



18
50
-
20
15

Wonen in het verleden van Drenthe en Groningen

Bevordering van voldoende woongelegenheden
is voorwerp van zorg der overheid

Artikel 22 lid 2 Grondwet, 1982

Bert Bulder

© Bert Bulder, 2018

Foto omslag: Woningbouw in de wijk Angelso,
Bouwwakkers bezig met de bouw.

Eindredactie: dr. E.A.M. Bulder,
Prof. dr. M.G.J. Duijvendak en A.J. de Boer.
Beeldredactie: drs. G.E.J. Bulder en Jolanda
Jansen, Onderzoeksbureau Elles Bulder.

Uitgever: Onderzoeksbureau Elles Bulder,
Scheemda 2018.

Ontwerp en opmaak: Marise Knegtman
Druk: Drukkerij Van der Eems

Dank voor het kunnen documenteren van de geschiedenis van de volkshuisvesting in Drenthe en Groningen ben ik verschuldigd aan veel mensen die hielpen bij de totstandkoming van dit boek. Een paar wil ik met name bedanken omdat ze me bijzonder hebben geholpen. Zonder anderen tekort te willen doen: dank Peter Kraan, gemeentearchivaris van de gemeente Emmen; Taede Smedes, gemeentearchivaris van de gemeente Midden-Groningen; Peter Zomer van de gemeente Stadskanaal; Jan Appeldorn van Lefier Stadskanaal en Hendrik Watermulder van Lefier Hoogezand.

ISBN 978-90-9031044-2
NUR 696

De realisatie van dit boek is mogelijk dankzij

lefier

INHOUD

Vooraf – 11

1 Slechte woonomstandigheden en een ongezond leven (1850-1902) – 13

- 1.1 Huisvesting tot de Woningwet van 1902 – 13
- 1.2 Bevolkingsgroei en industrialisatie nopen tot woningbouw – 16
- 1.3 De relatie tussen huisvesting en ziekte – 19
- 1.4 De eerste woningbouwverenigingen – 22
- 1.5 Een eerste onderzoek naar de ‘woningkwestie’ – 24
- 1.6 Sociale verschuivingen – 25
- 1.7 Politieke, emancipatorische stromingen – 27
- 1.8 Een rol voor de overheid – 28

2 Volkshuisvesting wordt een publieke taak (1902-1945) – 31

- 2.1 Ontwikkelingen in Nederland 1902 - 1945 – 31
 - 2.1.1 De Woningwet en Gezondheidswet van 1902 – 31
 - 2.1.1.1 Nadere uitwerking en invoering van de Woningwet – 33
 - 2.1.2 De Huurprijzenkwestie en sociale achterlijkheidstoeslag – 34
 - 2.1.3 Toegelaten verenigingen – 34
 - 2.1.4 Ontstaan van gemeentelijke woningbedrijven – 35
 - 2.1.5 De Nationale Woningraad – 35
 - 2.1.6 De Eerste Wereldoorlog en het Interbellum – 36
 - 2.1.7 Particulier initiatief tegenover ‘gemeenschapsbouw’ – 37
 - 2.1.8 Verlies van autonomie van de corporaties – 37
 - 2.1.9 De economische crisis van 1929 – 38
 - 2.1.10 Dalende overheidsuitgaven, maar stijgende invloed – 39
 - 2.1.11 De Tweede Wereldoorlog – 39
- 2.2 Ontwikkelingen in Groningen en Drenthe 1902 - 1945 – 41
 - 2.2.1 Toegelaten woningbouwverenigingen in Groningen en Drenthe. – 41
 - 2.2.2 De stad Groningen – 41
 - 2.2.2.1 Systematisch woningonderzoek – 41
 - 2.2.2.2 Woningbouwvereniging Volkshuisvesting, Groningen – 42
 - 2.2.2.3 De eerste complexen – 42
 - 2.2.2.4 Toenemende woningnood en bouwactiviteit van gemeentewege – 44

- 2.2.2.5 *Stichting Centraal Woningbeheer* – 45
- 2.2.2.6 *Bevolkingsgroei maar leegstand in de jaren dertig* – 46
- 2.2.2.7 *Tweede Wereldoorlog* – 48
- 2.2.3 *Hoogezand-Sappemeer* – 49
 - 2.2.3.1 *Volksbelang Hoogezand-Sappemeer en de eerste projecten* – 49
 - 2.2.3.2 *Sociaaleconomische situatie* – 53
 - 2.2.3.3 *Woningbouw in de jaren twintig* – 53
 - 2.2.3.4 *Huurverhogingen, -achterstanden en een bouwstop* – 54
 - 2.2.3.5 *Nieuwe bouwplannen* – 55
 - 2.2.3.6 *Hygiëne en de Hoogezandster wijkzuster* – 56
 - 2.2.3.7 *Door de crisis* – 56
 - 2.2.3.8 *De Tweede Wereldoorlog* – 58
- 2.2.4 *Borger* – 58
 - 2.2.4.1 *Stichting Borger Woningbouw* – 59
 - 2.2.4.2 *Wind in de rug* – 60
 - 2.2.4.3 *Stagnatie in de bouw* – 61
 - 2.2.4.4 *Huuraanpassing* – 63
 - 2.2.4.5 *Herstructurering van de stichting* – 63
 - 2.2.4.6 *Leegstand en schulden* – 63
 - 2.2.4.7 *Nieuwe bouwactiviteit* – 65
- 2.2.5 *Onstwedde en Stadskanaal* – 67
 - 2.2.5.1 *Stichtingen 'Woningbouw van de gemeente Onstwedde' en 'Woningbouw Mussel'* – 67
 - 2.2.5.2 *De eerste projecten* – 68
 - 2.2.5.3 *Sanering van verliezen* – 70
 - 2.2.5.4 *Er wordt weer gebouwd* – 72
 - 2.2.5.5 *Tweede Wereldoorlog* – 73
- 2.2.6 *Emmen* – 74
 - 2.2.6.1 *Een zevental Woningbouwverenigingen in de gemeente Emmen* – 74
 - 2.2.6.2 *De gemeente bouwt zelf* – 77
 - 2.2.6.3 *Sociale en economische problemen* – 78
 - 2.2.6.4 *Emmer Centrale Woningbouw bouwt niet* – 80
 - 2.2.6.5 *Er wordt weer gebouwd* – 82
 - 2.2.6.6 *Tweede Wereldoorlog* – 83

3 De wederopbouw: industrialisatie en bouwboom (1945-1970) – 85

- 3.1 *De ontwikkelingen in Nederland tussen 1945 en 1970* – 86
 - 3.1.1 *De ontwikkeling van de verzorgingsstaat* – 86
 - 3.1.2 *Nieuwbouw* – 87
 - 3.1.3 *De oude stadswijken* – 88
 - 3.1.4 *Identiteitscrisis bij de woningbouwverenigingen* – 90
 - 3.1.5 *Economische groei* – 91
 - 3.1.6 *Wijziging van de Woningwet* – 91
- 3.2 *De ontwikkelingen in Groningen en Drenthe tussen 1945 en 1970* – 93
 - 3.2.1 *De stad Groningen* – 93
 - 3.2.1.1 *De Wederopbouw* – 94
 - 3.2.1.2 *Nieuwe bouwtechnieken* – 96
 - 3.2.1.3 *De nieuwe woonwijken* – 97
 - 3.2.1.4 *De jaren zestig* – 98
 - 3.2.2 *Hoogezand-Sappemeer* – 100
 - 3.2.2.1 *Een voorzichtig begin* – 100
 - 3.2.2.2 *Economische bedrijvigheid* – 102
 - 3.2.2.3 *Uitbreidingsplan 1957* – 104
 - 3.2.2.4 *Burgemeester Boekhoven en de jaren zestig* – 104
 - 3.2.2.5 *De wijken Gorecht* – 107
 - 3.2.2.6 *Een moeizaam slot aan de jaren zestig* – 108
- 3.2.3 *Borger* – 108
 - 3.2.3.1 *Contingentering* – 109
 - 3.2.3.2 *De jaren vijftig* – 110
 - 3.2.3.3 *De jaren zestig* – 114
- 3.2.4 *Onstwedde en Stadskanaal* – 116
 - 3.2.4.1 *Te druk om verslag te leggen* – 116
 - 3.2.4.2 *Bedrijfsvestigingen van Beuving tot Philips* – 118
 - 3.2.4.3 *De jaren zestig* – 120
- 3.2.5 *Emmen* – 123
 - 3.2.5.1 *Industriële spreiding* – 123
 - 3.2.5.2 *Bouwwoede* – 126
 - 3.2.5.3 *Dorp of stad?* – 129
 - 3.2.5.4 *De nieuwe wijken* – 133
 - 3.2.5.5 *Woontevredenheid in de nieuwe wijken* – 136
 - 3.2.5.6 *ECW eind jaren zestig.* – 137

4 Professionalisering en huurders emancipatie (1970-1990) – 139

- 4.1 De ontwikkelingen in Nederland tussen 1970 en 1990 – 139
 - 4.1.1 Huurdersemancipatie en professionalisering – 141
 - 4.1.1.1 *De eerste landelijke huurdersorganisaties* – 141
 - 4.1.2 Professionalisering van de corporaties – 142
 - 4.1.3 Politiek en beleid – 142
 - 4.1.3.1 *De Nota's Ruimtelijke Ordening* – 142
 - 4.1.3.2 *Volkshuisvesting in de politiek* – 142
 - 4.1.4 De sociaaleconomische achtergrond – 148
- 4.2 De ontwikkelingen in Drenthe en Groningen tussen 1970 en 1990 – 149
 - 4.2.1 De stad Groningen – 149
 - 4.2.1.1 *Lewenborg* – 150
 - 4.2.1.2 *Democratisering en participatie* – 152
 - 4.2.1.3 *Stedelijke herstructurering in de oudere complexen* – 153
 - 4.2.1.4 *De kraakbeweging en diverse projecten in de binnenstad* – 157
 - 4.2.1.5 *Vooruitblikkend naar de jaren negentig.* – 160
 - 4.2.2 Hoogezand-Sappemeer – 160
 - 4.2.2.1 *Gerecht II - West* – 160
 - 4.2.2.2 *Crisis bij Volksbelang* – 163
 - 4.2.2.3 *De economische achtergrond* – 164
 - 4.2.2.4 *Huurdersparticipatie* – 166
 - 4.2.2.5 *Wijkverwarming* – 167
 - 4.2.2.6 *Veranderingen in de vraag naar woningen* – 168
 - 4.2.2.7 *Renovatie van het bestaande woningbezit* – 169
 - 4.2.2.8 *Nieuwbouw in de jaren 70 en 80* – 170
 - 4.2.2.9 *Verloedering en buurtbeheer* – 174
 - 4.2.3 Borger – 177
 - 4.2.3.1 *De economische en sociale ontwikkelingen* – 177
 - 4.2.3.2 *Bouwen en beheren in de jaren 70 en 80* – 178
 - 4.2.3.3 *Professionalisering, participatie en verzelfstandiging* – 180
 - 4.2.3.4 *Problemen met de verhuurbaarheid en scheefgroei* – 182
 - 4.2.3.5 *Naar de jaren negentig* – 184
 - 4.2.4 Stadskanaal – 184
 - 4.2.4.1 *De economische en sociale achtergrond 1970 - 1990* – 184
 - 4.2.4.2 *Huurdersparticipatie* – 185
 - 4.2.4.3 *Sanering, renovatie en nieuwbouw in de jaren 70* – 186
 - 4.2.4.4 *Directie op non-actief* – 189

- 4.2.4.5 *Nieuwbouw en renovatie in de jaren 80* – 190
- 4.2.5 Emmen – 193
 - 4.2.5.1 *De sociale en economische achtergrond 1970 - 1990* – 193
 - 4.2.5.2 *Democratisering en huurdersparticipatie* – 197
 - 4.2.5.3 *De verwevenheid van gemeente en E.C.W.* – 202
 - 4.2.5.4 *Woningbouw in de jaren zeventig en tachtig* – 205

5 Van uitvoeringsorganisatie van lokale overheid naar autonome corporatie (1990-2009) – 213

- 5.1 De ontwikkelingen in Nederland 1990 - 2009 – 213
 - 5.1.1 De Operatie Heerma – 213
 - 5.1.1.1 *Verzelfstandiging van de corporaties* – 213
 - 5.1.1.2 *De Bruterig* – 214
 - 5.1.2 De Woonbond – 215
 - 5.1.3 Het politieke landschap 1990 - 2009 – 217
 - 5.1.4 De sociaaleconomische situatie 1990 - 2009 – 222
 - 5.1.5 De corporaties als sociale ondernemingen – 223
 - 5.1.5.1 *Herstructurering van de naoorlogse wijken* – 224
- 5.2 Ontwikkelingen in Groningen en Drenthe 1990 - 2009 – 225
 - 5.2.1 De stad Groningen 1990-2009 – 225
 - 5.2.1.1 *'De stad vernieuwt'* – 225
 - 5.2.1.2 *Woonwensen* – 226
 - 5.2.1.3 *Woningbouwvereniging Volkshuisvesting* – 227
 - 5.2.1.4 *De Wijkvernieuwing* – 233
 - 5.2.1.5 *Een nieuw millennium* – 234
 - 5.2.2 Hoogezand-Sappemeer 1990 - 2009 – 244
 - 5.2.2.1 *Een tachtigjarige* – 244
 - 5.2.2.2 *Een nieuw millennium* – 249
 - 5.2.3 Borger 1990-1998 – 253
 - 5.2.3.1 *Wonen is meer dan een dak boven het hoofd* – 253
 - 5.2.3.2 *Overleg en samenwerking in de regio* – 254
 - 5.2.3.3 *Bestuur, toezicht en huurdersparticipatie* – 256
 - 5.2.3.4 *Richting fusie* – 257
 - 5.2.4 Stadskanaal 1990-2001 – 258
 - 5.2.4.1 *De woningmarkt in Stadskanaal* – 258
 - 5.2.4.2 *Huurdersparticipatie en wijkvernieuwing* – 260
 - 5.2.4.3 *Samenwerken* – 263
 - 5.2.5 Emmen, Borger en Stadskanaal 1990 - 2009 – 266
 - 5.2.5.1 *Emmen 1990 – 1998 Strategisch voorraadbeleid* – 267
 - 5.2.5.2 *Emmen Revisited* – 269

- 5.2.5.3 *Wooncom* – 271
- 5.2.5.4 *Maatschappelijk rendement* – 272
- 5.2.5.5 *Bouwlust* – 274
- 5.2.5.6 *Op weg naar de fusie tot Lefier* – 276

6 Op zoek naar nieuw evenwicht (2009-2015) – 281

- 6.1 Nederland 2009 - 2015 – 281
 - 6.1.1 De sociaaleconomische situatie – 281
 - 6.1.2 Volkshuisvestingsbeleid – 286
 - 6.1.3 De Woningwet van 2015 – 289
- 6.2 Lefier 2009 - 2015 – 290
 - 6.2.1 Het eerste jaar van de fusie – 290
 - 6.2.2 ‘Nederland bestaat niet’ – 297
 - 6.2.3 Onvoorziene ontwikkelingen in 2010 en 2011 – 299
 - 6.2.4 Duurzaam bouwen – 305
 - 6.2.5 Krimp en waardebehoud in Zuidoost Groningen – 306
 - 6.2.6 Gorecht-West – 307
 - 6.2.7 Lefier bestuurlijk – 307
 - 6.2.8 De ‘Nieuwe Corporatie’ – 308
 - 6.2.9 Veranderde externe omstandigheden en prioriteiten – 309
 - 6.2.10 De huurdersparticipatie – 311
 - 6.2.11 Het aardbevingsdossier – 312
 - 6.2.12 Het woningbezit – 314

7 Een proeftuin voor regionalisering van beleid – 317

Verantwoording illustraties – 323

VOORAF

Ab Haak nam in april 2014 afscheid als voorzitter van het Noordelijk Overleg Lefier en Huurdersfederatie Zuidoost-Drenthe, na een heel leven in dienst van het huurdersbelang, landelijk en regionaal. In aanloop naar dat afscheid hadden wij veel goede gesprekken. Veel daarvan gingen erover, dat het Noorden zo slecht in beeld was van beslissers in de volkshuisvesting. Dat was altijd zo geweest, ook toen Ab nog landelijk actief was als bestuurder van de Woonbond. Al heeft hij er op zijn manier alles aan gedaan dat te veranderen, binnen de Woonbond, maar vooral ook vanuit de Huurdersfederatie. Lefier kon dan voor dat afscheid ook geen beter geschenk verzinnen, dan een goed gedocumenteerde geschiedenis van de volkshuisvesting in dit deel van het land. Het is verschrikkelijk jammer, dat Ab het verschijnen van dit boek, zijn cadeau, niet meer mee kon maken. Hij heeft zelf een groot deel van deze volkshuisvestingsgeschiedenis geschreven en meegemaakt, als zoon van een turfsteeker, als activist, als politicus en als voorzitter van de huurdersbelangenorganisatie van Wooncom en later Lefier.

Het is nog steeds nodig om Nederland te laten zien, dat er op het gebied van wonen bijzondere en goede dingen gebeuren in Noord-Nederland. Maar evenzeer is het nodig, dat de Drenten en Groningers zelf zien, hoe bijzonder hun geschiedenis eigenlijk is. Er is veel om trots op te zijn en zelfbewustzijn aan te ontlenen, daar vertelt dit boek een verhaal over. Ab hoefde je dat niet te vertellen, die was trots en zelfbewust. Nu het niet meer een cadeau aan Ab kan zijn, laat het dan Ab's geschenk aan de wereld zijn.

Lex de Boer



Groningen,
Moeskersgang, 1914.
Dak van de woning
enigszins hersteld
met asfaltpapier.
Naast de woning een
rommelhuisje, dat
voorheen een openbare
w.c. was

18
50
-
19
02

1 Slechte woonomstandigheden en een ongezond leven

1.1 HUISVESTING TOT DE WONINGWET VAN 1902

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking leefde in het midden van de negentiende eeuw in betrekkelijke armoede. Vanuit ons perspectief is het moeilijk voorstelbaar dat hier weinig aandacht voor was. Er was geen sprake van bezorgdheid, er werd geen verantwoordelijkheid gevoeld voor het lot van hardwerkende, kansloze arbeiders van rond 1850. De heersende gedachte was dat hun armoede en ellende beschouwd moesten worden als een betreutenswaardig natuurverschijnsel.¹

Het 'laissez faire' oftewel het 'niet mijn zaak'-beleid gold ook voor de huisvesting. Regels waren er nauwelijks. Een paar misschien, maar die betroffen dan zaken als brandveiligheid. Voorschriften voor minimale maten of de indeling van een woning waren er niet.² Er waren geen regels voor wat 'bewoonbaar' was en wat niet. Het was slecht gesteld met de huisvesting van arbeiders en landarbeiders in de negentiende eeuw. Vooral in de tweede helft van de negentiende eeuw zien we een groeiende woningnood en verkrotting van het woningbestand in steden.³ Er stonden weliswaar ook prachtige gebouwen in Nederland: de herenboerderijen, paleizen en buitenhuizen. Maar de grote massa woonde zowel op het platteland als in de steden in slechte woningen, meestal maar één kamer

¹ Woud, A. van der, *Koninkrijk vol sloppen*, (Amsterdam 2010), 190.

² Taverne, E., 'De Woningwet en de architectuur' in: *Groniek, Gronings Historisch Tijdschrift* (Groningen, XVI, 75, december 1981), 23.

³ Woud, *Koninkrijk*, 83.



Koningskrimp aan de
Koningsgang te Foxham

groot. En dat werd aanvaard als een ‘natuurlijk gegeven’.⁴ Zo recent als in 1900 bestond in de provincie Drenthe nog steeds bijna twee derde deel van alle woningen uit eenkamerwoningen. Voor heel Nederland lag dat op ongeveer een kwart.⁵

In Groningen en Drenthe kunnen, in hoofdlijnen, drie verschijningsvormen worden onderscheiden in de slechte woon- en leefomstandigheden van de arbeiders. Allereerst hebben we de situatie in de stad Groningen waar zich gaandeweg een probleem voordeed binnen de stadsmuren. Door de groei van de stadsbevolking, mede door de op gang komende trek naar de stad, in combinatie met de wet die voorschreef dat er alleen binnen de oude vestingmuren mocht worden gebouwd, werd de beschikbare ruimte krappere. Waar nog ruimte was werd nieuw gebouwd en wie het zich kon permitteren verhuisde daarheen. De vrijgekomen woningen werden opgedeeld in kleine, verpauperende verblijven voor grote, arme gezinnen.

Plaatsen als Hoogezand laten een ander beeld zien. In deze voormalige veenkoloniën vond een meer of minder geslaagde overgang van veenontginning naar industrialisatie plaats. Hierdoor ontstond



Plaggenhut in
Munsterscheveld,
het noordoostelijk
gedeelte van Emmer-
Compascuum

6
Vegchel, G. van, *De metamorfose van Emmen*, (Amsterdam/Meppel 1995), 25-26

7
Louisa Constantia Julia Eduarda Went (Amsterdam, 1 september 1865 - 29 oktober 1951) was een Nederlandse pionier op het gebied van volkshuisvesting en maatschappelijk werk. Ze was een van de eerste woningopzichteressen in Nederland, mede-oprichtster van de Vereniging van Woonopzichteressen, mede-oprichtster van de eerste school ter wereld voor maatschappelijk werk en vanaf 1936 directrice bij de 19e-eeuwse semi-filantropische N.V. Bouwonderneming 'Jordaan'.

geleidelijk aan een meer permanente bewoning in de plaats van de ‘meeverhuizende’ woonverblijven die in het veen gebruikelijk waren. Vaak werden de uiterst krappe eenkamerwoningen voor de fabrieksarbeiders neergezet door de eigenaar van de fabriek. Een voorbeeld daarvan zijn de zogenaamde ‘krimpen’ (langgerekte woonrijen) aan de Koningsgang in Foxham. De foto stamt uit de jaren zestig van de twintigste eeuw, van vlak voor de krotopruijing.

Ten slotte was er de situatie van de meest armoedige onderkomens zoals bijvoorbeeld in de gemeente Emmen. Hier was als gevolg van de ontwikkeling van de veenkolonie de bevolking in de vijftig jaren tussen 1850 en 1900 gestegen van 2.684 tot meer dan 14.000 inwoners.⁶ Louise van de Pek⁷ schreef hierover: “De voorziening in de woningbehoefte die deze snelle aanwas niet had kunnen volgen, was er uiterst primitief; keten en plaggehutten moesten tot woonplaats dienen voor meestal grote gezinnen; het waren bijna zonder uitzondering eenkamerwoningen, heel vaak met lemen vloer, uit zoden en plaggen opgetrokken, slecht verlicht en bedompt, vochtig, de schoorsteenpijp eenvoudig door een gat in het dak naar buiten gebracht. Tochtig, somber, bouwvallig, zo waren

4
Roest, H., *Bouwen aan Wonen. 70 jaar mensen werk. 70 jaar Stichting Emmer Centraal Woningbeheer*, (Emmen, 1992), 11.

5
Roest, 23.



<
Bakstenen Veenarbeiders
woning Barger-
Erfcheidenveen



>
Scheepswerf Bodewes aan
de Werfkade ter hoogte
van het later perceel nr.
24 en lager. Rechts de
Foxhamsterhoofdweg
(toenmalige gemeente
Slochteren)

de woningen en de bewoners leefden ten prooi aan een onbeschrijflijke armoede.”⁸

De woonomstandigheden in het ruime veen waren miserabel, maar ten opzichte van het wonen in dicht op elkaar gepakte, onhygiënische omstandigheden zoals in een grote stad was er tenminste één voordeel. De epidemieën die in de steden veel slachtoffers maakten, zoals cholera⁹, pokken en roodvonk, grepen hier niet zo snel om zich heen.¹⁰

1.2 BEVOLKINGSGROEI EN INDUSTRIALISATIE NOPEN TOT WONINGBOUW

De groei van de bevolking tussen 1850 en 1900 vroeg samen met de opgang komende industrialisatie en landbouw op de dalgronden om meer woningen en ook een ander type woningen.

Drentse veenbazen gingen over tot het bouwen van meer solide, stenen woningen. Een deel van de veenarbeiders was ook 's winters nodig voor het laden van schepen. Ramen lieten daglicht binnen in de kamer waar ruimte was voor een kookkachel. Twee of drie bedsteden zorgden voor

krappe slaappleaatsen. Achter de kamer lag een schuurruimte zodat wat kleinvee gehouden kon worden. Deze woningen stonden langs het kanaal, op een vaste ondergrond van zand nadat eerst het veen afgegraven was¹¹. Ze waren een grote verbetering ten opzichte van de 'kuilen in de grond' die de plaggenhutten feitelijk waren.

De aanleg van het Stadskanaal voor de in zuidoostelijke richting oprukkende vervening was een enorme impuls voor de bedrijvigheid in Zuidoost Groningen. Van overal uit Friesland, Groningen en het aangrenzende Duitsland kwamen veenarbeiders op het nieuwe werk af. Zo verdubbelde in de periode 1843-1866 het inwonertal van de gemeente Onstwedde (waaronder Stadskanaal viel) tot 5.651.¹² In eerdere veenkoloniën in Drenthe en Groningen zoals Hoogezand, Oude en Nieuwe Pekela en Nieuw-Buinen was na de voltooiing van de vervening op de nieuwe gronden industrie ontstaan die werk bood aan de voormalige veenarbeiders. Strokarton en scheepsbouw in bijvoorbeeld Hoogezand, strokarton, bierbrouwerijen en jeneverstokerijen uit aardappelen in Oude Pekela en Sappemeer, aardappelzetmeelindustrie in bijvoorbeeld Muntendam en glasfabrieken in Nieuw-Buinen.¹³

¹¹ Brood, P., e.a. (eds.), *Ach lieve tijd. 400 jaar Veenkoloniën*, (Zwolle 2002-2003), 228.

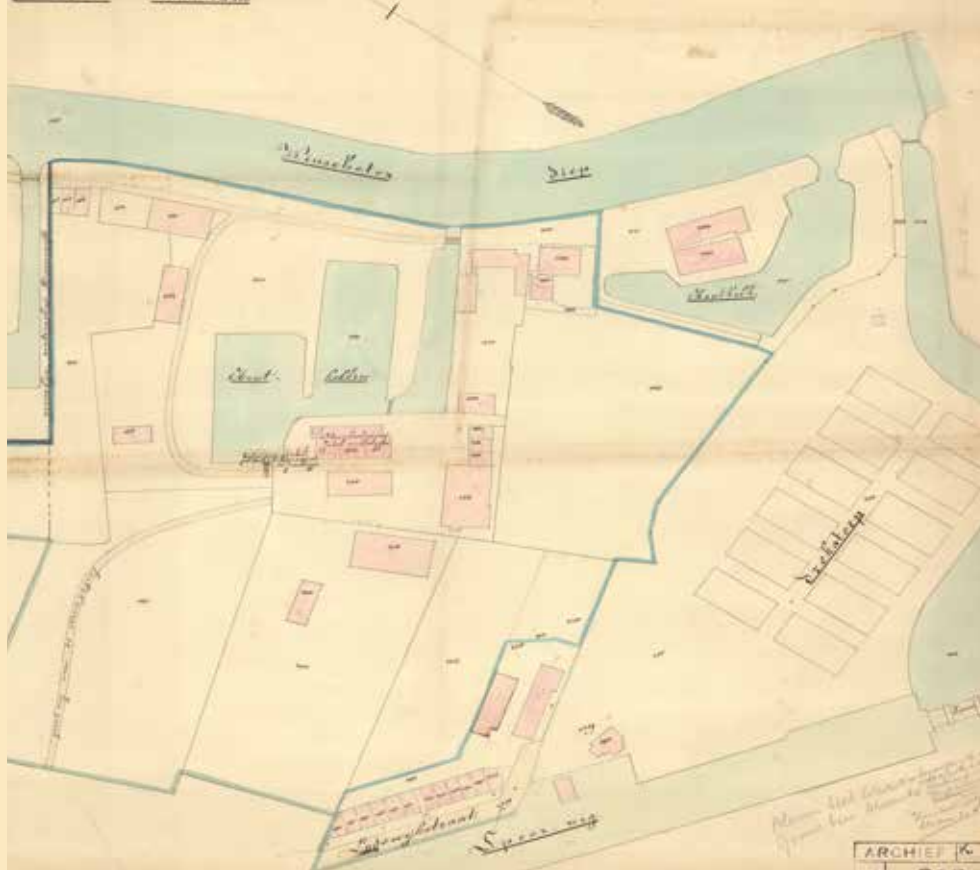
¹² Boer, 17.

¹³ Voerman, J.F., *Verstedelijking en migratie in het Oost-Groningse veengebied 1800-1940*, proefschrift RUG, (Groningen, 2001), 109.

⁸ Pek-Went, L. van der, 'Woningtoestanden vóór de Woningwet, Amsterdam 1938', Kempen B. en N. van Velzen, *Werken aan Wonen. 75 Jaar Nationale Woningraad*, (Almere 1988),

⁹ Cholera-epidemieën in Nederland: 1832, 1848, 1849, 1853 en 1866.

¹⁰ Boer, J.C. de en M. Wachtmeester, *Het verleden zegt niks over onze toekomst. 75 jaar sociale woningbouw Stadskanaal*, (Stadskanaal 1992), 13.



Kaart op kadastrale basis van de Oosterpoortwijk Groningen 1896-1898

Glasfabrikant Thöne liet bakstenen woningen voor de arbeiders bouwen vlakbij de fabriek in Nieuw-Buinen. Deze huizen (een woonvertrek met een paar bedsteden, een schuur en een tuin voor de verbouw van groenten en aardappelen) kostten 500 gulden. De huurprijzen varieerden van 25 tot 40 gulden per jaar. Een arbeider verdiende gemiddeld zo'n 20 gulden per maand.¹⁴ Het innen van de huur was eenvoudiger dan op andere plaatsen. De fabrikant betaalde het loon en hield daarop de huur in. Net als bij gedwongen winkelering¹⁵, waarbij arbeiders hun inkopen moesten doen in door de fabrikant opgezette winkels, vloeiende zo een groot deel van het betaalde loon terug naar de fabrikant of vervener.¹⁶ In de stad Groningen zien we in de negentiende eeuw een sterke bevolkingsgroei, van ruim 26.000 in 1825 tot circa 38.500 in 1870. De stadsbevolking nam dus in 45 jaar toe met bijna 50%. Maar er mocht nog steeds alleen worden gebouwd binnen de vestingwallen van 1624. Een echte sloppenwijk kende Groningen niet, maar verdeeld over de stad en vooral langs de stadswallen waren sloppengangen en individuele sloppenwoningen.¹⁷ De nationale Vestigingswet van 1874 maakte het uiteindelijk mogelijk om oude vestingwallen te slopen en op de daarbij vrijkomende plaatsen

en daarbuiten woningen te bouwen. Langs de singels en het Zuiderpark vestigde zich de gegoede burgerij en aan de oostzijde van de stad verrees een arbeiderswijk die zijn naam dankte aan de gelijknamige Oosterpoort, geheel vanuit particulier initiatief opgetrokken. Een oplossing voor de woningnood was het evenwel niet echt omdat in deze jaren de bevolking sterker groeide dan het aantal woningen.¹⁸ De procedure was meestal dat een landeigenaar een stuk grond aan de gemeente verkocht, die daar dan een straat aangelegde. De overgebleven grond, die daardoor sterk in waarde was gestegen, werd vervolgens door de eigenaar in kavels verkocht of door hem zelf bebouwd. Bouwvergunningen werden verleend op grond van een vluchtig schetsje, mits de gevel op een lijn stond met die van de buurhuizen en de afwatering redelijk was geregeld. Vooral dit laatste stelde aanvankelijk niets voor.¹⁹ Door middel van particulier initiatief werd zo, grotendeels ongehinderd door bouwvoorschriften en inspectie, op verschillende manieren voldaan aan de woningbehoefte.

1.3 DE RELATIE TUSSEN HUISVESTING EN ZIEKTE

Halverwege de 19de eeuw kwam de kwestie van de volkshuisvesting pas onder de aandacht van de gegoede burgerij. Tot dan toe waren het eigenlijk bijna uitsluitend organisaties voor armenzorg geweest die werden geconfronteerd met de woonomstandigheden van de armen. Als gevolg van de algehele schaarste aan woningen waren de huren die de huisjesmelkers berekenden voor de aangeboden krotten buitensporig hoog. Armenbestuurders zagen met lede ogen aan hoe hun ingezamelde geld verdween in de zakken van woekeraars. En uit die hoek kwam dan ook kritiek: dokter S. Sr. Coronel schreef in 1859 cynisch dat beleggingen in krotten ruimschoots het dubbele rendement opleverden van die in woningen voor de meer gegoede burgers.²⁰ Overigens waren het niet louter 'rijke kapitalisten' die krotten voor de verhuur kochten. Ook 'gewone, hardwerkende burgers' verhuurden opgesplitste krotwoningen. "Een heerlijke geldbelegging, mist men niet lijdt aan overgevoeligheid [...]"²¹

Rond het midden van de negentiende eeuw stagneerde voor het eerst de groei van het aantal arbeidsplaatsen in de noordelijke landbouw. Dit terwijl de bevolkingsgroei aanhield. Ook de opgang gekomen landbouwindustrie in de Veenkoloniën bood onvoldoende werk. De trek van de plattelandsbevolking naar elders kwam zo rond 1850 op gang en werd vanaf 1880 substantieel. Een deel van de plattelandsbevolking trok naar de stad Groningen.²² De stad kende vanaf die periode een groeiende

14 Boer, 18.
15 Frieswijk, J., *Om een beter leven. Land- en veenarbeiders in het noorden van Nederland 1850-1914*, Proefschrift R.U. Groningen, (Leeuwarden, 1989), 88; In Nederland pas in 1909 bij herziening van de Arbeidswet verboden.
16 Veghel, 27.
17 Kroef, R. van der, *Woningbouwvereniging Volkshuisvesting toen nu en straks*, (Groningen, 1994), 11.

18 Kroef, 11-12.
19 Kooij, P., 'Sociale woningbouw in Groningen 1863-1940-een globaal overzicht', *Groniek, Gronings Historisch Tijdschrift*, Groningen, xvi, 75, (December, 1981), 33.
20 Kempfen, 17.
21 Woud, *Koninkrijk*, 155.
22 Paping, R., *Groei of stagnatie. De bevolkingsontwikkeling in Groningen*, in: *Gronings Historisch Jaarboek 2000*, M. Duijvendak (eindred.), (Groningen, 2000), 44.

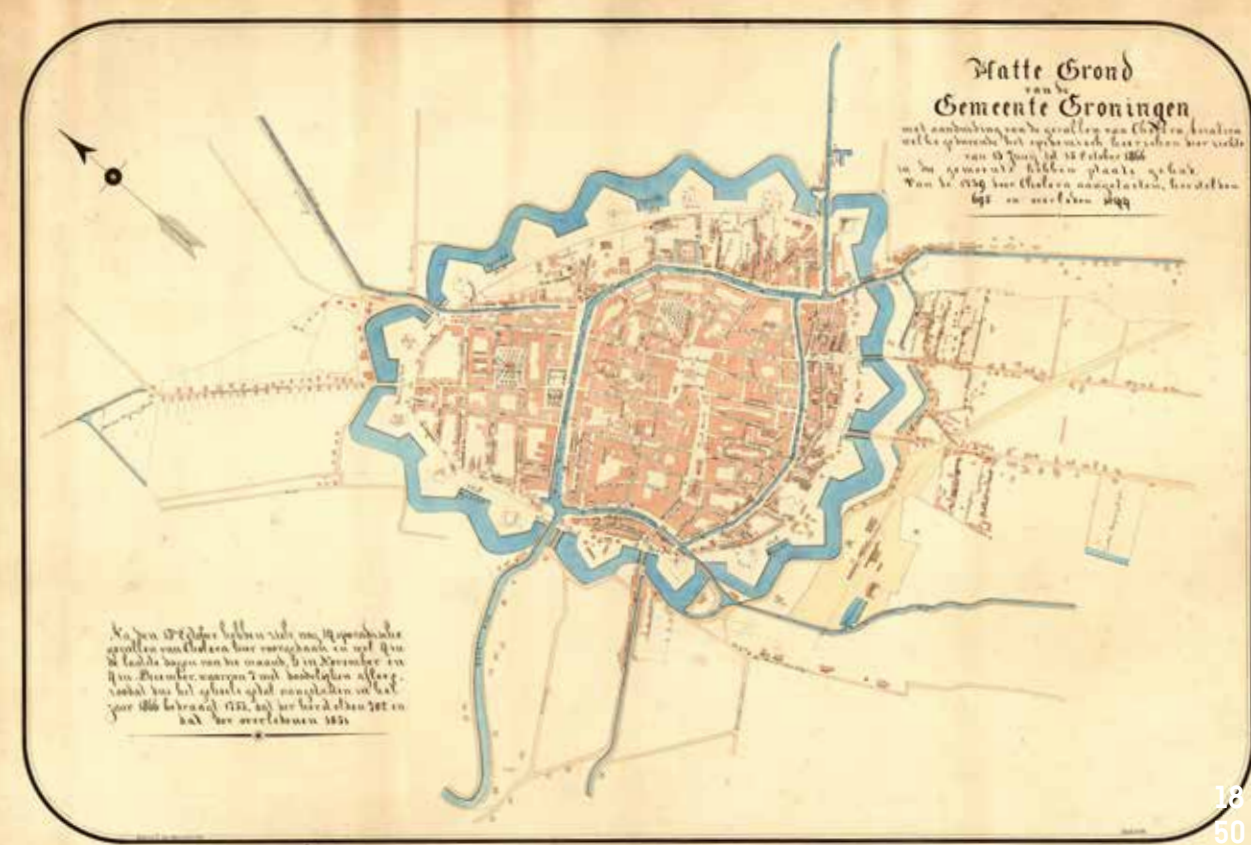


Warmoesstraat,
Oosterpark Groningen

industrie. Een echte 'industriestad' werd Groningen evenwel nooit ondanks de grootschalige industrieën met producten als suiker, tabak, koffie, thee, zuivel, vleeswaren, drukwerk, fietsen en vooral confectie. De werkgelegenheidsgroei deed zich in deze jaren vooral voor in de stad, die meer en meer een verzorgende functie voor het omringende platteland kreeg.²³ Door de groeiende stadsbevolking ontstond woningnood die veel gezinnen veroordeelde tot het wonen in bedompte krotten, dicht op elkaar: een broedplaats voor besmettelijke ziekten.²⁴ In die omstandigheden brak in 34 jaar tijd in Nederland liefst 5 keer²⁵ een cholera-epidemie uit die aan tienduizenden, met name arbeiders, het leven kostte.

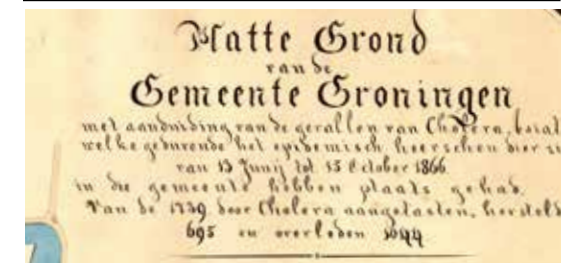
Vrij snel werd door artsen een verband gelegd tussen de woonomstandigheden en de zich zo razendsnel verspreidende ziekte. De cholera bracht plots aandacht voor de slechte woonomstandigheden want die bedreigden immers potentieel ook de plaatselijke elites. Niet alleen hadden die geen enkele baat bij zieke arbeiders, zij woonden binnen dezelfde stadsmuren en waren zelf dus ook kwetsbaar voor de besmettelijke cholera.

²³ Paping, 48.
²⁴ Kempen, 18.
²⁵ Cholera-epidemieën in Nederland: 1832, 1848, 1849, 1853 en 1866.



Plattegrond van de
gemeente Groningen
met daarop ingetekend
het aantal gevallen van
cholera, 1866

Details van bovenstaande
plattegrond



In Nederland ontstond midden van de negentiende eeuw een beweging van artsen die zich *hygiënist* noemden en zich wilden inzetten voor de verbetering van woon- en leefomstandigheden. Zij ijverden voor meer 'licht en lucht' in de steden.²⁶ Cholera werd namelijk aanvankelijk toegeschreven aan 'luchtbederf'.

1.4 DE EERSTE WONINGBOUWVERENIGINGEN

Er wordt vaak op gewezen dat Nederland relatief laat de buiten haar grenzen gedane ontdekkingen en innovaties van de industriële revolutie omarmde.²⁷ Maar wat betreft de oprichting van woningbouwverenigingen liep ons land voor op het vasteland van Europa. Als een van de eersten in Nederland merkte predikant Ottho Gerhard Heldring (1804-1876) de verenigingsinitiatieven in Engeland op. In zijn *Volksboek over Armoede* uit 1844 riep hij op tot navolging in Nederland. Een aantal van zijn Amsterdamse vrienden, onder wie de doopsgezinde bankier C.P. van Eeghen (1816-1889), gaven gehoor aan zijn oproep. In zijn boek deed Heldring een appel op de "grote heeren". Hij riep hen op hun kapitaal te beleggen in de bouw van goede arbeiderswoningen, tegen een rendabele maar eerlijke huur. "Want het is hier niet te doen om weg te geven. Neen! om billijke rente te trekken en het kapitaal zeker te vestigen."²⁸

Als eerste woningbouwvereniging van Nederland werd in 1851 in Arnhem de 'Vereeniging tot het verschaffen van geschikte woningen aan de Arbeidersklasse' opgericht. Weldra werden soortgelijke woningbouwverenigingen opgericht in onder meer Leeuwarden, Sneek en Groningen.²⁹ Maar de volkshuisvesting in de stad Groningen bleef in de negentiende eeuw voornamelijk een zaak van particuliere investeerders uit de gegoede burgerij. Bijvoorbeeld van middenstanders die een paar etages voor de verhuur boven hun bedrijfspand bouwden.³⁰ In veel mindere mate droeg een drietal woningbouwverenigingen hieraan bij: *De Bouwvereeniging* (1863-1919), *Werkmanslust* (1880-1909) en *Werkmanssteun* (1886-1919). 'Reinheid, zindelijkheid, huiselijkheid en zedelijkheid' waren kernbegrippen in hun doelstellingen. Bedsteden en stozakken maakten plaats voor ledikanten. Er kwamen aparte kook- en droogruimten in de woningen die werden voorzien van aansluiting op waterleiding en riool. Het woningbezit van de verenigingen was gering en kwam alleen de arbeiderselite ten goede.³¹ De huurders in deze jaren waren voor het grootste deel geschoolde arbeiders of mensen uit de middenklasse. Voor de minst draagkrachtigen waren de woningen van de verenigingen niet bedoeld.³²



Willemstraat,
Groningen, een rijtje
arbeiderswoningen van
De Bouwvereeniging

De woningbouwverenigingen waren verenigingen van aandeelhouders, gevormd naar het model van het Engelse 'filantropisch kapitalisme'. Aanvankelijk kregen zij de rechtsvorm van een 'zedelijk lichaam', een term die in het burgerlijk wetboek werd gehanteerd voor verenigingen met een ideële doelstelling.³³ De bedoeling van de woningbouwverenigingen was om de 'oppassende werkman' aan een ruime en gezonde woning te helpen. Zij verschaften daartoe kapitaal in de vorm van leningen, waarvan zij een rendement van 4 à 5 procent verwachtten.³⁴ *De Bouwvereeniging* hanteerde vanaf het begin een streng huurreglement, had een strikt selectiebeleid en verhuurde alleen "[...] aan personen die hun brood verdienen en niet geregeld door eenig kerkelijk of burgerlijk armbestuur ondersteund worden en bij voorkeur aan dezulken, die nimmer, althans niet in de laatste jaren, eenige ondersteuning genoten."³⁵ De huren varieerden van 1 tot 2,25 gulden per week en waren daarmee hoger dan 25% van een gemiddeld arbeiderssalaris.³⁶

³² Canon Volkshuisvesting, 11.

³³ Beekers, 48.

³⁴ Kooij, *Groniek* 75, 34.

³⁵ Beekers, 48.

³⁶ Kooij, *Groniek* 75, 35.

²⁶ Beekers, W., *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland*, dissertatie VU Amsterdam, (Amsterdam, 2012), 30.

²⁷ Woud, A. van der, *Een nieuwe wereld*, (Amsterdam 2006), 115.

²⁸ Lans, J. van der en M. Pflug (eds.), *Canon Volkshuisvesting*, (Amsterdam, 2016), 11.

²⁹ Werkman, E., *100 jaar bouwen. 50 Jaar Nationale Woningraad*, (Alphen aan den Rijn, 1963), 19.

³⁰ Als extra inkomen en pensioenvoorziening.

³¹ Groote, P. de, 'Langzaam steeds groter', Duijvendak, M. en B. de Vries (eds.), *Stad van het Noorden. Groningen in de twintigste eeuw*, (Assen, 2003), 25.



<
Gemeenschappelijk
privaat. Een infectiebron
in tijden van cholera

>
Hoek Brandenburger-
straat Kleine Branden-
burgerstraat Groningen.
Gevelsteen 'Bouw-
vereniging 1864'



18
50
19
02

1.5 EEN EERSTE ONDERZOEK NAAR DE 'WONINGKWESTIE'

Ook overheden kregen gaandeweg aandacht voor de 'woningkwestie'. Een van de eerste publicaties die een beeld schetste van de slechte woningtoestand was het rapport van een commissie die in 1853 werd benoemd door het Koninklijk Instituut van Ingenieurs. Het initiatief daartoe kwam van Koning Willem III. Het rapport begon met de constatering dat er pas een aantal jaren aandacht was voor de huisvestingsproblematiek van de arbeidersbevolking.³⁷ Het rapport, dat in 1854 verscheen schreef: "[...] Bedroevend is veelal [...] de woning van de nederige werkman. Beperkt in ruimte [...] op vochtige plaatsen en in gangen en stegen [...] zonder afvoer van de meest afzichtelijke onreinheid. Privaten³⁸ zijn er zeer enkele en worden dan door de gehele buurt gebruikt. De dampkring verpest [...] en waar de brandpunten ontstaan van ziekten [...] om alle standen aan te tasten en de gesel der verwoesting te doen rondgaan tot in de huizen der meer beschaafden."³⁹

In het jaar dat het rapport uitkwam werd in het parlement geprobeerd om wetgeving op te stellen die van overheidswege betere

woonomstandigheden kon afdwingen. De liberaal W. Wintgens diende in 1854 een initiatiefwet in. Hij wilde gemeenten de mogelijkheid geven om toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van woningen. Maar bij de behandeling van het voorstel in 1856 werd de gedachte achter de wet door de liberaal Westerhoff met de grond gelijk gemaakt. Het was volgens hem ondenkbaar dat het een taak van de overheid zou moeten zijn om in te grijpen ten behoeve van 'valide armen'. Wintgens trok daarop zijn voorstel in.⁴⁰

1.6 SOCIALE VERSCHUIVINGEN

In de jaren zeventig en tachtig van de negentiende eeuw zorgde de industrialisatie van Nederland voor verstedelijking en voor een snellere toename van de bevolking. Tussen 1850 en 1910 groeide de bevolking van drie naar zes miljoen. In deze tijd begonnen werklieden en arbeiders zich te organiseren. Zo werd in Groningen in 1871 de protestant-christelijke *Algemeene Groninger Werklieden Vereeniging* (AGWV) opgericht. De AGWV probeerde langs wegen van geleidelijkheid loonsverhogingen te verkrijgen en streefde ook op andere manieren lotsverbetering voor haar

37 Nederlands instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, Nationale Woningraad, *Rapport inzake de huisvesting van krotbewoners*, (Amsterdam, 1932), 21.

38 Secreten en privaten zijn toiletten.

39 Kempen, 30.

40 Beekers, 40.

leden na onder andere door deelname aan een woningbouwvereniging. Een vertegenwoordiger van de AGWV zat in het bestuur van woningbouwvereniging *Werkmanslust* (1880-1909).⁴¹ De AGWV mocht twee derde van de uiteindelijk slechts 42 gebouwde huizen aan haar leden toewijzen. De vereniging maakte het de huurders van de woningen tevens mogelijk om eigenaar van hun huurhuis te worden. Door naast de huur een aflossingsbedrag te betalen kreeg de huurder in gemiddeld 20 jaar het huis in bezit.⁴²

Werkmanssteun was van de drie vroege woningbouwverenigingen in de stad Groningen de 'sociaalste': zij bouwde werkelijk huizen voor de laagste-inkomensgroepen. De oprichting in 1886 volgde op een overleg tussen vertegenwoordigers van vak- en werkliedenorganisaties en enkele notabelen. In het bestuur zaten, naast twee oud gemeentesecretarissen, drie leden "behoorende tot den werkenden stand", plus de schatrijke industrieel J.E. Scholtens. Hij deed deels mee uit sociale bewogenheid, maar zag in het initiatief ook een goed middel tegen arbeidsonrust.

De vereniging kocht een stuk grond westelijk van waar de meest recente A-poort had gestaan. In 1888 kwamen hier de eerste eenkamerwoningen gereed. De woningen hadden een alkoof en een privaat. De huur werd vastgesteld op 1,25 gulden per week. En daarnaast gold de bepaling dat het inkomen van de huurder niet hoger mocht zijn dan 10 gulden per week⁴³. Een plan om 115 huizen te bouwen achter het Academisch Ziekenhuis ging vanwege gestegen bouwkosten niet door. Maar het bijzondere aan dit plan was de rol van de gemeente Groningen. De gemeente had namelijk na veel discussie een rentegarantie afgegeven. Dat is een financiële constructie waarbij de toegezegde rente op een investering voor een bepaalde periode wordt gegarandeerd.⁴⁴ De lokale overheid zag voor zichzelf gaandeweg een taak liggen in de volkshuisvesting.

41 Kooij, *Groniek* 75, 35.

42 Kooij, *Groniek* 75, 35-36.

43 Kooij, *Groniek* 75, 36.

44 Kooij, *Groniek* 75, 36.

1.7 POLITIEKE, EMANCIPATORISCHE STROMINGEN

Ondertussen streefden in Nederland verschillende nieuwe politieke groeperingen naar een plaats in door liberalen gedomineerde overheden. Protestantse 'kleine luyden' verenigden zich onder aanvoering van de predikant Abraham Kuyper (1879 oprichting van de eerste politieke partij in Nederland: de Antirevolutionair Partij). De katholieken pleitten voor emancipatie in het kielzog van de priester Herman Schaepman (in 1880 als eerste priester verkozen in de Tweede Kamer). De socialisten kwamen samen in de Sociaaldemocratische Bond (1881), geleid door voormalig predikant Ferdinand Domela Nieuwenhuis.



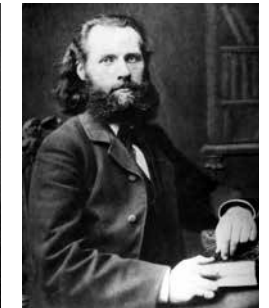
Samuel van Houten, 1878



Kuyper



Schaepman



Domela Nieuwenhuis

45 Beekers, 58-59.

46 In 1870 wordt het 'Comité ter Bespreking van de Sociale Quaestie', opgericht waarin progressief-liberale denkers bijeenkwamen om de problemen in kaart te brengen en de aandacht voor het arbeidersvraagstuk te vergroten: massa's hulpbehoevenden, kinderarbeid, hongersnood en woningtekort. Zestig procent van de bevolking leefde in Nederland in bittere armoede.

Mede onder invloed van deze emancipatorische bewegingen probeerden mensen in het liberale kamp een tussenvorm tussen liberalisme en socialisme te vinden. Deze 'sociaalliberalen' waren van mening dat armoede niet alleen het gevolg was van individueel falen. Ze wezen ook op maatschappelijke oorzaken, bijvoorbeeld de voortdurende industrialisatie die arbeiders in een kwetsbare positie drong. Een van de eersten die actief pleitte voor een sociaalliberaal beleid was de Groninger jurist en econoom Samuel van Houten. In de Tweede Kamer stelde hij organisatie van arbeiders, recht op staking en sociale wetgeving aan de orde. In 1874 kwam hij met een initiatiefwet voor het verbod op fabrieksarbeid van kinderen tot 12 jaar (het 'Kinderwetje van Van Houten'), een allereerste stap tot sociale wetgeving.⁴⁵

Een andere Groninger die in dit verband zeker niet onvermeld mag blijven is de sociaalliberaal H. Goeman Borgesius. Hij neemt in de geschiedenis van de volkshuisvesting een voornamelijk plaats. Goeman Borgesius behoorde tot de oprichters van het 'Comité ter Bespreking van de Sociale Quaestie'⁴⁶. Op zijn initiatief werd in 1887 een parlementaire enquête



gehouden naar de werk- en leefomstandigheden van de arbeidende klasse. Deze enquête bracht, niet geheel onlogisch, wantoestanden op huisvestingsgebied aan het licht.

Borgesius was verder betrokken bij een tweetal belangrijke rapporten op het terrein van de volkshuisvesting: 'De Arbeiderswoningen in Nederland' uit 1890 en 'Verslag van een onderzoek naar de toestand van oude arbeiderswoningen op verschillende plaatsen in Nederland' (1893).⁴⁷

1.8 EEN ROL VOOR DE OVERHEID

Van groot belang op weg naar overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting was de installatie van een commissie door het kabinet-Roëll in 1895, die onderzoek moest doen naar de mogelijkheid van uitbreiding van sociale wetgeving. De sociaalliberalen hadden voor de woningkwestie gaandeweg steun gevonden bij de sociaal-georiënteerde vleugel van katholieke en reformatorische zijde. Steun van sociaaldemocratische kant hadden ze al. Vertegenwoordigers van deze stromingen vonden elkaar in een informeel overlegorgaan met de naam 'Nederlandsch Congres voor Openbare Gezondheidsregeling'.

De eerste vergadering hiervan in 1896 stelde vast dat er een 'rijkswet voor de dringendste eisen van de woninghygiëne' moest komen. Er werd daarom een commissie samengesteld die als opdracht kreeg om minimumeisen op te stellen voor een 'woningwet'. Ook Goeman Borgesius was aanwezig op de congressen. Hij stelde later dat het Congres grote invloed had gehad op zijn denken dat uiteindelijk leidde tot de latere Woningwet.⁴⁸

In 1897 vonden voor het eerst landelijke verkiezingen plaats na de uitbreiding van het kiesrecht.⁴⁹ Ze leverden een stembusoverwinning op voor sociaalliberalen en sociaaldemocraten. Sociaalliberaal Goeman Borgesius werd minister van Binnenlandse Zaken, Cort van der Linden van Justitie en Pierson van Financiën in het kabinet-Pierson.

In de door koningin-regentes Emma uitgesproken troonrede van 1897 werd gemeld dat de nieuwe regering wetsontwerpen zou gaan indienen voor onder meer toezicht op de volksgezondheid en de huisvesting. Op 11 september 1899 dienden de drie ministers hun wetsontwerp over de volkshuisvesting in.⁵⁰

In het wetsvoorstel kregen gemeenten de mogelijkheid woningbouwverenigingen leningen te verstrekken, die op hun beurt weer gedekt zouden worden door het rijk. Daarnaast noemde de wet de mogelijkheid van subsidies (bijdragen) aan verenigingen. Alvorens steun te kunnen ontvangen moesten woningbouwverenigingen door de regering worden erkend ('toegelaten') als 'louter in het belang van de volkshuisvesting werkzaam'.

Bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer was kritiek van de zijde van de socialisten (te weinig overheid) en van de conservatieven (te veel overheid en onvoldoende waarborgen tegen fraude). Maar bij de stemming waren slechts 4 tegenstemmen te tellen. In de Eerste Kamer waren conservatieven ruimer vertegenwoordigd, maar ook daar (met 25 tegen 19 stemmen) werd de Woningwet aangenomen.⁵¹ In juni 1901 werd de Woningwet, samen met de Gezondheidswet⁵² in het 'Staatsblad' gepubliceerd. De wetten moesten ingaan per 1 augustus 1902.

⁴⁸ Beekers, 89-92.

⁴⁹ Samuel van Houten was met een wetsvoorstel voor verruiming van het kiesrecht gekomen. In 1896 werd dit vastgelegd in een nieuwe Kieswet. Kiesrecht werd verleend op grond van de volgende kwalificaties: 1. het betalen van belastingen; 2. het bezit van spaargeld; 3. het behalen van bepaalde examens; 4. een bepaald loon; 5. het bezit van een woning. De Kieswet van Van Houten leidde tot een toename van het aantal kiezers met ongeveer tien procent.

⁵⁰ Kempen, 47.

⁵¹ Wedman, Groniek 75, 2.

⁵² Ten gevolge van deze wet werden speciale commissies ingesteld, die krotwoningen dienden te inspecteren. Het leidde ertoe dat veel krotwoningen op den duur onbewoonbaar werden verklaard.



19
02
-
19
45

2 Volkshuisvesting wordt een publieke taak

Tot 1945 was de volkswoningbouw vooral georganiseerd op plaatselijke of gemeentelijke schaal en per levensbeschouwing of 'zuil'. De rijksoverheid speelde aanvankelijk een rol op de achtergrond.⁵³ Vanaf de jaren 20 werd de invloed van de rijksoverheid echter groter terwijl tegelijk de financiële bijdragen sterk terugliepen. Voor de volkshuisvesting was het een roerige en moeilijke tijd met twee wereldoorlogen en een wereldwijde economische crisis.

2.1 ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND 1902 - 1945

2.1.1 De Woningwet en Gezondheidswet van 1902

De Woningwet was in eerste instantie bedoeld om ongewenste woningtoestanden aan te pakken. Het was een belangrijk instrument om op te kunnen treden tegen misstanden in de bestaande woningvoorraad. De wet gaf de gemeenten bevoegdheden tot onbewoonbaarverklaring van krotten, tot onteigening 'in het belang van de Volkshuisvesting', tot aanzegging aan huiseigenaren voor woningverbetering en tot toezicht om overbevolking van woningen te voorkomen. De Gezondheidswet regelde

⁵³ Duivesteijn, A., 'Wonen is leven. Naar een nieuwe visie op het woonbeleid', *Holland, regionaal-historisch tijdschrift*, jaargang 2001, afl. 2, 72.

WET VAN 22 JUNI 1901 (STAATSBLAD No. 158)

houdende wettelijke bepalingen betreffende de Volkshuisvesting.

WIJ WILHELMINA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, saluut! doen te weten:
Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenschelijk is bepalingen vast te stellen betreffende de volkshuisvesting;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

§ 1. Voorschriften betreffende aan woningen te stellen eischen.

ART. 1. 1. De gemeenteraad stelt voorschriften vast betreffende de eischen, waaraan moet worden voldaan:

- a. bij het bouwen van woningen,
 - b. bij het geheel of voor een gedeelte vernieuwen van woningen,
 - c. met betrekking tot bestaande niet onder b begrepen woningen.
2. De gemeenteraad stelt voorschriften vast nopens behoorlijke bewoning.

ART. 2. 1. De voorschriften, in artikel 1 bedoeld, kunnen verschillend zijn naar gelang van den aard en de bestemming der woningen, alsmede van hare ligging.

2. Bij die voorschriften kunnen eischen worden gesteld omtrent de zuivering van ongedierte, de afscheiding van slaappleaatsen, het aantal woningen in een zelfde gebouw in verband met de inrichting van dat gebouw, alsmede omtrent het aantal bewoners in verband met de ruimte der vertrekken.

