

# Wethouderssocialisme en volkshuisvesting in de twintigste eeuw



**MA-Thesis Geschiedenis van Politiek en Maatschappij**

**Student: Tim Homan (4133382)**

**Begeleider: Alberto Feenstra**

**22 juni 2020**

**Aantal woorden: 13.673**

*“Ik zou liever ergens anders wonen,  
But I don't make that kind of money to  
rent me some fine classy apartment downtown”*  
-Roland Smeenk, uit het nummer Woensel West

## Samenvatting

In de twintigste eeuw waren er twee golven van het ‘wethouderssocialisme’, grofweg de periodes 1900-1930 en 1970-2000. Het wethouderssocialisme hield een politisering in van het lokaal bestuur, waarbij de lokale politiek vooruitliep in het uitbreiden van de verzorgingsstaat. Volkshuisvesting was voor het wethouderssocialisme één van de belangrijkste speerpunten. Dit onderzoek staat in het teken van de vraag of het wethouderssocialisme van belang was voor de Nederlandse woningmarkt in de twintigste eeuw. De term wethouderssocialisme impliceert dat de wethouders persoonlijk een grote rol speelden, daarom worden zij als uitgangspunt genomen voor het onderzoek. Amsterdam wordt als casus gebruikt voor het wethouderssocialisme, de katholieke Philipsstad Eindhoven dient als tegenhanger in de vergelijking. Voor de periode voor de Tweede Wereldoorlog wordt wethouder Floor Wibaut gebruikt als voorbeeld van het Amsterdamse wethouderssocialisme, hij wordt vergeleken met de confessionele wethouder Frans Smits van Oijen uit Eindhoven. Na de oorlog wordt de Amsterdamse PvdA-wethouder Jan Schaefer vergeleken met de Eindhovense CDA-wethouder Harry de Kok.

De analyses van de wethouders zijn gestructureerd aan de hand van het *structure-agency*-debat. Dit betekent dat ten eerste wordt onderzocht of en hoe de wethouders via *agency* persoonlijk invloed hadden op het volkshuisvestingsbeleid. Hiervoor wordt het concept ‘politiek kapitaal’ gebruikt: een vorm van autoriteit die een politiek leider kan inzetten om mensen te mobiliseren en nieuw beleid te introduceren. Ten tweede wordt onderzocht wat de invloed was van actoren en factoren buiten de wethouder om, daarbij gaat het over *structure*. Hierbij dient het concept ‘stedelijk regime’ als uitgangspunt. Met stedelijk regime wordt bedoeld op de onderhandelingscontext – bestaande uit maatschappelijke, economische en politieke omstandigheden – waarbinnen het lokaal bestuur beleid vormt. Op basis van deze twee concepten is een analyse gemaakt van de vier wethouders. Uit de vergelijkingen blijkt dat het wethouderssocialisme zowel voor als na de Tweede Wereldoorlog van substantieel belang was voor de woningmarkt. Dit wordt onderbouwd door cijfers omtrent de (sociale) woningbouw. De Amsterdamse wethouders beschikten over meer politieke kapitaal en wisten andere relevante actoren zoals het Rijk, corporaties en marktpartijen op hun hand te krijgen. De Eindhovense wethouders waren passiever in hun handelen en daardoor minder succesvol in het beïnvloeden van de volkshuisvesting.

# Inhoud

<b>1. De verzorgingsgemeente .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Wethouders en de woningmarkt: waar ligt de macht? .....</b>	<b>8</b>
<b>3. De opkomst van de volkshuisvesting (1900-1940) .....</b>	<b>16</b>
Amsterdam: “Dat staat er, knap als ze het afbreken” .....	18
Eindhoven: de strijd tussen het gemeentebestuur en Philips .....	21
Amsterdam en Eindhoven in vergelijking .....	24
<b>4. Van cityvorming naar stadsvernieuwing (1945-2000) .....</b>	<b>26</b>
Amsterdam: de streken van Schaefer .....	28
Eindhoven: Philips trekt zich terug en de gemeente is zoekende .....	32
Amsterdam en Eindhoven in vergelijking .....	35
<b>5. Het belang van het wethouderssocialisme .....</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>42</b>

# 1. De verzorgingsgemeente

Bij een maatschappelijk probleem wordt er al snel naar de landelijke regering gekeken. De geschiedenis leert ons echter dat we misschien meer aandacht mogen hebben voor het lokaal bestuur. Neem bijvoorbeeld de geschiedenis van de verzorgingsstaat. De periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog wordt over het algemeen gezien als ontstaansperiode van de moderne verzorgingsstaat. In Nederland gaat het dan vaak over ‘Vadertje Drees’. Als premier creëerde hij onder meer een algemene ouderdomsvoorziening gefinancierd door de staat, wat we tegenwoordig de AOW noemen. Wat minder mensen weten is dat Drees vóór de Tweede Wereldoorlog als wethouder in Den Haag al werkte aan de ‘verzorgingsgemeente’. Hij trof in Den Haag tal van voorzieningen op het gebied van armoedebestrijding en volksgezondheid. Zo diende de verzorgingsgemeente als een soort proeftuin voor de latere verzorgingsstaat.<sup>1</sup> Drees was als wethouder onderdeel van een bredere beweging aan ‘rode wethouders’. Zij wilden op lokaal niveau het ideaal van het socialisme een stap dichterbij brengen. Vanaf 1900 wist de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) steeds meer zetels te veroveren in de gemeenteraden van grote steden. Na 1910 leidde dit er ook toe dat de partij in verschillende steden onderdeel werd van de coalitie en wethouders ging leveren. Waar socialisten op landelijk niveau pas vlak voor de Tweede Wereldoorlog voor het eerst mee gingen besturen, was dit op lokaal niveau al decennialang aan de gang. Deze lokale ontwikkeling heeft ook een naam gekregen: het wethouderssocialisme.<sup>2</sup>

Volkshuisvesting was één van de speerpunten van het wethouderssocialisme. Al sinds de negentiende eeuw is het een verantwoordelijkheid van de lokale politiek. Meer dan andere beleidsterreinen vereist volkshuisvesting een heldere visie. Woningbouw is een kostbare aangelegenheid. Er gaan vaak jaren overheen voordat een plan leidt tot de daadwerkelijke oplevering van woningen. Bovendien blijkt volkshuisvesting een taai probleem. Tot op de dag van vandaag verschijnen er regelmatig berichten over woningnood, vooral in de grote steden. Wat dat betreft zou het mooi zijn als we iets van het verleden kunnen leren. Er zijn in de twintigste eeuw grote stappen gemaakt op het vlak van de volkshuisvesting. Het wethouderssocialisme lijkt daarbij meerdere keren een rol te hebben gespeeld.

Aan het begin van de twintigste eeuw was er een schrijnend tekort aan arbeiderswoningen. Onder het bewind van de socialistische wethouder Floor Wibaut werden er in Amsterdam gedurende de jaren twintig tienduizenden woningen bijgebouwd. In de jaren zeventig was er een nieuwe opleving van wethouderssocialisme. Oude stadswijken waren verpauperd geraakt en in eerste instantie gingen

---

<sup>1</sup> Becker, Hurenkamp en Pieter, *Lokale politiek als laboratorium; In de voetsporen van Wibaut en Drees*, 2009, p. 10

<sup>2</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 53-60

gemeenten bij de markt te rade voor een oplossing.<sup>3</sup> Het gevolg was grootschalige sloop met kille, onpersoonlijke nieuwbouw ter vervanging. Bewoners kwamen in opstand en het wethouderssocialisme speelde in op de onvrede. Op instigatie van wethouders van de Partij van de Arbeid (PvdA) stopten gemeenten met de sloop-nieuwbouw. In plaats daarvan werd er gekozen voor het behoud en herstel van woningen middels renovatie, dit werd ‘stadsvernieuwing’ genoemd.<sup>4</sup> Over de ontwikkeling van het wethouderssocialisme is veel geschreven, waarbij wethouders als ‘Wibaut de Machtige’ vaak een haast mythische status wordt toegekend. Hoeveel is er waar van deze verhalen?

Het doel van dit onderzoek is om systematisch te analyseren wat de invloed was van het wethouderssocialisme op de woningmarkt. Hierbij wordt wethouderssocialisme gedefinieerd als een ontwikkeling waarbij het lokaal bestuur meer gepolitiseerd raakt en de lokale politiek vooruitlopend op de landelijke politiek de verzorgingsstaat verder uitbreidt. In de periode 1900-1930 was er een eerste golf van het wethouderssocialisme, de tweede golf was tussen 1970 en 2000.<sup>5</sup> Als casus voor het wethouderssocialisme wordt in dit onderzoek Amsterdam gebruikt. In de Amsterdamse gemeenteraad was de SDAP en haar opvolger de PvdA gedurende bijna de hele twintigste eeuw de belangrijkste partij. Daarnaast waren twee prominente representanten van het wethouderssocialisme – Floor Wibaut en Jan Schaefer – wethouder in Amsterdam. Deze twee wethouders worden in dit onderzoek vergeleken met twee confessionele wethouders uit Eindhoven: Frans Smits van Oijen en Harry de Kok (zie figuur 1).

	1900-1930	1970-2000
<i>Amsterdam</i>	Floor Wibaut (SDAP)	Jan Schaefer (PvdA)
	↑↓	↑↓
<i>Eindhoven</i>	Frans Smits van Oijen (RKSP)	Harry de Kok (KVP/CDA)

Figuur 1: een overzicht van de vergelijkingen in dit onderzoek met Amsterdam als casus van wethouderssocialisme en Eindhoven als alternatief model voor volkshuisvestingsbeleid.

In veel belangrijke opzichten zijn de verschillen tussen Amsterdam en Eindhoven groot. Waar onze hoofdstad altijd bekend heeft gestaan als links bolwerk, werd Eindhoven in de twintigste eeuw gedomineerd door katholieke partijen. In Amsterdam was de gemeente zelf zeer actief in de woningbouw, terwijl in Eindhoven het bekende bedrijf Philips een centrale rol speelde. Er is één belangrijke overeenkomst tussen de twee steden: er was altijd vraag naar betaalbare en kwalitatief goede volkshuisvesting. Het feit dat deze twee steden langs verschillende wegen poogden hun

<sup>3</sup> Verlaan, *Vreemde bedgenoten: publiek-private samenwerking in de Nederlandse ruimtelijke ordening 1950-1980*, 2019

<sup>4</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016

<sup>5</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018

huisvestingsproblematiek op te lossen, maakt de vergelijking tussen de wethouders des te interessanter. Deze vergelijking zal een antwoord moeten bieden op de hoofdvraag in dit onderzoek: was het wethouderssocialisme van belang voor de Nederlandse woningmarkt in de twintigste eeuw?

De hoofdvraag in dit onderzoek bevat een aantal achterliggende vragen. Ten eerste gaat het om de mogelijkheden voor het lokaal bestuur om eigenstandig een politieke economie vorm te geven. Een gemeente is altijd ingebed in het grotere systeem van de nationale politiek en de nationale economie. Hoever reiken de mogelijkheden van een gemeente om de lokale markt te beïnvloeden en een verzorgingsgemeente te creëren? De premisse van het wethouderssocialisme is namelijk dat die mogelijkheden er hoe dan ook zijn. Ten tweede moet dit onderzoek laten zien wat de persoonlijke invloed kan zijn van een lokaal politicus. In Nederland spreken we niet voor niets van *wethouderssocialisme*, terwijl er internationaal wordt gesproken van *municipal socialism*, oftewel gemeentelijk socialisme.<sup>6</sup> De Nederlandse term impliceert een grote mate van persoonlijke invloed die wethouders zouden hebben gehad. Speelde de persoonlijkheid van de rode wethouders daadwerkelijk een rol in het succes van het wethouderssocialisme? Ten derde wil ik met dit onderzoek het verhaal vertellen over de bijzondere relatie tussen het lokaal bestuur en de volkshuisvesting. Gemeenten spelen van oudsher een substantiële rol op de woningmarkt en daardoor zijn er veel lokale verschillen ontstaan op het vlak van de volkshuisvesting. Zodoende zijn gemeenten zeer geschikt als historisch vergelijkingsmateriaal om erachter te komen wat succesvol woningbouwbeleid is geweest.

In hoofdstuk twee gaan we eerst terug naar de basis van het Nederlandse volkshuisvestingssysteem. De eerste Nederlandse Woningwet uit 1901 heeft een cruciale rol gespeeld in de vormgeving van dat volkshuisvestingssysteem. Verder behandel ik in het tweede hoofdstuk de theoretische achtergrond van beleidsbeïnvloeding. Het theoretisch kader is geordend aan de hand van het *structure-agency*-debat. Dit is om te laten zien hoe wethouders door middel van *agency* persoonlijk invloed kunnen uitoefenen op de volkshuisvesting en hoe via *structure* invloedrijke factoren buiten de wethouder een rol spelen. In hoofdstuk drie en vier volgt de empirische analyse van de vier wethouders en hun volkshuisvestingsbeleid. Het *structure-agency*-debat vormt de basis voor deze analyses. In hoofdstuk drie ga ik in op de periode voor de Tweede Wereldoorlog en in hoofdstuk vier behandel ik de periode erna. Door middel van de vergelijkingen tussen de wethouders kom ik in hoofdstuk vijf tot een conclusie over het belang van wethouderssocialisme voor de Nederlandse volkshuisvesting in de twintigste eeuw. Hieruit zal blijken dat het wethouderssocialisme van grote betekenis is geweest.

---

<sup>6</sup> Quilley, *Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City*, 2000; Goldfrank en Schrank, *Urban Political Economy in Latin America*, 2006

## 2. Wethouders en de woningmarkt: waar ligt de macht?

In 1854 bracht het Koninklijk Instituut van Ingenieurs verslag uit aan koning Willem III over de stand van de volkshuisvesting. Een prettige boodschap was het niet. De verpaupering van arbeiderswoningen was een reëel risico geworden voor de volksgezondheid.<sup>7</sup> Desondanks kwam het Rijk niet in actie. Gemeentebesturen waren verantwoordelijk voor de volksgezondheid en volkshuisvesting. Er werd in die tijd nog sterk geleund op het principe dat het Rijk zich zo weinig mogelijk met de zaken van gemeenten moet bemoeien en dus greep de Tweede Kamer niet in.

De situatie werd ernstiger door de enorme bevolkingsgroei in grote steden. In Utrecht verdubbelde de bevolking tussen 1850 en 1900. In Rotterdam groeide de bevolking tussen 1830 en 1896 zelfs met bijna 350 procent.<sup>8</sup> Hierdoor ontstond een situatie die vergeleken kan worden met de sloppenwijken die we tegenwoordig zien in grote Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse steden.<sup>9</sup> Rond 1900 werd er eindelijk ingegrepen. De arbeidersbeweging was inmiddels machtiger geworden en in de landelijke politiek kwam er meer kennis over de slechte huisvestingssituatie onder arbeiders. Dit vormde de basis voor de eerste Nederlandse Woningwet in 1901.<sup>10</sup> Het hielp dat de economische omstandigheden goed waren in deze periode, waardoor het Rijk meer belastingopbrengsten en dus meer bestedingsruimte had voor onder meer de volkshuisvesting.<sup>11</sup>

De Woningwet maakt een einde aan twee tradities in het lokaal bestuur. Ten eerste heerste lang de leer dat het lokaal en landelijk bestuur zich zo min mogelijk met elkaar moesten bemoeien. Met de Woningwet werd ernstig ingegrepen op de lokale beleidsautonomie omtrent volkshuisvesting.<sup>12</sup> Voortaan was volkshuisvesting óók een zaak van het Rijk. Een tweede fundamentele trendbreuk was het einde van de lokale *laissez-faire* politiek.<sup>13</sup> De Woningwet vroeg van gemeenten om een veel actievere rol te gaan spelen op de woningmarkt. Dat het Rijk zich meer ging bemoeien met de volkshuisvesting betekende dus niet dat gemeenten achterover konden gaan leunen.

De Woningwet van 1901 bood wethouders de kans om hun stempel te drukken op de woningmarkt en dan nog in het bijzonder op het gebied van de sociale huisvesting. De vraag in dit onderzoek is of wethouders daadwerkelijk van die mogelijkheid gebruik maakten en hoe ze dat dan deden. Om daar antwoord op te kunnen geven is het relevant eerst uiteen te zetten wat de Woningwet precies inhield.

