan het begin van twintigste eeuw beargumenteert hij dat de totstandkoming van de 'Housing and Town Planning Act 1919' gezien kan worden als een keerpunt in de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen.⁴¹

De reden dat de verenigingen, in tegenstelling tot de gemeentelijke woningbedrijven, kwantitatief gezien weinig impact konden maken op de volkshuisvesting in Groot-Brittannië na de Eerste Wereldoorlog kwam - zo beargumenteerd Malpass - doordat deze wet uit 1919 het voor de verenigingen uiterst moeilijk had gemaakt om tegen gunstige voorwaarden kapitaal van de overheid te lenen.⁴² In het verlengde hiervan stelt Malpass dat de 'Housing and Town Planning Act 1919' uiteindelijk bepalend is geweest voor de marginale rol die de woningbouwverenigingen in de loop van twintigste eeuw hadden gespeeld binnen de sociale huursector.⁴³

Anders dan in Groot-Brittannië werd de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog in Nederland bestreden door voorschotten en subsidies te verstrekken aan woningbouwverenigingen. De Nederlandse regering koos voor een corporatief sociaal beleid en wilde de woningtekorten bestrijden door de inzet van de woningbouwverenigingen.⁴⁴ De consensus binnen de politiek was dat de non-profitsector de falende particuliere sector diende te vervangen.⁴⁵ In de loop van de oorlog werden er verschillende steunmaatregelen genomen om deze verenigingen te ondersteunen in de bouw van nieuwe sociale woningen.

In de eerste plaats werd de vaste rente op leningen voor sociale woningbouw verlaagd: de zogenaamde rentevoetbijdrage van 1915.⁴⁶ Sinds het begin van de oorlog was de rente sterk gestegen, waardoor de huren van nieuwbouw werden opgestuwd. De rentevoet bijdrage was bedoeld om het huurverhogend effect van alleen de rentestijging te compenseren. Door de rentevoetbijdrage konden woningbouwverenigingen makkelijker hun financiële verplichtingen nakomen.

In de tweede plaats werden de woningbouwverenigingen ondersteund door de leningen voor sociale woningbouw goedkoper te maken; dit werd gedaan door de

⁴¹ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 377; zie ook: Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 232; en Peter Malpass & Ceri Victory, 'The modernization of Social Housing in England', *International Journal of Housing Policy*, Vol. 10, No. 1, 3-18 (2010), 7.

⁴² Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 389; dit argument wordt tevens gearticuleerd door Hugo Priemus en Alan Murie, zie: Hugo Priemus en Alan Murie, 'Social Rented Housing in Britain and the Netherlands: Trends, Trajectories, and Divergence', 109.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 137.

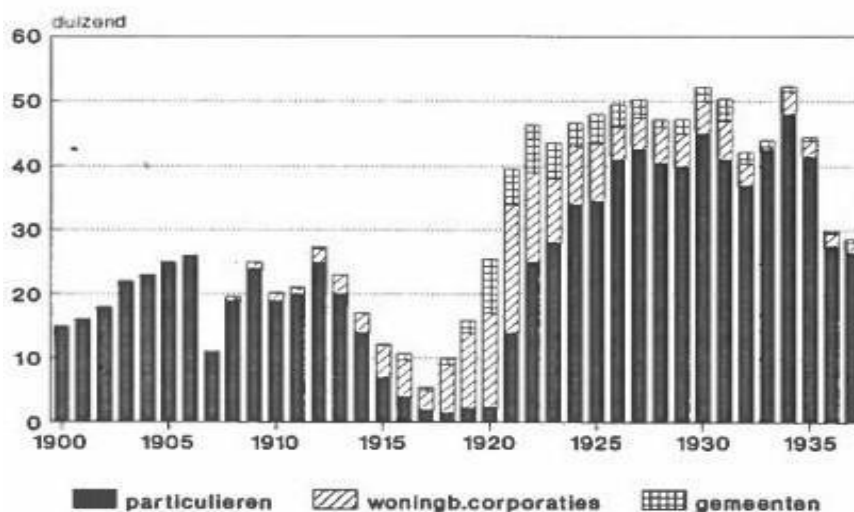
⁴⁵ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 63.

⁴⁶ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, Delftse Universitaire Pers (Delft, 1987), 83.

aflossingstermijn te verlengen van vijftig naar vijfenzeventig jaar.⁴⁷ In de derde plaats kon de regering met een nieuwe Woningnoodwet gemeenten verplichten woningbouwverenigingen te steunen of, als het niet anders kon, zelf te gaan bouwen.⁴⁸ Tussen 1914 en 1918 verstrekke de regering in het kader van de Woningwet meer dan een miljoen gulden aan leningen en nog eens een half miljoen aan subsidies.⁴⁹ De genoemde maatregelen illustreren dat de overheid duidelijk de prioriteit gaf aan de woningbouwverenigingen in de wederopbouw van sociale woningen na de Eerste Wereldoorlog.

De steunmaatregelen aan de verenigingen hadden uiteindelijk succes: het aantal woningbouwverenigingen steeg in deze periode van 300 in 1914 tot bijna 1350 in 1922.⁵⁰ In enkele jaren na de oorlog werden er veel nieuwe woningbouwverenigingen opgericht met een gemiddelde bezitsgrootte van 25 woningen.⁵¹ In deze periode werd negentig procent van alle sociale huurwoningen gebouwd door de woningbouwverenigingen en slechts vijftien procent door de gemeenten.⁵² Figuur 2 illustreert deze ontwikkeling met behulp van een diagram. In deze diagram wordt verder aangetoond dat de woningbouwverenigingen de belangrijkste speler waren op het gebied van de volkshuisvesting in de jaren direct na de Eerste Wereldoorlog.

Figuur 2: Sociale woningvoorraad in Nederland, 1900-1935. Bron: J. van Genabeek (1990).



Dit is een opmerkelijke ontwikkeling gezien het feit dat woningbouwverenigingen na de invoering van de Woningwet nauwelijks woningen hebben gebouwd. Op basis hiervan

⁴⁷ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 137- 138.

⁴⁸ Ibidem., 138.

⁴⁹ Ibidem., 139.

⁵⁰ A. Ouweland en G. van Daalen, *Dutch housing associations: a model for social housing*, 10.

⁵¹ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 85.

⁵² Ibidem.

kan gesteld worden dat het ingrijpen van de overheid in de bouwproductie van woningbouwverenigingen op z'n minst invloed heeft gehad op de rol die deze verenigingen in de sociale huursector speelden (in de periode na de Eerste Wereldoorlog) en was in die zin een keerpunt in de ontwikkelingen van deze verenigingen.

In dit verband spreekt J. van der Schaar, hoogleraar Bouwkunde en expert op het gebied van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, in zijn boek *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid* over de Eerste Wereldoorlog als een belangrijke omwenteling voor de woningbouwverenigingen.⁵³ De positie van de woningbouwverenigingen was, volgens Schaar, in deze periode aanzienlijk veranderd. Woningbouwverenigingen ontwikkelden zich 'van middel tot huisvesting der krotbewoners tot instrument om het algemene woningtekort te leningen.'⁵⁴ Op basis hiervan beargumenteert Schaar dat zonder de Eerste Wereldoorlog deze sector vermoedelijk veel minder snel tot ontwikkeling zou zijn gekomen.⁵⁵ Met andere woorden, de Eerste Wereldoorlog kan beschouwd worden als een kritisch omslagpunt in de ontwikkeling van woningbouwverenigingen in Nederland.

De maatregelen die de overheden in Groot-Brittannië en Nederland namen om de woningnood te bestrijden hadden, zoals hierboven is beschreven, grote impact op de woningbouwverenigingen; met name op de productie en exploitatie van sociale woningen. Ter vergelijking, in Groot-Brittannië werden de verenigingen na de Eerste Wereldoorlog op dit gebied overschaduwd door de gemeentelijke woningbedrijven, terwijl de verenigingen in Nederland daarentegen de overhand kregen in de woningbouw binnen de sociale huursector.

Om dit keerpunt in de ontwikkeling van woningbouwverenigingen in beide landen beter te begrijpen is het nuttig om het politieke debat rondom het nationale volkshuisvestingsbeleid aan het begin van de twintigste eeuw nader te bestuderen. Hierbij kan de volgende vraag worden gesteld: waarom ging in het ene land (Groot-Brittannië) de keuze uit naar de gemeentelijke woningbedrijven en in het andere land (Nederland) naar de woningbouwverenigingen als oplossing voor de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog?

⁵³ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, Delftse Universitaire Pers (Delft, 1987).

⁵⁴ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 88.

⁵⁵ Ibidem.

3.1 De gemeenten of de woningbouwverenigingen?

De politieke voorkeur voor de gemeentelijke woningbedrijven kwam in Groot-Brittannië voor het eerst duidelijk tot uiting in het zogenaamde 'Wartime Subsidy Debate' tijdens de Eerste Wereldoorlog. Dit debat ging bij uitstek over de wijze waarop de sociale woningbouw hersteld zou moeten worden na de oorlog. De Eerste Wereldoorlog had enorme economische schade aangebracht in Groot-Brittannië met als gevolg gebrek aan materiaal, aan kapitaal en hoge bouwkosten.⁵⁶ Hierdoor nam het aanbod van betaalbare woningen snel af. Als reactie op deze ontwikkelingen ontwikkelde de regering een naoorlogse subsidie plan om de sociale woningbouw te herstellen.

