

WOUTER BEEKERS

HET
BEWOONBARE
LAND

GESCHIEDENIS VAN DE
VOLKSHUISVESTINGSBEWEGING
IN NEDERLAND

BOOM AMSTERDAM

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht u desondanks menen dat uw rechten niet zijn gehonoreerd, dan kunt u zich wenden tot de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

© **2012 WOUTER BEEKERS**

Omslag en binnenwerk: Bart van den Tooren

Omslagfoto: © Joost J. Bakker, IJmuiden - woningblok 'Het Schip', Zaanstraat, Spaarndammerbuurt, Amsterdam

ISBN 978 94 6105 657 3

NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Voor Hadassa

INHOUD

DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN, TER INLEIDING 7

1. FILANTROPISCH KAPITALISME (1850-1870) 23
2. ARBEIDERSCOÖPERATIE (1865-1885) 53
3. WONINGWET (1885-1900) 73
4. WONINGCORPORATIES (1900-1915) 107
5. IN HET BEHEER VAN EEN GEMEENSCHAPSBEZIT (1915-1940) 135
6. CRISIS DER WONINGBOUWVERENIGINGEN (1940-1965) 175
7. SOCIALE ONDERNEMERS (1965-1980) 213
8. OPERATIE-HEERMA (1980-1995) 243
9. BACK TO CIVIL SOCIETY? (1995-2010) 273

HET BEWOONBARE LAND, TOT SLOT 299

NOTEN 313

BRONNEN 342

REGISTER 369

DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN

TER INLEIDING

We waren uitgenodigd om te komen spreken over onze buurt. De buurt, dat was het Oude Noorden van Rotterdam, waar we als pasgetrouwd stel in 2005 neerstreken. Het was een van de grootste probleemwijken van Nederland, maar moest een ‘prachtwijk’ gaan worden. En een medewerker van de plaatselijke woningcorporatie ging de deuren langs om de buurtbewoners op te roepen daaraan hun steentje bij te dragen. Die oproep viel bij ons, jonge idealisten, in goede aarde.

We vormden een uitzondering, zo bleek toen we ons op een zwoele zomeravond op locatie meldden. Behalve wijzelf daagden slechts drie bejaarden op. Deze delegatie uit de buurt kreeg ruimschoots de tijd voor ‘bewoners-inspraak’. Klachten over hangjongeren, vandalisme en drugshandel volgden elkaar in rap tempo op.

Toen was het woord aan de organisatoren. De corporatiemensen beloofden ons lik-op-stukbeleid, maar deden ons ook in de spiegel kijken. Met de retoriek van een Amerikaanse president hield men ons voor: ‘Vraag niet alleen wat de buurt voor jou kan betekenen, maar ook wat jullie kunnen betekenen voor de buurt.’ Wat overdonderd deden de aanwezigen er het zwijgen toe.

De buurtwerkers lieten zich niet uit het veld slaan. Zij maakten hun oproep concreet en suggereerden een buurtbarbecue te organiseren. Uit angst weer met stilte geconfronteerd te worden voegde men er direct aan toe dat

dit spontane buurtinitiatief kon rekenen op ruimhartige financiële en organisatorische ondersteuning van de corporatie. Hun professionele enthousiasme overweldigde ons. Ontredderd reageerden wij noch de anderen.

Lang dichtten Nederlanders hun woningbouwverenigingen een belangrijke rol toe in de emancipatie en activering van burgers. Men was trots op de verdiensten van de sociale woningbouwers, die een op de drie huishoudens huisvestten. De geschiedschrijving sprak tevreden over de ‘groei en bloei’ van de Nederlandse volkshuisvesting.¹

Maar de trots van weleer is niet meer. Vooraanstaande bestuurders spreken van een ‘legitimatievacuüm’: ze signaleren ‘dat woningcorporaties in het verleden hun bestaansrecht hebben bewezen’, maar dat het ze niet meer lukt om aan te tonen dat ze ‘een antwoord geven op de maatschappelijke vragen van nu.’²

Recent besloot de Tweede Kamer het corporatiestelsel door te lichten in een parlementaire enquête. De directe aanleiding vormde een verlies van miljoenen (zo niet miljarden) euro’s door verkeerde beleggingen van de Rotterdamse woningstichting Vestia. Maar het politieke onbehagen was minder scherp geweest als er niet een dieper legitimatieprobleem onder lag.

In de discussies over de legitimiteit van woningcorporaties gaat het steeds om hun identiteit: wie vertegenwoordigen zij eigenlijk en wie bepaalt de richting waarin zij gaan? Om dit identiteitsvraagstuk beter te begrijpen dook ik in het verleden van de volkshuisvesting. Ik bestudeerde de antwoorden die mensen in de loop van de tijd op de identiteitsvraag gaven, antwoorden die in de geschiedenis ingrijpend zijn veranderd.