---

<sup>7</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 12-13

<sup>8</sup> Grinberg, *Housing in the Netherlands 1900-1940*, 1977, p. 20

<sup>9</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 12-15

<sup>10</sup> Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, 1987, p. 73

<sup>11</sup> Van Genabeek en Rietbergen, *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*, 1991, p. 10-11

<sup>12</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 50

<sup>13</sup> Grinberg, *Housing in the Netherlands 1900-1940*, 1977, p. 33



Volksgezondheid stond voorop in de Woningwet, deze werd dan ook tegelijkertijd met de Gezondheidswet ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>14</sup> Om de volksgezondheid te bevorderen moest de kwaliteit van woningen worden opgeschroefd. Nieuwe woningen kregen verplichte basisvoorzieningen als een toilet, drinkwater en ventilatie. Voor bestaande woningen gold dat deze onbewoonbaar verklaard konden worden door de gemeente wanneer de staat van een huis te gebrekkig was.<sup>15</sup>

Met kwaliteitseisen was het probleem echter nog niet opgelost, want er was een schreeuwend tekort aan arbeiderswoningen. Er moesten flink wat sociale huurwoningen bijgebouwd gaan worden en hiervoor was een belangrijke rol weggelegd voor de woningbouwverenigingen. Later is de term woningcorporatie meer in zwang geraakt, ik zal in dit stuk beide termen door elkaar gebruiken. Het Rijk bepaalde welke woningbouwverenigingen als ‘toegelaten instellingen’ in aanmerking zouden komen voor financiering. Het geld hiervoor werd vervolgens door het Rijk zelf opgehaald op de kapitaalmarkten. Toch bleven gemeenten de regie houden op drie vlakken. Ten eerste moest de gemeente daadwerkelijk de financiering toekennen aan corporaties. Ten tweede konden gemeenten ook zelf gaan bouwen met financiering van de Woningwet, waardoor er in de sociale huursector een mix ontstond van verenigingsbouw en gemeentebouw.<sup>16</sup> Ten derde regelde de Woningwet dat gemeenten de verantwoordelijkheid kregen voor ruimtelijke ordening. Ze moesten uitbreidingsplannen gaan opstellen om zo ruimte te creëren voor nieuwe woningbouw.<sup>17</sup>

De Woningwet leverde al met al een relatief ingewikkeld speelveld op binnen de volkshuisvesting. Dit speelveld was het resultaat van een poldercompromis tussen de socialisten, liberalen en confessionelen. Socialisten zagen de Woningwet graag in het kader van ‘de sociale kwestie’: *“duurzame verbetering van het lot der arbeiders”*.<sup>18</sup> Met financiering vanuit het Rijk kon eindelijk de huisvesting van arbeiders naar een hoger niveau getild worden. Liberalen hadden gepleit voor het idee van particulier initiatief van woningbouwverenigingen in de wet. Zij wilden dat de overheid zich terughoudend zou blijven opstellen. Ten slotte waren de confessionelen de belangrijkste pleitbezorger van het principe van subsidiariteit. Het Rijk moest zich zo min mogelijk bemoeien met taken van lagere overheden. Het was daarom voor de confessionelen van belang dat in de Woningwet werd opgenomen dat gemeenten hun regierol behielden op het vlak van de volkshuisvesting. Deze basisprincipes van de Woningwet 1901 hebben nagenoeg de hele twintigste eeuw overleefd.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Sleutelaar, *Woningwet met Inleiding en Aanteekeningen*, 1902

<sup>15</sup> Grinberg, *Housing in the Netherlands 1900-1940*, 1977, p. 33-41

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 35-36

<sup>17</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 17

<sup>18</sup> Sleutelaar, *Woningwet met Inleiding en Aanteekeningen*, 1902, p. 40-41

<sup>19</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 17-19

In het volgende hoofdstuk ga ik nader in op hoe wethouders de Woningwet hebben toegepast in de praktijk. Eerst schets ik de theoretische achtergrond bij de vraag of het wethouderssocialisme van belang was voor de woningmarkt. Deze vraag kan worden benaderd vanuit twee invalshoeken. Ten eerste is er het perspectief van *agency*, waarbij een individu – bijvoorbeeld een wethouder – het systeem naar zijn hand kan zetten. Uitgaande van dit microperspectief worden instituties gecreëerd en veranderd door het handelen van individuen. In dit perspectief is er sprake van een sterke mate van individuele autonomie. Ten tweede is er het macroperspectief dat *structure* als uitgangspunt neemt. In dit perspectief wordt in beginsel geredeneerd vanuit de instituties en de daarbij horende mechanismen. Individueel handelen is dan juist het gevolg in plaats van de oorzaak.<sup>20</sup> Zo'n *structure*-perspectief kijkt meer naar het bestuurlijk speelveld als geheel. Dit betekent in het geval van de volkshuisvesting dat je álle relevante actoren en factoren moet betrekken en dus ook meer moet kijken naar de rol van het Rijk, corporaties, het bedrijfsleven en het economische tij. Bij dit macroperspectief wordt een wethouder veel meer gezien als een vervangbaar schakeltje in het gehele systeem, er is sprake van trivialisering van het individu.<sup>21</sup> Precies op dit punt spitst dit onderzoek zich toe: hoe relevant waren die socialistische wethouders voor de woningmarkt?

Dit *structure-agency*-debat past goed bij het verhaal van wethouders en de woningmarkt. De Woningwet van 1901 gaf handelingsmogelijkheden aan wethouders om in te grijpen op de woningmarkt en tegelijkertijd werden deze wethouders opgezadeld met een complex bestuurlijk speelveld. Als theoretische basis zal ik eerst uitleggen hoe de totstandkoming van beleid werkt. Vervolgens wordt aan de hand van het concept 'politiek kapitaal' uitgelegd hoe een individuele bestuurder – zoals een wethouder – dit beleidsproces kan beïnvloeden. Dit vormt de theoretische basis voor de *agency*-zijde van het debat. Vervolgens ga ik in op de *structure*-kant van het verhaal met behulp van het concept 'stedelijk regime'. Dit is een manier om het bestuurlijk speelveld als geheel te duiden. Aan het einde van dit hoofdstuk volgt de operationalisering van hoe ik de concepten politiek kapitaal en stedelijk regime zal toepassen op de casus Amsterdam en de casus Eindhoven.

In een klassiek beleidsmodel begin je bij een maatschappelijk probleem. Dit komt op instigatie van belanghebbenden op de politieke agenda te staan, er worden beleidsopties bedacht om het probleem op te lossen en vervolgens kan er een besluit worden genomen. Daarna wordt het beleid in uitvoering gebracht. Indien het beleid niet blijkt te werken, kan het na evaluatie opnieuw als maatschappelijk probleem op de politieke agenda komen en dan begint het proces opnieuw.<sup>22</sup> Samengevat zijn er dan drie activiteiten die politici kunnen ondernemen in het beleidsproces: agenderen, beleid maken en

---

<sup>20</sup> Jacobs, *Het structurisme als synthese voor handelings- en systeemtheorie?*, 1993

<sup>21</sup> Elchardus, *Sociologie; een inleiding*, 2007, p. 308-309

<sup>22</sup> Van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie*, 2012, p. 29-31

beleid uitvoeren. Het is een wat rationele voorstelling van het beleidsproces, aangezien in de realiteit vaak een groot samenstel aan actoren bezig is met beïnvloeding van het proces. De moderne kijk op het beleidsproces is daarom meer gericht op hoe deze actoren elkaar vanuit hun verschillende belangen proberen te beïnvloeden en pogen coalities te smeden binnen en buiten de politiek.<sup>23</sup>

De vraag is dan vervolgens welke invloed je als politieke leider – als enkele actor dus – kan uitoefenen op de agendering, beleidsvorming en –uitvoering. Bestuurskundige Paul 't Hart verwoordt het vrij kernachtig: “*who leads matters, sometimes*”.<sup>24</sup> Het idee hierachter is dat de grote beslissingen binnen een politiek bestel uiteindelijk altijd bij de leiders terechtkomen, die er vervolgens al dan niet voor kiezen hun stempel te drukken. Hoewel maatschappelijke context een belangrijke factor is bij die beslissingen, kan *agency* wel degelijk van groot belang zijn. Het moet gaan om een complex maatschappelijk probleem waar de politicus enige zeggenschap over heeft. Als een politicus dan beschikt over voldoende persoonlijke autoriteit, kan er substantiële beleidsbeïnvloeding plaatsvinden middels *agency*.<sup>25</sup>

Kortgezegd moet je als politicus beschikken over ‘politiek kapitaal’ om het verschil te kunnen maken. Politiek kapitaal is een vorm van autoriteit die een politiek leider kan inzetten om mensen te mobiliseren en nieuw beleid te introduceren. Dit concept kan worden beschouwd als een soort drietrapsraket. Het begint met de vaardigheden die nodig zijn om aan de macht te komen. Dan hebben we het bijvoorbeeld over ervaring, goede communicatie en verstand van beleid. Dit wordt gevolgd door relationeel kapitaal, oftewel de capaciteit om vertrouwen op te bouwen bij kiezers en andere politici. Ten slotte bouwt een politiek leider dan een zekere reputatie op gebaseerd op zijn of haar gepercipieerde effectiviteit.<sup>26</sup> Het is deze combinatie van vaardigheden, relaties en reputatie waarmee een politiek leider succesvol *agency* kan toepassen in een beleidsproces en verandering kan bewerkstelligen.

Hoe zit het met politiek leiderschap in de context van het lokaal bestuur? In een onderzoek dat is gedaan naar lokaal politiek leiderschap in Engeland en Wales wordt op een vergelijkbare manier gekeken naar *agency*.<sup>27</sup> Hoewel politiek leiders altijd beïnvloed worden door de sociale structuur waarin zij functioneren, is er afhankelijk van persoonlijke kwaliteiten de mogelijkheid om als individuele politicus het verschil te maken. Hierbij worden persoonlijke competenties genoemd als communicatie, politieke sensitiviteit en mobilisatie van mensen. Dit alles valt redelijk in lijn van het concept politiek kapitaal. Lenny Vulperhorst stelde een boek samen over het vak van wethouder

---

<sup>23</sup> Van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie*, 2012, p. 35-38

<sup>24</sup> 't Hart, *Understanding Public Leadership*, 2014, p. 11

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 11-18

<sup>26</sup> Bennister, Worthy en 't Hart, *The leadership capital index*, 2014

<sup>27</sup> Leach et al., *Local political leadership in England and Wales*, 2005

waarin vijf bestuursstijlen worden geïdentificeerd (zie figuur 2).<sup>28</sup> Het verschil in mogelijke stijlen geeft aan dat wethouders een keuze kunnen maken in hoe zij politiek bedrijven en beleid vormgeven. Een belangrijk verschil tussen landelijk politiek leiders en lokaal politiek leiders is dat men zich lokaal heeft te verhouden tot een beperking aan bevoegdheden. De landelijke overheid gaat over centralisaties en decentralisaties en kan dus te pas en te onpas bevoegdheden van wethouders afpakken of ze er juist mee opzadelen. Wethouders hebben hier soms moeite mee.<sup>29</sup> Een wethouder als Schaefer zat er daarentegen minder mee: “*Zolang nergens staat dat iets niet mag, mag het.*”<sup>30</sup> Dit citaat illustreert mooi de mogelijkheden van lokale politiek. Er is lokaal vaak meer ruimte om te experimenteren met nieuw beleid en dat geeft wethouders meer de kans hun stempel te drukken.

<b>Superambtenaar</b>	Een tamelijk technocratisch ingestelde wethouder die vooral zoekt naar rationele oplossingen.
<b>Monist</b>	Een wethouder die breed draagvlak vooropstelt bij het maken van nieuw beleid.
<b>Ambassadeur</b>	Een wethouder die primair bezig is met het vergaren van zoveel mogelijk publiciteit.
<b>Meelifter</b>	Een wethouder die weinig geneigd is tot verandering en altijd voor een veilige, wat conservatieve beleidsstrategie kiest.
<b>PolitiekLeider</b>	Een wethouder met een sterke, eigen politieke visie die behendig meerderheden voor zich weet te winnen.

Figuur 2: de vijf bestuursstijlen van wethouders.

Laten we de kwestie dan nu vanuit de *structure*-kant van het debat aanschouwen. In de basis valt volkshuisvesting onder de allocatiefunctie van de politieke economie: het bijdragen aan de productie.<sup>31</sup> Er zit een groot verschil per sector in de mate waarin de overheid bijdraagt aan productie. In het geval van defensie neemt de overheid zelf de productie op zich, bij het wegennet zorgt de overheid voor bekostiging, maar in het geval van de volkshuisvesting werkt het subtieler. De overheid is via subsidies en geborgde leningen aan woningcorporaties voor een belangrijk deel financier van de sociale woningbouw, maar het is in principe aan de corporaties zelf om volkshuisvesting te realiseren. Naast de allocatiefunctie is er voor de overheid een belangrijke rol weggelegd bij de ruimtelijke ordening. Er moet grond worden aangewezen om woningen op te bouwen en hierin hebben zowel het Rijk, als de provincie, als de gemeente een rol gespeeld in de twintigste eeuw. Verder speelt natuurlijk ook de markt een grote rol binnen de volkshuisvesting. Marktpartijen kunnen bijvoorbeeld als grondbezitter, projectontwikkelaar of financier veel invloed uitoefenen.

<sup>28</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 101-102

<sup>29</sup> Ibid., p. 12-13

<sup>30</sup> Ibid., p. 27

<sup>31</sup> De Kam, Koopmans en Wellink, *Overheidsfinanciën*, 2011, p. 17

Dit hele complex kan goed geduid worden aan de hand van *urban regime theory*. Het idee van deze theorie is dat sociale productie zoals volkshuisvesting enkel geoptimaliseerd kan worden langs de lijn van samenwerking tussen verschillende overheidslagen en particuliere partijen. Op basis van die samenwerking tussen de verschillende actoren wordt er een stedelijk regime gevormd. Om zo'n regime stabiel te houden moeten vaste lijnen van interactie worden afgesproken. Onder meer de jaarlijkse prestatieafspraken die tegenwoordig worden afgesloten tussen een gemeente, corporaties en huurdersvertegenwoordigingen zijn hier een goed voorbeeld van. Een stedelijk regime is voor een belangrijk deel gestoeld op informele communicatie tussen de verschillende partijen met als doel het bereiken van consensus. In een regime heerst niet zo zeer een gedeelde set aan waarden en normen, er zal telkens opnieuw gewerkt moeten worden aan het bereiken van consensus. Het resultaat dat wordt bereikt is afhankelijk van welke actoren meedingen in het regime en wat voor machtspositie die actoren hebben in de onderhandeling.<sup>32</sup>

Cruciaal hierbij is de onderhandelingscontext, die kan worden geduid aan de hand van drie factoren. Ten eerste moet gekeken worden naar de kracht van een lokale democratie. Met een sterke lokale democratie zal een bestuurder een breder publiek moeten betrekken bij het stedelijk regime en het motiveert bestuurders tot ambitie bij de sociale productie. Ten tweede is de marktpositie van een stad van belang. Wanneer een stad competitief is en makkelijk investeringen aantrekt, kan de lokale overheid meer eisen stellen en sociale productie sneller tot realisatie brengen. Ten slotte is de mate van bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende overheidslagen een belangrijke factor. Een gemeente die goede toegang heeft tot bestuurders bij de provincie en het Rijk, kan rekenen op meer ondersteuning. Die ondersteuning is voor een lokale overheid van groot belang om een sterke positie te kunnen innemen ten opzichte van de markt.<sup>33</sup> Uiteindelijk bepaalt dus de maatschappelijke, economische en politieke context het type regime dat ergens ontstaat.

De concepten politiek kapitaal en stedelijk regime zijn niet per se twee uitersten op een spectrum die elkaar uitsluiten. In de theoretisering van politiek kapitaal wordt erkend dat context cruciaal kan zijn voor het slagen van een politiek leider. Tegelijkertijd speelt *agency* binnen stedelijk regimes een belangrijke rol, aangezien zo'n regime uiteindelijk ontstaat uit het individueel handelen van verschillende actoren. Met een combinatie van deze twee perspectieven wil ik gaan analyseren waar de wethouders – en daarmee het wethouderssocialisme – daadwerkelijk impact hadden op de volkshuisvesting en waar andere oorzaken leidend waren voor veranderingen op de woningmarkt.