De doelstelling was om binnen drie jaar een half miljoen woningen te bouwen met behulp van subsidies. De vraag was echter welke gouvernementele of non-gouvernementele instituties de verantwoordelijk zouden moeten nemen voor het bouwen en exploiteren van nieuwe sociale woningen.⁵⁷ Achteraf gezien blijkt dat er uiteindelijk is gekozen voor de gemeenten, maar dat was rond 1916 nog volstrekt onbepaald. In het verlengde hiervan stellen sommige auteurs, zoals Martin Daunton (hoogleraar Moderne Geschiedenis aan Universiteit van Cambridge), dat vóór de oorlog de gemeentelijke woningbedrijven slechts werden gezien als een van de mogelijke instellingen die de volkshuisvesting op grote schaal zou kunnen organiseren.⁵⁸

Hoewel de gemeenten onder verschillende wetten, zoals de 'Working Class Act van 1885, de 'Housing of the Working Classes Act' van 1890 en onder de 'Housing and Town Planning Act van 1909 al diverse bevoegdheden kregen toegekend om sociale woningen te bouwen en beheren, waren de gemeenten (in eerste instantie) uiterst terughoudend om verplichtingen aan te gaan op het gebied van volkshuisvesting.⁵⁹ Bovendien hadden de gemeentelijke woningbedrijven de decennia voor 1914 bijna geen sociale woningen gebouwd op grote schaal. Op basis hiervan heerste er, tijdens de 'Wartime Subsidy Debate' (1916-1918), nog twijfel in de politieke kringen over de capaciteit van de gemeenten om de sociale huisvesting na de oorlog te verzorgen.⁶⁰

In zijn onderzoek naar de invloed van de 'Housing and Town Planning Act 1919' op de ontwikkeling van woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië, heeft Peter Malpass diverse beleidsdocumenten bestudeerd over het debat rondom de subsidies voor de sociale

⁵⁶ A.E Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, 54-55

⁵⁷ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 232.

⁵⁸ M. Daunton, *A property Owning Democracy?*, Faber and Faber, London, 1987), 116-117.

⁵⁹ A.E Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, 47.

⁶⁰ Ibidem.

woningbouw na de Eerste Wereldoorlog.⁶¹ In dit onderzoek worden de meningen en argumenten van vertegenwoordigers uit diverse politieke organen, zoals het Ministerie van Wederopbouw en het Ministerie van Financiën, uiteengezet. Hieruit blijkt dat, ondanks de twijfel vanuit de regering over de bekwaamheid van gemeenten om de sociale woningbouw na de oorlog te kunnen realiseren, de voorkeur bij veel ambtenaren tijdens de 'Wartime Subsidy Debate' vaak alsnog uitging naar de gemeenten.⁶²

De preferentie voor de gemeentelijke woningbedrijven kwam met name voort uit het gegeven dat er op dat moment geen alternatief model voorhanden was om de sociale woningbouw op grote schaal adequaat te kunnen organiseren.⁶³ Hoewel de woningbouwverenigingen vóór 1914 nog werden beschouwd als een mogelijk geschikt model om te voorzien in de behoefte aan sociale woningen, werden de verenigingen tijdens dit debat over het algemeen afgeschreven als inadequate instellingen die de woningnood niet zouden kunnen oplossen.⁶⁴

De kritiek die op de woningbouwverenigingen werd geuit ging, analyseert Malpass, in de eerste plaats over hun rol in het accommoderen van de arbeidende klasse. Volgens critici hadden de woningbouwverenigingen alleen de financieel welgestelde arbeiders kunnen voorzien van woningen, maar niet de allerarmste.⁶⁵ In de tweede plaats werd kritiek geuit op hun financiële positie. Vanuit het perspectief van het Ministerie van Financiën was het een stuk minder aantrekkelijk om te lenen aan woningbouwverenigingen dan aan de gemeenten; bij de gemeenten konden de effecten ten minste gekoppeld worden aan het rentepercentage van de lening in plaats van aan het onroerend goed, zoals dat doorgaans plaatsvond bij de woningbouwverenigingen.⁶⁶

De keuze voor de gemeente komt echter niet, zoals Peter Malpass suggereert, alleen voort uit het feit dat er geen geschikt alternatief beschikbaar was om de volkshuisvesting te verzorgen.⁶⁷ De sociaaleconomische omstandigheden na de Eerste Wereldoorlog hebben hierbij ook een belangrijke rol gespeeld. In het boek van Ray Forrest and Alan Murie, genaamd *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, wordt gesteld dat de 'Housing and Town Planning Act 1919' met name een reactie was op de sociale onrust en het gevaar voor een revolutie.⁶⁸ Om dit gevaar tegen te gaan, stellen

⁶¹ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919: a re-examination of the introduction of state-subsidized housing in Britain', *Planning Perspectives* 15, 377-391 (Taylor & Francis 2000).

⁶² Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 378.

⁶³ Ibidem., 382.

⁶⁴ Ibidem., 380.

⁶⁵ Ibidem., 381.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, Routledge (London, 1988).

Forrest en Murie, werden er plannen voor sociale hervormingen ontwikkeld waarin de productie van sociale woningen centraal stond.⁶⁹ Een centralistisch volkshuisvestingsbeleid was daarbij noodzakelijk. Tegen deze achtergrond werden de gemeenten ingeschakeld om de volkshuisvesting op grote schaal te verzorgen.

In deze heftige politiek maatschappelijke sfeer van 1918, waarbij de angst voor een revolutie onder vele Britse ministers heerste, werd uiteindelijk besloten dat de gemeenten - met behulp van ruime subsidies van de overheid - de sociale woningbouw na de oorlog zou moeten herstellen.⁷⁰ In vergelijking met de situatie in Nederland was een dergelijk gevaar voor een revolutie minder aanwezig. De vergeefse oproep van Troelstra tot een socialistische revolutie in Nederland in 1918 is hier een goed voorbeeld van. Een dergelijk centralistisch volkshuisvestingsbeleid geënt op de gemeenten was in Nederland minder noodzakelijk. In die zin was de wet van 1919 en het hele stelsel dat daarmee samenhangt, karakteristiek voor de historische context in Groot-Brittannië.

Een ander factor die de voorkeur voor de gemeentelijke woningbedrijven in Groot-Brittannië kan verklaren was de sterke aanwezigheid van de *Labour Party* in de naoorlogse periode. De *Labour Party* - die tussen 1915 en 1920 samen met de Conservatieven een coalitie vormden in het kabinet - gaven expliciet de voorkeur aan de gemeenten, waardoor enkele ministers (waaronder minister Addison van het Ministerie van Wederopbouw) tevens geneigd waren om te kiezen voor gemeentelijke woningbedrijven als model om te voorzien in de behoefte aan voldoende sociale woningen na de Eerste Wereldoorlog.⁷¹

Niet alleen binnen de *Labour Party* ging de voorkeur uit naar de gemeentelijke woonbedrijven, maar ook bij de Conservatieven. In hun onderzoek naar het volkshuisvestingsbeleid in Groot-Brittannië en Europa stellen Gavin McCrone en Mark Stephens dat de preferentie voor de gemeenten als verstrekker van nieuwe sociale woningen met name te danken was aan de rol van de conservatieve ministers.⁷² 'It was mainly', schrijven McCrone en Stephens in dit verband, 'decisions taken by Conservative ministers that gave local authorities their pre-eminent role'.⁷³ Met andere woorden, ook de conservatieve ministers gaven tijdens de woningnood de voorkeur aan de gemeentelijke woonbedrijven.

McCrone en Stephens stellen verder dat er destijds voor de gemeenten werd gekozen omdat de gemeentelijke woonbedrijven gemakkelijker aansprakelijk gesteld konden worden op hun financiële activiteiten en daarom minder snel open zouden staan voor

⁶⁹ Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 19.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 33-34.

⁷² Gavin McCrone & Mark Stephens, *Housing Policy in Britain and Europe*, UCL Press (London, 1995), 155.

⁷³ Gavin McCrone & Mark Stephens, *Housing Policy in Britain and Europe*, 155.

beschuldigingen aan winstbejag.⁷⁴ Bovendien zouden de gemeenten het voordeel hebben, als onderdeel van de fiscus, om de financiële lasten met de centrale overheid te kunnen delen.⁷⁵ Deze politieke oriëntatie met betrekking tot de sociale huisvesting had voor de woningbouwverenigingen grote gevolgen. Het betekende dat niet de verenigingen, maar de gemeentelijke woonbedrijven een nauw samenwerkingsverband met de overheid zou aangaan.

De politieke voorkeur voor woningbouwverenigingen als geschikte instelling om de sociale woningbouw te herstellen kwam in Nederland tevens tot uiting tijdens de Eerste Wereldoorlog, maar werd eigenlijk al op een eerder moment - aan het begin van de twintigste eeuw - vastgesteld.⁷⁶ De reden waarom de Nederlandse regering in de loop van de Eerste Wereldoorlog koos voor de woningbouwverenigingen, oftewel voor een corporatief sociaal beleid, kan gevonden in het tot stand komen van de Woningwet van 1901.

In de woningwet van 1901 werd voor het eerst in Nederland de algemene juridische en financiële pijlers van het volkshuisvestingsbeleid vastgesteld. In de wet werd de financiële steun voor woningbouwverenigingen, die vanaf toen woningcorporaties werden genoemd, bepaald. Het rijk verstrekke bijdragen in de vorm van rentedragende voorschotten en verstrekke bijdragen aan de gemeenten, die het kapitaal onder bepaalde voorwaarde aan de woningbouwverenigingen kon overdragen.⁷⁷

Hiermee was de mogelijkheid geschapen voor geldelijke steunverlening voor de verenigingen, die tot dan toe slechts een bescheiden rol hadden gespeeld in de sociale huursector. Hoewel de woningwet gemeentebouw niet per se in de weg stond, ging de voorkeur wel duidelijk uit naar de woningbouwverenigingen voor het bouwen en exploiteren van sociale woningen.⁷⁸ In dit verband spreekt Van der Schaar over de pragmatische en vooruitstrevende kant van de wet, waarbij er volgens hem al een verwachting heerste dat de woningbouwverenigingen de dragers zouden worden van de noodzakelijke verbetering van de volkshuisvesting.⁷⁹

Dat de prioriteit binnen het volkshuisvestingsbeleid werd gegeven aan woningbouwverenigingen is, met oog op het politieke debat rondom de volkshuisvesting Woningwet van 1901, enigszins begrijpbaar. Het debat, dat in het decennium voorafgaand aan de Woningwet plaatsvond, ging met name over de vraag hoe de volkshuisvesting georganiseerd diende te worden en in welke mate de overheid hierbij een rol zou moeten

⁷⁴ Gavin McCrone & Mark Stephens, *Housing Policy in Britain and Europe*. 155.

