

DE ORDENING VAN DE DEUGD

homme wedman

Homme Wedman is wetenschappelijk medewerker van de vakgroep Nieuwste Geschiedenis aan het Instituut voor Geschiedenis van de Rijks Universiteit te Groningen.

verpreutingsproces

Op 22 juni 1901 werd de "Wet, houdende de wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting" in het 158e Staatsblad gepubliceerd. Drie dagen tevoren had de Eerste Kamer het ontwerp met 25-19 stemmen goedgekeurd. De meerderheid in de Tweede Kamer voor de wet was op 19 april van hetzelfde jaar overweldigend geweest, de stemverhouding was 74-4. Dat men in de literatuur veelvuldig de term Woningwet en het jaartal 1902 tegenkomt is niet volledig onjuist, gezien het belang van het Koninklijk Besluit van 28 juli 1902, "tot uitvoering van de Woningwet", gepubliceerd in het 160e Staatsblad. In dit KB, waar het nieuwe ministerie-Kuyper voor verantwoordelijk was, werd met name de financiële tegemoetkoming aan de gemeenten geregeld, die over konden gaan tot voorfinanciering en subsidiëring van sociale woningbouw door woningbouworganen, waaronder de gemeente, volgens de bepalingen van de wet van 1901. In de Kamer werd van verschillende zijden opgemerkt, dat de uitwerking van die bepalingen dermate schriel uitviel dan de werking van de wet bedreigd werd. De SDAP'er Schaper, en de Unie-liberaal Goeman Borgesius, de ex-minister, verantwoordelijk voor de wet van 1901, merkten terecht op dat niet verwacht mocht worden, dat de gemeenten de volkshuisvesting krachtig zouden aanpakken bij gelijkblijvende financiële middelen.

De grote bouwstroom zou inderdaad pas ontstaan na de Eerste Wereldoorlog, toen de subsidiemogelijkheden, maar ook de eisen waaraan de woningen dienden te voldoen, verruimd werden. Kuyper, die bij het Kamerdebat over het Koninklijk Besluit zijn instemming met de wet van zijn voorganger Goeman Borgesius slechts relateerde aan de verheugende mogelijkheid te komen tot gescheiden slaappleatsen voor kinderen van verschillende sekse in een gezin, kreeg in 1919 zijn zin toen via de subsidiekraan van het Rijk de eengezinswoning met drie

slaapkamers, voor de ouders, voor de jongens en voor de meisjes de norm werd, die in onze dagen tot last geworden is. De wens tot sekse-segregatie vormde een niet onbelangrijk motief voor vooral de woninghervormers van de tweede helft van de negentiende eeuw in hun strijd tegen de eenkamerwoningen. De norm van 1919 is als zodanig op te vatten als de in steen gestolde eindvorm van een verpreutingsproces.

onbewoonbaar verklaren

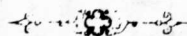
Bij het debat van 1902 bracht het antiparlementaire parlamentslid Van der Zwaag, onafhankelijk socialist uit Opsterland, in bewoordingen die in zijn tijd vaak een Koekoek-achtig effect te weeg brachten, een juiste voorspelling te berde over de te verwachten resultaten van de mogelijkheid die de wet bood tot het onbewoonbaar verklaren van woningen. Van der Zwaag meende, dat de gemeenten zeer weinig van deze mogelijkheid gebruik zouden maken, daar immers vervangende woonruimte niet of niet te betalen voorhanden was. Uitzetting zou veelal het armbestuur met de bewoners opzadelen. Ondanks tegengestelde bedoelingen van de wetgever was de armenzorg op het einde van de negentiende eeuw steeds sterker op de gemeenten gaan drukken in plaats van de kerkelijke en particuliere armenzorg.

De door de geachte afgevaardigde uit Opsterland geuite veronderstelling blijkt ook al op te gaan in de laatste drie decennia van de voorgaande eeuw, toen gemeentelijke verordeningen, vaak geïnspireerd door epidemieën, als ze al tot stand kwamen, nauwelijks werden toegepast.

Een zeer principieel punt bij het vraagstuk van de onbewoonbaar verklaring was de aantasting van individueel eigendom, hetgeen bij de liberaal denkende elite op zijn zachtst gezegd gemengde gevoelens opriep. Weliswaar

ONTWERP-VERORDENING

met bepalingen betreffende het onbewoonbaar verklaren van voor de gezondheid
schadelijke woningen.