---

<sup>32</sup> Mossberger en Stoker, *The evolution of Urban Regime Theory*, 2001, p. 812-814

<sup>33</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997

In de volgende twee hoofdstukken loop ik de vier verschillende cases langs en daarbij zal ik telkens beginnen met een analyse van het politiek kapitaal van de wethouder. Voor het kwantificeren van politiek kapitaal is de Leadership Capital Index (LCI) ontwikkeld, die aan de hand van tien indicatoren een beeld geeft van de hoeveelheid politiek kapitaal waarover een bestuurder beschikt (zie figuur 3).<sup>34</sup> Voor deze thesis reikt het te ver om de vier wethouders volledig langs de meetlat van de LCI te leggen, maar ik zal de indicatoren wel als aanknopingspunten gebruiken. Vervolgens is het van belang om te kijken hoe een wethouder zijn politiek kapitaal inzet in het beleidsproces. Hiervoor wordt het klassieke beleidsmodel van agenderen, beleid maken en beleidsuitvoering als uitgangspunt genomen en dit wordt toegespitst op het volkshuisvestingsbeleid. Stilistische verschillen tussen de wethouders worden geduid aan de hand van de vijf bestuursstijlen van wethouders uit figuur 1.

Criteria	Indicators
S1	01 Political/policy vision
S1	02 Communicative performance
S2	03 Personal poll rating relative to rating at most recent election
S2	04 Longevity: time in office
S2	05 (Re-)election margin for the party leadership
R1	06 Party polling relative to most recent election result
R1	07 Levels of public trust in leader
R1	08 Likelihood of credible leadership challenge within next six months
R2	09 Perceived ability to shape party's policy platform
R2	10 Perceived parliamentary effectiveness

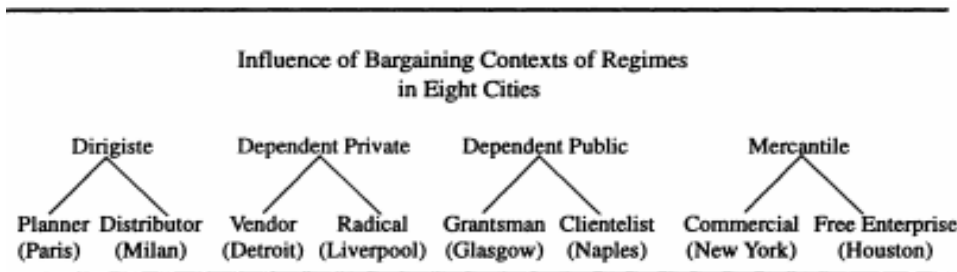
Figuur 3: De tien indicatoren van de LCI: S1 staat voor 'soft skills', S2 voor 'hard skills', R1 voor relationeel kapitaal en R2 voor reputatie.

Na de persoonlijke analyse van een wethouder resteert nog de vraag wat de invloed was van andere actoren en factoren in het stedelijk regime van de woningmarkt. Buiten de gemeente om kunnen de woningbouwverenigingen, bedrijven en andere overheidslagen – het Rijk en de provincie – als meest relevante actoren worden beschouwd. Qua factoren zal ik telkens kijken naar de economische omstandigheden en het maatschappelijk klimaat. Door deze actoren en factoren langs te lopen kan de casus worden gelinkt aan één van de acht types stedelijke regimes die worden geïdentificeerd door Kantor, Savitch en Haddock (zie figuur 4).<sup>35</sup> Deze acht types zijn verdeeld over vier verschillende onderhandelingscontexten. De onderhandelingscontext is afhankelijk van de mate waarin een stad publieke en/of private investeringen kan aantrekken. In het geval van een *dirigiste* context heeft een stad zowel goede toegang tot ondersteuning van de landelijke overheid als tot ondersteuning van de markt, terwijl in een *dependent private* context juist beide vormen van toegang ontbreken. Per

<sup>34</sup> Bennister, Worthy en 't Hart, *The leadership capital index*, 2014, p. 426

<sup>35</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997

onderhandelingscontext zijn er dan twee types mogelijk van een stedelijk regime. Om welk type het gaat, hangt af van het functioneren van de democratie in een stad. In een goed ontwikkelde democratie speelt de gemeente een actievere rol in de sociale productie. Dit is bijvoorbeeld het geval in het *planner* regime.



*Figuur 4: Acht types stedelijke regimes (met voorbeeldsteden) verdeeld over de vier onderhandelingscontexten.*

De analyses van de wethouders en de bijbehorende stedelijke regimes bieden de basis voor een vergelijking tussen Amsterdam en Eindhoven. Bij die vergelijkingen zijn er twee vragen die belangrijk zijn om te beantwoorden. Ten eerste is het de vraag of Amsterdam in de volkshuisvesting succesvoller was dan Eindhoven. Dit wordt beoordeeld op basis van de woningbouwproductie en het aandeel sociale huur hierin. Ten tweede is het de vraag of de socialistische wethouders een grote rol speelden in dat eventuele succesverhaal. Deze vraag wordt beantwoord door te kijken naar de mate van politiek kapitaal die de wethouders bezaten en de manier waarop zij dit politiek kapitaal inzetten in het beleidsproces. Mochten beide vragen bevestigend worden beantwoord, zou dit duiden op het belang van wethouderssocialisme voor de volkshuisvesting in de twintigste eeuw.

### 3. De opkomst van de volkshuisvesting (1900-1940)

“Wie bouwt? Wibaut!”, het was een bekende verkiezings slogan van de Amsterdamse wethouder Floor Wibaut. In dit hoofdstuk wordt de waarheid van die leus getest. Het wethouderschap van de Amsterdamse socialist Wibaut wordt hier vergeleken met het wethouderschap van de Eindhovense katholiek Smits van Oijen. Ten eerste beschrijf ik de stand van de volkshuisvesting en het lokaal bestuur in Nederland voor de periode 1900-1940. Dit biedt een historisch kader waarbinnen het wethouderschap van beide heren kan worden geduid. Vervolgens ga ik dieper in op de cases Wibaut en Smits van Oijen. Wat voor wethouders waren zij? Wat bereikten zij beleidsmatig? Hoe gingen zij om met het bestuurlijk speelveld waarbinnen zij acteerden? Tot slot zal ik Eindhoven en Amsterdam met elkaar vergelijken door het Amsterdamse wethouderssocialisme te toetsen aan het alternatieve model van Eindhoven.

De Woningwet was niet vanaf het eerste moment een doorslaand succes. In 1906 waren er pas veertien woningbouwverenigingen die in aanmerking kwamen voor financiering van de overheid.<sup>36</sup> De doorbraak van het systeem van toegelaten instellingen liet nog even op zich wachten, maar het aantal woningbouwverenigingen dat werd toegelaten tot overheidsfinanciering steeg gestaag. In 1913 waren er ongeveer 300 toegelaten instellingen, in 1920 waren het er zo'n 750 en in 1922 waren het er al 1350. Het leidde tot een flinke piek in de toevoeging van arbeiderswoningen. In het jaar 1921 werd een bouwrecord gevestigd van 25.000 sociale huurwoningen.<sup>37</sup>

Tegelijkertijd vond er een opkomst van socialisme plaats in het lokaal bestuur. De praktijk van de negentiende eeuw was geweest dat er lokaal bestuurd werd met een *laissez-faire* houding.<sup>38</sup> Aan het eind van de negentiende eeuw veranderde deze houding. Kenmerkend voor deze wending is het beleid van de sociaalliberaal Treub, die tussen 1893 en 1896 wethouder was in Amsterdam. Onder de noemer van gas- en lichtsocialisme werden veel nutsvoorzieningen eigendom van gemeenten. Deze ontwikkeling kan gezien worden in de internationale context van *municipal socialism*. Bijvoorbeeld de stad Glasgow was al een paar decennia eerder begonnen met het onder gemeentebestuur brengen van water, gas, elektriciteit en openbaar vervoer.<sup>39</sup> In Nederland werd het lokaal bestuur in deze periode politieker van aard. De SDAP kreeg steeds meer raadsleden en die wilden qua actief overheidsingrijpen maar al te graag doorgaan waar Treub was geëindigd.

---

<sup>36</sup> Grinberg, *Housing in the Netherlands 1900-1940*, 1977, p. 38

<sup>37</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 27-28

<sup>38</sup> Grinberg, *Housing in the Netherlands 1900-1940*, 1977, p. 33

<sup>39</sup> Reussing, *Spraakmakende Lokale Bestuurders en Grensverleggend Lokaal Bestuur*, 2018, p. 42-46



In eerste instantie werden de SDAP-raadsleden gehinderd door de ministerialisme-doctrine, die inhield dat de SDAP niet zou deelnemen aan coalities en dus ook geen wethouders zou leveren. Na 1910 werd deze doctrine steeds meer terzijde geschoven. Wibaut werd in 1914 wethouder in Amsterdam, in 1917 had de partij zeventien wethouders en in 1919 waren het er al 87.<sup>40</sup> Na het gas- en lichtsocialisme – dat eigenlijk sociaalliberaal was – ontstond met de opkomst van de SDAP een nieuwe stroming: het wethouderssocialisme. Deze stroming heeft twee takken, namelijk het ruimtelijke volkshuisvestingsbeleid met Wibaut als boegbeeld en het sociaal beleid omtrent bestaanszekerheid met de Haagse wethouder – en latere premier – Drees als boegbeeld.<sup>41</sup> Zo creëerde het wethouderssocialisme op gemeenteniveau een model voor de latere verzorgingsstaat.<sup>42</sup> Een typisch beleidspunt voor het wethouderssocialisme was de oprichting van een gemeentelijk woningbedrijf en dit had ook effect. Er werden in 1920 8.000 sociale huurwoningen gebouwd door gemeenten, wat bijna een derde was van de totale woningbouwproductie dat jaar.<sup>43</sup>

Na het bouwrecord in 1921 ging het snel bergafwaarts met de volkshuisvesting. De bouwcrisis tijdens de Eerste Wereldoorlog had als breekijzer gediend om de sociale woningbouw op gang te krijgen. Het Rijk versoepelde voorwaarden voor leningen aan corporaties en er kwamen meer subsidies.<sup>44</sup> Deze steunmaatregelen werden vanaf 1921 echter snel afgeschaald door confessionele regeringen, een gevolg van verminderd draagvlak voor de volkshuisvesting. De bedrijfsvoering van corporaties liet vaak te wensen over. Ook de mislukte revolutiepoging van Troelstra heeft niet geholpen, want de volkshuisvesting werd sterk vereenzelvigd met de sociaaldemocratie.<sup>45</sup>

Na de Eerste Wereldoorlog brak eind jaren twintig een nieuwe crisis uit die de jaren dertig zou gaan domineren: de economische crisis. Dit raakte de bouwmarkt in eerste instantie nog niet, omdat het importeren van bouwmaterialen juist goedkoper werd. De klap kwam hier pas in 1936 na de devaluatie van de gulden.<sup>46</sup> Corporaties misten vooral de steun van het Rijk. In 1921 verstrekte het Rijk nog 185 miljoen gulden aan leningen, maar in de jaren dertig liep dit bedrag terug tot jaarlijks zo'n tien miljoen.<sup>47</sup> Het gevolg was een flinke dip in de bouw van sociale huur. In 1939 werden er nog maar 3.000 sociale huurwoningen gebouwd.<sup>48</sup> Ook het wethouderssocialisme had inmiddels aan kracht ingeboet doordat liberalen in gemeenteraden meer weerstand begonnen te bieden.<sup>49</sup>

---

<sup>40</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 57

<sup>41</sup> Becker, Hurenkamp en Pieter, *Lokale politiek als laboratorium; In de voetsporen van Wibaut en Drees*, 2009, p. 10

<sup>42</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 60

<sup>43</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 35-36

<sup>44</sup> Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, 1987, p. 83-85

<sup>45</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 143-147

<sup>46</sup> Van Genabeek en Rietbergen, *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*, 1991, p. 120

<sup>47</sup> Kempen en Van Velzen, *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*, 1988, p. 146

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 36

<sup>49</sup> Becker, Hurenkamp en Pieter, *Lokale politiek als laboratorium; In de voetsporen van Wibaut en Drees*, 2009, p. 8-9

*Amsterdam: “Dat staat er, knap als ze het afbreken”*

Van oorsprong was Floor Wibaut een succesvolle zakenman uit Middelburg en politiek gezien liberaal. Dit veranderde rond de eeuwwisseling. Hij raakte overtuigd door het socialisme, werd lid van de SDAP en verhuisde naar Amsterdam. Hier werd hij in 1907 gemeenteraadslid en fractievoorzitter namens de SDAP. Vervolgens werd hij in 1914 wethouder van de gemeente en dit zou hij tot 1931 blijven, met uitzondering van de periode 1927-1929 toen de SDAP buiten het college van burgemeester en wethouders (B&W) werd gehouden.<sup>50</sup>



Floor Wibaut, SDAP, wethouder Amsterdam  
1914-1927, 1929-1931

Wat betreft politieke vaardigheden lag de kracht van Wibaut bij communicatie en een sterke inhoudelijke visie. Het zijn niet de oneliners van tegenwoordig, maar bijvoorbeeld over ‘zijn’ woningbouw zei hij: *“Dat staat er, knap als ze het afbreken.”*<sup>51</sup> Hij zou gezagsvolle lichaamstaal hebben gehad, combineerde in zijn betogen geestigheid met zakelijkheid en wist in het debat iedereen van repliek te voorzien.<sup>52</sup> Belangrijk hierbij was dat hij goed in de materie zat. Zo schreef hij een half boek vol over wat gemeentebestuur kon betekenen voor de volkshuisvesting.<sup>53</sup> Wibaut zette zijn kennis eveneens in om zijn relationeel kapitaal te versterken, bijvoorbeeld door via de Vereniging Sociaaldemocratische Raadsleden (VSDG) raadsfracties door het hele land te voorzien van beleidsadviezen.<sup>54</sup> Zijn relatie met de kiezer geeft een wisselend beeld. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1913 scoorde de SDAP een ongekende 42% van de stemmen, maar na een paar jaar wethouderschap ging dit aandeel met 15 procentpunten omlaag in Amsterdam bij de landelijke verkiezingen.<sup>55</sup> Die slechte score werd expliciet toegeschreven aan Wibaut, vanwege zijn hardhandige neerslaan van demonstraties.<sup>56</sup> Toch wist hij in de jaren twintig met de SDAP consequent een derde van de kiezers aan zich te binden.<sup>57</sup> Zijn leiderschap stond binnen de Amsterdamse SDAP weinig ter discussie. In 1907 werd hij gelijk de fractievoorzitter, maar ook toen de partij in 1927 weer in de oppositie belandde werd hij vanzelfsprekend opnieuw fractievoorzitter.<sup>58</sup> Het was niet alsof zijn loopbaan zonder conflicten was – hij lag geregeld in de clinch met Troelstra of met zijn eigen fractie – maar het ging uiteindelijk niet ten koste van zijn reputatie als ‘de Machtige’.<sup>59</sup>

<sup>50</sup> Parlement.com, *Dr. F.M. (Floor) Wibaut (uitgebreide versie biografie)*

<sup>51</sup> De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 301

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 335-336

<sup>53</sup> Keppler en Wibaut, *De gemeente en de volkshuisvesting*, 1925

<sup>54</sup> De Roos, *Besturen als Kunst*, 2002, p. 50

<sup>55</sup> De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 230

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 273-274

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 303, 354

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 358

<sup>59</sup> De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 284, 289; Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 57

Wibaut was niet bang zijn visie op volkshuisvesting stevig op de politieke agenda te zetten: “*uitgangspunt voor de verhoging der beschaving ligt in de verbetering der woningen*”.<sup>60</sup> Als gemeenteraadslid kwam hij meermaals met het – destijds controversiële – plan om 2.000 arbeiderswoningen te bouwen als gemeente en deze onder kostprijs te verhuren.<sup>61</sup> Overigens had Wibaut een brede agenda voor hoe de gemeente een veel actievere rol zou kunnen spelen op het terrein van de woningmarkt. In zijn hoedanigheid als lid van de Gezondheidscommissie hield hij zich bezig met het sluiten van zeer verpauperde woningen.<sup>62</sup> Daarnaast pleitte hij voor actieve grondpolitiek waarbij de gemeente meer grond ging opkopen, die vervolgens enkel in erfpacht uitgegeven zou worden.<sup>63</sup> Bij zijn aantreden als wethouder in 1914 stelde hij als eis dat er een aparte afdeling volkshuisvesting zou worden opgericht als onderdeel van zijn eigen portefeuille.<sup>64</sup> Direct wilde hij van zijn plan voor 2.000 woningen beleid maken en het lukte hem zelfs een plan voor 3.500 woningen door de raad te loodsen.<sup>65</sup> Om die bouw mogelijk te maken, moest er volgens Wibaut een gemeentelijk woningbedrijf worden opgericht. De oprichting hiervan werd met 32 voor- en 3 tegenstemmen aangenomen door de raad.<sup>66</sup> Ook het Plan-Zuid – een groot uitbreidingsplan voor Amsterdam – kreeg hij aangenomen in de raad.<sup>67</sup>