CIVIL SOCIETY

‘Corporaties werken aan aantrekkelijke buurten, buurten waar mensen zich thuis voelen,’ stelde Willem van Leeuwen, lang het boegbeeld van de volkshuisvestingsinstellingen, in een lezing in 2006: ‘Een civil society met betrokken burgers. De oorsprong van de corporaties ligt in die civil society. Corporaties – ontstaan uit particulier initiatief – zijn altijd dicht bij de burgers geweest en dat blijft ook zo.’³

Corporaties zijn in de geschiedenis steeds gerekend tot een bijzondere sfeer in onze samenleving. Aanvankelijk duidde men die sfeer als ‘particulier initiatief’, later als ‘maatschappelijk middenveld’, vandaag de dag spreekt men

over ‘maatschappelijke ondernemingen’ of, zoals van Leeuwen, over ‘civil society’.

Het gaat in deze sfeer om particuliere, niet-commerciële instituties en activiteiten: verenigingen of stichtingen van burgers, informele initiatieven of bewegingen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs of politiek.

Om het karakteristieke van deze civil society te begrijpen wordt zij vaak afgezet tegen andere maatschappelijke sferen. Het gaat om collectief optreden, maar niet zoals dat van de staat, die een publiekrechtelijk gezag heeft en dwang kan uitoefenen. Het gaat om particuliere initiatieven, maar zij richten zich niet alleen op winst, zoals het geval is bij de commerciële markt, en zij overstijgen het niveau van de familie- en vriendenkring. Een vierde veld dus: noch markt, noch staat, noch behorend tot het informele circuit, maar ernaast, of – nog exacter geformuleerd – een veld *tussen* markt, staat en het informele circuit, een ‘hybride’ veld, een ‘midden’-veld, bestaande uit ‘tussen’- of ‘intermediaire’ organisaties.⁴

Het begrip civil society werd populair toen het Westen ging zoeken naar alternatieve modellen voor de verzorgingsstaat, die in de ogen van velen te kostbaar en ineffectief was geworden. Zoekend naar een alternatief sociaal zekerheidsstelsel vroegen beleidsmakers en sociaal wetenschappers aandacht voor wat er al bestond ‘tussen het niveau van het geprivatiseerde individu enerzijds en de sfeer van de publieke overheid anderzijds.’⁵ Het oude begrip civil society, door de geschiedenis heen op vele manieren gebruikt, werd uit de kast gehaald om deze maatschappelijke sfeer te typeren.⁶

Het begrip civil society heeft een sterk normatieve lading.⁷ Velen die het begrip hanteren, drukken er hun waardering mee uit. Veel politici – christendemocraten voorop, maar niet alleen – menen dat de civil society een bepaald ‘sociaal kapitaal’, een ‘morele infrastructuur’ vertegenwoordigt. Een vitale civil society achten zij zelfs onmisbaar voor een goed functionerende samenleving.⁸

DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN

Maar dit beeld van dé civil society is te statisch. De aard en daarmee ook de invloed van maatschappelijke instituties uit die civil society, zoals woningcorporaties, is altijd pluriform en veranderlijk geweest.

In maatschappelijke instellingen zelf zijn steeds verschillende denkkaders, vertogen en organisatorische patronen te ontdekken die wedijveren met el-

kaar en in onderlinge verhouding verschuiven. Zij zijn door wetenschappers wel gevat in de term ‘logica’s.’⁹ Het gaat daarbij om ideaaltypische denkpatronen over de wijze waarop maatschappelijke instellingen ingericht moeten worden. Zij geven antwoorden op vragen als: wie draagt de investeringen in tijd en geld, welke doelen worden geformuleerd, wie bestuurt de instelling en ziet op haar toe, en hoe? Meer theoretisch geformuleerd geven deze logica’s antwoorden op vragen naar de identiteit en representativiteit van maatschappelijke instellingen.

Dit begrip logica’s gebruik ik als interpretatiekader voor deze studie. Ik onderscheid er vijf. Twee daarvan passeren vaak de revue: die van de staat en die van de markt. We zeggen dat het maatschappelijk middenveld tot geen van beide sferen behoort, maar statelijke en commerciële logica’s kunnen wel van invloed zijn. Zo kunnen maatschappelijke instellingen sterk verbonden zijn aan de overheid. De overheid verschaft instellingen de benodigde (financiële) middelen, geeft door regelgeving richting aan en houdt toezicht. Onze onderwijsinstellingen zijn er een voorbeeld van. Deze logica is in de loop van de tijd zelfs steeds dominanter geworden en zo zijn delen van het maatschappelijk middenveld ‘verstatelijkt’ geraakt.

Maatschappelijke instellingen kunnen ook onder de invloed staan van een commerciële logica. Zij richten zich op het principe van vraag en aanbod of worden gefinancierd vanuit de particuliere kapitaalmarkt, zoals zorgverzekeraars of pensioeninstellingen. Geregeld hebben civil-society-initiatieven ook een uitgesproken bedoeling de markt te beïnvloeden – denk aan de fair-tradebeweging. Net als het verstatelijgingsproces is de commercialisering van maatschappelijke organisaties een veelbesproken thema.