»Art. 1. Wanneer eene woning door burg. en weth., hetzij wegens gebrekkige inrigting, onvoldoenden staat van onderhoud, gebrek aan vrije toetreding van lucht of wegens welke oorzaken ook voor de gezondheid der bewoners nadeelig en daardoor gevaarlijk voor den openbaren gezondheidstoestand wordt beschouwd, stellen zij aan den raad voor die woning onbewoonbaar te verklaren.

»Minstens veertien dagen vóór zij hun voorstel bij den raad indienen, geven zij hiervan aan den eigenaar of regthebbende kennis.

»Art. 2. Indien burg. en weth. van oordeel zijn, dat door het aanbrengen van verbeteringen of herstellingen het nadeel kan worden weggenomen, doen zij aan den eigenaar of regthebbende opgave van de verbeteringen, welke zij noodig achten, met uitnoodiging om die verbeteringen, binnen een door hen te stellen termijn, aan te brengen, en met aanzegging dat, zoo hieraan niet wordt voldaan, zij den raad zullen voorstellen de woning onbewoonbaar te verklaren.

»Belanghebbenden kunnen hunne bezwaren tegen de voorstellen van burg. en weth. tot onbewoonbaar verklaring schriftelijk bij den raad indienen.

»Art. 3. Burg. en weth. leggen bij hun voorstel aan den raad over alle adviezen en inlichtingen, welke zij ter dezer zake hebben verkregen.

»Art. 4. De raad benoemt, alvorens eene beslissing te nemen, eene commissie van drie leden uit zijn midden, ten einde den staat der in het voorstel bedoelde woning te onderzoeken, de belanghebbenden te hooren en daarover te rapporteren.

»Art. 5. Na het uitbrengen van het rapport verklaart de raad op het voorstel van burg. en weth. de woning al of niet onbewoonbaar.

»Art. 6. Bij het raadsbesluit, waarbij de woning onbewoonbaar wordt verklaard, kan worden bepaald, dat het zal ingaan op een daarbij te bepalen tijdstip, wanneer niet bevorens ten genoegen van burg. en weth., de herstellingen en verbeteringen zijn aangebracht, welke in dat geval bij het besluit worden aangeduid.

»Art. 7. Het besluit, waarbij eene woning onbewoonbaar is verklaard, wordt op de wijze, daarbij te bepalen, openbaar gemaakt.

»Art. 8. Burg. en weth. gelasten schriftelijk de ontruiming van de woning, door den raad onbewoonbaar verklaard, binnen een door hen te bepalen termijn.

»Art. 9. Bij niet voldoening aan den last, in het vorig artikel bedoeld, wordt de bewoner (waaronder wordt verstaan het hoofd van het gezin of de alleen wonende persoon), gestraft

met eene geldboete van f 1 tot f 10 en hij, die laat bewonen, met eene geldboete van f 10 tot f 25, met eene gevangenisstraf van 1 tot 3 dagen, te zamen of afzonderlijk.

»De eigenaar of regthebbende, die eene schriftelijke opzage aan den bewoner heeft doen beteekenen, wordt geacht niet meer te laten bewonen, en valt mitsdien niet in de evenbedoelde strafbepaling.

»Art. 10. Het raadsbesluit, waarbij eene woning onbewoonbaar is verklaard, wordt op verzoek van belanghebbenden ingetrokken, wanneer zij aantoonen, dat die woning in een voor bewoning voldoende staat is gebracht.

»Het verzoek tot intrekking wordt ingediend bij burg. en weth., die het, na onderzoek, met hunne consideratiën aan den raad overleggen.

»Indien burg. en weth. den raad de inwilliging daarvan meenen te moeten ontraden, geven zij daarvan aan de verzoekers kennis.

»De raad besluit in dit geval met in achtneming van het bepaalde bij art. 4.

»Het raadsbesluit houdende onbewoonbaar verklaring ingetrokken zijnde, is hiermede de last tot ontruiming, door burg. en weth. gegeven, vervallen.

»Art. 11. Van die intrekking wordt, op gelijke wijze als in art. 7 is bepaald, openbare kennis gegeven.