Het is de beleidsuitvoering die bij Wibaut het moeizaamst verliep. Tijdens de Eerste Wereldoorlog kwam Wibaut niet verder dan de bouw van matige noodwoningen. Na de oorlog begon de realisatie van de kwalitatief betere arbeiderswoningen, maar dit waren er in de jaren 1919-1921 slechts duizend.<sup>68</sup> De echte bouwpiek kwam pas toen partijgenoot Monne de Miranda de portefeuille volkshuisvesting overnam in 1921. Onder zijn bewind werden jaarlijks 5000 tot 8000 woningen gebouwd, al werd het merendeel (68%) gebouwd door particulieren en een kleiner deel door woningbouwverenigingen (17%) en de gemeente (15%).<sup>69</sup> Wibaut was hierbij wel degene die als wethouder financiën de volkshuisvesting van budget voorzag middels het verhogen van de belastingen en het aanboren van buitenlandse kapitaalmarkten.<sup>70</sup> De Miranda zelf stelde dat Wibaut misschien wel de meeste invloed op de volkshuisvesting heeft uitgeoefend in zijn rol als wethouder financiën.<sup>71</sup>

---

<sup>60</sup> NTR, *Andere Tijden: Wie Bouwt? Wibaut!*, 2009

<sup>61</sup> De Tijd, *Knaleffect*, 1913

<sup>62</sup> De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 221

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 226

<sup>64</sup> Kempen en Van Velzen, *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*, 1988, p. 54

<sup>65</sup> De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 256-261

<sup>66</sup> De Maasbode, *Amsterdam. Gemeenteraadszitting. (Vervolg)*, 1915

<sup>67</sup> De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 299-300

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 299

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 301

<sup>70</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, 89-90

<sup>71</sup> Kempen en Van Velzen, *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*, 1988, p. 54

Duidelijk is dat Wibaut over veel politiek kapitaal beschikte. Wanneer we hem langs de indicatoren van de LCI zouden leggen, zouden er hoge scores uitkomen op het vlak van visie, communicatie en status binnen de eigen politieke partij. Wibaut durfde zijn politiek kapitaal in te zetten door op momenten met onpopulair beleid te komen, zoals bijvoorbeeld het verhogen van de belastingen. Juist een leider met politiek kapitaal heeft de mogelijkheid om soms de harde waarheid te brengen wanneer dit nodig is. Door dit te doen kan politiek kapitaal worden vertaald naar daadwerkelijke *agency*.<sup>72</sup> In het beleidsproces lag zijn kracht vooral in het agenderen van zijn ideeën. Hij wist van deze ideeën ook beleid te maken, maar de uitvoering liet soms op zich wachten. Qua wethoudersstijl kan Wibaut duidelijk worden ingedeeld bij de categorie ‘Politiek Leider’. Kenmerkend voor deze groep is dat de wethouders een duidelijke visie hebben en vervolgens voor die visie op zoek gaan naar een meerderheid. Daarnaast zijn het goede netwerkers.<sup>73</sup> Verder heeft Wibaut wel iets van de ‘Superambtenaar’ en de ‘Ambassadeur’, aangezien het een man was met uitgebreide kennis die tegelijkertijd niet aandachtsschuw was.

Dan is het verder de vraag welke rol Wibaut speelde in het bestuurlijk speelveld. Zijn contacten met de corporaties waren goed. De Nationale Woningraad – de eerste koepel van corporaties – was een voortzetting van de Amsterdamsche Woningraad en deze organisatie werd voor een belangrijk deel gedomineerd door SDAP-leden. Onder invloed van Wibaut werden corporaties opgericht met sociaaldemocraten in het bestuur en bij één van de woningbouwverenigingen was hij zelf commissaris.<sup>74</sup> In 1918 werd door de Nationale Woningraad een wooncongres georganiseerd waar Wibaut een belangrijke inhoudelijke bijdrage aan leverde.<sup>75</sup> Dit congres bleek uiteindelijk van substantiële invloed op het handelen van het Rijk, dat vervolgens overging tot stevige steunmaatregelen voor de volkshuisvesting.<sup>76</sup> Wibaut maakte slim gebruik van de bouwcrisis van de Eerste Wereldoorlog als stevig argument voor meer actie vanuit het Rijk. Ook voor de enorme annexaties van Amsterdamse randgemeenten in 1920 wist hij steun te vergaren bij het Rijk en bij de provincie, hiermee verdrievoudigde de ruimtelijke omvang van Amsterdam.<sup>77</sup> De annexaties waren cruciaal om meer grond te verkrijgen voor het bouwen van sociale huisvesting.

Naast het feit dat Wibaut een sterke positie had binnen de SDAP en de gemeente Amsterdam, was hij dus ook niet onhandig in het onderhouden van goede contacten met de rest van het bestuurlijk speelveld. Gesteld kan worden dat Wibaut in bepaalde opzichten geluk had, maar dat hij dit geluk voor een groot deel zelf afdwong. Hij werd wethouder in een tijd dat de ideeën van de SDAP veel

---

<sup>72</sup> Bennister, Worthy en 't Hart, *The leadership capital index*, 2014 p. 417

<sup>73</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 101-102

<sup>74</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 128-131

<sup>75</sup> Van Beusekom, *Beschouwingen over den Woningnood*, 1920

<sup>76</sup> Van Genabeek en Rietbergen, *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*, 1991, p. 60-61

<sup>77</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 176-191

aan maatschappelijke steun wonnen, maar hij leverde hier zelf zeer actief een bijdrage aan in zijn politiek handelen. Economisch gezien had Wibaut wel pure mazzel, aangezien hij wethouder was grotendeels vóór het uitbreken van de economische crisis. Uiteindelijk lag in 1939 bouw van sociale huurwoningen in Amsterdam volledig stil.<sup>78</sup> Vermoedelijk had ook Wibaut dit niet kunnen voorkomen.

In de periode van Wibaut fungeerde de gemeente Amsterdam als spil in het netwerk van de lokale volkshuisvesting. Tegelijkertijd was de gemeente wel zeer afhankelijk van ondersteuning vanuit de landelijke overheid, er was dus sprake van een onderhandelingscontext die *dependent public* was. De gemeente zelf en de markt bleken simpelweg niet in staat zonder steun van hogere overheden sociale huisvesting te produceren. Wél was er sprake van veel maatschappelijke steun voor het Amsterdamse volkshuisvestingsbeleid. Dit alles duidt op het type *grantsman* als stedelijk regime.<sup>79</sup> Bij dit type is er democratisch veel steun voor de sociale productie, maar de hulp van hogere overheden is in dit regime randvoorwaardelijk om de sociale productie te doen laten slagen. In de jaren twintig werd de rijkssteun voor volkshuisvesting afgebouwd, hulp vanuit de landelijke overheid was dus geen zekerheid. Dit leidde in het hele land tot minder sociale woningbouw en ook in Amsterdam was deze trend zichtbaar.<sup>80</sup> Wibaut was dan misschien ‘de Machtige’, almachtig was hij niet.

### *Eindhoven: de strijd tussen het gemeentebestuur en Philips*

Terwijl Wibaut in de jaren twintig al op leeftijd is en zijn pensioen begint te naderen, krijgt Eindhoven een jonge wethouder op volkshuisvesting. Pas 28 jaar is Frans Smits van Oijen wanneer hij in 1924 wordt geïnstalleerd als wethouder namens de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP). Hij was toen pas een jaar lid van de gemeenteraad, dus het kan een snelle opkomst genoemd worden. Misschien had het ermee te maken dat hij uit een echte Eindhovense bestuurdersfamilie kwam die al twee burgemeesters had geleverd. Hij bleef wethouder tot 1930 en daarna nog gemeenteraadslid tot de oorlog. Voor en na zijn wethouderschap maakte Smits van Oijen vooral carrière in de landbouwlobby en na de oorlog was hij nog kort lid van de Tweede Kamer.<sup>81</sup>



Frans Smits van Oijen, RKSP, wethouder Eindhoven 1924-1930

Kijkend naar zijn handelen als wethouder, ontstaat het algemene beeld dat Smits van Oijen weinig politiek kapitaal had. In de pers werd gewezen op zijn jeugdigheid en niet in positieve zin. Hij had het zwaar in de raadsdebatten, al onderging hij het stoïcijns.<sup>82</sup> Hij was weinig visievol en flamboyant

<sup>78</sup> Leeuwarder Nieuwsblad, *De huisvesting te Amsterdam*, 1939

<sup>79</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997, p. 362-363

<sup>80</sup> Van Genabeek en Rietbergen, *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*, 1991, p. 117-118

<sup>81</sup> Brabants Historisch Informatie Centrum, *F. J. M. Smits van Oijen, openbaar leven, 1920-1979*, 2019

<sup>82</sup> Eindhovens Dagblad, *Uit den Raad*, 1927

in de debatten, zeker ten opzichte van de andere wethouders die fellere replieken hadden en allerlei versregels aanhaalden.<sup>83</sup> Misschien handelde hij meer risicomijdend omdat hij relationeel kapitaal miste in de gemeenteraad. De enkele keer dat hij een dissidente mening aannam ten opzichte van B&W, werd dit in de raad direct terzijde geschoven.<sup>84</sup> Bij zijn verkiezing en herverkiezing tot wethouder in de raad had hij beide keren marginale steun. De eerste keer kreeg hij 13 van de 24 uitgebrachte stemmen in de raad en bij zijn herverkiezing kreeg hij 15 van de 29 stemmen, terwijl de andere drie wethouders met meer steun werden herkozen.<sup>85</sup> De RKSP had in deze tijd zo'n twintig zetels in de raad, dus ook binnen zijn eigen partij was er geen unanieme steun voor hem.<sup>86</sup> De reputatie van Smits van Oijen kreeg een flinke deuk door gedoe over te dure dienstreizen die hij zou ondernemen. Hij kreeg het in het bijzonder aan de stok met het Eindhovens Dagblad.<sup>87</sup> Dit resulteerde in een rechtszaak die Smits van Oijen aanspande tegen deze krant wegens smaad, een rechtszaak die hij overigens verloor.<sup>88</sup> In 1930 trad hij af als wethouder, naar eigen zeggen omdat hij het te druk had met zijn werkzaamheden in de landbouwsector.<sup>89</sup>

Lange tijd was er de overtuiging dat de industrie de woningnood moest oplossen.<sup>90</sup> Het gemeentebestuur leunde in de periode van Smits van Oijen voor het woningbeleid vooral op de ambtelijk directeur van Gemeentewerken. Zelf was Smits van Oijen niet echt agenderend, maar over zijn beleid was wel degelijk discussie in de raad. De raad was bijvoorbeeld kritisch toen hij middenstandswoningen liet bouwen in plaats van arbeiderswoningen waar meer behoefte aan zou zijn.<sup>91</sup> Smits van Oijen erkende de woningnood, maar van het bestrijden ervan kwam niet direct veel terecht.<sup>92</sup> In 1926 en 1927 werden er bij elkaar welgeteld drie sociale huurwoningen gebouwd.<sup>93</sup> In de raad en door ambtenaren werd voorgesteld om met actieve grondpolitiek meer grip te krijgen op de bouw van woningen.<sup>94</sup> De wethouder was het met dit idee eens, maar het bleek wensdenken gezien het grondbedrijf van de gemeente niet kapitaalkrchtig genoeg was. Pas in de laatste jaren van het wethouderschap van Smits van Oijen kwam er iets terecht van gemeentebouw, na aandringen van meerdere raadsleden. In 1929 en 1930 bouwde de gemeente zo'n 500 arbeiderswoningen.<sup>95</sup>

---

<sup>83</sup> Eindhovens Dagblad, *Gemeenteraad van Eindhoven*, 1928

<sup>84</sup> Eindhovens Dagblad, *Uit den Raad*, 1929

<sup>85</sup> Provinciale Brabantsche en 's Hertogenbossche Courant, *Gemeenteraadsvergaderingen*, Eindhoven 1924; Eindhovens Dagblad, *Gemeenteraad van Eindhoven*, 1927

<sup>86</sup> De Tijd, *Raadsverkiezingen*, 1927

<sup>87</sup> Eindhovens Dagblad, *Gemeenteraad van Eindhoven*, 1928; Eindhovens Dagblad, *Het antwoord van den Wethouder Smits van Oijen*, 1928

<sup>88</sup> Algemeen Handelsblad, *Beleediging*, 1930

<sup>89</sup> Nieuwe Tilburgsche Courant, *Gemeentebestuur van Eindhoven - Aftreden van wethouder Smits van Oijen*, 1930

<sup>90</sup> Otten, *Volkshuisvesting in Eindhoven*, 1987, p. 79

<sup>91</sup> Eindhovens Dagblad, *Uit den Raad*, 1927

<sup>92</sup> Eindhovens Dagblad, *Gemeenteraad van Eindhoven*, 1925

<sup>93</sup> Otten, *Volkshuisvesting in Eindhoven*, 1987, p. 64

<sup>94</sup> Eindhovens Dagblad, *Gemeenteraad van Eindhoven*, 1928; Van der Veer, *Omstreden Stadsgronden*, 1997, p. 342

<sup>95</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 119

Smits van Oijen miste het politiek kapitaal om echte impact te hebben op het volkshuisvestingsbeleid van Eindhoven. De enkele keer dat hij risico nam, pakte het niet goed uit. Blijkbaar ontbrak het hem aan overredingskracht en krediet binnen zijn eigen partij. Misschien wel het belangrijkste is dat hij geen strategische agenda had voor de volkshuisvesting. Zo'n agenda wordt ook door wethouders zelf gezien als noodzakelijk om scherp invloed te kunnen uitoefenen op de koers van de gemeente.<sup>96</sup> Omdat Smits van Oijen weinig agenderend was, kwam hij ook in de rest van het beleidsproces niet veel verder dan op de zaak passen. Samengevat kan de stijl van Smits van Oijen worden geduid als 'Meelifter'. Het gaat hierbij om wethouders die "waaïen met de winden" en niet een duidelijke eigen beleidsvisie hebben.<sup>97</sup> Dit typeert vrij goed de opstelling van Smits van Oijen, die op weinig grote ideeën te betrapten valt.