3. De eischen omtrent het aantal bewoners in verband met de ruimte der vertrekken blijven buiten toepassing ten aanzien van woningen, waarin:

- a. geene andere personen wonen dan die haar reeds bewoonden bij het indienen van de verordening, waarbij de eischen worden gesteld;
- b. de overschrijding het gevolg is van vermeerdering van het gezin door geboorte of door wederopneming van tijdelijk elders gevestigde leden na het tijdstip, waarop de woning door het gezin betrokken werd.

4. Onder gezin zijn begrepen de bloed- en aanverwanten, die volgens de artikelen 376—378 en artikel 383 van het Burgerlijk Wetboek in de termen kunnen vallen om op onderhoud aanspraak te maken.

ART. 3. 1. Ten aanzien van geheel of voor een gedeelte te vernieuwen of nieuw te bouwen woningen of als woning in gebruik te nemen gebouwen of gedeelten van gebouwen worden door den gemeenteraad voorschriften vastgesteld betreffende:

- a. de plaatsing van de gebouwen ten opzichte van den openbaren weg en van elkander,

De eerste paragrafen van de Woningwet

zaken als de instelling van gemeentelijke Gezondheidscommissies, die onder meer de taak kregen om te waken over de openbare hygiëne en de woonomstandigheden. Zo was het aan deze commissies om krotten voor een onbewoonbaarverklaring voor te dragen.⁵⁴

De Woningwet was ook bedoeld om het ontstaan van nieuwe misstanden bij de bouw te voorkomen. Daarvoor moesten gemeenten bouwverordeningen opstellen en naleven. Gemeenten werden ook verplicht om uitbreidingsplannen te maken wanneer hun inwonertal groter was dan 10.000.⁵⁵ Pas in laatste instantie werd in de 'financiële paragrafen' van de Woningwet geregeld dat woningbouwcorporaties zonder winstoogmerk met financiële steun van het rijk woningen konden gaan bouwen. De bedoeling van de wet was vooral om die woningen te bouwen ter vervanging van op te ruimen krotten. De overheid werd ook de vrijheid geboden zelf in te springen als de particuliere sector tekortschoot bij het aanbieden van voldoende, (goedkope) nieuwe woningen. De financiële steun zou dan geen subsidie mogen zijn, maar een dienst in de vorm van het verstrekken van een voorschot, dat uiteraard moest worden terugbetaald.⁵⁶

Ondertussen was op 1 augustus 1901 een ander kabinet aangetreden. Abraham Kuyper's protestantse ARP haalde 23 van de 100 zetels in de Tweede Kamer en de Rooms-katholieke Bond van Kiesverenigingen 25. Buiten deze twee confessionele groeperingen behaalden ook de Vrij-Antirevolutionaire Partij (7) en de Christelijk-Historische Kiezersbond (1) zetels waardoor er een confessionele meerderheid in de Tweede Kamer ontstond. De ARP nam het initiatief om een kabinet te vormen. Maar Kuyper zelf had, in tegenstelling tot zijn voorganger Pierson, geen uitgesproken voorkeur voor al te grote overheidsbemoeienis door middel van sociale wetgeving. Hij liet de nadere uitwerking van de Woningwet dan ook over aan zijn ambtenaren.⁵⁷

2.1.1.1 Nadere uitwerking en invoering van de Woningwet

De Woningwet werd in augustus 1902 van kracht, maar het duurde nog een aantal jaren voordat de eerste woningbouwverenigingen de toelatingsprocedure konden doorstaan. Eén van de redenen voor deze vertraging was het probleem met het criterium voor toelating. Deze was in de wet geformuleerd als 'louter in het belang van de volkshuisvesting werkzaam'. Nogal wat bestaande woningbouwverenigingen waren opgezet met als uitgangspunt dat een (kleine) rente op de investeringen gegarandeerd was. Kuyper's ambtenaren werkten onder leiding van ambtelijk secretaris A. van Gijn nog aan de criteria terwijl er al legio

54
Wiel, K. van der, 'Baten en lasten van honderd jaar Woningwet', *Holland, regionaal-historisch tijdschrift*, 2 (2001), 82.

55
Kooij, P., 'Het systematisch woningonderzoek omstreeks 1900', *Broncommentaren* 3, ('s-Gravenhage, 1997), 236.

56
Wiel, 73.

57
Beekers, W., *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland*, dissertatie vu Amsterdam, (Amsterdam, 2012), 110-111.



Mr. Dr. A. van Gijn

aanvragen tot toelating waren ingediend door bestaande en ook nieuwe woningbouwverenigingen. In februari 1904 werden door Van Gijn eindelijk modelstatuten gepubliceerd voor verenigingen die de status 'toegelaten' wilden verwerven.⁵⁸

Het criterium 'louter in het belang van de volkshuisvesting' werd aanvankelijk in de meest strikte zin uitgelegd. De bedoeling was om ieder misbruik van overheidsgeld uit te sluiten. Maar dit betekende dus ook dat bestaande verenigingen niet ongewijzigd op toelating zouden mogen rekenen. Ze waren immers niet strikt 'non-profit' maar werkten ook in het belang van investeerders. Vastgelegd werd ook dat alle eventuele extra verdiensten van de verenigingen terug moesten vloeien in de volkshuisvesting.

2.1.2 De Huurprijzenkwestie en sociale achterlijkheidstoeslag

Er waren meer zaken die nog geregeld moesten worden, zoals de hoogte van de huren. De vraag op welke hoogte de aanvangshuur moest worden vastgesteld leidde tot felle discussies. Alle partijen waren het erover eens dat in principe een kostendeekkende exploitatie moest worden nagestreefd. Ze waren ook unaniem van mening dat er uitzonderingen op deze regel mogelijk moesten zijn. Maar een deel van de betrokkenen wilde dat huren altijd marktconform moesten zijn. Zelfs wanneer dit zou betekenen dat de huurprijs hoger zou worden dan nodig was gezien de bouwkosten. Dit werd fel bestreden door de vertegenwoordigers van de woningbouwverenigingen en een groot deel van de gemeenten. Ook was het de vraag waaraan de huur van een arbeiderswoning gekoppeld moest zijn: de hoogte van het loon, of de gemiddelde huurprijs in een regio. Van Gijn koos aanvankelijk voor het laatste. Dit deed hij vanuit de gedachte dat overheidsgeld voor sociale woningbouw niet bedoeld was als loonsubsidie. Dat geld was bedoeld als stimulans om woningen te bouwen. Deze voorwaarde voor toelating wordt wel de huurprijsclausule genoemd.

Voor mensen die naar een duurdere woning moesten verhuizen omdat het krot waarin ze woonden was gesloopt werd de 'sociale achterlijkheidsbijdrage' in het leven geroepen, een soort huursubsidie.⁵⁹

2.1.3 Toegelaten verenigingen

Zo was er in 1905, tegen het einde van Kuypers kabinetstermijn, eindelijk duidelijkheid gekomen over de voorwaarden rondom de toelating. Daarop

kwamen uit alle delen van het land aanvragen binnen om 'toegelaten' te worden. Tussen 1905 en 1910 erkende de regering ongeveer honderd woningbouwverenigingen. Maar van de zeker tweehonderd negentiende-eeuwse verenigingen vroeg slechts een handvol toelating aan. De grondslag van een nieuw op te richten non-profit, door de overheid gecontroleerde vereniging bleek niet in overeenstemming te brengen met die van de oude verenigingen. Hun woningbezit ging doorgaans over in handen van de nieuwe woningbouwverenigingen.⁶⁰ Die nieuwe verenigingen vormden zich langs de lijnen van de verzuiling. De confessionelen reageerden positief op de mogelijkheden die de Woningwet bood. De ideeën die ten grondslag lagen aan de wet werden door de confessionelen namelijk gedeeld. Ingewikkelder was de positie van de sociaaldemocraten: zij hadden hun twijfels bij de overheidssteun aan de private woningbouwverenigingen omdat zij van oordeel waren dat gemeenten beter zelf de troffel ter hand konden nemen. In Amsterdam werd door de sociaaldemocraten Wibaut en Keppler handen en voeten gegeven aan deze overtuiging.

2.1.4 Ontstaan van gemeentelijke woningbedrijven

De Amsterdamse wethouder volkshuisvestingsbeleid Floor Wibaut richtte in 1915 de eerste Gemeentelijke Woningdienst op. Kort daarna ging ook in Groningen, Rotterdam en Den Haag de gemeente woningwetwoningen bouwen. Van de 25.000 woningen die in bijvoorbeeld 1920 in Nederland zijn gebouwd, werden zo'n 13.000 gerealiseerd door woningbouwverenigingen maar toch ook zo'n 8.000 door gemeenten. Omdat het nogal eens SDAP-wethouders waren die hier het voortouw in namen wordt hiervoor wel de term 'wethouderssocialisme' gebruikt.⁶¹

2.1.5 De Nationale Woningraad

Een andere sociaaldemocraat die in deze periode belangrijk was voor de Nederlandse volkshuisvesting, was Dirk Huding. Huding was onder meer bestuurslid van de *Amsterdamsche Woningraad*, een samenwerkingsverband van diverse Amsterdamse woningbouwverenigingen. In 1911 schreef Huding samen met een medebestuurder de *Handleiding voor woningbouwverenigingen*, hét standaardwerk voor verenigingsbestuurders. Het was dan ook geen wonder dat Huding betrokken raakte bij de oprichting van een woningraad waarin 'alle' woningbouwverenigingen, maar ook gemeenten in Nederland hun belangen zouden kunnen bundelen. In augustus 1913 ontstond zo de *Nationale Woningraad* (NWR) vanuit een

58
Beekers, 116.
59
Kempen B. en N. van Velzen,
*Werken aan Wonen. 75 Jaar
Nationale Woningraad*,
(Almere 1988), 50.

60
Beekers, 120.
61
Lans, J. van der en M.
Pflug (eds.), *Canon
Volkshuisvesting*,
(Amsterdam, 2016), 35.

initiatief uit 1912 van de Wildervankster P.A. Zeven. De NWR zag zichzelf als vertegenwoordigend orgaan van de woningbouwverenigingen richting de overheid. In de jaren hierna werden in het verzuilde Nederland soortgelijke belangenbehartigers opgericht door communisten, katholieken en protestanten.⁶²

2.1.6 De Eerste Wereldoorlog en het Interbellum

Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914 leidde tot een terugslag in de bouw. Er ontstonden problemen met de invoer van bouwmaterialen vanuit landen die bij de oorlog betrokken waren. En die problemen zorgden voor een prijsexplosie. Tussen 1915 en 1923 stegen de bouwkosten van woningen zo'n 300%. Ook het rentepeil steeg sterk, van 3 naar 6%. Dit leidde ertoe dat investeerders zich terugtrokken uit de private woningbouw. Er bleef de regering niets anders over dan te komen met maatregelen om de ingezakte woningbouwmarkt te stimuleren onder andere met de 'Crisisbijdrage'. In de jaren twintig daalden de bouwkosten en daarom kon in 1925 die bijdrage weer worden afgeschaft. Officiële cijfers van het rijk meldden dat er met de verschillende steunmaatregelen tussen 1915 en 1925 ongeveer 95.000 woningen zijn gebouwd.⁶³ Een grote zorg bleef het vaststellen van de huurprijzen voor sociale woningbouw.

Volgens de 'huurprijsclausule' moesten de huren marktconform zijn of ten minste kostendekkend. Maar door de crisis voldeed deze maatregel niet meer: de bouwkosten stegen en navenant stijgende huren konden de meeste mensen niet opbrengen. Maar sommige bewoners van een sociale huurwoning konden zich best een hogere huur veroorloven. Voor hen ontwierp de regering in mei 1918 een nieuwe regeling. Zij verplichtte woningcorporaties hun huren aan te passen aan de inkomens van de bewoners. De weekhuur mocht niet minder dan een zesde van het weksalaris bedragen. Dit was als het ware een vroege variant van 'subjectief' huurbeleid. Voor wat betreft de volkshuisvesting worden de jaren twintig en dertig gezien als een periode van stagnatie. Kort na de Eerste Wereldoorlog kende de sociale woningbouw een korte opleving maar daarna werd zuinigheid troef. De overheid verstrekke minder en minder leningen en zo werd het interbellum⁶⁴ een periode van kommer en kwel voor de woninghervormers.

62
Beekers, 130-131.

63
Kempen, 50-52.

64
Inter is latijn voor 'tussen' en bellum voor 'oorlog'. Het Interbellum is de periode tussen beide wereldoorlogen (1918-1940).

2.1.7 Particulier initiatief tegenover 'gemeenschapsbouw'

De woningcorporaties verkeerden in de jaren twintig in een kwetsbare positie. De regering wilde weliswaar het particulier initiatief blijven ondersteunen, maar zij stelde hardop de vraag of de semipublieke corporaties hiertoe wel gerekend konden worden. Steeds meer betrokkenen maakten het onderscheid tussen 'gemeenschapsbouw', waarmee zij het werk van gemeenten en corporaties op een hoop veegden, en 'particulier initiatief', de commerciële bouwnijverheid.⁶⁵ De grote bouwproductie had een bres geslagen in de financiën van de meeste corporaties; juist toen de bouwkosten het hoogst waren, werd er veel gebouwd. De corporaties zagen zich dan ook genooddaakt om de huren te verhogen. Leegstand en wanbetaling waren hiervan het gevolg.⁶⁶

2.1.8 Verlies van autonomie van de corporaties

Rond 1920 had de regering in het kader van de Woningwet ruim vierhonderd miljoen gulden toegezegd aan leningen en drie miljoen gulden aan subsidies uitstaan. Minister Aalberse wilde het toezicht versterken. Begin 1921 liet hij zijn inspecteurs van de directie Volksgezondheid een systematisch onderzoek uitvoeren naar de financiële huishouding van de corporaties. De conclusies waren schrikbarend. Veel administraties bleken onder de maat, fraudegevoelig of te kostbaar. Bij de bouw heerste een gebrek aan zuinigheid en ontbraken waarborgen voor de kwaliteit. Voor het onderhoud van de woningen werd vaak te weinig gereserveerd en de huren werden, ondanks alle regelgeving, vanuit bedrijfsmatig oogpunt vaak ongezond laag gehouden. De hoofdinspecteur van de directie Volksgezondheid, ir. H. Van de Kaa, stelde dat woningwetbouw niet meer mocht zijn dan een aanvullende voorziening. Hiermee gaf hij uiteraard uitdrukking aan de kantelende opvatting hierin van de regering. Het particuliere bedrijf zou in de behoefte aan woningen moeten voorzien.⁶⁷ Dit leidde al met al tot wat wel wordt gekarakteriseerd als de 'moord op de Woningwet'. In de jaren twintig stapte de regering af van grootschalige investeringen in sociale woningbouw. De stroom aan leningen en subsidies op basis van de Woningwet nam snel af. In 1920 was er nog voor een bedrag van ruim honderdvijftig miljoen leningen voor sociale woningbouw toegezegd. Zoals weergegeven in figuur 1, liep dit bedrag daarna pijlsnel terug, tot gemiddeld minder dan tien miljoen per jaar.⁶⁸

65
Beekers, 145.

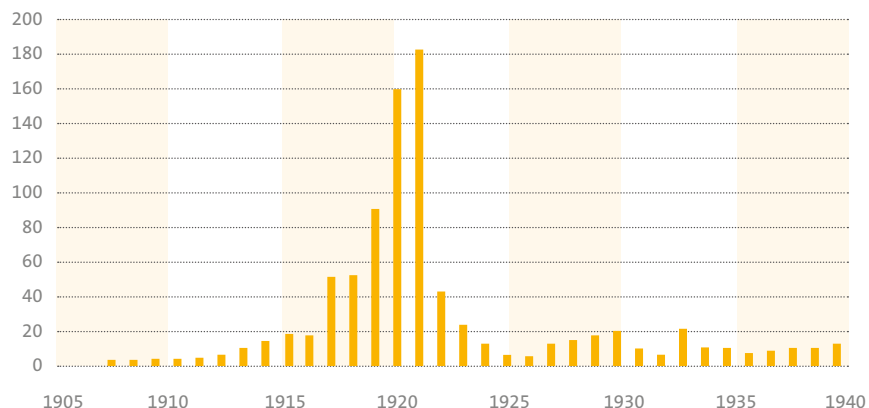
66
Toolbox Huurdersvereniging Amsterdam, 9. www.huurdersvereniging-amsterdam.nl/toolbox_ha/

67
Kempen, 53.

68
Beekers, 147.

Figuur 1

Toegezegde bedragen in miljoenen gulden voor Woningwetleningen per jaar (1902-1940)



Bron: Beekers, p. 148

In de loop van de jaren twintig krijgt de commerciële bouwnijverheid weer de wind in de zeilen. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de bouwcijfers van 1939: van de 37.000 nieuwe woningen in dat jaar zijn er nog maar 2.000 door corporaties en 1.000 door gemeentelijke woningbedrijven gebouwd. Aan het einde van de jaren twintig vond slechts een derde van alle sociale woningbouwprojecten plaats met steun van de rijksoverheid, bij het overige deel was vrijwel altijd de gemeente betrokken. Meestal financierde de gemeente zelf, en wanneer er particulier geld in het geding was gaf de gemeente meestal een rentegarantie af.

Het bestuur van de Nationale Woningraad betreunde het dat corporaties steeds vaker aan de leiband van gemeenten liepen. Secretaris Bommer constateerde tot zijn verdriet dat zij in feite 'zaakwaarneemsters voor de overheid' waren geworden.⁶⁹

2.1.9 De economische crisis van 1929

In de jaren dertig werd Nederland getroffen door de economische wereldcrisis. De waarde van de gulden maakte producten relatief duur en liet de crisis naar verhouding lang voortduren. Ook het bezuinigingsbeleid van de regering verdiepte de crisis.⁷⁰ Problemen deden zich niet voor bij de nieuwbouwproductie, wel bij de verhuur van de woningen. Anders dan tijdens de Eerste Wereldoorlog deden de crisis en werkloosheid de materiaalkosten en arbeidslonen nu dalen. Investerings in nieuwbouw werden daardoor aantrekkelijk. Maar tegelijk hadden door die werkloosheid en loonsverlagingen steeds meer huurders moeite de huur

op te brengen.⁷¹ De woningcorporaties en gemeenten probeerde huurders tegemoet te komen door huurverlagingen. De regering hielp hierin mee door de rente op rijksvoorschotten te verlagen en de looptijd te verlengen van 50 naar 75 jaar.⁷²

2.1.10 Dalende overheidsuitgaven, maar stijgende invloed

De Nederlandse overheid beperkte de volkshuisvestingsuitgaven verder. Maar daarnaast gaf zij te kennen meer grip te willen hebben op de financiële huishouding van de corporaties.⁷³

De protestantse minister van Arbeid, Handel en Nijverheid, Slotemaker de Bruïne was van mening dat de crisis om noodmaatregelen vroeg. Zonder inspraak van de sector ontwierp hij een wijziging van de Woningwet, die hij op 4 november 1933 indiende in de Kamer. Hij stelde dat 'de economische belangen van dezen tijd' een strakker centraal toezicht op de volkshuisvesting nodig maakten. Verder stelde hij dat de corporaties in zekere zin een 'publiekrechtelijk karakter' hadden gekregen en dat het daarom niet meer dan vanzelfsprekend was dat de overheid meer zeggenschap kreeg over de corporaties. De NWR noemt het jaar 1934, waarin de nieuwe wet inging, daarom een rampjaar. Van de idee van autonome, van soevereine, van kapitaalkrachtige verenigingen bleef niet veel over. Zeker ook omdat de Woningwet in 1934 bepaalde dat 80% van de batige saldi van de corporaties niet langer via henzelf konden terugvloeien in de woningbouw, maar gestort moesten worden in een gemeenschappelijk fonds, het Volkshuisvestingsfonds, beheerd door de gemeente.⁷⁴ Het gemeentebestuur mocht de gelden uit dit fonds gebruiken om tekorten op andere Woningwetcomplexen aan te vullen, huurverlaging door te voeren, en onderhoud of nieuwbouw te verrichten. Voor iedere uitgave was goedkeuring van de ministeries van Arbeid en Financiën nodig. Corporaties hadden in deze besluitvorming geen rol.⁷⁵

2.1.11 De Tweede Wereldoorlog

Tijdens de Tweede Wereldoorlog vond op het gebied van woningbouw de zogenaamde 'geruisloze doorbaak' plaats. De centrale overheid slaagde er namelijk in om de woningbouw onder controle te krijgen. Tijdens de bezetting begonnen de Duitsers de Nederlandse woningmarkt centraal te reguleren onder leiding van een Regeringscommissaris voor de Wederopbouw, J.A. Ringers. Er bestond een groot tekort aan bouwmaterialen, en als die beschikbaar kwamen bepaalde hij waar die werden ingezet. Ringers bevroor de huren, trachtte nieuwbouw te

69
Kempfen, 61.
70
Kempfen, 55.
71
Beekers, 163.

72
Kempfen, 55.
73
Beekers, 166.
74
Kempfen, 55.
75
Beekers, 168.

sturen en woonruimte te distribueren. En dit ging allemaal buiten de woningcorporaties en de gemeenten om. Het was een eerste stap op weg naar een centrale planning van de bouwproductie in Nederland die leidend zou worden in de wederopbouw na de oorlog.⁷⁶

De periode 1940 – 1945 heeft de woningvoorraad een zware slag toegebracht. Van de 2,2 miljoen woningen in Nederland werden 500.000 door de oorlogshandelingen getroffen. Tussen 10 mei 1940 en 5 mei 1945 werden ondanks alles toch nog 47.000 woningen gebouwd.⁷⁷ Afgezet tegen de door de NWR geschatte vervangings- en uitbreidingsbehoefte van zo'n 250.000 woningen een schamel aantal. De totale Nederlandse woningvoorraad was in 1945 ten opzichte van 1940 gedaald. Minister-president Schermerhorn sprak via de radio in 1945 de verwachting uit dat er gedurende 10 jaar jaarlijks 65.000 à 70.000 woningen zouden worden bijgebouwd. Dat was een gigantische opgave, want nooit eerder waren er in één jaar zoveel woningen gebouwd.⁷⁸

Tabel 1

Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1930 (eindstand x 1.000)

	Nieuwbouw	Overige toevoeging	Sloop	Saldo	Eindstand
1930	51.501	2.240	5.976	44.531	1.865
1931	50.580	2.482	6.401	43.070	1.909
1932	41.341	2.888	4.700	37.301	1.946
1933	44.425	3.140	4.103	41.626	1.987
1934	52.591	3.207	4.330	49.940	2.037
1935	45.231	5.367	4.011	42.993	2.080
1936	30.285	7.941	3.925	27.339	2.108
1937	29.119	7.220	4.887	24.977	2.133
1938	38.375	4.534	5.188	34.131	2.167
1939	36.830	4.486	5.307	32.208	2.199
1940	17.661	3.436	.	-13.061	2.186
1941	16.450	3.578	.	14.118	2.200
1942	8.355	3.428	.	6.396	2.207
1943	3.228	2.329	.	-8.030	2.198
1944	675	1.428	.	-21.476	2.177
1945	389	1.064	26.637	-27.928	2.149

Bron: Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, statline.cbs.nl

76

Groote, P. de, 'Modernisering, ondanks alles', Duijvendak, M. en B. de Vries (eds.), *Stad van het Noorden. Groningen in de twintigste eeuw*, (Assen, 2003), 171.

77

Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, statline.cbs.nl

78

Kempen, 64-68.

2.2 ONTWIKKELINGEN IN GRONINGEN EN DRENTHE 1902 - 1945

2.2.1 Toegelaten woningbouwverenigingen in Groningen en Drenthe

De *Vereniging ter bevordering van den Bouw van Werkmanswoningen* uit Leiden en de *Vereniging Volksbelangen* uit Den Haag werden als eersten op 20 juli 1904 officieel toegelaten.⁷⁹ Vanaf 1908 volgde de oprichting van toegelaten verenigingen in Groningen en Drenthe.

2.2.2 De stad Groningen

2.2.2.1 Systematisch woningonderzoek

De Woningwet die in 1901 werd aangenomen, bevatte onder meer richtlijnen voor gemeenten om de kwaliteit van huizen te verbeteren en te bewaken. Om aan de bepalingen van de wet te kunnen voldoen, is in veel gemeenten een inventarisatie gemaakt van een deel van het woningbestand door middel van een systematisch woningonderzoek.⁸⁰

In Groningen was het systematisch woningonderzoek een initiatief van het college van B&W. Nadat de gemeenteraad in 1902 had ingestemd, werd besloten dat de uitvoering moest geschieden door de juist opgerichte Raadscommissie voor de Volkshuisvesting. Deze moest daarbij samenwerken met de Gezondheidscommissie, die elke gemeente moest instellen in het kader van de Gezondheidswet. De gezondheidscommissies bestonden merendeels uit artsen, bouwkundigen en juristen. Het waren geen raadscommissies maar werden benoemd door de Commissaris van de Koningin. Ze vormden dus een onderdeel van het staatstoezicht op de volksgezondheid. Ze kregen de wettelijke plicht toe te zien op de bewoonbaarheid van huizen. Het directe effect van het woningonderzoek was dat het aantal onbewoonbaarverklaringen drastisch toenam.

Of gemeenten vervolgens haast zouden maken met krotopruijing en vervangende sociale woningbouw was enerzijds afhankelijk van financiële mogelijkheden, anderzijds van de politieke wil van gemeentebesturen. Het College in Groningen was niet erg geneigd om iets te doen met de conclusies uit het Groninger onderzoek. Pas toen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 1914 constateerde dat Groningen de enige gemeente van enige omvang was die geen maandelijkse opgaven van acties overlegde besloot het College in actie te komen.⁸¹ De sociaaldemocraten namen daarin het voortouw over van de sociaalliberalen.⁸²

79

Van der Lans, J. en M. Pflug (ed.), *Canon Volkshuisvesting*, (Amsterdam, 2016), 18.

80

Kooij, P., 'Het systematisch woningonderzoek omstreeks 1900', *Broncommentaren* 3, ('s-Gravenhage, 1997), 3, 231.

81

Duursma, J., en J. van Geest, *Door vlijt en spaarzaamheid. Met moed uit niet getoogen, Sociale woningbouw in Groningen, 1850-1994*, Groningen, 1994, 24.

82

Wedman, H., 'De ordening van de deugd', in: *Groniek, Gronings Historisch Tijdschrift*, xvi, 75 (Groningen, December 1981), 4.

2.2.2.2 Woningbouwvereniging Volkshuisvesting, Groningen

In 1903 maakte de Groninger Gezondheidscommissie in haar jaarverslag melding van het voornemen van de voorzitter van de Gezondheidscommissie jhr. mr. R. Feith om tot oprichting over te gaan van een in de Woningwet bedoelde naamloze vennootschap. Het doel van de N.V. was het “tegen lage prijzen ter beschikking stellen van woningen aan diegenen van wie de huidige woningen voor verdere bewoning ondeugdelijk worden verklaard”. De Naamloze Vennootschap heette *Volkshuisvesting*. De nv was strikt genomen niet ‘louter in het belang van de volkshuisvesting’ werkzaam, ze had aandeelhouders.

2.2.2.3 De eerste complexen

De voorzitter van de nv *Volkshuisvesting* maakt in een Buitengewone vergadering van Aandeelhouders op 15 augustus 1908 bekend dat koninklijke goedkeuring op de statuten was verkregen.⁸³ In 1909 kreeg de nv na aanvankelijke bezwaren van de conservatieve liberalen in de gemeenteraad, de toezegging voor een voorschot van f 130.000. Het geld was bestemd voor de overname van grond van industrieel Jan Evert Scholten en de aanleg van straten “achter den weg naar Bedum”.⁸⁴ Conform de Woningwet kreeg de nv in 1910 een voorschot van f 137.000 voor de bouw van 78 woningen. De plannenmakerij kon beginnen. De eerste vraag die moest worden beantwoord aan de Inspecteur van de Volksgezondheid Van Schuylenburg was voor wie er gebouwd zou gaan worden. Daarop waren twee antwoorden mogelijk. Direct bouwen voor mensen die uit onbewoonbaar verklaarde woningen kwamen. Of volgens het ‘opschuifstelsel’ bouwen voor mensen uit minder goede, maar niet onbewoonbaar verklaarde woningen. De mensen uit de onbewoonbaar verklaarde woningen konden dan doorschuiven, naar die ‘minder goede’ woningen.

Uiteindelijk werd er gekozen voor een compromis. Als doelgroep werd gekozen arbeiders met een wekelijks inkomen van minder dan f 12. En voor de huren werd een minimumprijs van f 1,50 per week vastgesteld. Dit wel op voorwaarde dat de gemiddelde huur niet onder de f 1,90 zou komen. Dit betekende dat eventueel ook de sloppenbewoners een kans maakten op zo’n nieuw te bouwen ‘Woningwetwoning’ met een ‘sociale achterlijkheidsbijdrage’. Bij huishoudelijk reglement werd vastgelegd dat wanneer iemands inkomen meer dan f 14 ging bedragen, hem de huur zou worden opgezegd.⁸⁵



Bedumerstraat hoek
Allermastraat, 1920, het
eerste complex

De woningen waren bijzonder in trek, zoals blijkt uit het jaarverslag over 1913. De nv schreef hierin “Wegens vertrek naar elders kwamen in den loop van het jaar twee der verhuurde woningen vrij. Zij konden onmiddellijk verhuurd worden aan een der 280 ingeschreven sollicitanten; het aantal dezer laatsten wordt steeds grooter.”⁸⁶ nv *Volkshuisvesting* bouwde gestaag door. In 1914 werd een terrein verworven in wat toen de Meeuwerderpolder heette. Aan de daar aangelegde H.L. Wicherstraat werden 60 woningen gerealiseerd en verhuurd voor zo’n f 2,50 per week.

Ondertussen werden meer woningbouwverenigingen ‘toegelaten’ in de stad Groningen. In 1914 de ‘Maatschappij tot Verbetering van de Woningtoestanden’ en het protestantschristelijke ‘Patrimonium’. Maar door de schaarste aan bouwmaterialen tijdens de Eerste Wereldoorlog kwam de bouw tot stilstand. Aanwezige voorraden bouwmaterialen werden tegen woekerprijzen verkocht aan het buitenland. Een kilo bouwstaal bijvoorbeeld steeg van 1914 tot 1918 in prijs van f 8 tot f 49.⁸⁷

86
Verslag der Naamloze Vennootschap Volkshuisvesting te Groningen over het jaar 1913. Archief Lefier Groningen, doos ‘Jaarverslagen 1913 - 1933’.
87
Duursma, 27.

83
Notulenboek 1908 t/m 1933 van de NV Volkshuisvesting. Archief Lefier Groningen, doos ‘Oude notulenboeken en divers historisch materiaal’.

84
Notulenboek, Volkshuisvesting.

85
Kroef, R. van der, *Woningbouwvereniging Volkshuisvesting toen nu en straks*, (Groningen, 1994), 19 - 21.



Billitonstraat, 1935



Padangstraat, Korreweg-wijk, Groningen 1920-1922

2.2.2.4 Toenemende woningnood en bouwactiviteit van gemeentewege

De woningnood nam ondertussen toe. Tussen 1870 en 1916 groeide de bevolking van de stad van 38.000 naar 84.000. De woningbouwverenigingen realiseerden in die periode 680 woningen. Ook de private woningbouw kon dit groeitempo niet bijhouden. De bevolkingsgroei vroeg een verdubbeling van de gerealiseerde woninggroei.⁸⁸

In 1916 kwam het College van Groningen zelf ook met haar eerste woningbouwplan. Al in 1908 had het SDAP-raadslid Eltjo Ruggie voorgesteld om als gemeentebestuur zelf de troffel ter hand te nemen. Het plan van 1916 betrof de bouw van 78 arbeiderswoningen achter de Billitonstraat. In de jaren daarna bouwden de Groninger corporaties en de gemeente de Indische Buurt.⁸⁹

Op 15 maart 1918 vond door *Volkshuisvesting* de aanbesteding plaats van een complex aan de noordzijde van de Bedumerstraat. Eind van dat jaar, begin 1919 werden 64 woningen opgeleverd. En gelijk was er een nieuw en veel groter project: 182 woningen rond de Sumatralaan. Met dit complex verloochende *Volkshuisvesting* de eigen principes een beetje door

wat luxere woningen met hogere huren te bouwen.⁹⁰ In het jaarverslag over 1921 valt te lezen dat alle 182 woningen wel tegen het eind van het jaar waren verhuurd maar dat de ervaring heeft geleerd dat ‘aan een eenvoudiger type van woningen [...] door tal van werklieden de voorkeur wordt geschonken’.⁹¹

In 1920 werden *Samenwerking* en *De Voorzorg*, voortgekomen uit de protestantchristelijke arbeidersbeweging, opgericht. Twee woningbouwverenigingen die later zouden opgaan in *Volkshuisvesting*.⁹²

Dat er ondanks alle inspanningen nog steeds werk aan de winkel was, blijkt uit het ‘Rapport inzake de huisvesting van krotbewoners’. Daarin lezen we: “Opvallend hoog is het aantal één- en tweekamerwoningen, in 1929 nog ruim 30% van het totaal aantal woningen”.⁹³

2.2.2.5 Stichting Centraal Woningbeheer

Het woningbestand in Groningen groeide van 18.500 woningen in 1919 tot 26.500 in 1933. De corporaties bouwden in die periode gezamenlijk 5.000 woningen. De particuliere sector, sinds de jaren twintig weer opgeleefd, bouwde er 2.000. De gemeente zelf zo’n 1.000. Om deze taak

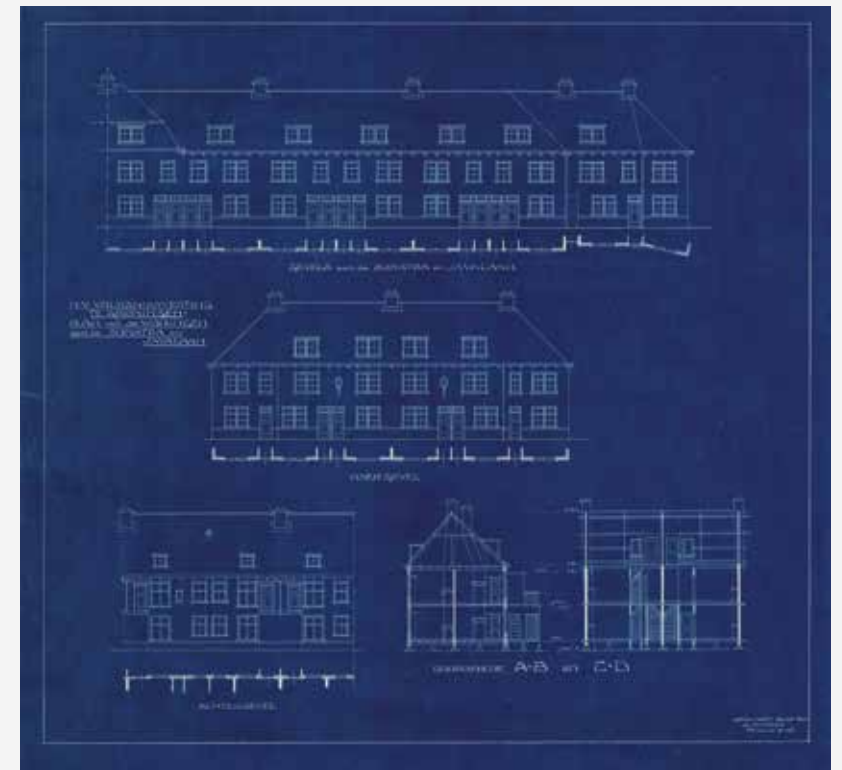
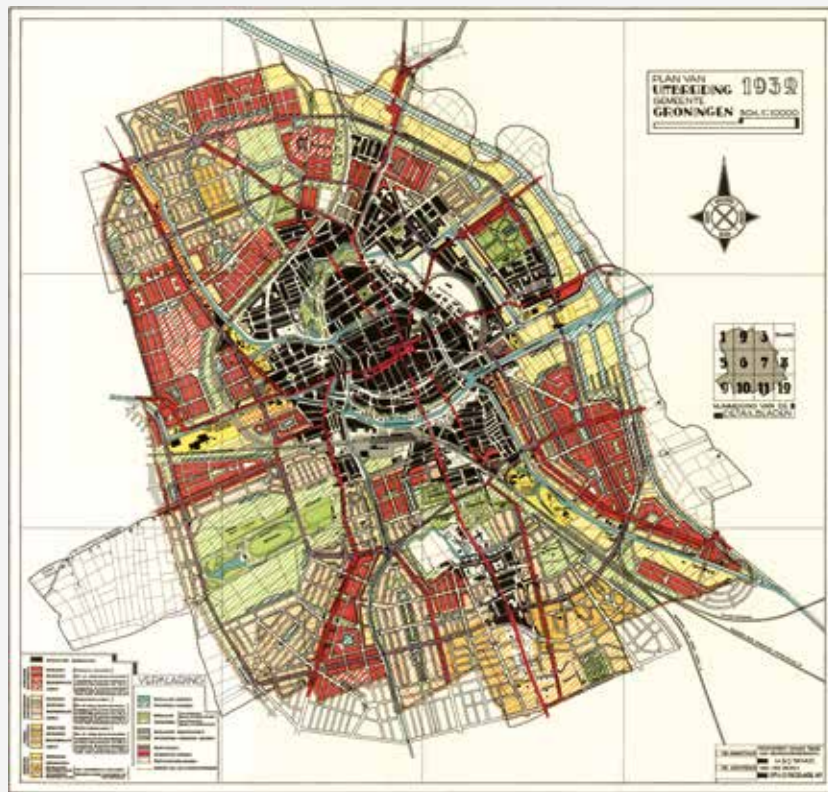
88 Kooij, P., ‘Sociale woningbouw in Groningen 1863-1940-een globaal overzicht’, *Groniek, Gronings Historisch Tijdschrift*, Groningen, xvi, 75, (December, 1981), 40.
89 Duursma, 33.

90 Kroef, 25.

91 Verslag der Naamloze Vennootschap Volkshuisvesting te Groningen over het jaar 1921. Archief Lefier Groningen, doos ‘Jaarverslagen 1913 - 1933’.

92 Kroef, 26.

93 Nederlands instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, Nationale Woningraad, *Rapport inzake de huisvesting van krotbewoners*, (Amsterdam, 1932), 21.



goed uit te kunnen voeren werd door de gemeente in 1924 de stichting Centraal Woningbeheer (CBW) opgericht. De stedenbouwkundige uitbreidingsplannen kwamen van de directeur van Gemeentewerken J.A. Mulock Houwer en later zijn opvolger H.P.J Schut en de tijdelijk aangetrokken architect en stedenbouwkundige H.P. Berlage.⁹⁴

Het plan dat Berlage in 1932 opstelde voorzag in een uitbreiding van Groningen als doorvoerstad voor goederen vanuit de Randstad naar Duitsland. De visie van Berlage die aan zijn plannen ten grondslag lag was dat wijken in principe eenheden op zichzelf moesten zijn met passende voorzieningen. Vertegenwoordiging uit alle sociale lagen was voor hem daarbij een garantie voor stabiliteit in een wijk. Echter, tegen de tijd dat het plan zou worden vastgesteld was met Duitsland ondertussen een oorlog uitgebroken. Van een doorvoerfunctie kon geen sprake meer zijn.⁹⁵

2.2.2.6 Bevolkingsgroei maar leegstand in de jaren dertig

In de jaren van 1930 tot 1939 bleef de bevolking van de stad Groningen groeien. Het waren zelfs de tien jaren met de sterkste groei van de

96 Groote, P. de, 'Modernisering, ondanks alles', Duijvendak, M. en B. de Vries (eds.), *Stad van het Noorden. Groningen in de twintigste eeuw*, (Assen, 2003), 164.

97 Groote, 170.

98 Verslag der Naamloze Vennootschap Volkshuisvesting te Groningen over het jaar 1930. Archief Lefier Groningen, doos 'Jaarverslagen 1913 - 1933'.

99 Verslag der Naamloze Vennootschap Volkshuisvesting te Groningen over het jaar 1933. Archief Lefier Groningen, doos 'Jaarverslagen 1913 - 1933'.

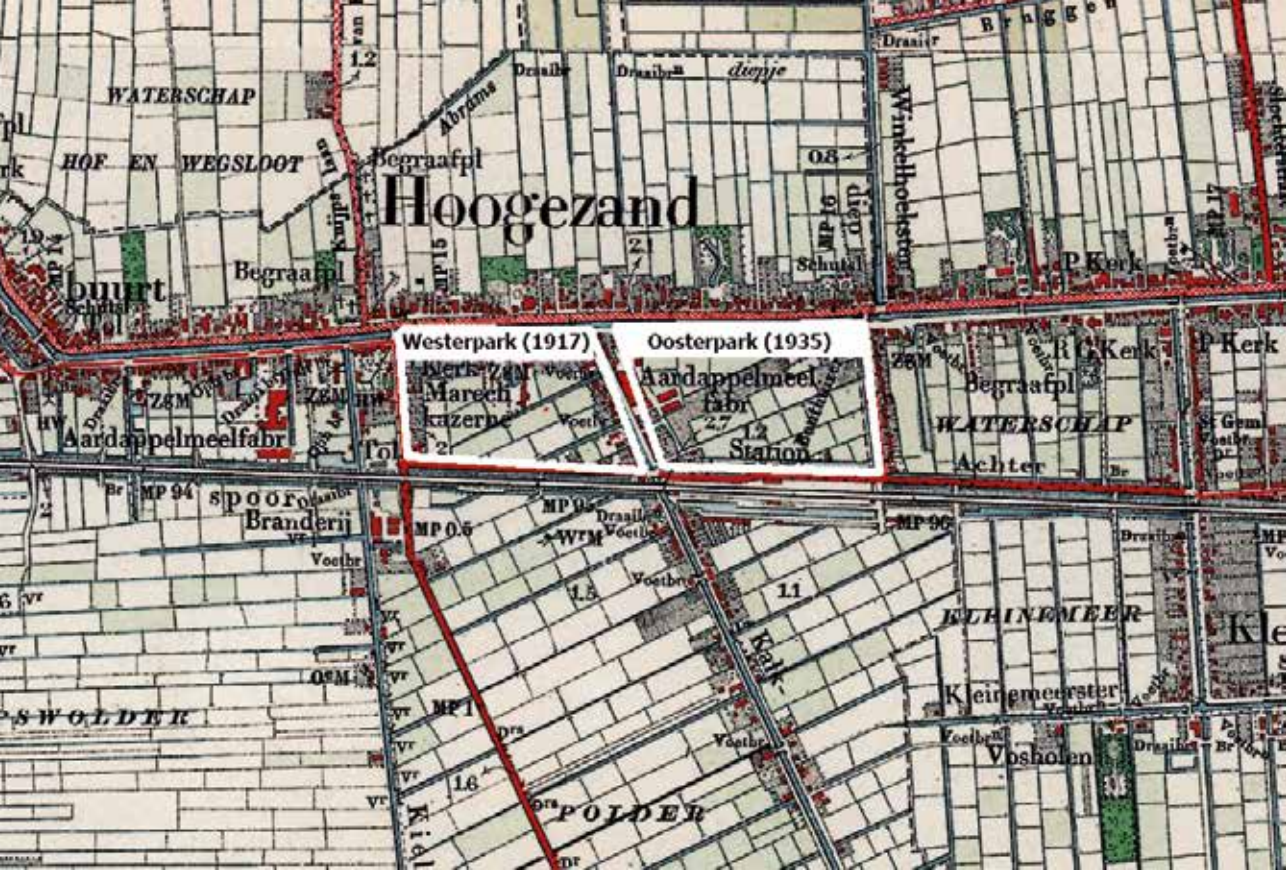
100 Kempen B. en N. van Velzen, *Werken aan Wonen. 75 Jaar Nationale Woningraad*, (Almere 1988), 55.

twintigste eeuw. Dit werd vooral veroorzaakt doordat minder mensen wegtrokken omdat door de crisis ook elders geen emplooi kon worden gevonden.⁹⁶ In deze tien jaren voor de Tweede Wereldoorlog werd er vooral doorgebouwd aan de wijken waarmee men daarvoor was begonnen: de Oosterparkwijk, Korrewegwijk, de Oost-Indische Buurt, Schildersbuurt, Zeeheldenbuurt, Grunobuurt en Helpman Zuid.⁹⁷

Volkshuisvesting had het in deze jaren door de dalende lonen moeilijk met de verhuur van woningen en met de vaststelling van huren. Voor sommige panden werd de huur met wel een gulden per week verlaagd.⁹⁸ Maar toch werd jaar op jaar de leegstand groter. In 1933 bedroeg die liefst 866 huurweken. Daarop was de conclusie niet dat de nv zelf nog iets zou moeten ondernemen, maar "Wij wachten met belangstelling af, welke maatregelen van Rijksweg genomen zullen worden".⁹⁹ Zoals vermeld sprong de regering bij door de rente op rijksvoorschotten te verlagen en de looptijd te verlengen van 50 naar 75 jaar.¹⁰⁰

Net als andere corporaties richtte *Volkshuisvesting* zich in de jaren 30 ook op het 'stimuleren van het buurtleven'. In veel wijken werden buurtverenigingen opgericht om het saamhorigheidsgevoel te stimuleren,

94 Duursma, 35.
95 Duursma, 36.



< Kaart Hoogezand-Sappemeer 1914



> Aandeel met het nummer 1 van tien gulden in de vereniging Volksbelang van Burgemeester Van Roijen

er werden speeltuintjes aangelegd en bijdragen gedaan aan het organiseren van een Sinterklaasfeest.¹⁰¹

2.2.2.7 Tweede Wereldoorlog

Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam de bouw van woningen in heel Nederland goeddeels tot stilstand. Gelukkig had Groningen in 1940 niet te lijden onder grootschalige verwoestingen. Administrateur Molenberg van de N.V. *Volkshuisvesting* voorzag al vroeg het ontstaan van schaarste aan bouwmaterialen. Daarom zorgde hij er zowel in 1938 als 1939 voor, in overleg met de secretaris, dat er bouwmaterialen werden aangeschaft om noodzakelijke reparaties te kunnen uitvoeren. Er werd in het eerste oorlogsjaar druk geschilderd, maar alle bouwplannen moesten worden bevroren. Mee op initiatief van de gemeente Groningen fuseerden in de loop van 1941 en '42 een vijftal Groninger woningbouwstichtingen. Er kwam een fusieorganisatie onder de naam 'Volkshuisvesting' tot stand met een bezit van 1196 woningen die pas na 1945 officieel werd bevestigd. *Volkshuisvesting* bracht 502 woningen in, *Samenwerking* 406, *Ons Belang* 195, *De Voorzorg* 66 en *Groningsche Woningbouw/Tuinstad* 27 woningen.¹⁰²

101 Duursma, 44.
102 Kroef, 31-33.

2.2.3 Hoogezand-Sappemeer

De komst van een spoorlijn in 1868 was voor Hoogezand een belangrijk moment in de geschiedenis van de ruimtelijke ordening. De focus van het vervoer verplaatste zich van het oude diep, tegenwoordig de Hoofdstraat, naar de zuidelijker gelegen spoorweg. Lintbebouwing langs het diep had Hoogezand altijd gekenmerkt. Vanaf 1910 werd de zone tussen het oude diep en spoorweg planmatig in twee fases ingevuld. Inspecteur Van Schuylenburg was van mening dat in 1911 de bevolkingsaanwas in Hoogezand dusdanig was dat Hoogezand zou moeten gaan voldoen aan de in de Woningwet gestelde eisen. Er moest een plan van uitbreiding worden opgesteld.¹⁰³ Vanaf 1914, respectievelijk 1917 werd de Kalkwijksterdsweg en het Westerpark bebouwd. In 1935 werd een begin gemaakt met de wijk Oosterpark.

2.2.3.1 *Volksbelang* Hoogezand-Sappemeer en de eerste projecten

Het is nauwelijks toeval te noemen dat in hetzelfde jaar dat de gemeente een plan van uitbreiding moest opstellen de woningbouwvereniging *Volksbelang* werd opgericht. Op 9-11-1911 om precies te zijn.¹⁰⁴

103 Broek, J. van den, e.a., 375 jaar Hoogezand en Sappemeer, (Bedum, 2003), 244.
104 Edzes, M. en R. Koppejan, '80 Jaar Volksbelang 1911-1991 Sociale woningbouw in Hoogezand-Sappemeer', *Volksbelangrijk*, 10e jaargang nr. 2, (Hoogezand, 1991), 3.

Aan den Raad der gemeente HOOGEZAND.

Geeft met verschuldigten eerbâed te kennen: de Vereeniging "Volksbelang", gevestigd te Hoogezand, goedgekeurd by Koninklyk besluit van 30 December 1911 no.77 en toegelaten als Vereeniging, uitsluitend werkzaam in het belang van verbetering der Volkshuisvesting by Koninklyk besluit van 29 Februari 1912 no.24; dat in de algemeene vergadering der Vereeniging, gehouden op 31 Mei 1912, ten einde uitvoering te kunnen geven aan hare plannen, besloten is tot het stichten van 12 dubbele arbeiderswoningen, op de terreinen gelegen ter weerszyden van den Kalkwyksterdwarsweg, aangekocht van de gemeente Hoogezand, ingevolgè besluit Uwer vergadering d.d.11 Juni 1912 no.81, gewyzigd by besluit d.d.14 November 1912 no.15j, respectievelyk goedgekeurd door h. h. Gedeputeerde Staten d.d.20 Juni no.24 2e afd. en 21 November 1912 no.86 2e afd.; dat de stichtingskosten dezer woningen, met inbegrip van de kosten tot aankoop van het geheele terrein, zyn ge-



Schrijven van de vereniging *Volksbelang* aan de Raad van Hoogezand

Gemeente, inspecteur van de Volksgezondheid Schuylenburg en *Volksbelang* maakten plannen voor de bebouwing van een gebied tussen Winschoterdiep zz, Kielsterstraatweg, Parallelweg, Stationstoegangsweg en de Stationsstraat te Sappemeer. Er werd gedacht aan een gefaseerd uitbreidingsplan in de vorm van een tuindorp of parkwijk. Tevens werd een gebied ten zuiden van de spoorlijn aangewezen als gebied voor woningwetbouw. Dit gebied, langs de tegenwoordige Nieuweweg, werd als eerste aangepakt. Maar het kostte aanvankelijk veel moeite en tijd om een geschikt woningtype te kiezen zo valt te lezen in het jaarverslag van *Volksbelang* over 1913.¹⁰⁵ De voorstellen van bouwkundigen van de gemeente werden steeds afgekeurd door Inspecteur Schuylenburg. Tenslotte bracht een door hem voorgestelde competitie tussen drie externe architecten uitkomst en kon er met de bouw worden begonnen. Het ging om "[...] 2 maal 6 dubbele woningen, gelegen ter weerszyden van den Kalkwyksterdwarsweg"¹⁰⁶ waarvoor een voorschot op basis van de Woningwet van f 53.000 door de gemeente werd verleend. Halverwege 1914 werd de laatste hand gelegd aan het schilderwerk en verzucht het bestuur "In het afgelopen jaar kon eindelyk na een bestaan van 2 jaar met den bouw van arbeiderswoningen een aanvang worden gemaakt."

¹⁰⁵ Verslag van de Werkzaamheden van het Bestuur der Vereeniging "Volksbelang" te Hoogezand over 1913. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024 (*Volksbelang* doos 1).
¹⁰⁶ De huidige Nieuweweg.

De eerste huizen die de Vereniging *Volksbelang* in 1913/1914 bouwde aan de Kalkwijksterdwarsweg

¹⁰⁷ *Volksbelang*rijk, 3.
¹⁰⁸ Jaarverslag *Volksbelang* 1 mei 1919-1 mei 1920. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

Volksbelang bleef de jaren daarop, mede ook door de crisisbijdrage van het Rijk, aan de Kalkwijksterdwarsweg woningen bij bouwen. In juni 1918 bezat *Volksbelang* daar al 60 woningen. De huur van de woningen deed f 2,- tot f 2,50 per week. In Sappemeer werd in datzelfde laatste oorlogsjaar de *Woningstichting Sappemeer* opgericht op 19 juni. Na de samenvoeging van Hoogezand en Sappemeer in 1949 fuseerden in 1952 *Volksbelang* en de *Woningstichting Sappemeer*.¹⁰⁷

Het aantal woningen aan de Kalkwijksterdwarsweg was in 1920 opgelopen tot 106 en in het jaarverslag over de periode 1 mei 1919 tot 1 mei 1920 spreekt het bestuur van *Volksbelang* zijn voldoening uit "opnieuw een steentje [te] hebben bygedragen aan de verbetering der Volkshuisvesting in onze gemeente". Ook waren in het complex twee winkelpanden gebouwd. In hetzelfde jaarverslag werd ook met schrik melding gemaakt van het feit dat 'de Minister' had geschreven dat de huren volgend jaar moesten worden opgetrokken tot 1/6e of 1/7e deel van het inkomen van de huurder en minimaal op een niveau moest komen dat 60% van de uitgaven dekt.¹⁰⁸



<

Westerpark Hogeveen
1922-25

<

Van Roijenstraat, 1922-1925



2.2.3.2 Sociaaleconomische situatie

Hoewel er in Hogeveen sprake was van woningnood, was de bevolkingsaanwas in de Groninger veenkoloniën duidelijk minder groot dan elders. Reden hiervoor was dat veel mensen vanaf het platteland naar elders vertrokken op zoek naar werk. Het totaal aantal inwoners van Nederland nam in de periode 1870 – 1940 toe met 190%. De provincie Groningen met 125%, Wildervank met 70%, Nieuwe Pekela met 30%, Hogeveen met 100%, Sappemeer met 115% en Muntendam met 80%. De veenkoloniën in totaal hadden een zogenoemd vertrekoverschot van 30.000 mensen tussen 1870 en 1940.¹⁰⁹ Werkgelegenheid voor landarbeiders liep door de mechanisatie sterk terug en waar geen vervangende werkgelegenheid ontstond door industrialisatie trokken mensen weg.¹¹⁰ Hogeveen en Sappemeer konden mensen aan zich blijven binden. Weliswaar minder dan gemiddeld in de provincie, maar meer dan de rest van de Veenkoloniën. Hogeveen geeft wat werkgelegenheid betreft dan ook een gunstiger beeld dankzij de '[...] opbloei in den bouw van kustvaartuigen'.¹¹¹ Maar ook de aardappelmeelindustrie bracht werkgelegenheid. In 1919 verenigden zich 16 coöperaties tot Aardappelmeel Verkoop Bureau (AVB, later AVEBE) met kantoor in het woonhuis van Daniël Edzes in Sappemeer. De particuliere fabrieken kwamen uiteindelijk in handen van het W.A. Scholtenconcern. Ook in de strokartonindustrie vonden mensen werk. Hooites-Beukema, wederom W.A. Scholten en F.F. Beukema stichtten fabrieken aan de Kalkwijk, in Sappemeer en in Martenshoek.¹¹²

¹⁰⁹ Hofstee, E.W., *Socialeconomische problemen der Groninger Veenkoloniën*, (Assen, 1943), 9-10.

¹¹⁰ Frieswijk, J., *Om een beter leven. Land- en veenarbeiders in het noorden van Nederland 1850-1914*, Proefschrift R.U. Groningen, (Leeuwarden, 1989), 218.

¹¹¹ Hofstee, 13.

¹¹² Vos, K.J., *Hogeveen en Sappemeer in de voorbije eeuw*, Hogeveen-Sappemeer, 1999, 37.

¹¹³ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1920-1 mei 1921. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

2.2.3.3 Woningbouw in de jaren twintig

De gemeente ontwikkelde plannen voor een open bebouwing, met hoogstens dubbele woningen voor wat werd aangeduid als een Westerpark en een Oosterpark. Het stratenpatroon had veel gebogen lijntjes met pleintjes op de kruispunten daarvan. Het Westerpark werd vanaf 1917 aangepakt. Het Oosterpark moest wachten tot 1930, ook door bezwaarprocedures van een aanpalend scheepvaartbedrijf dat zijn ruimte tot groei beperkt zag worden. Ondertussen was *Volksbelang* in 1920 begonnen met het bouwen van 3 dubbele woningen aan de Parallelweg en 12 dubbele woningen aan de Van Roijenstraat. Voor dit complex werd niet de gestelde eis van de minister gehaald dat de huren 60% van de uitgaven moesten dekken. *Volksbelang* kwam slechts tot een dekking van 48% en moest uit andere bronnen bijpassen.¹¹³



<
Bouwtekening
woningen Meesterslaan,
Bouwvereniging
Volksbelang Hoogezand

>
Notulenboek Vereniging
Volksbelang, Lijst met
huurachterstanden, 1924.
(Wisselende bedragen per
huishouding van 2 tot wel
25 weken huurachterstand)

Nicolaas Ruijs	"	33.25
R. Bijl	"	31.50
P. Kalk	"	105.50
W. Mulder	"	19.50
J. Wildriks	"	64.50
Ab. v/d Wierde	"	33.60
Geert Kainig	"	22.-
Van Roijenstraat		
J. Borgers	"	42.50
H. Althuis	"	68.40
Meesterslaan.		
J. Veld	"	40.-
J. W. Klaarling	"	130.50
B. A. Klein	"	42.-
H. B. Voorn	"	31.25
Voort lullen & in gelede permen een eene eene onder gevecht.		
Jan Druze	"	12.-
A. Meijer	"	16.-
H. Zuur	"	14.00
Jelle Vuurman	"	12.60
P. Puntlinga	"	7.-
Kl. Meijer & Reijnders	"	40.-
H. Baster	"	34.20
B. Bulder	"	34.50

2.2.3.4 Huurverhogingen, -achterstanden en een bouwstop

In de notulen van de bestuursvergadering van 31 maart 1922 van *Volksbelang* werd onder andere de achterstand in het innen van de huren besproken. Die was op dat moment opgelopen tot f 1582,80 verdeeld over 47 huurders.¹¹⁴ In 1922 luidde het bestuur van *Volksbelang* daarover de noodklok. Immers, het percentage van de exploitatie dat gedekt moest worden uit de huren was van 50%, via 60, 70 en 75% inmiddels bij rijksvoorschrift opgelopen tot 80%. Gegeven de dalende lonen en de stijgende werkloosheid achtte het bestuur dat ten ene male onmogelijk. Hierdoor werd het dus onmogelijk om nog nieuwe woningen te bouwen naast de 146 die de Vereniging tot nu toe had gebouwd. Dat waren er aan de Kalkwyksterdwarweg 82, aan de Van Roijenstraat 44, aan de Parallelweg 6 en aan de Meesterslaan 14.