»Art. 12. De kennisgevingen ingevolge deze verordening te doen aan eigenaars of regthebbenden van woningen, die vermoed worden of verklaard zijn ongeschikt tot bewoning te zijn, geschieden schriftelijk, en wel, zoo zij in de gemeente wonen, door eenen raadsdienaar en zoo zij buiten de gemeente wonen, door toezending over de post. Zoo hunne woon- of verblijfplaats onbekend is, geschieden die kennisgevingen schriftelijk aan de hoofdbewoners dier woningen.

»In geen geval zullen die eigenaars of regthebbenden zich kunnen beroepen op het niet ontvangen van die kennisgevingen.

»Art. 13. Burg. en weth. en de raadscommissiën, krachtens deze verordening te benoemen, benevens de commissaris van politie hebben de bevoegdheid, vergezeld van de personen, wier adviezen zij meenen te moeten inwinnen, ter uitvoering dezer verordening, de woningen der ingezetenen, huns ondanks, ten allen tijde binnen te treden, met inachtneming der bepalingen van de wet van den 31sten Augustus 1853 (Staatsblad no. 85).

»Deze verordening zal in werking treden den 1sten Aug. 1873."

had de Ontheffingswet van 1851 het principe van aantasting in eigendomsrechten door de overheid ten algemene nutte grondvest maar rond 1870 was de liberale opvatting op dit punt minimalistisch. In de verordeningen werd de onbewoonbaarverklaring veelal niet zozeer verbonden met de mensonwaardige toestand waarin de bewoner verkeerde, maar met gevaar voor de openbare gezondheid. Dat de hoeders van die openbare gezondheid vooral dan in beweging kwamen als door epidemieën, vooral die van de cholera, ook hun eigen gezondheid in gevaar kwam, is misschien niet te billijken, maar wel te begrijpen. Hoe weinig aanvankelijk ook toegepast, de wet van 1901 was op dit punt een doorbraak van betekenis. Hoezeer nog verweven met het aspect van de controle op de volksgezondheid, in de wet van hetzelfde jaar op nieuwe leest geschoeid, de notie van een minimale kwaliteit van het onderdak bijna als sociaal grondrecht ontbreekt niet, zoals blijkt uit de verplichting voor de gemeenten een bouwverordening op te stellen. Op dit punt is de wet te vergelijken met de Armenwet van 1912, waarin armenzorg losgekoppeld werd van de politieke zorg, en een aanloop gemaakt werd naar het formuleren van het recht op een bestaansminimum, zoals dat thans in de nieuwe Grondwet zal worden vastgelegd.

De financiering van de garantie van zo een bestaansminimum, waar het kabinet-Goeman Borgesius zo een markante bijdrage aan leverde in zijn sociale wetgeving bleef nog jaren een zwakke stee. Pierson, de tweede naamgever aan het ministerie, moest zijn toevlucht nemen tot een voorstel de invoerrechten te verhogen van vijf naar zes procent. Tijdens het kabinet Tak van Poortvliet was het hem mogelijk geweest de uitgangspunten van een voorzichtig sociaal-gericht liberalisme consequenter toe te passen, door de invoering van een vermogensbelasting (1892) en een bedrijfsbelasting (1893) die al elementen van een inkomstenbelasting bevatten. Het ging hierbij evenwel meer om een betere verdeling van de belastingdruk tussen de directe en de indirecte belastingen, waar bij het gebruik van de wet voor de herverdeling van maatschappelijk inkomen van de hand werd gewezen als doel. Wat dit betreft was de Wet op de inkomstenbelasting van 1914 principiëler, deze had al duidelijker trekken van een solidariteitsheffing.