⁷⁵ Ibidem., 156.

⁷⁶ J. van der Schaar. Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid, 77; zie ook: Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 56-57.

⁷⁷ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 59.

⁷⁸ J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 80.

⁷⁹ Ibidem., 81.

spelen. In dit debat werd van meet af aan eigenlijk al gepleit voor overheidssteun voor de werkzaamheden van de woningbouwverenigingen.

De algemene opvatting was dat voor een duurzame verbetering van de volkshuisvesting de woningbouwverenigingen de voorkeur verdienden; dit waren namelijk organisaties - zo was de gedachte - die met een matig rendement genoeg zouden nemen en die ook op langere termijn een doelmatig woningbeheer konden nastreven.⁸⁰ Een dergelijke opvatting werd bijvoorbeeld duidelijk door de 'Commissie van 't Nut' verwoord en had op de wetgeving van 1901 veel invloed.⁸¹ Dit wil echter niet zeggen dat gemeentelijke woningbouw simpelweg werd afgeschreven als een mogelijke optie voor de bouw en exploitatie van sociale woningen.

Zo pleitte de sociaaldemocraten in deze periode voor een actieve gemeente die zelf de woonvoorziening ter hand zou nemen. De SDAP wilde bijvoorbeeld, geheel in lijn met de radicale denkbeelden van de vakbeweging van de Eerste Internationale, dat de lokale overheden - met name in de grote steden - zouden zorgen voor de woningvoorziening.⁸²

Dit pleidooi voor gemeentebouw en -exploitatie ondervond bij de meeste politici en woninghervormers echter weinig steun. Volgens de ministers, waarvan de meesten liberaal van aard waren, moest de staat zich niet te veel bemoeien met de particuliere krachten in de samenleving.⁸³ Daarom werd uiteindelijk gekozen voor een indirecte methode van overheidssteun, waar woningbouwverenigingen de mogelijkheid kregen om zelfstandig initiatieven te ontplooiën.⁸⁴

Nadat de Woningwet van 1901 in leven was geroepen gebeurde er aanvankelijk weinig. De uitvoeringsbesluiten lieten lang op zich wachten en het verlenen van subsidies (voorschotten en bijdragen) kwam pas na 1910 goed op gang.⁸⁵ Diverse ministers waren bovendien van mening dat veel woningbouwverenigingen niet pasten in het Woningwetbestel, waardoor veel verenigingen in eerste instantie niet in aanmerking konden komen voor steun vanuit de overheid.⁸⁶

Ondanks het feit de woningbouwverenigingen een beperkte invloed uitoefenden binnen de sociale huursector in de periode na 1901, waren de belangrijkste juridische en financiële pijlers van het volkshuisvestingsbeleid inmiddels wel toegespitst op de woningbouwverenigingen. In dit licht bezien is het verklaarbaar dat de voorkeur, tijdens de Eerste Wereldoorlog, uitging naar woningbouwverenigingen; het fundament voor de

⁸⁰ J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 74-75.

⁸¹ *Ibidem.*, 74.

⁸² W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 126.

⁸³ *Ibidem.*, 95.

⁸⁴ J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 75.

⁸⁵ *Ibidem.*, 81.

⁸⁶ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 96.

grootschalige bouw van sociale woningen was namelijk al in het begin van Twintigste Eeuw bij de woningbouwverenigingen gelegd. Ongetwijfeld heeft de invoering van de Woningwet van 1901 invloed gehad op de voorkeur onder politici om te kiezen voor een corporatief sociaal beleid als aanpak om het woningtekort tijdens en na de Eerste Wereldoorlog te bestrijden.

Naast de invloed van de Woningwet van 1901 hadden ook leden van Kabinet Cort van der Linden (1913-1918) effect gehad op de beslissing om de prioriteit te geven aan de woningbouwverenigingen. Minister-president Cort van der Linden en ook Tweede kamervoorzitter Goeman Borgesius stonden bijvoorbeeld niet onwillig tegenover overheidssteun voor de woningbouwverenigingen.⁸⁷

Deze houding van Van der Linden en Borgesius jegens de verenigingen kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit het feit dat zij beiden positief gestemd waren over het idee om de Nationale Woningraad, het belangrijkste vertegenwoordigend orgaan van de corporatiesector, direct na hun oprichting in 1913 te subsidiëren.⁸⁸ Deze ondersteuning van Van der Linden en Borgesius aan de woningbouwverenigingen hielp onder andere mee aan het tot stand brengen van een samenwerkingsverband tussen de overheid en de woningwetsector.

Bovendien was de NWR van meet af aan gericht op een partnerschap met de overheid. Destijds benadrukte de initiatiefnemer P.A. Zeven dat de NWR zichzelf zag als vertegenwoordigd orgaan van de woningbouwverenigingen richting de overheid.⁸⁹ In de praktijk richtte de NWR zich inderdaad sterk op het beïnvloeden van het overheidsbeleid, waarbij vereenvoudiging voor het verkrijgen van rijks erkenning en financiële steun een belangrijk onderwerp vormde.⁹⁰

Anders gezegd, met de oprichting van de NWR was er - nog voor het uitbreken van de oorlog - al sprake van een nauwe samenwerking tussen de regering en de NWR. Deze verwevenheid met de sector speelde waarschijnlijk een belangrijke rol in de preferentie van de regering voor de woningbouwverenigingen als oplossing voor de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog.

In vergelijking met de situatie in Groot-Brittannië heeft de regering in Nederland voor een geheel andere aanpak gekozen om het woningtekort tijdens en na de Eerste Wereldoorlog te herstellen. In Groot-Brittannië ging de voorkeur uit naar de gemeentelijke woningbedrijven, terwijl in Nederland de woningbouwverenigingen werden ingeschakeld. Met andere woorden, in beide landen werd er een ander 'historisch pad' ingeslagen. In

⁸⁷ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 131.

⁸⁸ *Ibidem.*, 131-132.

⁸⁹ *Ibidem.*, 132.

⁹⁰ *Ibidem.*

theoretische termen waren de gebeurtenissen tijdens de Eerste Wereldoorlog - omtrent de maatregelen van de Britse en Nederlandse regering op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid - een *critical juncture*, omdat deze maatregelen grote invloed zou hebben op de keuzen om ten tijde van de woningnood in de Tweede Wereldoorlog de woningbouwverenigingen wel of niet in te schakelen.

Dat de prioriteit in Groot-Brittannië na de Eerste Wereldoorlog werd gegeven aan de gemeentelijke woningbedrijven had met name te maken met het ontbreken van een geschikt alternatief. De woningbouwverenigingen waren, zo werd beargumenteerd in de 'Wartime Subsidy Debate', niet opgewassen tegen de enorme taak om binnen drie jaar een half miljoen sociale woningen te bouwen en exploiteren.⁹¹ Zowel politici van *Labour Party* als van de Conversatieve partij waren, zoals hierboven is besproken, van mening dat de woningbouwverenigingen niet adequaat oppereerden om de dringende woningnood na de oorlog te bestrijden.⁹² Vanwege de schaal van de woningnood en de enorme bedragen aan subsidies die hiervoor beschikbaar gesteld moest worden, lag het uiteindelijk meer voor de hand om een samenwerking met de gemeenten aan te gaan, met als gevolg dat woningbouwverenigingen binnen de politieke sferen aan de kant werden geschoven.⁹³

Bovendien kregen de gemeenten de voorkeur vanwege de zorgelijke sociaaleconomische omstandigheden. De grote sociale onrust na de Eerste Wereldoorlog oorlog leidde tot nieuwe plannen op het gebied van sociale hervormingen, waarbij werd gekozen om sociale huisvesting op een centralistische wijze te organiseren.⁹⁴ Binnen dit kader kregen gemeenten de taak om de productie en exploitatie van sociale woningen te gaan verzorgen.

De Nederlandse regering had, daarentegen, tijdens de oorlog de voorkeur gegeven aan woningbouwverenigingen. Anders dan in Groot-Brittannië waren de woningbouwverenigingen in Nederland al in het begin van de twintigste eeuw sterk verankerd in het nationale volkshuisvestingsbeleid. In de Woningwet van 1901 werden namelijk al de algemene juridische en financiële pijlers van het volkshuisvestingsbeleid vastgesteld, waarin de woningbouwverenigingen expliciet de voorkeur kregen in het organiseren van de sociale woningbouw.

Daarnaast waren diverse Nederlandse Politici, leden van het Kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) in het bijzonder, goed gezind jegens de woningbouwverenigingen. Nog voor het uitbreken van de oorlog was er al sprake van een samenwerkingsverband met het

⁹¹ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 389; zie ook: Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 232.

⁹² Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 33-34.

⁹³ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 380.

⁹⁴ Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 19.

vertegenwoordigd orgaan van de corporatiesector. In die zin is het begrijpelijk dat de woningbouwverenigingen in Nederland werden ingezet om het woningtekort tijdens en na de Eerste Wereldoorlog te herstellen.