Het verhaal wordt interessanter wanneer we kijken naar het bestuurlijk speelveld en dan in het bijzonder de rol van Philips. In 1930 was de helft van de Eindhovense beroepsbevolking werkzaam bij Philips.<sup>98</sup> Het bedrijf trok graag nieuwe medewerkers aan, maar het huisvesten van nieuwe Eindhovenaren verliep moeizaam. Al aan het begin van de jaren twintig waren zowel Philips als de gemeente genoopt tot de bouw van noodwoningen.<sup>99</sup> Philips stichtte meerdere woningcorporaties om zo gebruik te kunnen maken van de woningwetfinanciering. In eerste instantie trokken Philips en de gemeente samen op, maar dit sloeg in de jaren twintig om naar een hoogoplopende strijd.<sup>100</sup> De gemeente had maar weinig op met de verenigingsbouw en wilde er geen financiering meer aan geven. In 1926 en 1927 deed de gemeente een poging alle verenigingswoningen in gemeentebezit te brengen.<sup>101</sup> Dit was tegen het zere been van Philips, dat juist graag nieuwe financiering wilde krijgen voor haar corporaties. De kwestie werd aanhangig gemaakt bij het Rijk en ook daar bleken ze wel klaar te zijn met de gemeente Eindhoven. Het Rijk nam de uitzonderlijk stap om de Philipscorporaties in 1928 en 1929 rechtstreeks te financieren zonder tussenkomst van de gemeente. De voorschotten liepen op tot 13 miljoen gulden, een immens bedrag wanneer je weet dat een arbeider gemiddeld vijf gulden per week aan huur betaalde in Eindhoven.<sup>102</sup>

De gemeente werkte ook niet mee op het gebied van ruimtelijke ordening. Door allerlei ruimtelijke eisen die in Eindhoven werden gesteld, besloot Philips met de woningbouw maar uit te wijken naar andere gemeenten in de omgeving van Eindhoven. Hierdoor werd Philips door Eindhoven een "parasiterende randgemeente" genoemd.<sup>103</sup> Eindhoven stond alleen in haar verontwaardiging, want

---

<sup>96</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 14-15

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 101

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 121

<sup>99</sup> Otten, *Volkshuisvesting in Eindhoven*, 1987, p. 67

<sup>100</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 88

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 107-109

<sup>102</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 128; Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 123

<sup>103</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 349-355

het Rijk en de provincie Noord-Brabant steunden de bouw van Philips in randgemeenten.<sup>104</sup> Zelf was Philips behoorlijk klaar met de tegenwerking van Eindhoven en het bedrijf dreigde op een zeker moment zelfs met een vertrek uit Eindhoven.<sup>105</sup>

De belangrijkste ingrediënten waren aanwezig in Eindhoven om een succesvol stedelijk regime te creëren. Met een grote industrieel als Philips was er genoeg kapitaal voor de bouw van volkshuisvesting en daarnaast was het Rijk bereid tot het verlenen van extra ondersteuning. Deze optimale onderhandelingscontext wordt *dirigiste* genoemd en biedt de kans aan een lokale overheid om een centrale rol in te nemen bij het plannen en voortstuwen van sociale productie. Wanneer het lokaal bestuur die kans pakt ontstaat er een *planner* regime, maar onder Smits van Oijen verzandde Eindhoven in een soort machtsstrijd met Philips, waardoor er een *distributor* regime ontstond. Dit regime houdt in dat een stad ondanks de economisch goede positie niet overgaat tot verhoging van de sociale productie en daarmee dus de kans laat liggen haar onderhandelingspositie te kapitaliseren ten dienste van maatschappelijke vooruitgang.<sup>106</sup> Het bijzondere aan het verhaal van Eindhoven is dat Philips als bedrijf zelf wél overging tot die sociale productie in samenwerking met hogere overheden en daarmee eigenlijk een eigen stedelijk regime creëerde buiten de gemeente om.

### *Amsterdam en Eindhoven in vergelijking*

Het blijkt dat de volkshuisvestingsverhalen van Amsterdam en Eindhoven van voor 1940 behoorlijk van elkaar verschillen, maar hoe uitte dit zich in resultaten? Op basis van de beschikbare data heb ik voor de periode 1922-1932 een overzicht gemaakt van de totale productie in beide steden en op landelijk niveau, met daarbij het procentueel aandeel van de verenigingsbouw en gemeentebouw. Bij elkaar opgeteld vormen deze twee het procentueel aandeel sociale huur.

<b>WONINGBOUW 1922 TOT 1932</b>	<b>TOTALE WONINGBOUW</b>	<b>AANDEEL CORPORATIES</b>	<b>AANDEEL GEMEENTEN</b>	<b>AANDEEL SOCIALE HUUR</b>	<b>BEVOLKINGS- ONTWIKKELING 1920-1930</b>
<b>NEDERLAND<sup>107</sup></b>	+/- 477.000	+/- 15%	+/- 7%	+/- 22%	6,8 -> 7,8 miljoen
<b>AMSTERDAM<sup>108</sup></b>	+/- 51.000	+/- 17%	+/- 15%	+/- 32%	683.000 -> 757.000
<b>EINDHOVEN<sup>109</sup></b>	+/- 10.800	+/- 21%	+/- 14%	+/- 35%	47.000 -> 95.000

<sup>104</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 461

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 129

<sup>106</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997, p. 354-356

<sup>107</sup> Kempen en Van Velzen, *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*, 1988, p. 62

<sup>108</sup> Van Genabeek en Rietbergen, *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*, 1991, p. 91, 119: De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, 2013, p. 301

<sup>109</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 243



Wat direct opvalt is dat de totale woningbouw van Amsterdam veel hoger ligt dan die van Eindhoven. Dit verschil zou je kunnen toeschrijven aan het verschil in populatie, aangezien in 1930 in Amsterdam ongeveer zes keer zoveel mensen woonden als in Eindhoven. Tegelijkertijd is het verschil in bevolkingsgroei tussen deze twee steden in de periode 1920-1930 een stuk kleiner. In Eindhoven kwamen er bijna 50.000 mensen bij, terwijl de Amsterdamse bevolking groeide met bijna 75.000 mensen. Dit maakt het grote verschil in woningbouw wel degelijk relevant. Beide steden hadden in hun woningbouw een hoger aandeel sociale huur dan het landelijk gemiddelde. In het geval van Amsterdam kan dit verschil vooral worden toegeschreven aan het hogere aandeel woningen gebouwd door de gemeente zelf. Wat Eindhoven betreft mag vooral Philips met de eer strijken. Zo bouwden de Philipscorporaties ‘Thuis Best’ en ‘Volkshuisvesting’ in de jaren 1928, 1929 en 1930 zo’n 2500 arbeiderswoningen in Eindhoven en randgemeenten.<sup>110</sup>

Wibaut nam met veel ambitie zijn ideaal ter hand van sociale woningbouw door de gemeente zelf. Tegelijkertijd toonde Wibaut betrokkenheid bij de corporaties en het was de gezamenlijke inzet van woningcorporaties en de gemeente die leidde tot de bouw van ongekende hoeveelheden arbeiderswoningen. Met het stichten van het gemeentelijk woningbedrijf, de annexaties van randgemeenten, het 3500-woningenplan en het beschikbaar stellen van financiën op de begroting legde Wibaut een zeer stevige basis voor de Amsterdamse volkshuisvesting. Hij maakte Amsterdam tot socialistische proeftuin voor de volkshuisvesting.<sup>111</sup> Het verhaal van Wibaut laat zien wat de impact van *agency* kan zijn in de lokale politiek. Hij gebruikte zijn politiek kapitaal om de middelen van de gemeente maximaal in te zetten én wist een goede samenwerking op te zetten met andere actoren in het stedelijk regime. Over Smits van Oijen kan niet hetzelfde worden gezegd. Hij miste het politiek kapitaal om diezelfde invloed te kunnen hebben. Kijkend naar zijn verdere carrière was hij misschien meer geïnteresseerd in landbouw dan in volkshuisvesting.<sup>112</sup> Het verbaast dat Smits van Oijen de kans liet liggen om in samenwerking met Philips en het Rijk volop sociale woningbouw te realiseren. Een verklaring kan misschien gevonden worden in de oorsprong van Eindhoven, het was eigenlijk een groepje katholieke dorpen dat aan elkaar gegroeid is. De katholieke kerk lobbyde voor de oorlog actief voor het behoud van de kleinschalige, dorpse structuur van Eindhoven.<sup>113</sup> Dit conflicteerde in belangrijke mate met de wens van Philips om tot grootschalige woningbouw te komen. Deels werd Smits van Oijen dus door het maatschappelijk klimaat verhinderd om tot een meer ambitieuze visie te komen op de volkshuisvesting.

---

<sup>110</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 114

<sup>111</sup> Van Genabeek en Rietbergen, *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*, 1991, p. 3

<sup>112</sup> Brabants Historisch Informatie Centrum, *F. J. M. Smits van Oijen, openbaar leven, 1920-1979*, 2019

<sup>113</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 460-461

## 4. Van cityvorming naar stadsvernieuwing (1945-2000)

Jan Schaefer is het meest bekend geraakt met de uitspraak: “*In geouwehoer kun je niet wonen*”. Kwam Schaefer als wethouder zelf verder dan geouwehoer als het gaat over volkshuisvesting? Dit hoofdstuk moet uitsluitsel bieden. Schaefer wordt vergeleken met een tegenhanger in Eindhoven: de confessionele wethouder Harry de Kok. Beiden waren actief in dezelfde periode, de jaren zeventig en tachtig. Dit was een tijd waarin de overgang werd gemaakt van grootschalige sloop-nieuwbouw – ‘cityvorming’ – naar het zoveel mogelijk behouden en renoveren van woningen – ‘stadsvernieuwing’. Dit hoofdstuk begint met het uiteenzetten van de Nederlandse ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog op het vlak van de volkshuisvesting en het lokaal bestuur. Hierbij zal onder meer de beweging van cityvorming naar stadsvernieuwing worden beschreven. Daarna volgt opnieuw een analyse van de wethouders aan de hand van hun politiek kapitaal en hun plaats binnen het stedelijk regime. Ten slotte worden Amsterdam en Eindhoven met elkaar vergeleken. Zo kunnen weer de vragen worden beantwoord welke stad succesvoller volkshuisvestingbeleid voerde en wat voor rol de wethouders hierin speelden.

Na de Tweede Wereldoorlog was er acute woningnood. Zo’n 80.000 woningen waren verwoest en meer dan 400.000 woningen beschadigd.<sup>114</sup> Zowel de confessionelen als de sociaaldemocraten beschouwden bestrijding van de woningnood als hoogste prioriteit. Huisvesting werd opgenomen als mensenrecht in de grondwet en volkshuisvesting kreeg een eigen ministerie.<sup>115</sup> Initieel werd ingezet op noodwoningen, maar het Rijk ging al snel grote bouwprojecten van corporaties en gemeenten subsidiëren als meer duurzame oplossing voor het woningtekort.<sup>116</sup> Gemeenten en corporaties realiseerden tot 1960 ongeveer de helft van alle nieuwbouw, de andere helft werd gebouwd door particuliere investeerders.<sup>117</sup> Tijdens de wederopbouw lag de focus van het woningbeleid primair op kwantiteit.<sup>118</sup> Dit leidde onder meer tot de bouw van grootschalige hoogbouwwijken in de jaren zestig zoals de Bijlmermeer in Amsterdam en Overvecht in Utrecht. Tegenwoordig staan deze wijken minder goed bekend, maar destijds werd dit gezien als de stedenbouw de toekomst.<sup>119</sup> Verder kwam het Rijk in 1960 met het groeikernenbeleid. Plaatsen zoals Purmerend en Nieuwegein moesten gaan dienen als overloop voor de grote steden.<sup>120</sup> Het effect van het groeikernenbeleid is groot geweest, zo groeide Purmerend sinds 1960 van 10.000 naar 80.000 inwoners.

---

<sup>114</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 51

<sup>115</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 182; Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, 1987, p. 26

<sup>116</sup> Van Bree, *De Weemoedjaren*, 2015, p. 14; Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 51-54

<sup>117</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 183-184

<sup>118</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 66

<sup>119</sup> Becker, Hurenkamp en Pieter, *Lokale politiek als laboratorium; In de voetsporen van Wibaut en Drees*, 2009, p. 11

<sup>120</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 66-69

De jaren zeventig zijn een belangrijk omslagpunt voor zowel het lokaal bestuur als de volkshuisvesting. Het was in gemeenteraden lang gebruik geweest om brede coalities te vormen, maar in de jaren zeventig koos de PvdA in grote steden voor linkse coalities met krappere meerderheden.<sup>121</sup> Op deze wijze raakte het lokaal bestuur na de periode van wederopbouw meer gepolitiseerd en er kwam een tweede golf van het wethouderssocialisme. Wat betreft de volkshuisvesting was de woningnood in kwantitatieve zin inmiddels zo goed als opgelost, maar men begon nu te spreken over een kwalitatieve woningnood.<sup>122</sup> Lokale besturen zaten in hun maag met delen van oude binnensteden en buurten daaromheen die waren verpauperd. Op deze plekken stonden nog matige woningen uit de tweede helft van de negentiende eeuw, de zogeheten ‘revolutiebouw’.<sup>123</sup> In eerste instantie werd cityvorming als oplossing gezien, waarbij de oude buurten simpelweg gesloopt werden. Het idee was om zwakke economische functies te vervangen door meer lucratieve bedrijvigheid. Projectontwikkelaars waren *in the lead* en namen het lokaal bestuur de – financiële – zorgen uit handen. Vanuit dit idee werd bijvoorbeeld Hoog Catharijne gerealiseerd.<sup>124</sup> Cityvorming stuitte echter op groot verzet in de buurt, daar hadden ze een voorkeur voor renovatie en beperkte sloop-nieuwbouw. Het verzet had succes, want in de jaren zeventig en tachtig werd onder de noemer stadsvernieuwing steeds meer gekozen voor behoud en herstel van deze oude buurten.<sup>125</sup> Uiteindelijk ging er in de jaren tachtig meer dan honderd miljard gulden om in stadsvernieuwing. Nergens in Europa werd op dit vlak zoveel geïnvesteerd.<sup>126</sup>

De volkshuisvesting bleef in Nederland tot diep in de jaren tachtig een sterk onderdeel van de verzorgingsstaat.<sup>127</sup> Dit was een bijzonder gegeven, gezien in andere landen de overheid zich al eerder uit de sociale woningbouw had teruggetrokken.<sup>128</sup> Toch begon het tij te keren. Na de periode van stadsvernieuwing met veel buurtinspraak begonnen investeerders weer aan invloed te winnen via publiek-private samenwerkingen.<sup>129</sup> Sociaaldemocratische wethouders transformeerden van ‘democratiserders’ naar ‘managers’.<sup>130</sup> De PvdA werd er niet populairder op, bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 en 1994 werden er grote verliezen geleden. Hiermee was de tweede opleving van het wethouderssocialisme weer uitgedoofd.

---

<sup>121</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 68-70

<sup>122</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 217-220

<sup>123</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 15

<sup>124</sup> Verlaan, *Vreemde bedgenoten: publiek-private samenwerking in de Nederlandse ruimtelijke ordening 1950-1980*, 2019, p. 350-357

<sup>125</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 82-84

<sup>126</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 10

<sup>127</sup> Boelhouwer, *Trends in Dutch Housing Policy*, 2001, p. 223-226

<sup>128</sup> Malpass, *Histories of social housing: A comparative approach*, 2008, p. 23-24

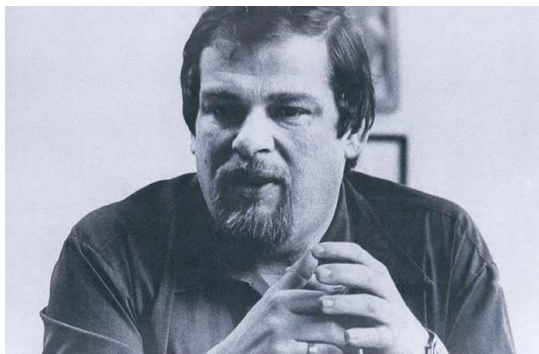
<sup>129</sup> Van den Berg en Boogaard, *Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis*, 2018, p. 70-72

<sup>130</sup> Becker, Hurenkamp en Pieter, *Lokale politiek als laboratorium; In de voetsporen van Wibaut en Drees*, 2009, p. 11

De jaren negentig betekenden een einde voor de verankering van volkshuisvesting in de verzorgingsstaat. Er moest bezuinigd worden en er werd al snel gekeken naar de post volkshuisvesting. In 1985 waren de volkshuisvestingssubsidies opgelopen tot zo'n 4,5% van de begroting.<sup>131</sup> De politiek vond dat het nu echt tijd was dat de corporaties gingen verzelfstandigen, zodat er een einde kon komen aan de verstatelijking van de volkshuisvesting. De discussie over verzelfstandiging werd al tijdens de wederopbouw gevoerd, maar pas onder CDA-staatssecretaris Ennëus Heerma werd hier serieus werk van gemaakt.<sup>132</sup> Hij kwam in 1993 met een eindafrekening voor de corporaties. Zij hoefden de rijksleningen niet meer terug te betalen, maar moesten tegelijkertijd afzien van hun recht op alle subsidies.<sup>133</sup> Hiermee eindigde de verstrengeling tussen staat en sociale woningbouw, de corporaties moesten op eigen benen gaan staan. Het was al met al een keerpunt voor de sociale huur in Nederland, zo blijkt ook uit de cijfers. Tussen 1945 en 1990 groeide het landelijke woningaandeel sociale huur van 12% naar 41%, maar richting 1999 zakte dit percentage weer terug naar 36%.<sup>134</sup>

### *Amsterdam: de streken van Schaefer*

Jan Schaefer was een geboren Amsterdammer en van oorsprong banketbakker. Als twintiger werd hij actief als buurtactivist in zijn eigen buurt De Pijp. Hier ageerde hij tegen de sloop van woningen.<sup>135</sup> Om de ongelijke behandeling van buurten aan te tonen, liet hij een keer autowrakken van De Pijp naar een deftige buurt in Zuid



*Jan Schaefer, PvdA, wethouder Amsterdam 1978-1986*

slepen, want daar werden die wrakken wél gelijk weggehaald.<sup>136</sup> Via de vakbond kwam Schaefer in contact met de politiek. Na een mislukt avontuur bij de CNP werd hij lid van de PvdA en voor die partij werd hij in 1971 lid van de Tweede Kamer.<sup>137</sup> Hij was toen pas net de dertig gepasseerd. Vervolgens was hij staatssecretaris van volkshuisvesting van 1973 tot 1977. In 1977 ging een ministerschap aan zijn neus voorbij toen de PvdA buiten de coalitie werd gehouden.<sup>138</sup> Daarop verruilde hij de landelijk politiek voor de Amsterdamse politiek. Hier was hij wethouder volkshuisvesting van 1978 tot 1986. Van 1986 tot 1990 was hij nog lid van de Tweede Kamer, dit zou zijn laatste politieke functie zijn.