Nu is de redenering snel gemaakt dat instellingen van de civil society steeds balans moeten zien te houden tussen markt en staat. Tegenover de processen van verstatelijking en commercialisering pleit men dan voor een ‘vermaatschappelijking’ van particuliere instellingen.¹⁰ Ook in het debat over het volkshuisvestingsbestel passeert dat argument geregeld de revue.¹¹

Maar deze redenering gaat te kort door de bocht, want er is niet één positie tussen staat en markt. Naast een statelijke of commerciële logica kunnen in de civil society nog verschillende andere logica’s invloedrijk zijn, om te beginnen een ‘informele’ logica. Het gaat dan om activiteiten van individuen in hun familiale, vriendschappelijke of buurtnetwerken. Het kan bijvoorbeeld gaan om mantelzorg of mensen die in een woongroep hun huizen en buurt beheren. Dit

informele circuit wordt ook wel het domein van de ‘gemeenschappen’ genoemd, waar een collectieve identiteit en wederzijdse genegenheid een rol spelen.¹²

De civil society wordt over het algemeen niet beperkt tot deze informele gemeenschappen, een vierde logica kan gelden. Burgers kunnen ook buiten hun directe netwerken treden om op vrijwillige basis deel te nemen aan collectieve acties. Te denken valt bijvoorbeeld aan de milieubeweging van de jaren tachtig. Vaak wordt de kracht van de civil society in deze logica gezocht of de civil society met deze logica vereenzelvd.¹³ Om duidelijk te maken dat er binnen de civil society ook andere logica’s kunnen gelden doe ik dat niet. Ik spreek liever van een associatieve logica, gekenmerkt door de associatie, het vrijwillig verenigen van burgers.

Ten slotte, het feit dat instellingen het niveau van de informele gemeenschappen overstijgen betekent niet automatisch dat zij een associatief patroon volgen. Beroepsbeoefenaren, vaak geschoold en gesalarieerd voor hun werk, kunnen een grote rol spelen. In hun professie willen zij dienstbaar zijn aan de samenleving en de individuele cliënten met wie zij te maken hebben. Deze beroepsbeoefenaren streven vaak naar een hoge mate van autonomie en zelfregulatie.¹⁴ Zo kom ik op vijf ideaaltypische ordeningsmodellen, met een statelijk, commercieel, informeel, associatief of professioneel patroon.

LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING

In deze studie laat ik aan de hand van de volkshuisvestingsgeschiedenis zien hoe deze patronen en oriëntaties kunnen verschuiven. In de historische bronnen zocht ik naar uitingen van statelijke, commerciële, informele, associatieve en professionele logica’s. Steeds vroeg ik me af: welke logica was dominant en welke constanten en veranderingen zijn te ontwaren in de geschiedenis?

Op deze manier heb ik empirisch-historisch onderzoek verbonden aan een sociaal-theoretische benadering. Mijn streven was het beste van beide werelden te verenigen. De kracht van de geschiedwetenschap ligt in een nauwkeurige studie van bronnen in de context van de tijd. De sociologie helpt om daarbij verschillende terugkerende perspectieven en ideaaltypen te herkennen en die met elkaar in verband te brengen.

Met deze aanpak streef ik ernaar aan beide disciplines een bijdrage te leveren. Aan de ene kant wil ik het verhaal van de Nederlandse geschiedenis verrijken met het verhaal van de volkshuisvesting. Want al is het wonen een

eerste levensbehoefte en staan woningcorporaties in het hart van ons sociaal zekerheidsstelsel, beroepshistorici hebben hun geschiedenis nauwelijks aandacht gegeven. Deden zij dat wel, dan vooral voor de negentiende eeuw en vanuit het perspectief van de architectuur en stedenbouw.¹⁵ Aan de andere kant is door sociaal wetenschappers veel gezegd over de ontwikkeling van de civil society in onze verzorgingsstaat, maar de empirische onderbouwing was niet altijd even sterk.¹⁶ Ik heb in deze studie aannames willen toetsen aan eigen bronnenonderzoek.

Natuurlijk kent ook mijn perspectief beperkingen. Ik beschrijf ruim anderhalve eeuw geschiedenis en moest me richten op grote lijnen, sleutelfiguren en verhelderende voorbeelden. Ik heb me willen beperken tot het algemene beeld, de landelijke hoofdrolspelers en de meerderheid van de woningcorporaties, al zijn er vaak ook interessante uitzonderingen op de regel te noemen.

Het zou kunnen dat de lezer verlangt naar meer, meer informatie over de economische ontwikkelingen van de Nederlandse woningmarkt, meer over het gevoerde beleid ten aanzien van huisvesting en ruimtelijke ordening, meer over de volkshuisvesting elders in de wereld, meer over vergelijkbare ontwikkelingen van maatschappelijke organisaties. Ik richt me echter primair op de Nederlandse woningcorporaties en reik deze studie aan als casus, waarvan ook een bredere zeggingskracht uitgaat.