3.2 Overige Factoren

In de bovenstaande paragraaf is beschreven waarom er in Groot-Brittannië en Nederland voor een ander model werd gekozen om de volkshuisvesting te organiseren in tijden van een grote woningschaarste, waarbij in het ene land werd gekozen voor de gemeentelijk woningbedrijven en in het andere land voor woningbouwverenigingen.

Het is belangrijk om de historisch politieke aanleiding hiervan te belichten, aangezien de maatregelen die de regeringen in beide landen namen om de woningnood te bestrijden uiteindelijk een grote impact hadden op de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in de loop van de twintigste eeuw; in het bijzonder op de productie en exploitatie van woningen binnen de sociale huursector. Dit wil echter niet zeggen dat de politieke beslissingen op het gebied van volkshuisvestingsbeleid de enige factor zijn geweest die een rol hebben gespeeld in de wijze waarop de woningbouwverenigingen zich in beide landen in de periode na de Eerste Wereldoorlog hebben ontplooid.

In het artikel 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919: a re-examination of the introduction of state-subsidized housing in Britain' stelt Peter Malpass dat naast de relatief kleine overheidssteun voor de woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië er ook nog andere factoren genoemd kunnen worden die een verklaring kunnen geven voor het feit dat de woningbouwverenigingen na de Eerste Wereldoorlog zo weinig sociale woningen hebben gebouwd en geëxploiteerd.⁹⁵

In de eerste plaats waren veel fabrikanten na de Eerste Wereldoorlog niet geneigd om te investeren in sociale woningen voor hun arbeiders; de schaarse financiële bronnen die zij tot hun beschikking hadden werden eerder geïnvesteerd in het bouwen van nieuwe fabrieken en het aanschaffen van machines.⁹⁶ Dit betekende voor woningbouwverenigingen dat het steeds moeilijker werd om tegen gunstige voorwaarden kapitaal te lenen.

In de tweede plaats heeft de wijze waarop de woningbouwverenigingen in de jaren direct na de oorlog onderhandelden met de regering over subsidies een rol gespeeld bij het feit dat zij weinig hebben gebouwd en geëxploiteerd in de periode na de Eerste Wereldoorlog. De woningbouwverenigingen eisten, analyseert Malpass, bepaalde

⁹⁵ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919: a re-examination of the introduction of state-subsidized housing in Britain', *Planning Perspectives* 15, 377-391 (Taylor & Francis 2000).

⁹⁶ Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919', 386.

subsidievoorwaarden waaraan de regering onmogelijk kon voldoen.⁹⁷ Dit creëerde frictie tussen beide partijen, waardoor het voor woningbouwverenigingen nog moeilijker werd om overheidssteun te krijgen. In het verlengde hiervan schrijft Malpass: ‘Both their poor housing building performance and the subsequent conduct of their dealings with the Ministry can be seen to have long-term damaging consequences for PUSs and their successors, the housing associations.’⁹⁸

In de derde plaats hebben de woningbouwverenigingen ondermaats gepresteerd door de wankele economische situatie in de jaren twintig. Volgens Malpass werden de woningbouwverenigingen in het bijzonder geraakt door de conjunctuurschommelingen tussen 1919 en 1920.⁹⁹ Hierdoor waren de bouwkosten en de rente gestegen met het gevolg dat ook de huurprijs moest worden verhoogd.¹⁰⁰ De meeste verenigingen raakten door de conjunctuurschommelingen al snel in financiële problemen.

Een andere factor die invloed had op de ontwikkeling van woningbouwverenigingen na de Eerste Wereldoorlog - een factor die Malpass in zijn artikel niet expliciet benadrukt - was het zogenaamde *crowding-out effect* van de gemeentelijke woningbedrijven. In het artikel ‘Social Origins and Transformation’ beargumenteert David Mullins dat de overmacht van de gemeentelijke woningbedrijven langzamerhand de woningbouwverenigingen hadden verdrongen uit de sociale huursector, waardoor de verenigingen in de periode na de Eerste Wereldoorlog nog slechts een complementaire rol vervulden.¹⁰¹ Mullins stelt hierbij wel dat dit argument een oversimplificatie is van de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen, omdat de verenigingen ook na de Eerste Wereldoorlog in omvang bleven groeien.¹⁰²

Net zoals in Groot-Brittannië er diverse factoren genoemd kunnen worden die de ontwikkeling van de woningcorporaties hebben beïnvloed, geldt dit ook voor de situatie in Nederland. De politieke beslissingen op het gebied van volkshuisvestingsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog in Nederland hebben een grote rol gespeeld, maar verklaren niet alleen de enorme groei van de woningbouwverenigingen binnen de sociale huursector. In zijn onderzoek naar de geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland stelt Wouter Beekers dat de grootste groei van de corporatiesector pas echt plaatsvond toen de vakbeweging tijdens de oorlog zich ging bemoeien met volkshuisvesting.¹⁰³

⁹⁷ Peter Malpass, ‘Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919’, 387.

⁹⁸ Ibidem., 390.

⁹⁹ Ibidem., 386

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ David Mullins, ‘Social Origins and Transformations: The Changing Role of the English Housing Associations’, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 11, No. 2 (2000), 266.

¹⁰² David Mullins, ‘Social Origins and Transformations: The Changing Role of the English Housing Associations’, 266-267.

¹⁰³ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 138.

De positie van de vakbeweging was tijdens de oorlog al flink verstevigd. Tussen 1914 en 1918 groeide de achterban van de grootste vier bonden van 145.000 tot 380.000 leden.¹⁰⁴ Direct na de oorlog richtten de bonden hun eigen 'woningraden' op. Met behulp van deze raden probeerden de bonden invloed uit te oefenen op de woningpolitiek. In dit verband analyseert Beekers dat de woningbouwverenigingen onder invloed van de landelijke bonden, met name in de twee jaar na de Eerste Wereldoorlog, exponentieel waren gegroeid.¹⁰⁵

Een andere factor die een rol had gespeeld op de snelle groei van de woningbouwverenigingen in de jaren direct na de oorlog was het wegvallen van de woningproductie door particuliere en gemeentelijke woningbouw. De onzekere economische omstandigheden hadden het particuliere bouwbedrijf tijdens de oorlog jaren nauwelijks aangemoedigd tot investeren in deze sector.¹⁰⁶ De huurwetten, die ingesteld waren om onredelijke huuropdrijving te voorkomen, betekenden een extra rem op particuliere woningbouw die inmiddels al vrijwel onmogelijk was geworden door de hoge materiaalkosten en de gestegen lonen.¹⁰⁷

Tegen 1920 lag de particuliere bouw vrijwel stil. Het aandeel van de particuliere bouw was toen gezakt van bijna 100 procent in 1900 naar 85,5 procent in 1914 tot 13 procent in 1920.¹⁰⁸ Bovendien zorgde het hele subsidiestelsel ervoor dat de gemeenten niet geneigd waren om zelf te gaan bouwen, aangezien deze taak in eerste instantie aan de woningbouwverenigingen werd overgelaten.¹⁰⁹ Binnen deze context konden de woningbouwverenigingen een centrale rol verwerven in de productie en exploitatie van sociale woningen. De dominantie van de woningbouwverenigingen binnen de sociale huursector moet, met andere woorden, ook begrepen worden in het licht van de relatief lage woningproductie door de particuliere en gemeentelijke woningbouw in de jaren na de oorlog.

Zoals hierboven is aangetoond hebben naast politieke factoren ook andere factoren een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen in de jaren na de Eerste Wereldoorlog. Welke kracht het meest invloed heeft gehad op deze ontwikkeling is echter moeilijk te constateren. Wel kan gezegd worden dat de politieke maatregelen op het gebied van volkshuisvestingsbeleid in ieder geval een sterk richtinggevend effect hebben gehad op mogelijkheden van woningbouwverenigingen om op grote schaal sociale woningen te kunnen bouwen en exploiteren.

¹⁰⁴ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 138.

¹⁰⁵ Ibidem., 139.

¹⁰⁶ A. Ouweland en G. van Daalen, *Dutch housing associations: a model for social housing*, 10

¹⁰⁷ J. van Genabeek, et al., *Balans en Perspectief van de Nederlandse Cultuurgeschiedenis: Het Wonen*, Rodopi (Amsterdam, 1990), 128.

¹⁰⁸ J. van Genabeek, et al., *Balans en Perspectief van de Nederlandse Cultuurgeschiedenis: Het Wonen*, 129.

¹⁰⁹ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 139.

De wijze waarop de regeringen in Groot-Brittannië en Nederland zijn omgegaan met het woningtekort tijdens de Eerste Wereldoorlog is, zoals we nog zullen zien, voor een groot deel ook bepalend geweest voor de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in de periode na de Tweede Wereldoorlog.

4. Keerpunt in het midden van de twintigste eeuw

In de periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog werd, in zowel Groot-Brittannië als in Nederland, de subsidiekraan dichtgedraaid en werd de sociale woningbouw overgenomen door de particuliere woningmarkt.¹¹⁰ Onder invloed van de economische recessie in de jaren twintig van de twintigste eeuw werden de voorschot- en bijdragemaatregelen drastisch ingeperkt.