En hoe moeilijk de huurders het ook hadden, de minister had voorgeschreven dat de huren moeten worden verhoogd. Daarom gingen de huren van de goedkoopste woningen van de Kalkwyksterdwarweg omhoog van f 2,75 naar f 4,00 per week, die van f 3,00 naar f 3,50 enzovoorts.¹¹⁵ Een jaar later berichtte het bestuur dat er een huurachterstand was ontstaan van

bijna 900 gulden maar dat er niet was overgegaan tot uitzettingen. Het middel van uitzetting werd echter niet uitgesloten, immers "[...] onze vereniging is nu een keer geen philanthropische instelling. Wij hebben financiële verplichtingen jegens het Ryk en gemeente (...)".¹¹⁶ Gebouwd werd er voorlopig niet en de huurachterstand bleef op zo'n 1500 gulden steken eind 1924. Nogal wat huurders konden de gevraagde huren onmogelijk opbrengen door werkloosheid of anderszins.¹¹⁷

2.2.3.5 Nieuwe bouwplannen

Na vijf jaren van relatieve stilte werden in 1926 voor het eerst sinds 5 jaren weer bouwplannen gemaakt. Zes dubbele, eenvoudige arbeiderswoningen waren voorzien aan de Borgweg en drie aan de Van Roijenstraat. De complexen werden gebouwd als compensatie voor de afbraak van 18 krotwoningen en het Rijk en de gemeente gaven een huurgarantie van f 25,- per woning per jaar. De bouwkosten zouden uitkomen op 2000 gulden per woning. Dat betekende dat er huren van tussen de f 2,30 en f 2,70 gevraagd zouden kunnen worden. Daarmee was het bestuur eindelijk geslaagd in een eerder voornemen om goedkoper te kunnen gaan bouwen en verhuren.

¹¹⁴ Notulenboek Vereniging Volksbelang, 42. Archief Lefier Hoogezand.

¹¹⁵ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1921-1 mei 1922. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

¹¹⁶ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1922-1 mei 1923. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

¹¹⁷ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1923-1 mei 1924. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.



Borgweg, zes dubbele woningen

2.2.3.6 Hygiëne en de Hoogezandster wijkzuster

De nieuw te bouwen woningen aan de Borgweg en de Van Roijenstraat werden door middel van het zogenoemde opschuivingsstelsel toegewezen. Wel werden "De gezinnen, die daarvoor in aanmerking kwamen, [...] vooraf door de goede zorgen van wijkzuster Van Leeuwen, flink gereinigd en met permissie onder de wandluizen weggehaald, zodat zij van vreemde smetten vrij hun nieuwe tehuis konden betrekken."¹¹⁸ Woningbouwvereniging *Volksbelang* deed net als bijna alle andere corporaties in Nederland aan woninginspectie. In ieder jaarverslag werd daar ook minimaal één opmerking aan gewijd. "Over het algemeen liet ook nu weer de bewoning – enkelijke gezinnen uitgezonderd – niets te wensen over", heette het dan.¹¹⁹

2.2.3.7 Door de crisis

De jaarverslagen van Volkshuisvesting volgden bijna steeds een vast stramien. De te hoge huren met de daardoor veroorzaakte huurachterstanden waren onderwerp nummer een. Het onderhouden maar niet kunnen uitbreiden van het woningbezit was nummer twee en de doorgaans goede bewoning nummer drie.¹²⁰

¹¹⁸ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1925-1 mei 1926. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

¹¹⁹ Jaarverslagen Volksbelang. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

¹²⁰ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1929-1 mei 1930. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

N.V. "Volksbelang", Hoogezand. BALANS PER 2 JUNI 1939.

Gebouwen	24	Won.	Complex	A	f.	44.310,77 $\frac{1}{2}$
"	24	"	"	B	"	69.885,94
"	12	"	"	C	"	50.374,38 $\frac{1}{2}$
"	10	"	"	D	"	47.461,26
"	12	"	"	E	"	65.159,42 $\frac{1}{2}$
"	24	"	"	F	"	150.112,39
"	6	"	"	G	"	40.853,07
"	34	"	"	H	"	197.472,46
Inventaris					"	255,10
Sluitrekening complexen I en J					"	2.235,64
Te vorderen Bijdragen 1938/1939					"	14.744,84
Te vorderen Huur					"	519,55
Deposito U/G (geïnvesteerd complexen I en J)					"	37.044,88
Bankrekening					"	1.305,48
Fonds onderhoud en herstel complex D				D	"	187,76
"	"	"	"	G	"	861,53
Verliessaldo complex D					"	54,61
"	"	"	"	F	"	311,28
"	"	"	"	H	"	154,35

Balans per 2 juni 1939 van Volksbelang

¹²¹ Jaarverslag Volksbelang 1 mei 1930-1 mei 1935. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.

Het bestuur zag al jaren de noodzaak in van huurverlagingen vanwege de scheefgroei tussen stijgende huren en dalende lonen. Het kwam er eindelijk van in de loop van 1934 toen de regering de looptijd van de rijksvoorschotten had verlengd van 50 naar 75 jaar. Daardoor kwam er 3.500 gulden ruimte op jaarbasis in de begroting van *Volksbelang*. Huren van f 4 tot f 4,50 daalden in december 1934 naar f 3,50 tot f 4 met terugwerkende kracht tot mei. Waar nodig werd dit verrekend met bestaande huurachterstanden.¹²¹

In 1935 deed de directeur-generaal van de Volksgezondheid vanwege de slechte economische toestand een verzoek uitgaan om onderzoek te doen naar de hoogte van de huren in relatie tot het inkomen van een gezin. Voor de huurders van *Volksbelang* leidde dit in 1936 tot een tweede kleine huurverlaging. De huurverlagingen van 1934 en 1936 hadden een gunstig effect op de verhuurbaarheid van de woningen en de huurachterstanden. Van leegstand was in 1936 geen sprake meer en naast stromend water werden alle woningen aangesloten op ofwel gas of elektriciteit.

In 1934 bedroeg de huurachterstand nog 3000 gulden. Maar in 1939 staat er op de balans nog slechts zo'n 500 gulden open op een balanstotaal van f 723.304,72 $\frac{1}{2}$.

2.2.3.8 De Tweede Wereldoorlog

In de eerste twee jaarverslagen van *Volksbelang* na het uitbreken van de oorlog werd geen woord direct aan de oorlog gewijd.¹²² Maar vanaf 1942 werd duidelijk dat de oorlog tot problemen had geleid en werd er zelfs al vooruitgekeken naar de periode van na de oorlog. Het bestuur schreef: “In verband met de oorlogsomstandigheden, eendeels door stijging- en schaarste de bouwmaterialen, later gevolgd door algeheele stopzetting van nieuwbouw, is er een nijpend tekort ontstaan aan woningen. [...]”. Onderhoud, de voornaamste taak van *Volksbelang* sinds 1930, kwam blijkens het verslag over 1942/43 vanaf toen ook in het gedrang. “Gebrek aan bouwmaterialen, verfstoffen enz. was oorzaak, dat wij ons wat het onderhoud betreft, beperkingen moesten opleggen, waardoor meteen het lage bedrag aan onderhoud wordt verklaard”.¹²³

In 1943 werd *Volksbelang* wel heel direct geconfronteerd met de oorlogssituatie. Voorzitter, tevens burgemeester, Tuin werd namelijk begin 1943 in gijzeling genomen en overgebracht naar een kamp in Sint-Michielsgestel omdat hij onvoldoende zou hebben meegewerkt met de bezetter.¹²⁴ Direct probeerde de Duitse bezetter meer grip te krijgen op *Volksbelang*. In de bestuursvergadering van 1 februari 1943 meldt penningmeester Alons dat hij is uitgenodigd om ten gemeentehuize te verschijnen voor de waarnemend nsb-burgemeester Spoelstra en de gemeentesecretaris. Hem werd verzocht de boeken mee te nemen over de 25 ‘eigen bouw’ woningen van de vereniging uit 1926 die niet met Woningwet gelden zijn gebouwd om te kijken wat er met een eventuele winst uit dit eigendom gebeurde. Hij gaf daarop te kennen dit niet te kunnen doen zonder machtiging van het voltallige bestuur. Het bestuur stelde daarop ter vergadering voor de burgemeester te laten weten dat de boeken konden worden ingezien, maar enkel ten huize van de penningmeester.¹²⁵ Hiermee leek de zaak afgedaan, er werd in latere verslagen niet meer op teruggekomen.

2.2.4 Borger

De gemeente Borger, bestond rond 1900 uit het zanddorp Borger en verderop, voorbij Buinen, de voormalige veenkolonie Nieuw-Buinen. Daar woonde meer dan 50% van de inwoners van de gemeente. Na het wegvallen van de veenarbeid vond ongeveer de helft van hen werk in de glasfabrieken. Glasfabrikanten zoals Bakker hadden veel arbeiders nodig en werden af en toe door de gemeente aangeschreven niet meer mensen naar Nieuw-Buinen te halen dan waarvoor woningen beschikbaar waren. De woonomstandigheden waren vaak bedroevend.



Glasfabrieken Buinermond, ansichtkaart 1910

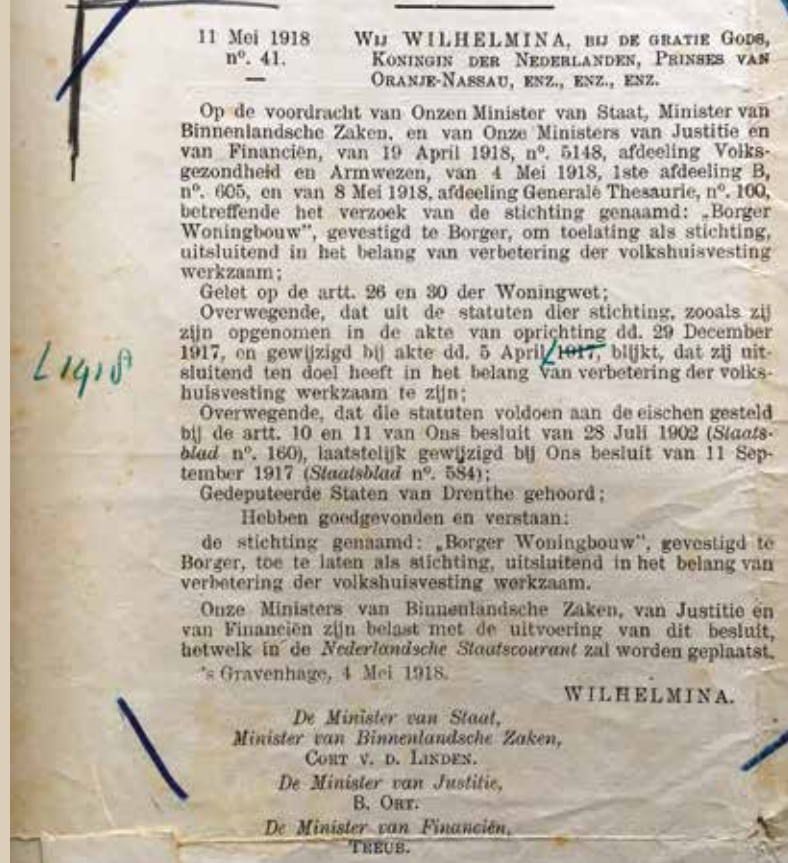
Op grond van de Woningwet en Gezondheidswet stelde de gemeente Borger samen met de omringende gemeenten een Gezondheidscommissie in die onderzoek moest doen naar de aard van de woonomstandigheden. Gemeentesecretaris Tiesing schrijft daarover in een verslag van de commissievergadering van 1903: “Behalve dat de woning geen weerstand biedt tegen koude, regen enzovoort, zijn er geen bedden aanwezig, zoodat man, vrouw en vijf kinderen er op den natten vloer op wat stroo slapen”.¹²⁶ Op basis van zulke inventarisaties en discussies schreef de gemeente Borger in 1904 een Bouwverordening die zij volgens de Woningwet moest opstellen. Vastgelegd werd dat bestaande bouw in heide- en veengebieden 14,7 vierkante meter mocht zijn, maar dat nieuw te bouwen woningen een minimumoppervlakte van 30 vierkante meters zouden moeten krijgen.¹²⁷

2.2.4.1 Stichting Borger Woningbouw

In juli 1917 werden de statuten van “eene stichting, genaamd: Borger-Woningbouw” ondertekend door Inspecteur van de Volksgezondheid Schuylenburg en de gemeentesecretaris van Borger. Voor de oprichting van de stichting was “een bedrag van 10 gulden afgezonderd door de comparanten”. Dit waren, glasfabrikant Bakker (Nieuw-Buinen),

¹²² Jaarverslag *Volksbelang* 2 juni 1940-2 juni 1941. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.
¹²³ Jaarverslagen *Volksbelang* 2 juni 1941-2 juni 1944. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos 02-024.
¹²⁴ Broek, 210.
¹²⁵ Notulenboek Vereniging *Volksbelang*, 169. Archief Lefier Hoogezand.

¹²⁶ Boivin, B. en M. Hiemink, *Tachtig jaar onder de pannen, Impressies uit de geschiedenis van de Stichting Borger Woningbouw (1918-1998)*, (Borger, 1998), 11.
¹²⁷ Boivin, 10 - 13.



Nederlandse Staatscourant
van 27 mei 1918

brievengaarder Meijering (Buinen), gemeenteontvanger Van Engen (Nieuw-Buinen), onderwijzer Bakker (Buinerveen), glasblazer Boekhoud (Nieuw-Buinen), rijksveearts Van Bergen (Borger) en onderwijzer Van Engen (Borger).¹²⁸

Na nog een kleine aanpassing in de stichtingsacte werd de Stichting Borger Woningbouw (SBW) per Koninklijk besluit van 11 mei 1918 toegelaten omdat bleek dat zij (...) uitsluitend ten doel heeft in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam te zijn’.

In het eerste bestuur van de SBW namen met instemming van inspecteur Schuylenburg drie raadsleden zitting: SDAP-wethouder Petersen en de raadsleden Nijenhuis en Pott.

2.2.4.2 Wind in de rug

Het bestuur ging voortvarend te werk. Ze had de wind in de rug omdat de grootste woningwetleningen van het rijk juist in de jaren 1918 – 1921 werden toegekend.¹²⁹ Nog voorafgaand aan de publicatie van de oprichting van de nieuwe stichting in de Staatscourant was de eerste grond al aangekocht. En nog voor de zomer van 1918 werd begonnen

Molenstraat, Borger

met de bouw van de eerste tien woningen. Voor een rijksvoorschot van f 55.900 werden tien woningen gebouwd. Vijf aan het Noorderdiep in Nieuw-Buinen, drie bij de Schoolstraat in Buinen en twee aan de Molenstraat in Borger.¹³⁰

Voor wat betreft de hoogte van de huren werd door het ministerie een richtlijn gegeven, gebaseerd op de hoogte van de rijksvoorschotten. Over 1920 moest een woning van de SBW minimaal f 179,50 op jaarbasis aan huur opbrengen. De lijst met kandidaat-huurders die via de gemeente aan het ministerie werd gestuurd liet zien dat de jaarinkomens van de huurders lagen tussen de f 600 en f 1300 per jaar.¹³¹ Kort na de bouw van de eerste tien woningen realiseerde de SBW in totaal nog achttien woningen. Negen in Borger, drie in Buinen en zes in Nieuw-Buinen. Eén daarvan werd in 1920 gebouwd, de overige zeventien in 1921.¹³²

2.2.4.3 Stagnatie in de bouw

Zoals elders stagneerde ook in Borger na 1921/22 de bouw van nieuwe woningen en sloeg de crisis toe met dalende lonen en stijgende huren.

¹²⁸ Archief Stichting Borger Woningbouw. Doos Groep: o, Archief Nr.: o.1. Archief Lefier Emmen.

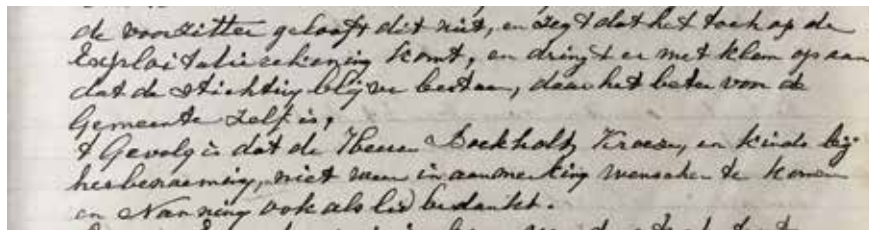
¹²⁹ Beekers, W., *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland*, dissertatie VU Amsterdam, (Amsterdam, 2012), 148; De toegezegde woningwetleningen liepen op van 50 miljoen in 1918 tot 180 miljoen in 1921.

¹³⁰ Verslag van de Stichting Borger Woningbouw over het jaar 1918/1919. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1, map 529.

¹³¹ Boivin, 16-17.

¹³² Verslag van de Stichting Borger Woningbouw over het jaar 1919/1920 en 1920/1921. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1, map 529

In het notulenboek 1921 – 1929 van de Stichting BW, zoals ze zichzelf korthedshalve noemden, kwam dit probleem regelmatig aan bod. Op 9 juli 1921 kwam ook een ander kwestie voor het eerst naar boven: de stichting wilde ermee ophouden. De voorzitter wilde als bestuurslid bedanken omdat de minister weigerde verdere voorschotten voor het bouwen van woningen in Borger te verstrekken. Er zouden voldoende woningen te huur staan in de gemeente. Verder is er door de “onwilligheid” van huurders om de huren te betalen het genoeg dat hij eerst vond er nu geheel af, en is hij “er [...] niet meer voor te vinden”.¹³³ Er werd nog een voorstel ter vergadering besproken om een commissie te vormen en naar de minister te gaan en hem te overtuigen van zijn ongelijk. Het verslag besluit echter met “Maar het helpt niets, er werd hierna in blok besloten het ontslag aan den raad der Gemeente aan te bieden. Namelijk ontslag van alle leden der Stichting B.W.bouw”. In de eerstvolgende vergadering van 22 juli zijn alle heren evenwel weer present en deelt de voorzitter mee dat “[...] de raad voorloopig niet op het verzoek tot overname der stichting ingaat maar er op aandringt de onwillige huurders met de ten dienste staande middelen te dwingen de achterstallige huur te betalen”. Een vergadering later werd voorgesteld de gemeente te vragen of zij financieel wilde bijspringen en “[...] in het eventuele tekort aan huur voorziet” of dat “[...] de leden der stichting dit moeten bijpassen”. Welke richting dit opging leek duidelijk en vandaar dat de voorzitter ingreep en er met klem op aandrong dat de stichting moest blijven bestaan. Reden voor twee leden om niet meer voor herbenoeming in aanmerking te willen komen en voor een lid om te bedanken.¹³⁴



Uiteindelijk bleef de stichting gewoon bestaan en bleef ze ook tegen voortdurend datzelfde probleem aanlopen: de hoogte van de huren met als gevolg blijvende huurachterstanden. Soms werd daar tijdelijk door de (dreiging met) inzet van een deurwaarde iets aan gedaan, maar het bleef een taai probleem dat niet definitief kon worden opgelost.

2.2.4.4 Huuraanpassing

En toen werd op 13 juli 1922 tijdens een bestuursvergadering een schrijven van het gemeentebestuur ingebracht waarin, in opdracht van de minister van Arbeid, “wordt aangedrongen op huurverhoging”. Hierover ontstond discussie die erop uitliep dat de gemeente gevraagd zou gaan worden de minister te wijzen op de nadelige consequenties van huurverhoging.¹³⁵ Al met al leidde de opdracht van de minister tot precies het omgekeerde. De stichting besloot het gemeentebestuur formeel toestemming te vragen voor het verlagen van de huren. Voorzitter Boekholt, tevens gemeenteraadslid voor de Vrijzinnig Democratische Bond, legde tijdens een raadsvergadering de schuld voor de ontstane situatie bij de regering. De vanuit Den Haag opgelegde verplichting om te dure woningen te bouwen, die niet aansloten op de lokale situatie, had tot het huidige probleem geleid van huurachterstanden. Met de dalende lonen van de arbeiders was het logisch dat de stichting nu het gemeentebestuur verzocht de huren te mogen verlagen. Op 10 augustus 1922 ging een brief uit naar de minister met het verzoek af te mogen zien van de huurverhoging. Het rijk weigerde echter in te gaan op het verzoek. Daarop besloot de raad om dan zelf maar het initiatief te nemen en in te stemmen met een huurverlaging. Het eventuele exploitatietekort dat daardoor zou ontstaan beloofde de gemeente aan te vullen.¹³⁶

2.2.4.5 Herstructurering van de stichting

In 1923 werd het stichtingsbestuur van de SBW, met eigen goedkeuring, in aantal teruggebracht van elf naar vijf.¹³⁷ Als argumentatie werd gegeven dat “waar in de toekomst niet meer gebouwd zal worden een bestuur van 5 personen voldoende is om het beheer over 28 woningen te voeren”. Met de administratie werd voortaan een ambtenaar op de secretarie belast. Na een langlopende, administratieve procedure werd de statutenwijziging op 25 september 1925 uiteindelijk bekrachtigd namens de koningin.¹³⁸ In de tussentijd was in 1924 vanuit Den Haag het systeem van rijksbijdragen aan de woningbouw gewijzigd en kon voortaan alleen nog maar voor krotopruijing een beroep worden gedaan op een sterk beperkt rijksbudget.

2.2.4.6 Leegstand en schulden

De Stichting Borger Woningbouw restte eigenlijk niet veel meer dan wat we ook in Hoogeveen in de tweede helft van de jaren twintig en de jaren dertig zagen: passen op de winkel. Onderhoud van de woningen was prioriteit en gezien de crisis van 1929 hielden ook de zorgen aan vanwege te hoge huren. In Nieuw-Buinen leidde dat tot het volgende

Notulenboek SBW
 1921-1929

¹³³ Notulenboek Stichting Borger Woningbouw 1921-1929. Doos Groep: o, Archief Nr.: o.1. Archief Lefier Emmen.

¹³⁴ Notulenboek SBW 1921-1929.

¹³⁵ Notulenboek SBW 1921-1929.

¹³⁶ Boivin, 18.

¹³⁷ Boivin, 19.

¹³⁸ Archief Stichting Borger Woningbouw. Doos Groep: o, Archief Nr.: o.1. Archief Lefier Emmen.



Groet uit Borger.

(Weg naar Bronger.)

Werkhuis Borger

dilemma: “Hoewel de woningen reeds ver beneden de exploitatieprijs worden verhuurd, zal toch nog tot verdere huurverlaging moeten worden overgegaan. Een huurprijs van f 3,00 per week is voor een arbeider nog te hoog. Het geen tot gevolg heeft dat de goede arbeiders en de nette gezinnen naar andere woongelegenheden uitzien. Genoemde woningen zijn dan ook een toevluchtsoord voor daklozen geworden”.¹³⁹ Huurverlaging was echter in strijd met het landelijke huurbeleid. Op 28 augustus 1928 vond op verzoek van burgemeester en wethouders een bestuursvergadering plaats. Burgemeester Jan Klazes Doornbos wilde in een gesprek met het bestuur de bewoonbaarheid van de woningen, de leegstand en de steeds groter wordende schuld bespreken. Hij gaf aan zelf langs de woningen te zijn gegaan op inspectie en stelde dat “de zaak anders moet worden behartigd”. Hij vroeg de bestuursleden om hun visie. Daarop kwam de heer Meijer met het voorstel “[...] de slechtste bewoners en de onreinste huurders [...]” de huur op te zeggen, de huren te verlagen naar f 2,50 en nette bewoners terug te zetten. Zo ver kwam het niet. Wel leidde dit er toe dat er weer werd gepraat met de bewoners. In enkele vergaderingen uit 1929 kwam huisuitzetting ter sprake, maar steeds werd ook weer betoogd dat daarbij problemen kunnen ontstaan. Zoals

¹³⁹ Boivin, 19.

bij ene S. die op ‘de zwarte lijst’ stond. Een huisuitzetting betekende dat de kosten ten laste van de stichting zouden komen. Regelmatig kwamen in de bestuursvergaderingen verzoeken ter tafel van huurders om een huurverlaging. Soms ging het bestuur daarop in omdat het verzoek gezien het inkomen ‘redelijk’ was, maar soms ook niet. Er restte dan alleen nog het armenhuis of werkhuis.¹⁴⁰

Het financiële overzicht van de stichting over het boekjaar 1929-1930 toonde op de drie bouwprojecten verliezen van respectievelijk f 1.791,83, f 326,84 en f 54,32. Dit had, werd vermeld, deels te maken met het feit dat er hier en daar sprake is van leegstand. Het bestuur stelt daarom voor de gemeente te verzoeken de huren daar te mogen verlagen in mei 1932. De huren van de woningen zouden gaan variëren van f 2,50 tot f 4,15 per week.¹⁴¹

2.2.4.7 Nieuwe bouwactiviteit

Tijdens de bestuursvergadering van 4 november 1933 zijn ook de burgemeester en de gemeenteopzichter aanwezig. De vergadering was belegd op verzoek van de burgemeester om de kwestie van de mogelijke opruiming van een aantal krotwoningen te bespreken. Daarvoor in de plaats zou een tiental eenvoudige arbeiderswoningen moeten verrijzen, die tegen lage huren konden worden aangeboden. In overleg met de Inspecteur van de Volksgezondheid had de gemeenteopzichter een type woning gekozen dat voor f 1.500 gebouwd zou kunnen worden. Dat zou betekenen een huurprijs van f 130 per jaar. Door een rijks- en gemeentebijdrage van in totaal 50 gulden zouden huurders deze woningen voor 80 gulden per jaar kunnen huren. Deze woningen sloten naar verwachting dus veel beter aan op de lokale markt dan de eerder gebouwde waar regelmatig leegstand voorkwam. De burgemeester gaf te kennen dat hij graag zag dat de stichting dit ter hand zou nemen omdat het uiteindelijk de volkshuisvesting betrof. Nog tijdens de vergadering nam de stichting het besluit dit woningbouwplan te gaan uitvoeren.

In een bestuursvergadering van 14 augustus 1936, waarbij ook weer de burgemeester aanwezig was, werd gemeld dat het Rijk ondertussen f 2.050 grondvoorschot en f 14.000 bouwvoorschot had toegezegd en dat een vijftal aannemers was verzocht in te schrijven. In oktober 1936 kon de voorzitter melden dat de bouw intussen was gegund aan een aannemer uit Buinerveen voor f 13.165 en het schilderwerk voor f 800 aan een schilder uit Borger. In maart 1937 waren de woningen gereed en konden gezinnen die vanwege krotopruiming hun oude woningen moesten

¹⁴⁰ Notulenboek sbw 1921-1929. Een werkhuis was in Nederland oorspronkelijk een instelling opgericht om armoede en bedelarij het hoofd te bieden door werkloze mensen onderdak te bieden en min of meer vrijwillig aan het werk te zetten.

¹⁴¹ Notulenboek Stichting Borger Woningbouw 1929-1960. Doos Groep: 0, Archief Nr.: 0.1. Archief Lefier Emmen.



Eikenlaan, Nieuw-Buinen, gebouwd in 1936

verlaten hun intrek nemen. De huren varieerden met de hoogte van het inkomen van f 1,65 tot f 2,25 per week.

Nieuw-Buinen		
o 54b	Wed.F.de Vries	1,65
o 54c	T.Hoijer	2,--
o 54d	G.Bos	1,75
o 54e	J.Wainig	2,--
o 54f	G.Husing	2,--
o 54g	T.Vechtman	2,--
o 54h	H.Smit	2,25
o 54i	H.Rebels	2,--
o 54j	A.Coot	2,--
o 54k	O.Stel	2,--

Vastgestelde huren voor de 10 nieuwe woningen.

Er was regelmatig verloop van huurders, sommige waren nette gezinnen, andere waren van lossere moraal. Dit werd meegenomen in de beslissing of een huurder in aanmerking kwam voor een woning van de stichting. In de notulen van de bestuursvergadering van 19 maart 1940 viel te lezen: "De vrouw van eerstgenoemde houdt zich op met andere mannen. Op grond hiervan komt die niet in aanmerking." In 1941 bleken bij de

toch billijk geprijsde tien recente huurwoningen huurachterstanden te bestaan. Besloten werd deze huurders nogmaals aan te schrijven. Maar tevens werd het verstandig geacht een lijst met huurschulden te sturen aan de burgemeester. In 1943 was blijkbaar de huurachterstand zo opgelopen dat uitzetting werd besproken. Daar werd echter op teruggekomen omdat de rechtbank, bij het ontbreken van alternatieve woonruimte nooit akkoord zou gaan. En al deed ze dat wel, dan zou het probleem alsnog weer op het bordje van de gemeente belanden. "Getracht zal worden de huurders tot beter inzicht te krijgen".¹⁴² Notulen van vergaderingen uit 1944, 1945 en 1946 ontbreken in het notulenboek. Al met al was misschien nog wel het meest opvallende aan de notulen van de Stichting Borger Woningbouw dat er met geen enkel woord werd gesproken over de oorlog en de bezetting.

2.2.5 Onstwedde en Stadskanaal

De heersende woningnood was een probleem dat vaak aan de orde kwam in de gemeenteraad van Onstwedde. Vooral in mei werd die nood altijd overduidelijk omdat dan de seizoenarbeiders hun opwachting maakten. Vroeg in het jaar 1917 was het wederom eens onderwerp van gesprek in de raad en legde de SDAP een lijst met namen bij de burgemeester neer van 35 gezinnen die dringend een woning nodig hadden.¹⁴³

2.2.5.1 Stichtingen 'Woningbouw van de gemeente Onstwedde' en 'Woningbouw Mussel'

Op 26 april 1917 verscheen voor notaris Poppe Engwirda bankdirecteur Bartel Leendert de Glopper uit Stadskanaal, gemeente Onstwedde.

De Glopper vertegenwoordigde een twaalfstal heren uit Stadskanaal, Musselkanaal en Onstwedde. Samen hadden ze honderd gulden 'afgezonderd' voor de oprichting van de Stichting *Woningbouw van de Gemeente Onstwedde* (swo). Deze dertien heren vormden het eerste bestuur van de stichting. Vanuit de gemeente werd daar nog een drietal raadsleden aan toegevoegd, te weten Linzel (ARP), Steeman (katholiek) en Bruggers (ARP). Het toetreden van het raadslid Bruggers was opvallend omdat juist hij een paar maanden eerder bij de bespreking van de woningnood in de gemeente nog had gezegd dat "[...] men niet te lichtvaardig tot het bouwen van woningen mag overgaan, omdat men dan de zorgeloosheid in de hand werkt".¹⁴⁴

Op 1 juni 1918 wordt ten overstaan van dezelfde notaris Engwirda een tweede woningbouwstichting, *Woningbouw Mussel* (swm), opgericht.

¹⁴² Notulenboek SBW 1929-1960.

¹⁴³ Boer, J.C. de en M. Wachtmeester, *Het verleden zegt niks over onze toekomst, 75 jaar Sociale Woningbouw Stadskanaal*, (Stadskanaal, 1992), 21-22.

¹⁴⁴ Gespreksverslag, Gemeentearchief Stadskanaal, doos -1.778.53.07.



Voor mij, Ponne Sigvirda, Notaris te Stadskanaal, gemeente Onstwedde, verscheen de heer HANVEL LEENHOUT DE GLOFFER, bankdirecteur, wonende te Stadskanaal, gemeente Onstwedde, ten deze handelende uit eigen hoofde en als medelidig lasthebber van de heeren:

1. JACOB TEMPEL, koopman, wonende te Stadskanaal, gemeente Onstwedde;
2. HERMAN THIAWES, machinefabrikant, wonende aldaar; —
3. FREDERICUS HUIJINGA, arts, wonende te Musselkanaal, gemeente Onstwedde;

<
Stichtingsakte van de Stichting Woningbouw van de Gemeente Onstwedde

Stichtingsakte Stichting Woningbouw Mussel, 1918

Voor mij Ponne Sigvirda, Notaris te Stadskanaal, gemeente Onstwedde, verscheen de heer Meinder Sloot, hoofd der byzondere school wonende te Mussel, gemeente Onstwedde, ten dezen handelende uit eigen hoofde en als medelidig lasthebber van de heeren:

1. Jan Harko Gernant, houder van een halpportkantoort te Mussel,
2. Klaas Jankema, winkelier, wonende te Mussel,
3. Wilhelms Mulder, timmerman, wonende te Mussel,
4. Hendrik Groenwold, landbouwer, wonende te Mussel,
5. Willem Hebers, landbouwer, wonende te Mussel,
6. Marchinus Boerma, landbouwer wonende te Mussel.

De comparant, zoo voor zich als in zyne gezonde hoedanigheid, verklaarde by deze af te sonderen een bedrag van f 10.- en daarmede in het leven te roepen een stichting, genaamd: woningbouw "Mussel", gevestigd te Mussel in de gemeente Onstwedde, met het uitsluitend doel de woningtoestanden te verbeteren, onder bepaling, dat deze stichting waarvoor deze akte als stichtingsbrief zal gelden, zal worden beheerd naar de volgende voorschriften:

De comparant, zoo voor zich als in zijne gezonde hoedanigheid, verklaarde bij deze af te sonderen een bedrag van honderd gulden en daarmede in het leven te roepen eene Stichting, genaamd Woningbouw van de Gemeente Onstwedde, gevestigd te Stadskanaal, gemeente Onstwedde, met het uitsluitend doel de woningtoestanden in de gemeente



Jan Kortstraat, Musselkanaal 1929

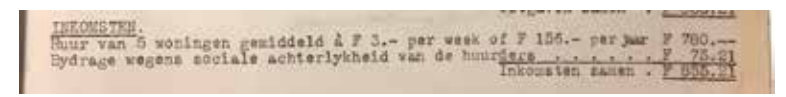
De koninklijke toelating volgt op 10 september van dat jaar. De stichting *Woningbouw van de gemeente Onstwedde* richtte zich met name op de oude veenkoloniën Stadskanaal en Musselkanaal, *Woningbouw Mussel* zou zich gaan inzetten voor de 'zanddorpen' Mussel, Vledderveen, Onstwedde en Alteveer.¹⁴⁵

2.2.5.2 *De eerste projecten*

Toen op 29 december 1917 de stichting *Woningbouw van de gemeente Onstwedde* bij koninklijk besluit officieel werd toegelaten waren de voorbereidingen voor het eerste woningbouwproject al in een vergevorderd stadium. Op 10 januari namelijk had de stichting al "een aantal arbeiderswoningen in Stadskanaal en Musselkanaal" aanbesteed en gegund voor de som van f 197.834.¹⁴⁶ Een half jaar later volgde een tweede project. Met als argument dat er grote behoefte aan arbeiderswoningen bestond maar dat er "[...] binnen afzienbaren tijd niet is te verwachten, dat van particuliere zijde in deze behoefte zal worden voorzien", vroeg zij een voorschot van f 96.800 aan de gemeente. De stichting wilde 16 woningen in Stadkanaal en 4 in Musselkanaal bouwen. De raad besloot op 12 juni 1918 haar goedkeuring

daaraan te hechten. In de correspondentie met Inspecteur van de Volksgezondheid Schuylenburg, gedateerd 10 juni, staan de 16 woningen in Stadskanaal voor een jaarlijkse huur van gemiddeld f 168 opgenomen aan de inkomsten kant, de 4 in Musselkanaal voor f 172.¹⁴⁷ Later datzelfde jaar werd de bouw van 12 woningen in Stadskanaal en 6 woningen aan de Jan Kortstraat in Musselkanaal aangepakt. Deze werden opgeleverd in 1919 en deden aan huur tussen de f 2,58 en f 3,08. De laatste hadden een grotere schuur.¹⁴⁸ Net als elders kwamen hiervoor mensen in aanmerking met een jaarinkomen tussen de f 600 en f 1300.

Woningbouw Mussel ging ook snel na de toelating over tot actie. Op 21 oktober 1918 deed zij een verzoek aan de gemeente voor een voorschot voor het eerste project. Het ging om de bouw van een viertal woningen te Onstweddermussel en de aankoop voor renovatie van een vijfde. De woningen waren gepland op "een vrij terrein aan den grintweg van Musselkanaal naar Onstwedde".



147 Gemeentearchief Stadskanaal, map -1.778.532.1 V935.
148 Boer, 26.

145 Boer, 26.
146 Boer, 21-23.

Bouwtekening
Woningbouw Mussel van
Type B woningen



Sociale woningbouw aan
de Burg. Reijndersstraat,
1928

De huur was door de inspecteur vastgesteld op gemiddeld f 156 per jaar. Een voorschot groot f 28.400 werd bij raadsbesluit van 30 oktober 1918 toegekend.¹⁴⁹

In 1920 realiseerde *Woningbouw Mussel* nog eens 23 woningen in Mussel, Alteveer en Vledderveen.¹⁵⁰ In juni 1920 werd in dat kader een aanvraag ingediend door SWM voor een voorschot op basis van de Woningwet van f 11.500 voor 2 woningen te bouwen in Alteveer. De beide Woningstichtingen bleven met gezamenlijk 35 woningen ook in 1921 volop bouwen.¹⁵¹

2.2.5.3 Sanering van verliezen

Maar toen sloeg de crisis toe. De lonen gingen omlaag, er was veel werkloosheid. Tegelijk moesten, onder druk van het rijk, de huren stijgen. Veel mensen trokken in deze periode weg uit Oost-Groningen op zoek naar werk elders. Met name de gemeente Onstwedde kende een heel groot vertrekoverschot.¹⁵² Net als in Hoogezand en Borger werd na 1921/22 in de gemeente Onstwedde een hele tijd geen woning meer gebouwd. Huurders kregen het lastig om de huren op te brengen, er volgde

leegstand en het gevolg was dat swo en swm met verliezen te maken kregen. De jarenlang aanhoudende verliezen leidden ertoe dat op het einde van het boekjaar 1931/32 *Woningbouw voor de gemeente Onstwedde* een verlies had geleden van f 65.750 en *Woningbouw Mussel* f 44.671.¹⁵³ Ter vergelijking: de huurinkomsten van swo bedroegen voor de 208 woningen een kleine f 32.000.¹⁵⁴ Een achterstand dus van twee volle jaren aan huurinkomsten.

De directeur Gemeentewerken schreef in een rapport als technisch adviseur van de swo op 20 april 1932 dat beide woningstichtingen swo (208 woningen) en swm (46 woningen) gesaneerd zouden moeten worden. Het exploitatietekort moest via eigen geld uit de pot onderhoud en een bijdrage van de gemeente en het rijk worden weggewerkt. In een periode van zeveneneenhalf jaar zou de sanering compleet kunnen zijn. De woningstichtingen waren dan in 1940 verlost van “de op de balansen parasserende tekorten”.¹⁵⁵

De crisis van de jaren dertig trof Onstwedde zwaar. In zijn nieuwjaars-toespraak van 1930 noemde burgemeester Pieter Bergmeijer het voor het veenkoloniale deel van de gemeente de ernstigste crisis sinds mensen-

149 Gemeentearchief Stads-kanaal, map -1.778.532.1 V1069.

150 Gemeentearchief Stads-kanaal, map -1.778.532.1 V1608 en 1764.

151 Gemeentearchief Stads-kanaal, doos -1.778.532.1 V2642.

152 Voerman, J.F., *Verstedelijking en migratie in het Oost-Groningse veengebied 1800-1940*, Proefschrift RUG, (Groningen, 2001), 325.

153 Gemeentearchief Stads-kanaal, doos -1.778.53.07.

154 Boer, 35.

155 Gemeentearchief Stads-kanaal, doos -1.778.53.07. Paraisseren betekent ‘verschijnen’.



Werkverschaffing in de jaren dertig. Mannen kruien in een rij grond weg bij Jipsinghuizen

heugenis. Het aantal werklozen noemde hij beangstigend, veel mannen werden tewerkgesteld in werkverschaffingsprojecten. Om vervolgens te verzuchten dat de financiële toestand van de gemeente helaas ook nog eens ontoereikend was om de geldelijke gevolgen te dragen.

2.2.5.4 Er wordt weer gebouwd

In de tussentijd was er voor het eerst sinds 1921 weer nieuwe bouwactiviteit in de gemeente Onstwedde te bespeuren. In 1936 kwam de regering met de eerder genoemde financiële regeling voor woningbouw voor krotopruijing. De Inspecteur van de Volkshuisvesting, op bezoek in Onstwedde, drong bij burgemeester Bergmeijer aan op het onbewoonbaar verklaren van een vijftigtal woningen. Dit leidde aanvankelijk tot protesten onder de bevolking. Zelfs toen werd aangekondigd dat hiervoor in de plaats 50 goedkope arbeiderswoningen terug zouden worden gebouwd. Vanuit de particuliere sector bleek geen bereidheid te zijn om met rijkssteun woningen te gaan bouwen. Uiteindelijk besliste de gemeente daarom dit dan zelf maar te doen.¹⁵⁶ Ook *Stichting Woningbouw van de gemeente Onstwedde* sloeg weer aan het bouwen met de krotopruijingsbijdragen. In 1936 werden 40

¹⁵⁶ 'De gemeentelijke woningbouw in Onstwedde. De Raad kon en mocht niet anders', *Nieuwsblad van het Noorden*, 23-11-1936. Archief Lefier Stadskanaal.



't Hofje te Stadskanaal

woningen gebouwd door swo. Twintig in Stadkanaal en eenzelfde aantal in Musselkanaal.¹⁵⁷ Het jaar erop bouwde swo liefst 60 woningen, 32 in Stadskanaal en 28 in Musselkanaal.¹⁵⁸ In 1938 werd begonnen met de bouw van 28 bejaardenwoningen in een hofje in Stadskanaal.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Gemeentearchief Stadskanaal, map -1.778.532.1 V3878.
¹⁵⁸ Gemeentearchief Stadskanaal, map -1.778.532.1 V3970.
¹⁵⁹ Gemeentearchief Stadskanaal, map -1.778.532.1 V4039.
¹⁶⁰ Delftse School is een bouwstijl in baksteen die uitbundige vormen en met-selverbanden mijdt. Het is een beetje het tegenovergestelde van de Amsterdamse School.
¹⁶¹ Brood, P., e.a. (eds.), *Ach lieve tijd. 400 jaar Veenkoloniën*, (Zwolle, 2002-2003), 243.

't Hofje was een bijzonder project: woningen voor bejaarden. Volkshuisvesting was in die dagen bij uitstek gericht op arbeidersgezinnen. Maar hier sloegen gemeenten en woningstichting swo de handen ineen en realiseerden een door gemeentearchitect J. Meinen ontworpen 'Delftse school'¹⁶⁰ project voor ouderen. Het hofje werd gebouwd in een U-vorm rond een tuin met vijver in het Julianapark, in de jaren dertig aangelegd in het kader van de werkverschaffing. Zo groeide het woningbezit in korte tijd van 208 naar 336 woningen aan het begin van de Tweede Wereldoorlog.¹⁶¹

2.2.5.5 Tweede Wereldoorlog

De periode van de Tweede Wereldoorlog verloopt voor de woningbouwstichtingen in de gemeente Onstwedde niet anders dan voor die in Hoogezand, Groningen of Borger. Er gebeurde eigenlijk heel weinig. Zeker na het afkondigen van de bouwstop van 1942. Bouw- en

onderhoudsmaterialen werden schaars met als gevolg achterstallig onderhoud. En omdat alles op de bon was en er eigenlijk niets te koop was kon de swo in het jaarverslag over 1942/43 melden dat huurders “[...] prompt voldeden aan hun verplichtingen”. En zelfs dat “[...] velen den huurachterstand van de laatste jaren geheel hebben aangezuiverd”. Het gecombineerde Jaarverslag 1943/44 en 1944/45 kon zelfs melden dat de totale huurachterstand nog slechts f 785,43 bedroeg. Op de balans stond in 1945 iets meer dan f 1.346.000 aan woningbezit waarvoor iets meer dan f 41.000 aan huren werd geïnd.¹⁶²

2.2.6 Emmen

Over Emmen noteert het ‘Rapport inzake de huisvesting van krotbewoners’ in 1932: “Op het platteland is de arbeidersbevolking veelal (nog) minder welgesteld dan in de steden en heerst er in sommige streken een zodanige armoede, dat velen daar met de aller ellendigste behuizing genoeg moeten nemen. Een zeer sterk voorbeeld van het laatste levert de gemeente Emmen. Men heeft daar eenvoudig moeten dulden, dat arbeiders zich van wat oud hout en rommel een keet in elkaar timmerden, omdat de algemene armoede geen betere huisvesting toeliet. Deze keten vormen inderdaad het laagste peil van de volkshuisvesting in ons land”.¹⁶³

Het tijdvak van 1850 tot 1900 werd gekenmerkt door een naar verhouding sterke bevolkingsgroei. Emmen was samen met Bussum de hardste groeier: de bevolking verachtvoudigde. Voor Emmen (en omstreken) hing die groei direct samen met de ontginning van het veengebied en de daaraan gekoppelde vraag naar arbeidskrachten.¹⁶⁴ De gemeente Emmen was wat oppervlakte betreft in de jaren twintig van de twintigste eeuw na Apeldoorn de grootste van Nederland. Emmen-dorp was van oudsher een boerengemeenschap maar ontwikkelde zich tijdens de verving tot bestuurlijk en handelscentrum van de gemeente. Emmen-dorp werd in die periode een aantrekkelijke vestigingsplaats voor middenstanders en het aantal inwoners verdubbelde bijna in de periode 1925 – 1947 van ongeveer 7.000 naar ruim 12.000. De verhouding middenstandswoning-arbeiderswoning in Emmen was 1 : 1,5, in bijvoorbeeld Barger-Compasuum was deze 1 : 25,9.¹⁶⁵

2.2.6.1 Een zevental Woningbouwverenigingen in de gemeente Emmen

In de gemeente Emmen waren tussen 1919 en 1922 een zevental woningbouwcorporaties in de dorpen actief. De oudste was de in 1919 opgerichte *Woningbouw voor Erica en Omstreken*, in 1920 gevolgd door



Keet in de omgeving van Amsterdamseveld, het huidige Erica

Stichting Emmer-Woningbouw. In 1921 kwamen er nog vijf bij, te weten de *Stichting Emmer-Compascumer Woningbouw*, *Woningbouwvereniging Humosa* te Amsterdamscheveld, *Woningbouwvereniging Volksbelang* te Nieuw-Amsterdam, *Stichting Woningbouw voor Klazienaveen en Omgeving* en *Stichting Nieuw-Weerdinger Woningbouw*.¹⁶⁶ Geen van allen was een lang leven beschoren.

Sommige, zoals de *Nieuw-Weerdinger Woningbouw* hadden een trage start, met in de eerste twee jaren van haar bestaan slechts 4 betalingen voor in totaal f 8,37

	Onderwerp van betaling.	Bedrag.	uitbetaald
	UINGAVEN 10 BOUWPLAN.		
17.	Erven H.H. Koster	plantaing advert.	1.81
	des. 18. 18. 18.	18.	1.58
	J. Borelmann	18.	2.17
	H. Sol	reiskosten	2.80
22 Feb. '19.	S. ten Kate	advertentiekosten.	1.47
22 Feb.	J. Kogen	galeverde goederen	42.90

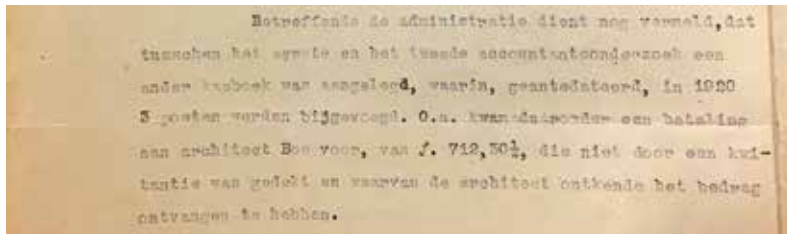
Woningbouw voor Erica en Omstreken startte voortvarend met bouwen en binnen drie jaar had ze 46 woningwetwoningen gerealiseerd. Maar na die drie jaren achtte het Ministerie van Arbeid de algehele en financiële gang van zaken zodanig dat de burgemeester van Emmen werd voorgesteld

166 -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633a-f, Gemeentearchief Emmen.

162 Jaarverslagen van de Stichting Woningbouw in de gemeente Onstwedde, 1942-1943, en gecombineerd 1943-1944 en 1944-1945. Gemeentearchief Stadskanaal.
163 Nederlands instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, Nationale Woningraad, *Rapport inzake de huisvesting van krotbewoners*, (Amsterdam, 1932), 21.
164 NIDI, *Bevolkingsatlas van Nederland. Demografische ontwikkelingen van 1850 tot heden*, (Den Haag, 2003), 37.
165 Vegchel, G. van, *De metamorfose van Emmen*, (Amsterdam/Meppel, 1995), 26.

het bezit van de stichting over te nemen. Het verwijt was dat het bestuur het beheer van de stichting “[...] in hoofdzaak aan den architect E.H. Bos te Nieuw-Amsterdam heeft overgelaten”. Terwijl daarnaast “[...] de boekhouding getuigde van een zoo geringe mate van bekendheid met de eischen die aan een administratie gesteld moeten worden [...]” dat het het ministerie niet gewenst leek de boekhouding in handen te laten van het bestuur. Daar kwam bij dat het er ook nog de schijn van had dat er gemalverseerd werd.¹⁶⁷

Citaat uit een brief van het Ministerie van Arbeid aan de gemeente Emmen.



Op 29 november 1922 werden alle bezittingen van *Woningbouw voor Erica en Omstreken* overgedragen aan de gemeente Emmen. De stichting had toen, volgens de *Stand van Zaken* van 18 maart 1922 46 woningen in bezit.¹⁶⁸

In Erica waren door de *Woningbouw voor Erica en Omstreken* onder andere huizen van een type genaamd ‘Dolfijn’ gebouwd.

Maar *Erica en Omstreken* was niet de enige wier bezit overging naar de gemeente. Dit overkwam ook *Humosa*. Deze vereniging had volgens de *Stand van Zaken* van 18 maart 1922 een bezit van 8 woningen in Amsterdamscheveld, en op de verwachte huurinkomsten van f 1085 een achterstand van f 476.¹⁶⁹ Ook de *Emmer-Compascumer Woningbouw* was gedwongen haar bezit van 77 woningen over te dragen aan de gemeente. Zij had in april 1922 f 7.600 huurachterstanden in de boeken staan. *Volksbelang* uit Nieuw-Amsterdam bezat 45 woningen, die eveneens naar de gemeente overgingen met een tekort.¹⁷⁰ En ook de 56 woningen van *Woningbouw voor Klazienaveen en Omgeving*, met een huurachterstand van zo’n f 1.300,¹⁷¹ de 30 woningen van *Nieuw-Weerdinger Woningbouw* met een huurachterstand van zo’n f 2.400¹⁷² en de 28 woningen van *Emmer Woningbouw* gingen allemaal een voor een over naar de gemeente Emmen.

Het zwakke beheer van de door de corporaties gebouwde woningen en de slechte administratie leidden er zo dus toe dat binnen één tot drie jaren na hun oprichting alle Emmer woningcorporaties werden opgeheven en



Erica, woningtype Dolfijn

hun bezit zagen overgaan naar de gemeente Emmen.¹⁷³ Op 12 maart 1923 presenteerde de gemeente een consolidatieplan voor de 290 “(...) met rijksvoorschot gebouwde woningen in de gemeente Emmen, benevens een met voorschot verkregen bestaande woning te Nieuw-Amsterdam, gemeente Emmen”. Gelijk sprak ze het voornemen uit om ze te zijner tijd, geconsolideerd, over te gaan dragen aan “(...) een (...) bouwstichting”.¹⁷⁴ Die gemeentelijke bouwstichting had inmiddels de naam *Emmer Centrale Woningbouw* (ECW) gekregen bij het passeren van de oprichtingsacte op 5 april 1922.

2.2.6.2 De gemeente bouwt zelf

Naast de door de woningcorporaties ontwikkelde projecten bouwde de gemeente Emmen ook zelf arbeiderswoningen. In een brief van 2 december 1921 van burgemeester en wethouders van Emmen aan de minister van Arbeid werd de moeilijke situatie met betrekking tot de heersende woningnood in de gemeente Emmen toegelicht. Gelet op de Woningnoodwet van 1918 zou 10% van de stichtingskosten van woningen voor rekening van de gemeente moeten komen. Maar de gemeente had geen geld. En gezien de op handen zijnde overname van

¹⁷³ Roest, H., *Bouwen aan Wonen. 70 jaar Stichting Emmer Centraal Woningbeheer*, (Emmen, 1992), 26.
¹⁷⁴ -1.778.53, Doos Wo6, omslag 0639, Gemeentearchief Emmen.

¹⁶⁷ -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633b, Gemeentearchief Emmen.
¹⁶⁸ -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633b, Gemeentearchief Emmen.
¹⁶⁹ -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633d, Gemeentearchief Emmen.
¹⁷⁰ -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633g, Gemeentearchief Emmen.
¹⁷¹ -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633e, Gemeentearchief Emmen.
¹⁷² -1.778.53, Doos Wo4, omslag 0633f, Gemeentearchief Emmen.

de woningbouwverenigingen in de gemeente Emmen lag van die kant de bouwactiviteit stil.

De minister zelf had aangegeven dat er volgens hem 350 woningen gebouwd zouden moeten worden, maar gezien het grote aantal krotwoningen was de werkelijke behoefte vele malen groter. Daarom stelde B&W dat het onvermijdelijk leek dat de gemeente zelf moest gaan bouwen. Er werd op gewezen dat er dan wel hele goedkope woningen zouden moeten worden gebouwd. De werkloosheid en algemene armoede in de gemeente maakte dure woningen namelijk onverhuurbaar.

De eisen die het ministerie stelde aan woningen (groot oppervlak, 3 slaapkamers) waren niet te realiseren, schreven B&W. Zij vroegen de minister om "(...) bijzondere maatregelen in dezen uitzonderingstoestand".

De gemeente vroeg kort gezegd permissie om kleinere, goedkopere woningen te mogen gaan bouwen waarbij tekorten op de exploitatierekeningen volledig ten laste van het Rijk mochten worden gebracht.¹⁷⁵

Op 27 mei 1924 was het zover en kon de gemeente beginnen met de bouw van 100 "goedkope arbeiderswoningen" voor een bouwprijs van 1700 gulden ieder.¹⁷⁶

EXPLOITATIE-REKENING	
Voor een grondveerschet, groot f 40.000,- en een bouwveerschet, groot f 120.000,-, bij aflossingsstermijnen respectievelijk van 70 en van 50 jaren, bestemd voor den bouw van 100 eenheden woonruimte de Aankoopwet.	
UITGAVEN.	
Aankoop grondveerschet f 40.000,- à 4,0700 f f 1628,00	
.. bouwveerschet f 120.000,- à 4,3444 f f 5213,76	
Onderhoud f 30,- per woning f 3000,-	
Grondbelasting f 5,- per woning f 500,-	
Assurantie f 40,-	
Huur-opschalen, administratie, enz. (f 7,50 per woning) f 750,-	
Voor huurverhoging gerekend (opgevoerd f twee maal) f 200,00	
Wijzen totaal .. f 10700,-	
INKOMTEN.	
Huur 100 woningen à f 7,- per week f 52	f 10400,-
Rente van leenen en andere inkomsten .. f 100,-	
Inkomsten totaal .. f 10700,-	

Exploitierekening
100 goedkope
arbeiderswoningen



Drents Dorp, Kreugelstraat,
Eindhoven (1925-1930)

De rijksoverheid gaf directe financiering van de begroting, startte werkgelegenheidsprojecten en stimuleerde de turfexploitatie door middel van subsidies. Het waren effectieve lapmiddelen tegen de sociale ellende. Ook feit dat nogal wat mensen wegtrokken op zoek naar werk elders bracht verlichting. In de periode 1925-1930 vertrokken ruim 7.000 personen uit Emmen naar industriegebieden in Twente, Eindhoven en Zuid-Limburg. Philips bouwde naar aanleiding hiervan zelfs een 'Drents dorp'.¹⁷⁷

Ondanks het aanvankelijke succes schoten deze maatregelen volstrekt tekort toen vanaf 1929 de grote economische wereldcrisis uitbrak. Tussen 1930 en 1937 raakten 3.500 van de 6.000 veenarbeiders hun baan kwijt. In 1937 was bijna een kwart van de Emmer arbeiders werkloos tegenover landelijk 11%.¹⁷⁸ Een deel van de mensen dat eerder was vertrokken op zoek naar werk en daar nu werkloos was geworden, keerde terug naar Emmen. Vandaar dat midden jaren dertig door de gemeente een industrialisatiecommissie werd opgezet om lokaal werkgelegenheid te creëren. De commissie richtte zich via B&W tot het ministerie van Economische Zaken met de vraag de industrialisatie van Emmen te

2.2.6.3 Sociale en economische problemen

Ondertussen waren de economische problemen voor Zuidoost-Drenthe zo groot geworden dat in 1923 de armlastige gemeente Emmen van overheidsweg werd gesaneerd. Emmen kwam als eerste gemeente geheel onder financieel toezicht van het Rijk. Het onder curatele stellen van de gemeente leidde op een aantal punten tot meer overheidssteun.

¹⁷⁵
-1.778.53, Doos Wo6 omslag
0643, Gemeentearchief
Emmen.

¹⁷⁶
-1.778.53, Doos W5,
Gemeentearchief Emmen.

¹⁷⁷
Vegchel, 33.
¹⁷⁸
Vegchel, 31.



Purit fabriek in Klazienaveen

bevorderen. Emmen kreeg het verzoek terug om een wervende brochure samen te stellen die het ministerie beloofde aan geïnteresseerde ondernemers door te zullen spelen. Maar ook zonder wezenlijke hulp van het ministerie gebeurde er iets. Langzaam vestigde zich industrie in Emmen. Zo maakt Purit al sinds 1921 actieve koolstof uit turf in Klazienaveen.

Daar vestigde zich ook de nv Textielabriek Emmen (1936). Bendien confectiefabriek vestigde zich in Emmen-dorp (1938) evenals Steenberg Machinefabriek (1939). De textielabrieken waren filiaalvestigingen van Twentse bedrijven. Zij vestigden zich in Emmen met name vanwege de gewoonte die in het veen bestond dat vrouwen meewerkten. En textielabrieken draaiden bijna geheel op vrouwelijke arbeidskrachten. Helaas brak de Tweede Wereldoorlog uit en doorkruiste voorlopig de industrialisatieplannen.¹⁷⁹

2.2.6.4 Emmer Centrale Woningbouw bouwt niet

Precies op het moment dat de ecw ontstond, begon de rijksoverheid zich terughoudend op te stellen bij het verlenen van bouwvoorschotten.