Was het antwoord op de vraag of gemeenten inderdaad haast zouden maken met krotopruiming en sociale woningbouw enerzijds afhankelijk van financiële mogelijkheden, anderzijds speelden ook de politieke wil van de gemeentebesturen en de plaatselijke omvang van het particuliere, verzuilde initiatief een rol. Opvallend in de ontwikkeling in het interbellum is dat de sociaal-democraten het voortouw van de sociaal-liberalen overnamen. In het Plan van de Arbeid van de SDAP zien we allerlei voorstellen tot een nog sterkere greep van de overheid op sturing en financiering van de woningbouw en de woonruimteverdeling, ideeën die vooral samenhangen met de conjunctuur-politieke achtergrond van het Plan. In het kader van de naoorlogse wederopbouw werden vele van die ideeën werkelijkheid, en werd de rol van de overheid, vooral de centrale, aanzienlijk vergroot.

voortzetting traditie

Voor de sociale woningbouw betekende de wet van 1901 een beginpunt van de overgang van vrijwillige filantropie door sociaalvoelende bezitters naar de anoniemere overheidsgestuurde en gedeeltelijk gefinancierde volkshuisvesting. Toch bleef er in de nieuwe structuur genoeg ruimte voor de filantropen zich breed te maken in de nieuwe of oude woningbouwverenigingen - stichtingen en corporaties - als adviseur, bestuurslid of kapitaalverschafter. Opvallend is dat de oude vorm daarvan, het gasthuis in een aantal steden tot ver in de negentiende eeuw in de vorm van nieuwe stichtingen bleef bestaan. In hun bouw en de gedetailleerde voorschriften voor de bewoners en bovenal in de aanwezigheid van inwonende toezichthouders is veel overeenkomst met de disciplinerende tendenzen ten opzichte van de bewoners door besturen van de woningbouworganen van na de wet van 1901. A fortiori geldt die tendens voor het in de tweede helft van de negentiende eeuw groeiende aantal behuizingen voor ex-prostituees, ongehuwde moeders, (naar burgerlijke norm) bedreigde kinderen, en krankzinnigen. In de woningbouwverenigingen die uit een vermenging van liberalisme en utopisch-socialistisch streven zo rond 1870 beginnen



Typografengasthuis aan de Petrus-Campersingel te Groningen.

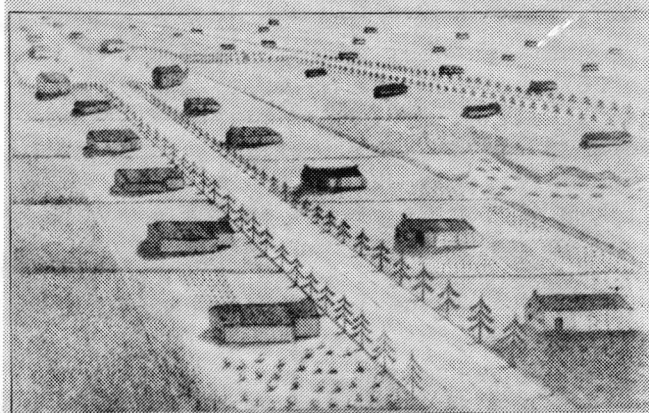
te ontstaan op basis van het 'self-help' principe heeft genoemde tendens tot disciplineren veel meer het karakter van zelfdisciplineren, eventueel door bezitsvorming van geschoolde arbeiders en leden van de kleine burgerij, daarbij ook in dit opzicht gesteund door de meestal onmisbare filantropen. Ook in de projecten, vaker niet dan wel uitgevoerd, van fabrikanten in het derde kwart van de negentiende eeuw, om voor hun arbeiders een fatsoenlijke huisvesting te verwerken, laten zien ook in de vormen, welk een groot belang gehecht werd aan de opvoedende, normerende werking van dat wonen. De bekende fabrikant Van Marken ging zelfs zover, zijn eigen villa tussen de arbeiderswoningen te projecteren. De functie, die hij zich zo toedacht werd in latere woningbouwprojecten meestal aan de conciërge-bode toegedacht. Boeiend bij de plannen van Van Marken is de doorwerking van de 'licht en lucht-filosofie', die in het midden van de eeuw al zozeer was uitgewerkt. In plaats van het gasthuismodel, het groen in het midden, komt men tot de conceptie van huizen midden in het groen. Ondanks enkele tuinstad-

projecten is in de sociale woningbouw na 1901 het opgepompte gasthuismodel zeer lang dominant gebleven, zowel in laag- als lagenbouw uitgevoerd.