In Groot-Brittannië werd met de invoering van de 'Housing Act 1923' de eerste subsidiestroom voor sociale woningbouw ingeperkt. De werkzaamheden en de daarbij horende kosten van gemeentelijke woonbedrijven werden aan banden gelegd, waarbij tegelijkertijd gezocht werd naar een kosteneffectievere productiewijze om te voorzien in de behoefte van sociale woningbouw.¹¹¹

Hoewel deze liberalisatiekoers desastreus bleek voor de woningvoorziening van de lagere klasse, bleef de regering bij het standpunt dat de woningvoorziening het werk van de particuliere bouw moest zijn.¹¹² De bezuinigingen op subsidies voor de sociale woningbouw hadden vergaande gevolgen voor de gemeentelijke woningbedrijven. Slechts een fractie van de totale sociale woningvoorraad werd door de gemeentelijke woningbedrijven tussen 1920 en 1940 gebouwd en nog minder door de woningbouwverenigingen.¹¹³

Ook in Nederland werd er een liberalisatiekoers ingezet op het gebied van volkshuisvestingsbeleid. De heftige interventieperiode tijdens de Eerste Wereldoorlog duurde slechts tot 1920. In 1920 werd de toelating van nieuwe woningbouwverenigingen na wijziging van het uitvoeringsbesluit van de Woningwet stopgezet.¹¹⁴ Het aantal woningbouwverenigingen nam hierdoor drastisch af. Daarnaast werd de financiële steun van de overheid voor de sociale woningbouwsector langzaam afgebouwd.¹¹⁵ Binnen vijf jaar werd de liberalisatie doorgevoerd. Na 1925 hernam de particuliere bouw volledig zijn functie

¹¹⁰ Zie J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 86-87; L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, Delftse Universitaire Pers (Delft, 1990), 27; W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 144; Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 38; en Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 20.

¹¹¹ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 39.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 21-22.

¹¹⁴ J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 86.

¹¹⁵ L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, 27.

binnen de sociale huursector. Het aandeel van de woningwetsector in de bouwproductie daalde vervolgens van 87% in 1920 tot 16% in 1926.¹¹⁶

In de periode van 1925 tot 1940 bleven de uitgangspunten van het regeringsbeleid vrijwel ongewijzigd ondanks de economische recessie die vanaf 1929 ontaardde in een economische crisis. In deze periode kregen de woningbouwverenigingen slechts een restfunctie toebedeeld. Het vertrouwen in de particuliere sector was zo groot dat men in Nederland ervan overtuigd was dat de particuliere bouw ook in de woningvoorziening van de arbeiders kon voldoen.¹¹⁷

De liberalisatiekoers in beide landen veranderde toen er tijdens de Tweede Wereldoorlog opnieuw een aanzienlijk woningtekort ontstond. De oorlog had grote gevolgen voor de bestaande woningvoorraad. In Groot-Brittannië werden ongeveer vier miljoen woningen beschadigd door de bombardementen, waarvan 450.000 woningen compleet waren verwoest.¹¹⁸ Arbeid en materiaal voor reparaties en onderhoud waren bovendien schaars.¹¹⁹ Dit leidde in 1945 tot een forse inkrimping van de totale woningvoorraad met als gevolg een groot tekort aan betaalbare woningen.¹²⁰

Ook in Nederland was aan het einde van de oorlog het woningtekort hoog opgelopen. De oorlogsschade was groot. Bijna 90.000 woningen waren met de grond gelijk gemaakt, meer dan 50.000 woningen waren zwaar en 500.000 waren licht beschadigd.¹²¹ Door de oorlogsverwoestingen en het stilvallen van de woningbouw gedurende de oorlogsjaren was de woningnood gigantisch.¹²² Gebrek aan materialen, hoge bouwkosten en een totaal ontwrichte economie bemoeilijkten de opbouw nog verder.¹²³

Binnen deze context werd een centraal gestuurde wederopbouw van de volkshuisvesting door politieke denkers in beide landen beschouwd als een absolute prioriteit. In zowel Groot-Brittannië als in Nederland werd het volkshuisvestingsbeleid gericht op het stimuleren van de productie van nieuwe sociale woningen.¹²⁴ Net zoals in de periode na de Eerste Wereldoorlog werd er in de jaren direct na de Tweede Wereldoorlog in beide landen een andere keuze gemaakt in de wijze waarop de wederopbouw van de volkshuisvesting zou moeten geschieden.

¹¹⁶ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 61.

¹¹⁷ L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, 29.

¹¹⁸ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 45.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem., 46.

¹²¹ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 63.

¹²² L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, 32.

¹²³ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 64.

¹²⁴ Zie W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 181; en Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 49-50.

In Groot-Brittannië werden de lokale overheden door de regering aangewezen om het woningtekort te bestrijden. Het Britse volkshuisvestingsbeleid was gericht op het bouwen van woningen, waarbij de gemeentelijke woningbedrijven de taak kregen om de volkshuisvesting na de oorlog te verzorgen.¹²⁵ De Nederlandse regering pakte het woningtekort op een geheel andere wijze aan. In Nederland werd met financiële steun aan gemeenten, woningbouwverenigingen en particuliere bouwers geprobeerd om het volume van de nieuwbouw op te schroeven.¹²⁶ In tegenstelling tot de situatie in Groot-Brittannië kregen niet de gemeenten, maar de woningbouwverenigingen een centrale rol toebedeeld.

Gemeentelijke woningbedrijven in Groot-Brittannië werden in de jaren na de oorlog uitgebreid door de overheid ondersteund. Hierbij stond slechts één doel centraal: nieuwe woningen bouwen.¹²⁷ Op basis van de 'Housing act' van 1946 en 1949 werden de subsidies naar de gemeenten omhoog geschroefd en werd de rente op de leningen verlaagd.¹²⁸ Als gevolg van dit nieuwe volkshuisvestingsbeleid, van liberalisatie in de jaren twintig en dertig naar de diepgaande interventie van 1945, werd de sociale huursector in de naoorlogse periode gedomineerd door de gemeentelijke woningbedrijven.¹²⁹

Terwijl in de twintig jaar tussen de Eerste en Tweede Wereldoorlog de gemeenten slechts 1.3 miljoen woningen bouwden, werden in de twintig jaar na 1945 meer dan 2.9 miljoen woningen gebouwd en geëxploiteerd.¹³⁰ De groei van de gemeentelijke woningbedrijven binnen de sociale huursector zou tot en met de jaren tachtig van de twintigste eeuw door blijven gaan. Pas in de loop van de jaren tachtig werden de woningbouwverenigingen beschouwd als een mogelijk alternatief systeem die de sociale woningbouw op grote schaal zou kunnen voorzien.¹³¹

De kleine rol die de Britse woningbouwverenigingen na de oorlog binnen de sociale huursector zou vervullen kwam onder andere, zoals Peter Malpass in zijn artikel 'The uneven development of "Social Rented Housing"' beargumenteerd, door de maatregelen die de regering trof op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid.¹³² Dit waren maatregelen die voor de verenigingen zeer nadelig bleken te zijn. Zo moesten de woningbouwverenigingen onder het nieuwe beleid via de gemeentelijke woningbedrijven goedkeuring krijgen voor de

¹²⁵ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 238.

¹²⁶ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 183.

¹²⁷ Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 22.

¹²⁸ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 46.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Peter Malpass & Ceri Victory, 'The modernization of Social Housing in England', 11.

¹³² Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', *Housing Studies*, Vol. 16, No 2, 225-242 (Taylor & Francis, 2001).

bouw van nieuwe sociale woningen.¹³³ Dit betekende dat de gemeentelijke woningbedrijven de mogelijkheid kregen om bouwverzoeken van woningbouwverenigingen links te laten liggen; wat ze vaak ook deden.¹³⁴ In dit artikel beschrijft Malpass dat de woningbouwverenigingen in de jaren direct na de oorlog op nog twee andere manieren verder werden belemmerd in hun ontwikkeling, waardoor zij uiteindelijk in een nadelige positie belandden ten opzichte van de gemeentelijke woningbedrijven.

In de eerste plaats werden de verenigingen onderworpen aan huurcontrole op hun woningvoorraad met als gevolg dat ze niet zelf de hoogte van de huur konden bepalen.¹³⁵ In de tweede plaats was de woningvoorraad van woningbouwverenigingen in vergelijking met de gemeentelijke woningbedrijven veel kleiner, waardoor ze minder reikwijdte hadden om bijkomende kosten te verdelen.¹³⁶

Hoewel woningbouwverenigingen aanspraak konden maken op subsidies voor de sociale woningbouw was het bijzonder moeilijk om de financiële bronnen en de nodige vergunningen te bemachtigen.¹³⁷ Als een consequentie hiervan bouwden de verenigingen minder dan 4.500 nieuwe sociale woningen in de periode tussen 1945-50, terwijl de gemeentelijke woningbedrijven bijna 400.000 woningen realiseerden.¹³⁸

Anders dan de situatie in Groot-Brittannië werd in Nederland binnen de organisatie van de volkshuisvesting een belangrijke rol toegekend aan de woningbouwverenigingen.¹³⁹ Vanaf de bevrijding tot aan het einde van de jaren zestig voorzagen woningbouwverenigingen en gemeenten in Nederland beide ongeveer een kwart van de totale nieuwbouw.¹⁴⁰ De omvang van de Nederlandse sociale woningbouw en rol van de woningbouwverenigingen was hierbij groot. De regering gebruikte de verenigingen in haar strijd tegen de woningnood door subsidies en rijksvoorschotten te verstrekken. De woningbouwverenigingen kregen bijvoorbeeld rijkssteun om jaarlijks gemiddeld twintigduizend huizen te bouwen.¹⁴¹

Met de inzet van de overheidsondersteuning verdubbelde de productie van sociale woningen door de verenigingen in de jaren vijftig tot 20.000 woningen.¹⁴² Een decennium later waren de woningbouwverenigingen, samen met de gemeenten, verantwoordelijk voor

¹³³ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 238.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Ibidem., 238-239.

¹³⁷ Ibidem., 240.

¹³⁸ A.E. Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, 114.

¹³⁹ L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, 33-34.

¹⁴⁰ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 184.

¹⁴¹ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 138.

¹⁴² L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, 34.