179 Vegchel, 30-31.



Plan van een arbeiderswoning Type L

Elders werd vanaf 1922 eigenlijk al niet meer gebouwd door de woningbouwverenigingen. De ecw ging dus van start in een relatief stille periode wat de huizenbouw betreft. De particuliere woningbouw zorgde voor flink wat nieuwe woningen zodat in 1926/27 de woningnood behoorlijk was gedaald. Een vertrekoverschot van 2.614 personen waardoor 373 woningen vrijkwamen hielp daarbij natuurlijk ook. Voor ecw was er in deze periode overigens genoeg werk te doen. Naast het onderhoud aan de woningen was er de uitdaging om de zeven woningcorporaties te vervlechten tot een organisatie. Daarnaast moest de administratie weer uit die van de gemeente worden 'getrokken'. Zolang er werkzaamheden waren die verband hielden met het beheer van de door de gemeente overgenomen bezittingen gebeurde dat namelijk op de gemeentesecretarie. Dat duurde uiteindelijk tot 1926. Net als elders kwam in deze jaren veel wanbetaling voor. Dit in combinatie met kostbaar onderhoud leidde er toe dat het reservefonds van 1922 tot 1926 terugliep van ruim 17.000 gulden naar zo'n 5.500. Begin 1927 stond er een totaalbedrag van f 32.433,73 uit aan huurschuld van vertrokken en/of uitgezette huurders.¹⁸⁰

180 Roest, 33-35.

2.2.6.5 Er wordt weer gebouwd

Vanaf 1928 werd er weer gebouwd door de ECW. Er werd aangevangen met de bouw van 25 woningen met schuurtjes in verband met krotopruijing als eerste deel van een project van 52 woningen in Nieuw-Dordrecht, Barger-Oosterveen, Amsterdamscheveld, Zwartemeer en Emmer-Compascuum.¹⁸¹ In 1929 werd begonnen met het tweede en derde deel van het project en werden de resterende 27 woningen gebouwd.¹⁸²

Een uitgebreide correspondentie in deze jaren tussen het ministerie en het college van Emmen maakte duidelijk dat er binnen de gemeente behoefte bestond aan meer diversiteit in woningen. En in het verlengde daar van dus ook een meer diverse financiering dan van rijkswege tot dusverre mogelijk was. Het begon allemaal met een brief van het ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid van 15 maart 1930. De directeur-generaal schreef dat “In de N.R.Ct. Ochtendblad C. van hedenmorgen [...]” een bericht stond dat de gemeente met de regering had onderhandeld over een hypotheek van 20% voor middenstandswoningen te bouwen door particulieren. En aangezien het departement van niets wist zo stelde de directeur-generaal “[...] zal ik gaarne spoedig vernemen of hier wellicht aan een misverstand moet worden gedacht”. Een paar dagen later ging een retourbrief van de wethouder uit met de mededeling dat het “[...] op een misverstand moet berusten”. Wel is er, zo vervolgde hij, een ontwerpregeling in de raad besproken die beoogde te realiseren wat in het artikel stond. Een en ander diende alleen nog wel met de regering te worden besproken. In een brief van 9 april deed B&W nog eens uit de doeken wat het probleem is: “In het dorp Emmen bestaat namelijk niet alleen bepaalde behoefte aan arbeiderswoningen [...], maar nog meer aan woningen geschikt voor ambtenaren, onderwijzers en kleine middenstanders. Doordien in het dorp feitelijk geen kapitaalkrachtige timmerlieden zijn gevestigd [...]” is het lastig dit van de grond te krijgen en zou een financiële regeling als voorgesteld bijzonder kunnen helpen. Daarom vroegen ze in deze brief, bij wijze van experiment, een voorschot van 20.000 gulden. In mei volgde een afwijzing op dit verzoek.¹⁸³

Dankzij de regeling voor krotopruijing werd er voortvarend doorgebouwd. In de periode 1931-1934 werden 75 woningen gebouwd ter vervanging van opgeruimde krotwoningen.¹⁸⁴ Maar desondanks waren krotwoningen, plaggenhutten en keten nog lang niet verdwenen uit de gemeente Emmen.



Krotwoning te Zwartemeer, bewoond door Wolters, 1939

2.2.6.6 Tweede Wereldoorlog

De bouwactiviteiten onder de regeling voor krotopruijing gingen door tot in het tweede oorlogsjaar en al met al werden tussen 1927 en 1942 552 woningwetwoningen bijgebouwd. Het woningbezit van de ECW liep daarmee op tot 812 woningen in 1942.¹⁸⁵ Vanaf 1942 gold in heel Nederland een door de bezetter afgekondigde bouwstop. Pas na de Tweede Wereldoorlog zou er in Emmen weer worden gebouwd.

¹⁸⁵ Roest, 35.

¹⁸¹ -1.778.53, Doos W16 omslag 0670, Gemeentearchief Emmen.

¹⁸² -1.778.53, Doos W17 omslag 0671, Gemeentearchief Emmen.

¹⁸³ -1.778.53, Doos W5, Gemeentearchief Emmen.

¹⁸⁴ -1.778.53, Doos W17 omslag 0674, Gemeentearchief Emmen.



19
45
-
19
70

3

De wederopbouw: industrialisatie en bouwboom

Tijdens de Tweede Wereldoorlog waren door de Duitse bezetter de kiemen gelegd voor een meer centraal geregelde woningmarkt. Daarbij realiseerde de Rijksinspectie der Volkshuisvesting zich al in 1942, dat er in Nederland “[...] gedurende de eerste tien jaren na den oorlog elk jaar tenminste 50.000 woningen zullen moeten worden gebouwd [...]”.¹⁸⁶ Nadat de balans van 5 jaren oorlog was opgemaakt kwam minister-president Schermerhorn in een radiotoespraak zelfs tot een jaarlijks nieuw te bouwen aantal woningen van 70.000.¹⁸⁷ Deze schattingen waren gebaseerd op opgelopen achterstanden van 215.000 woningen en vernietiging van bestaande woningen waardoor de woningvoorraad terugliep van 2,19 in 1940 naar 2,15 miljoen in 1945. Voor de volkshuisvesters lag er een zware taak en die werd centraal aangestuurd, zeer tegen de zin van de woningbouwcorporaties.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Jaarverslagen Volksbelang 2 juni 1941-2 juni 1942, doos 02-024, Gemeentearchief Midden-Groningen.

¹⁸⁷ Werkman E., *100 Jaar bouwen 50 jaar Nationale Woningraad*, (Alphen aan de Rijn, 1963), 72-73.

¹⁸⁸ Kempen B. en N. van Velzen, *Werken aan Wonen. 75 Jaar Nationale Woningraad*, (Almere, 1988), 69.

3.1 DE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND TUSSEN 1945 EN 1970

3.1.1 De ontwikkeling van de verzorgingsstaat

De periode na de Tweede Wereldoorlog was er een van groeiende overheidsuitgaven. Eind jaren dertig beliepen deze zo'n 20% van het bruto nationaal product. Tussen 1945 en 1965 stegen ze tot 50% door de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid. Het waren de twee grootste volkspartijen, de PvdA en de KVP, die in de zogenoemde 'rooms-rode coalitie' in diverse kabinetten-Drees dit stelsel gestaag uitbouwden. Samenwerking leek het trefwoord in deze jaren waarin Nederland weer moest worden opgebouwd en de overgang werd gerealiseerd van oorlogseconomie naar de latere verzorgingsstaat.¹⁸⁹

Volkshuisvesting was een belangrijk thema op de sociale agenda en werd in 1947 voor het eerst ondergebracht in een eigen ministerie genaamd 'Wederopbouw en Volkshuisvesting'. L. Neher, oud directeur-generaal van de PTT, werd de eerste minister van volkshuisvesting.¹⁹⁰ Geholpen door 3,5 miljard gulden aan Marshallhulp kon tussen 1948 en 1952 vaart worden gezet achter de wederopbouw.¹⁹¹

In 1947 kwam de regering met de 'Woonruimtetwet' voor de regulering van de verdeling van woningen. In verband met de heersende woningnood bepaalde deze wet dat iedereen die een huis wilde betrekken daar voortaan een gemeentelijke vergunning voor nodig had. Met een 'doelmatige verdeling van de woongelegenheden' zouden "[...] chaotische toestanden waarvan vooral de economisch zwakkeren het slachtoffer zouden worden", worden voorkomen.¹⁹²

Daarnaast kwam het ministerie met regelingen voor contingentering van materialen die centraal vanuit Den Haag over het land verdeeld zouden worden. Tot de vroege besluiten van het ministerie behoorde ook het bij wet zetten van een rem op de hoogte van de huren.¹⁹³

"Doodt deze overheidsbemoediging niet het particulier initiatief op zo velerlei terrein?", vroeg de NWR zich af.¹⁹⁴ In ieder geval liep de binding van huurders met de corporaties sterk terug nu de woningtoedeling een zaak van de gemeente was geworden. Lidmaatschap van een woningbouwvereniging leverde zo eigenlijk geen voordelen meer op. En dus liepen het ledental en de contributiegelden terug.¹⁹⁵

Groningen, triplex
woningen aan de
Westindischekade, 1955



3.1.2 Nieuwbouw

In de wederopbouwjaren van na de Tweede Wereldoorlog ging alle aandacht uit naar nieuwbouw. Met financiële steun van het Rijk aan gemeenten, corporaties en particuliere bouwers werd geprobeerd een zo groot mogelijk aantal nieuwbouwwoningen te realiseren. De nadruk lag daarbij allereerst op aantallen, pas daarna op woonoppervlakte en kwaliteit. Door dat gematigde kwaliteitsbeleid kon ook de bouw prijs en daarmee ook de huurprijs laag worden gehouden. In het naoorlogse Nederland met zijn geleide politiek van lage lonen was dit een belangrijk gegeven om de exportpositie te versterken en daarmee de voor de wederopbouw zo nodige buitenlandse valuta binnen te halen.¹⁹⁶ De bouwwoede vereiste bijna een 'industrialisatie' van de bouw. Standaardiseren, prefabriceren en montagebouw werden onderdelen van het bouwproces om maar vooral snel en veel te kunnen bouwen. Woningen werden daarbij samengesteld uit in de fabriek gemaakte bouwelementen. Duplex woningen waren hiervan een voorbeeld. Een duplexwoning is een woning die zo is ontworpen dat hij in principe tijdelijk gesplitst kan worden in twee deelvoningen. Bij triplexbouw is

¹⁹⁶
Ekkers, 69.

¹⁸⁹
Beekers W., *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland*, dissertatie VU Amsterdam, (Amsterdam, 2012), 180.

¹⁹⁰
Werkman, 78.

¹⁹¹
Duursma, J., en J. van Geest, *Door vlijt en Spaarzaamheid. Met moed uit niet getoogen. Sociale woningbouw in Groningen, 1850-1994*, (Groningen, 1994), 56.

¹⁹²
Beekers, 192.

¹⁹³
Ekkers P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, (Den Haag, 2006), 68.

¹⁹⁴
Kempens, 76.

¹⁹⁵
Beekers, 192.

er zelfs spraken van een mogelijke splitsing in drieën. Deze ontwerpen dienden om kleine gezinnen snel aan woonruimte te helpen. Ze waren tijdelijk omdat de deelwoningen niet helemaal voldeden aan de bepalingen van de toen geldende bouwverordening. Het was de bedoeling de splitsing op te heffen zodra de woningnood verminderd zou zijn.¹⁹⁷

3.1.3 De oude stadswijken

Alle aandacht van de beleidsmakers ging dus uit naar nieuwbouw. Ze richtten zich niet of nauwelijks op de oude binnensteden. De enige ingrijpende maatregel was dat de huren daar bij wet tot 1953 werden bevroren op het niveau van 1940. Dit had vooral tot gevolg dat er voor de particuliere verhuurders weinig reden meer was om te investeren in hun bezit. Maar onbewoonbaar verklaren en afbreken was met de heersende woningnood voorlopig geen optie. Vooruitblikkend naar het moment dat de woningnood zou zijn opgelost werd in 1957 een rapport uitgebracht over deze kwestie. De aanbeveling was om ook hier de Woningwet in te zetten voor haar eigenlijke doel, namelijk krotopruijing. De wet zou dan zodanig aangepast moeten worden dat het opstellen van bestemmingsplannen ook zou gaan gelden voor de herinrichting van de binnensteden. Voor gemeenten werd het aantrekkelijk gemaakt hier werk van te maken door een aantal regelingen. Zo werd een extra woningwetcontingent in een nieuwbouwwijk toegewezen voor iedere gesloopte woning. Tachtig procent van de verwervings- en sloopkosten werden door het Rijk vergoed en de bewoners kregen een verhuissubsidie.¹⁹⁸

Tabel 2

Voorraad woningen; standen en mutaties 1946 – 1970

Jaar	Nieuwbouw		Overige		Eindstand
	toevoeging	onttrekking	toevoeging	onttrekking	
1946	1.593	4.307	3.508	4.078	2.147.000
1947	9.243	3.139	1.057	2.612	2.095.000
1948	36.391	2.489	1.261	656	2.132.000
1949	42.791	4.304	1.658	826	2.178.000
1950	47.300	8.103	2.157	997	2.230.000
1955	60.819	1.102	8.224	1.377	2.512.000
1960	83.815	794	7.348	3.714	2.872.000
1965	115.027	581	10.378	4.086	3.261.000
1970	117.284	751	11.573	6.971	3.787.000

Bron: Statline, CBS¹⁹⁹

In de eerste elf jaren na de oorlog werd de doelstelling van 70.000 nieuwe woningen per jaar bij lange na niet gehaald. Sterker nog, pas in 1949 stonden er in Nederland weer meer woningen dan direct na de oorlog. In augustus 1948 hield het NIPO een enquête waarbij liefst 53% van de ondervraagden aangaf de indruk te hebben dat de woningnood erger was geworden.²⁰⁰ Tabel 2 laat zien dat hun gevoel klopte met de werkelijkheid. Hier kwam bij dat het uitbreken van de Koreaanse oorlog in 1950 zorgde voor een verstoring van de wereldhandel. Materiaalkosten liepen op en de recessie die hierop volgde leidde tot overheidsbezuinigingen. Van diverse kanten werd geopperd de bevolking te betrekken bij het verwerven van voldoende kapitaal om de bouwproductie in Nederland ook in deze periode op peil te houden. Hoe zeer de woningnood in Nederland onder de bevolking leefde bleek wel toen binnen enkele maanden miljoenen gulden werden opgehaald via deze zogenoemde 'burgerzinningen'.²⁰¹ De Nationale Woningraad (NWR) leverde in deze jaren niet mis te verstane kritiek op het regeringsbeleid inzake de woningbouw. Ze stelde dat allerlei bezuinigingen "[...] de kwaliteit en de uitrusting van de woningen niet te goede kwamen".²⁰² Omdat bij particuliere woningbouw minder op de centen gelet hoefde te worden, was het voor bouwbedrijven interessanter om in die sector werk aan te nemen. Begin jaren vijftig leidde dit tot een aanzienlijke structuurverandering in de woningbouw.²⁰³

Tabel 3

Aandeel in gereedgekomen woningen in Nederland

	sociale woningbouw	particuliere woningbouw
1948	84%	15%
1953	66%	33%
1954	61%	38%
1955	52%	47%

Toen in april 1955, na tien naoorlogse jaren bouwen, een tussenbalans werd opgemaakt leek het aantal van 380.000 nieuwe woningen best indrukwekkend. Maar er stond wel een tekort aan woningen van 200.000 tegenover.

200 Werkman, 81.
201 Beekers, 194.
202 Kempen, 194.
203 Duursma, 56 en Kempen, 195.

197 Lemma Duplexwoning, wikipedia.nl
198 Wiel, K. van der, 'Baten en lasten van honderd jaar Woningwet', *Holland, regionaal-historisch tijdschrift*, 2 (2001), 92.
199 http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82235NED&D1=a&D2=25-39&VW=T

3.1.4 Identiteitscrisis bij de woningbouwverenigingen

De woningbouwverenigingen verkeerden na de Tweede Wereldoorlog in een identiteitscrisis. Financieel waren ze vrijwel geheel afhankelijk geworden van de overheid. De bouw van woningen werd voor het grootste deel door gemeenten gerealiseerd. Ze hadden geen eigen verantwoordelijkheid meer bij de woonruimtetoedeling. De kwaliteitsbepaling lag ook al in handen van de overheid en administratief en technisch beheer was “[...] over hen heen genormeerd”.²⁰⁴ Het ‘bruisende sociale werk’ van de woningbouwverenigingen had onder invloed van deze ontwikkelingen plaatsgemaakt voor ‘grootschalige onverschilligheid’.²⁰⁵ Halverwege de jaren vijftig werd in ruime kring gedebatteerd over de teloorgang van de oorspronkelijke woningbouwvereniging. Waren het eens verenigingen met bevoegen bestuurders en betrokken leden. Nu waren het “[...] administratiekantoren ten dienste van de gemeenten [...]”, die “[...] bij het oude zijn blijven staan [...] zonder band met of inzet van leden [...]” en gekenmerkt door “[...] verzet tegen professionalisering”.²⁰⁶ En om een visie voor de toekomst te ontwikkelen werd, heel Nederlands, een werkgroep geformeerd. Dit gebeurde zowel door de Nationale Woningraad als door de katholieke pendant, het Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting. In beider rapporten (1955 en 1957) werd gepleit voor meer zelfstandigheid, schaalvergroting en deskundigheidsbevordering. In reactie hierop werd in januari 1959 een brede commissie geformeerd die voorstellen moest gaan doen voor de versterking van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties.²⁰⁷ Minister Witte vroeg adviezen te geven over drie problemen die de corporaties hadden: het gebrek aan zelfstandigheid, het gebrek aan deskundigheid, en de onverschilligheid van de leden.²⁰⁸ In 1962 kwam de zogeheten ‘commissie De Roos’ met haar rapport. Hierin werd geadviseerd de verenigingen te verzelfstandigen en te komen met een ‘centraal fonds’ waarin exploitatiewinsten gestort konden worden. Op die manier kon de sector voor een deel in haar eigen financieringsbehoefte voorzien. Ten tweede werd geadviseerd kleine corporaties te laten fuseren om zodoende deskundigheid te kunnen borgen. En op de derde vraag van de minister, de onverschilligheid van de leden, was niet direct een pasklaar antwoord te geven. Minister Van Aartsen nam kennis van het rapport. Hij legde het voor aan de Raad voor de Volkshuisvesting, maar besloot in zijn ambtstermijn niet over te gaan tot publicatie.²⁰⁹ Verzelfstandiging van grote, professionele woningcorporaties, met eigen financiële middelen... Dat liet hij over aan zijn opvolger(s).

²⁰⁴ Kempen, 71-72.
²⁰⁵ Beekers, 201.
²⁰⁶ Kempen, 73.
²⁰⁷ Kempen, 78.
²⁰⁸ Beekers, 205.
²⁰⁹ Beekers, 208.

3.1.5 Economische groei

Economisch was er in de jaren zestig sprake van hoogconjunctuur door onder meer aardgasvondsten in Groningen. Er brak een periode aan van stabiliteit en welvaart met ruimte voor een voorspoedig financieel-economische beleid. Er ontstond zelfs krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de lonen gingen stijgen. Vanuit landen als Spanje, Italië en later Marokko en Turkije werden arbeidskrachten naar Nederland gehaald om die krapte op te lossen. Door deze groei veranderde de aanblik van Nederland in rap tempo. De auto deed zijn intrede als massaconsumptieproduct. De televisie werd gemeengoed evenals douches en wasmachines. Dankzij aansluiting op het Groninger aardgas groeide het aantal woningen van woningbouwverenigingen met een cv in de jaren zestig van 6 tot 98%.²¹⁰ Op zich vormde de economische groei in deze jaren een ideaal decor voor een verzelfstandiging van de woningsector. Vanaf eind jaren vijftig had de rooms-rode coalitie zo’n liberalisatie voorbereid. De onderdelen daarvan waren: huurstijging tot het niveau van de kostprijs huur, vermindering van subsidies, meer particuliere bouw dan sociale en minder huurprijsregulering. De PvdA en de linker vleugel van de KVP waren echter fel gekant tegen liberalisatie en de vakbonden wilden niets van huurstijgingen weten.²¹¹

3.1.6 Wijziging van de Woningwet

Door de NWR werd de periode van midden jaren zestig beschreven als een tijd van nieuw elan van de woningbouwverenigingen. Er werd voor een deel rekening gehouden met aanbevelingen van de commissie De Roos tijdens de wijziging van de Woningwet in 1965. De woningbouwverenigingen kregen het wettelijke primaat bij de bouw van woningwetwoningen boven de gemeenten. Ook verdween de plicht tot terugbetaling van genoten exploitatiesubsidies uit de Woningwet van 1965. Daarmee werd de mogelijkheid tot vorming van reserves geopend, waardoor de financiële afhankelijkheid van met name de gemeenten afnam.²¹² Ook was er een inmiddels duidelijk antwoord gevonden op de in de jaren vijftig vaak gestelde vraag ‘voor wie doen we het eigenlijk’. Dat was niet meer alleen voor leden maar voor iedereen die een woning zocht. De herwonnen verantwoordelijkheid vroeg om een versterking van de interne organisatie, terwijl de verhouding tot de gemeenten vroeg om een herdefinitie. En daarnaast had de kwaliteit van de woningbouw nogal onder druk gestaan tijdens de bouwwoede in de jaren vijftig. Stapje voor stapje werkten de verenigingen aan het bouwen van een organisatie

²¹⁰ Kempen, 94.
²¹¹ Ekkers, 70.
²¹² Beekers, 225.

die het zelfstandig uitvoeren van de nieuw gedefinieerde taak mogelijk maakte. Het nieuwe elan dat hieruit voortkwam richtte zich vooral op groei van het woningbestand.²¹³

In december 1962 publiceerde het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid haar *Bouwnota '62* met daarin een raming van het woningtekort. Zij kwam uit op een tekort van 280.000 à 350.000 woningen. En dat terwijl de regering uitging van een tekort van 85.000 woningen.²¹⁴ Het tekort was echter 'anders van aard' geworden door de economische groei. Er was nog steeds sprake van een tekort ten gevolge van de naoorlogse demografische ontwikkelingen. Maar het dalen van de huishoudgrootte en de veranderende gezinscultuur zorgden ook voor een grotere vraag op de woningmarkt. De jaarlijks bouwproductie moest omhoog. Vanaf 1964 werden jaarlijks meer dan 100.000 woningen (ter vergelijking: een stad zo groot als Emmen tegenwoordig) bijgebouwd.²¹⁵ Politiek was het in de jaren zestig ronduit rumoerig te noemen. Diverse kabinetten achtereen sneuvelden snel. Een constante factor in meer dan een van deze kabinetten was de verantwoordelijke minister voor volkshuisvesting: KVP-politicus Pieter Bogaers.

Hij lanceerde in die jaren de term 'kwalitatieve woningnood'. Volgens hem was de strijd tegen de 'kwantitatieve woningnood' ondertussen gewonnen. Daarom was het nu zaak bij de woningbouw meer te gaan inzetten op comfort, ruimte en kwaliteit.²¹⁶ Hij ontwikkelde daarom een geliberaliseerd, 'pluriform en expansief bouwbeleid'.²¹⁷ Er moest minder sturing komen en er werd een premiestelsel ingevoerd om de commerciële bouwnijverheid te stimuleren.²¹⁸ Ook gaf hij de woningcorporaties de mogelijkheid wat luxere woningen te bouwen, de zogenaamde Woningwet-B woningen.²¹⁹

Tijdens zijn bewindsperiodes voerde Bogaers de productiecapaciteit sterk op. De planning om tussen 1964 en 1970 in totaal 810.000 woningen te bouwen werd zelfs overtroffen. Het werden er uiteindelijk bijna 830.000. Toch was er nog steeds sprake van een tekort, met name in het westen van het land en in de grote steden. In Amsterdam was in 1965 wethouder Joop den Uyl begonnen met wat genoemd werd 'het nieuwe bouwen' van kwalitatief hoogwaardige, ruime hoogbouw met veel groen in de Bijlmermeerpolder.

In deze periode kwam ook weer aandacht voor bouwen in de binnensteden. Bogaers' opvolger Wim Schut (ARP) verdubbelde de subsidies voor stadsvernieuwing en woningverbetering en kwam in 1967 met het 'Besluit liberalisatie huurbeleid'.²²⁰ Halverwege de jaren zestig constateerden gemeentebesturen dat er met het oog op de nieuwe tijd grote ingrepen nodig waren in de binnensteden. Die waren namelijk

213
Kempens, 84-88.

214
Kempens, 238.

215
Statline CBS, zie tabel 2 en
Onderzoek en Statistiek
Groningen, Thema Woon-
ruimte, os-groningen.nl.
De stad Groningen had
per 1 januari 2017 101.159
woningen.

216
Beekers, 217.

217
Ekkers, 70-71.

218
Beekers, 217.

219
Kempens, 268.

220
Ekkers, 71.

Mussengang 8-A,
Groningen, door provo's
betrokken leegstaand
pand, 1966



geheel en al niet ingericht op het toenemende aantal auto's en de uitbreiding van alle economische activiteit. Wat volgde waren plannen om hele wijken te slopen en te 'reconstrueren'.²²¹

De jaren zestig waren daarnaast echter ook de jaren van de mondig geworden burger. Een burger die zich wist te organiseren. Een burger die toegang had tot maatschappelijke en politieke netwerken. Het zijn de jaren van provo, van inspraak, buurtactivisme, bewonersorganisaties, van de kiemen van de kraakbeweging. In het volgende hoofdstuk is de ontwikkeling op dit gebied een van de hoofdthema's.

3.2 DE ONTWIKKELINGEN IN GRONINGEN EN DRENTHE TUSSEN 1945 EN 1970

3.2.1 De stad Groningen

De twintig jaren tussen 1945 en 1965 kenmerkten zich in de volkshuisvesting door een centrale planning en contingentering door de overheid. Deze verandering weerspiegelde zich ook op bestuurlijk vlak bij de n.v. *Volkshuisvesting* in Groningen. Na het overlijden van

221
Beekers, 218.

De Marees van Swinderen werd sociaaldemocratisch wethouder J. De Wilde de nieuwe voorzitter. De fusie van *Volkshuisvesting* met een viertal andere woningcorporaties werd na de Tweede Wereldoorlog geformaliseerd. De naamloze vennootschap die hier het resultaat van was werd qua structuur vergelijkbaar met een vereniging met een beperkt aantal leden.²²² De gemeente Groningen kwam snel na de oorlog met een wijziging in haar organisatie, bedoeld om de wederopbouw aan te pakken. In 1947 werd de dienst Gemeentewerken daarvoor gesplitst in een dienst Openbare Werken en een dienst Stadsuitbreiding en Volkshuisvesting (S en V). Bij deze laatste dienst werd G.B. Smid benoemd als eerste officiële stadsarchitect en leidinggevende over de stedenbouwkundige afdeling. De aandacht van S en V was eerst primair gericht op de Groninger binnenstad.²²³

Van de verschillende woningcorporaties in de stad Groningen ontplooidde *Volkshuisvesting* de meeste bouwactiviteit in de naoorlogse jaren. Maar de uitgangspositie was allerminst gunstig blijkens de opmerking in het jaarverslag van 1946 dat plannen voor nieuwbouw weliswaar klaar lagen, maar dat het wachten was “[...] op een verbetering van de materiaalpositie”. Een vergelijk van de materiaalprijzen laat zien hoeveel er was veranderd. “De kostprijs van bouwmaterialen is met honderden procenten gestegen”, vermeldde hetzelfde jaarverslag.²²⁴ Hout en verf waren ten opzichte van 1940 473% respectievelijk 502% in prijs gestegen, steen en zand 392% en 360%. Stopverf was 625% in prijs gestegen en glas zelfs 961%.²²⁵ Grootste zorg van overigens alle woningcorporaties was het feit dat de regering vasthield aan het in 1936 vastgestelde bedrag van f 31,- per woning voor onderhoud. Maar ondanks deze moeilijke situatie wist *Volkshuisvesting* in 1948 en 1949 toch zo’n 550 woningen te bouwen. *Volkshuisvesting* was een financieel gezonde en door betaalde krachten gerunde vereniging met een open structuur. Dit in tegenstelling tot andere, door vrijwilligers geleide stichtingen in de stad. Daarom werden door de gemeente mogelijk juist aan *Volkshuisvesting* de grootschaliger projecten gegund. Stichtingen als *Concordia*, *Patrimonium* en de *Maatschappij* kwamen maar met moeite aan bouwplannen. En ook de verenigingen *Gruno* en *Groningen* mochten minder bouwen dan *Volkshuisvesting*.²²⁶

3.2.1.1 De Wederopbouw

Alles bleek gemakkelijker te verlopen dan voor de oorlog, ook de verwerking van bouw kavels. Gemeentewerken had bijvoorbeeld al een plan klaarliggen voor de bouw van woningen aan de Noorderbinnensingel. *Volkshuisvesting* werd gevraagd die plannen verder uit te werken en te



Woningen van
Volkshuisvesting aan de
Noorderbinnensingel,
Groningen 1950-1955

realiseren. Dit mondde uit in een plan voor 106 woningen. Zevenentwintig daarvan voor de ‘middenstand’ en tien voor ‘ouden van dagen’.²²⁷

De ‘middenstands’-woningen werden opgeleverd met parketvloeren en centrale verwarming. Doordat de gemeente initieerde maar de woningbouwvereniging uitvoerde illustreert dit project een belangrijk aspect waarin de praktijk in de stad Groningen afweek van de landelijke. Landelijk gezien waren de gemeentelijke woningbedrijven verantwoordelijk voor een groter bouwvolume dan de corporaties. In Groningen beperkte het gemeentelijke *Centraal Woningbeheer* zich tot sanering van krotwoningen en liet de grote bouwvolumes voor nieuwbouwwoningen aan de corporaties. Uiteraard had de gemeente wél in overeenstemming met de Woonruimtetwet van 1947 de zeggenschap gekregen over de toewijzing van woningen.²²⁸ Typierend voor de naoorlogse woningbouw waren stadsuitbreidingen met veel sociale woningbouw, gebaseerd op de ‘wijkgedachte’. Een stad behoorde te bestaan uit wijken waarin een doorsnede van de bevolking woonde en waar voorzieningen waren als winkels en scholen.²²⁹ Bij de bouw van die nieuwe wijken werden nieuwe, industriële bouwtechnieken toegepast.

227
Kroef, 37-38.
228
Duursma, 56.
229
Groote, 182-184.

222
Kroef, R. van der,
*Woningbouwvereniging
Volkshuisvesting toen nu en
straks*, (Groningen, 1994), 35.

223
Groote, P. de, ‘Modernise-
ring, ondanks alles’,
Duijvendak, M. en B. de
Vries (eds.), *Stad van het
Noorden. Groningen in de
twintigste eeuw*, (Assen,
2003), 177-179.

224
Verslag van de N.V.
*Volkshuisvesting over het
boekjaar 1 maart 1945 t/m
28 februari 1946*. Archief
Lefier Groningen.

225
Verslag van de N.V.
*Volkshuisvesting over
het boekjaar 1 maart
1946 t/m 28 februari
1947*. Gemeentearchief
Groningen.

226
Duursma, J., en J. van
Geest, *Door vlijt en
Sparzaamheid. Met moed
uit niet getoogen, Sociale
woningbouw in Groningen,
1850-1994*, Groningen,
1994, 54.



< Duplexwoningen van Volkshuisvesting aan de Sabastraat, Groningen, 8-9-1954

< Montagewoningen van Volkshuisvesting aan de Coranthijnestraat, Groningen, 20-5-1953

> Openbare Leeszaal, Palembangstraat 11, Groningen 1951

Vanaf 1948 mocht dit in de gemeente Groningen eindelijk in meer dan twee woonlagen.²³⁰

3.2.1.2 Nieuwe bouwtechnieken

Volkshuisvesting was de eerste Groninger woningcorporatie die startte met de voor deze periode zo karakteristieke systeembouw. Systeembouw is een vorm van woningbouw die pas rendabel is vanaf een zeker aantal woningen. Hoewel de vereniging ze eigenlijk te klein vond, werden er in de West- en Nieuw-Indische buurt toch duplex en zelfs triplex woningen gebouwd. Een andere ontwikkeling in het kader van de 'industrialisatie van de bouw' was de zogenaamde montagebouw in beton. In Groningen paste aannemer Harmannus Rottinghuis deze techniek toe.²³¹ Montage- of systeembouw gaat uit van woningen die op de bouwplaats met behulp van bouwelementen van beton in elkaar worden gezet. Een voordeel van deze wijze van bouwen was de veel snellere afhandeling op de bouwplaats. Bijkomende voordelen waren de tien procent stichtingskosten die het ministerie voor zijn rekening nam en een contingentstoeslag. Dat laatste betekende dat bij systeembouw een

²³⁰ Duursma, 53.
²³¹ Grootte, 172.

woning slechts voor driekwart meetelde waardoor voor iedere drie gebouwde montagewoningen er dus eentje extra gebouwd mocht worden.²³² Op die manier realiseerde *Volkshuisvesting* twee nieuwe wijken; de Nieuw- en de West-Indische buurt. De ruim 1.300 woningen droegen eraan bij dat het woningbezit van *Volkshuisvesting* tussen 1949 en 1955 toenam van ongeveer 1.200 tot ruim 3.400.²³³

3.2.1.3 De nieuwe woonwijken

De naoorlogse visie van de 'wijkgedachte' stelde *Volkshuisvesting* soms voor problemen. In de nieuwe wijken werden ook winkels gebouwd, maar daarvoor kon geen aanspraak worden gemaakt op overheidssubsidies. Dat betekende hogere huren. In de notulenboeken is te lezen dat bestuurslid Hesselink niet overtuigd was van de verhuurbaarheid van die winkels "[...] in deze a-sociale buurt [West-Indische buurt] [...]."²³⁴ Het geeft aan hoe er destijds werd gedacht over de eerste naoorlogse wijken. Uiteindelijk bleek dat de grote Groninger levensmiddelencoöperatie *De Toekomst* geïnteresseerd was om al de winkels te exploiteren.²³⁵ Ook andere voorzieningen als kerken, een openbare leeszaal, zandbakken en speelplaatsen, buurthuizen, badhuizen, fietsenbergplaatsen, hobbykelders, autoboxen en daktuinen werden gepland en uitgevoerd.

Directeur Molenberg van *Volkshuisvesting* schetste in een artikel in het tijdschrift *Bouw* uit 1954 hoe hij de toekomst van de woningbouw in Nederland zag. Hij stelde voor om bepaalde ruimtes in de wijken geschikt te maken voor gemeenschappelijk gebruik.²³⁶ In overeenstemming met deze ideeën werden aan de West-Indischekade door *Volkshuisvesting* souterrains voor gemeenschappelijk gebruik ingericht. Er werden wasmachines, droogtrommels en strijkplanken geplaatst onder de verzamelnaam 'wasfabriek'.²³⁷

De 'wijkgedachte' hield ondermeer in dat een wijk werd bewoond door een 'doorsnee van de bevolking'. Dit betekende dat er voor verschillende inkomensgroepen dus verschillende woningtypes moest worden gebouwd in één wijk. Die woningtypes werden door de naoorlogse stedenbouwers in een vast patroon gecombineerd. Zo werden bijvoorbeeld drie rijtjes eengezinswoningen steeds gevolgd door een seniorenflat met twee woonlagen, met daarachter portiekflats van bijvoorbeeld vier etages hoog. Deze wijze van plannen wordt wel 'stempelen' genoemd. 'Stempelen' is net als de 'wijkgedachte' een aspect van de 'modernistische stedenbouw'. Andere aspecten zijn het scheiden van de functies wonen, werken en recreëren, het toepassen van

²³² Duursma, 58.
²³³ Verslag van de N.V. Volkshuisvesting over de boekjaren 1 maart 1952 t/m 28 februari 1955. Gemeente-archief Groningen.
²³⁴ *Notulenboek Volkshuisvesting 1949-1963*. Archief Lefier Groningen.
²³⁵ Kroef, 42.
²³⁶ Duursma, 58 en Kroef, 44-46.
²³⁷ Verslag 1 maart 1952 t/m 28 februari 1955.



< West-Indische buurt als een voorbeeld van beginnend 'stempelen', Groningen 1971-1972



> Sloop van panden in de binnenstad van Groningen, 1965

hoogbouw en tenslotte een ruime opzet van de wijk. Met de komst van Hans Eysbroek als hoofd van de stedenbouwkundige afdeling van de gemeente in 1956 kwam er een aanhanger van het modernisme op die plek te zitten. Vanaf 1958 kon hij in de nieuwe wijk Corpus den Hoorn zijn 'stempel' drukken op de stedenbouw in de gemeente Groningen.²³⁸

3.2.1.4 De jaren zestig

In 1960 verscheen de (Eerste) *Nota in zake de Ruimtelijke Ordening*. De aanleiding was de congestie in het westen van het land door een aanhoudende verhuisstroom. In de nota werd gepleit voor een betere spreiding van mensen over het land. Een instrument daarbij zou zijn het stimuleren van de economie in onder andere het noorden van het land. Een consequentie hiervan was dat de bevolkingsprognose voor het jaar 2000 voor de stad Groningen bijgesteld moest worden van 180.000 inwoners naar een kwart miljoen.

Gebaseerd op deze nota presenteerde Groningen in 1961 een nieuw Structuurplan. Het plan voorzag in de bouw van bijna 48.000 nieuwe woningen. Daarnaast werd het noodzakelijk geacht om Hoogkerk en Noorddijk te annexeren en nieuwe woonwijken in te richten in het zuiden

(Corpus den Hoorn, Coendersborg en De Wijert) en in het noorden van de stad (Selwerd, Paddepoel en Vinkhuizen). In het Structuurplan van de gemeente Groningen werd ook een functiewijziging van de binnenstad opgenomen. Deze zou minder een woonfunctie, meer een zaken- en dienstenfunctie krijgen.²³⁹

Het was in Paddepoel dat *Volkshuisvesting* vanaf 1963 debuteerde in de nieuwe stadsuitbreidingen met in totaal 660 eenheden; 112 eengezinswoningen, 216 Montagewoningen, 168 'traditionele' woningwoningen, 110 'bejaardenwoningen' en 112 garages. De woningen werden opgeleverd in 1966. Maar de verhuring was niet gemakkelijk. Voor het eerst sinds de jaren 30 konden alleen voor een deel van de huizen (de eengezinswoningen) direct huurders gevonden worden. *Volkshuisvesting* weet dit aan de betrekkelijk hoge huren en het feit dan mensen een voorkeur hadden voor een eengezinswoning.²⁴⁰

Na het bouwen van de laagbouw woningen in de wijk Paddepoel kon *Volkshuisvesting* zich in 1966 eindelijk gaan bezighouden met een lang gekoesterde wens: echte hoogbouw.

Er werden plannen ontworpen voor een drietal flats van acht etages hoog met 552 galerijwoningen in Paddepoel. De flats zouden worden gebouwd

²³⁸ Groote, 184-189.

²³⁹ Duursma, 64-67.
²⁴⁰ *Notulenboek 1963-1968*.



<

Castor flat, De Paddepoel,
Groningen, 1971

>

Hoogezand-Sappemeer,
Foxham

>

Hoogezand-Sappemeer,
Margrietpark



19
45
19
70

241
Kroef, 54.

242
Verslag van de Woningbouwvereniging Volkshuisvesting over het boekjaar 1 maart 1970 tot en met 28 februari 1971, 5. Gemeente-archief Groningen.

243
Voor het hoofdstuk Hoogezand 1945-1970 ontbraken primaire bronnen in het archief van Volksbelang/Lefier van 1950 tot 1970, op 1961 tot 1965 na.

244
Broek, J. van den e.a., 375 jaar Hoogezand en Sappemeer, (Bedum, 2003), 249.

245
Verslag van de Werkzaamheden van het Bestuur der Vereniging "Volksbelang" te Hoogezand van 2 Juni 1945-2 Juni 1946. Historisch Archief Midden-Groningen, doos Gemeentebestuur Hoogezand 1930-1929, 441-449.

aan de Castor- en Polluxlaan en langs de Morgensterlaan. Ze kregen liften, vuilafvoerinstallaties, bliksemafleiders en huistelefoons en werden opgeleverd in 1969 en 1970. Bijzonder was dat de huurders van deze flats direct al in 1970 een 'huurdersvereniging' oprichtten die in het geval van gemeenschappelijke klachten of wensen in overleg kon treden met de woningbouwvereniging. Het woningbezit van *Volkshuisvesting* was met de bouw van deze flats in Paddepoel eind boekjaar 1970/71 opgelopen tot bijna 5.200 woningen.²⁴¹ Daarnaast had de vereniging 25 winkels en winkelwoonhuizen, 533 autoboxen en 332 rijwielboxen in exploitatie.²⁴²

3.2.2 Hoogezand-Sappemeer²⁴³

3.2.2.1 Een voorzichtig begin

Het naoorlogse Hoogezand-Sappemeer groeide voorspoedig maar met een voorzichtige start.²⁴⁴ Dit kwam onder andere door de schaarste op de bouwmaterialenmarkt. Zo schreef *Volksbelang* in het eerste naoorlogse jaarverslag: "Zooals overal in den lande is ook hier een nijpend tekort aan woningen. Onlangs werd door ons tot den bouw van 10 dubbele woningen aan de Burgem. v.Royenstraat overgegaan".²⁴⁵ Met deze dubbele

246
Interview Roelf de Jonge, Jan Kroeze en Hendrik Watermuller, Lefier Hoogezand, april 2017 en Beno's Stad, www.youtube.com/watch?v=2PbygN87O2A, geraadpleegd december 2017.

247
Vos, K.J., *Hoogezand en Sappemeer in de voorbije eeuw*, (Hoogezand-Sappemeer, 1999) 49 en Broek, 249.

248
Verslag van de Werkzaamheden van het Bestuur der Vereniging "Volksbelang" te Hoogezand van 2 Juni 1947-2 Juni 1948. Gemeentearchief Midden-Groningen, doos Gemeentebestuur Hoogezand 1930-1929, 441-449.

woningen aan de Van Roijenstraat was trouwens wat bijzonders aan de hand. Het waren namelijk de eerste woningen van de grote bouwer Rottinghuis uit Groningen, uitgevoerd in systeembouw.²⁴⁶

Kort na de fusie van Hoogezand en Sappemeer in 1949 bedroeg het aantal inwoners van de nieuwe gemeente 22.000. Hiervan waren op dat moment 1.250 geregistreerd als woningzoekenden. Tevens stonden er 690 krotten op de nominatie om te worden afgebroken. Het woningtekort liet het echter niet altijd toe de krotten ook daadwerkelijk te slopen.²⁴⁷

Deze huizen aan de Koningsgang werden in het kader van krotopruiming pas in 1961 afgebroken.

In de eerste tien jaren na de oorlog richtten de bouwactiviteiten zich op een drietal gebieden: het Margrietpark, het gebied ten noorden van de Van Royenstraat en het Noorderpark. Er werden allerlei regelingen gezocht waarmee de "[...] voor onze gemeente funest te noemen [...]"²⁴⁸ lage contingenten woningen konden worden opgekrikt. In 1948 werd Hoogezand een magere contingent van 10 woningen toegewezen. Eén van de regelingen op basis waarvan extra bouwvolume kon worden verkregen betrof 'werklieden woonachtig buiten de gemeente', maar

werkzaam bij nieuwgevestigde bedrijven in Hoogezand. Wethouder J. Dijk becijferde in november 1949 dat er bij de 10 bedrijven waarvoor dit gold 47 mensen van buiten Hoogezand werkten en stuurde een nota richting het Departement van Sociale Zaken. Hij nam er voor alle zekerheid ook nog in op dat er bij 39 al langer in Hoogezand gevestigde bedrijven ook nog eens 377 mensen van buiten Hoogezand werkten.²⁴⁹ De gemeente had goede hoop dat er tussen de 50 en 100 extra woningen zouden worden toegekend en begon vast een plan en een exploitatiebegroting op te stellen. Daarbij bleek dat er per woning een jaarlijks tekort van f 40,- te verwachten was. Daarop schreven B&W in februari 1950 de bedrijven in de gemeente aan met een voorstel. Als bedrijven zich vastlegden om voor 10 jaar het exploitatietekort te dekken, dan kregen zij toewijzingsrecht voor hun personeel van buiten voor de te bouwen woningen.²⁵⁰

Er kwamen ruim 140 inschrijvingen binnen. Maar het Rijk gooidde roet in het eten: ze wilde dat er een bijdrage in de bouwkosten vooraf zou worden gestort van f 750,-. Bovendien wilde ze voor 6 mei 1950 weten wie op deze wijze wilde meedoen.²⁵¹ Er werd ingeschreven op ruim 100 woningen. Dankzij deze regeling kon in 1952 een aanvang worden genomen met de uitvoering.²⁵² Ook het '1000-Woningenplan' bracht Hoogezand-Sappemeer een flink contingent woningen. In Hoogezand 54 woningen aan de Van Noortstraat en de Tasmanstraat, en in Sappemeer werden zelfs 100 woningen in dit kader gebouwd aan bijvoorbeeld de Irisstraat en de Narcisstraat.²⁵³ Dit '1000-Woningenplan' was een initiatief van de Ulruimer burgemeester Huib Ottevanger. Hij was geïnspireerd door een plan van de Bussumse wethouder Bouma voor het snel en goedkoop bouwen van woningen. De lagere prijs werd gerealiseerd door het schaalvoordeel van een groot aantal gelijkvormige woningen ineens. Maar ook door in bouwkundig opzicht af te wijken van de normen. Zo werden de plafonds in de woonkamer bijvoorbeeld geen 2,80 meter, maar 2,60 meter hoog. Dit was echter strijdig met de bestaande Woningwet. Daarom moest minister In 't Veld met de 'Beschikking verminderde bijdragen Woningwetbouw 1950' speciaal toestemming geven voor deze bouwkundige aanpassingen. Ottevanger kreeg burgemeesters uit heel Groningen mee in zijn plan om 1000 goedkope woningen over 32 gemeenten verdeeld in Groningen te gaan bouwen.²⁵⁴

3.2.2.2 Economische bedrijvigheid

Voor de Tweede Wereldoorlog werd het bedrijfsleven in de gemeenten Hoogezand en Sappemeer vooral gedomineerd door de traditionele scheepsbouw, de strokarton- en de aardappelmeelproductie. Ook na de



<

Overhemdenfabriek
Melka, Hoogezand 1960

>

De nieuwe wijk op
basis van het Partieel
uitbreidingsplan 1957, 1964



19
45

19
70

oorlog hield de bedrijvigheid aan en in 1949 schreef *Het Vrije Volk* nog over het feit dat in Hoogezand-Sappemeer slechts 39 werklozen waren.²⁵⁵ Maar in 1957 was inmiddels 9% van de mannelijke beroepsbevolking werkloos, en een jaar later was dit percentage opgelopen tot 26%.²⁵⁶ De groeiende werkloosheid was deels het gevolg van het achterop raken van de traditionele industrietakken. Het achterblijven van investeringen in vernieuwing, het verliezen van een gunstige concurrentiepositie en het financieel niet kunnen voldoen aan nieuwe, strengere milieueisen zorgden voor faillissementen. Een nieuwe impuls was broodnodig. De bevolkingsgroei in de jaren vijftig was gering, met zelfs krimp in 1955.

In de jaren zestig kantelde dit geheel met, naast een geboorteoverschot van meer dan 4500, ook een vestigingsoverschot van ruim 3500.²⁵⁷ Toenmalig burgemeester Gerard Boekhoven en gemeentelijke Commissie Industrie Ontwikkeling (CIO) en haar opvolger de Vereniging Industriële Belangen (VIB) bleken in staat het tij te keren. Nieuwkomers uit vooral Scandinavië (Trelleborg, Mölnlycke/Melka, Scandex), maar ook de Verenigde Staten (Silenka/PPG) en Nederland (NAM) overvleugelden de traditionele industrieën. Hoogezand-Sappemeer groeide dankzij deze

²⁵⁵ Broek, 273.

²⁵⁶ Broek, 273.

²⁵⁷ CBS Historische Collectie Online, *Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari*, Jaren 1946 tot en met 1973.

²⁴⁹ Notitie van B&W van Hoogezand aan het Departement van Sociale Zaken, dd. 2-12-1949, Archief gemeente Midden-Groningen 1949-1985, Inv.nr.: 2450.

²⁵⁰ Circulaire van B&W van Hoogezand aan de in de gemeente gevestigde bedrijven, dd. 25 februari 1950, Archief gemeente Midden-Groningen 1949-1985, Inv.nr.: 2450.

²⁵¹ Circulaire van B&W van Hoogezand aan de in de gemeente gevestigde bedrijven, dd. 25 april 1950, Archief gemeente Midden-Groningen 1949-1985, Inv.nr.: 2450.

²⁵² Broek, 249.

²⁵³ Interview De Jonge e.a., april 2017.

²⁵⁴ Tilbusscher, J., *Zestien vierkante meter*, (Bedum, 2015), 108-118.

nieuwe bedrijfstakken in de jaren zestig en zeventig uit tot het vierde industriële werkgelegenheidscentrum van Noord-Nederland.²⁵⁸ Van groot belang bij deze omwenteling was de aanwijzing van Hoogezand-Sappemeer in 1959 als kerngemeente door het Rijk. Dit betekende forse stimuleringspremies voor bedrijven die zich hier wilden vestigen of uitbreiden.²⁵⁹ Boekhoven gebruikte daarnaast zijn persoonlijke contacten in de Scandinavische landen, en voerde een heel proactief beleid. Een en ander resulteerde in een stijging van het aantal arbeidsplaatsen van 4.459 in 1959 tot 7.227 in 1974.²⁶⁰ Dat Broekhoven vooral in Zweden succes had was geen toeval. Dit land was geen lid van de Europese Economische Gemeenschap. De enige manier om de tariefmuren te omzeilen was een vestiging in een EEC-land.²⁶¹

3.2.2.3 *Uitbreidingsplan 1957*

In de tweede helft van de jaren vijftig brak er voor de bouwactiviteiten in het Westerpark een nieuwe periode aan met de plannen 'Westerpark Noord' en 'Westerpark IJbaan'. Het Rotterdamse architectenbureau De Ranitz voorzag het van een iets ander karakter dan de eerdere bebouwing in het Westerpark. Tegen de zin van de directeur gemeentewerken werd de nieuwe uitbreiding 'stedenbouwkundig moderner'. Dat hield voornamelijk in dat er rechtere straten waren gepland.²⁶²

Het zogeheten partieel uitbreidingsplan van 1957 is een plan typerend voor veel gemeenten in de jaren vijftig. Een deel van de van de wijk ten noorden van de Van Heemskerckstraat bestond uit typische jaren 50 en 60 rijtjeswoningen. Sommige in twee bouwlagen in de lagere huurklasse. Een tweede deel werd bebouwd met flats in de lagere huurklasse en rijtjeshuizen in wat grotere blokken. Een derde deel bestond uit flats van 3 woonlagen in een middelhoge huurklasse.²⁶³

3.2.2.4 *Burgemeester Boekhoven en de jaren zestig*

Op het moment dat de woningstichtingen *Volksbelang* en *Sappemeer* fuseerden in 1952 bezaten ze samen 679 woningen.²⁶⁴ In 1962 was dit bezit gegroeid tot bijna 1.500. Weer tien jaar later in 1971 waren het er inmiddels 2.500. De grootste groei in woningbezit vond plaats tussen 1958 en 1974; de periode van de economische groei en het burgemeesterschap van Gerard Boekhoven.²⁶⁵

Voor de gehele gemeente gold dat er in de jaren 50 en 60 meer dan 4.900 nieuwe woningen werden gebouwd.²⁶⁶ Het grootste deel van deze uitbreiding, te weten 3.700 woningen, werd gerealiseerd in de jaren zestig in de woonwijk Gorecht-West. Maar om de bevolkingsgroei bij te houden had er eigenlijk nog meer moeten worden gebouwd.²⁶⁷



Hoogezand, De Houtmanstraat in noordelijke richting. Rechts de duplex woningen van *Volksbelang*

Veel van de bouwactiviteit was gebaseerd geweest op een beleidsplan waarvan de basis in 1951 was gelegd. In 1959 werd in het *Plan in hoofdzaak* het nieuwe ruimtelijke beleid voor de gemeente gepresenteerd. In de toelichting beschreven de betrokken stedenbouwkundigen Hoogezand-Sappemeer als een van de gemeenten in het noorden waar industrie geconcentreerd zou worden. Zij stelden daarom voor om te komen tot een duidelijke scheiding in woongebieden en werkgebieden. In de woongebieden, die werden gepland ten zuidwesten van de spoorlijn, pleitten ze voor een afwisseling tussen hoogbouw en laagbouw, met relatief veel groen en open ruimtes.²⁶⁸ Uiteraard werd er ook in Hoogezand-Sappemeer gepland naar de in deze tijd dominante visie van de 'wijkgedachte' en verzezen ook hier in de wijken buurtcentra, winkelcentra en voorzieningen als een openbare bibliotheek. De bouw van deze duizenden woningen met alle bijbehorende voorzieningen brak met de traditionele lintstructuur van bebouwing langs een kanaal, een structuur die zo kenmerkend was voor alle veenkoloniale plaatsen. Sturende kracht achter alle bouwactiviteiten in de gemeente was het zogenaamde *Bouwteam* met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen.²⁶⁹ Het inrichten van een bouwteam had als voordeel dat

258 Vos, 38.
259 Vos, 38.
260 Broek, 274-275.
261 Edzes, M. en R. Koppejan, '80 Jaar Volksbelang 1911-1991 Sociale woningbouw in Hoogezand-Sappemeer', *Volksbelangrijk*, 10e jaargang nr. 2, (Hoogezand, 1991), 5.
262 Broek, 246-247.
263 Broek, 249.
264 Vos, 46.
265 Volksbelangrijk, 4.
266 Vos, 45.
267 Broek, 249.

268 Broek, 279.
269 Volksbelangrijk, 5.



Hoogezand-Sappemeer,
Luchtopname van Plan
Spoorstraat-Kieldiep en
Gorecht

het extra contingenten opleverde. Het Hoogezandster bouwteam functioneerde uitstekend en zorgde ervoor dat altijd binnen de gestelde tijd nieuwbouwprojecten werden afgerond. En dat resulteerde er zelfs in dat overschotten van gemeenten die hun contingenten niet op tijd klaar kregen werden overgeheveld naar Hoogezand-Sappemeer.²⁷⁰ De gemeente richtte zich sterk op sociale woningenbouw en besteedde relatief weinig aandacht aan vrije sector bouw. *Volksbelangrijk* liet in zijn jubileumnummer burgemeester Boekhoven aan het woord, die zei: “We waren natuurlijk een echte rode gemeente. Dus lag het voor de hand dat we goede huizen wilden bouwen voor de arbeiders”.

Een speciaal hoofdstuk in de woningbouwhistorie van Hoogezand-Sappemeer vormt de komst in 1961 naar Foxhol van een groep van 129 Molukkers. In 1949 had Indonesië zich onafhankelijk verklaard van Nederland. Voor de Molukse militairen die het fundament waren geweest van het Koninklijk Nederlands Indisch Leger was er toen in Indonesië geen plaats meer. Ze werden in Nederland voorlopig in ‘woonoorden’, zoals in de Carel Coenraadpolder (Finsterwolde), ondergebracht in afwachting van eventuele terugkeer. Toen de Nederlandse regering



Openbare bibliotheek,
Rembrandtlaan,
Hoogezand-Sappemeer,
1960 à 1965

>

Foxhol, Gerrit Imbosstraat,
1963 In het eerste blok
links werden Ambonezen
uit de CC-polder
gehuisvest

>

Hoogbouw aan de
Donker Curtiusstraat in
Hoogezand-Sappemeer,
1969



uiteindelijk moest erkennen dat van terugkeren naar Indonesië geen sprake meer kon zijn, werd naar definitieve woonruimte gezocht. In 1961 werden zo, onder dwang van een grote politiemacht, twintig Molukse gezinnen en een aantal alleenstaanden vanuit hun barakken in de cc-polder overgebracht naar hun nieuwe, definitieve huisvesting aan de Roerdompstraat en de Gerrit Imbosstraat in Foxhol. De woningen, in bezit van de Dienst der Domeinen, werden beheerd door *Volksbelang*. De weigering hun ‘tijdelijke huisvesting’ te verlaten kwam voort uit het idee dat vanaf dat moment moest worden geaccepteerd dat het verblijf in Nederland voor de Molukkers definitief was geworden.²⁷¹

271
Smedes, T. *Tussen belofte en teleurstelling bloeide een nieuw bestaan. Het verhaal van de Molukse gemeenschap in Hoogezand-Sappemeer*, (Hoogezand-Sappemeer, 2009), 11.
272
Volksbelangrijk, 5.

3.2.2.5 De wijken Gorecht

In 1962 werd het plan voor Gorecht I West door de gemeenteraad aangenomen. De inrichting van de wijk noemde men in de toelichting aan de gemeenteraad ‘eenvoudig’.²⁷² Er zou een gedeelte komen met vier en een gedeelte met achtoonlagen ten noorden van de Troelstralaan. Ten zuiden hiervan werd een gebied met eengezinswoningen gepland. Ook werd er ruimte gereserveerd voor voorzieningen zoals scholen, maar veel ruimte voor buurtwinkels was niet gepland. Er stond namelijk een

270
Volksbelangrijk, 5.

compleet nieuw centrum voor Hoogezand-Sappemeer op de rol, met openbare gebouwen als een nieuw gemeentehuis, een bibliotheek en een winkelcentrum. Dit nieuwe centrum was dichtbij Gorecht voorzien waardoor de wijk geen afzonderlijke voorzieningen nodig had.²⁷³ Vanaf 1968 werd begonnen met de tweede uitbreidingswijk: Gorecht II West. Een van de innovaties die in de wijk Gorecht West werd toegepast was de wijkverwarming. Iedereen was enthousiast. Gesteld werd dat het een “uniek plan” was. “Een van de grootste verwarmingsprojecten van het land” in de “eerste gemeente in de provincie Groningen” die hier toe overging.²⁷⁴ De rijksoverheid bleek ook al een groot voorstander van het plan. Maar het plan kende in de praktijk nogal wat manco's.