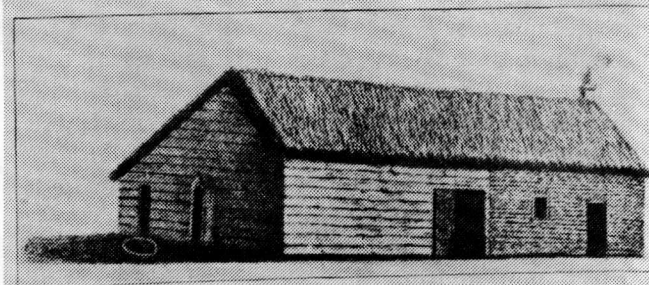
urbanisatie

Verwante gedachten met de 'licht en lucht-filosofie' vinden we al terug in de projecten van Johannes van de Bosch die stedelijke paupers op te ontginnen woeste grond wilde huisvesten en door arbeid in de natuur te verheffen tot christelijke en maatschappelijke deugzaamheid. Nog stralen de gebouwen van zijn Drentse kolonies de verheffingsgezindheid uit. Het ontpauperen van de steden door migratie, al dan niet vrijwillig, bleek een flop.

In de tweede helft van de eeuw werd steeds duidelijker dat de urbanisering een niet te stuiten beweging was. Bevolkingsgroei door gemiddeld betere voeding en medische zorg, afnemende werkgelegenheid in de landbouw door rationalisatie deden velen naar de steden trekken in de hoop op werk, dat er door de aanvankelijk aarzelende, na 1890 versnelde



GEZICHT OP EEN VRIJE KOLONIE.



KOLONISTENWONING OMSTREKS 1827

Maatschappij van Weldadigheid. Uit: Johannes van den Bosch als sociaal hervormer. De Mij. van Weldadigheid. Door Dr. J.J. Westendorp Boerma 1927.

industrialisatie kwam, maar ook vanwege iets riantere vooruitzichten op bijstand.

De gevolgen van de bevolkingsdruk op de woningmarkt in de groeiende steden zijn al vaak in cijfers en aangrijpende beelden beschreven, we beperken ons hier tot enkele facetten die van belang zijn voor een beoordeling van de wet van 1901. De in die wet opgenomen verplichting voor gemeentes om te komen tot een inventarisatie van het woningbestand, vooral met het oog op eventuele krotopruiming is als middel om te komen tot veranderingen wellicht terug te voeren op de verwetenschappelijking van het wereldbeeld in de negentiende eeuw in het algemeen, maar in het bijzonder op de ontwikkeling bij een aantal Nederlandse artsen. De machteloosheid tegenover de voortdurend toeslaande epidemieën, met name de cholera in 1849, 1853 en 1866 resulteerde in pogingen de opleiding te verbeteren, en te komen tot een analyse van het verband tussen ziekte, voeding en woonomgeving en op grond van die analyse te komen tot verbeteringen. Cohen, Coronel en Sarphati kwamen vanuit die grondhouding tot hun niet geringe bijdrage aan de volkshuisvesting en volksgezondheid. De feitelijke invloed van artsen op het beleid, via de plaatselijke gezondheidscommissies, was zeer wisselend; aanzienlijk bij en vlak na een epidemie en tanend in rustiger tijden totdat in 1901 de arts als normsteller in de Gezondheidswet en de Woningwet een duidelijke plaats kreeg.

De wetenschappelijke grondhouding is ook bespeurbaar bij de sociaalvoelende liberalen, in 1870 verenigd in het Comité ter bespreking der sociale quaestie waarin we de al eerder genoemde Van Marken en Goeman Borgesius terugvinden. De neiging tot statistiek en enquête en het gebruik maken van de resultaten daarvan als politiek drukmiddel werd al snel gemeengoed, zoals blijkt uit de vele pogingen van werkliedenverenigingen, filantropische instellingen en sinds de Staatsenquête van 1887 de overheid. In bijna alle onderzoeken speelt de woningtoestand een belangrijke rol. Ook vanuit een andere optiek ontstond behoefte aan een inzicht in woontoestanden. In 1894 viel het kabinet-Tak op een Kamermotie die de eenkamerwoning als te-

ken van welstand voor het kiesrecht verwierp. In de oplossing die Van Houten twee jaar later vond, bleef de kwaliteit van het wonen van de potentiële kiezer in de vorm van een huurwaarde-criterium bestaan.