Gelukkig kon ik in mijn zoektocht naar een antwoord op die vraag gebruikmaken van veel andere studies. Mijn insteek komt het dichtst in de buurt van die van bestuurskundige Leo Gerrichhauzen, die in 1990 promoveerde op *Het woningcorporatiebestel in beweging*. In andere bewoordingen stelde hij dezelfde vragen als ik. Aan de hand van mijn historisch onderzoek kwam ik wel op andere antwoorden uit. Zo sprak hij over de oorsprong van de woningcorporaties als 'zuiver particulier initiatief', waarmee hij in mijn ogen een mythisch uniform beeld schiep van hun vroegere aard.¹⁷

Veel inspiratie putte ik ook uit een essay van cultureel antropoloog en corporatiedirecteur Rudy de Jong uit 2005: *Back to civil society? De corporatie als eigensoortige maatschappelijke onderneming*. Mijn studie kan gelezen worden als een nadere uitwerking van zijn tentatieve duiding van de corporatiegeschiedenis.

Gretig heb ik daarnaast gebruikgemaakt van studies naar de geschiedenis van de volkshuisvesting die een ander, breder perspectief kenden en een waardevolle bron van informatie bleken. De onderzoeksschool van Hugo Priemus aan de Technische Universiteit Delft is (ook) op historisch gebied bijzon-

der productief gebleken. Zo promoveerde zijn leerling Jan van der Schaar in 1987 op een uitputtend historisch overzicht van het woningbouwbeleid.¹⁸ In hetzelfde jaar gaf de Nationale Woningraad ook een bijzonder informatief gedenkboek uit.¹⁹ Recent verschenen gedegen studies naar de Nederlandse volkshuisvesting, bijvoorbeeld van bestuurskundigen Jos Koffijberg, Taco Brandsen en Jan Kees Helderman.²⁰ Internationaal hebben onder anderen de Engelse sociologen Jim Kemeny en Michael Harloe bijgedragen aan de vergelijking van verschillende volkshuisvestingsstelsels in de wereld.²¹

Deze historische studie is chronologisch opgezet. Het bestaat uit negen hoofdstukken, steeds over een periode van vijftien tot vijftwintig jaar, waarin ik de geschiedenis van de woningcorporaties beschrijf. Ik voer de verschillende hoofdrolspelers op, beschrijf hun persoonlijke achtergrond, de context waarin zij leefden en handelden, hun beweegredenen en de (onbedoelde) gevolgen daarvan. Aan het einde van ieder hoofdstuk laat ik zien dat de 'logica van de volkshuisvesting' niet statisch was, maar zich in de loop van de tijd ontwikkelde.

HET PROFESSIONALISERINGSPROJECT

In deze studie heb ik meer willen doen dan betogen dat de identiteit van de woningcorporaties veranderlijk is. Ik ontdekte in hun lange geschiedenis een rode draad. In dit boek verdedig ik de stelling dat corporaties zich hebben ontwikkeld van verenigingen van actieve burgers tot autonome instituties van beroepskrachten. Vroeger kende de volkshuisvesting een sterk associatieve kleur, vandaag de dag domineert de logica van professionaliteit.

Ooit werd het werk van de corporaties gedragen door vrijwilligers. Bestuurders of commissarissen kregen geen noemenswaardige vergoeding. Zij waren niet alleen met beleidsbepaling of organisatiemanagement bezig, maar investeerden hun tijd ook in het volkshuisvestingswerk zelf. Ze gingen de buurten in, haalden huren op, inden stortingen op aandelen, wezen woningen toe en beslechtten conflicten. Particuliere geldschietters tekenden in op riskante beleggingen en namen genoeg met een zeer beperkte winstuitkering.

De instituties van vandaag de dag leunen vrijwel geheel op de inzet van beroepskrachten. Corporaties hebben tientallen tot honderden medewerkers in dienst. Zij houden zich niet alleen bezig met het onderhoud of de administratie, maar ook met de contacten met bewoners, de leefbaarheid in buurten en het instellingsbeleid in het algemeen. Het bestuur wordt niet meer

gevormd door vrijwilligers, maar door een goed gesalarieerd directieteam, het toezicht door evengoed bezoldigde commissarissen.

Met deze stelling leg ik een nieuw accent ten aanzien van het gangbare beeld van corporatiegeschiedenis. Deze geschiedenis is te zeer beschreven aan de hand van het drieluik staat, markt en maatschappij. In grote lijnen ziet dit gangbare beeld er zo uit: Woningcorporaties zijn in de negentiende eeuw uit de samenleving ontstaan. Het particuliere initiatief bleef kleinschalig en kon zich pas ontplooiën door de staatssteun die werd mogelijk gemaakt door de Woningwet van 1901. Na de Tweede Wereldoorlog zette de overheid de corporaties op grote schaal in, maar nam ze ook in een ijzeren greep: de instellingen raakten verstatelijkt.²² Medio jaren zestig hield een rijkscommissie onder leiding van econoom F. de Roos een pleidooi voor meer zelfstandigheid. Sindsdien werd de invloed van de staat teruggedrongen. De verzelfstandigingsoperatie van Enneüs Heerma in de jaren negentig vormde het sluitstuk op dit proces. Sindsdien staan de corporaties bekend als maatschappelijke ondernemingen en bevinden ze zich ergens tussen de markt en de maatschappij.²³