3.2.2.6 Een moeizaam slot aan de jaren zestig

Het woningbezit van *Volksbelang* groeide explosief in de jaren zestig van de vorige eeuw. In 1963 werd de 1.500ste woning in gebruik genomen en in 1970 bezat de corporatie al 2.700 woningen en 253 garageboxen. En er werd nog volop gebouwd. De technische en administratieve kennis binnen de organisatie hield daarmee echter geen gelijke tred volgens consulenten van de Nationale Woningraad. Al in 1966 rapporteerden zij dat de bedrijfsvoering te wensen over liet en in 1967 schreef het ministerie aan de gemeente dat de huurachterstanden onaanvaardbaar hoog waren opgelopen. Voorzitter Dijk van *Volksbelang* drong naar aanleiding daarvan bij de gemeente aan op een onderzoek. In 1969-1970 werd dat onderzoek in twee fasen uitgevoerd. Het eerste interimrapport kwam uit in februari 1970 en dat was niet mals. Het jubileumnummer van *Volksbelang* schreef naar aanleiding hiervan in 1991: “[...] als *Volksbelang* een bedrijf was geweest, dan had het waarschijnlijk het loodje gelegd. Zo slecht was de liquiditeitspositie.”²⁷⁵

3.2.3 Borger²⁷⁶

Als overall was ook in de gemeente Borger na de Tweede Wereldoorlog dringend behoefte aan woningen. Het tekort aan goede woningen was overigens chronisch.²⁷⁷ Tijdens de eerste, genotuleerde vergadering van de Stichting Borger Woningbouw (SBW) na oorlog deelde voorzitter, tevens wethouder, Lambert Kinds mee dat het in de bedoeling lag “[...] zoo spoedig mogelijk over te gaan tot het bouwen van woningen”. Hij merkte daarbij op dat het vanwege de slechte materialenpositie alleen mogelijk zou zijn in de woonkamer een houten vloer te leggen, de andere vloeren moesten van cement worden gemaakt. De vergadering was het hiermee eens omdat “[...] het gebrek aan woongelegenheden

[...] zo groot (is)”.²⁷⁸ Naast de woningnood benoemde Kinds nog een tweede uitdaging van grote omvang: de werkloosheid in de gemeente. Er was een duidelijke scheiding voor wat betreft de economische ontwikkeling van het zand- en van het veengebied van de gemeente. Het zandgebied, met de noodzaak rendabele boerenbedrijven te creëren, ging over tot ruilverkaveling en verdere mechanisering. Het resultaat waren grotere, rendabele landbouwbedrijven maar wel met minder landarbeiders. Tevens profiteerde het zandgebied van het langzaam opkomende toerisme. In het voormalige veengebied werd vooral ingezet op industrialisatie. Dit gebeurde in gemeente- en provinciegrens overstijgende samenwerkingsverbanden zoals het ‘Industrieschap De Kanaalstreek.’ Binnen een vijftiental jaren leidde dit tot succes. In 1961 kon burgemeester Gerrit Grolleman tevreden constateren dat Nieuw-Buinen het woord werkloosheid niet meer kende.²⁷⁹

3.2.3.1 Contingentering

Tijdens een vergadering van de stichting in maart 1947 werd bekend gemaakt dat Borger voor het eerste kwartaal van dat jaar een contingent van tien woningen, en voor het tweede kwartaal van vijf had toegewezen gekregen.²⁸⁰ Vanaf 1948 tot in de jaren zestig krijgt de gemeente van rijksweg jaarlijks een contingent van 40 tot 50 woningwetwoningen toegewezen. De Stichting Borger Woningbouw kon dus weer aan het werk en al spoedig werden in allerlei dorpen van de gemeente nieuwbouwwoningen gerealiseerd. Zo werd er gebouwd in Borger, Buinen, Buinerveen, Drouwen, Drouwenermond, Ees en Nieuw-Buinen.²⁸¹ Door deze aanwas van nieuwe huizen was het tevens mogelijk om in de jaren tot 1958 een zeventigtal woningen onbewoonbaar te verklaren, te ontruimen en te slopen.²⁸²

De woningstichting en het gemeenteapparaat waren vanouds in de gemeente Borger nauw verweven. De wethouder met volkshuisvesting in zijn portefeuille was automatisch voorzitter van de sbw. Het hoofd van de afdeling financiën werd vanaf 1949 vanzelf secretaris-penningmeester. Het lag dan ook voor de hand dat de praktische zaken voor wat betreft de woningbouw grotendeels werden geregeld op ambtelijk en collegeniveau.²⁸³ Het bestuur van de sbw vergaderde slechts enkele keren per jaar en de notulenboeken laten zien dat beleidsmatige zaken daar niet werden besproken. Het was zelfs zo dat tijdens een van de spaarzame vergaderingen het bestuurslid Kruit uit protest afwezig was omdat hij vond dat “[...] de leden te weinig op de hoogte worden gehouden”.²⁸⁴ De aantallen woningen die de sbw in de contingentering kreeg toegewezen waren betrekkelijk laag. Het aantal dorpen waarover de

273
Broek, 281.

274
Volksbelangrijk, 6.

275
Volksbelangrijk, 12.

276
Voor dit hoofdstuk over Borger 1945-1970 kon als primaire bron van de woningcorporatie sbw enkel worden geput uit het Notulenboek 1929-1960. Overige archiefstukken uit deze periode zijn geschoond. Dit hinderde in aanzienlijke mate het schrijven van de beoogde bedrijfsgeschiedenis.

277
Ootjers, R. (ed.) e.a., *Geschiedenis van Borger*, (Meppel/Amsterdam, 1994), 277.

278
Notulenboek Stichting Borger Woningbouw 1929-1960. Vergadering 15 januari 1947. Doos Groep: 0, Archief Nr.: 0.1. Archief Lefier Emmen.

279
Ootjers, 272.

280
Notulenboek 1929-1960, vergadering 13 maart 1947.

281
Boivin, B. en M. Hiemink, *Tachtig jaar onder de pannen, Impressies uit de geschiedenis van de Stichting Borger Woningbouw (1918-1998)*, (Borger, 1998), 22.

282
Ootjers, 277.

283
Boivin, 22.

284
Notulenboek 1929-1960, vergadering 20 januari 1949.



<
Harm Tiesingstraat,
Borger, 1963

bouw werd verspreid bedroeg meer dan tien. Het ging in die jaren dus feitelijk om een paar woningen per dorp. Hiervoor werden steeds individuele perceeltjes grond aangekocht door secretaris Christiaan Meijer, die tevens als commies werkte op de gemeentesecretarie.²⁸⁵ Van nieuwe woonwijken was vooralsnog geen sprake. Het blijkt uit de beschrijving van de locaties voor nieuwe woningen tijdens de bestuursvergaderingen dat het gaat om plekjes tussen bestaande bewoning: “[...] en op de percelen [...], tusschen v.d. Zwaag en Aalbers [...]”²⁸⁶

3.2.3.2 De jaren vijftig

Het aantal inwoners van de gemeente steeg in het begin van de jaren vijftig nog licht, maar al snel zette zich een dalende trend in. Uiteindelijk was er tussen 1951 en 1955 sprake van een vertrekoverschot van ruim 1.100 personen. De oorzaken waren drieërlei: door de ruilverkaveling in het zandgedeelte vertrok een aantal boerengezinnen naar elders, bijvoorbeeld de Noordoostpolder. Daarnaast vertrokken, meestal jonge, mensen vanwege het gebrek aan woonruimte in de gemeente. Maar ook het gebrek aan werk en de hogere lonen in het westen speelde een

285
Boivin, 24.
286
Notulenboek 1929-1960,
vergadering 15 januari 1947.

rol bij het vertrekoverschot.²⁸⁷ In 1953 werd een budgetenquôte in het veengedeelte van de gemeente in 1953 gehouden. Zo is het mogelijk ons een beeld te vormen van hoe inkomsten en uitgaven van een gemiddeld arbeidersgezin, zonder vast werk, zich verhielden. De inkomsten van een gemiddeld gezin met drie kinderen waren rond de f 42,- loon en f 8,88 kindertoeslag (f 50,88 totaal) gemiddeld per week. Uitgaven, waarbij rekening was gehouden met het hebben van een eigen moestuin, bedroegen gemiddeld 51,80 per week. Hierin zat onder andere f 4,50 voor huur; f 6,75 voor brandstof, water en licht; f 5,- voor zowel zuivel als vlees en vis en f 8,- voor kruidenierswaren. Het gemiddelde loon voor ongeschoolde arbeiders in Nederland was destijds f 55,68, voor geoefende arbeiders f 60,- en voor geschoolde arbeiders f 65,67.²⁸⁸ Alle getallen zijn gemiddelden.

Week	Inkomsten	Uitgaven	Saldo
1	42,00	51,80	-9,80
2	42,00	51,80	-9,80
3	42,00	51,80	-9,80
4	42,00	51,80	-9,80
5	42,00	51,80	-9,80
6	42,00	51,80	-9,80
7	42,00	51,80	-9,80
8	42,00	51,80	-9,80
9	42,00	51,80	-9,80
10	42,00	51,80	-9,80
11	42,00	51,80	-9,80
12	42,00	51,80	-9,80
Totaal	504,00	621,60	-117,60

>
Huurkaart Stichting
Borger Woningbouw, 1950

Gaandeweg de jaren vijftig werd in overleg met gemeentearchitect J.H. Schmitt overgegaan tot het bouwen van wat grotere blokken. Voor het contingent van 1953 werd onderzoek gedaan naar een nieuw type, goedkoop te bouwen woningen naar een plan van de Winschoter architect H.T. Timmer. De woningen zouden voor 7.000 à 7.500 gulden kunnen worden gebouwd. De gemeentearchitect toonde zich voorstander en de rest van het bestuur volgde hem daarin.

287
Ootjers, 282.
288
Ootjers, 276-277.



Bergmans Beinsstraat,
Borger, bouwjaren
1953-1955²⁸⁹

Van gemeentewege werd in 1954 een woninginventarisatie uitgevoerd in de dorpen. Aanleiding vormde een brief van de directeur van de Centrale Directie Wederopbouw en Volkshuisvesting in de provincie Drenthe, K.J. McKenzie over illegale bouwsels in de gemeente. Bij de inventarisatie bleek niet alleen dat er diverse illegale onderkomens, met name rond Ees en Eeserveen, stonden. Ook bleek dat veel op zichzelf redelijke woningen bewoond werden door meer dan één gezin. In het zandgedeelte van de gemeente beschikten van de 109 aanvragers voor een woning in 1954 liefst 46 gezinnen niet over eigen zelfstandige woonruimte. En ze moesten toch ergens onderdak vinden.²⁹⁰

Voor de zittende huurders zat er in de tweede helft van de jaren vijftig verbetering van wooncomfort aan te komen. In juli 1956 kwam het bestuur te spreken over aansluiting van de woningen in Buinen en Nieuw-Buinen op de aan te leggen riolering. Binnenkort zou dat mogelijk worden en het bestuur sprak zich uit voor “[...] ombouw van 211 woningen tot closet en waterspoeling in plaats van het tonnenstelsel”.²⁹¹ Verder werd de gemeente-architect in augustus van dat jaar gevraagd om naar aanleiding van een binnengekomen offerte een exploitatieopzet te maken voor de plaatsing van “gasgeijsers”.²⁹²

289
Deze dubbele woningen (“type E”) zijn tussen 1953-1955 in diverse dorpen in de voormalige gemeente Borger gebouwd door de sbw. Het ontwerp is van de Winschoter architect H.T. Timmer, onder begeleiding van gemeentearchitect W. Prakken.
290
Ootjers, 278.
291
Notulenboek 1929-1960, vergadering 11 juli 1956.
292
Notulenboek 1929-1960, vergadering 7 augustus 1956.



Sportlaan, Nieuw-Buinen

Er werd in oktober voor de in aanbouw zijnde woningen aan de Sportlaan in Nieuw-Buinen besloten direct over te gaan tot aanleg van gasleidingen, omdat anders later breekwerk nodig zou zijn. Tevens werd voorgesteld een schrijven uit te doen richting huurders waarin zou worden aangedrongen op het laten plaatsen van “gasgeijsers”. Tegelijk werd een rondvraag meegenomen over de wenselijkheid van de aanleg van een douche in de woningen.²⁹³

In 1958 en 1959 loopt de vergaderfrequentie van het bestuur terug, de zaken lijken goed te lopen. Verder werd er rustig aan doorgebouwd. Nu eens 10 woningen in Borger, dan weer 20 in Nieuw-Buinen. Tussen de diverse besluiten valt er eentje van 1 oktober 1958 op. Toen viel namelijk het besluit om geen asbest meer te gebruiken aan de voorkant van woningen maar hout.²⁹⁴ Dat zal in deze jaren meer uit esthetische dan gezondheidsoverwegingen zijn geweest. Pragmatisch was het bestuur ook zeker. Dat toonde het toen in november 1958 een circulaire werd doorgestuurd door b&w. De circulaire betrof het instellen van een ‘vrouwenadviescommissie’. De secretaris constateerde dat het betrekken van vrouwelijk advies zeker nuttig was maar dat er in Borger hooguit een keer per twee jaar of zelfs minder een nieuw type woning werd gebouwd.

293
Notulenboek 1929-1960, vergaderingen 3 oktober en 21 november 1956.
294
Notulenboek 1929-1960, vergadering 1 oktober 1958.



Nieuw-Buinen, Zuiderdiep



Parklaan, Nieuw-Buinen, gemeente Borger, 1966

Het leek hem daarom praktisch, ter besparing van het oprichten van een aparte commissie met presentiegelden en andere kosten, een alternatief te bedenken. Hij stelde voor om de echtgenotes van gemeentelijke commissieleden en gemeentewerken in voorkomende gevallen om advies te gaan vragen. Aldus werd besloten en geantwoord aan B&W.²⁹⁵

3.2.3.3 De jaren zestig

In een beschouwing tijdens de gemeenteraadsvergadering van 30 augustus 1962 wees burgemeester Grolleman op de successen waarop de gemeente zich kon beroemen. De ruilverkaveling in het zandgedeelte was nagenoeg voltooid. In het veengedeelte was de werkloosheid bijna geheel verdwenen. Het toerisme groeide. En er waren een nieuw winkelcentrum in Borger en een nieuwe sporthal in Nieuw-Buinen verrezen.²⁹⁶

De vergrijzing kondigde zich in deze jaren aan in de gemeente. In 1960 werd een plan opgesteld seniorenwoningen te gaan bouwen op de Westeres of in Nieuw-Buinen. Het plan begon vaste vormen aan te nemen maar de locatie was nog open net als het tijdstip van realisatie.²⁹⁷ Uiteindelijk werd gekozen voor het realiseren van woningen voor senioren in zowel Borger als ook in Nieuw-Buinen. In het jaarverslag

1963/1964 werd melding gemaakt van nieuwbouwplannen van onder andere “14 bejaardenwoningen te Borger” en van een tweetal complexen in Nieuw-Buinen van “18 en 20 bejaardenwoningen”. In dat verslagjaar 1963 bouwde de stichting zijn 500ste naoorlogse woning.²⁹⁸

Voorzitter van de SBW, tevens wethouder voor Borger, Lambert Kinds sprak tijdens de ingebruikname de wens uit dat Borger zulke grote contingenten zou krijgen toegewezen dat over vijf jaar in 1968 de 1.000ste woning gebouwd zou kunnen worden. Er stonden namelijk nog steeds 300 woningzoekenden ingeschreven.²⁹⁹

Gaandeweg de jaren zestig kreeg de gemeente Borger inderdaad ook steeds grotere contingenten toegewezen. Het topjaar was 1966 met 175 nieuwe woningen. Het realiseren van die woningen werd door de gemeente als het ware automatisch doorgeschoven naar de Stichting Borger Woningbouw. De woningsituatie in de gemeente Borger verbeterde in de jaren zestig maar werd in 1970 wederom als onvoldoende beoordeeld. De gemeente had in dat jaar nog steeds 83 onbewoonbaar verklaarde woningen en 169 huizen die te zijner tijd zouden moeten worden ontruimd.³⁰⁰

²⁹⁵ Notulenboek 1929-1960, vergadering 5 november 1958.

²⁹⁶ Ootjers, 283.

²⁹⁷ Notulenboek 1929-1960, vergadering 3 februari 1960.

²⁹⁸ Stichting Borger Woningbouw. *Beredeneerd verslag van de werkzaamheden gedurende het boekjaar 1963/1964*, in: Boivin, 29.

²⁹⁹ Boivin, 30.
³⁰⁰ Ootjers, 279.

En die duizendste woning moest wachten tot 1970.³⁰¹ Een jaar nadat ter verdere professionalisering van de sbw een administrateur werd benoemd in de persoon van de latere directeur/bestuurder Arno Slijm.³⁰²

3.2.4 Onstwedde en Stadskanaal³⁰³

3.2.4.1 Te druk om verslag te leggen

Ook in Stadskanaal werd ingezet op het inhalen van de bouwachterstanden die waren opgelopen tijdens de Tweede Wereldoorlog. De Stichting Woningbouw Onstwedde (swo) bouwde tussen 1945 en 1950 ruim 100 nieuwe woningen; 26 in Stadkanaal, 36 in Musselkanaal en 40 in Ceresdorp. Veel van deze woningen waren uitgevoerd als 'dubbele woning'. Het aantal was niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat: er was een achterstand van 5 jaar in de bouw. Het beleid van swo was in de jaren 1945-1950 om zoveel mogelijk gelijkvormige woningen te bouwen om kosten te drukken.³⁰⁴ swo groeide snel en blijkbaar keken B&W met argusogen of de stichting wel opgewassen was tegen de groeiende taak. In de bestuursvergadering van swo van 2 april 1947 stelde bestuurslid Grol de voorzitter de vraag wat de burgemeester recent bedoeld kon hebben met zijn vraag of het de stichting niet "te machtig" werd. De voorzitter antwoordde dat de taak van het bestuur, de in aanbouw zijnde woningen meegerekend, ondertussen een "miljoenen-zaak"³⁰⁵ was geworden. De burgemeester wilde polsen of de exploitatie het bestuur niet te omvangrijk werd. Bij een bevestigend antwoord zou hij hebben willen voorstellen om de gemeente de exploitatie te laten overnemen. Een bezoldigd ambtenaar zou daar dan mee belast kunnen worden. Bestuurslid De Haas leek dit geen goed idee: het zou zo alleen maar duurder worden. Het bestuur deed zijn werk immers onbezoldigd.

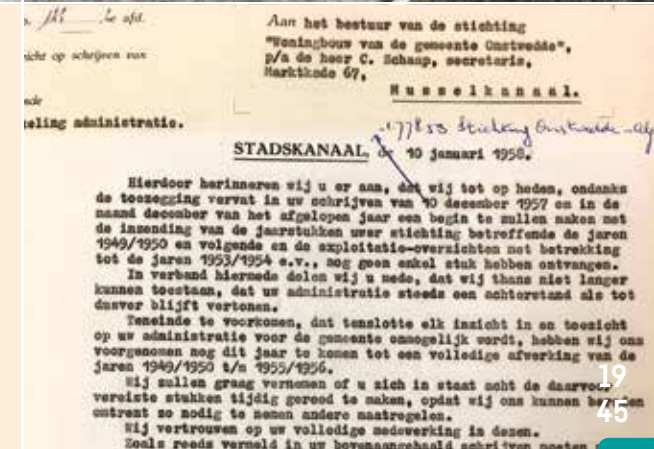
Inderdaad was de omvang van het woningbezit en dus het werk van het bestuur van de stichting aan groei onderhevig. De balans eind 1948 vermeldde bezittingen ter waarde van f 1,86 miljoen.³⁰⁶ Er was nog niet echt sprake van het enorme bouwtempo van de jaren vijftig, maar in vijf jaar tijd groeide het aantal woningen toch met 30%. In 1950 kwam daar ook nog, buiten het normale contingent om, een toewijzing van 48 woningen uit het '1000-Woningenplan' voor de Provincie Groningen bij.³⁰⁷ Toen in 1951 de jaarverslagen van de swo verschenen over de jaren van 1947 tot en met 1949 gaf het bestuur aan liever eerder verslag te hebben gelegd, maar aan allerlei praktische zaken voorrang te hebben gegeven. Zo werd er in 40 oude woningen elektriciteit aangelegd en gas in 133



Musselkanaal, H. Bruininghstraat waar 7 'dubbele woningen' werden gebouwd

> Musselkanaal, Fr. Nanningstraat, woningen uit het '1000-Woningenplan'

> Brief van B&W aan de swo dd. 10 januari 1958



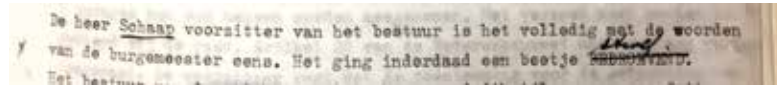
oude en 36 nieuwe woningen. "Door deze voorzieningen zijn thans alle 438 door onze stichting geëxploiteerde woningen op het electriciteits- en gasnet aangesloten".³⁰⁸ Begin jaren vijftig gingen de toegewezen contingenten omhoog. Het bestuur had zich de afgelopen jaren tijdens de vergaderingen regelmatig beklaagd over het feit, al hun inspanningen ten spijt, dat de grote behoefte aan woningen bleef bestaan. Honderd woningen tussen 1945 en 1950, veranderde nu in een toewijzing van 305 woningen voor drie jaren. Honderd woningen per jaar dus. swo geeft aan dit alleen aan te kunnen door 'seriebouw' te plegen. "De tijd van aparte woningen is voorbij", aldus een van de bestuursleden.³⁰⁹ Het bestuur bleef intussen een lage prioriteit geven aan de verslaglegging. In een brief van januari 1958 aan het stichtingsbestuur klaagden B&W over het feit dat ondanks herhaald verzoek nog geen enkel stuk was ontvangen sinds 1951.³¹⁰

Het jaar daarop werd een vergadering gepland tussen B&W, gemeentewerken en het stichtingsbestuur. Onderwerpen waren de verkleining van het stichtingsbestuur, een grotere invloed van de gemeente in het bestuur en een nauwere samenwerking tussen

301 Boivin, 31.
302 Interview met oud-directeur/bestuurder sbw en Wooncom, Arno Slijm, juli 2017.
303 Voor het hoofdstuk Stadskanaal 1945-1970 ontbraken bijna alle primaire bronnen in het archief van swo/Lefier over de jaren 1950-1964. Beschikbaar was het notulenboek 1945-1951. De meeste archiefstukken uit deze periode zijn geschoond. Dit hinderde in ernstige mate het schrijven van de beoogde bedrijfsgeschiedenis.
304 Boer, J.C. de en M. Wachtmeester, *Het verleden zegt niks over onze toekomst. 75 jaar sociale woningbouw Stadskanaal*, (Stadskanaal, 1992), 56.
305 Notulenboek SWO 1945-1951, Verslag van de vergadering van 2 april 1947. Archief Lefier Stadskanaal.
306 Balans 1948 swo, Gemeentearchief Stadskanaal, -1.778.53.07.352.18 doos 203.
307 Notulenboek swo 1945-1951, vergadering van 4 juli 1950.

308 29ste en 30ste Jaarverslag van de stichting "Woningbouw in de gemeente Onstwedde". Gemeentearchief Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.
309 Notulenboek 1945-1951 swo, vergadering 1 maart 1951.
310 Brief van B&W aan de swo dd. 10 januari 1958. Archief Gemeente Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.

gemeente en stichting. De samenwerking was namelijk verre van ideaal geweest in de voorgaande jaren.



De aanvankelijke kwalificatie daarvan in het gespreksverslag luidde “BEDROEVEND”, maar dit werd later gecorrigeerd naar “stroef”.³¹¹ Burgemeester Sieto Knottnerus gaf in de bespreking toe dat het bestuur soms wat buitenspel was gezet door B&W. Dit kwam omdat er vaak snel beslist moest worden, zei hij. En dan was het moeilijk om eerst een heel bestuur bij elkaar te moeten roepen. swo stemde ermee in het aantal bestuursleden terug te brengen van dertien naar zeven.³¹² Onder de zeven bestuursleden bevonden zich drie wethouders.³¹³ Eensgezindheid was er ook op het punt “[...] er zijn vele woningen nodig”. Tijdens de vergadering werd daarom ook stilgestaan bij de geplande uitbreiding ‘Plan Ter Maars’. Dit plan was de Stadskanaalster uitvoering van de ‘wijkgedachte’. Een wijk met afwisselend hoogbouw van drie of vier woonlagen, eengezinswoningen en seniorenwoningen, alles bij voorkeur uitgevoerd in montagebouw.³¹⁴ En zoals de luchtfoto van de wijk toont, de bebouwing werd gepland in een vast patroon (‘stempelen’). Door de grote bouwwoede die aanbreekt in de jaren vijftig werd de traditionele lintstructuur van het oude veenkoloniale dorp Stadskanaal doorbroken.

3.2.4.2 Bedrijfsvestigingen van Beuving tot Philips

Er werden aanvankelijk in de gemeente Onstwedde met het oog op kostenbesparing naar landelijk beleid veel woningen gebouwd van een en hetzelfde type. De woningen zoals die in Musselkanaal aan de H. Bruininghstraat werden gebouwd, verrezen ook in de zogenaamde ‘Friese Buurt’ in Stadskanaal. In 1947 vestigde de Heerenveense machinefabriek Beuving zich in Stadskanaal. De gemeente Onstwedde bood behalve een ruime vestigingsplek voor de fabriek tegelijk woningen voor het personeel. Een kleine vijftig Friese werknemers kwamen mee met het bedrijf.³¹⁵ In dit kader haalde de voorzitter van swo in een bestuursvergadering van april 1949 het voorbeeld van Emmen aan. Industrie kwam tegenwoordig naar de gezinnen toe, in plaats van andersom, zo betoogde hij. Maar daarvoor moesten wel woningen worden gebouwd. Ziedaar een belangrijke taak voor een woningstichting: het creëren van voorwaarden voor werkgelegenheid en economische groei.³¹⁶



<
Stadskanaal, Ter Maars



<
Machinefabriek Beuving N.V., Stadskanaal
Koninginnelaan, Stadskanaal, 1955



Stadskanaal ging rond 1950 gebukt onder massale werkloosheid, 25% van de beroepsbevolking had geen werk tegenover landelijk 2,5%.³¹⁷ Groot was dan ook de vreugde toen na Beuving ook Philips in 1955 bekend maakte een fabriek in de gemeente te gaan vestigen. Redenen voor Philips om voor Stadskanaal te kiezen waren de beschikbare ruimte en arbeidskrachten, plus de door de Rijksoverheid beschikbaar gestelde financiële tegemoetkomingen.³¹⁸ Daar kwam bij dat de gemeente zich ook bereid toonde om, op verzoek van Philips, te investeren in infrastructuur en in de bouw van ontspannings-, sport- en cultuurgebouwen.³¹⁹ Er kwam een aantal werknemers vanuit Eindhoven mee naar Stadskanaal, maar in grote meerderheid waren het de inwoners van de kanaalstreek die werk vonden bij Philips. De ambitie in 1958 was het om door te groeien naar een vestiging met 1.500 werknemers. Philips gebruikte dit zeer regelmatig om pressie uit te oefenen op de gemeente om voorzieningen voor het personeel te realiseren.³²⁰

Philips drukte op deze manier een belangrijk stempel op de groei en de bloei van Stadskanaal. Er kwam een overdekt zwembad, een Sociaal Cultureel Centrum, een sporthal, buurthuizen en winkelcentra. Ook kwam

Beknopt verslag van de bespreking [...] 24 september 1959

³¹¹ 'Beknopt verslag van de bespreking [...] 24 september 1959', gemeentearchief Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.

³¹² Boer, 72-73.

³¹³ Akte, Gemeentearchief Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.

³¹⁴ Boer, 72-73.

³¹⁵ Boer, 60.

³¹⁶ Notulenboek swo 1945-1951, vergadering van 22 april 1949.

³¹⁷ Van Ruyssseveldt, J. en Hoof, J. van (eds.), *Arbeid in verandering*, (Deventer, 2006), 112.
³¹⁸ Brood, 244.
³¹⁹ Ootjers, 274.
³²⁰ Boer, 67.



Brugkade, Stadskanaal, de vijf zogenaamde 'Philipsflats', 1957

> Philipsfabriek, Industrierrein, Dideldom, Electronicaweg, Stadskanaal

> Engellandlaan, Stadskanaal. Een deel van de 473 met garantstelling van Philips gebouwde woningen

321 Brood, 244.

322 Een maisonnette (uit het Frans: maison = huis, -ette = uitgang van verkleining) is een woning in een groter gebouw, zoals een flat, waarbij meerdere verdiepingen aanwezig zijn per woning, bijvoorbeeld een slaapverdieping boven de woonverdieping. Dit in tegenstelling tot een appartement, dat maar één verdieping heeft.

323 Jaarrekening 1959/1960 swo, Gemeentearchief Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.

324 Brief van Gemeentewerken Onstwedde aan de swo, 16 november 1960, Archief Gemeente Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.

er een technische school en een ziekenhuis, en vooral aan de woningbouw werd 'meer dan normale aandacht besteed'.³²¹ swo bouwde in de jaren vijftig haar woningbezit uit van 463 woningen in 1950 naar 1.527 in 1960. Eén van de grotere projecten eind jaren vijftig waren de maisonnettes³²² aan de Brugkade. Omdat dit project recht tegenover de Philipsfabriek werd gerealiseerd werden het wel de 'Philipsflats' genoemd.

3.2.4.3 De jaren zestig

Aan het eind van het boekjaar 1959/1960 bestond het bezit van de swo uit 1.527 wooneenheden, 1 winkel en 50 garages en was het bezit in 10 jaar tijd gegroeid van 1,8 naar 15,1 miljoen gulden. Ondertussen stonden er op de loonlijst een administrateur voor een jaarloon van f 6.615,20, een hulpadministrateur, een incasseerder en twee parttime incasseerders.³²³ In 1960 verhuisde de administratie naar een gebouw van gemeentewerken en werd een gemeenteambtenaar door de gemeente deels vrijgemaakt om de huuradministratie te gaan voeren.³²⁴ Maar de groei van het aantal woningen ging Philips nog niet hard genoeg, er moesten in ras tempo meer huizen bijkomen.

In april 1959 liet Philips weten dat er op korte termijn 135 woningen nodig

waren. In mei kwam de boodschap dat er binnen twee jaar nog eens 490 extra huizen nodig zouden zijn, 300 voor het gewone personeel en 190 voor het stafpersoneel. In oktober werd het aantal bijgesteld naar 560. De benodigde woningen voor een termijn van drie jaar schatte Philips op 1.500. De Philips vestiging zou verder blijven groeien en overwogen werd ook een fabriek voor beeldbuizen in Stadskanaal te gaan bouwen. Voor beide moesten inmiddels arbeidskrachten van buiten de gemeente worden aangetrokken en dus waren extra woningen nodig.

De gemeente vond echter geen gehoor bij het ministerie toen zij daar aanklopte voor extra contingenten woningen. De minister stelde zich op het standpunt dat Philips dit probleem zelf moest oplossen via particuliere woningbouw. Gedeputeerde Staten protesteerden hier hevig tegen en schreven de minister "De vele factoren, die de vestiging van bedrijven hier belemmeren, moeten door extra huisvestingsmoeilijkheden niet nog worden vermeerderd". Philips wilde echter zelf toen nog niet bouwen. En daarom ontstond het plan om 449 rijtjeswoningen en 24 twee onder een kap woningen te bouwen buiten de contingenten om als Philips zich garant wilde stellen voor de tekorten in de exploitatie. Dat deed Philips, en meer, het stelde zich tevens garant voor de rente en aflossing van de lening van 10,5 miljoen gulden die voor dit project werd afgesloten. Het beheer van de woningen zou aan swo toevallen. Ondertussen had Philips bedongen dat het zelf de toewijzing mocht doen terwijl dat eigenlijk was voorbehouden aan de gemeente.³²⁵ Vanaf 1961 werd er zo in Stadskanaal buiten de contingenten om gebouwd aan zogenaamde 'premiewoningen'³²⁶. Dit is terug te zien in de jaarverslagen van swo waar begin jaren zestig wordt gesproken over enerzijds de 'woningwetwoningen' en anderzijds de 'premiewoningen en vrijsectorwoningen' die in samenwerking met Philips worden gerealiseerd.

De stichting had ondertussen een tiental mensen in dienst voor het onderhoud van de woningen. Respectievelijk een opzichter, 6 timmerlieden, 3 schilders en een leerling-schilder. Desalniettemin worden regelmatig aannemersbedrijven ingezet omdat de onderhoudsdienst al het werk niet "in eigen hand" kan uitvoeren.³²⁷

In 1965 zorgde een wijziging in de Woningwet ervoor dat de statuten van de beide in de gemeente Stadskanaal werkende woningbouwverenigingen moest worden aangepast. Bij de wijzigingen van 1965 werd ingezet op professionalisering van de woningcorporaties. Kleinere corporaties werd geadviseerd te fuseren. De gemeentelijke invloed bij het bouwen van woningwetwoningen werd verkleind ten opzichte van de invloed van

325 Boer, 77-83.

326 Een premiewoning is een koopwoning die met financiële hulp van de overheid gekocht kan worden. Op deze manier kunnen mensen met een lager inkomen ook een eigen woning kopen. Vaak is er wel een beding aan verbonden dat men de woning bijvoorbeeld niet mag verkopen binnen vijf jaar. Doet men dit wel dan moet men de door de overheid betaalde premie (deels) terugbetalen. De totale waarde van de woning is wel aan een bovengrens gebonden, komt de stichtingswaarde daarboven, dan kan het nooit een premiewoning zijn.

327 Verslag 1964/1965 swo.



Mussel, Molenstraat, 1969

de corporaties. Tevens werd het de corporaties toegestaan om reserves te vormen waardoor de afhankelijkheid van de gemeenten afnam.³²⁸ In een gezamenlijk gesprek hierover met de gemeente werd in principe besloten dat de *Stichting Woningbouw Mussel* (swm) te zijner tijd zou worden opgeheven en dat alle bezittingen zouden worden overgedragen aan de *Stichting Woningbouw Gemeente Onstwedde*. Er zouden zodoende kosten worden bespaard.³²⁹ Op 20 mei 1967 verzocht swm de gemeenteraad officieel of zij wilde instemmen met de overdracht aan swo van al haar bezit met een totaalwaarde van f 3.347.085,76.³³⁰ Op 1 juni 1967 werd de overdrachtsakte opgesteld.

swo had op dat moment al stappen gezet, in overeenstemming met het advies van de 'commissie De Roos' en de Woningwetwijziging van 1965, richting professionalisering. In de heer J. de Vries had swo een directeur in dienst en daarnaast vier administratief medewerkers. Als kassier fungeerde de ontvanger van de gemeente Onstwedde. De directeur van Gemeentewerken, de heer W. Poelstra was door het stichtingsbestuur benoemd tot technisch adviseur. De stichting had nog steeds een eigen technische dienst. Eind 1967 bestond die uit een opzichter, zes

328 Faber, A.W. e.a., *Volkshuisvesting in goud; verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*, (Den Haag, 1996), 126.

329 Voorstel van b&w aan de Raad van de Gemeente Onstwedde, behandeld 21 november 1966. Archief Gemeente Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198.

330 Brief van swm aan de Raad van de Gemeente Onstwedde, dd. 20 mei 1967. Archief Gemeente Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198. Ter vergelijking: de eigendommen van swo bedroegen te zelfder tijd ruim 51 miljoen.

331 Beredeneerd verslag van werkzaamheden over het boekjaar 1965/1966. Gemeentearchief Stadskanaal, -1.778.53.07, doos 198; Jaarrekeningen 1966/67, 1967/68 en 1968/69, Archief Lefier Stadskanaal.

332 Voor dit hoofdstuk over Emmen 1945-1970 kon geen gebruik worden gemaakt van primaire bronnen van de woningcorporatie ecw/Lefier. De archiefstukken uit deze periode zijn geschoond. Dit hinderde in ernstige mate het schrijven van de beoogde bedrijfsgechiedenis voor dit deel en deze periode.

333 Gerding, M. (ed.), *Geschiedenis van Emmen en Zuidoost-Drenthe*, (Meppel, 1989), 192.

timmerlieden en vier schilders. Er werden door swo in 1967 190 nieuwe woningen gebouwd (3308 totaal), in 1968 204 nieuwe woningen (3512 totaal) en in 1969 161 nieuwe woningen (3673 totaal).³³¹

Tabel 4

Ontwikkeling woningbezit swo 1945 – 1969

	aantal woningen swo	gemiddeld per jaar
1945	336	
1950	438	20
1965	2676	149
1967	3308	316
1968	3512	204
1969	3673	161

Per 1 januari 1969 volgde een gemeentelijke herindeling waarbij een deel van de voormalige gemeente Wildervank werd gevoegd bij de voormalige gemeente Onstwedde. De nieuw gevormde gemeente ging Stadskanaal heten. swo hield voorlopig nog haar naam.

3.2.5 Emmen³³²

3.2.5.1 Industriële spreiding

In Zuidoost Drenthe zakte na de Tweede Wereldoorlog de veenindustrie volledig in met duizenden werkloze veenarbeiders tot gevolg. Als antwoord hierop kwam de verantwoordelijk minister van Economische Zaken, Jan van den Brink, met een beleid van industriële spreiding door regionale concentratie.³³³ Hij stelde voor om een aantal perifere regio's aantrekkelijker te maken door een pakket ondersteunende maatregelen. Hij pleitte voor infrastructurele verbeteringen, aanleg van industrieparken, vestigingspremies voor ondernemers, extra woningbouw en gericht vakonderwijs. Het beleid zou zich richten op probleemregio's in Groningen, Drenthe, Friesland, Overijssel, Brabant en Limburg. Emmen werd aangewezen als kerngemeente voor de regio Zuidoost Drenthe.

Het beleid was gericht op de ontwikkeling van de periferie. Dat bleek bijvoorbeeld uit de regeling dat werklozen uit de probleemregio die zich vestigden in de kerngemeente een premie ontvingen. En ook werknemers die meeverhuisden met hun bedrijf naar een probleemregio kregen een premie. Maar tegelijk wilde het beleid ook het westen ontlasten.



De AKU-fabrik in Emmen-dorp



Industrialisatiekernen Noord Nederland

De ontwikkeling van economisch beleid voor Zuidoost Drenthe was een zaak van landelijke topambtenaren, in nauw overleg met burgemeester Karel Hendrik Gaarlandt en de wethouders van Emmen. Uiteindelijk was het vooral dankzij miljoenen vanuit de Marshallhulp³³⁴ dat in 1951 het 'Ontwikkelingsplan Zuidoost Drenthe' kon worden geformaliseerd.³³⁵ En zo had Emmen voor de tweede keer na de werkverschaffingsregeling van

1923 een Nederlandse primeur op het gebied van gerichte economische overheidsbeleid.³³⁶ De industrialisatie van Emmen werd zeer sterk centraal geregisseerd. De rijksoverheid bemoeide zich intensief met iedere stap. De gemeenteraad realiseerde zich dat Emmen er zonder deze rijkssteun niet bovenop zou komen. Maar de parallellen met de vooroorlogse ondercuratelestelling riepen gevoelens van ongewenste inperking van de autonomie op.³³⁷ Buiten de steunmaatregelen was er nog een aantal factoren dat het voor bedrijven gunstig maakte zich te vestigen in Emmen. De lonen lagen op een lager peil dan elders, er was voldoende ruimte, de grondprijs was laag en er waren "weinig eisende arbeiders [...] zonder andere mogelijkheden". Daarnaast was er een klein en flexibel gemeenteapparaat met als belangrijk voordeel dat dit ook nog eens grote invloed had in de woningcorporatie ECW. De toewijzing van woningen aan werknemers van de nieuw te vestigen industrieën in een gebied met grote woningnood werd daardoor wel erg gemakkelijk.³³⁸ Aldus werden tussen 1945 en 1950 dertien bedrijven overtuigd van het nut een vestiging in Emmen te bouwen waarvan negen in de buitendorpen. In totaal leverde dit 900 arbeidsplaatsen op. Hiervan nam de Algemene Kunstzijde Unie (AKU), die zich in 1947 in Emmer-Compasuum vestigde, er 400 voor zijn rekening. Ook de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) zorgde voor werkgelegenheid in Zuidoost-Drenthe. Nabij Coevorden werd in 1948 gas ontdekt. In Emmen werd hiervoor een gaszuiveringsinstallatie door de NAM gebouwd. Op basis van de goede ervaringen met de gemeente Emmen besloot de AKU in 1951 tot een tweede vestiging, deze keer in Emmen zelf. De AKU koos voor de kern Emmen ditmaal omdat een goed woonklimaat en voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur, recreatie en medische en maatschappelijke dienstverlening ruimer in Emmen zelf voorhanden waren dan in de buitendorpen.³³⁹ In tegenstelling tot de conerij³⁴⁰ in Emmer-Compasuum, waar met ongeschoolde arbeid kon worden gewerkt, vroeg de nieuw te bouwen fabriek voor geheel synthetische garens namelijk een staf van specialisten en een groot arsenaal vaklieden.³⁴¹

Naast de AKU vestigde zich nog een aantal andere industrieën in Emmen, dat zich niet zoals Stadskanaal had gebonden aan één grote werkgever. De belangrijkste daarvan waren metaalindustrie Rademakers in Klazienaveen, bestekfabriek Gero en textiel fabriek Spanjaard in Nieuw-Weerdinge en Heemaf elektrotechniek in Zwartemeer.³⁴² Tussen 1950 en 1955 vestigden zich zestien nieuwe bedrijven in Emmen-dorp. In 1953 kwam de Danlon fabriek die panty's en nylonkousen maakte. In 1954 volgde metaalindustrie Drenta. Het Deense Danlon

334 Een omvangrijk economisch hulpprogramma van de Verenigde Staten voor de wederopbouw van Europa na de Tweede Wereldoorlog. Het was een initiatief van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken George C. Marshall.
335 Veghel, G. van, *De Metamorfose van Emmen*, (Amsterdam, 1995), 45-48.

336 Gerding, 193.
337 Veghel, 45-48.
338 Gerding, 208-209.
339 Nannen, A., *Emmen groeit!*, (Assen, 2000), 11.
340 In de conerij in Emmer-Compasuum werden de in Ede gesponnen garens vanaf rechte spoelen op conische (kegelvormige) spoelen overgezet wat de verwerking in de (kleding) industrie vergemakkelijkte.
341 Dendermonde, 142.
342 Gerding, 397 en 402.

groeide tot 1970 gestaag uit tot een bedrijf met 1.500 arbeidskrachten met aanvullende productievestigingen in Klazienaveen en Zwartemeer. Al eerder, in 1938, begon de heren- en bedrijfskledingfabrikant Bendien een kleinschalige productieafdeling met enkele tientallen arbeidskrachten in de gemeente Emmen. Na de Tweede Wereldoorlog groeide Bendien door tot zo'n 700 arbeidskrachten in het midden van de jaren vijftig. In de jaren 1962 en 1963 werden bovendien filialen geopend in Nieuw-Amsterdam en Klazienaveen. Maar vanwege de slechte conjunctuur en concurrentie uit lage lonenlanden voor met name de textielsector sloten deze alweer in 1966. Hetzelfde gold voor de Danlon filialen in het jaar daarop. Het leek er sterk op dat de buitendorpen werden gebruikt als een reservoir van goedkopere vrouwelijke arbeidskrachten waar de bedrijvigheid, zodra het in de markt wat minder ging, weer werd afgestoten. In tegenstelling tot de kern Emmen liep de industriële werkgelegenheid in de buitendorpen vanaf de periode 1964 - 1970 terug.³⁴³

Tabel 5

Ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen in de industrie 1955-1965³⁴⁴

	1955		1960		1965	
	absoluut	geïndexeerd	absoluut	geïndexeerd	absoluut	geïndexeerd
Emmen	4.445	100	6.944	156	10.166	229
Onstwedde	755	100	2.377	315	3.329	441
Drenthe	15.207	100	20.704	136	28.307	186
Groningen	32.060	100	36.889	115	44.207	138
Nederland	1.010.554	100	1.091.766	108	1.190.717	118

3.2.5.2 Bouwwoede

In 1947 werd het woningtekort in de gemeente Emmen geschat op ruim 2600 woningen, ofwel 25% van het aantal huishoudens. Landelijk was dat 13%. In de gemeente Emmen woonden na de Tweede Wereldoorlog nog zo'n 1000 gezinnen in krotten, keten, woonwagens of anderszins slechte, verouderde woningen. Verder werden veel woningen gedeeld door meer dan één gezin.³⁴⁵ Hier kwam bij dat Emmen een geboorteoerschot had en een lagere mortaliteit dan gemiddeld in Nederland: de Emmer bevolking groeide hard.³⁴⁶ En dus waren ook hier woningen nodig; veel en snel.

343 Gerding, 399.
344 Gerding, 224.
345 Nannen, 12.
346 Vegchel, 46.

Tabel 6

Ontwikkeling van inwoneraantal, geboorte, sterfte en migratie gemeente Emmen 1945-1970.

	Inwonertal op 1-1	Geboorte	Sterfte	Geboorte-overschot	Vestiging	Vertrek	Vestigings-overschot	Saldo toe-/afname
1945	52.828							
1950	56.854	1.596	316	1.280	1.842	2.375	-533	747
1955	62.481	1.552	332	1.220	2.005	2.758	-753	467
1960	66.000	1.589	421	1.168	2.076	2.473	-397	771
1965	73.008	1.634	385	1.249	2.613	2.563	50	1.299
1970	79.707	1.630	552	1.078	2.667	2.739	-72	1.006

Bron: Gemeente Emmen, Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) resp. Basisregistratie Personen (BRP), augustus 2017.

Kort na de oorlog werd eerst een honderdtal noodwoningen en semi-permanente woningen gebouwd. De noodwoningen werden gebouwd in systeembouw en waren zeer traditioneel, landelijk vormgegeven met riet gedekte daken. Tussen 1945 en 1948 werden overigens daarnaast maar 119 nieuwe woningen in de gemeente bijgebouwd.³⁴⁷ Ze werden voornamelijk gebouwd in de buitendorpen omdat zich daar de eerste industrie vestigde. Hier werden de eerste rijtjeswoningen van de gemeente Emmen geïntroduceerd. Een noviteit in het noorden was dat deze nieuwe woningen werden gebouwd in kleine, nieuwe wijkjes in plaats van tussen bestaande bebouwing.³⁴⁸

In 1948 werd het tempo flink opgevoerd met de aanleg van de eerste naoorlogse woonwijk, Emmermeer. Hier werd een 800-tal woningen van het type Brederode, Welschen en Airey geprojecteerd.³⁴⁹ De Enkalon fabriek had aangekondigd naar Emmen te komen en werk te gaan bieden aan een 800-tal werknemers. Al deze woningen waren nodig voor de arbeiders in de nieuwe fabrieken, ter vervanging van slechte woningen of het verkrijgen van een eigen huis vanuit een meergezinswoning. Van het type Brederode (de naam is ontleend aan de bouwer van de woningen: Bredero's Bouwbedrijf) werden in 1949 324 woningen gebouwd.

Dit type woning werd gebouwd in Emmen, Emmer-Compascuum en Klazienaveen. De woningen werden gerenoveerd in het midden van de jaren '70. Voor de renovatie woonden er twee gezinnen in een woning. Van het type Airey werden er in 1949-1950 160 gebouwd. De woningen beschikten over een woonkamer van 25m², een keuken van ruim 6m², een berging van een kleine 7m², hal, wc, douche, en drie slaapkamers op

347 Gerding, 423.
348 Nannen, 36.
349 Roest, H., *Bouwen aan Wonen. 70 jaar mensen werk. 70 jaar Stichting Emmer Centraal Woningbeheer*, (Emmen, 1992), 36.



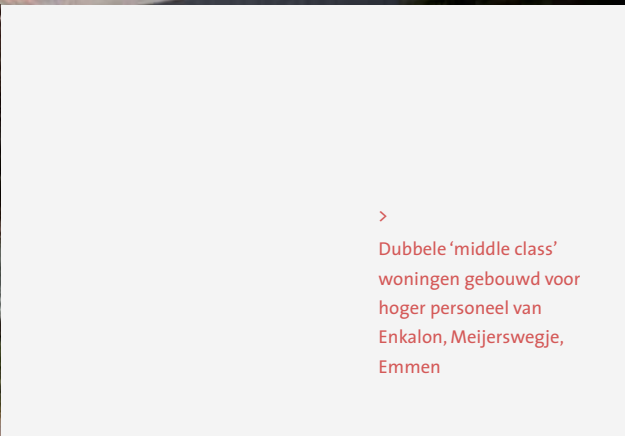
<
Noodwoningen, Boskamp,
Emmen (1947)



<
Woningtype Airey, R.
Schuilingstraat, Emmen



>
Woningtype Brederode,
Het Meerveld, Emmen



>
Dubbele 'middle class'
woningen gebouwd voor
hoger personeel van
Enkalon, Meijerswegje,
Emmen



de bovenverdieping.³⁵⁰ Van het type Welschen werden er in deze jaren 304 gebouwd. ECW bouwde stug door met als resultaat dat eind 1955 het aantal woningwetwoningen in haar bezit was gestegen tot 4138. Per saldo waren er in tien jaar tijd gemiddeld zo'n 330 woningen per jaar gebouwd.³⁵¹

Eind jaren veertig, begin jaren vijftig was Emmermeer de eerste grootschalige woonwijk van Emmen. De wijk groeide in de jaren vijftig door zijn opzet uit tot een interessante plek voor architecten en stedenbouwkundigen uit heel Nederland. Ieder jaar als de gemeente nieuwe woningcontingenten kreeg toegewezen werd een nieuwe architect aangetrokken. Deze architecten brachten vaak eigen ideeën, nieuwe bouwsystemen en hun eigen visie op verkaveling mee. Emmermeer werd daardoor een bijzonder veelzijdige catalogus van met name allerlei vormen van systeembouw.³⁵²

Het merendeel van de nieuwgebouwde huizen werd begin jaren vijftig in Emmen-dorp gebouwd. De meeste van deze woningen werden op naam toegewezen aan mensen van buiten de gemeente Emmen.³⁵³ Met de industrialisatie kwamen naast fabrieksarbeiders ook veel middengroepen

van buiten naar Emmen. Leerkrachten, hogere ambtenaren en kaderpersoneel van bijvoorbeeld de AKU, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en Enkalon wilden zich vestigen in het bestuurlijke centrum en niet in de buitendorpen. Daar was nog wel een aanpassing van de regels voor woningtoewijzing voor nodig. De geldende regels schreven voor dat mensen van buiten de gemeente alleen in aanmerking kwamen voor een woning als er sprake kon zijn van het beschikbaar stellen in de eigen woonplaats van een woning voor woningruil. Voor het Enkalon-kaderpersoneel moest onder druk van wél of niet een vestiging van Enkalon in Emmen een uitzondering worden gemaakt. Bovendien werd het verzoek neergelegd om daarvoor 30 'middle class' woningen te realiseren.³⁵⁴

3.2.5.3 Dorp of stad?

In de gemeenteraad werd vanaf het begin van de jaren vijftig een aantal fundamentele kwesties op het gebied van de volkshuisvesting besproken. De opvattingen liepen sterk uiteen. Eén meningsverschil ging over de vormgeving van de nieuw te bouwen woningen. Aangetrokken door de industrialisatie en het voorzieningenniveau van Emmen trokken

³⁵⁴ Vegchel, 217-218.

³⁵⁰ Woningstichting ECW, *Thuis in Wonen*, (Emmen, 1997), 54.

³⁵¹ Roest, 36.

³⁵² Nannen, 44-45.

³⁵³ Gerding, 405.

veel mensen uit de buitendorpen hierheen. Moesten de woningen en de stedenbouw die hierop in moest spelen nu 'traditioneel' of 'modern' zijn? Over de noodzaak van een schuurtje en een kelder bij ieder nieuwbouwhuis werd bijvoorbeeld heftig gediscussieerd. Veel raadsleden kwam het onlogisch voor te verwachten dat voormalige veenarbeiders het zonder zouden kunnen stellen. De discussie werd uiteindelijk opgelost door verplicht te stellen dat in de nieuw te bouwen woningen extra bergruimte gecreëerd moest worden.³⁵⁵

Ingrijpender voor de toekomst van Zuidoost Drenthe en het uiterlijk van de gemeente Emmen was de uitkomst van de discussie van de 'stad van dorpen-visie' tegenover die van de verstedelijking van Emmen-dorp. Een deel van de gemeenteraad en de verantwoordelijk wethouder Reuvers³⁵⁶, die zelf in Erica woonde, bepleitten spreiding van woningbouw over alle dorpen van de gemeente. Deze visie wilde het traditionele dorpenkarakter behouden en mensen en industrie spreiden. Hiertegenover stond de verstedelijkingsvisie van een ander deel van de raad, de overige wethouders en burgemeester Karel Gaarlandt. Een visie die overigens werd gedeeld door de industrie die zich vestigde of wilde vestigen, en ambtenaren op de afdeling regionaal economisch beleid van het ministerie van Economische zaken.

Tot midden jaren vijftig bleef de visie van de stad van dorpen echter leidend en bleef het uitgangspunt van 'traditionele bouw' grotendeels in stand.³⁵⁷ Plannen werden in die jaren door de Provinciaal Planologische Dienst in Assen gemaakt voor de nieuwe woonwijk Emmermeer met vrijstaande huisjes of anders ruim verkavelde rijen huisjes. Het plan met de zogenoemde Bruynzeel-bungalows is hier een voorbeeld van.³⁵⁸

In dit type woning waren alle voorzieningen gelijkvloers: woonkamer, drie slaapkamers, keuken, hal, douche, wc en berging. De 'traditionele bouw' werd geacht het beste aan te sluiten bij de wensen van de naar Emmen verhuizende oud-veenarbeiders. Toch werden, ondanks veel obstructie, ook vanaf 1950 door de gemeentearchitect getekende galerijflats gebouwd aan de Meerstraat in plan Emmermeer. In een interview begin jaren 90 herinnerde architect Arno C. Nicolai zich dat Reuvers en aanhang zeiden: "Niets voor onze mensen, je bent je vrijheid kwijt". Een sociologische studie door de Rijksuniversiteit Groningen toonde in 1953 aan dat bewoners ook wel het tegenovergestelde ervoeren. Iemand die in de studie aan het woord kwam verzuchtte dat het nu eindelijk was afgelopen met al die mensen die vroeger steeds maar 'achterom' kwamen waar de deur altijd open stond.³⁵⁹ Emmen had al in 1952 een afdeling stadsontwikkeling en een afdeling



<

Woningtype Bruynzeel, Emmen (gebouwd 1948)

>

De woonwijk Emmermeer, Emmen. Ruim verkavelde percelen, maar ook gestapelde bouw van 4 etages



19
45
70

stedenbouw. Maar het duurde tot de komst van stedenbouwkundige Niek de Boer in 1955 totdat de stedenbouwkundige visie werkelijk ging kantelen. Uiteindelijk werd voor de toekomst gekoerst op de vorming van een stedelijke bevolkingsagglomeratie met een stadskern: Emmen(-dorp). Maar enige weerstand en oppositie bleef tot de jaren zestig bestaan.

In totaal zijn er in de jaren vijftig drie onderzoeken gedaan onder arbeiders die zich in rijtjeswoningen en gestapelde bouw vestigden in Emmen. Naast dat door de Rijksuniversiteit Groningen werd er in 1954 een onderzoek door de gemeente zelf gedaan en in 1959 door het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (Isonovo). Een aantal conclusies in de rapporten liet zien dat de overgang van dorp naar 'stad' toch wel een grote mate van aanpassing vroeg. Minstens de helft van de respondenten zei bijvoorbeeld de behoefte te hebben om dieren te houden. De aanbevelingen waren daarom de overgang zo geleidelijk mogelijk te maken. Met nieuwe woonwijken in de kern Emmen die zo ruim mogelijk opgezet moesten worden, met veel groenzones en een open opzet.³⁶⁰

³⁶⁰ Nannen, 15-16.

³⁵⁵ Nannen, 14.

³⁵⁶ H.L. Reuvers was namens de Katholieke Volkspartij (KVP) wethouder van 1939 tot 1962 en beheerde vrijwel de gehele periode de portefeuille Volkshuisvesting.

³⁵⁷ Vegchel, 220 en Nannen, 11-12.

³⁵⁸ Roest, 42.

³⁵⁹ Interview in: Roest, 42.



Galerijflats in de buurt De Nijkampen, Emmermeer, Emmen



> Woningtype 'Gros' met voordeur, Heemskerkstraat, Erica



> Angelslo, Emmen, voor aanvang bouw, juni 1960

Ondanks deze bouwwoede in Emmen, stonden er in 1954, met name in buitendorpen als Barger-Compasuum (met 82 krotten koploper) nog steeds 444 keten en krotwoningen.³⁶¹ Een vooruitgang ten opzichte van 1951 weliswaar toen het aantal nog 1.241 bedroeg.³⁶² De voorgenomen opruiming hiervan zorgde voor extra druk op de woningmarkt. Om hieraan tegemoet te komen bouwde BCW tussen 1953 en 1959 meer dan duizend goedkope woningen van het type 'Gros'. De naam van dit type woning werd ontleend aan het feit dat de eerste batch van deze woningen 144 bedroeg (12 dozijn wordt een 'gros' genoemd).³⁶³ Deze eerste 144 woningen, ontworpen door architect Strikwerda, hadden geen voordeur. De gedachte was: op het platteland komt niemand aan de voordeur, bezoek gaat 'achterom'. Daardoor was er in deze eerste serie extra ruimte voor de voorkamer en werd er bespaard op de bouwkosten. Het waren betrekkelijk modern vormgegeven huizen met een lage huur van f 7,20 per week.³⁶⁴

De latere Gros woningen hadden wél een voordeur en daarom een kleinere woonkamer van zo'n 12m², een grote eetkeuken (ruim 18m²), 11 vierkante meter berging, een hal en een wc, en op de bovenverdieping

twee grote en twee kleine slaapkamers en een douche. De twee grote slaapkamers hadden ingebouwde kasten.³⁶⁵ De gezinsstructuur van Emmen met gemiddeld 4,28 gezinsleden tegenover 3,57 landelijk rechtvaardigde blijkbaar het ruime aantal van 4 slaapkamers in veel van de gebouwde woningen in Emmen.³⁶⁶

3.2.5.4 De nieuwe wijken

Na zijn komst naar Emmen in 1955 kreeg stedenbouwkundige Niek de Boer de verantwoordelijkheid voor de planning van de twee nieuwe woonwijken Angelslo en Emmerhout. Daarnaast was de herstructurering van het oude centrum een van zijn taken. Het bestaande, dorpse centrum was niet meer in overeenstemming met de beoogde groei richting een 'stad'. Het voorzieningenniveau en de schaal moest worden aangepast om in overeenstemming te komen met de bevolkingsgroei en de diversificatie van de bewoners. De Boer ging aan de slag op basis van het concept van de 'Open Groene Stad Emmen'. Een dorpsachtig woonmilieu met de voorzieningen van een stad was zijn insteek.³⁶⁷

Voor het centrum voorzag hij brede toevoerwegen en ruime parkeerterreinen voor een goede bereikbaarheid. Maar ook smalle straten en intieme pleintjes in een voetgangersgebied voor de gezelligheid. Er kwam een nieuw winkelcentrum, De Weiert, en er werd ruimte gereserveerd voor een nieuw gemeentehuis, een politiebureau, een brandweerkazerne en een cultureel centrum. Voor instellingen die ruimte en rust nodig hadden werd ten zuiden van de Emmerdennen, bij het ziekenhuis, plaats gemaakt. Ook nieuw in Niek de Boer's visie was het idee dat een stad best kon bestaan uit een centrum met daaromheen vrij liggende in plaats van aansluitende woonwijken.³⁶⁸

Tot de dag van vandaag is in Emmen betrekkelijk weinig hoogbouw te vinden. Schattingen uit die tijd gingen ervan uit dat slechts 10-15% van de mensen uit de dorpen zouden kunnen wennen aan het wonen in gestapelde bouw. Een van de uitgangspunten was ook het landschappelijke karakter van Emmen niet te veel te laten verstoren door hoogbouw. Een kleine uitzondering hierop is de inrichting van het latere uitbreidingsplan Emmerhout met in verhouding meer etagebouw dan in de andere woonwijken.³⁶⁹ Ook anders in Emmerhout was dat er ook woningen met puntdaken en dus zolders werden gebouwd. Na een bewonersonderzoek bleek namelijk dat huurders in Angelslo aangaven dat ze die vooral misten in hun woningen.³⁷⁰

³⁶¹ Kruidenier, M., *Emmen architectuur stedenbouw landschap*, (Emmen, Nijmegen, 2010), 175.

³⁶² Kraemer, 87.

³⁶³ Roest, 41.

³⁶⁴ Nannen, 19.

³⁶⁵ Thuis in wonen, 66.

³⁶⁶ Gerding, 302.

³⁶⁷ Nannen, 12-18.

³⁶⁸ Kruidenier, 174 en 195.

³⁶⁹ Nannen, 12-18.

³⁷⁰ Kruidenier, 196.



<
Hoogbouw bij
winkelcentrum
Emmerhout, Emmen

>
Maquette van het
uitbreidingsplan Angelslo,
Emmen. Voornamelijk
laagbouw en veel groen



In de jaren zestig ontwikkelde Emmen zich door de geheel eigen opzet van woonwijken met nieuwbouw tot een voorloper in Europa op stedenbouwkundig gebied. Zo paste Niek de Boer in de wijk Emmerhout voor het eerst het concept van het 'woonerf' toe.³⁷¹ Een concept dat later veel navolging kreeg. Aan het begin van ieder erf werden garageboxen geplaatst. De erven zelf waren doodlopend, dit om ze autovrij te houden. Tegenwoordig worden de erven trouwens gebruikt om te parkeren, maar doorgaand verkeer is nog steeds niet mogelijk. Hierdoor is er minder verkeer en kunnen kinderen op straat spelen.