De gemeentelijke inventarisatie van woontoestanden, zoals voorgeschreven in de Woningwet had als beleidsinstrument een wisselend, maar gemiddeld matig te noemen effect. Uiteindelijk kreeg de centrale overheid ook hier de overhand en werd sinds 1930 een gedetailleerde woningtelling opgenomen in de volkstellingen.

structurele aanpak

Vanuit allerlei bewegingen voor de zedelijke en lichamelijke verheffing van de minder bedeelden waren eveneens impulsen uitgegaan in de laatste decennia van de negentiende eeuw om te komen tot een structurelere aanpak van problemen in plaats van de gebruikelijke filantropie in de vorm van verstrekkingen. Het duidelijkste voorbeeld zijn de sinds 1875 sterk ontwikkelde kruisverenigingen, oorspronkelijk opgezet door een overheidsfunctionaris, Jacobus Penn, inspecteur van de volksgezondheid in Noord-Holland en en als zodanig belast met de uitvoering van de Wet op de besmettelijke ziekten van 1873; hij realiseerde hiermee een Engels concept voor curatieve zorg in de vorm van thuisverpleging en, vooral in de eerste decennia, preventieve zorg. Evenals bij de woningbouwverenigingen zien we hier de ontwikkeling van een, al snel verzuild, particulier initiatief, aarzelend gestimuleerd door de overheid in de beginfase, in 1901 geëcht en enigermate gefinancierd door de overheid. Bij genoemde preventieve zorg nam de aandacht voor woningverbetering en hygiëne in de bestaande situatie een belangrijke plaats in. Behalve op de praktische zorg richtten de kruisverenigingen zich zeer sterk op een mentaliteitsverandering, waarin naast het nutselement voor de geholpene, zo men wil, enige disciplinerings-tendenzen niet ontbreken.

Artsen en woninghygiënist richtten zich behalve op de woning en de mentaliteit van de bewoner ook op de woonomgeving - ook hier het streven naar licht en lucht -, de aanvoer van betrouwbaar drinkwater en de afvoer van faecaliën en huisvuil. In het laatste kwart van de eeuw

zien we dat de drinkwatervoorziening en de vuilafvoer in de groeiende steden zich uitbreiden en steeds meer van een particuliere een gemeentelijke zaak worden, hetgeen aan het eind van de eeuw ook gaat gelden voor de gas-, elektriciteits- en telefoonvoorzieningen. In de nieuwe wijken, na de ontmanteling van vele steden sinds 1874 rap in revolutiebouw opgetrokken, volgden de genoemde voorzieningen het bouwen, wat niet altijd even praktisch bleek. Het doet enigermate paradoxaal aan dat de stedenbouw, van oudsher mede bepaald door de vestingfunctie, door het functionele en in 1874 formele verlies zo'n chaotisch karakter kreeg. Voor zich zelf wist de liberale elite vaak fraaie parken met woongebieden in de buurt te creëren nabij de geslechte verdedigingswerken; de langzaam in inkomen en gevoel voor eigenwaarde stijgende kleine burgerij en geschoolde arbeiders moesten het stellen met de frisse lucht die ruimschoots door de tochtige oude en nieuwe woningen kon waaien en de paupers in krotten en kelderwoningen niet eens bereikte. Terwijl gemiddeld de gezondheidstoestand en de huisvesting in de laatste decennia blijkt te verbeteren, daalt de waardering voor dat gemiddelde niveau en schuift de grens van wat niet acceptabel is op. De Woningwet van 1901, die dat besef politiek vertaalde, uitte dit zoals we eerder constateerden in de verplichting aan de gemeenten bouwverordeningen op te stellen. Zijn grootste en meest directe uitwerking zou de wet evenwel hebben op het vlak van de ruimtelijke ordening. Door de gemeentelijke overheid vastgestelde uitbreidingsplannen gingen het stadsbeeld in hoge mate bepalen.

Als we schrijven 'het stadsbeeld', dan is dat in een aantal opzichten tekenend. De wet van 1901 had voornamelijk zijn oorsprong in stedelijke problemen en vond zijn meest in het oog springende uitwerking in de nog steeds groeiende urbane omgeving. Over de woontoestan- den ten plattelande zijn de bronnen wel voorhanden, maar in de historiografie blijft het toch vaak bij de afbeelding van een plaggenhut of spitkeet.