<sup>131</sup> Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, 1987, p. 26

<sup>132</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 240

<sup>133</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 86-89

<sup>134</sup> Van Kempen en Priemus, *Revolution in Social Housing in the Netherlands*, 2001, p. 241

<sup>135</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 219

<sup>136</sup> Hoeks, 'In geouwehoer kun je niet wonen'; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 87

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 57, 75, 98

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 198

Schaefer beschikte in hoge mate over politiek kapitaal en zijn communicatieve vaardigheden waren daar een belangrijk onderdeel van. Zijn toenmalig politiek assistent Eberhard van der Laan schrijft dat later toe aan het banketbakkersverleden van Schaefer: “*als je de etalage niet goed uitstalt, komen mensen niet langs om taartjes te kopen*”.<sup>139</sup> Zo liet Schaefer als wethouder een fotoboek produceren waarin precies werd vastgelegd hoe mooi woningen werden opgeknapt in het kader van de stadsvernieuwing.<sup>140</sup> Die stadsvernieuwing moest ook altijd op de hoek van de straat beginnen, opdat zoveel mogelijk mensen zouden zien wat er gaande was.<sup>141</sup> Bij zijn campagnes als lijsttrekker van de Amsterdamse PvdA huurde hij standaard een keur aan mensen uit de reclamewereld in. De vele puntige uitspraken van Schaefer waren prachtig postermateriaal met als bekendste voorbeeld: ‘In geouwehoer kun je niet wonen’.<sup>142</sup> Electoraal leverde het resultaat op, bij de verkiezingen van 1978 ging de PvdA in Amsterdam van 17 naar 19 zetels. Vier jaar later zakte de partij weliswaar terug naar 17 zetels, maar de partij kreeg toen in andere delen van het land veel hardere klappen.<sup>143</sup>

Schaefer was meer dan een marketingproduct, hij was behendig in het opbouwen van politieke relaties. Hierbij was er sprake van een vast patroon. Meestal kreeg hij eerst ruzie met iemand om vervolgens een hechte band op te bouwen. Den Uyl riep hem initieel vaak op het matje vanwege zijn platvloerse taalgebruik, maar later raakten de twee goed bevriend.<sup>144</sup> Een toonbeeld van het relationeel kapitaal van Schaefer is dat onder zijn leiderschap voor het eerst sinds jaren weer sprake was van fractiediscipline binnen de Amsterdamse PvdA.<sup>145</sup> Een kanttekening hierbij is dat Schaefer last kon hebben van autoritaire trekken, geïllustreerd door de volgende uitspraak: “*Iedereen houdt voortaan zijn bek als ik, als wij, de koers hebben bepaald*”.<sup>146</sup> Hij maakte misschien net iets te vaak ruzie en dit ging ten koste van zijn reputatie binnen de PvdA. De terugkeer naar de Tweede Kamer was hierdoor geen succes.<sup>147</sup> Ook kwamen er aan het eind van zijn wethouderschap beschuldigingen van belangenverstrengeling.<sup>148</sup> Toch heeft hij lang een groot gezag gehad in Amsterdam. Niet veel politici zouden weggkomen met een slogan als ‘Jan Schaefer komt’.

---

<sup>139</sup> NTR, *Andere Tijden: Geen Haags geleuter*, 2012

<sup>140</sup> Hoeks, ‘*In geouwehoer kun je niet wonen*’; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 257

<sup>141</sup> NTR, *Andere Tijden: Geen Haags geleuter*, 2012

<sup>142</sup> Hoeks, ‘*In geouwehoer kun je niet wonen*’; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 204-206

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 208, 254-255

<sup>144</sup> Hoeks, ‘*In geouwehoer kun je niet wonen*’; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 129-132

<sup>145</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 59

<sup>146</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 97

<sup>147</sup> NTR, *Andere Tijden: Geen Haags geleuter*, 2012

<sup>148</sup> Hoeks, ‘*In geouwehoer kun je niet wonen*’; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 285-289

Schaefer was qua beleidsvisie een pragmatisch socialist met een groot hart voor de volkshuisvesting: *“We zitten in een maatschappij waarin alles te krijgen is, maar als we vragen om een knappe woning dan is ie er niet”*.<sup>149</sup> Hij agendeerde het belang van volkshuisvesting door te stellen dat mensen onderschatten hoe belangrijk een goede woning is voor hun welzijn, juist daarom moest de overheid zich er actief mee bemoeien.<sup>150</sup> Schaefer hechtte bij de volkshuisvesting aan het sociale aspect. Het ‘buurtgebeuren’ was belangrijk voor mensen, ook al was de buurt een rotzooi.<sup>151</sup> Het waren lessen die hij had overgehouden uit zijn tijd als buurtactivist in De Pijp. Als staatssecretaris was hij zeer teleurgesteld over het feit dat de Amsterdamse stadsvernieuwing maar niet van de grond kwam. Dit was een belangrijke reden voor de overstap naar de Amsterdamse politiek.<sup>152</sup> Beleid maken was niet het sterkste punt van Schaefer. Hij hield er zelf ook niet van en brulde weleens tegen zijn ambtenaren: *“Die notitie van jou daar veeg ik mijn reet mee af”*.<sup>153</sup> Zaken die hem niet interesseerde liet hij ook vaak lopen, waardoor het bijvoorbeeld kon gebeuren dat de administratie bij de afdeling grondzaken een puinhoop werd.<sup>154</sup>

Schaefer gebruikte zijn politiek kapitaal vooral om een stempel te drukken op de beleidsuitvoering. Hij was er zeer bedreven in ad hoc knopen door te hakken.<sup>155</sup> Als het nodig was kon hij ook prima bestuurlijke compromissen sluiten.<sup>156</sup> Door zijn handelen konden bouw- en renovatieprojecten in een stroomversnelling raken. Het resultaat is terug te zien in de cijfers. In 1978 beleefde de Amsterdamse bouw nog een dieptepunt. Er werden slechts 1380 woningen gebouwd en nog veel meer woningen gesloopt, waardoor het aantal woningen in Amsterdam met 440 afnam.<sup>157</sup> Na zes jaar Schaefer was het beeld totaal omgeslagen, met de bouw van bijna 9000 woningen – voor het overgrote deel sociale huur – vestigde hij in 1984 een record.<sup>158</sup> Hierdoor stopte de uittocht van Amsterdammers naar groeikernen, de stad werd weer een groeigemeente.<sup>159</sup>

Schaefer was direct in zijn taalgebruik en direct in zijn aanpak van de volkshuisvesting. Hij ging recht op een probleem af, had een duidelijk idee welke kant het op moest met de volkshuisvesting en hakte bij de beleidsuitvoering snel knopen door. Dit kon hij doen omdat hij over een flinke dosis aan politiek kapitaal beschikte. Bij het inzetten van politiek kapitaal is het belangrijk om risico’s te nemen en de

---

<sup>149</sup> Hoeks, *‘In geouwehoer kun je niet wonen’; Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 110

<sup>150</sup> Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, 1987, p. 44-45

<sup>151</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 30-35

<sup>152</sup> Hoeks, *‘In geouwehoer kun je niet wonen’; Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 165-166

<sup>153</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 98-99

<sup>154</sup> Hoeks, *‘In geouwehoer kun je niet wonen’; Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 283-285

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 216

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 166

<sup>157</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 62-63

<sup>158</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 113-116

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 109-110

onrust te managen.<sup>160</sup> Schaefer was daar meester in, zo blijkt uit de vele ruzies die hij had en vervolgens weer bijlegde. Wanneer we Schaefer typeren als wethouder, komen we uit bij een kruising tussen een ‘Politiek Leider’ en een ‘Ambassadeur’. Hij had een duidelijke visie op hoe de volkshuisvesting aangepakt diende te worden. Typisch voor een Politiek Leider is dat deze andere mensen weet aan te haken bij zijn of haar visie.<sup>161</sup> Schaefer gebruikte publiciteit in het bijzonder om het draagvlak voor zijn beleid te vergroten. Dit maakt hem tegelijkertijd tot een typische Ambassadeur.

Het stedelijk regime waarbinnen Schaefer werkte was eigenlijk grotendeels door hemzelf vormgegeven. De steun van het Rijk was relatief logisch, Schaefer had namelijk als staatssecretaris zélf alle subsidieregelingen voor stadsvernieuwing bedacht.<sup>162</sup> Hij had op het ministerie van Volkshuisvesting in korte tijd een paradigmaverschuiving veroorzaakt. Voor zijn komst waren alle subsidies nog gericht op cityvorming met grootschalige sloop-nieuwbouw. Schaefer maakte het met nieuwe subsidies mogelijk voor steden om oude buurten juist te behouden en te herstellen. Met plasticassen vol informatiepakketten reisde hij als staatssecretaris het land door om wethouders te informeren over de nieuwe regelingen.<sup>163</sup> Als wethouder wist hij dus precies waar hij het geld kon vinden. In 1982 liet hij een vrachtwagen het papierwerk bezorgen bij het provinciehuis in Haarlem met de subsidieaanvraag voor zo’n 10.000 woningen.<sup>164</sup>

De honger van Schaefer naar meer budget voor de Amsterdamse volkshuisvesting was met de rijkssubsidies nog niet gestild. Hij zocht bij particuliere partijen naar meer financiering en kwam onder meer uit bij het pensioenfonds ABP. Ongeveer de hele reserve van dit fonds wilde hij opeisen voor de bouwprojecten en het liefst nog tegen een lage rente. Zo begon de onderhandeling a la Schaefer met een ruzie, maar het ABP was uiteindelijk bereid leningen te verstrekken onder marktrente voor zo’n 3.000 nieuwbouwwoningen.<sup>165</sup> Later sloot Schaefer ook nog een akkoord met bedrijven voor het opknappen van de Zeedijk.<sup>166</sup>

Schaefer had als wethouder dus de touwtjes stevig in handen. Zowel het Rijk als de markt had hij aan zijn kant gekregen en daarmee had Schaefer een optimale onderhandelingspositie. Deze context kan worden geduid als *dirigiste*, een onderhandelingscontext waarbij de stad zowel een sterke positie heeft in het aantrekken van publieke als private investeringen. Niet voor niets is er een bedrag van

---

<sup>160</sup> Bennister, Worthy en 't Hart, *The leadership capital index*, 2014 p. 417

<sup>161</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 101-102

<sup>162</sup> Van der Lans et al., *Canon Volkshuisvesting*, 2016, p. 82-84

<sup>163</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 36-38

<sup>164</sup> Hoeks, *'In geouwehoer kun je niet wonen'; Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 261-262

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 246-251

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 263

twintig miljard gulden omgegaan in de Amsterdamse stadsvernieuwing.<sup>167</sup> Daarbij was er ook nog eens democratisch gezien veel steun voor het beleid van Schaefer, iets waar hij ook actief op inzette met speciale projectgroepen in de stadsvernieuwingsbuurten.<sup>168</sup> In veel opzichten zorgde Schaefer er dus hoogstpersoonlijk voor dat de lokale overheid in Amsterdam een centrale rol opeiste op de woningmarkt. Het stedelijk regime onder zijn bewind kan daarom worden geduid als een *planner* regime, de meest optimale variant.<sup>169</sup> Het sluit aan bij de poster die Schaefer op zijn werkkamer had hangen met daarop de tekst: ‘Welcome to Schaefer City’.<sup>170</sup>

### *Eindhoven: Philips trekt zich terug en de gemeente is zoekende*

Terwijl Schaefer wethouder was in Amsterdam, zat er in Eindhoven een heel ander type wethouder. Harry de Kok was initieel een advocaat en lid van de Katholieke Volkspartij (KVP). In 1970 werd hij gemeenteraadslid in Eindhoven om vervolgens in 1973 ook wethouder te worden. In de jaren 1974 en 1975 was er sprake van een korte onderbreking in zijn wethouderschap, hierover vertel ik later meer. Uiteindelijk bleef hij wethouder tot 1986. In zijn periode als wethouder bestierde hij afwisselend meerdere portefeuilles zoals volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, mobiliteit en financiën. De Kok kan vanaf 1974 CDA-er worden genoemd, omdat in Eindhoven de KVP al in 1974 is opgegaan in het Christen-Democratisch Appèl.<sup>171</sup> Na zijn wethouderschap ging De Kok weer aan de slag met zijn passie voor het recht: hij werd rechter.<sup>172</sup> Het was dus een echte jurist, dit roept al enigszins het beeld op van een technocratische wethouder.



Harry de Kok, KVP/CDA, wethouder Eindhoven 1973-1974, 1975-1986

De Kok was niet altijd even handig in het politiek manoeuvreren. Als wethouder volkshuisvesting begon hij wat ongelukkig met de mededeling dat de bouwmarkt in Eindhoven verzadigd was. De woningnood zou ten einde zijn volgens De Kok en er was misschien enkel nog wat behoefte aan duurdere woningen.<sup>173</sup> Het verhaal was onderbouwd met cijfers en het was in principe niet een onredelijk standpunt in deze tijd, aangezien voor het hele land gold dat de kwantitatieve woningnood grotendeels was opgelost. Toch was het misschien niet de meest tactische uitlating aan het begin van een wethouderschap. Eigenlijk zei hij dat het werk al af was. Opvallend was dat De Kok bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1974 door het CDA-bestuur laag werd geplaatst op de kieslijst: plek

<sup>167</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 116

<sup>168</sup> Hoeks, ‘*In geouwehoer kun je niet wonen*’; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 222-224

<sup>169</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997, p. 354-356

<sup>170</sup> Hoeks, ‘*In geouwehoer kun je niet wonen*’; *Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 257

<sup>171</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 140

<sup>172</sup> Groot Eindhoven, *Harry (80) studeert nog iedere dag*, 2019

<sup>173</sup> Nederlands Dagblad, *Eindhovense bouwmarkt verzadigd*, 1973



19. De CDA-lijsttrekker en andere vooraanstaande partijleden maakten vervolgens nog wel bezwaar en gaven aan het niet eens te zijn met de lage klassering van De Kok.<sup>174</sup> Na de verkiezingen keerde hij alsnog terug in de raad, maar in eerste instantie werd hij niet opnieuw wethouder. Dit duidt op een gebrek aan relationeel kapitaal, blijkbaar stonden zijn bestuurlijke kwaliteiten binnen de partij ter discussie. Een jaar na de verkiezing wilde het CDA een extra wethouder toevoegen aan B&W en dit betekende een comeback van De Kok. Er ging nog wel een ruzie aan vooraf met de PvdA, die het niet eens was met de toevoeging van een extra wethouder. De PvdA-wethouders dreigden terug te treden uit B&W, maar zo'n vaart zou het uiteindelijk niet lopen.<sup>175</sup>

Hierna bleef De Kok wethouder tot 1986 en het lukte hem in die periode de reputatie op te bouwen van een degelijk bestuurder. Hij durfde na verloop van tijd iets meer risico te nemen. In 1980 koos hij voor de koop van een gekraakte flat, waarbij met de krakers een tijdelijke huurovereenkomst werd gesloten. Dit was initieel tegen de zin van zijn eigen partij, maar later steunde de CDA-fractie hem alsnog.<sup>176</sup> Toch kan alles bij elkaar genomen gesteld worden dat hij niet per se in de wieg was gelegd voor de politiek, terugkijkend stelt hij zelf ook dat het niet zijn grootste ambitie was.<sup>177</sup>

Tijdens zijn wethouderschap agendeerde De Kok geen grote nieuwe ideeën op het gebied van volkshuisvesting. Wel had hij het ideaal om de burger beter bij de politiek te betrekken. Zo introduceerde hij een verkeersspreekuur waarbij burgers voorstellen konden doen voor aanpassingen. Deze voorstellen werden serieus genomen volgens De Kok: *“Ook al zou er eens een maatregel aan ons worden voorgelegd waarover we de wenkbrauwen zouden fronsen, dan nóg zou hij door een besluit van B&W worden bekrachtigd”*.<sup>178</sup> Toch kon het beleid van De Kok niet altijd op instemming van de Eindhovenaren rekenen, hij kreeg veel weerstand bij de herindeling van de wijk Stratum.<sup>179</sup>