Dit beeld doet de werkelijkheid tekort en gaat voorbij aan de groeiende professionele dominantie en verminderde associatieve inbreng. Overigens is deze ontwikkeling voor maatschappelijke organisaties in het algemeen door sociologen al wel gesignaleerd. Zij spreken sinds de jaren zeventig en tachtig over de opkomst van een ‘professionele dominantie’ die ten koste ging van ‘het beroep op vrijwillige inzet’ binnen maatschappelijke organisaties.²⁴

Maar die historische verschuiving vond, bij corporaties althans, veel eerder plaats dan tot op heden wordt verondersteld. Dat gebeurde niet pas na de Tweede Wereldoorlog, toen de verzorgingsstaat snel werd uitgebouwd, of vanaf de jaren zestig, toen deze verzorgingsstaat haar hoogtepunt bereikt had.²⁵

Nee, het professionaliseringsproces ving veel eerder aan. Het fundament werd al gelegd aan het einde van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw. Vrijwillige bestuurders wilden het rendement van hun werk verhogen en het beheer efficiënter vormgeven, om het in hedendaagse taal uit te drukken. Geschoolde en gesalarieerde woningopzichteressen – het ging inderdaad in eerste instantie alleen om vrouwen – kwamen op. Na de Woningwet van 1901 verdwenen de negentiende-eeuwse verenigingen van goeude filantropen en de arbeiderscoöperaties. De nieuwe door de overheid ‘toegelaten’ instellingen werden door betrokkenen omschreven als ‘medewerkers in het beheer van een gemeenschapsbezit’. Na de Tweede Wereldoorlog

versnelde het professionaliseringsproces inderdaad, het fundament was echter al gelegd. Maar nu loop ik op mijn verhaal vooruit.

ASSOCIATIEVE KWETSBAARHEID

Voordat ik met dit verhaal begin wil ik enkele opmerkingen maken ten aanzien van de vraag waarom dit proces van professionalisering aanhoudend plaatsvond in de geschiedenis van de woningcorporaties. Ik verklaar dit professionaliseringsproces door het primaat van het rendement dat steeds gold.

Laat ik hier een moment nemen om dat rendement te benoemen. Woningcorporaties bouwden in de loop van de twintigste eeuw honderdduizenden degelijke en goedkope huurwoningen. Ze groeiden over het algemeen uit tot stabiele instituties die hun financiën op orde hadden. En corporaties investeerden steeds in een goede woonomgeving, ontplooiden sociale activiteiten in de buurten en stimuleerden bewoners zich bij hun omgeving te betrekken. Zonder directe staatssteun beheren deze instellingen vandaag de dag 2,4 miljoen woningen, bouwen ze er jaarlijks tienduizenden nieuwe bij en investeren ze honderden miljoenen in de leefbaarheid van buurten.

De nadruk op het rendement had echter een keerzijde. Deze overschaduwde in de geschiedenis de aandacht voor de betrokkenheid van bewoners en andere vrijwilligers. Aan die betrokkenheid hadden corporaties lang hun bestaansrecht ontleend. Maar deze ‘input-legitimiteit’, om het Engelse jargon van de sociale wetenschappen te gebruiken, werd gaandeweg overschaduwd door de nadruk op ‘output-legitimiteit’.

Al in de jaren vijftig signaleerden betrokkenen dit spanningsveld en spraken zij over een ‘crisis der woningbouwverenigingen’. Het weerklinkt in het legitiematievacuüm waarover bestuurders vandaag de dag spreken. Toch kwam het nooit tot wezenlijke pogingen de spanning op te lossen. Het institutionele kader open te breken en nieuwe wegen in te gaan was betrokkenen een stap te ver. Voor de volkshuisvesting, waarin veel geld omging, gold en geldt deze ‘padafhankelijkheid’ nog sterker dan voor andere maatschappelijke sectoren.²⁶

Deze nadruk op het rendement en de onmacht of onwilligheid het bestel te hervormen gold voor alle betrokken partijen: de organisaties zelf, hun achterban en de politiek. Deze drie partijen maakten ieder een ontwikkeling door die de professionalisering van de corporaties in de hand werkte. Ik licht dit toe.

In de eerste plaats kan de professionalisering worden toegeschreven aan de

organisaties zelf. Zij ontstonden als uitingen van een sociale beweging, maar maakten een proces van institutionalisering door. Zij volgden daarin een gebruikelijk patroon, dat is beschreven door de sociologen Max Weber en Robert Michels en daarom ook wel bekendstaat als het ‘Weber-Michelspatroon’.²⁷

De eerste woningbouwverenigingen ontstonden als sociale bewegingen: spontane associaties van burgers die een gevoel van onbehagen deelden. Dat onbehagen betrof armoedige en onhygiënische toestanden in vele steden. In hechte netwerken begonnen goeude burgers, later ook de beter gepositioneerde arbeiders, een beschavingsoffensief. In dat offensief waren de sociale woningbouwverenigingen een potentieel krachtig wapen waaraan vele burgers met overtuiging hun geld en tijd gaven.