25 procent van de totale sociale woningbouw.¹⁴³ Dit bleek een groot verschil met de situatie tijdens het interbellum, waar de non-profitsector in 1929 was gedaald naar 8 procent van de totale bouwproductie.¹⁴⁴ De woningbouwverenigingen zouden uiteindelijk - in de decennia na de oorlog - uitgroeien tot de belangrijkste speler binnen de sociale huursector; tegen het einde van de jaren tachtig was hun bijdrage binnen deze sector gegroeid tot 41 procent.¹⁴⁵

Hoewel de gemeentelijke woningbedrijven in Nederland in de jaren direct na de oorlog een significant aandeel van de nieuwbouw hadden gerealiseerd, werden ze in het midden van de jaren zestig ingehaald door de woningbouwverenigingen.¹⁴⁶ Dat de woningbouwverenigingen in de jaren zestig zouden uitgroeien tot de grootste verstrekker van sociale woningen kwam, in eerste plaats, doordat de verenigingen direct na 1945 een centrale rol kregen toebedeeld in de bouw en exploitatie van sociale woningen.¹⁴⁷ Met behulp van subsidies en goedkope leningen hebben de verenigingen, in de decennia na de oorlog, zich kunnen vestigen als een belangrijke speler binnen de sociale huursector.¹⁴⁸

Dat hun aandeel van sociale woningen in de jaren zestig is gegroeid kwam, in de tweede plaats, doordat in 1964 een verandering plaatsvond in de houding van de regering tegenover de woningbouwverenigingen. De regering wilde zich voortaan minder bemoeien met de sociale woningbouw en gaf daarbij de voorrang aan de woningbouwverenigingen, boven de gemeenten, om sociale woningen te bouwen en exploiteren.¹⁴⁹

Op basis van de gewijzigde Woningwet van 1961 werd bepaald dat de gemeentelijke woningbedrijven pas zouden mogen bouwen en exploiteren op het moment dat de woningbouwverenigingen weigerden zelf te voorzien in de behoefte aan sociale woningen.¹⁵⁰ Hiermee kregen de verenigingen op wettelijke basis voorrang op de gemeenten. Als gevolg van deze ontwikkelingen speelden de gemeentelijke woningbedrijven in 1970 slechts nog een marginale rol binnen sociale huursector.¹⁵¹

De woningnood die tijdens de Tweede Wereldoorlog plaatsvond vormde, net zoals de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog, een belangrijk keerpunt in de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen. De woningnood had ervoor

¹⁴³ Paul Friesse, *Socialistische woonbeleid: Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving*, Kluwer (Deventer, 1976), 25.

¹⁴⁴ Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 61.

¹⁴⁵ Hugo Priemus, 'Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates', 329; zie ook: Jie Chen, Mark Stephens, Yanyun Man, *The Future of Public Housing*, Springer: Ongoing Trends in the East and the West, Springer (2014), 240.

¹⁴⁶ L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, 34.

¹⁴⁷ Hugo Priemus, 'Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates', 329.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 213-214.

¹⁵⁰ Ibidem., 206.

¹⁵¹ Hugo Priemus en Alan Murie, 'Social Rented Housing in Britain and the Netherlands: Trends, Trajectories, and Divergence', *Neth. J. of Housing and the Built Environment*, Vol. 9, No. 2. (1994), 110.

gezorgd dat de overheden in beide landen ingrepen in de uitvoering van de sociale woningbouw. Het volkshuisvestingsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog had in beide landen een geheel ander karakter dan vóór de oorlog.

Het naoorlogse beleid stond in het begin geheel in het teken van de wederopbouw en was sterk centralistisch van opzet. De wijze waarop de overheden in Groot-Brittannië en Nederland het woningtekort probeerden op te lossen verschilde beduidend, waarbij in het ene land de voorkeur voor de bouwproductie van woningen uitging naar de gemeenten en in het andere land naar de woningbouwverenigingen. Voor de ontwikkeling en positie van de woningbouwverenigingen binnen de sociale huursector was dit verschil in het nationale volkshuisvestingsbeleid significant, omdat het steunbeleid van de overheid bepalend was voor de mogelijkheden van woningbouwverenigingen om op grote schaal sociale woningen te realiseren.

4.1 Gemeenten of woningbouwverenigingen

Anders dan bij het tot stand komen van het volkshuisvestingsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog vond er in Groot-Brittannië en Nederland niet eerst een uitgebreid debat plaats waarin werd gediscussieerd over de geschikte organisaties die het woningtekort zou kunnen herstellen. Zoals hierboven is beschreven ging de voorkeur in de organisatie van de volkshuisvesting in Groot-Brittannië direct uit naar de gemeenten; de woningbouwverenigingen kregen slechts een complementaire rol en werden zelfs benadeeld binnen het volkshuisvestingsbeleid.

De keuze voor de gemeenten moet begrepen worden in het verlengde van het volkshuisvestingsbeleid uit de periode na de Eerste Wereldoorlog. In Groot-Brittannië was de positie van de gemeentelijke woningbedrijven namelijk al sinds de jaren twintig verankerd binnen de sociale huursector. Op basis van de 'Housing and Town Planning Act 1919' werd in het interbellum een subsidiesysteem gehanteerd waarmee de woningproductie van de gemeentelijke woningbedrijven door de overheid gereguleerd kon worden.¹⁵² Hetzelfde systeem werd ook na 1945 toegepast.¹⁵³

Ondanks de kritiek die werd geuit op de lage woningproductie van de gemeentelijke woningbedrijven in de jaren twintig en dertig en hun terughoudendheid om verantwoordelijkheid te nemen in de sociale woningbouw, gaf de regering in Groot-Brittannië - in de periode tussen 1945 en 1952 - expliciet de voorkeur aan de gemeenten als

¹⁵² Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 30 en 46.

¹⁵³ Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 22.

instrument om het woningtekort te bestrijden.¹⁵⁴ Woningbouwverenigingen pasten niet in het plan om de woningbouw te herstellen. De algemene visie binnen de regering was dat de woningbouwverenigingen niet meer dan een aanvullende rol zou moeten krijgen in de wederopbouw van de volkshuisvesting.¹⁵⁵

Dat het volkshuisvestingsbeleid in de periode na de oorlog werd toegespitst op de gemeentelijke woningbedrijven was niet zozeer een nieuw politiek besluit, maar eerder een voortzetting van het bestaande subsidiesysteem voor de sociale woningbouw. De 'Housing Act' van 1946 en 1949', waarbij de subsidies voor de gemeentelijke woningbouw werden verhoogd, waren bijvoorbeeld slechts een aanpassing op de 'Housing and Town Planning Act 1919'.¹⁵⁶ Dit laat zien dat de voorkeur uitging naar een systeem dat al was geïstitutionaliseerd binnen de volkshuisvesting. Het was voor de Britse regering gemakkelijker om het al reeds bestaande systeem te gebruiken dan om een andere weg in te slaan op het gebied van de volkshuisvesting.

In dit besluitvormingsproces komen duidelijk de gevolgen van de keuzes die zijn gemaakt ten tijde van de 'Housing and Town Planning Act 1919' tot uiting. De politieke oriëntatie op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid in de jaren na 1918 had namelijk enorme gevolgen gehad op de wijze waarop de volkshuisvesting op grote schaal werd georganiseerd en zodoende de mogelijkheden beperkt voor de regering om op dit vlak een andere weg in te slaan tijdens de woningnood in de Tweede Wereldoorlog. We kunnen daarom spreken van een tweede component van padafhankelijkheid, waarbij de effecten van de gebeurtenissen en keuzes bij punt A zichtbaar worden in het besluitvormingsproces bij punt B.

Ook in Nederland werd het bestaande subsidiesysteem toegepast om de wederopbouw van de volkshuisvesting te organiseren. Het volkshuisvestingsbeleid in Nederland na de Tweede Wereldoorlog was gericht op het stimuleren van nieuwe sociale woningen door - op basis van de woningwet van 1901 - financiële steun te verlenen aan de particuliere bouwers, gemeenten en woningbouwverenigingen.¹⁵⁷ Maar dit beleid was, in tegenstelling tot de situatie in Groot-Brittannië, met name gericht op de verenigingen.¹⁵⁸ Dit kwam onder andere doordat alle politieke partijen in de loop van de oorlog overtuigd waren

¹⁵⁴ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 237; zie ook A.E Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, 113.

¹⁵⁵ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 238.

¹⁵⁶ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 34-35.

¹⁵⁷ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 196.

¹⁵⁸ Ibidem.

geraakt van de noodzaak van grootschalige investeringen in sociale woningbouw en daarin voor de woningbouwverenigingen een belangrijke rol zagen weggelegd.¹⁵⁹

De wijze waarop de regering in naoorlogse periode ondersteuning bood aan de woningbouwverenigingen was in feite niet nieuw, maar eerder een continuering van een bestaand subsidiesysteem voor de sociale woningbouw die al tijdens de Eerste Wereldoorlog werd toegepast.¹⁶⁰ De interventie van de overheid op het gebied van de volkshuisvesting tussen 1914-1918 hadden in korte tijd denkbeelden en instrumenten ontwikkeld die ook tijdens en na de Tweede Wereldoorlog werden toegepast.¹⁶¹ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de huurbeheersing, subsidiëring in de bouwkosten en de individuele huurbepaling. In die zin maakten politici in 1945 gebruik van al bestaande en geïnstitutionaliseerde instellingen binnen de volkshuisvesting. De nauwe samenwerking tussen de politieke partijen en de woningbouwverenigingen in het interbellum illustreren verder hoe deze verenigingen ingebed waren binnen bestaande kaders van de volkshuisvesting.