Het woonbeleid tijdens het wethouderschap van De Kok richtte zich vooral op het behouden van hogere inkomensgroepen in Eindhoven, deze dreigden namelijk massaal te vertrekken naar randgemeenten. Om die reden werd er in het volkshuisvestingsplan van Eindhoven gekozen om maar weinig nieuwe sociale huisvesting te bouwen, er werd gemikt op 20% van de nieuwbouw.<sup>180</sup> In de beleidsuitvoering was het effect van dit beleid zichtbaar. Er werden minder woningen gebouwd dan in de jaren voor De Kok en wat er werd gebouwd kwam vooral van particulieren.<sup>181</sup> Wat betreft stadsvernieuwing was Eindhoven traag in het toekennen van financiering, waardoor het herstel van

---

<sup>174</sup> De Tijd, *Onenigheid KVP Eindhoven*, 1974

<sup>175</sup> NRC Handelsblad, *Beraad in Eindhoven op wethouderskwestie*, 1975

<sup>176</sup> Volkskrant, *Gemeente koopt gekraakte flat*, 1980

<sup>177</sup> Groot Eindhoven, *Harry (80) studeert nog iedere dag*, 2019

<sup>178</sup> Trouw, *Eindhoven doet snel zaken op verkeersspreekuur*, 1978

<sup>179</sup> Het Parool, *Omstreden plan in Eindhoven voltooid*, 1982

<sup>180</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 134-136

<sup>181</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 243

vooorlogse woningen relatief lang op zich liet wachten.<sup>182</sup> Ook bleef Eindhoven meer dan andere steden vasthouden aan het idee van cityvorming. De Eindhovense binnenstad was in de jaren zeventig en tachtig voor een groot deel een bouwput en veel woningen moesten wijken voor bedrijvigheid.<sup>183</sup>

Het wat onstuimige begin van zijn carrière als wethouder duidt erop dat hij niet met veel politiek kapitaal begon. Na zijn terugkeer bleef hij meer dan tien jaar wethouder, dat zou vermoedelijk niet zijn gebeurd als hij niet was gegroeid in de functie. Hoewel zijn politiek kapitaal dus wel toenam gedurende zijn wethouderschap, koos hij er niet voor dit in te zetten voor een wending van het volkshuisvestingsbeleid. Dit was ook niet zijn manier van handelen, hij koos er op basis van de statistieken liever voor om hogere inkomens naar Eindhoven toe te halen. De Kok wilde als wethouder vooral bestaand beleid voortzetten, omdat hij geen aanleiding zag voor nieuw beleid. Dit valt binnen de typering van de Superambtenaar, een technocratische wethouder die vooral rationele oplossingen zoekt.<sup>184</sup> Hij miste de politieke visie om echt iets aan de stad te veranderen.

Hoe zit het dan met het stedelijk regime van Eindhoven tijdens het wethouderschap van De Kok? De samenwerking tussen Eindhoven en Philips veranderde na de Tweede Wereldoorlog. Tijdens de wederopbouw verbeterden de verhoudingen tussen Philips en de gemeente.<sup>185</sup> Philips hielp ook mee om de eerste acute woningnood te lenigen door in te zetten op massabouw. Er werd in Eindhoven in recordtempo gebouwd.<sup>186</sup> Dat was nodig ook, want Eindhoven kampte met één van de grootste woningtekorten. Oorzaken waren onder meer de bombardementen tijdens de oorlog gericht op fabrieken van Philips en het hoge geboortecijfer na de oorlog onder katholieken.<sup>187</sup> Vanaf de jaren zeventig begon Philips zich steeds meer terug te trekken uit de Eindhovense woningmarkt.<sup>188</sup>

Ondertussen hield de gemeente Eindhoven zich bezig met de vorming van de agglomeratie voor Groot-Eindhoven, waarin Eindhoven en randgemeenten intensiever moesten gaan samenwerken. Het versterken van de agglomeratie was ook de belangrijkste reden dat De Kok in 1975 als zevende wethouder werd toegevoegd aan B&W.<sup>189</sup> Met behulp van de agglomeratie wilde Eindhoven door uitbreiding van de stad woningen toevoegen, men was niet zo van het compacte-stad-beleid.<sup>190</sup> De landelijke wet voor formele bekrachtiging van de agglomeratie liet lang op zich wachten. Bij behandeling van de wet in de Tweede Kamer in 1976 werd per amendement besloten dat er een direct

---

<sup>182</sup> Otten, *Volkshuisvesting in Eindhoven*, 1987, p. 118-121

<sup>183</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 220-221

<sup>184</sup> Vulperhorst, *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*, 2010, p. 101

<sup>185</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 131-132

<sup>186</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 157-176

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 155-156

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 199-212

<sup>189</sup> NRC Handelsblad, *Beraad in Eindhoven op wethouderskwestie*, 1975

<sup>190</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 134-136

verkozen agglomeratieraad kwam.<sup>191</sup> Dit was nooit de bedoeling geweest van Eindhoven, want hierdoor werd het een soort vierde bestuurslaag. De agglomeratie was daarmee vanaf het begin gedoemd te mislukken en werd in 1986 weer opgeheven.<sup>192</sup> Dit hield Eindhoven uiteindelijk tegen in het toevoegen van woningen. De gemeente kon zonder de agglomeratie moeilijker tegenwicht bieden aan de provincie die niet wilde dat Eindhoven groeide als stad.<sup>193</sup> Tegelijkertijd verliep ook de stadsvernieuwing moeizaam, opnieuw door gebrekkige samenwerking met partners. De gemeente en de corporaties waren het vaak niet eens over de te kiezen strategie, waardoor renovaties soms jaren vooruit werden geschoven.<sup>194</sup>

Samengevat viel na de oorlog de steun van Philips en het Rijk voor een groot deel weg. Philips ging meer activiteiten verplaatsen naar het buitenland en daarmee werd Eindhoven voor het bedrijf én voor het Rijk minder relevant.<sup>195</sup> Dit betekende een nieuwe onderhandelingscontext voor Eindhoven, er ontstond een *dependent private* situatie. In zo'n situatie mist een stad de steun van hogere overheden en het bedrijfsleven, waarmee de zoektocht naar investeringen flink wordt bemoeilijkt.<sup>196</sup> Ook de maatschappelijke betrokkenheid bij het woonbeleid in Eindhoven in de jaren zeventig en tachtig was beperkt, zo hadden de projectgroepen die waren opgericht voor de stadsvernieuwing weinig in de melk te brokkelen.<sup>197</sup> Zodoende was er sprake van een *vendor* regime, waarin sociale productie naar de achtergrond verschuift en het beleid zich voornamelijk richt op private investeringen naar de stad toe trekken.<sup>198</sup> In Eindhoven was dit bijvoorbeeld zichtbaar aan het feit dat er vooral woningen gebouwd werden voor hoge inkomens en dat de gemeente doorging met cityvorming. De stad was zoekende naar hoe het verder moest zonder het grote Philips dat de dienst uitmaakte.

### *Amsterdam en Eindhoven in vergelijking*

De periode na de oorlog vereist een andere vorm van vergelijken. Ten eerste werd het aandeel gemeentebouw in alle steden vrijwel nihil vanaf eind jaren zeventig doordat er een voorkeursregeling kwam voor corporaties.<sup>199</sup> Ten tweede was er sprake van een beweging van kwantitatieve naar kwalitatieve woningnood, daarom is het aantal gerenoveerde woningen meegenomen in de tabel. Het feit dat er in Amsterdam sprake was van bevolkingskrimp en in Eindhoven van zeer matige bevolkingsgroei, bevestigt andermaal dat de kwantitatieve woningnood grotendeels gelenigd was.

---

<sup>191</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 395-397

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 409

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 368-369

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 134-136

<sup>195</sup> Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 199

<sup>196</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997, p. 357-361

<sup>197</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 222-224

<sup>198</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997, p. 357-361

<sup>199</sup> Beekers, *Het Bewoonbare Land*, 2012, p. 228-229

	<b>WONINGBOUW 1978-1986</b>	<b>AANDEEL SOCIALE HUUR</b>	<b>AANTAL GERENOVEERDE WONINGEN + PERCENTAGE VAN TOTALE WONINGVOORRAAD</b>	<b>BEVOLKINGS- ONTWIKKELING 1970-1990</b>
<b>NEDERLAND<sup>200</sup></b>	+/- 892.000	+/- 40%	-	13 -> 14,9 miljoen
<b>AMSTERDAM<sup>201</sup></b>	+/- 30.000	+/- 83%	+/- 70.000 (23%)	820.000 -> 703.000
<b>EINDHOVEN<sup>202</sup></b>	+/- 8.900	+/- 41%	+/- 14.000 (17,5%)	190.000 -> 193.000

Het meest opvallende verschil tussen Eindhoven en Amsterdam is het percentage sociale huur dat werd gebouwd. Waar Eindhoven op het landelijk gemiddelde zit, torent de piek van Schaefer hier ver bovenuit. In Amsterdam werd na de oorlog altijd veel sociale huur gebouwd – tussen 1955 en 1994 gaat het gemiddeld om 67% van de bouw – maar de prestaties van Schaefer waren ook voor Amsterdam uitzonderlijk.<sup>203</sup> In absolute zin valt het verschil in woningbouw nog mee. Voor een stad die vier keer zo groot is, is het ook niet zo gek om drie keer zoveel te bouwen. Het verschil in het aantal gerenoveerde woningen kan dan wel weer aanmerkelijk worden genoemd, Amsterdam renoveerde vijf keer zoveel woningen. Het effect van Schaefer's adagium 'behoud en herstel' blijkt daarmee duidelijk in de cijfers.

De verschillen tussen Amsterdam en Eindhoven na de oorlog laten zien dat lokale politieke keuzes ertoe doen. Harry de Kok had in technische zin gelijk, kijkend naar de woningmarkt van dat moment was het logisch om duurdere woningen te bouwen en daar handelde De Kok naar. Ook Jan Schaefer wist best dat het logischer was om duurdere woningen te bouwen, maar vond het simpelweg niet te verantwoorden: *“Als ik in mijn eerste jaar als wethouder in Amsterdam had gezegd: er is in Amsterdam een tekort aan duurdere woningen, wat denk je dat er dan was gebeurd? Statistisch zou ik gelijk hebben gehad (...). De mensen die de minste kansen hebben, daar moet je het eerst voor bouwen.”*<sup>204</sup> Dit citaat laat expliciet het verschil zien tussen een politiek ingestelde wethouder en een technocratisch ingestelde wethouder. Een Superambtenaar als De Kok voegde zich naar de situatie en handelde vooral op basis van de cijfers. Schaefer daarentegen koos er als Politiek Leider voor om juist een stevige koerswijziging in te zetten en bijna 100% sociale huur te bouwen, ook al was dit op basis van de Amsterdamse woningvoorraad niet per se logisch. Enkel een wethouder als Schaefer had zo'n koerswijziging kunnen realiseren, zijn verhaal toont de werking van politiek kapitaal. De autoriteit waarover hij beschikte dankzij zijn bestuurlijk en communicatieve vaardigheden, maakte

<sup>200</sup> Kempen en Van Velzen, *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*, 1988, p. 86

<sup>201</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 64, 225;

Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 108, 117, 145

<sup>202</sup> De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 2012, p. 224-225; Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 108;

Otten en Klijn, *Philips' Woningbouw 1900-1990*, 1991, p. 243

<sup>203</sup> Van der Veer, *Omstreden Stadsgrenzen*, 1997, p. 116-117

<sup>204</sup> Hoeks, *'In geouwehoer kun je niet wonen'; Het leven van Jan Schaefer*, 2017, p. 271

dat hij krediet opbouwde binnen en buiten de PvdA. Dit krediet zette hij volop in om de Amsterdamse volkshuisvesting naar zijn hand te zetten. Op deze wijze werden er in Amsterdam onder zijn bewind ongekeerde hoeveelheden sociale huurwoningen gebouwd en gerenoveerd.

Natuurlijk was er een belangrijk verschil tussen de stedelijke regimes van Eindhoven en Amsterdam en dat deed iets met de handelingsmogelijkheden van de wethouders. Eindhoven stond er relatief minder goed voor, er was bestuurlijk gedoe met de agglomeratie. Ondertussen ging in Amsterdam de geldkraan voor de woningbouw vol open door al het kapitaal dat kon worden opgehaald bij zowel het Rijk als bij de markt. Toch speelden in dit geval juist de wethouders een grote rol in hoe die regimes tot stand kwamen. De Kok werd in 1975 nota bene aangesteld om de samenwerking in de agglomeratie Groot-Eindhoven vlot te trekken, maar slaagde hier niet in. Via de agglomeratie waren er misschien kansen geweest om extra grondgebied voor woningbouw te vinden en als collectief aan gemeenten extra geld los te trekken bij het Rijk. Schaefer pakte het anders aan. Als staatssecretaris creëerde hij hoogstpersoonlijk de subsidieregelingen waar hij later als wethouder in Amsterdam van zou profiteren. Hij ging de hort op bij pensioenfondsen en bedrijven om investeringen te vragen en wist die wonderbaarlijk nog te krijgen ook. Dit toont aan dat een wethouder met genoeg politiek kapitaal door middel van *agency* ook het grotere systeem – *structure* – naar zijn hand kan zetten. Amsterdamse brandie vertaalde zich in woningen voor het volk.

## 5. Het belang van het wethouderssocialisme

Was het wethouderssocialisme van belang voor de Nederlandse woningmarkt in de twintigste eeuw?

Ja. In ieder geval wel als je het verhaal van Amsterdam naast het verhaal van Eindhoven legt. Amsterdam heeft in de twintigste eeuw beduidend meer succes gehad bij het voorzien in sociale huisvesting en de wethouders speelden een fundamentele rol in dit succes. Doordat Wibaut en Schaefer in hoge mate over politiek kapitaal beschikten, konden zij het volkshuisvestingsbeleid naar hun hand zetten. Wel was rijkssteun een randvoorwaarde om de bouw van sociale huisvesting substantieel te kunnen stimuleren. Het verhaal van Eindhoven is op veel momenten een verhaal van gemiste kansen. Bij een betere samenwerking met Philips en de randgemeenten was er waarschijnlijk meer mogelijk geweest, maar deze mogelijkheden bleven voor een groot deel onbenut. Het ontbrak wethouders als Smits van Oijen en De Kok aan het politiek kapitaal om hier het verschil in te maken.

Een doel van dit onderzoek was om te ontdekken of het lokaal bestuur in staat is geweest om eigenstandig de politieke economie vorm te geven. Wat het vormgeven van de woningmarkt betreft is er inderdaad voor de lokale politiek een grote rol in het sturen van de ontwikkelingen. De Woningwet uit 1901 heeft voor een groot deel bepaald hoe die sturing in de praktijk plaatsvond. Met die Woningwet werd volkshuisvesting ook een zaak van het Rijk. We zien dat een piek in de sociale woningbouw in principe altijd gepaard ging met toegenomen financiering vanuit de landelijke overheid. De gemeente kon dus niet eigenstandig de woningmarkt naar haar hand zetten, maar de Woningwet had de gemeente wel instrumenten gegeven om die woningmarkt te beïnvloeden. Door middel van gemeentelijke woningbouw, opplussen van de begroting volkshuisvesting en verwerven van nieuwe bouwgrond kon het lokaal bestuur de volkshuisvesting verder brengen. Elke gemeente maakte daar eigen keuzes in, zo hebben we gezien. De rode wethouders uit Amsterdam waren in ieder geval bijzonder bedreven in het zoveel mogelijk uitputten van alle mogelijkheden om tot meer sociale woningbouw te komen en de kwaliteit van woningen te verbeteren. Eindhoven zette niet al deze stappen en dit zien we terug in de cijfers op het vlak van (sociale) woningbouw en renovatie.