Maar na deze fase van mobilisatie bleek het associatieve karakter van de instellingen kwetsbaar te zijn. Het was slechts een middel, geen doel op zichzelf. Betrokkenen streefden naar een verbetering van de huisvestingsomstandigheden en wilden vooral doelmatig en effectief opereren. De eerste oproepen tot bundeling van krachten kwamen dan ook vanuit de sector zelf. Corporatiebestuurders namen voor lief dat centralisatie de participatie van nieuwe groepen in het volkshuisvestingswerk beperkte.

Bestuurders meenden ook dat gesalarieerde en geschoolde werknemers noodzakelijk waren om op goede wijze uitvoering te geven aan het volkshuisvestingswerk. Nadat zij hun entree hadden gemaakt deden deze beroepskrachten op hun beurt het institutionaliseringsproces versnellen. Zij werden in dienst genomen om het volkshuisvestingswerk effectief uit te voeren. De betrokkenheid van bewoners en andere vrijwilligers droeg daaraan niet altijd bij. Onder invloed van de beroepskrachten werd hun rol steeds verder teruggedrongen, aan het einde van de twintigste eeuw zelfs tot buiten het bestuur en toezicht. *Woningbouwverenigingen* verdwenen en maakten plaats voor ‘sociale ondernemingen’, zelfregulerende stichtingen van professionele bestuurders en beroepskrachten.

DE PARADOX VAN HET CORPORATISME

In de tweede plaats was de professionalisering van de volkshuisvesting het gevolg van politieke keuzes. Het Nederlandse sociaaleconomische beleid volgde een corporatief model – naar de toepassing ervan in Noordwest-Europa ook wel het ‘Rijnlands model’ genoemd.²⁸ Wanneer de overheid sociaaleco-

nomische interventies noodzakelijk achtte, probeerde ze daarbij bestaande maatschappelijke instituties te betrekken en liet de uitvoering daarvan zo veel mogelijk aan hen over. In vele gevallen gaf de overheid financiële steun aan particuliere instellingen die in een publiek belang werkzaam waren.

Door dit corporatieve stelsel bereikte de non-profitsector in Nederland een bijzonder grote omvang. Aan het einde van de twintigste eeuw werkte daarin bijna dertien procent van de beroepsbevolking, in Frankrijk en Duitsland was dat nog geen vijf procent.²⁹ Ook de woningcorporaties verwierven een sterke positie. Zij beheerden ruim een derde van de woningvoorraad, hun zusterinstellingen in andere landen meestal niet meer dan een op de vijf huizen.³⁰

Juist de grote invloed van het corporatieve stelsel maakt Nederland tot een interessante casus en brengt mogelijke implicaties ervan duidelijk voor het voetlicht. Daarop hebben sociaal wetenschappers al gereflecteerd. Veel geciteerd is de duiding die de socioloog Jacques van Doorn gaf aan het Nederlands corporatisme. Met de formule ‘baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap’ gaf hij aan dat maatschappelijke instituties met staatssteun vrijwel autonoom konden handelen.³¹

Maar juist Van Doorn wees als een van de eersten ook op de consequenties van de staatssteun voor de maatschappelijke instellingen op lange termijn. In de wederzijdse afhankelijkheid van overheid en organisaties kreeg de eerste volgens Van Doorn ‘geleidelijk het langste eind in handen’.³² Hier gold het aloude adagium: wie betaalt, bepaalt. Al dan niet onder dwang volgden maatschappelijke organisaties het overheidsbeleid. Dit mechanisme is ook buiten Nederland door wetenschappers waargenomen en wordt in de internationale literatuur wel beschreven als ‘welfare state isomorphism’.³³ Het corporatieve beleid was bedoeld om de burgerlijke betrokkenheid bij de samenleving te versterken, maar het onthechtte particuliere initiatieven van de maatschappij. Het corporatisme resulteerde in het tegendeel van wat beoogd was.

De geschiedenis van de volkshuisvesting geeft een goed voorbeeld van deze paradoxale gevolgen van het corporatisme. Zij werden al vroeg in de twintigste eeuw zichtbaar. De Woningwet van 1901 ondersteunde de bestaande woningbouwverenigingen niet, maar riep een nieuw semi-publiek stelsel in het leven. De ‘toegelaten instellingen’ moesten van meet af aan voldoen aan een keur van voorschriften. En met haar groeiende financiële betrokkenheid verstevigde de overheid haar greep op de corporaties. Na de Eerste Wereldoorlog ging de overheid zich bemoeien met de vaststelling van hun huren, met de toewijzing van

hun woningen en de besteding van hun gelden. Na de Tweede Wereldoorlog herhaalde dit patroon zich en intensiverde de staatsbemoeyenis.