De sociaaldemocraten hadden bijvoorbeeld al vanaf de jaren twintig en dertig intensief contact met de sector.¹⁶² Ook de confessionelen hadden een uitgesproken voorkeur voor de steun aan maatschappelijke organisaties, boven die aan gemeentelijke overheden.¹⁶³ Bovendien hadden de confessionele een intensief verband met de verenigingen. Zo was Kamerlid Steinmetz - van de Katholieke Volkspartij - bijvoorbeeld jarenlang ondervoorzitter van de Nationale Woningraad, het vertegenwoordigend orgaan van de woningbouwverenigingen.¹⁶⁴

Dat prioriteit werd gegeven in Nederland aan de verenigingen in de wederopbouw van de volkshuisvesting na 1945 was echter niet helemaal vanzelfsprekend. In de jaren direct na 1945 was er bijvoorbeeld hevig discussie over rol van woningbouwverenigingen bij de bouw en exploitatie van sociale woningen.¹⁶⁵ De grootschalige financiële steun aan verenigingen ging, net zoals na de Eerste Wereldoorlog, gepaard met een discussie over de vraag of zij wel de verantwoordelijkheid konden dragen over deze gelden en woningen die zij ermee bouwden.¹⁶⁶ Zo twijfelden plaatselijke bestuurders regelmatig aan de bekwaamheid van verenigingsbestuurders en hadden liever zelf de bevoegdheid gehad om bouwprojecten te realiseren.¹⁶⁷

¹⁵⁹ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 183.

W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 183.

¹⁶¹ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 88.

¹⁶² W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 183.

¹⁶³ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 89.

¹⁶⁴ W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 182.

¹⁶⁵ Ibidem., 184.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Ibidem., 183.

Ondanks deze discussie over de bekwaamheid van de woningbouwverenigingen werden de woningbouwverenigingen in Nederland weer, net zoals in de Eerste Wereldoorlog, aangewezen om sociale woningen op grote schaal te bouwen en exploiteren. De maatregelen die werden genomen tijdens de Eerste Wereldoorlog hadden duidelijk effect gehad op het besluitvormingsproces in 1945.

De subsidies die door de overheid in 1918 werden verstrekt in het kader van de woningnood hadden - zoals hierboven al eerder is beschreven - de woningbouwverenigingen een impuls gegeven, waardoor ze in de jaren na de Eerste Wereldoorlog relatief veel sociale woningen hebben kunnen bouwen en exploiteren. Daarbij werden de woningbouwverenigingen in de loop van de tijd belangrijke partners met de overheid op het gebied van de volkshuisvesting.

Tijdens de woningnood in de Tweede Wereldoorlog was het daarom logischer voor de Nederlandse regering om dit samenwerkingsverband te hervatten, dan een andere weg in te slaan en bijvoorbeeld alleen de gemeenten te gebruiken om de sociale woningbouw te organiseren. Binnen het kader van padafhankelijkheid kan de ontwikkeling op de volgende wijze beschreven worden: de effecten van de gebeurtenissen en keuzes bij punt A (volkshuisvestingsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog) worden zichtbaar in het besluitvormingsproces bij punt B (volkshuisvestingsbeleid tijdens de Tweede Wereldoorlog).

4.2 Overige factoren

Naast de maatregelen die op het gebied van volkshuisvestingsbeleid zijn genomen hebben ook andere factoren invloed gehad op de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen in de periode na de Tweede Wereldoorlog. De economische situatie in de jaren dertig is bijvoorbeeld een belangrijke factor. De depressie die volgde op de crisis in 1929 had grote gevolgen voor de sociale huursector in beide landen. Na de voltooide liberalisatie aan het eind van de jaren twintig werden in Groot-Brittannië en Nederland de meeste sociale woningen weer gebouwd en exploiteert door particulieren.¹⁶⁸

In zowel Groot-Brittannië als in Nederland werd in deze periode de financiële steun aan woningwetwoningen verminderd en was men van mening dat de particuliere sector kon voldoen aan de vraag naar sociale woningen.¹⁶⁹ In de jaren twintig was deze aanpak inderdaad voldoende, maar daar bracht de economische crisis van 1929 snel verandering in.

¹⁶⁸ Zie onder andere: J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 86-87; L.G. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, Delftse Universitaire Pers (Delft, 1990), 27; W. Beekers, *Het Bewoondbare Land*, 144; Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 38; en Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, 20

¹⁶⁹ Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 39; en J. van der Schaar. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, 86.

De depressie zorgde ervoor dat de markt niet meer kon voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen. De economische crisis in Groot-Brittannië en Nederland bracht niet alleen loondalingen en werkloosheid, maar ook een toename van de bouwkosten, een verhoging van de rente en een stijging van de huurprijs.¹⁷⁰

Hoewel de problemen zich niet direct in de bouw van nieuwe woningen voordeden, waren er wel problemen bij de verhuur van de woningen. Door de werkloosheid en loonsverlaging hadden steeds meer huurders moeite de huur op te brengen. Naarmate de depressie in jaren dertig zich intensiverde richtten particuliere bouwers zich steeds meer op de bouw en exploitatie van middenstandswoningen, waardoor de productie van sociale woningen langzamerhand stil viel.¹⁷¹ De Tweede Wereldoorlog versterkte deze problemen binnen de sociale huursector. De bouwmaterialen werden schaarser en de prijzen ervan stegen met als uiteindelijk gevolg een enorme woningnood in 1945.

Tegen deze achtergrond van een falende particuliere bouw en een dreigend woningtekort waren de regeringen in beide landen genoodzaakt om in te grijpen in de organisatie van de volkshuisvesting.¹⁷² Het is waarschijnlijk dat zonder de depressie van de jaren dertig de woningbouwverenigingen in Nederland en Groot-Brittannië een andere ontwikkeling zouden hebben doorgemaakt in de tweede helft van de twintigste eeuw.

Hoewel nog andere sociaaleconomische factoren, zoals de hoogte van de werkloosheid, groei van de bevolking, mate van urbanisatie en het peil van de kavelprijzen, genoemd kunnen worden hebben met name politieke maatregelen op het gebied van de volkshuisvesting invloed gehad op de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen. De woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië werden na de oorlog, in vergelijking met de gemeenten, nadelig behandeld op het gebied van volkshuisvestingsbeleid en financiële ondersteuning. Hierdoor konden de gemeentelijke woningbedrijven een dominante positie verkrijgen in deze sector. Als er maatregelen waren genomen die niet nadelig zouden zijn geweest voor de verenigingen dan hadden ze wellicht een belangrijkere rol kunnen spelen binnen de sociale huursector.

Deze verwachting wordt enigszins bevestigd door de relatief snelle groei in bouw en exploitatie van sociale woningen door de woningbouwverenigingen sinds de jaren zeventig. Een periode waarin de Britse regering steeds meer bevoegdheden en ondersteuning verleenden aan de woningbouwverenigingen. In dit verband schrijft Peter Malpass het volgende: 'The problems of capital and subsidy were technical issues that could have been overcome, given the political will, which is precisely what happened in 1974. By

¹⁷⁰ Zie: Paul Friesse, *Socialistische woonbeleid: Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving*, 20-21; Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, 60; en Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, 45

¹⁷¹ Michael Harloe, *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe & America*, 150-152.

¹⁷² W. Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 179.

1974 the position of the local authorities as housing providers was no longer unchallengeable. The rise of housing associations since 1974 owes much to the declining power of local government'.¹⁷³

Politieke maatregelen hebben, met andere woorden, een bepalende rol gespeeld in de ontwikkeling van woningbouwverenigingen. De Britse verenigingen werden, onder andere, door deze maatregelen belemmerd, waardoor ze slechts een complementaire rol konden spelen binnen de sociale huursector. In vergelijking met de situatie in Nederland werden de woningbouwverenigingen minder stringent onderworpen aan dergelijke obstakels; de groei in de bouw en exploitatie van sociale woningen door de verenigingen in tweede helft van de twintigste eeuw moet daarom gezien worden in relatie tot het beleid van Nederlandse regering jegens de wonigwetsector.

5. Conclusie

Dit stuk begon met de vraag: hoe konden woningbouwverenigingen in Nederland zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelen tot de belangrijkste verstrekker van sociale woningbouw, terwijl in Groot-Brittannië woningbouwverenigingen op dit gebied werden overschaduwed door de gemeenten? In de bovenstaande analyse is duidelijk geworden dat de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in beide landen nauw samenhangt met de politieke maatregelen op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid. Hoewel andere factoren ook van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de Britse en Nederlandse woningbouwverenigingen waren het vooral de politieke maatregelen op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid die bepalend zijn geweest voor de positie van de verenigingen binnen de sociale huursector.

Tijdens de formatieve jaren van de woningbouwverenigingen, in de eerste helft van twintigste eeuw, werden er specifieke maatregelen door de Britse en Nederlandse regering genomen om de woningnood tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog te bestrijden. Deze maatregelen hadden een belangrijke rol gespeeld bij de mogelijkheden voor woningbouwverenigingen om op grote schaal sociale woningen te kunnen bouwen en exploiteren.

In reactie op de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog werden in Groot-Brittannië de gemeenten aangewezen om de sociale woningbouw te herstellen. De gemeenten werden hierbij ondersteund met behulp van subsidies en leningen. Anders dan in Groot-Brittannië werd de woningnood tijdens de Eerste Wereldoorlog in Nederland deels opgelost door voorschotten en subsidies te verstrekken aan woningbouwverenigingen. De

¹⁷³ Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', 241.

Nederlandse regering koos voor een corporatief sociaal beleid en wilde de woningtekorten bestrijden door de inzet van de woningbouwverenigingen. De verschillende uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid in beide landen hadden als gevolg dat de woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië na de Eerste Wereldoorlog binnen de sociale huursector door de gemeentelijke woningbedrijven werden overschaduwd, terwijl in Nederland de woningbouwverenigingen binnen deze sector langzamerhand steeds belangrijker werden.