Een gemeente kon het niet alleen. Wibaut vond het belangrijk dat de gemeente zelf arbeiderswoningen bouwde, maar de corporaties hadden uiteindelijk een groter aandeel in de sociale woningbouw. Daarnaast stagneerde de sociale woningbouw toen het Rijk de subsidies terugschroefde. Ook Schaefer profiteerde rijkelijk van de rijkssubsidies en was zo handig geweest die subsidies zelf in het leven te roepen als staatssecretaris. Wanneer de landelijke overheid het liet afweten, moest de markt bijspringen. Voordat stadsvernieuwing in het leven werd geroepen, leunden steden sterk op de markt door cityvorming toe te passen. Tijdens de stadsvernieuwing zocht Schaefer steun van de markt door bij ABP om hulp te vragen. Voor de Tweede Wereldoorlog was het Philips

dat bijsprong in Eindhoven omdat de gemeente het liet afweten. In het eerste hoofdstuk zei ik het al: woningbouw is een kostbare zaak. Het kapitaal moet ergens vandaan komen en de omvang van een gemeentebegroting is beperkt. Steun van externe partijen is daarmee noodzakelijk. Dit sluit aan bij het idee van *urban regime theory* dat sociale productie enkel geoptimaliseerd kan worden langs de weg van samenwerking met hogere overheden en de markt.<sup>205</sup> Ook het belang van maatschappelijk draagvlak moet niet worden vergeten. In Eindhoven werd de groei van de stad geremd door het verzet van de katholieke kerk en in Amsterdam leidde buurtverzet tot de fundamentele koerswijziging van cityvorming naar stadsvernieuwing. Daarmee wordt de stelling van *urban regime theory* bevestigd dat actieve democratische controle kan leiden tot ambitieuzer sociaal beleid.<sup>206</sup> De grootste impact op volkshuisvesting wordt bereikt wanneer iedereen zich achter hetzelfde doel schaart. Eberhard van der Laan verwoordde het ooit met een simpele metafoor: *"Kijk, we zitten hier aan een grote tafel. Als je die door het raam wilt gooien, lukt dat niet. Maar als we allemaal een hoek pakken, ligt hij zo buiten."*<sup>207</sup>

De vier wethouders zijn benaderd vanuit het *structure-agency*-debat om zo te ontdekken hoever de persoonlijke invloed van lokale politici reikt. Uit die analyses blijkt het belang van politiek kapitaal. Wibaut en Schaefer hadden dermate veel autoriteit dat zij de gemeente op sleeptouw konden nemen als politieke leiders. Ze hadden een scherpe visie op de volkshuisvesting, waren communicatief sterk en verwierven steun binnen de eigen partij. Door hun politiek kapitaal hadden zij de mogelijkheid om risico's te nemen in hun politiek handelen, de kernwaarde van politiek kapitaal. Bij Wibaut leidde dit bijvoorbeeld tot de oprichting van een gemeentelijk woningbedrijf. Met een verhoging van de belastingen wist hij dit woningbedrijf ook nog eens van ruime financiering te voorzien. Schaefer koos ervoor vol in te zetten op de bouw van sociale huurwoningen, ondanks dat dit volgens de statistieken niet logisch was. In Eindhoven zagen we wat er gebeurt wanneer wethouders een gebrek hebben aan politiek kapitaal en de mogelijkheid missen om politieke risico's te nemen. Voor de Tweede Wereldoorlog leidde het optreden van Smits van Oijen tot een sterke dip in de bouw van sociale huurwoningen. Na de oorlog was er onder De Kok sprake van achterhaalde cityvorming en stagnerende stadsvernieuwing. Wethouders maken dus wel degelijk het verschil.

Wibaut en Schaefer waren bestuurders die zich terdege realiseerden dat ze het niet alleen konden. Dit bleek wel uit het feit hoe zeer Wibaut aan het netwerken was in de corporatiewereld en met raadsleden uit andere steden. Ook sprak hij met regelmaat het Rijk aan op haar verantwoordelijkheid. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat Wibaut de omstandigheden duidelijk mee had. De

---

<sup>205</sup> Kantor, Savitch en Haddock, *The Political Economy of Urban Regimes*, 1997

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Het Parool, *De mooiste citaten van Eberhard van der Laan*, 2017

bouwcrisis van de Eerste Wereldoorlog maakte dat de neuzen al snel dezelfde kant op stonden. Er kwam in hoge mate steun van het Rijk. Zonder de bouwcrisis was die steun er waarschijnlijk nooit of in ieder geval minder snel gekomen. Daarnaast zwaaide Wibaut af als wethouder net voordat de grootste economische crisis van de twintigste eeuw zich aandeed. Die crisis zou vermoedelijk ook een wethouder als Wibaut de wind uit de zeilen hebben genomen. Schaefer's meesterzet was om de overstap te maken van de landelijke politiek naar de lokale politiek. De meeste politieke carrières gaan volgens een omgekeerd patroon. Als staatssecretaris plaveide hij de weg voor zijn latere succes als wethouder in Amsterdam. Zelfs het feit dat hij als wethouder zijn eigen bedachte subsidies kon opstrijken was voor hem nog niet genoeg, ook private partijen kreeg hij zo ver hem te helpen in het verwezenlijken van zijn volkshuisvestingsidealen.

Het is de vraag wat er was gebeurd in Eindhoven wanneer er wél was gekozen voor goede samenwerking met Philips in de jaren twintig of wat er was gebeurd wanneer de agglomeratie in de jaren zeventig wél een succes was geworden. Op basis van de casus Amsterdam en *urban regime theory* kan gesteld worden dat er in Eindhoven kansen zijn gemist om de volkshuisvesting verder te brengen. De wethouder Smits van Oijen en De Kok hadden met behulp van Philips en de randgemeenten een sterk stedelijk regime kunnen creëren om zo de sociale productie te laten floreren. Uit de cases blijkt dat wethouders door middel van *agency* het complexe bestuurlijk speelveld van de woningmarkt naar hun hand kunnen zetten. In die zin zijn de concepten politiek kapitaal en stedelijk regime ook met elkaar verwant. Het politiek kapitaal van Schaefer en Wibaut hielp hen bij het verwerven van steun bij andere actoren. Doordat het maatschappelijk klimaat en het economische tij in hun voordeel was, konden ze eigenhandig een stedelijk regime creëren dat ten dienste stond van de volkshuisvesting. Een goed lokaal bestuurder laat het systeem voor zich werken in plaats van tegen zich, zo laat het wethouderssocialisme zien.

Tot op de dag van vandaag is volkshuisvesting één van de belangrijkste onderwerpen voor het lokaal bestuur. Er worden keuzes gemaakt. Wibaut greep na de grote bouwcrisis van de Eerste Wereldoorlog de kans om van de nood een deugd te maken. Het laat ook zien wat er mogelijk is als Rijk, gemeente en corporaties op één lijn zitten en gezamenlijk de sociale productie ter hand nemen. Schaefer was een man van grote woorden, maar hij zette dan ook bouwrecords neer die nog steeds staan.<sup>208</sup> Op lokaal niveau worden de plannen concreet gemaakt en uitgevoerd, dáár moet het gebeuren. De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, bijvoorbeeld de omwenteling van cityvorming naar stadsvernieuwing laat de macht zien van het 'buurtgebeuren'. Wethouderssocialisme is een pleidooi voor lokale bestuurders met lef en een oproep aan het Rijk om gemeenten

---

<sup>208</sup> Cobouw, *Het bouwrecord van Jan Schaefer staat nog steeds*, 2017



in hun kracht te zetten. In de jaren negentig trok het Rijk zich terug uit de volkshuisvesting en daarna is het aandeel sociale huurwoningen in Nederland afgenomen. Tegenwoordig moeten corporaties middels de verhuurdersheffing zelfs twee maanden huur per jaar direct overdragen aan het Rijk.<sup>209</sup> Het zou een mooi onderwerp zijn voor vervolgonderzoek om de vergelijking te maken tussen het volkshuisvestingsbeleid van het wethouderssocialisme en het beleid van tegenwoordig. De woningnood in grote steden duurt voort en misschien valt er nog wat te leren van het verleden. De mythe van het wethouderssocialisme heeft standgehouden, hopelijk werkt het nog een keer inspirerend op het heden.

---

<sup>209</sup> Het Parool, *Woningcorporaties willen dat verhuurdersheffing verdwijnt*, 2019

## Bibliografie

- Algemeen Handelsblad*. „Beleediging.” 22 juli 1930: 3.
- Becker, Frans, Menno Hurenkamp, en Pieter Tops (redactie). *Lokale politiek als laboratorium; In de voetsporen van Wibaut en Drees*. Den Haag: Wiardi Beckman Stichting, 2009.
- Beekers, Wouter. *Het Bewoonbare Land*. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2012.
- Bennister, Mark, Ben Worthy, en Paul 't Hart. „Assessing the authority of political office-holders: the leadership capital index.” *West European Politics*, 2014: 417-440.
- Berg, Joop van den, en Geerten Boogaard. „De Gemeenteraad in Nederland; Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis.” In *De gemeenteraad; Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, door Hans Vollaard, Geerten Boogaard, Joop Van den Berg en Job Cohen (redactie), 41-78. Amsterdam: Boom, 2018.
- Beusekom, Hendrik van. *Beschouwingen over den Woningnood*. Amersfoort: Boek- en kunst drukkerij G. J. van Amerongen, 1920.
- Boelhouwer, Peter. „Trends in Dutch Housing Policy and the Shifting Position of the Social Rented Sector.” *Urban Studies*, 2001: 219-235.
- Brabants Historisch Informatie Centrum. „F. J. M. Smits van Oijen, openbaar leven, 1920-1979.” *Archives Portal Europe*. 2019. <https://www.archivesportaleurope.net/ead-display/-/ead/pl/aicode/NL-HtBHIC/type/fa/id/338>.
- Bree, Han van. *De Weemoedjaren*. Houten: Spectrum, 2015.
- Cobouw*. „Het bouwrecord van Jan Schaefer staat nog steeds.” 14 april 2017.
- De Maasbode*. „Amsterdam. Gemeenteraadszitting. (Vervolg).” 22 juli 1915: 2.
- De Tijd*. „Knaleffect.” 21 oktober 1913: 1.
- De Tijd*. „Onenigheid KVP Eindhoven.” 21 maart 1974: 6.
- De Tijd*. „Raadsverkiezingen.” 27 mei 1927: 9-10.
- Eindhovens Dagblad*. „Gemeenteraad van Eindhoven.” 20 maart 1928: 5-6.
- Eindhovens Dagblad*. „Gemeenteraad van Eindhoven.” 7 september 1927: 5.
- Eindhovens Dagblad*. „Gemeenteraad van Eindhoven.” 1 december 1925: 5.

- Eindhovens Dagblad*. „Het antwoord van den Wethouder Smits van Oyen.” 14 maart 1928: 1.
- Eindhovens Dagblad*. „Uit den Raad.” 20 augustus 1929: 2.
- Eindhovens Dagblad*. „Uit den Raad.” 26 juli 1927: 2.
- Elchardus, Mark. *Sociologie; een inleiding*. Amsterdam: Pearson Education, 2007.
- Genabeek, Joost van, en Louise Rietbergen. *De S.D.A.P. en de volkshuisvesting*. Utrecht: uitgegeven in eigen beheer, 1991.
- Goldfrank, Benjamin, en Andrew Schrank. „Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America.” Annual Meeting of the American Political Science Association, 2006.
- Grinberg, Donald. *Housing in the Netherlands, 1900-1940*. Delft: Delft University Press, 1977.
- Groot Eindhoven*. „Harry (80) studeert nog iedere dag.” 24 maart 2019.
- Hart, Paul 't. *Understanding Public Leadership*. Londen: Palgrave, 2014.
- Het Parool*. „De mooiste citaten van Eberhard van der Laan.” 7 oktober 2017.
- Het Parool*. „Omstreden plan in Eindhoven voltooid.” 13 oktober 1982: 7.
- Het Parool*. „Woningcorporaties willen dat verhuurdersheffing verdwijnt.” 3 oktober 2019.
- Heuvel, Hans van den. *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2012.
- Hoeks, Louis. *'In geouwhoer kun je niet wonen', Het leven van Jan Schaefer*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact, 2017.
- Jacobs, Dirk. „Het structurisme als synthese voor handelings- en systeemtheorie?” *Tijdschrift voor Sociologie*, 1993: 335-360.
- Kam, Flip de, Lenze Koopmans, en Nout Wellink. *Overheidsfinanciën*. Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2011.
- Kantor, Paul, Hank Savitch, en Serena Haddock. „The Political Economy of Urban Regimes.” *Urban Affairs Review*, 1997: 348-377.
- Kempen, Bernard, en Nicolaas van Velzen. *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*. Almere: Nationale Woningraad, 1988.

- Kempen, Ronald van, en Hugo Priemus. „Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible effects of new housing policies.” *Urban Studies*, 2001: 237-253.
- Keppler, Arie, en Floor Wibaut. *De gemeente en de volkshuisvesting*. Amsterdam: N. V. Ontwikkeling, 1925.
- Lans, Jos van der, Margriet Pflug, Wouter Beekers, Sonja Appelman, en John Cüsters. *Canon Volkshuisvesting*. Amsterdam: Vereniging Canon Sociaal Werk, 2016.
- Leach, Steve, Jean Hartley, Vivien Lowndes, David Wilson, en James Downe. *Local political leadership in England and Wales*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2005.
- Leeuwarder Nieuwsblad*. „De huisvesting te Amsterdam.” 11 december 1939: 2.
- Liagre Böhl, Herman de. *Steden in de steigers*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2012.
- . *Wibaut de Machtige*. Amsterdam: Prometheus Bert Bakker, 2013.
- Malpass, Peter. „Histories of social housing: A comparative approach.” In *Social housing in Europe II: A review of policies and outcomes*, door Kathleen Scanlon en Christine Whitehead, 15-30. London: LSE Press, 2008.
- Mossberger, Karen, en Gerry Stoker. „The evolution of Urban Regime Theory.” *Urban Affairs*, 2001: 810-835.
- Nederlands Dagblad*. „Eindhovenese bouwmarkt verzadigd.” 1978 juli 1973: 9.
- Nieuwe Tilburgsche Courant*. „Gemeentebestuur van Eindhoven - Aftreden van wethouder Smits van Oyen.” 27 september 1930: 1.
- NRC Handelsblad*. „Beraad in Eindhoven op wethouderskwestie.” 24 oktober 1975: 3.
- Andere Tijden: Geen Haags geleuter*. Regisseur: Reinier van den Hout. Uitvoerend artiest: NTR. 2012.
- Andere Tijden: Wie Bouwt? Wibaut!* Regisseur: Erik Willems. Uitvoerend artiest: NTR. 2009.
- Otten, Ad. *Volkshuisvesting in Eindhoven*. Eindhoven: Vereniging Volkshuisvesting, 1987.
- Otten, Ad, en Elisabeth Klijn. *Philips' Woningbouw 1900-1990*. Zaltbommel: Europese Bibliotheek, 1991.
- Parlement.com. *Dr. F.M. (Floor) Wibaut (uitgebreide versie biografie)*. sd. [https://www.parlement.com/id/vg09llcz55yl/f\\_m\\_floor\\_wibaut](https://www.parlement.com/id/vg09llcz55yl/f_m_floor_wibaut) (geopend april 14, 2020).

- Provinciale Brabantsche en 's Hertogenbossche Courant.* „Gemeenteraadsvergaderingen, Eindhoven.” 5 augustus 1924: 3.
- Quilley, Stephen. „Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City.” *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000: 601-614.
- Reussing, Rik. „Sprakmakende lokale bestuurders en grensverleggend lokaal bestuur.” *Bestuurswetenschappen*, 2018: 40-71.
- Roos, Jan de. *Besturen als Kunst; Lokale sociaal-democraten 100 jaar verenigd*. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur, 2002.
- Schaar, Jan van der. *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1987.
- Sleutelaar, Frederik. *Woningwet met Inleiding en Aanteekeningen benevens tekst der Gezondheidswet en der algemene maatregelen van bestuur der uitvoering van beide wetten*. Haarlem: De Erven F. Bohn, 1902.
- Trouw*. „Eindhoven doet snel zaken op verkeersspreekuur.” 28 juni 1978: 11.
- Veer, Jeroen van der. *Omstreden Stadsgrenzen; Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven*. Delft: Uitgeverij Eburon, 1997.
- Verlaan, Tim. „Vreemde bedgenoten: publiek-private samenwerking in de Nederlandse ruimtelijke ordening 1950-1980.” *Sociologie*, 2019: 347-366.
- Volkskrant*. „Gemeente koopt gekraakte flat.” 16 september 1980: 3.
- Vulperhorst, Lenny (redactie). *Praktische dromers; Over het vak van wethouder*. Amsterdam: Van Gennep, 2010.