Deze keerzijde van het corporatieve beleid werd lang genegeerd. Het handelen van bewindvoerders, politici en ambtenaren was in de eerste plaats gericht op een goede besteding van belastinggelden. Zij stimuleerden de professionalisering van de woningcorporaties van harte. Dat deze professionalisering negatieve gevolgen kon hebben voor het verenigingsleven, werd pas erkend toen het verenigingsleven op sterven na dood was. Maar ook daarna bleek de politieke neiging naar controle sterker dan het ideaal om burgers via instellingen als de corporaties bij hun samenleving te betrekken.

HET DILEMMA VAN DE COLLECTIEVE ACTIE

In de derde plaats was de professionalisering van de woningcorporaties het gevolg van ontwikkelingen in hun achterban. Die vonden plaats in een breder verband van maatschappelijke veranderingen.

De corporaties ontstonden in een periode van intensieve collectieve actie, waarbij burgers zich bewust werden van hun positie en potentiële invloed en het publieke domein naar eigen inzicht vorm wilden geven. Zij voerden – in Nederland, maar ook daarbuiten – een ‘strijd om de moderniteit’.³⁴ Burgers bonden zich vaak levenslang aan maatschappelijke organisaties zoals de woningbouwverenigingen, die gezien werden als een wapen in die strijd om de moderniteit. Een discours van gemeenschapszin en plicht, waarmee burgers elkaar motiveerden en activeerden, was dominant.

Deze maatschappelijke actie had gevolgen voor iedereen, ook voor diegenen die er geen bijdrage aan leverden: de ‘meelifters’. Zo hadden de investeringen van enkelen in verbetering van de arbeidshuisvesting effect op de gezondheidssituatie van de gehele lokale samenleving. De kans op uitbraken van ziekten als cholera verminderde en allen profiteerden daarvan. Deze premie op passiviteit maakte dat sommige burgers niet de moeite namen zich in te zetten voor een publiek belang als de volkshuisvesting. Dit ‘dilemma van de collectieve actie’ stond aan de basis van de verzorgingsstaat, die via belastingen bijdragen aan publieke werken verplicht kon stellen.³⁵

Dit statelijk sociaal zekerheidsstelsel creëerde echter een nieuw dilemma van collectieve actie. De overheid nam de verantwoordelijkheid op zich om in bepaalde maatschappelijke behoeften te voorzien. Dat deed zij ofwel zelf, ofwel

door middel van staatssteun aan maatschappelijke organisaties. In beide gevallen maakte zij haar diensten voor iedereen in gelijk mate toegankelijk. Zo konden corporaties hun woningen niet zomaar toewijzen aan hun leden, maar kregen ze te maken met overheidsvoorschriften die een rechtvaardige woningverdeling moesten waarborgen. Op die manier 'lifte' iedereen 'mee' en werd het voor burgers nog minder aantrekkelijk zich in te spannen voor maatschappelijk werk.³⁶

Mede tegen die achtergrond veranderde de samenleving. Dat gebeurde in de jaren na de Tweede Wereldoorlog in betrekkelijke stilte.³⁷ In de jaren zestig werd de omwenteling voor iedereen zichtbaar. De hechte gemeenschappen en het vertoog van gemeenschapszin verdwenen. Mensen stelden zich op als 'welzijnsconsumenten'.³⁸ Zij hoefden steeds minder energie te wijden aan hun levensonderhoud en spendeerden steeds meer tijd aan hun individuele ontplooiing.³⁹ Zij bonden zich niet langer levenslang aan maatschappelijke organisaties, maar zochten aansluiting bij 'lichte gemeenschappen', waaraan zij vrijblijvend konden participeren.⁴⁰

Ook de corporaties kregen na de oorlog te maken met bewoners die zich gedroegen als 'woonconsumenten'. Een jaarlijks bezoek aan een ledenvergadering was hun vaak al te veel moeite. Steeds minder burgers wilden zich vrijwillig inzetten in de verenigings- of stichtingsbesturen. Die situatie versterkte de tendens van corporaties om beroepskrachten in te schakelen voor hun werk, en vervolgens de neiging van beroepskrachten om de macht naar zich toe te trekken.

Zo versterkten de drie patronen van verstatelijking, institutionalisering en individualisering elkaar. De desinteresse van bewoners en andere burgers werd gevoed door de institutionalisering en verstatelijking, die het amateuristische vrijwilligers steeds moeilijker maakten een bijdrage te leveren in het werk, bestuur of toezicht. Vertegenwoordigers van de corporaties en overheden zagen op hun beurt de professionele dominantie als een gegeven, omdat burgers zich niet meer voor hun werk wilden inzetten.

Deze ontwikkeling is niet uniek voor de woningcorporaties. Ook andere maatschappelijke instellingen kennen meer dynamiek dan alleen tussen markt en staat. Processen van verstatelijking, institutionalisering en individualisering hebben hun stempel gedrukt op vrijwel het gehele maatschappelijk middenveld. Vele verenigingen van actieve burgers hebben plaatsgemaakt voor dienstverlenende instituties van beroepskrachten.