De schaal en de volledigheid van de overall planning van de wijken Angelslo en Emmerhout was bijzonder. Zo was het ontwerp van beide woonwijken zeer rationeel en was de wijk hiërarchisch opgebouwd vanuit de wijkgedachte. De toegangsweg tot de wijk leidde naar de buurtweg. De buurtweg gaf vervolgens toegang tot het woonerf/woonhof. Het woonerf/woonhof gaf toegang tot de woonpaden en de woonpaden tenslotte gaven tenslotte toegang tot de woningen. Zowel in woonhof (Angelslo) als woonerf (Emmerhout) was doorgaand verkeer onmogelijk. Er was sprake van een open ontwerp dat veel landschappelijke elementen

integreerde. Conform de wijkgedachte waren er woningen voor een doorsnede van de bevolking en waren er diverse voorzieningen zoals een winkelcentrum en sportaccommodaties. Deels waren de woningen in de bestaande, oude bebouwing van de Emmerdennen geplaatst. Verkeersstromen werden gescheiden en er werd een verkaveling in hofjes en woonerven doorgevoerd. De 3645, grotendeels eengezinswoningen in Angelslo werden voornamelijk tussen 1962 en 1967 gebouwd. Sociale huurwoningen bepaalden het beeld in het noordelijke gedeelte, het zuidelijk gedeelte was meer gemengd gepland met een mix van koopwoningen en huurwoningen.

ECW was eigenaar van bijna de helft van de woningen en daarmee de grootste corporatie in dit deel van Emmen. De woningen van Angelslo werden door een drietal architecten ontworpen: stadsarchitect Strikwerda en de architecten Sterenberg en Oosterman. Wat woningtypes betreft was er dus veel van hetzelfde.³⁷² Alleen waar 'een accent' nuttig werd geacht werd gekozen voor etage- of hoogbouw. Een belangrijk punt was de bereikbaarheid. De afstand tot de voorzieningen en het centrum van Emmen dienden in de visie van De Boer zeer beperkt te blijven.³⁷³

³⁷² Cusveller, S., *Emmen revisited. Nieuw perspectief voor de naoorlogse woonwijken*, (Bussum, 1997), 9 en 19; Kruidenier, 194-195.
³⁷³ Nannen, 86.

³⁷¹ Roest, 41.



Woonpad in de wijk
Angelslo, Emmen



Interieur Emmerhout.
De woningen zijn
deels gebouwd in het
bestaande bos van de
Emmerdennen

De nieuwere gedeeltes van Emmerhout waren wat betreft concept enigszins anders dan wat in Angelslo werd nagestreefd. Daar werd namelijk een verkaveling gerealiseerd die 'stedelijk' te noemen was met open overgangen naar het volgende hiërarchische, planologische niveau. In nieuwe delen van Emmerhout was de verkaveling 'dorpser', meer naar binnen gericht. Hier leidde het idee van het woonerf tot het creëren van een soort geïsoleerde 'dorpsbrink' in plaats van dat het nastreefde een onderdeel te zijn van een stedelijke woonwijk.³⁷⁴

3.2.5.5 *Woontevredenheid in de nieuwe wijken*

In 1968 werd een bewoningsonderzoek uitgevoerd door het Research Instituut voor de Woningbouw uit Delft om de woontevredenheid te meten. Voor het onderzoek werden enquêteformulieren verzonden in vijf rondes aan een 1000-tal huishoudens uit het bestand van huurders van de ECW.

Het onderzoek richtte zich op vier typen 'doorzonwoningen', vijf typen 'kamer en-suite' en vijf verschillende typen 'woning van het strokentype', woningen met de ligging van de keuken aan de entreekant.

Conclusie van het instituut was dat het doorzon-type 'door de bewoners maar matig werd gewaardeerd', met name door afwerking en tocht. De woningen werden bewoond door gezinnen variërend van 2 tot 7 personen. Het merendeel van de gezinshoofden was (on)geschoolde arbeider. En 25 procent van de bewoners kwam van buiten Emmen.³⁷⁵ De onderzochte en-suite-types werden veelal bewoond door mensen die vanwege hun werk naar Emmen waren verhuisd. Functioneel werd het type als 'bevredigend' beoordeeld. De wijkopzet beviel de bewoners in Emmerhout (woonerven) beter dan de wijkopzet in Angelslo (woonpaden). Wat bewoners bijna allemaal misten was de extra ruimte van een zolder.³⁷⁶

Een strokentype woning kenmerkt zich door de ligging van de keuken aan de entreezijde en de woonkamer over de gehele breedte aan de tegenoverliggende zijde. Maar liefst 50% van de bewoners gaf aan te willen verhuizen. Kritiekpunten waren ook hier de afwerking en de gebrekkige isolatie.³⁷⁷ De woningen werden in overgrote meerderheid bewoond door gezinnen van 2 tot 6 gezinsleden. Uitschieters waren er tot 10. Pronkstukken en voorbeelden op stedenbouwkundig terrein van de jaren zestig waren deze woningen, maar op met name de afwerking van de woningen in de wijken Angelslo en Emmerhout viel blijkbaar wel het een en ander af te dingen.³⁷⁸

3.2.5.6 *ECW eind jaren zestig*

Het bestuur van ECW bestond eind jaren zestig uit elf personen. Geheel conform de samenstelling van de gemeente was het bestuur een afspiegeling van de samenstellende dorpen. Er waren bestuursleden uit Barger-Compascuum, Nieuw-Amsterdam, Emmen, Nieuw-Weerdinge, Klazienaveen, Erica en Nieuw-Dordrecht. Vier plaatsen in het bestuur werden bezet door raadsleden, vijf door huurders. Het dagelijks bestuur van de stichting bestond uit de voorzitter, een raadslid en een huurder. Secretaris/penningmeester was de directeur van de gemeentelijke centrale boekhouding, tevens directeur van het gemeentelijk woningbedrijf. De gehele administratie en de huurincasso was in handen van de centrale boekhouding van de gemeente. Daar werkten 22 mensen voor ECW. Onderhoud van de woningen was opgedragen aan het gemeentelijk woningbedrijf. Daarvan werkten 93 mensen voor ECW. Zelf had de woningcorporatie geen personeel in dienst.

375
Groetelaers, P en H.
Priemus, *Wonen in Emmen
deel 1 doorzonhuizen*, (Delft,
1971), 80-83 en 87-90.

376
Groetelaers, P en H.
Priemus, *Wonen in Emmen
deel 2 woningen met kamers
en-suite*, (Delft, 1971), 103-
106 en 108-113.

377
Groetelaers, P en H.
Priemus, *Wonen in Emmen
deel 3 woningen van het
strokentype*, (Delft, 1971)
114-117.

378
Cusveller, 10.

374
Cusveller, 27-30.



19
70
-
19
90

4

Professionalisering en huurders- emancipatie

4.1 DE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND TUSSEN 1970 EN 1990

In de jaren zestig kwam een discussie op gang over de toekomst van woningcorporaties. De commissie De Roos deed aanbevelingen die in de gewijzigde Woningwet van 1965 deels werden overgenomen. Rond die tijd begon een langzame evolutie die zich voortzette in de decennia daarna. Professionalisering van woningcorporaties was de ambitie van deze jaren. Daarnaast ontstonden in deze tijd ook voorzichtige aanzetten tot verzelfstandiging. Vanaf 1968 werden de corporaties zelfstandiger gemaakt van de gemeenten. Corporaties kregen het primaat om woningwet-huurwoningen te bouwen. Alleen als zij daartoe niet in staat bleken mocht de gemeente het zelf doen of uitbesteden aan een commerciële ontwikkelaar. De gebruikelijke subsidiemogelijkheden voor sociale huurwoningen golden dan ook voor gemeente of ontwikkelaar. Daarnaast mochten corporaties vanaf de jaren zestig bij voldoende vraag ook duurdere huurwoningen en goedkope koopwoningen bouwen. Het idee gold dat de woningnood haast was opgelost en dat er dus geen geldige reden meer bestond voor de overheid om de corporaties nog langer te bevoogden.

Vanaf midden jaren zestig klonk ook steeds luider de roep om huurdersparticipatie en democratisering van de woningcorporaties. De brancheorganisatie NWR koos een conservatief standpunt en adviseerde



Demonstratie tegen sloop in de Nieuwmarkt, Amsterdam; demonstranten lopen langs de metrowerken in de Weesperstraat, 8 april 1975

bij de vraag welke juridische vorm voor een woningcorporatie zou moeten gelden de (gesloten) stichting in plaats van de vereniging. De complexe taak van corporaties stond volgens de NWR geen zeggenschap van huurders op bestuursniveau toe. En als er dan bewonersparticipatie moest komen, dan zag de NWR die liever op het niveau van het individuele woonblok dan centraal voor alle huurders van een corporatie of nog breder. Het is een voor de hand liggende constatering dat corporaties en bewoners op een aantal gebieden diametraal tegengestelde belangen hebben (waaronder slopen en huurverhogingen). De centrumrechtse kabinetten-De Jong en Biesheuvel kozen in dit spanningsveld vaker de zijde van de corporaties dan die van de bewoners.³⁷⁹ Maar ook het linkse kabinet-Den Uyl leek bij het neerslaan van de Nieuwmarktrellen³⁸⁰ in Amsterdam te kiezen voor iets anders dan voor de bij het verkiezingsprogramma 'Keerpunt 1972' beloofde 'verwezenlijking van de democratisering'. Die 'demokratisering' voorzagen 'de progressieve drie' onder meer in het vormen van gekozen huurdersraden per complex, vertegenwoordiging van huurders in huuradviescommissies en betere bescherming van huurders.³⁸¹

379 Beekers, W., *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland*, dissertatie VU Amsterdam, (Amsterdam, 2012), 213-227 en Kempen B. en N. van Velzen, *Werken aan Wonen. 75 Jaar Nationale Woningraad*, (Almere, 1988), 223-239.
380 In verband met de aanleg van de metro in Amsterdam werden in 1975 op grote schaal in goede staat verkerende huizen gesloopt in de oude Amsterdamse binnenstad.
381 *Keerpunt 1972*, Regeerakkoord van de progressieve drie, PvdA, D'66, PPR, 30.

382 Ekkers P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, (Den Haag, 2006), 232.
383 Kempen, 239.
384 Wiel, K. van der, 'Baten en lasten van honderd jaar Woningwet', *Holland, regionaal-historisch tijdschrift*, 2 (2001), 97.
385 Beekers, 218.
386 Custers, J., *Twintig jaar op de bres voor huurders. De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond*, (Amsterdam, 2010), 19-20.
387 Beekers, 224.

4.1.1 Huurdersemancipatie en professionalisering

4.1.1.1 De eerste landelijke huurdersorganisaties

De woonsituatie in veel binnensteden was aan het einde van de jaren 60 van de vorige eeuw onder de maat. Er was een gigantische achterstand voor wat betreft onderhoud. Hele buurten leken rijp voor de sloop.³⁸² Een nota van het ministerie van Volkshuisvesting uit 1968 noemde "375.000 krotten".³⁸³ Tegelijk ontstond in verschillende steden in Nederland groeiend verzet tegen deze klakkeloze sloop. In algemene zin kan worden gesteld dat de plaatselijke politiek vanaf 1970 overal op zijn grootschalige sloop- en doorbraakplannen voor de binnensteden terugkeerde. 'Aanpassing aan de omgeving', 'menselijke maat' en 'menging van functies' werden nieuwe sleutelbegrippen.³⁸⁴ Want bewoners waren het niet eens met het beleid van rijk, provincies en gemeentebesturen die hadden vastgesteld dat de schaal van de oude binnensteden niet in overeenstemming was met het toegenomen autoverkeer en de economische activiteiten. Mensen waren bang dat ze geen plek meer in hun oude, vertrouwde buurt zouden terugkrijgen na de sloop van hun woning. En anderszins bestond de vrees dat er sprake zou zijn van huurverhogingen na de 'reconstructie' van hele wijken en de sloop van goedkope huurwoningen. Mondiger geworden door de democratiseringsgolf van de jaren 60 en 70 organiseerde men zich in buurtcomités en huurdersorganisaties.³⁸⁵ Begin jaren zeventig werd onder meer een aantal landelijke bewoners- en huurdersorganisaties opgericht zoals het LOBH (Landelijk Overleg Bijzondere Huisvesting, later Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting), het NVH (Nederlands Verbond van Huurders) en het LOS (Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing). Het LOBH zette zich vanaf 1972 in voor groepen met bijzondere woonwensen, van buitenlandse migranten tot woongroepen. In de groeikernen (zoals Emmen) konden huurders van woningcorporaties eind 1972 terecht bij het NVH. Hun verzet gold de plannen om de huren te liberaliseren en fors te verhogen. Om de onvrede rond de sloop in het kader van stadvernieuwing een stem te geven werd in 1973 het LOS opgericht.³⁸⁶

4.1.2 Professionalisering van de corporaties

In een enquête van de Nationale Woning Raad (NWR) gaf in 1971 95% van de corporaties aan eigen personeelsleden te hebben; gemiddeld 15 per instelling. Steeds meer besturen gingen ertoe over om samenwerkingsverbanden of zelfs fusies aan te gaan vanuit de gedachte dat schaalvergroting tot meer expertise en efficiëntie zou leiden.³⁸⁷

De NWR had in de jaren vijftig en zestig al eens kadercursussen voor corporatiemedewerkers georganiseerd. Daarvoor bleek in die jaren vaak niet veel interesse. Meer dan een veertigtal deelnemers leverde het niet op.³⁸⁸ De gedachte bij de NWR en de corporaties was echter wel degelijk dat door scholing een verdere professionalisering van de sector kon plaatsvinden.³⁸⁹ Maar pas in 1970 vertaalde die ambitie zich ook naar het aantal deelnemers aan een NWR-cursus. Meer dan 1000 medewerkers van corporaties schreven zich dat jaar in. En met bijna 2000 in 1971 groeide dat aantal stevig. Gezegd moet wel dat de eerdere cursussen zich alleen richtten op corporatie-medewerkers, terwijl later ook ambtenaren en politici werkzaam in de volkshuisvesting zich aanmeldden. Het scholingsaanbod van de NWR ontwikkelde zich totdat in 1985 de Stichting Vakopleiding Volkshuisvesting meerjarige cursussen ging organiseren met door de overheid erkende diploma's.³⁹⁰

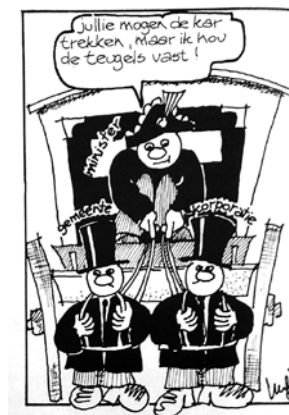
4.1.3 Politiek en beleid

4.1.3.1 De Nota's Ruimtelijke Ordening

In de *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening* uit 1966 beschouwde het nieuwe ministerie van *Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening* de trek uit de stad als vast gegeven. Vastgesteld werd dat het woningaanbod in de grote steden kwalitatief niet meer aan de eisen van de tijd voldeed. De groei van het autogebruik maakte het mogelijk dat 'buiten wonen' binnen het bereik van velen kwam. Deze uitgangspunten werden begin jaren zeventig vertaald in het aanwijzen van 'groei-kernen en -steden' als overloop voor de vertrekkende bewoners uit de grote steden in de Randstad en in Brabant. Logischerwijs lagen de groei-kernen in de buurt van de grote steden in het westen en zuiden. Een uitzondering was de stad Groningen die in de *Derde Nota Ruimtelijke Ordening* (1974) werd aangewezen als 'groei-stad'. In deze *Derde Nota* moest worden erkend dat de 'suburbanisatie', de migratie uit de stad naar het platteland, was doorgesloten en te veel ten koste was gegaan van de open ruimte tussen stedelijke zones. Een van de uitgangspunten van de *Tweede Nota* was juist geweest dat te voorkomen. Vandaar dat in de *Derde Nota* de focus verschoof naar het uitbreiden en verdichten van de bestaande steden. De groei-kernen waren vanaf toen niet meer bedoeld om voormalige stedelingen woonruimte te bieden. Dat moesten de steden nu zelf oplossen.³⁹¹

4.1.3.2 Volkshuisvesting in de politiek

In 1967 trad het centrumrechtse kabinet-De Jong³⁹² aan in een klimaat



van krachtige oppositie tegen het voorgenomen huisvestingsbeleid van slopen, reconstrueren en huurverhogingen. Het gezicht van de weerstand tegen het slopen werd de Amsterdamse banketbakker, en latere staatssecretaris Stadsvernieuwing, Jan Schaeffer. Beroemd is zijn uitspraak 'In geouwehoer kun je niet wonen'.³⁹³

Met de ARP-politicus Wim Schut op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening trad een gerenommeerd stedenbouwkundig adviseur aan als minister. De nieuwe naam van het ministerie, het verschijnen van de Tweede Nota ruimtelijke ordening en de benoeming van een stedenbouwkundige tot minister illustreerde een landelijke koersverschuiving. Schut probeerde namelijk tegemoet te komen aan de kritiek van bewoners door meer nadruk te leggen op 'stadsvernieuwing' in plaats van op sloop en nieuwbouw. De 'stadsvernieuwing' hield in het vasthouden aan bestaande stratenplannen en het zo veel mogelijk behouden van de bestaande woningen. Schut kwam tevens met een compensatieregeling voor noodzakelijke huurverhogingen bij nieuwbouw. Hij voerde in 1970 'subjectsubsidies' in: een tegemoetkoming in de huurkosten op basis van het individuele gezinsinkomen.³⁹⁴

In het centrumlinkse kabinet-Den Uyl (1973-1977) waren naast de linkse partijen PvdA, D'66 en PPR, de confessionele KVP en ARP vertegenwoordigd. D'66-er Hans Gruijters werd minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening. In zijn *Nota Huur en Subsidiebeleid* presenteerde minister Gruyters in 1974 de uitgangspunten van het kabinet met betrekking tot het woonbeleid. Gruyters achtte een verregaande overheidsbemoeienis noodzakelijk. Deze moest leiden tot een billijker verdeling van woningen ook voor de lagere-inkomensgroepen. Een stelsel van objectsubsidies en individuele huurderssubsidies moest daarvoor zorgen. De centrale overheid zou verder binnen een nieuw huurprijzenbeleid een jaarlijkse trendmatige huurverhoging vaststellen. Tevens werd gekozen voor actieve overheidsbemoeienis met het bouwprogramma en met de stadsvernieuwing. Een van de consequenties was dat gemeenten meer en meer uitvoerende diensten leken te worden van rijksbeleid zonder veel autonome bevoegdheden.³⁹⁵

De PvdA-ers Marcel van Dam en Jan Schaeffer werden beide staatssecretaris op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Schaeffer's portefeuille behelsde Stadsvernieuwing. Van Dam had onder meer de woonbehoefte van andere groepen dan gezinnen in zijn portefeuille. Een van zijn maatregelen verplichtte gemeenten om onderzoek te doen naar de huisvestingsbehoefte van jongeren en alleenstaanden.

388
Kempens, 359.

389
Beekers, 224.

390
Kempens, 361-363.

391
Ekkers, 225-226.

392
Het kabinet-De Jong was een vierpartijenkabinet van KVP, ARP, CHU en VVD.

393
Tulder, R. van (ed.), *In geouwehoer kun je niet wonen*, (Amsterdam, 2000), 5.

394
Beekers, 219-220.

395
Ekkers, 72-74.



Behandeling begroting Volkshuisvesting in Tweede Kamer; bewindslieden Marcel van Dam, minister Hans Gruyters en Jan Schaefer, 16 december 1974

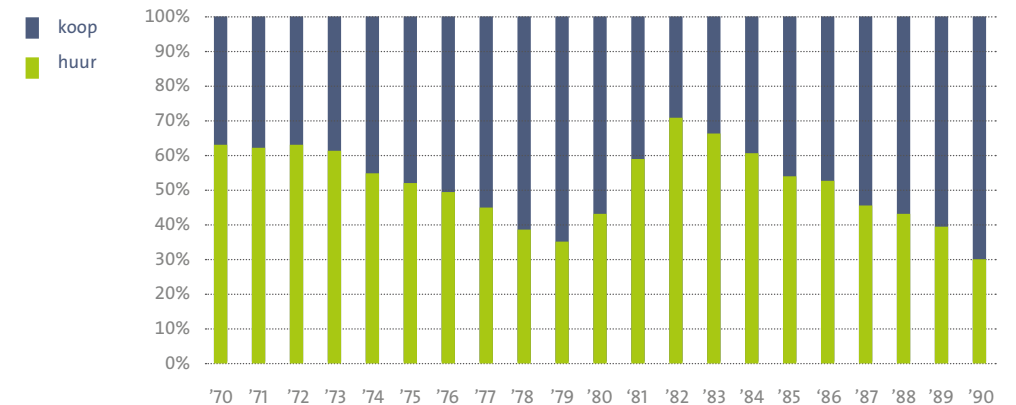
Van Dam deed in dat kader de nota *Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens* het licht zien en het begrip HAT-woning of HAT-eenheid. Tevens ontnam hij de gemeenten de zeggenschap over de corporatievermogens en gaf de corporaties de verantwoordelijkheid om vanuit hun winsten zelf een eigen reservefonds aan te leggen. In 1976 kwam Van Dam met voorschriften voor bewonersinspraak bij corporaties. In de artikelen 30 en 31 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) werd de inspraak van huurders formeel geregeld. Hij besloot onder druk van zijn departement en de coalitiepartners te opteren voor een bescheiden ‘externe democratisering’ waarbij huurders geen ‘leden met stemrecht’ maar ‘woonconsumenten met inspraak’ werden. Maar hij stelde tegelijk een commissie in onder leiding van Karel Glastra van Loon die onderzoek moest gaan doen naar verdere democratisering.³⁹⁶

Staatssecretaris Jan Schaeffer had als aandachtsgebied de stadsvernieuwing. In 1976 werd zijn ontwerpwet ‘Wet op de Stadsvernieuwing’ ingediend. Het kon rekenen op heftige kritiek. Die gold vooral de versnipperde instrumenten en procedures.³⁹⁷ In 1979 stonden er bijvoorbeeld maar

liefst 26 financiële regelingen vermeld in een instructieboekje voor stadsvernieuwingssambtenaren van de gemeente Amsterdam.³⁹⁸ Een van de zaken die de wet regelde was dat gemeenten een voorkeursrecht kregen bij de verwerving van onroerend goed in de binnensteden. In de binnensteden waren de meeste woningen in particuliere handen. Het geld voor noodzakelijke investeringen ontbrak vaak. Met deze wet in handen zou het eenvoudiger worden voor de gemeenten om onroerend goed in de binnensteden te verwerven. Zo kregen corporaties uiteindelijk ook in het renoveren van de binnensteden een rol in samenspraak met bewoners, ondersteund door een omvangrijk subsidiesysteem van het Rijk.³⁹⁹

Figuur 2

Verhouding nieuwgebouwde huurwoningen en koopwoningen, Nederland 1970-1990



Bron: Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, statline.cbs.nl

Het kopen van een woning werd vanaf begin jaren 70 aantrekkelijker door de geldende hypotheekrenteaftrek plus de crisis in de economie. Daardoor stegen de huizenprijzen snel in de jaren zeventig; tot wel 25% in het topjaar 1979.⁴⁰⁰ Het beleggen in ‘stenen’ werd steeds gunstiger door de stijgende huizenprijzen. Dit, naast het idee dat de kwantitatieve woningnood opgelost was, leidde ertoe dat het aantal nieuwgebouwde koopwoningen gaandeweg groter werd dan het aantal nieuwgebouwde huurwoningen. Woningcorporaties werden door de regering opgeroepen een deel van hun woningbezit te gaan verkopen. En dit woningbezit verkeerde over het algemeen in betrekkelijk goede staat. Zeker wanneer dit werd vergeleken met huurwoningen uit de particuliere sector, zoals het *Meerjarenplan Stadsvernieuwing* van vro uit 1983 vaststelde.⁴⁰¹ Het percentage nieuwgebouwde huurwoningen liep vooral ook terug ten

396 Beekers, 231-235.
397 Kempen, 261.

398 Van der Lans, J. en M. Pflug (ed.), *Canon Volkshuisvesting*, (Amsterdam, 2016), 84.
399 ‘Geen krot meer te be-kennen’, *Aedes-Magazine*, Speciale editie 100 jaar, (Den Haag, 2013), 15.
400 Beekers, 254.
401 LOBH/LOS/NVH, *Woning-korporatie Bondgenoot en tegenstander*, (Amsterdam, Alkmaar, Emmen 1984), 7.



Tweede Kamer
huurdebat;
staatssecretaris Brokx
achter regeringstafel,
2 februari 1978

opzichte van koopwoningen omdat het absolute aantal nieuwgebouwde huurwoningen spectaculair terug liep (zie tabel 8). In 1975 had minister Gruijters namelijk betoogd dat de woningproductie structureel omlaag moest. Hij stelde moeilijk voor de leegstand te kunnen gaan bouwen. De NWR en de woningcorporaties brachten daar tegenin dat degelijk onderzoek naar de woningbehoefte in het geheel niet was gedaan. Zo werd klakkeloos voorbijgegaan aan de 300.000 tot 400.000 woningen in Nederland die nodig moesten worden opgeruimd omdat ze niet meer tegen reële kosten konden worden opgeknapt. Voorlopig veranderde het ministerie niet van opvatting. Pas een drietal jaren later opende het jaarverslag van de NWR met de constatering dat staatssecretaris Gerard Brokx 'in 1978 de woningnood heeft herontdekt'. Brokx was staatssecretaris in het kabinet-Van Agt I (1977 - 1981).⁴⁰²

Tabel 8

Het aantal nieuwgebouwde huurwoningen in Nederland 1970-1980

1970	74.000	1976	54.000
1971	85.000	1977	51.000
1972	97.000	1978	42.000
1973	96.000	1979	32.000
1974	82.000	1980	50.000
1975	64.000		

Bron: Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, statline.cbs.nl

In het laatste jaar van de regeerperiode van het kabinet-Van Agt I kwam Brokx op een NWR-congres met de mededeling dat het bouwprogramma inmiddels was verhoogd maar dat niet te verwachten viel dat voor 1989 het woningtekort zou zijn opgeheven.⁴⁰³ Na een aanvankelijke groei van het bouwvolume huurwoningen tot 90.000 per jaar in 1983 liepen de volumes in de tweede helft van de jaren tachtig weer terug. Onder druk van het overheidstekort en in het kader van de enorme bezuinigingen kwam er steeds minder geld beschikbaar voor de bouw van sociale huurwoningen.⁴⁰⁴ Het kabinet-Lubbers I (1982 – 1986) besloot dat het rijk vanaf 1984 geen leningen en jaarlijkse subsidies meer zou verstrekken voor de verbetering van naoorlogse huurwoningen. Woningcorporaties waren zodoende in het vervolg aangewezen op de kapitaalmarkt. Maar investeringen in de sociale woningbouw werden als relatief riskant beschouwd. Vandaar dat door de koepels van de woningcorporaties een Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw) werd opgericht. Dit waarborgfonds stelde zich garant voor de

⁴⁰² Kempen, 248-249.

⁴⁰³ Kempen, 251.

⁴⁰⁴ Custers, 41.



Staatssecretaris Enneüs
Heerma, 9 juni 1988

betaling van aflossing en rente. Het kapitaal van het wsw kwam uit een eenmalige storting door de rijksoverheid en periodieke afdrachten door de aangesloten corporaties.⁴⁰⁵ Onder de centrumrechtse kabinetten van de jaren 80 trok de rijksoverheid zich steeds meer terug. Een dieptepunt werd volgens de NWR bereikt toen in het najaar van 1987 door het kabinet-Lubbers II (1986 – 1989) werd aangekondigd dat er in 1988 in het geheel geen woningwetleningen meer zouden worden verstrekt.⁴⁰⁶ Het woud aan subsidieregelingen op objecten en subjecten in de volkshuisvesting was ondertussen uitgegroeid tot een bijna oncontroleerbaar systeem. Een maand na het aantreden van het kabinet-Lubbers II werd in de openbaarheid gebracht hoezeer dat systeem zich leende voor misbruik. Op de voorpagina van de *Volkscrant* van 19 augustus 1986 verscheen een artikel waarin melding werd gemaakt van fraude met bouwsubsidies bij woningbouwprojecten van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Dit artikel werd gevolgd door andere over onjuiste opgaven door beleggers van de stichtingskosten van huurwoningen. Naar aanleiding hiervan besloot de Tweede Kamer tot het instellen van een parlementaire enquête. Onder voorzitterschap van PvdA'er Klaas de Vries begon de enquêtecommissie in november 1986 haar werk. De uitkomst van de enquête in 1988 was dat er erg veel mis was geweest met het toezicht op de subsidietoekenning: het was tijd voor een ander subsidiestelsel voor de woningbouw.⁴⁰⁷ Ten gevolge van de publicaties werd Gerrit Brokx eind oktober 1986 na een ambtstermijn van slechts drie maanden opgevolgd als staatssecretaris van VROM door CDA'er Enneüs Heerma. Heerma zou acht jaar lang deze post bekleden. Het kabinet-Lubbers II zette het vier jaar eerder ingezette ombuigingsbeleid voort. Het regeerakkoord voorzag in ombuigingen op volkshuisvesting van omgerekend bijna 1 miljard Euro.⁴⁰⁸ Heerma begon met het schrappen van rijksleningen op sociale woningbouw. Geld voor nieuwbouw moest vanaf dat moment op de kapitaalmarkt worden gehaald. Hij stond echter toe dat de eerder opgerichte wsw zich ook garant mocht stellen voor leningen voor nieuwbouw. Daarnaast stelde hij een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in, een solidariteitsfonds waar naar draagkracht aan werd bijgedragen door de corporaties en dat zou uitkeren naar behoefte. De NWR schamperde dit weg, het zou ten koste gaan van goed geleide corporaties en een premie zetten op slecht bestuur.⁴⁰⁹ De nota van Heerma verscheen in 1988 in conceptvorm. Kort daarna viel het tweede kabinet-Lubbers en verdween de nota voor een jaartje in de koelkast. In het CDA/PvdA kabinet-Lubbers III (1989 – 1994) kreeg Heerma opnieuw het staatssecretariaat Volkshuisvesting toebedeeld.

⁴⁰⁵ Beekers, 260.

⁴⁰⁶ Kempen, 296.

⁴⁰⁷ Ekkers, 74 en Beekers, 260.

⁴⁰⁸ Ekkers, 75.

⁴⁰⁹ Beekers, 261.

In de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* zag hij voor de overheid bij de volkshuisvesting een taak op het gebied van ordening en van sturing. Ordening kwam kijken bij het verdelen van bevoegdheden en risico's tussen overheden en marktpartijen. Uitgangspunt daarbij was de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en andere marktpartijen voor een goede huisvesting. Sturing was een tweede taak. Het hield in dat de rijksoverheid in zijn beleid als hoofddoel had zich te beperken tot de laagstbetaalden en bijzondere groepen als ouderen, gehandicapten, jongeren, minderheden en vluchtelingen.⁴¹⁰ De volkshuisvesting moest minder een allesomvattend, duur sociaal zekerheidsstelsel worden en meer het karakter van een vangnet krijgen. Door het terugtreden van de overheid leidde dit voor de corporaties, na de grotere financiële onafhankelijkheid, nu ook tot verzelfstandiging op bestuurlijk vlak. Sturing van het beleid vooraf ging plaatsmaken voor toetsing achteraf van 'prestatie-eisen'.

Voor wat de gemeentelijke woningbedrijven betrof: daar wilde Heerma van af. Het verouderde en verliesgevende gemeentelijk woningbezit wilde hij privatiseren. Wat hij niet wilde was de indruk wekken van bovenaf opgelegd beleid door te willen drukken. Daarom stelde hij in de zomer van 1990 een commissie 'Taken en Toezicht' in waarin rijk, gemeenten en corporatiecentrales NWR en NCIV zitting namen. De nota van Heerma werd genomen als uitgangspunt voor nieuw te vormen beleid.⁴¹¹

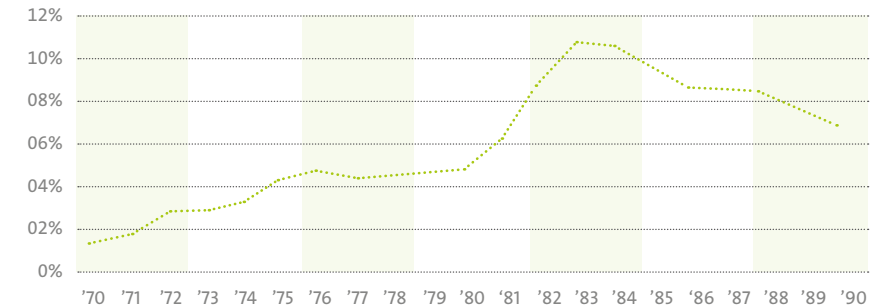
4.1.4 De sociaaleconomische achtergrond

Toen in mei 1973 het eerste kabinet-Den Uyl aantrad was de economische situatie in Nederland een stuk minder rooskleurig dan de jaren daarvoor. Onder invloed van de oliecrisis van 1973 raakte Nederland tussen 1973 en 1976 in de diepste economische crisis sinds 1929. Het aantal werklozen liep snel op. En toen in 1979 een tweede oliecrisis volgde was het effect op de arbeidsmarkt nog rampzaliger. De werkloosheid liep op tot boven de 10% van de beroepsbevolking.

De Nederlandse economie kwam sterk onder druk te staan door snel stijgende prijzen. Nederland kon de enorme uitgaven niet meer opbrengen en de staatsschuld liep pijlsnel op, tussen 1970 en 1990 vertienvoudigde de staatsschuld. De toenmalige regering onder leiding van premier Dries van Agt (kabinet-Van Agt I, 1977-1981) besloot daarop de uitkeringen en de lonen te verlagen. Ook de stijging van de energiekosten zorgde ervoor dat steeds meer mensen veertig procent of meer van

Figuur 3

Werkloosheid in % van de beroepsbevolking Nederland 1970 – 1990



Bron: Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, statline.cbs.nl

het inkomen uitgaven aan woonlasten. Tussen 1978 en 1984 waren de woonlasten gemiddeld met 67% gestegen, terwijl het besteedbaar inkomen in diezelfde periode met gemiddeld 12,5% was toegenomen.⁴¹² De kabinetten-Lubbers I en II (1982-1989) van CDA en VVD presenteerden zich als 'no nonsense-kabinetten'. Ze richtten zich op sanering van de overheidsfinanciën en op herstel van werkgelegenheid.

4.2 DE ONTWIKKELINGEN IN DRENTHE EN GRONINGEN TUSSEN 1970 EN 1990

4.2.1 De stad Groningen

In de economisch moeilijke jaren van 1970 tot 1985 veranderde de bedrijvigheid in de stad Groningen. Vanaf begin jaren zestig had de sector textiel zich ontwikkeld tot een bron van werkgelegenheid. Het aantal inwoners van de stad groeide in die jaren van ruim 150.000 naar ruim 170.000. Maar al heel snel in de jaren zeventig bleek, net als bijvoorbeeld in Emmen, dat de concurrentie met lagelonenlanden niet was vol te houden. Het gevolg was dat veel bedrijven in deze sector hun deuren moesten sluiten. De stad maakte vanaf toen een ontwikkeling door richting dienstverlening. Maar omdat deze overgang tijd vroeg leidde dit allereerst tot grote werkloosheid⁴¹³ en krimp van het inwonertal met 12.000 in zes jaar tijd.

⁴¹² Cüsters, 41.

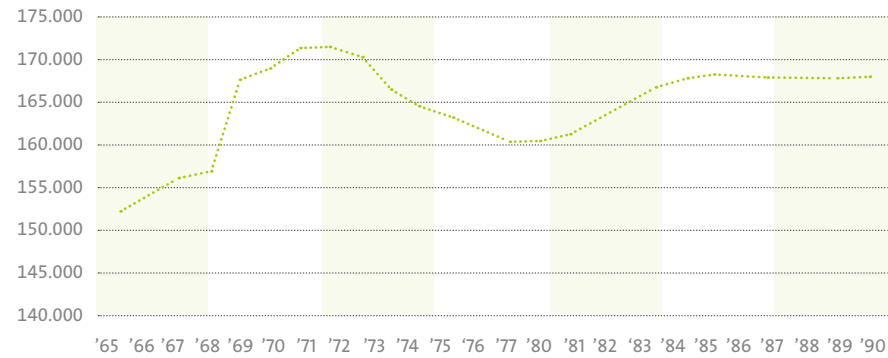
⁴¹³ Duijvendak, M., 'Economische beroering en heroriëntatie', Duijvendak, M. en B. de Vries (ed.), *Stad van het Noorden. Groningen in de twintigste eeuw*, (Assen, 2003), 449.

⁴¹⁰ Ekkers, 75-76.

⁴¹¹ Beekers, 263-264.

Figuur 4

Inwonertal stad Groningen 1965 - 1990



Bron: cbs Historische Collectie, Bevolking der gemeenten van Nederland, jaren 1966 t/m 1990⁴¹⁴

4.2.1.1 Lewenburg

Om de periode van bevolkingsgroei op te vangen moest in 1969 de nieuwe uitbreidingswijk Lewenburg worden ontwikkeld. De gemeente had de stedenbouwkundige structuur van de wijk dwingend voorgeschreven, maar gaf bij de planontwikkeling binnen die structuur beduidend meer ruimte aan de corporaties dan bij uitbreidingen eerder in de jaren zestig. *Gruno* en *Volkshuisvesting* kregen de leiding over een stuurgroep met daarin de NWR, architecten, de gemeente en externe adviseurs voor financiën en verkeerskundige kwesties. Insteek was om met de expertise van de corporaties een betere afstemming tussen woningen, woonomgeving en verkeerscirculatie te krijgen dan eerder in Paddepoel en Vinkhuizen. Vanaf 1971 werden in Lewenburg zo'n 5.000 woningen gebouwd waarvan 3.000 woningwet- en premiewoningen door de corporaties werden gerealiseerd.⁴¹⁵ Voor Volkshuisvesting ging het om eengezinswoningen, woningen voor mindervaliden, portieketagewoningen en hoogbouw van liefst 11 etages.

De eerste woningen in Lewenburg werden opgeleverd in 1972, maar er deden zich problemen voor. Aanvankelijk was het grootste probleem precies wat men eigenlijk had willen voorkomen met de inrichting van de stuurgroep. Van de beoogde "afstemming van woning, omgeving en circulatie" was weinig terecht gekomen. Er waren geen voorzieningen, geen trottoirs en geen winkels. De wegen waren grotendeels nog onverhard en dus was het verhuren bijzonder moeilijk.⁴¹⁶ In het jaarverslag van Volkshuisvesting over het jaar 1972 wordt de verwachting uitgesproken dat rond maart 1974 de complexen geheel verhuurd zullen zijn.⁴¹⁷



Groningen, Lewenburg, 1970

Tabel 9

Huishoudens en personen in huishoudens (x 1.000) 1971 - 1990

	Nederland			Groningen			Drenthe		
	Huishoudens	Personen	per huishouden	Huishoudens	Personen	per huishouden	Huishoudens	Personen	per huishouden
1971	4002	13119	3,28	173	522	3,02	106	373	3,52
1975	4392	13599	3,10	186	536	2,88	121	401	3,31
1980	4904	14091	2,87	205	554	2,70	136	418	3,07
1985	5430	14454	2,66	222	561	2,53	148	429	2,90
1990	5978	14893	2,49	238	554	2,33	163	441	2,71

Bron: Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, statline.cbs.nl

Maar dit was buiten de problemen gerekend die het verhuren van de in aanbouw zijnde hoogbouw zou gaan opleveren. En buiten dat was er juist een scherpe daling van het aantal inwoners ingezet in de jaren na 1972 (zie figuur 4). Het inwonertal van de stad Groningen daalde globaal van 172.000 in 1971 naar 160.000 in 1979. Met een gemiddelde gezinsgrootte van 3 personen⁴¹⁸ betekende dat een terugloop van een kleine 4.000 gezinnen en dus vraag naar woningen. In Lewenburg ontstond zo structurele leegstand. Overigens werd door *Volkshuisvesting* ook een

⁴¹⁸ Zie tabel 9.

⁴¹⁴ www.historisch.cbs.nl
⁴¹⁵ Duursma, J., en J. van Geest, *Door vlijt en Spaarzaamheid. Met moed uit niet getoogen, Sociale woningbouw in Groningen, 1850-1994*, (Groningen, 1994), 76.
⁴¹⁶ Kroef, R. van der, *Woningbouwvereniging Volkshuisvesting toen nu en straks*, (Groningen, 1994), 55.
⁴¹⁷ Beknopt Verslag van de Woningbouwvereniging Volkshuisvesting over het boekjaar 1 maart 1972 tot en met 28 februari 1973. Groninger Archieven, inv. nr. 3347-3349.



Groningen, H.L.
Wickersstraat, 1985

bepaalde mate van leegstand zelf gecreëerd door “niet zomaar iedereen daar een woning te verhuren”.⁴¹⁹ Een tweede slag voor de reputatie van Lewenborg was dat zich al in 1976 constructieve gebreken zoals loslatende tegels voordeden. Begin jaren tachtig kwamen daar nog vochtproblemen bij die aanhielden tot in 1985/86. Er was 10 jaar na de bouw rond de 10.000 gulden per woning nodig om het probleem dat toen bij 600 woning bestond op te lossen.⁴²⁰

4.2.1.2 Democratisering en participatie

Bij de aanbesteding van de nieuwbouw voor de wijk Corpus Den Hoorn Zuid in het zuiden van de stad werd *Volkshuisvesting* in december 1981 door wethouder Gietema buitengesloten. De keus viel op *Gruno* en *Groningen*. Gietema gaf aan dat dit deels te maken had met de achterlopende democratisering van de vereniging. Voor *Volkshuisvesting* werden de jaren tachtig een periode met minder tot geen nieuwbouw, maar met een focus op projecten in de binnenstad en, zoals bij alle corporaties in Nederland, de renovatie van het bestaande bezit. Van de huurderskant klonk ook kritiek. Op 28 september 1982 werd door het *Straatkomité H.L. Wickersstraat* en het *Buurtoverleg Bedumerstraat*

een zwartboek aangeboden met ervaringen die de huurders hadden met de vereniging.

De kritiek richtte zich onder meer op de staat van onderhoud van de huurwoningen in deze vooroorlogse wijken en de achterstanden in de afhandeling van klachten daarover. Veel klachten kwamen zelfs nooit aan behandeling toe vanwege de ‘halfjaarlijkse schoning’ van de openstaande opdrachtbonnen. Ook de top-down benadering van bewonersinspraak bij overleg over aanpassingen aan hun buurt was een zwaarwegend punt van kritiek.⁴²¹

Dit bracht de vereniging op het idee om eerder in het proces met de bewoners te overleggen en hun wensen te inventariseren. Daarvoor werd in 1983 een ‘participatiemedewerker’ aangesteld.⁴²² *Volkshuisvesting* gaf in overleg met bewoners toe nog steeds niet geheel ingericht te zijn op de bij overheidsbeleid voorgeschreven democratisering. Maar er werd aan gewerkt. Pas in 1986 kwam er een statutenwijziging die van *Volkshuisvesting* een ‘open vereniging’ maakte waarbij iedere huurder zich kon aanmelden als lid.

De directiewisseling van 1985/1986 waarbij scheidend directeur ing. P. Wiering werd opgevolgd door ir. Louwris Kroon werd door het bestuur aangegrepen om onder begeleiding van de NWR een onderzoek te starten. De bedoeling hiervan was om te onderzoeken waar, in het licht van het lopende democratiseringsproces, ‘het functioneren van de organisatie wellicht nog geoptimaliseerd zou kunnen worden’. Dat maakte nogal wat los. Er kwam een aanzet tot een beleidsplan, alsmede voorstellen voor een nieuwe organisatiestructuur. Het bestuur werd een ‘beleidsbepalend bestuur’ op afstand zonder invloed op operationele zaken. Er werd een Managementteam ingevoerd met een directeur en hoofden Bewonerszaken, Technische Dienst en Financiën. Er werd een medewerker ‘Personele zaken’ aangesteld en de Technische Dienst kreeg een structuurwijziging om democratisering en de communicatie onderling te verbeteren.⁴²³

4.2.1.3 Stedelijke herstructurering in de oudere complexen

Op 26 maart 1982 werd er onder auspiciën van de drie Noordelijke Gewesten van de NWR een Noordelijke Volkshuisvestingsdag georganiseerd. Het thema van de dag was de zorg over de bestaande woningvoorraad. Vooral de eerste naoorlogse woningen waren, naar mening van de deelnemers, kwalitatief slecht gebouwd. Dit uitte zich in tekorten op de onderhoudsfondsen waardoor er te weinig geld beschikbaar was om alle woningen te verbeteren. Desalniettemin

419 Interview met oud-directeur *Volkshuisvesting* Louwris Kroon, Eelde, 5 september 2017.

420 Beknopt Verslag van de Woningbouwvereniging *Volkshuisvesting* over het boekjaar 1 januari 1985 t/m 31 december 1985. Groninger Archieven, inv. nr. 3347-3349.

421 Interview Kroon.

422 Beredeneerd Verslag van de Woningbouwvereniging *Volkshuisvesting* te Groningen over het boekjaar 1 januari 1983 tot en met 31 december 1983. Groninger Archieven, inv. nr. 3347-3349, 11.

423 Verslag 1985, 5.



Groningen,
Semarangstraat, 1978

kwam wethouder Gietema met een ambitieuze doelstelling: per jaar zouden 1000 oude, naoorlogse woningen moeten worden verbeterd. Met name voor *Volkshuisvesting* zou dit een zware wissel trekken op de financiële positie vanwege het uitgebreide bezit van oude, naoorlogse woningen. Een inventarisatie van de NWR uit 1982 gaf aan dat er in de stad Groningen 7.200 corporatiewoningen stonden die ouder dan 25 jaar waren. Daarvan waren er 850 gerenoveerd. Met nog 6.350 woningen in deze categorie te gaan, waarvan 2600 van *Volkshuisvesting*, was duidelijk dat daar de speerpunt voor de komende jaren zou liggen. Er werd een 7-jaren planning gemaakt waarbij de renovatie zich voornamelijk op het bezit in de Indische buurt concentreerde.⁴²⁴ In 1983 en 1984 werden de eerste 127 woningen in de Timorstraat aangepakt.

De jaren 1984 en 1985 voelden onwennig voor de vereniging blijkens de jaarverslagen. Voor het eerst sinds de bouwwoede van vlak na de Tweede Wereldoorlog werden geen nieuwe woningen gebouwd. De 'inspecteur nieuwbouw' kreeg zelfs ontslag. Toch nam het woningbezit van *Volkshuisvesting* toe. In december 1985 werd namelijk de overdracht van het hele gemeentelijk woningbezit met ingang van 1 januari 1986 aan de corporaties in de stad Groningen getekend. Hier was een

⁴²⁴
Verslag 1982, 4-8.

langdurig proces aan voorafgegaan. De onderhoudstoestand van de gemeentelijke woningen was namelijk ondermaats, terwijl het geld voor de renovatie van het eigen woningbezit van de corporaties al moeilijk op te brengen was. Het oversluiten van de lopende rijksleningen op het woningbezit tegen de toentertijd veel gunstiger geworden rentetarieven naar gemeenteleningen maakte de overname uiteindelijk toch mogelijk. *Volkshuisvesting* nam 303 woningen in de Nieuwe Indische buurt over uit het voormalig bezit van de *Stichting Centraal Woningbeheer*, de gemeentelijke woningbouwvereniging.⁴²⁵

Het was in dezelfde wijk dat in die jaren een grote renovatieslag plaatsvond. Het imago van de wijk was slecht, veel straten waren verloederd, er was alom drugoverlast. In overleg tussen gemeente en *Volkshuisvesting* werd toen een noviteit op renovatiegebied van naoorlogse complexen toegepast. Zo werd voor de Semarangstraat overwogen om nu eens niet alleen maar groot onderhoud te plegen, maar er, in de woorden van Kroon, "[...] misschien ook af en toe eens een woonblok tussenuit te halen". De gedachte was dat de investeringen in de renovaties nooit terugverdiend zouden kunnen worden wanneer de bestaande sociale structuur niet werd doorbroken. Op veel plaatsen in Nederland waren de in de jaren zestig uit de grond gestampte meerlaagswoningen voor starters op de woningmarkt geen doorstroomwoningen meer. Zo waren ze initieel bedoeld: snel mensen zelfstandig onderdak bieden om later te verhuizen naar een eengezinswoning. Maar in de loop van de jaren zeventig en tachtig waren deze (vaak portiek)flats geen tussenstation, maar een eindstation geworden. Een eindstation voor een hele uniforme sociale laag: werkloos, arm, uitzichtloos. Meestal ging dit gepaard aan verpaupering, drugsgebruik, gevoel van onveiligheid. Besloten werd te komen tot een samenhangende visie voor de toekomst van de Korrewegwijk waarbij de woningvoorraad zou worden geherstructureerd. Naast renovatie van bestaande laaggeprijsde huurwoningen zou ook nieuwbouw van hoger geprijsde woningen plaatsvinden, een Albert Heijn, seniorenflats. Met andere woorden een gevarieerdere sociale opbouw waardoor een rendabele exploitatie mogelijk werd en tevens de buurt weer aantrekkingskracht kreeg. De Indische en de Nieuw-Indische buurt werden daarvoor aangewezen. *Volkshuisvesting* werd zo de eerste corporatie in een grote stad in Nederland die grootschalig in een naoorlogse wijk besloot te gaan slopen en te herstructureren. In overleg met de bewonersorganisaties werd vastgesteld dat de helft van de Semarangstraat zou worden gerenoveerd, en de andere helft gesloopt.

⁴²⁵
Verslag 1985, 5-6.



>
Het ORKZ complex,
Emmastraat, Groningen



<
Louwris Kroon, Eelde,
september 2017



'En precies hier begonnen we.' Louwris Kroon wijst op een kaartje het beginpunt van het project Molukkenplantsoen aan

In 1989 was het zover dat gemeente en corporatie aan de slag konden: eerst de Semarangstraat en daarna het Molukkenplantsoen. Desgevraagd wijst Kroon de stedelijke herstructurering van het Molukkenplantsoen dat van 1986 tot 1995 liep aan als het project waarop hij terugkijkend het meest trots is op.

Bij de afdeling verhuur van *Volkshuisvesting* gold in de tweede helft van de jaren tachtig de gouden regel 'toekomstbestendig en waardevast verhuren op complex niveau'. Zo werd er bij de verhuur van een woning ruimer gekeken dan alleen naar die ene woning, bijvoorbeeld welke huurder waar een woning kreeg toegewezen. In de woorden van oud-directeur Kroon: "[...] als je verhuurt uitsluitend op volgorde van inschrijving bij het huisvestingsbureau, dan weet je niet precies wie je erin krijgt". Zo werd bij nieuwe complexen bij de selectie van de eerste groep bewoners gekeken hoe belangrijk zij de zorg voor de omgeving en voor elkaar vonden, omdat dit voor het sociale klimaat in een buurt van doorslaggevend belang werd gevonden. Als huurders elkaar bijvoorbeeld aanspreken op wangedrag, dan betaalt dat zich uit in de mate van toekomstbestendigheid van een complex. Het gaat verloedering tegen

en laat het complex zijn waarde veel langer behouden. Kroon, met een glimlach: "Maar het was wel in strijd met huisvestingsverordeningen".⁴²⁶

4.2.1.4 De kraakbeweging en diverse projecten in de binnenstad

In de Derde Nota Ruimtelijke Ordening werden de groeikernen niet meer genoemd als locaties om voormalige stedelingen woonruimte te bieden. Dat moesten de steden nu zelf oplossen. De stad Groningen ontwikkelde in die jaren een stadsvernieuwingsbeleid om de oude binnenstad meerdere functie tegelijk te laten vervullen: werken, wonen en recreëren. Eén aspect van dat beleid was 'Operatie Binnenstad III' waarin woningcorporaties een belangrijke rol speelden. Vanaf 1981 konden de corporaties panden in de binnenstad kopen om die te verbouwen.⁴²⁷ *Volkshuisvesting* verwierf onder meer panden aan de Ganzevoortsingel, de Praediniussingel en de Visserstraat. In afwachting van planvorming en financiële dekking kwamen deze panden tijdelijk leeg te staan. Maar ook Groningen kende een kraakbeweging. Krakkers trokken in deze leegstaande panden van *Volkshuisvesting*. Pas na lange procedures kwamen de panden vrij en konden ze worden verbouwd tot in totaal 26 wooneenheden.⁴²⁸ Ook een aantal grote complexen waaronder

426
Interview Kroon.
427
Kroef, 68.
428
Verslag 1985, 8.

het Wolters-Noordhoff complex en het oude Rooms Katholieke Ziekenhuis (ORKZ) werden gekraakt. Het plan van de gemeente en een aannemer was om het monumentale ziekenhuispand te slopen en plaats te laten maken voor dure koopwoningen. Het ORKZ werd echter na enkele maanden leegstand in september 1979 gekraakt en werd daarmee het grootste kraakpand van Nederland. Het initiatief tot kraken kwam van onder meer de Kraak Organisatie Groningen (KOG) en de Groninger Studentenbond. Het was woningcorporatie *Groningen* die betrokken was bij de exploitatie van het complex. Anno 2017 heeft het gebouw nog steeds een woon/ werk- en culturele functie.

Aan *Volkshuisvesting* viel de ombouw van een ander, groot krakerscomplex toe. In 1984 werd duidelijk dat Wolters-Noordhoff haar terreinen in de binnenstad van Groningen wilde verkopen om aan de rand van de stad een nieuwe vestiging te bouwen. Met de ombouw van het Wolters-Noordhoff complex (WNC) tot woningen en ruimtes voor culturele activiteiten begon *Volkshuisvesting* in 1985. Na verschillende plannen (onder andere sloop van de centrale hal) ontstond het idee het complex te strippen en binnen de bestaande constructie zowel woningen, oefenruimtes, studioruimtes als kantoorruimtes onder te brengen. Het skelet van het oude gebouw bleef in stand en draagt nu de nieuwbouw. In het jaarverslag over 1985 werd het “[...] dit unieke, doch uiterst moeilijke project” genoemd.⁴²⁹

De begane grond van het complex werd bestemd tot cultuurproductiecentrum, de daarboven gelegen etages werden gereserveerd voor woningbouw. De enorme diepte per gepland appartement van 19,80 meter van het pand maakte een creatieve oplossing nodig voor voldoende lichttoetreding in de geplande woningen. Het gebouw werd als het ware door vijf trappenhuisen van ieder 50 m² verticaal doorboord. Door daarop daklichten te plaatsen werd gezorgd voor voldoende daglichttoetreding.⁴³⁰ *Volkshuisvesting* nam op verzoek van de gemeente ook het cultuurproductiecentrum in eigendom en exploitatie.⁴³¹ Maar “onderdak bieden aan culturele groeperingen is een allesbehalve alledaagse activiteit van een woningbouwvereniging” schreef voorzitter van het bestuur van *Volkshuisvesting* B. Tent.⁴³² Daarom werd door de directeur bedongen dat de gemeente zou bijspringen bij exploitatietekorten. Die situatie bleef tot 1994 bestaan en daarna werd uiteindelijk besloten tot een eenmalige afkoopsom.⁴³³

In 1989 kregen de latere rijksbouwmeester Kees Rijnboutt en *Volkshuisvesting* vanwege de kwaliteit en vanwege de visie van de

>
Studio Groningen, zoals het complex op het oude wn-terrein werd genoemd



<
Groningen, drukkerij Wolters-Noordhoff, met Tuinbouwstraat, Akkerstraat en Noorderbuitensingel

opdrachtgever voor dit project de nationale prijs voor kwaliteit in wonen en werken.⁴³⁴

Een ander project in de binnenstad dat niet ongenoemd mag blijven is de restauratie van het Pepergasthuis. *Volkshuisvesting* raakte hier op verzoek van de gemeente in het voorjaar van 1988 bij betrokken. Het plan voor de restauratie ten behoeve van de huisvesting van ouderen was op dat moment gereed. Maar de eigenaar, de Voogdij, had onvoldoende middelen om dat plan uit te voeren. Vandaar dat *Volkshuisvesting* de volgende formule bedacht om tot een oplossing te komen. *Volkshuisvesting* kocht en exploiteerde het Pepergasthuis. De Voogdij belegde de koopsom als projectfinanciering bij *Volkshuisvesting*. De Voogdij huurde en beheerde het complex en van de rente van de koopsom werden (deels) de personeelskosten voor dat beheer gedekt.⁴³⁵ De 33 gerestaureerde woningen werden opgeleverd in 1990/91. De stad Groningen nam overigens bij het realiseren van één- en tweepersoons appartementen in gekraakte monumenten in de binnenstad een bijzondere plaats in binnen Nederland. Er waren in Nederland ruime subsidies voor gemeenten beschikbaar voor het realiseren van jongerenhuisvesting. Overal in gemeenten in

434
Kroef, 70.

435
Volkshuisvesting, Algemene Bedrijfsbegroting 1989, 11.
Archief Lefier Groningen.

429
Verslag 1985, 11.

430
Bruins, H en R. Hiemstra, *Wolters-Noordhoff Akkerstraat*, (Groningen, z.j.), 18.

431
Beredeneerd Verslag van de Woningbouwvereniging *Volkshuisvesting* te Groningen over het boekjaar 1 januari 1986 tot en met 31 december 1986. Groninger Archieven, inv. nr. 3347-3349, 13.

432
Bruins, 2.

433
Interview Kroon.



Pepergasthuis, Groningen

Nederland werd dit ambtelijk ingericht en richtten de gemeenten zich op nieuwbouw. Maar blijkbaar had de Groninger wethouder voor Volkshuisvesting en Stadsontwikkeling Max van den Berg ‘geen behoefte aan meer ambtenarij’.⁴³⁶ Bovendien viel hier niet de beslissing om a priori nieuwbouw te plegen, maar om allereerst de gekraakte monumenten in de binnenstad te verwerven en te laten herinrichten door de corporaties. Van den Berg zette het beschikbare geld in om een stichting op te zetten waarin allerlei jongerenorganisaties een plaats kregen. Van de zogenaamde ‘Stuurgroep één- en tweepersoonshuishoudens’ werd Leon Bobbe nog tijdens zijn studie sociologie in Groningen secretaris. Zijn taak bestond er naar eigen zeggen uit om ‘met een zak geld, een leren jasje en een passend uiterlijk gekraakte monumenten in de binnenstad in te gaan en met de mensen in gesprek te gaan over hoe er samen met corporaties en gemeente verbouwd kon gaan worden’.⁴³⁷ En zo vervulde in Groningen deze Stuurgroep de taak die in de rest van Nederland veelal toeviel aan het LOBH.