Toch stond de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in beide landen nog niet vast in de decennia na de oorlog. In de jaren dertig nam de particuliere sector de bouw van sociale woningen over en was het nog niet evident dat de gemeentelijke woningbedrijven in Groot-Brittannië en woningbouwverenigingen in Nederland een grote rol zouden gaan spelen binnen sociale huursector in de tweede helft van twintigste eeuw. Pas bij de steunmaatregelen die werden genomen tijdens de woningnood rond 1945 werd het duidelijk welke instelling op grote schaal en op lange termijn sociale woningen zou kunnen bouwen en exploiteren.

Tijdens de woningnood in de Tweede Wereldoorlog werden de gemeenten in Groot-Brittannië en de woningbouwverenigingen in Nederland opnieuw ingezet om de woningtekorten te bestrijden. In Groot-Brittannië werden de woningbouwverenigingen benadeeld door het volkshuisvestingsbeleid rond 1945 waardoor ze moeilijk aan kapitaal en vergunningen konden komen om nieuwe sociale woningen te bouwen en exploiteren. De gemeentelijke woningbedrijven kregen exclusief de taak om na de oorlog de sociale woningbouw te organiseren. In de decennia na 1945 werden de gemeentelijke woningbedrijven steeds dominanter binnen de sector en bouwden het overgrote deel van de sociale woningen.

In Nederland werden de woningbouwverenigingen, daarentegen, bevoordeeld binnen het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid. De verenigingen hebben dankzij de steunmaatregelen van de overheid in de loop van de jaren van vijftig op grote schaal de sociale woningbouw kunnen verzorgen. Met de grootschalige productie van woningen tussen 1950 en 1990 hebben de woningbouwverenigingen succesvol hun positie binnen sociale huursector kunnen verankeren en consolideren. De invloed van deze politieke maatregelen op de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen binnen sociale huursector was, met andere woorden, bepalend.

Dat de woningbouwverenigingen in Nederland een dominante positie wisten te bemachtigen binnen de sociale huursector in de tweede helft van de twintigste eeuw en de woningbouwverenigingen in Groot-Brittannië niet, had met name te maken met de wijze waarop de regeringen in beide landen actie hadden ondernomen om de sociale woningbouw na de Tweede wereldoorlog te herstellen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is waarom

er in het ene land werd gekozen voor de gemeenten en in het andere land voor de woningbouwverenigingen.

Het antwoord op deze vraag kan gevonden worden in de gebeurtenissen tijdens de Eerste Wereldoorlog. Tijdens de Eerste Wereldoorlog sloegen beide landen een ander 'historisch pad' in op het gebied van het nationale volkshuisvestingsbeleid. Hoewel de steunmaatregelen niet direct de positie van de woningbouwverenigingen binnen de sociale huursector drastisch veranderde, hadden deze maatregelen wel duidelijk effect op het besluitvormingsproces in de periode van de woningnood tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De keuze om de gemeenten en niet de woningbouwverenigingen in te zetten tijdens het woningtekort in de Eerste Wereldoorlog bleek bepalend voor de beslissing om de gemeentelijke woningbedrijven opnieuw aan te wijzen in de periode na 1945. De gemeentelijke woningbedrijven in Groot-Brittannië waren namelijk na de Eerste Wereldoorlog steeds belangrijker geworden binnen de volkshuisvesting.

De gemeenten bouwden en exploiteerden bijvoorbeeld veel meer woningen dan de woningbouwverenigingen en hadden door de jaren heen een nauw samenwerkingsverband ontwikkeld met de overheid. Tegen deze achtergrond was het voor de regering in 1945 logisch, of beter gezegd efficiënter, om een geïnstitutionaliseerde organisatie te aan te wijzen dan om voor een ander model te kiezen.

Hetzelfde mechanisme is waarneembaar bij de ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid in Nederland. De positie van de woningbouwverenigingen was in deze jaren na de Eerste Wereldoorlog aanzienlijk veranderd. Woningbouwverenigingen ontwikkelden zich van 'middel tot huisvesting der krotbewoners tot instrument om het algemene woningtekort te lenigen.' Door de Woningwet van 1901 en, belangrijker nog, het volkshuisvestingsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog konden de woningbouwverenigingen zich in de loop van de jaren twintig en dertig verankeren in het volkshuisvestingssysteem in Nederland.

Ondanks dat er tijdens de Tweede Wereldoorlog nog werd getwijfeld over de rol van woningbouwverenigingen bij het bestrijden van het woningtekort, werden ze uiteindelijk weer aangewezen om de sociale woningbouw na de oorlog opnieuw te organiseren. Het was namelijk effectiever om een bestaand model toe te passen dan om een andere organisatie in te schakelen.

Vanuit een padafhankelijk perspectief kan gesteld worden dat tijdens de woningnood in de Eerste Wereldoorlog in beide landen een 'historisch pad' werd gekozen op het terrein van volkshuisvesting. Dat wil zeggen dat tijdens deze *critical juncture* maatregelen werden genomen die invloed hadden op het latere besluitvormingsproces in de Tweede Wereldoorlog, die vervolgens weer bepalend waren voor de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen in beide landen.

Het feit dat er in tijden van groot woningtekort in het ene land werd gekozen voor de gemeenten en in het andere voor woningbouwverenigingen had met name te maken met (institutionele) efficiëntie; het model dat in beide landen gekozen werd om de woningnood te bestrijden was al op verschillende vlakken geformaliseerd binnen de volkshuisvesting, waardoor het effectiever was om te kiezen voor een bestaand systeem dan om een ander systeem te ontwikkelen. In die zin geeft het concept van padafhankelijkheid meer inzicht in de wijze waarop de woningbouwverenigingen zich in beide landen hebben ontwikkeld.

In de literatuur (Malpass en Beekers in het bijzonder) over de woningbouwverenigingen is het echter nog te vaak onduidelijk hoe de institutionele belemmeringen effect kunnen hebben op hun ontwikkeling en welke mechanismen daarbij een rol spelen. Om de ontwikkeling van de woningbouwverenigingen binnen nationale volkshuisvesting in beide landen beter te begrijpen is in ieder geval belangrijk om in toekomstig onderzoek ook institutionele efficiëntie als mechanisme te belichten.

6. Literatuurlijst

W. Beekers, *Het Bewoonbare Land: geschiedenis van de Volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, (Dissertatie Vrije Universiteit 2012; Uitgeverij: Boom (Amsterdam, 2012).

Bo Bengtsson, 'Does History Matter - and How? Path Dependence in Housing', Institute for Housing and Urban Research (IBF, 2007).

Bo Bengtsson en Hannu Ruonavaara, 'Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing', *Housing, Theory and Society*, Vol. 27, No. 3, 193-203 (2010).

Stanley D. Chapman, et al., *The History of Working-class Housing: a symposium*, David and Charles: Newton Abbot (London, 1971).

Jie Chen, Mark Stephens, Yanyun Man, *The Future of Public Housing*, Springer; 2013 edition (January 13, 2014).

M. Daunton, *A property Owning Democracy?*, Faber and Faber, London, 1987).

Paul Ekkers, *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*, SDU Uitgevers (Den Haag, 2002).

Ray Forrest en Alan Murie: *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*', Routledge (London, 1988).

Paul Friesse, *Socialistische woonbeleid: Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving*, Kluwer (Deventer, 1976).

J. van Genabeek, et al., *Balans en Perspectief van de Nederlandse Cultuurgeschiedenis: Het Wonen*, Rodopi (Amsterdam, 1990).

J. Van Genabeek en Louise Rietbergen, *De S.D.A.P en de volkshuisvesting: inhoud en resultaten van het sociaaldemocratische volkshuisvestingsbeleid in Nederland (1894-1940)*, Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht (Utrecht, 1991)

L. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, Van Loghum Slaterus (Deventer 1985).

L. Gerrichhauzen, *Het Woningcorporatiebestel in Beweging*, Delftse Universitaire Pers (Delft, 1990).

Michael Harloe, *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe & America*, Blackwell Publishers (Cambridge, USA, 1995).

C.A. Huisman en H. Westra, 'Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties: bewerking van een afstudeerverslag', *RIW - instituut voor volkshuisvestingsonderzoek* (Delft, 1983).

Peter Malpass, 'The uneven development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain', *Housing Studies*, Vol. 16, No 2, 225-242 (Taylor & Francis, 2001).

Peter Malpass, 'The Discontinuous History of Housing Associations in England', *Housing Studies*, Vol. 15, No. 2, 195-212, (2010).

Peter Malpass, 'Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy', *Housing, Theory and Society*, Vol. 28, No. 4, 305-319 (2011).

Peter Malpass, 'Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919: a re-examination of the introduction of state-subsidized housing in Britain', *Planning Perspectives* 15, 377-391 (Taylor & Francis 2000).

David Mullins, 'Social Origins and Transformations: The Changing Role of the English Housing Associations', *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 11, No. 2 (2000).

Alan Murie en Peter Malpass, *Housing policy and practice*, The Macmillan Press LTD (London, 1982).

A.E Holmans, *Housing Policy in Britain: A History*, Croom Helm (London, 1987).

Hugo Priemus, 'Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates', *Housing Studies*, Vol. 18, No. 3, 327-351, (2003).

Hugo Priemus en Alan Murie, 'Social Rented Housing in Britain and the Netherlands: Trends, Trajectories, and Divergence', *Neth. J. of Housing and the Built Environment*, Vol. 9, No. 2. (1994)

Kathleen Scanlon and Christine Whitehead, *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*, LSE Publishing (London, 2008).

J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*, Delftse Universitaire Pers (Delft, 1987).