Sommigen betreuren deze ontwikkeling. Zij moeten zich realiseren dat de professionalisering ver terug gaat in de geschiedenis en de identiteit van

veel organisaties sterk heeft beïnvloed. Vooruitlopend op het slothoofdstuk van dit boek: wie verlangt naar nieuwe betrokkenheid van burgers in deze organisaties moet diep durven ingrijpen.

VERANTWOORDING EN DANKWOORD

Het idee tot het schrijven van dit proefschrift ontstond tijdens een onderzoek naar de geschiedenis van de Amsterdamse woningstichting Patrimonium aan het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme van de Vrije Universiteit. Dit centrum vormde ook de uitvalsbasis voor mijn promotieonderzoek. Ik ben mijn collega's dankbaar voor de stimulerende werkomgeving, uitdagende discussies en vriendschap. Naast mijn directeur en promotor George Harinck, denk ik in het bijzonder aan Rolf van der Woude, met wie ik het boek over Patrimonium mocht schrijven en die me ook ditmaal veel geholpen heeft, mijn kamergenoot Wim Berkelaar, met wie ik lief en leed kon delen, mijn vroegere kamergenoot en nog steeds gewaardeerd collega Peter Bak, en de onmisbare krachten van het centrum Dagmare Houniet en Hans Seijlhouwer.

Dit promotieonderzoek vond plaats met subsidie van Aedes, vereniging van woningcorporaties. Zes jaar geleden sprak ik voor het eerst met de toenmalige voorzitter Willem van Leeuwen over de mogelijke relevantie van een historische studie. Ik ben hem en Aedes bijzonder veel dank verschuldigd voor het toegekende vertrouwen. Het sprak daarbij steeds vanzelf dat de studie geheel onafhankelijk zou plaatsvinden en die lijn is gedurende het onderzoek vastgehouden.⁴¹ Wel putte ik veel inspiratie uit een aantal discussiebijeenkomsten die we samen hebben georganiseerd.

De inhoudelijke begeleiding was de verantwoordelijkheid van mijn promotoren, aan wie ik veel steun heb gehad. James Kennedy, hoogleraar Nederlandse geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam, stimuleerde me als student om de samenleving via de wetenschap te dienen en als promovendus om steeds na te denken over de kernboodschap van mijn werk. George Harinck, directeur-hoogleraar van het Historisch Documentatiecentrum, motiveerde en steunde me als mijn dagelijks leidinggevende onafgebroken in de verwezenlijking van mijn ideeën. George de Kam, bijzonder hoogleeraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties aan de Radboud Universiteit Nijmegen, wees me de weg in de complexe geschiedenis van de volkshuisvesting en de sociaalwetenschappelijke literatuur.

Toen het manuscript voltooid was is het beoordeeld door een leescommissie van vijf hoogleraren: Govert Buijs (Vrije Universiteit), Karel Davids (Vrije Universiteit), Lex Heerma van Voss (Universiteit Utrecht), Jan van der Schaar (Universiteit van Amsterdam) en Dirk Jan Wolffram (Rijksuniversiteit Groningen). Zij hebben me met hun opmerkingen behoed voor verschillende fouten en me geholpen meer kleur en nuance aan te brengen in mijn verhaal.

Tussentijds waren er verschillende collega-wetenschappers die me hebben geïnspireerd. Met Govert Buijs en Anton van Harskamp richtte ik een aantal jaren geleden het onderzoekersnetwerk 'Religie en Civil Society' op. Gretig laafde ik me aan hun kennis en ideeën over de hedendaagse samenleving en de studie daarnaar.

Veel kritiek kreeg ik te verduren in een promovendiberaad. Maar het commentaar van Hugo den Boer, Stijn Bollinger, Maarten van den Bos, Pieter Jan Dijkman, Remco van Mulligen, Katinka Omon, Maarten Ternerde en Paul van Trigt was altijd opbouwend.

Naast hen waren er velen die mij bij mijn literatuur- en archiefonderzoek hebben geholpen. Ook hebben verschillende professionals en politici mij in mijn denken gescherpt, tijdens interviews, discussiebijeenkomsten of informele gesprekken.

Een woord van dank gaat ten slotte uit naar uitgeverij Boom. Ik was vererd door het enthousiasme waarmee uitgever Geert van der Meulen het manuscript ontving. Redacteur May Meurs heeft me in het eindtraject intensief begeleid. Ik ben ervan overtuigd dat het boek er beter van geworden is.

Voor de inhoud van dit proefschrift ben alleen ik verantwoordelijk, maar zonder de vele hulp die ik heb gekregen was het er nooit gekomen. Daarbij leef ik in de wetenschap dat het hele leven een gift is en afhankelijk is van zijn Schepper. In de huisvestingsmetafoor van psalm 127: 'Als de Heer het huis niet bouwt, vergeefs zwoegen de bouwers.'