4.2.1.5 Vooruitblikkend naar de jaren negentig

In een beleidsnotitie bij de begroting over 1989 maakte *Volkshuisvesting* zich boos over de ideeën uit de nota ‘Van Bouwen naar Wonen’ van staatssecretaris Heerma. Hoewel er begrip bestond dat er ook bij de volkshuisvesting op de uitgaven moest worden gelet in de aankomende jaren negentig, worden Heerma’s voorstellen ‘[...] voor een deel onacceptabel en/of oneerlijk [...]’⁴³⁸ genoemd. Er werden voorbeelden gegeven. Aan de ene kant moest tot het jaar 2000 f 2,5 miljard worden bezuinigd, met name op de sociale huursector, terwijl tegen die tijd de hypotheekrenteaftrek f 7,5 miljard extra inkomstenvermindering voor het rijk opleverde. “De bezuiniging in de sociale sector wordt weggegeven aan de koopsector, c.q. de midden- en hogere-inkomensgroepen”.⁴³⁹ Wat ook bijzonder stak was het plan om het werkveld van de corporaties te beperken tot vaak verliesgevende woningen met lage huren en daarnaast de winsten uit het profitabele segment van de verhuurmarkt te gunnen aan beleggers. Volkshuisvesting en de gemeente schreven hun bezwaren over de ingrijpende gevolgen voor hun financiële bedrijfsvoering in een gezamenlijke reactie aan Heerma.

4.2.2 Hoogezand-Sappemeer

4.2.2.1 Gorecht II - West

Vanaf halverwege de jaren zestig groeide het aantal woningen in Hoogezand-Sappemeer dankzij de economische ontwikkeling met

ongeveer 400 per jaar. Maar om gelijke trend met de bevolkingsgroei te houden waren er eigenlijk 600 nieuwe huizen per jaar nodig. Daar kwam nog bij dat er op last van het ministerie zo’n 700 krotten moesten worden opgeruimd, waar een rijksvergoeding van 600 gulden per stuk tegenover stond.⁴⁴⁰ Er was dus duidelijk sprake van aanhoudende woningnood.

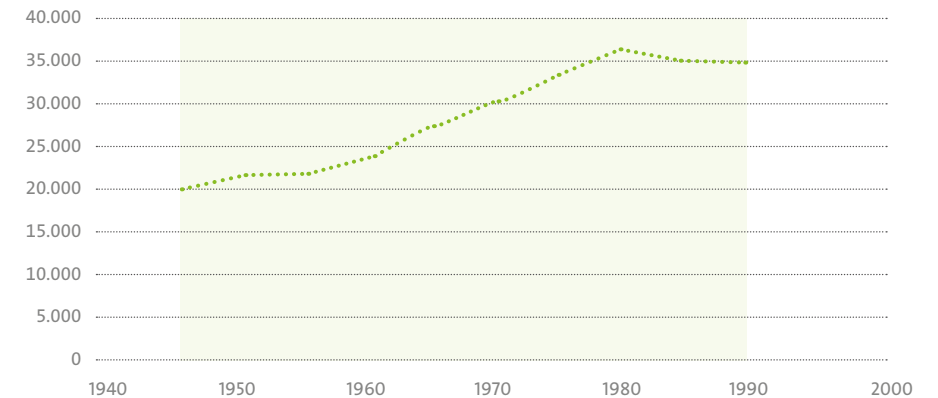
Tabel 10

Ontwikkeling van het inwonertal van Hoogezand-Sappemeer 1946 - 1990

1946	19.996	1970	30.189
1950	21.109	1975	33.192
1955	21.945	1980	35.884
1960	23.651	1985	34.829
1965	26.638	1990	34.463

Figuur 5

Ontwikkeling inwonertal 1946 - 1990



Vanaf 1968 werd gebouwd in de tweede uitbreidingswijk Gorecht. In lijn met de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening van het kabinet-Cals uit 1966 lag aan deze uitbreiding een planologische voorstudie ten grondslag. In de Tweede Nota werd overigens een veel forsere groei van de Nederlandse bevolking voorspeld dan uiteindelijk optrad. De zogenoemde ‘taakstellende bevolkingsprognose’ uit de voorstudie waarop Gorecht West II werd gebouwd bleek dan ook uiteindelijk te hoog.⁴⁴¹ Uiteindelijk; want over de jaren zeventig groeide de bevolking van Hoogezand-Sappemeer voorlopig nog van 30.000 tot 36.000 ofwel bijna 20% tegen landelijk 7%. En de jaren zestig hadden ook al zo’n sterke bevolkingsgroei gekend van bijna 25%.⁴⁴²

436 Interview Leon Bobbe, directievoorzitter van de Amsterdamse woningcorporatie De Key, november 2017.

437 Interview Bobbe.

438 Bedrijfsbegroting 1989, 3
439 Bedrijfsbegroting 1989, 3

440 Stand van het Krotopruijmsfonds 1966. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr: 2247.

441 Broek, J. van den e.a., 375 jaar Hoogezand en Sappemeer, (Bedum, 2003), 282.

442 Nederland had 13 miljoen inwoners in 1970 tegen 14 miljoen in 1980 (bron: CBS statline).



Beukemastraat
Hoogezand, 1980

Er bestonden diverse plannen voor uitbreiding rond het nieuw te bouwen stadshart met winkelcentrum. De voorkeur bestond voor een uitbreiding in zuidelijke of westelijke richting, maar de NS zag dat in verband met de planning van een regionale metrolijn niet zo zitten.⁴⁴³ Verder was het wachten op een verkeersstudie die de provincie zou uitvoeren. En omdat nieuwe uitbreidingen gebaseerd moesten zijn op degelijke berekeningen en aannames werd eerst even pas op de plaats gemaakt. Alle aandacht ging naar Gorecht West II. Het bestaande uitbreidingsplan werd aangepast, het bouwterrein werd groter en er zouden nog zo'n 200 extra woningen bij komen. Eind 1970 werd dit plan vastgesteld. Vervolgens werd besloten tot een noviteit: er werd een publieksavond georganiseerd. Uiteraard liepen de meningen van toekomstige bewoners over allerlei zaken uiteen, maar een gedeelde wens was om een eengezinswoning te kunnen betrekken. Om monotonie te beperken werd er echter in het uiteindelijke stedenbouwkundige plan besloten toch 20% meerlaagswoningen te realiseren.⁴⁴⁴ Geveke bouwde vier zogenoemde 'inspraakwoningen', modelwoningen aan de Beukemastraat en de Hoeklaan.

443
Broek, 282.
444
Broek, 283.

4.2.2.2 Crisis bij Volksbelang

Bij een regulier onderzoek door de Nationale Woningraad (NWR) werd in 1966 geconstateerd dat er op het gebied van administratief, financieel en technisch beheer bij *Volksbelang* veel verouderd was. Het bestuur van de stichting ondernam hierop niet onmiddellijk actie. In 1968 werd er wederom eens geen jaarverslag gepresenteerd door de directie van *Volksbelang*. Dit kon niet verhullen dat er huurachterstanden bestonden en de staat van onderhoud van het woningbezit niet al te goed was. Dat op zijn beurt kon erop duiden dat de onderhoudsfondsen mogelijk niet meer voldoende waren. In 1968 zag het bestuur dan ook geen andere weg dan de NWR te vragen de stichting *Volksbelang* eens grondig door te lichten.

Een eerste bezoek in 1969 kwam *Volksbelang* gelijk op vernietigende kritiek te staan. De NWR stelde dat je rijdend door Hoogezand-Sappemeer aan de verwaarlozing kon zien welke woningen van *Volksbelang* waren. Het uiteindelijke onderzoek dat in 1970 werd afgesloten leidde tot de conclusie dat de explosieve groei van het woningbezit geenszins was bijgehouden door groei van expertise binnen de stichting. *Volksbelang* werd zelfs door het Ministerie van Volkshuisvesting onder curatele gesteld toen uit de inventarisatie bleek hoe groot de chaos werkelijk was. De onderhoudsfondsen waren van plus 117.000 gulden in 1967 teruggelopen naar een tekort van 517.000 gulden in 1970.⁴⁴⁵ Pensioenpremies bleken niet afgedragen, veel rekeningen waren niet betaald, huurverhogingen waren niet doorgevoerd, rijksbijdragen waren niet aangevraagd en de huurachterstand beliep zo'n 400.000 gulden. De controle had gefaald was een conclusie.

In het gemeentebestuur en in *Volksbelang* zaten voor een deel dezelfde mensen, dus ook B&W was tekort geschoten in de controletaak. Zij waren vooral geïnteresseerd geweest in bouwvolumes en de accountant uit Groningen deed zijn werk slechts als bijbaantje. De directeur van *Volksbelang* werd naar aanleiding van de aangetroffen puinhoop in 1971 ontslagen en trok zich terug als raadslid.⁴⁴⁶ Eén van de mensen uit het onderzoeksteam van de NWR, Willem Bleeker, was toen al tijdelijk aangesteld als hoofd financiën om orde op zaken te gaan stellen. Per 1 oktober 1971 werd hij benoemd tot de nieuwe directeur van *Volksbelang*. Ondertussen waren al vier jaar lang geen jaarrekeningen meer opgemaakt en was er een enorme achterstand in de huurinning. Bovendien was het onderhoud van het woningbezit miserabel aldus het oordeel van de NWR.⁴⁴⁷

445
Financiële jaarstukken van de Stichting 'Volksbelang', September 1972, 3. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr: 2489.

446
Volksbelangrijk, 12.
447
Volksbelangrijk, 12.

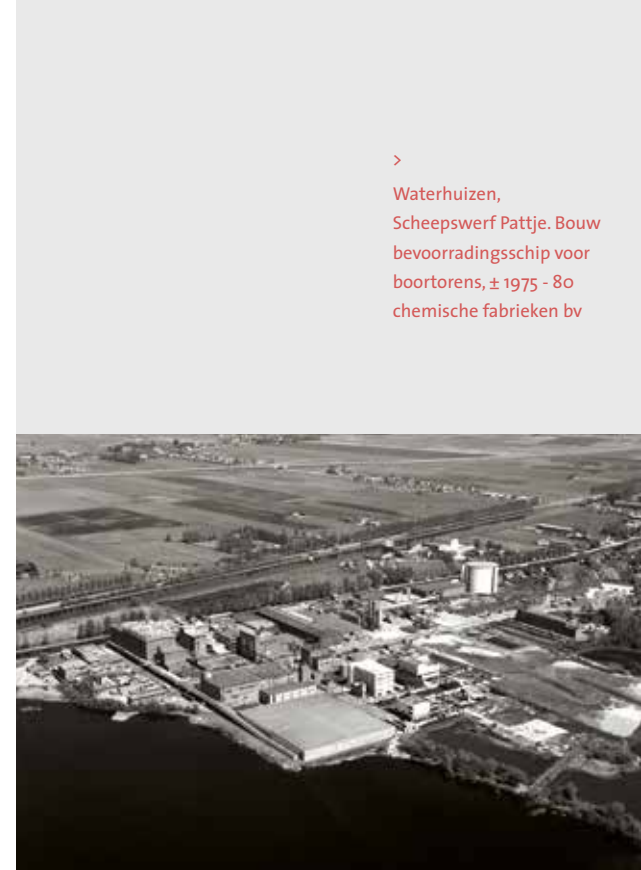
Om aan de directe financiële malaise te ontsnappen werden er vanaf 1969 door *Volksbelang* woningen verkocht aan de gemeente. Tegen een opbrengst van 137.000 gulden werden op 13 februari van dat jaar 23 woningen verkocht.⁴⁴⁸ Desondanks bleek in september 1970 de liquiditeitspositie van *Volksbelang* zo slecht dat er onmiddellijk nog eens 157 garages en 40 premiewoningen moesten worden verkocht.⁴⁴⁹ Bleeker kreeg de stichting evenwel betrekkelijk snel weer in het juiste spoor. In de raadsvergadering van 6 november 1972 werden de achterstallige jaarverslagen vanaf 1967 besproken. Bij deze gelegenheid merkten zowel raadsleden als B&W op blij te zijn dat “[...] het weer veel beter gaat bij *Volksbelang*[...]”.⁴⁵⁰ Naar aanleiding van de geboekte progressie en het verschijnen van de achterstallige jaarverslagen besloot de rijksinspecteur per 18 oktober 1972 de ondercuratelestelling op te heffen.⁴⁵¹

4.2.2.3 De economische achtergrond

De jaren zeventig met de oliecrisis in 1973 betekenden het begin van het einde voor de grote scheepsbouw in Nederland. Maar voor de scheepsbouw in Noord-Nederland braken prachtige tijden aan. De werven langs het Winschoterdiep bouwden traditioneel vooral kleinere schepen. En dat was precies de maat waar op dat moment veel vraag naar kwam vanwege de oliewinning in de Noordzee. Hierdoor kwamen er tal van nieuwe opdrachten binnen voor de noordelijke werven naast de bestaande voor de kleine handelsvaart. Tussen 1969 en 1977 verviervoudigde daardoor de aanbouw van scheepsruimte.⁴⁵²

De positie van de werven was bovendien relatief sterk. Het waren familiebedrijven waar geld in het bedrijf bleef in plaats van naar aandeelhouders te vloeien. En hun decennialange specialisatie gaf concurrentie vanuit lagelonenlanden niet veel kans door gebrek aan expertise. Naast de groei in deze sector braken er in de jaren zeventig voor andere sectoren moeilijke tijden aan. Voor de strokarton bijvoorbeeld. Papierkarton verving strokarton en plastic werd meer en meer een vervanger van karton als verpakkingsmateriaal. Een bedrijf als Hooites Beukema moest na ruim 100 jaren zijn deuren sluiten. Ook veel arbeidskrachten raakten werkloos ten gevolge van automatiseringen in de sectoren elektrotechniek en chemie. Evenmin rooskleurig was het in de aardappelmeel. Scholtens in Foxhol was in 1964 gefuseerd met Honig uit Koog aan de Zaan tot Koninklijke Scholtens Honig (KSH). In de jaren zeventig kwam het bedrijf in zwaar weer toen er veel hogere eisen werden gesteld aan de kwaliteit van het afvalwater dat werd geloosd op het oppervlaktewater. In 1978 ging KSH ten onder, maar onder druk

448
Jaarstukken 1972, 3.
449
Volksbelangrijk, 12.
450
Notulen Raadsvergadering d.d. 6 nov. 1972, punt 15, Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr: 2489.
451
Notitie van de voorzitter van de Stichting Volksbelang, 30 oktober 1972, Archief gemeente Midden-Groningen, inv. nr: 2489.
452
Broek, 301.



>
Waterhuizen,
Scheepswerf Pattje. Bouw
bevoorradingsschip voor
boortorens, ± 1975 - 80
chemische fabrieken bv



<
Foxhol, Koninklijke
Scholtens Honig (KSH),
voorheen W.A. Scholtens
chemische fabrieken bv

van de overheid werd de aardappelzetmeeltak overgenomen door AVEBE. Desondanks had ook AVEBE het moeilijk en in 1980 dreigde sluiting voor 6 van de 10 vestigingen. Een verlies van 700 arbeidsplaatsen bovenop de massaontslagen in de strokarton. En toen verplaatste dat jaar ook nog eens Melka zijn textielproductie naar Portugal.⁴⁵³

Helaas keerde ook het aanvankelijk gunstige tij voor de Groninger scheepsbouw. Rond 1980 ging het slecht met de economie en was er wereldwijd een groot overschot aan vrachtschepen. Daardoor bleven nieuwbouwers uit en moesten de werven personeel ontslaan. In 1981 werkten nog bijna 1100 mensen op werven rond Hoogezand, in 1987 was dat tot minder dan de helft teruggelopen. Daarnaast verdwenen ook nog eens 800 arbeidsplaatsen in de toeleverende bedrijven.

Tabel 11

Arbeidsplaatsen in industriële bedrijven met meer dan 10 werknemers Hoogezand-Sappemeer			
1974	7.227	1980	5.911
1978	6.047	1984	5.724

Bron: Broek, 206

453
Broek, 301-307.

In de tien jaren van midden jaren 70 tot midden jaren 80 verdwenen er dus zo'n 1500 arbeidsplaatsen in de industrie rond Hoogezand. Dat is een verlies van 21% van de banen, terwijl landelijk in diezelfde periode het aantal banen met zo'n 6% toenam.⁴⁵⁴

4.2.2.4 *Huurdersparticipatie*

Ook in Hoogezand ontkwamen de woningbouwverenigingen niet aan de voorgeschreven externe democratisering. Al ging dit binnen de door het rijk aangegeven kaders wat stroef bij *Volksbelang*. Hoogezand kende sinds de jaren vijftig een traditie van ad hoc overleg tussen huurders en woningbouwverenigingen. Dit overleg vond plaats via buurtverenigingen, zoals die van de Nieuweweg (verzoek om aanleg elektrisch licht), de Parallelweg (wc's) of de Van Royenstraat (trottoir, riolering en betere straatverlichting).⁴⁵⁵ Ook de eerdergenoemde publieksavond in 1971 bij de planpresentatie van Gorecht West II paste in deze traditie. Pas bij de statutenwijziging van 1974 werd de democratisering echt geregeld. Maar ondanks de goede intenties klaagde het bestuur in de jaarverslagen 1975/76 tot en met 1977/78 over het feit dat zij er niet in slaagde om ingangen in de wijken te vinden om zo te komen tot de instelling van huurderscommissies. Uiteindelijk besloten ze om voorlopig ad hoc met groepen huurders te blijven overleggen wanneer zich iets voordeed.⁴⁵⁶

In het voorjaar van 1977 werd de Huurdersvereniging Hoogezand-Sappemeer (HHS) opgericht. Aanleiding hiervoor was de overlast die huurders in de buurt van het toenmalige bedrijf Planawood ondervonden. Ze gingen naar Opbouwwerk Hoogezand-Sappemeer met hun gebundelde klachten. Uit deze groep is uiteindelijk, onder voorzitterschap van Louis Sampon de Huurdersvereniging ontstaan. Nog voordat de statuten waren goedgekeurd hadden zich al meer dan 1000 personen schriftelijk als lid bij de vereniging aangemeld. Dit leidde tot de kanalisatie van een fikse stroom klachten over de corporaties.⁴⁵⁷ *Volksbelang* was dan al wel sinds de statutenwijziging van 1974 'gedemocratiseerd', maar tien jaar na dato was het voor het bestuur blijkbaar nog steeds moeilijk om daar alle consequenties van te dragen. Het bestuur van *Volksbelang* bestond na de statutenwijziging uit elf bestuursleden. Vier bestuursleden werden benoemd door huurderscommissies, drie door de gemeenteraad, twee werden benoemd door het bestuur zelf, één door donateurs en één door het personeel.⁴⁵⁸ Van 1983 tot 1985 zat Henk Messchendorp namens de Huurdersvereniging in het bestuur van *Volksbe-*



Ketelhuis van de wijkverwarming aan De Visserstraat in de wijk Gorecht, 1972

lang. Messchendorp had de gewoonte om zaken voordat ze in het bestuur ter sprake kwamen af te stemmen met zijn achterban. Daar bleek het bestuur niet van gediend te zijn en vanaf dat moment kreeg Messchendorp de vergaderstukken niet meer thuis gestuurd.⁴⁵⁹

4.2.2.5 *Wijkverwarming*

Voor de wijk Gorecht I was in 1965 een revolutionair plan bedacht: een centrale verwarming voor de hele wijk. Bijna iedereen was enthousiast. Maar in de praktijk bleken er aardig wat nadelen aan te kleven.

De gasprijs was ten tijde van de plan- en besluitvorming erg laag. Over isolatie van de negentien kilometer leidingen maakte niemand zich nog druk. Toen de gasprijzen stegen was er echter plots een probleem. Aantasting van de transportbuizen door roest was een ander gevaar. Roestvorming kon in principe worden tegengegaan door middel van gelijkstroom. Maar die bescherming moest op last van de waterleidingmaatschappij worden uitgeschakeld omdat de waterleiding hiervan mogelijk schade zou lijden. Gaandeweg bleek het systeem steeds vaker last te hebben van storingen. En het vreemde feit deed zich voor

⁴⁵⁹ *Volksbelangrijck*, 16.

⁴⁵⁴ CBS Statline, Online historische reeksen.

⁴⁵⁵ *Volksbelangrijck*, 15.

⁴⁵⁶ Verslag over de periode 3 juni 1975 t/m 30 juni 1976 van de Stichting "Woningstichting *Volksbelang*" te Hoogezand-Sappemeer, 1. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2495 en Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1977 t/m 30 juni 1978, 2. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2496.

⁴⁵⁷ *Volksbelangrijck*, 15.

⁴⁵⁸ Verslag over de periode 3 juni 1975 t/m 30 juni 1976, 3.

dat terwijl er tussen de sneeuw een groene strook met bloeiende planten zichtbaar was waar de leidingen liepen, mensen met winterjassen aan in huis zaten te kleumen bij de zoveelste storting.⁴⁶⁰ Zo kwam het dat de gemeente in 1974 aan het ministerie (destijds groot voorstander en drijvende kracht achter dit plan) moest melden dat zij binnen drie jaren de warmtevoorziening in gevaar zag komen door de slechte staat van het leidingennet. Na veel heen en weer over de kosten die de verschillende scenario's met zich mee zouden brengen werd uiteindelijk op 23 juni 1978 door de gemeenteraad besloten de wijkverwarming af te bouwen. Op 18 mei 1979 waren alle woningen voorzien van een alternatief verwarmingssysteem.⁴⁶¹

4.2.2.6 Veranderingen in de vraag naar woningen

Gaandeweg de jaren zeventig brak voor de volkshuisvesters van Hoogezand-Sappemeer een andere tijd aan. Er werd niet meer in het hoge tempo van de vijftiger en zestiger jaren nieuwgebouwd. In de flats van 10-hoog in Gorecht stonden sinds 1970 structureel gemiddeld 25 van de 80 woningen leeg. Uit een enquête bleek dat dit zowel te maken had met de woonvorm als met de hoogte van de huur.⁴⁶² Het illustreerde een van de thema's van deze jaren: het aanbod sloot niet meer helemaal aan bij de vraag. Groeiende werkloosheid en het kleiner worden van gezinnen zorgde voor een andere vraag: goedkoper en kleiner.

Tabel 12

Aantal bij *Volksbelang* ingeschreven woningzoekenden per einde boekjaar

	1976	1977	1978	1979	1980
	600	893	1135	1405	1439

Bron: Jaarverslagen Volksbelang 1976 – 1980

De lijst met woningzoekenden was er niet een van mensen zonder dak boven hun hoofd, maar van mensen die zochten naar een meer passende woning. In de jaarverslagen uit deze jaren blijkt dat er in deze jaren voortdurend werd geïnventariseerd hoe die vraag luidde.

460

Volksbelangrijk, 6.

461

Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1978 t/m 30 juni 1979, 2. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2498.

462

Verslag over de periode 3 juni 1975 t/m 30 juni 1976, 2.

463

Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1979 t/m 30 juni 1980, 1-12. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2499.

464

De meer gangbare benaming is HAT-eenheden (Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoons-huishoudens).

465

Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1980 t/m 30 juni 1981, 1-2. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2500.

466

Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1983 t/m 30 juni 1984, 2. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2502.

Tabel 13

Gezinsamenstelling ingeschreven woningzoekenden Volksbelang 30 juni 1980

bruto inkomen	totaal	aantal personen					
		< 30 jaar	> 30 jaar				
		1	2	3	4	5/5+	
< f 18.000	385	47	93	188	33	14	10
18.000 – 19.000	32	9	1	12	5	3	2
19.000 – 20.000	58	14	0	35	2	5	2
20.000 – 21.000	115	27	4	57	13	9	5
21.000 – 22.000	35	9	2	18	1	2	3
22.000 – 23.000	97	17	3	50	9	11	7
23.000 – 24.000	108	17	3	64	9	9	6
24.000 – 25.000	84	12	1	48	8	11	4
25.000 – 26.000	73	9	5	27	12	13	7
> 26.000	452	31	29	171	68	93	60
	1439	192	141	670	160	170	106

Bron: Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1979 t/m 30 juni 1980, 12

In tabel 13 wordt duidelijk dat een groot deel van de ingeschreven woningzoekenden van *Volksbelang* bestond uit één- of tweepersoons-huishoudens. Liefst 1.003 van de 1.439 ingeschrevenen, ofwel 70%, vielen in die groepen.⁴⁶³ Vandaar dat in 1980 een werkgroep binnen de gemeente werd opgezet die de mogelijkheden voor wat men in Hoogezand 'Van Dam-eenheden'⁴⁶⁴ noemde moest gaan onderzoeken. Verrassend snel, al in 1981, werd gestart met de bouw van 32 woningen voor één- en tweepersoonshuishoudens aan de Hoofdstraat in Hoogezand. Daarnaast werd een verzoek aan de gemeente verstuurd voor financiële steun bij het realiseren van nog eens 24 van deze woningen in het uitbreidingsplan 'Boswijk'.⁴⁶⁵

Ook door de herinrichting van bestaande complexen creëerde *Volksbelang* wooneenheden voor één- en tweepersoonshuishoudens. In mei 1984 werd het voormalige postkantoor van Hoogezand door de stichting van de Dienst der Domeinen gekocht. Er werden plannen opgesteld om in dit gebouw dertien eenheden te realiseren.⁴⁶⁶

4.2.2.7 Renovatie van het bestaande woningbezit

Een tweede thema voor de periode vanaf 1975 was de renovatie van het bestaande woningbezit. En vooral de vraag of dat financieel haalbaar was. In het verslag over 1975/76 werd becijferd dat het vooroorlogse bezit eigenlijk geheel zou moeten worden gesloopt en vervangen

door nieuwbouw. Voor het bezit van na 1945 was de verwachting dat een grootscheepse aanpak bij de geldende regeling de reserves na enkele jaren zou hebben uitgeput. Er moest namelijk 50% van het exploitatietekort, dat ontstond door verhuiskosten, tijdelijke leegstand en ruilwoningen, uit de reserves van de corporatie zelf komen. *Volksbelang* ging daarom bezig met een inventarisatie van noodzakelijk groot onderhoud om op basis daarvan een haalbaar renovatieplan op te stellen.⁴⁶⁷

De corporatie koos echter veel liever voor nieuwbouw. De prijsverhouding nieuwbouw versus renovatie lag namelijk nogal scheef. De in 1980 door de Hoofdingenieur Directeur Volkshuisvesting in Groningen vastgestelde prijs voor een nieuw te bouwen woningwetwoning was f 105.000. Dit waren zogenaamde 'stichtingskosten', waarin ook de kosten zaten voor de grond, de voorzieningen onder de grond, wegeaanleg etc. Tegelijkertijd werd er in Hoogezand per woning een bedrag van f 65.000 voor renovatie uitgegeven. Dit bedrag lag niet eens zover af van het bedrag dat de aannemer uiteindelijk voor de bouw van een nieuwe woning moest rekenen. Daarom had *Volksbelang* een voorkeur voor nieuwbouw want bij renovatie "[...] bleef je toch hoe je het ook keert zitten met een oude woning met bijvoorbeeld houten vloeren [...]".⁴⁶⁸

Het saneren van de woningvoorraad trof begin jaren zeventig allereerst de bewoners van de Nieuweweg. Zoals overal elders kwamen ze in verzet omdat zij bang waren de vervangende woningen niet meer te kunnen betalen en niet terug konden keren in hun eigen sociale omgeving.⁴⁶⁹ "Als wij daar aan de deur kwamen dan was er eigenlijk niemand die vond dat hij daar niet goed woonde. De weerstand die wij daar ondervonden was onvoorstelbaar. Vertel jij mensen die 25 jaar in een huis wonen ook maar eens dat dat huis niet goed is. Iedereen snapt daar dat die hele sociale structuur ook op de schop gaat."⁴⁷⁰ Maar ook aan de Burgemeester Van Royenstraat, Winkelhoek en Middenstraat, om er maar een paar te noemen, weken er vooroorlogse woningen ten gunste van nieuwbouw. Met de huurdersvereniging HHS werd regelmatig overlegd om de operatie soepel te laten verlopen. Soms was het resultaat dat een complexje vooroorlogse woningen nog een tijd bleef staan, zoals in Westerbroek gebeurde.⁴⁷¹ Overigens werd meestal bewaarheid wat bewoners vreesden: slechts een klein deel van de oorspronkelijke bewoners keerde terug als eenmaal de vervangende bouw werd opgeleverd.⁴⁷²

4.2.2.8 Nieuwbouw in de jaren 70 en 80

Minister Gruyters wilde vanaf 1975 een rem op nieuwbouw zetten. Hij betoogde niet voor de leegstand te willen bouwen. Hierdoor daalden ook



Hoogezand, Hoofdstraat, later Meint Veningastraat, nr. 117-119 en hoger. Het oude postkantoor, 1985

de bouwvolumes die werden toegewezen aan Hoogezand-Sappemeer. In 1978/79 werd bij gevolg voor het eerst sinds de oorlog geen enkele nieuwe woning opgeleverd.⁴⁷³ En ook in 1979/80 kwamen geen nieuwe woningen gereed. Wel werd er in 1980 tenminste begonnen met de bouw van een complex eengezinswoningen in Westerbroek en de wijk *Boswijk* in Sappemeer. Het eerste complex dat door de stichting werd opgeleverd in de jaren tachtig waren 10 woningwetwoningen aan de Meesterslaan in Westerbroek, juni 1981. Het geringe aantal van 10 maakte duidelijk dat de jaren van bouwwoede achter *Volksbelang* lagen.

Maar toen er eindelijk gebouwd kon worden traden problemen op bij het bouwrijp maken van de bouwterreinen. Projectontwikkelaars concentreerden zich vooral op de markt voor koopwoningen. En omdat die was ingezakt wilden zij niet mee investeren in het bouwrijp maken van de percelen waar ook huurwoningen zouden verrijzen. Het geringe bouwvolume dat begin jaren tachtig aan *Volksbelang* werd toegekend leidde onvermijdelijk ook tot nadelige financiële gevolgen. Er moest in 1982 180.000 gulden uit de algemene bedrijfsreserve worden aangewend voor niet gedekte voorbereidings- en toezichtkosten. Die kosten vielen dat

⁴⁶⁷ Verslag over de periode 3 juni 1975 t/m 30 juni 1976, 2.
⁴⁶⁸ Interview Roelf de Jonge, Jan Kroeze en Hendrik Watermulder, Lefier Hoogezand, april 2017.
⁴⁶⁹ *Volksbelang*griek, 17-18.
⁴⁷⁰ Interview de Jonge e.a., april 2017.
⁴⁷¹ Verslag over het boekjaar 1 juli 1980 t/m 30 juni 1981, 3.
⁴⁷² *Volksbelang*griek, 18.

⁴⁷³ Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1978 t/m 30 juni 1979, 1.

jaar namelijk door de veel ongunstiger omslag over een lager volume veel hoger uit dan door het ministerie was toegestaan.⁴⁷⁴ Verontrustend waren ook de sterk toegenomen huurachterstanden. Die waren opgelopen van 251.000 gulden einde boekjaar 1982 naar 311.000 gulden eind boekjaar 1983. De afdeling Huurincasso werd daarom met een medewerker uitgebreid. Het Nieuwsblad van het Noorden van 30 november vermeldde in een artikel over een onderzoek van het NCIV ‘Huurschuld neemt fors toe’, ‘Gemiddelde schuld f 670,-’ en ‘Een op de 7 huurders heeft achterstand’. En verder in de editie van de volgende dag: ‘Kwart huurders betaalt slecht’, ‘Groningen en Limburg nummer één’.⁴⁷⁵ Wel viel er ook iets positiefs te melden: in het verslagjaar werden 72 woningen opgeleverd waar onder 24 voor één- en tweepersoonshuishoudens. Maar voor de rest is *Volksbelang* vooral heel erg druk met beheer in plaats van nieuwbouw. Renovaties, groot onderhoud, aanpassingen voor mensen met een lichamelijke beperking, centrale verwarming, woningisolatie; honderden woningen werden soms wel jaarlijks aangepakt.⁴⁷⁶

Tabel 14

Totaal aantal en nieuw gebouwde woningen *Volksbelang* 1978-1989

	nieuw	totaal	nieuw	totaal	
1978	5	3654	1984***	24	3838
1979	0	3654	1985	186	3942
1980	0	3654	1986	179	4121
1981	10	3655	1987	121	4242
1982*	68	3714	1988	0	4228
1983**	72	3788	1989	0	4228

Bron: jaarverslagen *Volksbelang* 1978 - 1989

Het waren ook de jaren van de eerste kraker in Hoogezand-Sappemeer. Aan de Borgweg brandde in 1982 een woning uit in een blokje van vier. *Volksbelang* zag zijn kans schoon om gelijk het hele blokje van vier te ruimen en te gaan vervangen door nieuwbouw. Maar dit was tegen de zin van de bewoner van de uitgebrande woning, de heer Pot. Hij wilde aan de Borgweg blijven wonen en zette aanvankelijk een caravan neer. Kort daarop overleed een bewoner in een naburig blokje van vier. De heer Pot trok onmiddellijk in die woning. Hij bood *Volksbelang* aan daar huur voor te gaan betalen. Uiteraard accepteerde *Volksbelang* dat niet om de situatie niet te formaliseren. En zo had Hoogezand zijn eerste kraker. Tot een gerechtelijk procedure kwam het niet, zoals *Volksbelang* die ook in algemene zin nooit heeft willen aanspannen bij de renovaties en sloop.



Raadslid Renee Kral
(Progressieve lijst Ronda)
poseert bij een gedeeltelijk
gesloopte woning van
Volksbelang aan de van
Roijenstraat West, ± 1985

‘Daarvoor was de insteek te veel om zaken goed te willen regelen voor de huurders’. Dat ging zelfs zover dat de wethouder van Volkshuisvesting Bé Martens zelf af en toe een karretje achter zijn auto spande om mee te helpen huurders met te weinig geld te verhuizen naar een nieuwe of tijdelijke woning.⁴⁷⁷

Volkshuisvesting en meer specifiek het opkomen voor huurders werd in 1982 in de gemeentepolitiek een zaak met het oprichten van de ‘one issue’ lokale politieke partij *Lijst Ronda*, ontstaan uit een afsplitsing van de PSP. De partij trok genoeg stemmen om met twee zetels als vierde partij vertegenwoordigd te raken in de gemeenteraad.⁴⁷⁸ De verslechtering van het economisch klimaat met massaontslagen in Hoogezand-Sappemeer deed zich namelijk bij huurders en verhuurders voelen: jaar na jaar liepen de huurachterstanden op. Eind verslagjaar 1984 waren ze bij *Volksbelang* bijna 14% hoger dan in het voorgaande jaar. Op de 4.243 verhuureenheden van de stichting bestond een achterstand van 354.000 gulden. Van de totaal te innen jaarlijkse huursom was dit 2,1%. De politiek zag dat in dit klimaat stemmen waren te winnen met een programma gebaseerd op het verlichten van druk op huurders.

477 Interview De Jonge e.a., april 2017.
478 PvdA 10 zetels, VVD 4, CDA 4.
Bron: nlverkiezingen.com/GR_GR.html, geraadpleegd december 2017.

* 24 vervangende
** 24 1 en 2-persoons hh
*** ook 30 woningen overgenomen van domeinen

474 Verslag over het boekjaar 1 juli 1981 t/m 30 juni 1982, 2. Archief gemeente Midden-Groningen, inv. nr.: 2505.
475 *Nieuwsblad van het Noorden*, 30-11-1983. In: Knipselkracht nvH, privéarchief van Ab Haak.
476 Verslag over het boekjaar 1 juli 1982 t/m 30 juni 1983, 5-10. Archief gemeente Midden-Groningen, inv. nr.: 2505.

Volksbelang, geconfronteerd met een stagnatie in de toewijzing van woningwetwoningen, zag zich genoodzaakt op een andere manier geld te verdienen. Op het terrein van het voormalige instituut Hommes, een middelbare school plus internaat, nam *Volksbelang* daarom in 1984 een project van 35 vrijesectorwoningen in voorbereiding. Dit zijn woningen waarvoor het rijk destijds een eenmalige premie van f 6.500 beschikbaar stelde in plaats van een jaarlijkse bijdrage in het exploitatietekort (objectsubsidie). De financiering voor zo'n project moest op de kapitaalmarkt plaatsvinden. Naast het Hommes project werd ook maar gelijk een plan voor nog eens 40 vrijesectorwoningen voor 1985 in de wijk *Boswijk* opgesteld.⁴⁷⁹ Door zich tevens te richten op de premiemarkt realiseerde *Volksbelang* in de tweede helft van de jaren tachtig betrekkelijk veel woningen en kon ze voorbereidings- en toezichtkosten afschrijven over grotere aantallen nieuwe woningen. Daarmee bleef *Volksbelang* binnen de door het rijk gestelde maxima per woning. Maar midden in deze bouwactiviteit kondigde *Volksbelang* plots in 1988 eigenmachtig een totale bouwstop af.

4.2.2.9 Verloedering en buurtbeheer

In 1986 constateerde het bestuur dat de behoefte aan huurwoningen in de toekomst weleens terug zou kunnen lopen. *Volksbelang* kampte op dat moment al met moeilijke verhuurbaarheid. De lage hypotheekrente verleide veel mensen er toe een koopwoning te verkiezen boven een huurwoning. Het antwoord hierop was om de bestaande buurten samen met gemeente en politie op te krikken en de verloedering te bestrijden. 'Buurtbeheer' was een term die ingang vond. Corporaties hadden altijd primair aan 'woningbeheer' gedaan, maar *Volksbelang* realiseerde zich dat een bredere visie noodzakelijk was om de problemen aan te pakken die zich in verschillende complexen voordeden. De gedachte begon post te vatten in Nederland dat niet zozeer de technische staat van woningen de oorzaak was van geconstateerde problemen. Moeilijke verhuurbaarheid, leegstand, vandalisme, kleine criminaliteit en drugsgebruik hadden evenzeer te maken met andere aspecten van het leefmilieu. De sociale samenstelling van de bevolking, het voorzieningenniveau, de verkeerssituatie en gebrek aan politietoezicht droegen hier zeker ook toe bij. De vraag was welke partijen welke verantwoordelijkheden zouden kunnen nemen om de problemen op buurtniveau aan te pakken. Eén van de acties die *Volksbelang* zelf al had genomen was het verkopen van een 11-tal woningen uit haar bezit aan de straat Jupiter. De achterliggende gedachte hiervan was om de sociaaleconomische structuur meer divers te maken en blijvend een groep woningeigenaren te binden aan een



<
In 1986 kwamen 110
woningen gereed in
Boswijk en aan het
Heveapad, Hoogezand



>
Winkelcentrum Gorecht,
met in het midden de
Alexanderflat, Gorecht-
Oost, Hoogezand-
Sappemeer 1982

wijk. Dit zou naar verwachting verloop tegengaan en de sociale cohesie versterken. In het jaarverslag over 1986/87 werd tevreden geconstateerd dat dit werkte en dat de mutatiegraad daalde.⁴⁸⁰ Met deze perspectieven en gelet op de teruglopende verhuurbaarheid en resulterende leegstand besloten de woningcorporaties in Hoogezand-Sappemeer, *Volksbelang* en Talma, gezamenlijk tot het invoeren van een bouwstop in 1988. Ze gaven wel aan dit te willen heroverwegen zodra een ombuiging plaatsvond en de gemeente serieus werk ging maken van het oplossen van de sociale problemen in de wijken. Bij ongewijzigd beleid zou verdere onverhuurbaarheid en leegstand echter onvermijdelijk zijn, en dat was onacceptabel voor de corporaties.⁴⁸¹

Zelf nam *Volksbelang* wel verdere stappen in het kader van het eerdergenoemde 'buurtbeheer'. In de wijk Gorecht/Woldwijk, waar de problemen het grootst waren, werd een "Kontaktpersoon huurder/verhuurder" benoemd. Zijn taak was te bemiddelen tussen corporatie en huurder en huurders onderling bij kleine sociale problemen. Ook toezicht op het netjes houden van de openbare ruimte en controle op openbare voorzieningen als portiekverlichting viel onder zijn taken. Daarnaast

⁴⁸⁰ Jaarrekening over het boekjaar 1986/1987 van de Stichting Woningstichting *Volksbelang*, 3-6. Archief Lefier Hoogezand.

⁴⁸¹ Jaarrekening over het boekjaar 1988 van de Stichting Woningstichting *Volksbelang* 1988, 5. Archief Lefier Hoogezand.

⁴⁷⁹ Beredeneerd verslag over het boekjaar 1 juli 1984 t/m 30 juni 1985, 2. Archief gemeente Midden-Groningen, inv.nr.: 2505.



De kanovijver bij recreatiecentrum Hunzedal aan de Buinerstraat te Borger, 1973

werden twee wijkteams opgezet. De wijkteams, onder leiding van een wijkopzichter moesten het onderhoud in een wijk verzorgen en zo een vast gezicht van de verhuurder worden. De verwachting was dat dit zou leiden tot een verbetering van de 'woon/leefsituatie'.⁴⁸² Uiteraard stond het jaarverslag over 1988 in het teken van de consequenties van staatssecretaris Heerma's nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Net als besturen van veel corporaties in Nederland fulmineerde ook *Volksbelang* tegen voorstellen als tijdelijke huurcontracten en gedwongen verhuizing wanneer huurders meer gingen verdienen. In het jaarverslag luidt het: "De volkshuisvesting is niet gebaat bij homogeniteit van huurwijken naar inkomen".⁴⁸³ Ook de voorgestelde huurverhoging die hoger uitviel dan de verwachte, gemiddelde inkomensontwikkeling moest het ontgelden. *Volksbelang* schreef: "Het inkomen van niet-werkenden en lagere-inkomensgroepen is de laatste jaren achtergebleven bij het gemiddelde. Woningstichting *Volksbelang* huisvest veel mensen die niet c.q. niet meer aan het arbeidsproces deelnemen. De gevolgen van het voorgestane rijksbeleid zullen juist bij deze mensen extra hard aankomen. [...] vanuit maatschappelijk oogpunt een onverteerbare zaak."⁴⁸⁴

482
Jaarrekening 1988, 6.
483
Jaarrekening 1988, 4.
484
Jaarrekening 1988, 4.

485
Ootjers, R. (red.) e.a., *Geschiedenis van Borger*, (Meppel/Amsterdam, 1994), 283.
486
Boer, J.C. de en M. Wachtmeester, *Het verleden zegt niks over onze toekomst, 75 jaar Sociale Woningbouw Stadskanaal*, (Stadskanaal, 1992), 92.
487
Ootjers, 285.

4.2.3 Borger

4.2.3.1 De economische en sociale ontwikkelingen

Naast de landelijke economische recessie werd de gemeente Borger nog eens extra getroffen door het verdwijnen van de traditionele glasindustrie in Nieuw-Buinen en de sanering van de Philips-fabrieken in Stadskanaal. De werkloosheid steeg naar grote hoogte. In 1982 was bijna zestien procent van de beroepsbevolking werkloos.⁴⁸⁵ De neergang van de glasindustrie had, evenals de neergang van de strokarton in Oost-Groningen, te maken met de introductie van nieuwe verpakkingsmaterialen zoals plastic. De concurrentie uit lagelonenlanden deed de Philipsvestiging de das om.⁴⁸⁶

Tabel 15

Werkloosheid in Borger versus Nederland - % beroepsbevolking

	aantal	Borger	Nederland		aantal	Borger	Nederland
1970	181	4,8%	1,4%	1981	687	12,5%	6,3%
1975	316	6,9%	4,3%	1982	783	15,9%	8,7%
1980	433	8,0%	4,8%				

Bron: Ootjers en cbs

Landbouw en veeteelt functioneerden in de veengebieden van de gemeente, dankzij de ruilverkavelingen, goed tot halverwege de jaren tachtig. Maar vanaf dat moment drukten de door de EEG opgelegde beperkende maatregelen, zoals bijvoorbeeld melkquota, de inkomsten van de boeren. De enige sector waarin het voor de wind bleef gaan was het toerisme, zowel verblijfs- als dagtoerisme. Dit was echter geconcentreerd in het zandgedeelte van de gemeente. Het aantal toeristische overnachtingen steeg van 1965 tot 1970 van 90.000 naar 500.000 en in dat jaar noteerde Borger meer dan 1 miljoen bezoekers⁴⁸⁷ aan attracties als het Drouwenerzand en recreatiecentra als Lunsbergen en Hunzedal.

Ondanks de economische malaise in de jaren zeventig en tachtig groeide het inwonertal van de gemeente Borger gestaag.

Tabel 16

Inwonertal gemeente Borger 1965-1990

	totaal	% groei		totaal	% groei
1965	10.419	100%	1980	12.283	118%
1970	10.972	105%	1985	12.364	119%
1975	11.778	113%	1990	12.774	123%

Bron: cbs Historische Collectie Online, Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari



Woningen in de wijk
Hunzedal te Borger, 1975

Van 1965 tot 1990 groeide de bevolking met ruim 23%. Deels werd dit veroorzaakt door het geboorteoverschot, deels door de vestiging van forensen. Diverse nieuwe wijken werden aangelegd voor deze wat beter bemiddelde groep inwoners van Borger.⁴⁸⁸

4.2.3.2 *Bouwen en beheren in de jaren 70 en 80*

Eind jaren zestig ging het goed met de Stichting Borger Woningbouw. In die jaren bouwde sbw gemiddeld 70 à 80 per woningen per jaar. In 1970 werd de sleutel van de 1.000ste woning feestelijk overhandigd aan de bewoner. Mevrouw A. Tingen-Weggemans betrok haar nieuwe seniorenwoning op 9 januari van dat jaar. Bij die gelegenheid waren burgemeester Te Loo, wethouder annex voorzitter sbw Kinds en de hoofdingenieur-directeur van de Volkshuisvesting in Drenthe, Van den Bout, present. De laatste raadde de gemeente aan om een marktonderzoek uit te voeren om zo de toekomstige behoefte aan woningen in kaart te brengen. Kinds nam hierop vast een voorschot door te zeggen dat voor de nabije toekomst gezien de demografische ontwikkeling vooral ingezet zou worden op huisvesting voor senioren.⁴⁸⁹ Geheel in lijn met de landelijke ontwikkelingen zien we ook in Borger

488
Ootjers, 295.
489
Boivin, B. en M. Hiemink,
*Tachtig jaar onder de
pannen, Impressies uit
de geschiedenis van
de Stichting Borger
Woningbouw (1918-1998)*,
(Borger, 1998), 31.

490
Jaarrekening over
het boekjaar 1981 van
de Stichting Borger
Woningbouw, 1. Archief
gemeente Borger-Odoorn,
-1.778.532.1.
491
Interview met oud-direc-
teur Arno Slijm, juli 2017.

een daling in bouwvolume in de jaren zeventig. In de jaren tachtig liep de woningproductie zelfs terug tot gemiddeld 15 per jaar. In 1981 werd ondanks deze terugloop in de nieuwbouw toch de 1.500ste woning opgeleverd.⁴⁹⁰ Zoals blijkt uit de tabellen 17 en 18 lag sbw in deze jaren zo'n beetje op wat het gemiddelde bezit van een corporatie in Nederland in die jaren beliep.

Tabel 17

Woningen in exploitatie en aanbouw sbw 1977 – 1990

	totaal	in aanbouw		totaal	in aanbouw
1977	1362	9	1985	1615	15
1980	1395	145	1990	1684	4

Bron: Jaarverslagen sbw, gemeentearchief Borger-Odoorn

Tabel 18

Gemiddeld aantal woningen in exploitatie per corporatie in Nederland 1975 – 1990

1975	1340
1980	1429
1985	1844
1990	2018

Bron: Aedes, Aantal corporaties en corporatiewoningen in Nederland, historie

Naast het realiseren van woningen voor de verhuur was het corporaties sinds de jaren zestig ook toegestaan om goedkopere koopwoningen te bouwen. Daar stapte sbw betrekkelijk vroeg in de jaren zeventig in met projecten in Borger en Nieuw-Buinen. Het waren vrij risicoloze ondernemingen aldus oud-directeur Arno Slijm: "eigenlijk kon je met je ogen dicht bouwen, er was een enorme vraag naar koopwoningen".⁴⁹¹ Toch nam sbw wel degelijk de nodige voorzorgen in acht. Eerst kwam er een gedegen plan waarna werd gepolst of dat plan op voldoende belangstelling kon rekenen. Als dat zo was, dan pas werd besloten om te gaan bouwen. Relatief risicoloos, maar ook zonder winst oogmerk. En dat werd de corporatie door commerciële aanbieders niet echt in dank afgenomen.

Slechts incidenteel werden huurwoningen verkocht aan zittende huurders. Dat gebeurde alleen met woningen die eigenlijk een te hoge huur hadden in vergelijking met een hypotheek wanneer de huurder de woning zou kopen. Daarnaast werden ook kwalitatief slechte woningen wel te koop aangeboden. Maar die werden dan uitdrukkelijk als



Torenlaan 14, Borger, het kantoor van SBW vanaf 1981

'kluswoningen' van de hand gedaan. Daar waren ook zeker liefhebbers voor al bleef dat bij incidenten. Soms ging het de kopers enkel om het wat ruimere perceeltje grond dat er bij was en werd de woning zelf gesloopt. Tijdens de jaren tachtig verschoof ook in Borger, net als elders in Nederland de focus van bouwen naar het beheren van woningen. Het vooroorlogse woningbezit moest worden gesaneerd en de naoorlogse revolutiebouw vroeg om renovatie⁴⁹²; regelmatig meer dan 100 woningen per jaar.⁴⁹³

4.2.3.3 Professionalisering, participatie en verzelfstandiging

Arno Slijm, in 1969 aangetreden als administrateur voor de SBW, was in de jaren 1998 en 1999 als directeur betrokken bij de fusie van met woningcorporatie ECW uit Emmen. In die dertig jaar maakte hij de overgang mee van een stichting waarvan werd gedacht dat het een gemeentedienst was naar een zelfstandige woningstichting. In 1969 was de wethouder met volkshuisvesting in zijn portefeuille voorzitter van SBW en werd het hele bestuur benoemd door de gemeenteraad. In 1999 was SBW een zelfstandige organisatie met een directeur-bestuurder en een Raad van Commissarissen.

492 Boivin, 34.
493 Jaarverslagen uit de jaren 80.



Woningen aan een woonerf aan de Parklaan te Nieuw Buinen, 1976

Toen Slijm in 1969 aantrad, in dienst van de gemeente, verbaasde hij zich over weinig zaken die hij aantrof, immers "zo ging het daar en waarschijnlijk niet alleen daar."⁴⁹⁴ Maar terugkijkend zegt hij dat veel rond de stichting in die tijd aan verandering toe was. De boekhouding werd bedrijfsmatiger met winst- en verliesrekening en er werd een toewijzingscommissie voor woningen in het leven geroepen.⁴⁹⁵ Vooral als gevolg van rijksbeleid kwam de stichting langzaam losser te staan van de gemeente. Maar ook de groei van SBW zorgde voor de fysieke noodzaak tot grotere zelfstandigheid. Eerst kreeg de administrateur een eigen plek op de secretarie. Met het groeien van de het aantal personeelsleden, waar onder een medewerker verhuur en een administratieve kracht, kreeg de stichting een eigen kantoor binnen het gemeentehuis. En in 1981 was SBW zo gegroeid dat er een eigen pand werd verworven: de oude marechausseekazerne, toen in gebruik als arbeidsbureau.⁴⁹⁶

494 Interview Slijm.
495 Boivin, 34.
496 Interview Slijm.

De wethouder was toen overigens nog steeds voorzitter van SBW, maar door de fysieke scheiding werd de invloed van gemeentewege gaandeweg minder.

Een formele stap op weg naar meer zelfstandigheid, en democratisering, werd gerealiseerd door de statutenwijziging van september 1983. Vanaf eind 1983 bestond het bestuur van de Stichting Borger Woningbouw ‘[...] uit tenminste zeven en ten hoogste negen leden, die woonachtig dienen te zijn in de gemeente Borger. De benoeming van bestuursleden geschiedt als volgt: 3 bestuursleden op voordracht van bewoners; 2 bestuursleden door de gemeenteraad; 1 bestuurslid op voordracht van het personeel; de overige bestuursleden door het zittende bestuur op grond van persoonlijke titel’. Voorzitter was wethouder Lijzen. SBW was ondertussen gegroeid tot een organisatie met 14 personen in dienst en twee (coördinator Slijm en medewerker bedrijfsbureau Drenth) werkzaam bij SBW maar in dienst van derden.⁴⁹⁷

Ook in Borger bleek het moeilijk om de wettelijk voorgeschreven bewonersparticipatie vorm te geven in de jaren zeventig en tachtig. Natuurlijk werden overal in de besturen zetels ingeruimd voor vertegenwoordigers van de bewoners. Die kant van de participatie of democratisering was over het algemeen nog wel te regelen. Moeilijker werd het als het erop aankwam bewoners bereid te vinden om in contactcommissies en de bewonersraad zitting te nemen.⁴⁹⁸ Groningen en Hoogezand-Sappemeer maakten een pragmatische keuze en gingen op ad hoc basis met bewoners in gesprek als er behoefte aan bestond. Ook Borger besloot tot dezelfde strategie en meldde “Daarnaast is overleg gevoerd met groepen bewoners, met name als het ging om bijvoorbeeld onderhoud en isolatie van woningen”.⁴⁹⁹

4.2.3.4 Problemen met de verhuurbaarheid en scheefgroei

De teruglopende economie in de jaren 80 ging gepaard aan oplopende huurachterstanden. In het jaarverslag over 1985 begon SBW zich zorgen te maken gezien de formulering “[...] de huurachterstanden zijn aanzienlijk.”⁵⁰⁰ Ze waren ook structureel te noemen. Tussen 1980 en 1985 schommelde de achterstand steeds tussen de 2,3 en 2,7 procent van de totale huursom.⁵⁰¹ Ook ontstond in 1986 structurele leegstand in woningen van de SBW. De huren die mensen bereid waren te betalen waren beduidend lager dan voor een nieuwbouwwoning werd gevraagd. En dus concludeerde SBW: “De steeds hoger worden aanvangshuren van woningwetwoningen vormen bepaald geen bijdrage aan de verhuurbaarheid”.⁵⁰² Een enquête die werd gehouden door SBW leerde in 1987 dat er naast de geconstateerde, structurele leegstand van huurwoningen tegelijk 300 woningzoekende stonden ingeschreven. De leegstand betrof woningen met een huur van f 500,- of meer per maand.

⁴⁹⁷ Stichting Borger Woningbouw, *Jaarrekening boekjaar 1983*, 3-5. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1.

⁴⁹⁸ Stichting Borger Woningbouw, *Jaarrekening 1985*, 4. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1.

⁴⁹⁹ Stichting Borger Woningbouw, *Jaarrekening 1986*, 6. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1.

⁵⁰⁰ Jaarrekening 1985, 6.

⁵⁰¹ Jaarrekening 1985, 6.

⁵⁰² Jaarrekening 1986, 6.

Seniorenwoningen aan de Oosterheem te Borger, 1981



19
70
19
90

Tachtig procent van de woningzoekenden kon evenwel maximaal f 450,- betalen.⁵⁰³ Ook hier was dus in deze jaren sprake van een scheefgroei tussen vraag en aanbod op de huurmarkt. En een andere parallel met bijvoorbeeld Hoogezand-Sappemeer, was de groeiende behoefte aan woningen geschikt voor één- en tweepersoonshuishoudingen. In het jaarverslag over 1989 vermeldde de SBW de volgende statistiek.⁵⁰⁴

Tabel 19

Aantal woningzoekenden in gemeente Borger

	1986	1987	1988	1989
totaal aantal woningzoekenden	289	308	349	319
vraag naar seniorenwoning	86	94	139	148
in percentage	30%	31%	40%	46%

Bron: Stichting Borger Woningbouw, *Jaarrekening 1989*

SBW concludeerde naar aanleiding hiervan dat er nog meer moest worden ingezet op het realiseren van seniorenwoningen.

⁵⁰³ Stichting Borger Woningbouw, *Jaarrekening 1987*, 6. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1.

⁵⁰⁴ Stichting Borger Woningbouw, *Jaarrekening 1989*, 15. Archief gemeente Borger-Odoorn, -1.778.532.1.

4.2.3.5 Naar de jaren negentig

De laconieke wijze waarop in het jaarverslag over 1989 werd gereageerd op de nota die staatssecretaris Heerma in 1988 had gepresenteerd is anders dan wat we in de stad Groningen en in Hoogezand-Sappemeer zagen. In Borger luidde de reactie: “De ‘Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig’ wordt [...] voor kennisgeving aangenomen”.⁵⁰⁵

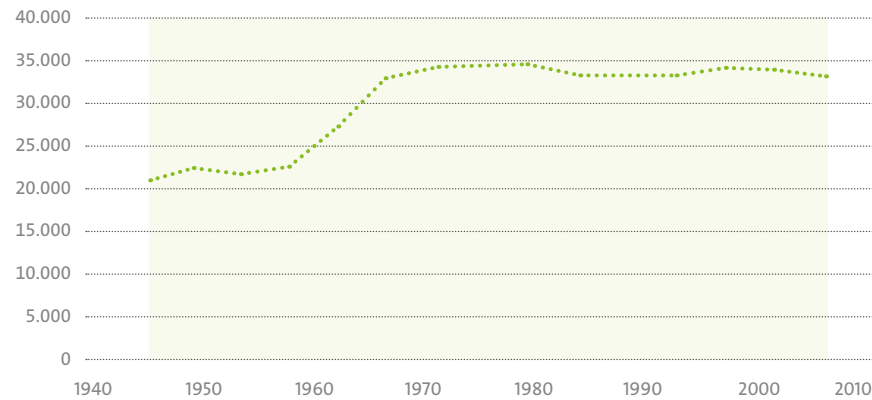
4.2.4 Stadskanaal

4.2.4.1 De economische en sociale achtergrond 1970 - 1990

Met 3.150 werknemers bereikt Philips in 1970 zijn top in de vestiging in Stadskanaal. In figuur 6 is aan de bevolkingsontwikkeling van de gemeente Onstwedde/Stadskanaal te zien dat die vanaf de vestiging van Philips tot aan 1970 werkelijk omhoog schiet. Philips was buitengewoon belangrijk voor de groei van Stadskanaal.

Figuur 6

Bevolkingsontwikkeling in de gemeente Onstwedde / Stadskanaal 1



Bron: Gemeente Stadskanaal

De cijfers van de Gemeente Stadskanaal laten ook zien dat een vertrekoverschot van 501 personen in 1955 tien jaar later was veranderd in een vestigingsoverschot van 733.

En voor deze van 20.000 naar bijna 35.000 groeiende aantallen bewoners werden in de jaren 50 en 60 in Stadskanaal in razend tempo woningen gebouwd. In deze jaren steeg alleen al het aantal woningen dat de Stichting Woningbouw Onstwedde bouwde met zo'n 3.200 van ruim 400 naar ruim 3.600. Overigens was de woningbouwstichting ondertussen

van naam gewijzigd. Bij de gemeentelijke herindeling van 1 januari 1969 werd de gemeente Onstwedde uitgebreid met een deel van de gemeente Wildervank en veranderde de naam naar gemeente Stadskanaal. En s.w.o. werd sws., Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal.

Vanaf 1970 trad er op economisch gebied een kentering op. Vrijwel geruisloos daalde het aantal arbeidsplaatsen bij Philips Stadskanaal van 3.150 naar 2.100 in 1980. En in dat jaar werd een grote reorganisatie aangekondigd die nog eens 450 mensen hun baan zou kosten.⁵⁰⁶ Toen begon zich te wreken dat Stadskanaal zich zo afhankelijk had gemaakt van één grote werkgever. De werkloosheid liep pijlsnel op.

Tabel 21

Bevolkingsontwikkeling in de gemeente Onstwedde / Stadskanaal

	geboorteoverschot	vestigingsoverschot		geboorteoverschot	vestigingsoverschot
1946	500	-258	1985	108	-274
1950	487	-96	1990	29	-45
1955	344	-501	1995	94	-70
1960	334	75	2000	-21	281
1965	489	733	2005	-11	104
1970	452	-81	2010	5	-27
1975	232	-83	2015	-91	-99
1980	82	-70			

Bron: Gemeente Stadskanaal

4.2.4.2 Huurdersparticipatie

Inspraak van huurders was onder het kabinet-Den Uyl formeel geregeld vanaf 1974. De eerste huurdersvereniging in het werkgebied van sws dateert van daarvoor. In 1972 werd Huurdersvereniging o.a.m., Onstwedde, Alterveer en Mussel, opgericht. Later volgen Musselkanaal, Ceresdorp, Parkwijk, Stadskanaal-Noord en Ter Mars. In november 1975 trad de eerste vertegenwoordiger van een huurdersvereniging toe tot het bestuur van sws.⁵⁰⁷ Halverwege de jaren zeventig werkten een aantal huurdersverenigingen samen in een Federatie van Huurdersverenigingen en waren als zodanig gesprekspartner van de sws.⁵⁰⁸ Eind 1988 werd één gezamenlijke Huurdersfederatie opgezet⁵⁰⁹, maar die samenwerking was slechts van korte duur.⁵¹⁰

506

Boer, J.C. de en M. Wachtmeester, *Het verleden zegt niks over onze toekomst. 75 jaar sociale woningbouw Stadskanaal*, (Stadskanaal, 1992), 89.

507

Boer, 94 en interview Ton Selten, november 2017. Selten was in die jaren opbouwwerker ter ondersteuning van de huurdersverenigingen in de gemeente Stadskanaal. Later werd hij directielid van Wooncom en Lefier. Momenteel (2017) is hij voorzitter van de Woonbond.

508

Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, *Jaarrekening 1975*, 2. Archief Lefier Stadskanaal.

509

Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, *Jaarrekening over het boekjaar 1988*, 14. Archief Lefier Stadskanaal.

510

Boer, 94.

505

Jaarrekening 1989, 5.



<

Stadskanaal, Burgemeester
Reijndersstraat, woningen
zijn grotendeels al
onbewoond, in afwachting
van afbraak, 1978



>

Stadskanaal, flats Brugcade

4.2.4.3 Sanering, renovatie en nieuwbouw in de jaren 70

In de jaarrekening 1972/73 werd een probleem duidelijk gemaakt dat we ook in andere gemeenten al zagen: de post 'Ongedekte tekorten op vooroorlogse woningen' was in een jaar tijd met 25% gestegen tot 250.000 gulden.⁵¹¹ Zoals elders was de oplossing ook in Stadskanaal deels de afbraak van deze woningen omdat er geen rendabele exploitatie meer mogelijk was. Een tweehonderdtal woningen van vóór 1945 kon echter worden gerenoveerd. Maar voor de Jan Kortstraat en de Burgemeester Reijndersstraat bleek dat geen optie en daarom werd besloten 'de woningen aan de 2 bovengenoemde straten te amoveren'.⁵¹² Het duurde nog enige tijd voordat alle woningen daadwerkelijk leeg kwamen en er met de sloop kon worden begonnen. In plaats van de te slopen panden werden 80 nieuwbouwwoningen gepland waarmee het woningbezit van sws op 4384 uitkwam.⁵¹³

De naoorlogse 'revolutiebouw' was evenwel ook al volop aan renovatie en groot onderhoud toe. Zo werd bijvoorbeeld in het hetzelfde verslagjaar 1975 een plan gepresenteerd voor het rooveren van 634 woningen in Stadskanaal en Musselkanaal met een 50% bijdrage van het ministerie

in het exploitatietekort. Erbij werd vermeld dat er samen met de Federatie van Huurdersverenigingen inspraakavonden waren gepland.⁵¹⁴ Desondanks trad evenals elders verzet van de huurders op tegen de verwachte consequenties van de renovaties.⁵¹⁵ Ondanks de grootschalige plannenmakerij kon de stichting echter niet anders dan erkennen dat ze simpelweg geld tekort kwam om al het noodzakelijke onderhoud en groot onderhoud te bekostigen. Want het "[...] onderhoudsfonds is sterk teruggelopen en heeft dan ook een negatief saldo".⁵¹⁶

sws had in de jaren zeventig te kampen met leegstand. Voor een deel kwam dat doordat te rooveren straten als de Burgemeester Reijndersstraat langzaam leegliepen, wachtend op sloop. Maar ook in bijvoorbeeld de zogenaamde Philips-flats aan de Brugcade was sprake van leegstand. En dat was structurele leegstand. Deze 120 wat luxere maisonnettes bleken moeilijk te verhuren tegen de huurprijzen die ze moesten opbrengen. En daarom bedacht sws hiervoor een oplossing die twee vliegen in een klap zou slaan. De flats zouden liften krijgen om ze toegankelijk te maken voor ouderen. En ze zouden worden gesplitst in HAT-appartementen, geschikt voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. Daarmee was de verhuurbaarheid gediend en de leegstand hopelijk opgelost. Want net als elders was ook in Stadskanaal de vraag op de woningmarkt aan het verschuiven richting woonruimte voor één- en tweepersoonshuishoudens.⁵¹⁷ Op 12 december 1979 worden de vernieuwde Brugcadeflats geopend door staatssecretaris Brox.⁵¹⁸

Het jaarverslag over 1977 geeft goed in verhouding de bouwactiviteit weer waarmee sws in deze jaren druk was. Er stonden 190 nieuwe woningwetwoningen gepland, 173 vervangende nieuwbouwwoningen, en 72 'bejaardenwoningen'. Er werd, met andere woorden, vooral nieuwgebouwd voor gezinnen.⁵¹⁹ In dit jaarverslag wordt ook inzicht geboden in de samenstelling van de woningzoekenden in de gemeente naar inkomen en gezinsgrootte. Het roept vragen op bij bovengenoemde keuzes.

514
Jaarrekening 1975, 2.

515
Boer, 98.

516
Stichting Woningbouw
Gemeente Stadskanaal,
Jaarrekening 1976, 2. Archief
Lefier Stadskanaal.

517
Jaarrekening 1976, 3.

518
Boer, 95.

519
Stichting Woningbouw
Gemeente Stadskanaal,
Jaarrekening 1977, 2. Archief
Lefier Stadskanaal.

511
Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, Jaarrekening 1972/73, 1. Archief Lefier Stadskanaal.

512
Jaarrekening 1975, 2.

513
Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, Jaarrekening 1979, 2. Archief gemeente Stadskanaal, -1.733 1.

Tabel 22

Samenstelling van ingeschreven woningzoekenden bij sws 1977

bruto jaarinkomen	< f 16.000	- 20.000	- 25.000	> 25.000	totaal
1-persoonshuish.	48	33	17	20	118
2-persoonshuish.	44	23	30	61	158
senioren	187	14	4	5	210
					486
gezin + kinderen	45	19	32	81	177

Bron: Jaarrekening 1977, Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal

We zien hier namelijk hetzelfde beeld als in Hoogezand-Sappemeer bij woningcorporatie *Volksbelang*. Liefst 486 van de 663 woningzoekenden behoorden tot de groep één- of tweepersoonshuishoudens. Dat is ruim 70%. Senioren, vertegenwoordigd met 210 van de 486, maakten 32% uit van de woningzoekenden. Ook in 1978 en 1979 bleef de focus op het bouwen voor gezinnen. Maar voor 1980 stonden weer eens 39 ‘bejaardenwoningen’ gepland in de Wiekeflat. Daarbij waren ook 14 premiekoopwoningen. En verder stonden plus minus 60 HAT-eenheden gepland. Een deel daarvan boven de tweede fase van het winkelcentrum. Vanaf dat moment treed een kentering op. In het jubileumboek van Boer komt hoofd Huur- en bewonerszaken John Kwint aan het woord. Hij zegt hier: “Vanaf begin 1980 is van de beschikbare contingenten 75 procent gerealiseerd in de vorm van woningen voor ouderen. Desondanks hebben we de vraag niet kunnen bijhouden. Dat zegt genoeg over de mate van vergrijzing. [...] We zitten met wachttijden van vijf tot tien jaar”.⁵²⁰

Tabel 23

Ontwikkeling van de woningvoorraad van sws in de jaren 80

	aantal	saldo		aantal	saldo
1980	4.614	132	1985	5.329	171
1981	4.735	121	1986	5.408	79
1982	4.758	23	1987	5.479	71
1983	4.826	68	1988	5.356	-123
1984	5.158	332	1989	5.447	91

Bron: Jaarverslagen sws 1980-1989



Stadskanaal, Kruispunt Navolaan en Aziëlaan, links de Wiekeflat

Geheel in lijn met de ontwikkelingen landelijk liepen in de jaren tachtig de toegewezen contingenten weer iets op. Van de bovenstaande aantallen was dus 75% bestemd voor ouderen.

4.2.4.4 Directie op non-actief

Het jaarverslag 1981 opent met de meest schokkende gebeurtenis van dat verslagjaar: “Het [...] jaar 1981 was nog maar enkele weken oud, toen het algemeen bestuur op grond van aanwijzingen van de Nationale Woningraad unaniem besloot de directeur en de adjunct-directeur op non-actief te stellen.”⁵²¹ Rond 1980 constateerde de bewonerscommissie Julianastraat namelijk bij de renovatie van hun woningen op papier genoteerde kosten voor werkzaamheden die nooit uitgevoerd waren. Zij meldde dit bij het toenmalige Ministerie vrom, er werd een onderzoek ingesteld en er bleek veel meer niet te kloppen.⁵²² Als vertegenwoordiger van toezichthouder Nationale Woningraad (NWR) kwam Nico van Velzen op 21 januari 1981 naar Stadskanaal voor een spoedvergadering met het bestuur van sws. Bij zich droeg hij een accountantsrapport waaruit bleek dat er iets fundamenteel mis was met de financiën van sws. Hij stelde het bestuur een ultimatum: ofwel de directie werd op non-actief gesteld,

⁵²¹ Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, *Jaarrekening 1981*, 3. Archief Lefier Stadskanaal.

⁵²² Feestrede Woonbond voorzitter Ton Selten ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van huurdersvereniging *De Koepel* Stadskanaal, 2017. Privé-archief Ton Selten.

ofwel de NWR trok zijn handen van de sws af.⁵²³ Het bestuur koos er voor de directie op non-actief te zetten, aangifte te doen en het resultaat van een rechercheonderzoek af te wachten voor vervolgstappen. Er werd een bewindvoerder benoemd, hoofd van de NWR-accountantsdienst Henk Pieper, en de NWR werd gevraagd om ondersteuning te bieden bij de reorganisatie van het administratieve, financiële en technische apparaat. Het rechercheonderzoek leidde later dat jaar tot het definitieve ontslag voor beide directieleden. Daarnaast moest nog een drietal andere medewerkers ontslag worden aangezegd: de administrateur, de directiesecretaresse en een telefoniste.⁵²⁴ Zelf trok het bestuur zich de ontstane situatie ook aan want zowel voorzitter, secretaris als penningmeester stelden hun posities beschikbaar.⁵²⁵

Na het uitgebreide rechercheonderzoek kwam de zaak in juni 1982 voor de rechter. De officier van justitie constateerde tijdens de zitting dat de organisatiestructuur van sws niet was meegegroeid met de groei van Stadskanaal van dorp naar stad. De mentaliteit van onderling dingetjes regelen leidde ertoe "dat er op grote schaal met overheids gelden is gegoocheld en een niet te becijferen schade is aangebracht aan de gemeenschap".⁵²⁶ De rechtszaak liep uit op onvoorwaardelijke gevangenisstraffen voor de directieleden van sws en diverse bij de renovatie betrokken bedrijven.⁵²⁷

Bij het aantreden van Pieper als bewindvoerder liep hij onmiddellijk tegen een acuut probleem aan: sws had een tekort van 10 miljoen gulden.⁵²⁸ Verder werd van rijkswege besloten om voorlopig twee jaar geen geld beschikbaar te stellen voor nieuwbouw of renovatie. Pieper riep een financiële saneringscommissie in het leven met vertegenwoordigers van NWR, provincie, gemeente en sws. De commissie werkte het tekort binnen twee jaar weg. Nadat Pieper het gedaan kreeg dat de blokkade van het rijk op het verstrekken van gelden werd opgeheven, besloot hij op verzoek van het bestuur aan te treden als nieuwe directeur van sws.⁵²⁹

4.2.4.5 Nieuwbouw en renovatie in de jaren 80

In de gemeente Stadskanaal bestond een woningmarktsituatie die enigszins afweek van landelijk. De Heidemij verrichtte in opdracht van sws in 1990/91 een onderzoek naar de woningmarkt in Stadskanaal. In het daarover uitgebrachte rapport werd teruggekeken naar de situatie in de jaren zeventig en tachtig. Geconstateerd werd dat in Stadskanaal ten opzichte van landelijk veel middelgrote en grote eengezinswoningen waren gebouwd. En daardoor waren er in Stadskanaal gemiddeld meer huishoudens dan landelijk aangewezen op dure huurwoningen van



Stadskanaal, Europalaan, nieuwbouw met winkelcentrum en woningen voor kleine huishoudens

f 500,- huur of meer per maand. Het eigen woningbezit lag in de gemeente Stadskanaal met 48% iets boven het landelijk gemiddelde van 44%. Maar in tegenstelling tot bij de huurwoningen was er in de koopsector juist veel aanbod van goedkope woningen. Geconstateerd werd dat er in Stadskanaal veel duur wonen door lagere inkomens voorkwam. Dit was het gevolg van het feit dat 43% van de huishoudens een inkomen had tussen minimum en modaal en liefst 21% een sub-minimuminkomen.⁵³⁰

Koopwoningen werden in deze jaren meer en meer beschouwd als een aantrekkelijk alternatief voor de steeds duurdere huurwoningen. Dat bestand relatief dure huurwoningen en een goedkopere koopsector zetten uiteraard spanning op de verhuurbaarheid van de woningen. Maar er was nog meer slecht nieuws. De staat van onderhoud van de huurwoningen van de sws was ook in hun eigen woorden "abominabel slecht".⁵³¹ Vandaar dat de nieuwe directie kwam met een ambitieus idee: een 2000-woningenplan. Het was een plan voor de aanpak van groot achterstallig onderhoud van 2000 woningen in de gemeente - ongeveer de helft van het totale bezit - . Zeker nu van rijkswege geen tot nauwelijks meer geld kwam voor 'herbouw' restte enkel renovatie. Maar dit droeg

530
Heidemij Adviesbureau, *Woningmarkt in gemeentelijk perspectief*, (Assen, 1992), iii. Archief Lefier Stadskanaal.

531
Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, *Jaarrekening over het boekjaar 1982*, 13. Archief Lefier Stadskanaal.

523
Boer, 99.
524
Jaarrekening 1981, 3.
525
Jaarrekening 1981, 4.
526
Boer, 102.
527
Interview Ton Selten.
528
Jaarrekening 1981, 11.
529
Boer, 107.

wel het risico dat het juist naar nul weggewerkte tekort van 10 miljoen binnen enige tijd weer de 8 miljoen zou naderen. En dit was nog niet eens al het slechte nieuws in dit verslagjaar. De recessie en zeer hoge werkloosheid in Stadskanaal leidde tot inkomensdaling en dus tot de vraag naar goedkopere huurwoningen. Die waren niet tot nauwelijks voorhanden. Resumerend verzuchtte het bestuur dat zicht hebben op de problematiek tot een gerichte aanpak kon leiden. Maar dat tevens de conclusie moest zijn dat alles niet in luttele jaren kon worden opgelost.⁵³²

Maar er was ook goed nieuws: er kwam hulp van de burens. In Oost-Groningen was het Overlegorgaan Oost-Groningen opgezet, een overlegorgaan van toegelaten instellingen, en dat beschikte over budget. De overige corporaties binnen het oog stelden zich heel soepel op omdat ieder wel wist in welk een lastig pakket Stadskanaal zat. En zo werden alle gelden voor renovatie binnen oog doorgesluisd naar de sws. Daarmee kon een deel van het 2000-woningenplan worden aangepakt. Een ander deel werd aangepakt met geld geleend op de kapitaalmarkt. Directeur Pieper zei '[...] dat systeem van kapitaliseren was uniek in Nederland'. Pieper leende met garantstelling door de gemeente geld op de kapitaalmarkt om het onderhoud aan te pakken. Rente en aflossing werden betaald uit de lopende exploitatie. En zo lukte het om het 2000-woningenplan in 5 jaar tijd af te ronden. Uiteraard speelde ook hier weer mee dat de financiële positie van de corporatie gunstiger werd door te profiteren van de lagere rentetarieven halverwege de jaren tachtig. De dure staatsleningen werden omgezet in goedkopere leningen op de kapitaalmarkt. Daarna hoefde slechts acht in plaats van twaalf procent rente te worden betaald.⁵³³

Vanaf 1980 werd bij het bouwen en verbouwen meer rekening gehouden met het vergrijzen van de populatie in de gemeente Stadskanaal. Bij twee bestaande flats aan de Utrechtselaan werden liften gerealiseerd waarin de gemeente voor 1/3e deel bijdroeg. Deze flats werden op die manier geschikt gemaakt voor bewoningen door ouderen.⁵³⁴ Het bestuur was voornemens om deze aanpak ook te hanteren bij de Groningerlaanflats. Naast structurele leegstand in een twintigtal te grote en te dure huurwoningen was er in de Groningerlaanflats een structurele leegstand van ongeveer 70 woningen. Deze woningen waren ooit bedoeld als doorgangstation voor starters op de woningmarkt. Maar in de jaren tachtig was het steeds meer het eindstation geworden voor een sociaal uniforme groep: werkloos, arm, uitzichtloos. De zaak verpauperde en toenemend vandalisme en gevoel van onveiligheid was het resultaat.⁵³⁵ Een opgerichte stuur- en werkgroep adviseerde medio 1987 het complex



Stadskanaal, De flats aan de Groningerlaan kort voordat deze in 1989 werden afgebroken

te slopen en het terrein te gebruiken voor de huisvesting van ouderen.⁵³⁶ In overleg met de gemeente werd besloten tot een mix van hoogbouw en laagbouw en met de bouw van de eerste 96 woningen werd in 1989 een aanvang gemaakt.⁵³⁷

Het was niet zomaar een besluit dat hier werd genomen. Het viel in dezelfde periode als waarin in de stad Groningen werd besloten om de het Molukkenplantsoen aan te pakken. Het was eigenlijk ongehoord om al na 25 jaar met subsidiegeld gebouwde woningen weer te gaan slopen.⁵³⁸ Maar Stadskanaal besloot het te doen en bekleedde daarmee, ook landelijk, een rol van voorloper in een van de ontwikkelingen die zich in de jaren negentig zouden voordoen: de herstructurering van het naoorlogse woningbezit van de corporaties.

4.2.5 Emmen

4.2.5.1 De sociale en economische achtergrond 1970 - 1990

De wereldwijde stagnatie van de economische bedrijvigheid in het begin van de jaren zeventig ging uiteraard ook niet aan Emmen voorbij. De

532
Jaarrekening 1982, 5.

533
Boer, 107-109.

534
Stichting Woningbouw
Gemeente Stadskanaal,
*Jaarrekening over het boek-
jaar 1986*, 1. Archief Lefier
Stadskanaal.

535
Jaarrekening 1986, 15.

536
Stichting Woningbouw
Gemeente Stadskanaal,
*Jaarrekening over het boek-
jaar 1987*, 4. Archief Lefier
Stadskanaal.

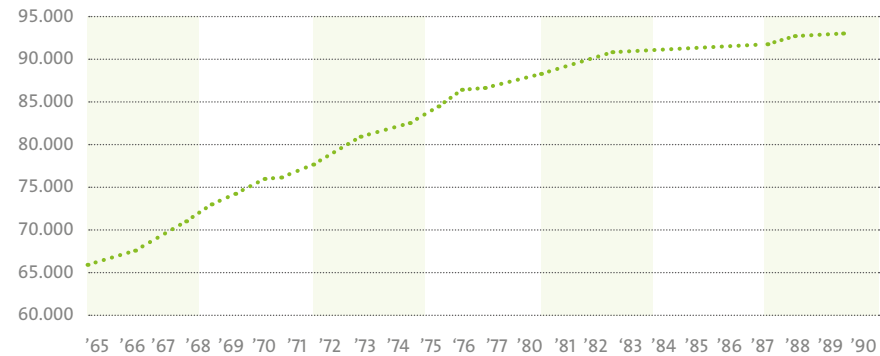
537
Stichting Woningbouw
Gemeente Stadskanaal,
*Jaarrekening over het boek-
jaar 1988*, 2. Archief Lefier
Stadskanaal.

538
Interview oud-directeur
Volkshuisvesting Gronin-
gen, Louwris Kroon, sep-
tember 2017.

geslaagde industrialisatie van Emmen leidde in de jaren zestig tot een snelle bevolkingsgroei die aanhield tot de halverwege de jaren zeventig. De volgende vijftien jaren vlakke de groei sterk af. Van 1960 tot 1975 groeide de bevolking met 20.000 zielen. Van 1975 tot 1990 met 6.000.

Figuur 7

Ontwikkeling van de bevolking van de gemeente Emmen 1960 – 1990



Bron: Gemeente Emmen en cbs Historische Collectie Online

Aanvankelijk werd verwacht dat Emmen in het jaar 2000 een gemeente zou zijn met 200.000 inwoners. In het 'Structuurplan 1980' van 1970 was deze prognose opgenomen. De gewijzigde sociaaleconomische omstandigheden maakten echter duidelijk dat dit een illusie was. De afname van groei, of zelfs hier en daar de achteruitgang, deed zich het sterkst voelen in de buitendorpen van de gemeente. Het was zelfs zo dat daar vanaf begin jaren zeventig het dienstenniveau onder druk kwam te staan. Mensen verhuisden naar Emmen. En steeds meer mensen uit de buitendorpen deden inkopen en boodschappen in Emmen. Als gevolg daarvan moesten winkeliers in de dorpen noodgedwongen hun winkels sluiten. Evenals elders in Nederland veranderde in Emmen en de buitendorpen de opbouw van de bevolking. Er was sprake van een sterk dalend geboorteoverschot en bijgevolg een dalend percentage personen tussen 0 en 19 jaar. Het gevolg was merkbaar in allerlei sectoren van het dagelijks leven: het onderwijs, de arbeidsmarkt, de hulp aan ouderen. Emmen begon te vergrijzen.

539
Gerding, M. (red.), *Geschiedenis van Emmen en Zuidoost-Drenthe*, (Meppel, 1989), 444.

Tabel 24

Geboorteoverschot gemeente Emmen

1950	1.280	1975	570
1955	1.220	1980	466
1960	1.168	1985	332
1965	1.249	1990	265
1970	1.078		

Bron: Gemeente Emmen, Gemeentelijke Basisadministratie (CBA) resp. Basisregistratie Personen (BRP).

Tabel 25

Leeftijdsopbouw gemeente Emmen

	0-19 jaar	20-59 jaar	60 jaar en ouder
1968	40,4%	48,6%	11,0%
1985	29,3%	54,8%	15,9%

Bron: Gerding, 455

Al in het vorige hoofdstuk werd de kwetsbaarheid van de economie van Emmen aangestipt. Enerzijds bestond de industrie uit dochterondernemingen van grote landelijke bedrijven of multinationals. Juist die werden bij economische tegenslag als eerste ingekrompen of gesloten. Anderszins nam de industrie een heel grote plaats in de bedrijvigheid van Emmen in. Een neergang in de industrie zou een zware klap zijn. In 1970 bood in Nederland de dienstensector gemiddeld zo'n 55% van de werkgelegenheid, de nijverheid 37%. Maar in Emmen was dit bijna omgekeerd. In Emmen werkte 55% van de beroepsbevolking juist in de nijverheid, en slechts 33% in de dienstensector. En binnen die 55% werkgelegenheid in de nijverheid was de confectie- en textielindustrie verantwoordelijk voor de helft van het aantal arbeidsplaatsen. Toen in de jaren zeventig lagelonenlanden de arbeidsintensieve confectie- en textielindustrie in Emmen concurrentie gingen leveren, was het pleit dan ook snel beslist. Veel productie verdween naar het Verre Oosten. Enka Emmen liep tussen 1970 en 1980 terug van ongeveer 4.200 werknemers naar 3.500, Enka Emmer-Compascuum van 500 naar nul en Danlon Emmen van 1550 naar 350.⁵³⁹ Anders gezegd daalde de werkgelegenheid bij Emmens grootste werkgevers in de jaren zeventig met liefst 40%.

Tabel 26

Werkgelegenheid naar sector Emmen

	1971		1980		1985	
	n	%	n	%	n	%
landbouw en visserij	1.555	5,8%	1.380	4,8%	1.328	5,0%
industrie	12.030	45,2%	9.185	32,3%	9.272	35,0%
bouwnijverheid	2.525	9,5%	3.890	13,7%	2.405	9,1%
diensten	8.730	32,8%	14.010	49,2%	13.486	50,9%
overig	1.770	6,7%				
totaal	26.610	100,0%	28.465	100,0%	26.491	100,0%

Bron: Gerding, 445 – 451

Tabel 27

Werkgelegenheid naar sector Nederland

	1971		1980		1985	
	n	%	n	%	n	%
landbouw en visserij		4,8%		4,0%		4,0%
industrie		22,8%		18,1%		16,4%
bouwnijverheid		10,2%		9,1%		6,9%
diensten		62,2%		68,9%		72,7%
totaal		100,0%		100,0%		100,0%

Bron: cbs Statline, Historische reeksen

Het verlies van werkgelegenheid bij de grotere werkgevers in de industrie werd in de jaren zeventig evenwel gaandeweg gecompenseerd. Kleine industriële bedrijven deden het niet slecht, maar met name de dienstensector bood steeds meer werk. De katalysator daarvoor was de groei van Emmen tot een stedelijk dienstencentrum. In Emmen groeide werkgelegenheid in de dienstensector van iets meer dan dertig in 1971 tot bijna 50 procent in 1980. Ook de bouwnijverheid profiteerde van de ontwikkeling en toont een opvallend verschil ten opzichte van landelijk. Landelijk daalde de werkgelegenheid in de bouw tussen 1971 en 1980 van tien naar negen procent van de banen. In Emmen daarentegen groeide de sector in die jaren van ruim negen naar een kleine veertien procent. Vervolgens valt dat percentage dan wel weer terug negen procent in 1985, het landelijke percentage was toen gedaald tot zeven procent.⁵⁴⁰ De werkloosheid in Emmen bleef ver boven het landelijk gemiddelde, met massale werkloosheid halverwege de jaren tachtig. Waar voor de jaren zeventig van stagnatie van de economie kan worden gesproken, daar zien we in de jaren tachtig ronduit een grote verslechtering van het

540
cbs Statline, Arbeids-
volume naar bedrijfstak
en geslacht; nationale
rekeningen.

541
Roest, H., *Bouwen aan
Wonen. 70 jaar mensen
werk. 70 jaar Stichting
Emmer Centraal Woning-
beheer*, (Emmen, 1992), 48.

economisch leven optreden. Omdat er sprake was van een bovenregionaal probleem met de economie, zelfs van een internationaal probleem, was hulp vanuit het rijk voor achtergestelde regio's in deze periode niet te verwachten.

Tabel 28

Werkloosheidspercentages beroepsbevolking Emmen en Nederland

	Emmen		Nederland	
	% mannen	% vrouwen	% mannen	% vrouwen
1971	6,4		1,5	3,1
1973	7,0		2,3	4,3
1975	11,1		3,2	6,2
1977	9,9		3,2	6,5
1979	6,4	16,6	3,3	7,0
1981	16,8	18,8	4,3	8,0
1983	24,6	25,5	8,1	10,6
1985	19,4	22,5	7,1	9,9

Bron: Gerding, 446-452 en cbs Statline, Historische reeksen

4.2.5.2 Democratisering en huurdersparticipatie

Het kabinet-Den Uyl (1973-1977) regelde formele inspraak van huurders in de gang van zaken bij de woningcorporaties in 1974. Bij ECW was dit evenwel al lange tijd de dagelijkse praktijk. In Emmen ontwikkelden de oranjecomités, opgericht voor de Oranjefeesten ter gelegenheid van de inhuldiging van koningin Juliana in 1948, zich langzamerhand tot buurt- en huurdersverenigingen. Zuidoost Drenthe kende sowieso een sterke verenigingscultuur. Deze buurtverenigingen gingen al spoedig namens de huurders overleg voeren met de gemeente. En verder ontstonden soms ad-hoc bewonerscommissies die met ECW een probleem rond een bepaalde flat of woonblok bespraken. Al in 1955 waren huurders vertegenwoordigd in het bestuur van ECW.⁵⁴¹ Dat is bijzonder te noemen voor Nederland. Nog sterker werd die bijzondere situatie geïllustreerd in 1957. De vraag lag op tafel bij de gemeente Emmen wat nog het nut was van het in stand houden van ECW als losse stichting. Immers, de wethouder wonen was voorzitter van ECW, de wethouder sociale zaken was secretaris/penningmeester en leden van het bestuur waren, naast een aantal huurders, allemaal gemeenteraadsleden. Verder werd de financiële administratie gedaan door de gemeente. En ook het onderhoud van de huurwoningen werd gedaan door de gemeente. En zo ontstond de gedachte om van ECW maar gewoon helemaal een gemeentelijke



Ab Haak, 1980

dienst te maken. Maar toch de gemeente besloot uiteindelijk om $\mathcal{E}CW$ te laten voortbestaan. In het advies van $B\&W$ aan de raad hierover werd één doorslaggevende reden genoemd om $\mathcal{E}CW$ te laten voortbestaan. $B\&W$ constateerden dat wanneer woningbouw en -beheer geheel en al een gemeentedienst zou worden, er geen sprake meer zou kunnen zijn van een formeel platform voor participatie van huurders. Het laten voortbestaan van een instelling als $\mathcal{E}CW$ bood via zijn bestuur de huurders dat formele platform voor inspraak wél. De raad nam het advies over en zo bleef, uniek in Nederland, de woningstichting bestaan als het ware als vehikel voor huurdersparticipatie.⁵⁴² Bij de statutenwijziging die er naar aanleiding hiervan in augustus 1957 kwam, werd vastgelegd dat het bestuur zou bestaan uit 7 tot 11 leden. In het bestuur zouden twee wethouders (volkshuisvesting en sociale zaken) en 4 raadsleden zitting nemen. De overige bestuursleden zouden door de raad worden benoemd uit de huurders.⁵⁴³

Deze constructie bleef jaren zo bestaan. In 1970 veranderde er in zoverre iets dat de huurdersverenigingen ondertussen hun vertegenwoordigers deels zelf voordroegen. Deels werden de huurders-leden aangezocht door het $\mathcal{E}CW$ -bestuur. Daarbij werd rekening gehouden met de stilzwijgende afspraak dat ze qua politieke kleur de verdeling van partijen in de gemeenteraad zouden dekken. Een zestal huurdersverenigingen in Zuidoost Drenthe ging bij akte van 28 maart 1974 samenwerken in de *Federatie van Huurdersverenigingen in de gemeente Emmen*⁵⁴⁴, kort de *Huurdersfederatie*. Ze startten met een budget van f 150,-.⁵⁴⁵ Voorzitter werd, en bleef tot 2014 Ab Haak (1943 – 2016) uit Emmer-Compascuum. Secretaris werd Harry Vorsteveld. De Huurdersfederatie was overigens niet het enige huurdersplatform waarin Haak actief was.

Voornamelijk als reactie op de grote huurverhogingen vanwege de liberalisatie- en harmonisatieplannen van de jaren zeventig werden overall in Nederland huurdersverenigingen opgericht. Maar die individuele verenigingen waren vaak weinig effectief. In 1972 richtten daarom zo'n tachtig van die verenigingen een landelijke organisatie op, het Nederlands Verbond van Huurdersorganisaties (NVH). De insteek was om door de macht van het getal meer te kunnen realiseren. Overigens werd daarvoor aanvankelijk principieel geen subsidie aangevraagd. Subsidie stond gelijk aan afhankelijkheid.⁵⁴⁶ In die zin week het NVH af van de twee andere landelijke organisaties, het LOBH (Landelijk Overleg Bijzondere Huisvesting, later Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting) en het LOS (Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing). Die werkten namelijk beide dankzij overheidssubsidie. De grootste,



Opening van het NVH-kantoor in Emmen door Staatssecretaris Broxk (september 1983)

het LOBH, met subsidie van VROM en LOS met subsidies van VROM en wvc. Maar de *Huurdersfederatie Emmen* en daarna het NVH deed aan zelforganisatie. Ze hielden hun eigen boek op dankzij de contributies van leden en door het aanbieden van diensten aan huurders door het hele land heen. En dat gebeurde vaak op een 'no cure, no pay' basis. Harry Vorsteveld verhaalde van het voorbeeld van "de pensioenfondsen" die het sleutelgeld weigerden terug te betalen aan huurders. "Dan spanden we een rechtszaak aan, en we wonnen ze de een na de ander. Als we verloren, dan betaalden de mensen niks, anders rekenden we 10%".⁵⁴⁷ Leon Bobbe is ervan overtuigd dat een, in die zin, unieke organisatie alleen maar afkomstig had kunnen zijn uit het noorden van Nederland waar die zelforganisatie van oorsprong stevig gevestigd was.⁵⁴⁸ In die zin leek het NVH al op de latere Woonbond.⁵⁴⁹ De uitspraak "[...] zonder het noorden en zonder Ab Haak was de NVH en later de Woonbond er nooit gekomen [...]"⁵⁵⁰ is slecht te bewijzen. Maar de uitspraak doet wel recht aan het grote belang dat de persoon Ab Haak had voor de organisatie en het professionaliseren van de huurderskant. In april 1976 werd Haak secretaris van het NVH en in 1977 secretarispenningmeester. Om een eigen bureau op te kunnen zetten werd in 1978

547 Interview Albert Huizing, Jan Hulsegge en Harry Vorsteveld, Emmen, november 2017.

548 Interview Leon Bobbe, directievoorzitter Woningcorporatie De Key Amsterdam, november 2017.

549 Interview Sylvio Gaastra, consultant Woonbond, juni 2017.

550 Interview Bobbe.

542 Referaat van gemeentesecretaris van Emmen Piet Duiverman tijdens conferentie NWK in Joure 1977. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

543 Nationale Woningraad, Het bestuurlijk functioneren, de plaats en de taak van de Stichting Centraal Emmer Woningbeheer en haar relatie tot de gemeente, Joure 10-12 maart 1977, 13. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

544 Notariële akte, archief Huurdersfederatie Emmen.

545 Roest, 51.

546 Custers, J., *Twintig jaar op de bres voor huurders. De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond*, (Amsterdam, 2010), 33.



Premiekoopwoningen,
Ekselerbrink Emmen, 1980

toch besloten subsidie aan te vragen. Er werd het nvH een bedrag van f 40.000,- gulden overheidssubsidie toegewezen en Ab Haak trad per 1 juli 1978 aan als coördinator in dienst van de nvH, belast met de leiding van het bureau. Met het geld werd een bescheiden kantoor in Emmen geopend.⁵⁵¹

Het aantal aangesloten leden groeide tot het nvH uiteindelijk 130.000 huurders vertegenwoordigde. Daarmee groeiden tevens de contributiegelden. Wat opviel in de werkwijze van Ab Haak was zijn vermogen om concrete problemen van huurdersorganisaties te vertalen in juridische procedures. Door te procederen werden in de jaren tachtig belangrijke successen geboekt door zowel de Huurdersfederatie als het nvH.⁵⁵² Een van de voorbeelden daarvan is een succesvolle procedure die werd aangespannen in Emmen. Na de overdracht van het beheer van het gemeentelijk woningbezit aan ECW was voor de huurders onduidelijk bij wie ze moesten aankloppen voor het oplossen van het achterstallige onderhoud. De gemeente verwees naar ECW, ECW verwees naar de gemeente. Het nvH, waarbij de Huurdersfederatie was aangesloten, startte daarop een procedure voor één woning tegen de gemeenten

en ECW, wegens vocht en schimmel. Die procedure werd gewonnen. Onder dreiging van tientallen procedures kwamen uiteindelijk ECW en de gemeente rond de tafel met het nvH. Een en ander leidde tot de overeenkomst om in tien jaar tijd zesduizend gemeentewoningen op te knappen. De kosten werden gezamenlijk gedragen door ECW, gemeente en rijk.⁵⁵³

Zijn werk in Emmen en omstreken deed Ab Haak als het ware met twee petten. Enerzijds was hij vertegenwoordiger van huurders, maar aan de andere kant was hij sinds 22 november 1976 ook bestuurslid van verhuurder ECW, namens de huurders. Dat ogenschijnlijke dilemma kon hij voor zichzelf prima hanteren. Hij maakte een onderscheid tussen de voor een huurder belangrijkste en meest dringende zaken in het hier en nu en in de eigen buurt. En daarnaast het, individuele belangen overstijgende en vaak op de toekomstgerichte, algemene belang. “Over 25 jaar moet de ECW ook nog betaalbare woningen in de verhuur hebben”, aldus Haak.⁵⁵⁴

In een overleg tussen de directie en het bestuur van ECW kwam in 1990 dit ‘twee petten beleid’ als gevolg van de interne democratisering ter sprake. De conclusie was dat er aan deze tweeslachtige, ondoorzichtige situatie een einde zou moeten komen. Emmen kan in deze kwestie een voorbeeld voor het land worden genoemd. De huurders hadden een traditioneel sterke positie in het bestuur van ECW. Met zes huurders en daarnaast Ab Haak, CPN-raadslid Willem Kremer en het tamelijk linkse PvdA Statenlid Gerrit Laarhuis hadden de huurders in feite een blok van negen van de dertien bestuursleden. De vraag was of en tegen welke prijs ze bereid waren dit uit te ruilen tegen externe democratisering en bestuurlijke transparantie. Dat bleek zo te zijn en er werd een convenant gesloten. De huurders zouden ondersteuning krijgen van ECW bij de professionalisering van de huurdersverenigingen. Ze ontvingen daarvoor 10 gulden per lid per jaar. Verder kregen de huurders het recht op veto bij verandering van het huurcontract, en recht op voordracht van drie personen in de raad van Commissarissen. Tenslotte kregen ze het recht op veto bij een voorgenomen verandering van rechtspersoon. Dus als ECW bijvoorbeeld zou willen fuseren, dan was daar de instemming van de huurdersverenigingen voor nodig. In de statuten van ECW werd opgenomen dat bestuurders van huurdersorganisaties geen lid van RvC konden worden. Maar dat mocht niet van vrom, deze uitsluiting. Vandaar dat dit in een side letter, in het convenant werd opgenomen.⁵⁵⁵

551
Custers, 33.

552
Interview Huizing, Hulsegge, Vorsteveld, november 2017.

553
Custers, 34-35.

554
Roest, 53.

555
Interview Ton Selten, november 2017.



Dubbele woningwet-woningen van het type Gamma aan Het Stad, gebouwd in het kader van vervangende woningbouw, 1978

4.2.5.3 De verwevenheid van gemeente en ecw

Als gevolg van landelijk beleid moest de bestaande samenwerkingsstructuur en de verwevenheid tussen gemeente en ecw worden herbezien. Bij circulaire van de minister was in 1969 het primaat voor het bouwen van woningwetwoningen bij de corporaties gelegd. De praktijk in Emmen was evenwel dat de gemeente de woningen bouwde en daarna het beheer en de exploitatie overdroeg aan ecw. Dat was ook weerspiegeld in de naamswijziging die ecw bij de statutenwijziging van 1958 onderging: van Emmer Centrale Woningbouw werd de naam gewijzigd in Emmer Centraal Woningbeheer. Verwacht werd dat in 1977 wetgeving, maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen zouden voorschrijven de zelfstandigheid van corporaties te vergroten en verhoudingen met gemeenten anders te regelen. Daarnaast zou de relatie corporatie - huurder moeten worden herbezien.⁵⁵⁶

In Emmen was de verwevenheid tussen woningcorporatie en gemeente zeer innig. Huurders van ecw meenden in 'gemeentewoningen' te wonen. Vreemd was dat niet. Volgens de statuten mocht ecw geen eigen personeel in dienst hebben. Daarom werd de administratie

en de huurincasso gedaan door de centrale boekhouding van de gemeente Emmen. Onderhoud en verbetering van de woningen was opgedragen aan het gemeentelijk woningbedrijf. Voorzitter van ecw was in 1976 nog steeds de wethouder met volkshuisvesting in zijn portefeuille, vicevoorzitter de wethouder belast met sociale zaken.⁵⁵⁷ De directeur van de gemeentelijke centrale boekhouding (cb), tevens directeur van het gemeentelijk woningbedrijf (wb) was secretaris-penningmeester van ecw. In die zin was er zelfs sprake van een functie- en potentiële belangenverstrengeling tussen grootste opdrachtgever (penningmeester-secretaris van ecw) en uitvoerder (directeur wb en cb). Er werd in gemeentelijke notities vanaf april 1975 serieus nagedacht 'Hoe dit te ondervangen'.⁵⁵⁸ Een verzelfstandigde ecw riep allerlei vragen op over de rechtspositie van de gemeenteambtenaren die over zouden gaan naar een private stichting. Er was de kwestie wat te doen met het gemeentelijke woningbezit van 8.000 woningen. Om deze kwesties te bespreken werd onder leiding van de Nationale Woningraad in 1977 een conferentie belegd in Joure.⁵⁵⁹ De visie op de toekomst varieerde nogal. De nwr sprak een voorkeur uit voor vergaande verzelfstandiging van ecw conform het gebruikelijke landelijke patroon en de rol van de gemeente te beperken tot toetsing. De gemeente echter zag weinig in het grotendeels opgeven van haar greep op de woningbouw.⁵⁶⁰ Uiteindelijk viel er natuurlijk niet te ontkomen aan een grotere zelfstandigheid van ecw. Maar b&w en de raad van Emmen hadden tijd nodig om zich te verzoenen met de gedachte dat ze op een deel van het maakbare Emmen hun greep zouden verliezen. Er verstreek nog wel wat tijd tussen de stappen die in dit overleg werden besproken en de definitieve overgang en verzelfstandiging. Uiteindelijk bleek dat het avp akkoord ging met een ambtenarenstatus voor bestaand én nieuw personeel als in de statuten van ecw bleef staan dat het de stichting niet was toegestaan zelf personeel in dienst te nemen. De financiële consequenties van de overgang van de gemeentewoningen naar ecw vroegen nog wel wat jaren uitzoekwerk en onderhandelen. Het gemeentelijke woningbezit zou overkomen met een 'niet erg gevuld' onderhoudsfonds (minus f 12,8 miljoen) en een grote noodzaak tot (groot) onderhoud. De nwr had in 1982 berekend dat voor de 8.000 gemeentewoningen in de volgende 5 jaar rekening moest worden gehouden met f 84,5 miljoen aan onderhoudsuitgaven. Voor de 6.000 ecw-woningen was berekend dat dit f 18,5 miljoen zou belopen.⁵⁶¹ Binnen ecw bestond gereede angst dat het bestaan van de corporatie wel eens op het spel zou kunnen komen te staan en vandaar dat richting rijksoverheid actie werd ondernomen.⁵⁶² Uitgangspunt voor het ministerie was desgevraagd dat de nieuwe

557 Verslag van de stichting "Stichting Emmer Centraal Woningbeheer" over het jaar 1976, 2, Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088.

558 Diverse notities over de verhouding gemeente en ecw, Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

559 Nationale Woningraad, Het bestuurlijk functioneren, 1.560

Notitie van de gemeentesecretaris richting wethouder volkshuisvesting, 19-4-1977, -1.778.53, doos 1093, Archief gemeente Emmen.

561 Gespreksverslag van ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, provincie, gemeente en ecw over de financiële problematiek van het gemeentelijk woningbedrijf en ecw, 25 november 1982. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

562 Interview Huizing, Hulsegge, Vorstveld, november 2017.

556 Nationale Woningraad, Het bestuurlijk functioneren, 10. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

corporatie niet met een probleem mocht worden opgezet en dat de overdracht kostenneutraal moest gebeuren. Maar de gemeente gaf aan die kosten niet te kunnen dragen en dus aangewezen te zijn op, naar schatting, jaarlijks f 22 miljoen rijkssteun. De gemeente zegde toe pressie op het rijk te zullen uitoefenen om deze steun te verlenen aangezien die steun ook nog eens mee kon helpen het werkloosheidspercentage van liefst 50% onder bouwvakkers in Zuidoost Drenthe te bestrijden.⁵⁶³ Op 1 juli 1983 werd het voorstel in de raad gebracht om het gemeentelijk woningbezit over te laten gaan naar E.C.W. Conclusie was dat E.C.W. de kans moest krijgen een gezonde corporatie te worden. Dat de positie financieel zwakker werd door het overnemen van het gemeentelijk woningbezit legde een verantwoordelijkheid bij de gemeente. Samen met E.C.W. wilde de raad daar uitkomen. Voor wat betreft de bestuurlijke verzelfstandiging van E.C.W. zag men in wezen geen struikelblokken. In allerlei landelijke regels en richtlijnen waren voorzieningen opgenomen die voor gemeentelijke controle zouden kunnen zorgen. Maar! Omdat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid was van gemeente en E.C.W. om de corporatie financieel gezond te maken vond de raad toch dat er, in ieder geval voorlopig, sprake moest blijven van vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur van E.C.W.⁵⁶⁴

Per 1 januari 1985 ging het hele gemeentelijke woningbezit van ongeveer 8.000 woningen over naar E.C.W. Het woningbezit van E.C.W. groeide daarmee in één keer tot 14.000.⁵⁶⁵ Van dat woningbezit zou een deel worden verkocht aan de zittende huurders voor het gezond krijgen van de financiële situatie van de nieuwe, veel grotere corporatie. De *Huurdersfederatie* pakte binnen en buiten het bestuur van E.C.W. de taak op om deze operatie ook in het voordeel van de oude huurders, respectievelijk nieuwe kopers te laten verlopen.⁵⁶⁶ Uit diverse potjes werden de gemeentelijke woningen opgeknapt. Een keer zelfs bij besluit van de Tweede Kamer uit een overschot kinderbijslag. Deze woningen werden in Emmen de 'kinderbijslag woningen' genoemd.⁵⁶⁷

Het jaar 1986 was op twee gebieden een heugelijk jaar voor E.C.W. Een groot deel van de voor E.C.W. werkzame gemeenteambtenaren besloot gebruik te maken van een overstapregeling en koos voor de cao voor woningcorporaties. En zo beschikte E.C.W. vanaf 1986 ineens, voor het eerst, over een "eigen werkapparaat" en kwam ze organisatorisch losser van de gemeente te staan.⁵⁶⁸ Eind 1987 bedroeg het aantal personeelsleden 136,7 waarvan nog slechts 10% in dienst was van de gemeente.⁵⁶⁹

De andere, memorabele gebeurtenis was de wijziging van de statuten per februari 1986 die zorgde voor een verdere bestuurlijke losmaking

van de gemeente. Het bestuur van E.C.W. bestond vanaf dat moment uit 13 leden. De voorzitter was vanaf nu niet meer automatisch de wethouder van volkshuisvesting, maar werd benoemd door het bestuur van E.C.W. net als nog 3 andere leden. Er waren 6 plaatsen ingeruimd voor vertegenwoordigers van huurders en huurdersorganisaties, twee voor B&W en een voor een vertegenwoordiger van het personeel.⁵⁷⁰

4.2.5.4 Woningbouw in de jaren zeventig en tachtig

In 1973 werden de eerste resultaten van de achterblijvende bevolkingsgroei in Emmen zichtbaar. Het aantal woningzoekenden liep terug en er was sprake van bovengemiddelde leegstand. De groei van de nieuwe wijken Emmerhout en Bargeres verliep traag.⁵⁷¹ Maar toch werden nog steeds behoorlijke bouwvolumes nieuwbouw gerealiseerd zoals blijkt uit tabel 29.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig was sprake van verhuizingen vanuit de buitendorpen naar Emmen. Mede als gevolg hiervan viel tot 1974 de verhouding tussen in Emmen en in de buitendorpen gebouwde woningen sterk in het voordeel van Emmen uit. Dat beeld kantelde echter vanaf 1975 toen de verdeling van het aantal gebouwde woningwetwoningen veel meer in evenwicht was. Of zelfs, eind jaren zeventig, een kleine inhaalmanoeuvre voor wat betreft de woningwetwoningen in de buitendorpen liet zien. Er had altijd al ontevredenheid bestaan in de dorpen over de vermeende 'achterstelling' ten opzichte van Emmen bij de toedeling van nieuwe woningen. Toen de vaart er een beetje uit was in Emmen was er voor deze achterstelling ook geen reden meer. In de jaren tachtig werd het beleid de sociale huurwoningen fifty-fifty te verdelen tussen Emmen en buitendorpen. Dit was 'een keiharde regel die zelfs tot aanpassing van projecten leidde als er ook maar één woning meer gepland stond in Emmen dan daarbuiten'.⁵⁷²

Tabel 29

Woningen gebouwd in Emmen en buitendorpen

	Emmen		Buitendorpen		totaal
	woningwet	anders	woningwet	anders	
1970 - 1974	1.864	2.434	868	354	5.520
1975 - 1979	519	1.553	920	640	3.632
1980 - 1984	838	1.236	786	504	3.364
	3.221	5.223	2.574	1.498	12.516

Bron: Gerding, 459

⁵⁷⁰ Verslag over het jaar 1986, 3.

⁵⁷¹ Gerding, 454.

⁵⁷² Interview Huizing, Hulsegge, Vorsteveld, november 2017.

⁵⁶³ Verslag van de bespreking met advocatencollectief en Nederlands Verbond van Huurders, 9 december 1982. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

⁵⁶⁴ Notitie inzake bestuurs-samenstelling van de stichting E.C.W., gemeente Emmen. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1093.

⁵⁶⁵ Roest, 36.

⁵⁶⁶ Interview Huizing, Hulsegge, Vorsteveld, november 2017.

⁵⁶⁷ Interview Ton Selten, oud bestuurder WoonCom en Lefier, voorzitter Woonbond, november 2017.

⁵⁶⁸ Verslag van de stichting "Stichting Emmer Centraal Woningbeheer" over het jaar 1986, 4. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1089.

⁵⁶⁹ Verslag van de stichting "Stichting Emmer Centraal Woningbeheer" over het jaar 1987, 6. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1089.



Rietlanden, Emmen

Tabel 30

Bouwkosten nieuwbouwwoningen Nederland (2000 = 100)

1970	23	1995	80
1975	39	2000	100
1980	60	2005	123
1985	60	2010	129
1990	68	2015	114

Bron: cbs Statline, Historische reeksen, prijzen.

In die jaren zeventig zien we overigens een enorm snelle stijging van de bouwkosten van nieuwbouwwoningen in Nederland van 23 naar 60, met het jaar 2000 als index (100).

In de jaren tachtig is die stijging veel geringer van 60 naar 68.

Er waren in het 'Structuurplan 1980' drie nieuwe wijken voorzien voor 1980 met ieder 5.000 nieuwe woningen. Daarvan werden er twee gerealiseerd: Bargeres en de Rietlanden.

Woningtype Martini,
Heidewal, Erica

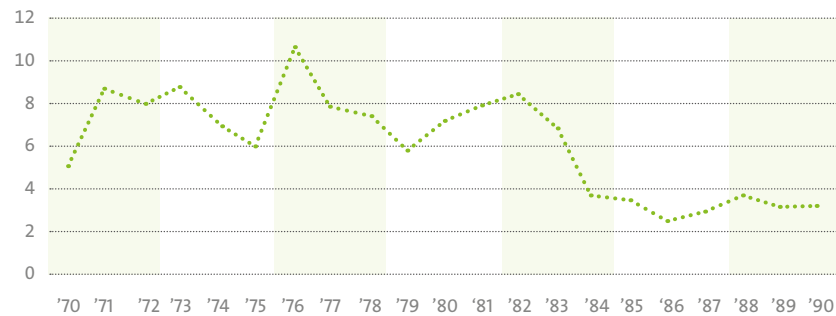
573
Verslag van de stichting
"Stichting Emmer Centraal
Woningbeheer" over het
jaar 1970, 4. Archief ge-
meente Emmen, -1.778.53,
doos 1087.

574
Verslag van de stichting
"Stichting Emmer Centraal
Woningbeheer" over het
jaar 1971, 3. Archief gemeen-
te Emmen, -1.778.53, doos
1087.

Vroeg in de jaren zeventig drong het besef al door bij ecw dat de kort na de oorlog gebouwde woningen eerder dan de oorspronkelijke planning aangaf zouden moeten worden afgebroken. De aanhoudende grote onderhoudsuitgaven die nodig waren om deze woningen in stand te houden begonnen zwaar te drukken. Daarom concludeerde het bestuur in het jaarverslag over 1970 dat "[...] aan amovering van een groot aantal woningen uit deze groep binnen de afschrijvingsperiode van 50 jaar niet ontkomen zal kunnen worden".⁵⁷³ Vooroorlogse woningen werden ondertussen al volop afgebroken in Emmen, Erica en Emmer-Compasuum. Ook was er voldoende woonruimte om Duplex-woningen te gaan ontsplitsen. En er waren kleine problemen met leegstand in de wijk Emmerhout met name in de wat duurere premiewoningen met een maandhuur van ruim f 300,- van het type Castor en Pollux. Daar stond aan de andere kant tegenover dat er in 1970/1971 nog geen werkelijke problemen met de verhuurbaarheid van woningen van rond de f 200,- per maand was. Woningen van het type Martini met deze huurprijzen vonden in zowel Emmen als ook de buitendorpen altijd snel een huurder.⁵⁷⁴ Dat werd enigszins anders vanaf 1972. Er werd dat jaar een recordaantal van 949 nieuwbouwwoningen opgeleverd. En prompt merkte ecw dat er

ondertussen meer woningen werden aangeboden dan waarvoor directe vraag was. “De verhuur van de nieuwbouw wordt er niet gemakkelijker op.”⁵⁷⁵, meldde het bestuur. Vandaar dat het besluit werd genomen om een deel van de woningen te gaan verkopen en tegelijk het bouwtempo in de woonwijk Bargeres af te remmen. Verder werden extra rijkssubsidies aangevraagd om de huurprijzen te kunnen drukken en via campagnes werd geprobeerd meer aandacht te genereren voor het woningbezit van ECW. Maar het was een beetje dweilen met de kraan open. Want terwijl al deze acties werden ondernomen stonden er in hetzelfde jaar maar liefst nog eens zo’n kleine duizend nieuwe huurwoningen in aanbouw en voor 1974 zaten er ook al weer zo’n zeshonderd in de planning.⁵⁷⁶ Een andere kwestie voor wat betreft huurwoningen was de door minister van volkshuisvesting Bé Udink in 1972 opgelegde huurharmonisatie. Die hield in dat ECW, naast de sowieso vastgestelde huurverhoging van 6% voor 1972⁵⁷⁷, een extra verhoging moest opleggen om vermeende scheefgroei in de hoogte van huren ongedaan te maken. In feite kwam het systeem neer op een extra verhoging bij woningen met een lage huurprijs. Overal in Nederland viel politiek links over deze huurharmonisatie heen. Zo klonk onder meer het verwijt dat dit eigenlijk een “[...] herverdeling van inkomen in de meest ongunstige zin [...]” was waarvan “[...] juist de laagstbetaalden de dupe zullen worden”.⁵⁷⁸ In figuur 8 is de ontwikkeling van de gemiddelde huurprijzen in Nederland opgenomen. Het is begrijpelijk dat er oppositie ontstond in de jaren 70 en 80. In die jaren werden huurders jaarlijks geconfronteerd met zeer forse huurverhogingen.

Figuur 8
Jaarlijkse huurverhogingen Nederland in percentage



Bron: cbs Statline, Historische reeksen, consumentenprijzen

⁵⁷⁵ Verslag van de stichting “Stichting Emmer Centraal Woningbeheer” over het jaar 1972, 3. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1089.

⁵⁷⁶ Verslag van de stichting “Stichting Emmer Centraal Woningbeheer” over het jaar 1974, 3. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1089.

⁵⁷⁷ Dat percentage werd centraal vastgesteld voor Nederlandse huurwoningen met nog openstaande rijkssubsidieëring.

⁵⁷⁸ ‘Huurharmonisatie inzet van grimmige discussie’, *Leidsch Dagblad*, 29 februari 1972, 3, leiden.courant.nu.

⁵⁷⁹ Verslag over het jaar 1974, 3.
⁵⁸⁰

Verslag van de stichting “Stichting Emmer Centraal Woningbeheer” over het jaar 1975, 3. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1087.

⁵⁸¹ Verslag van de stichting “Stichting Emmer Centraal Woningbeheer” over het jaar 1978, 5 en 10. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088.

⁵⁸² Verslag van de stichting “Stichting Emmer Centraal Woningbeheer” over het jaar 1979, 5. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088.

⁵⁸³ Verslag van de stichting “Stichting Emmer Centraal Woningbeheer” over het jaar 1980, 6. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088 en ECW, *Thuis in wonen*, (Emmen, 1997), 110.

⁵⁸⁴ Interview Huizing, Hulsegge, Vorsteveld, november 2017.

In de jaarverslagen van ECW werd vaak de hoogte van de huur als primaire hindernis bij de verhuurbaarheid genoemd. Het bovenmatig moeten verhogen van huren is dan uiteraard een netelige kwestie. En zo bleek ook toen ECW een minpost van bijna een miljoen gulden aan gedeerde huurinkomsten moest boeken vanwege leegstand in 1974.⁵⁷⁹ Het werd kort daarop zelfs “grote leegstand in de nieuwbouw” genoemd.⁵⁸⁰ Daaruit werd lering getrokken. In 1975 en 1976 werd nieuwbouw van woningen teruggebracht tot een aantal van 257, respectievelijk 114 en de bouwplannen in Bargeres werden voorlopig stopgezet. In 1977 werd besloten om een gepland project van 137 woningwet huurwoningen om te zetten in een project van 137 premiekoopwoningen. De reden daarvoor was dat in overleg met de gemeente was vastgesteld dat haalbaarheid van het plan voor huurwoningen te zeer werd “bemoedlijkt door de ontwikkeling van de huurprijzen”. De snel stijgende huurprijzen waren ook de reden voor het blijven oplopen van de post achterstallige huren. In het boekjaar 1978 bedroeg de huurachterstand bijna f 827.000,- ofwel 2,45% van de totale jaarhuur.⁵⁸¹

In de buitendorpen ontstonden in 1979 problemen met de verhuurbaarheid van de woningen van het type Amer. Deze woningen, met woonkamer, grote eetkeuken, drie slaapkamers en een vliering werden daar als te duur beschouwd.⁵⁸² Hetzelfde lot was het type Linge in het jaar daarop beschoren, toch werden hiervan 61 gebouwd in 1981. Maar het kon ook anders. In Bargeres werd dat jaar een groot project van 245 flatwoningen van vier tot zes woonlagen aanbesteed voor één- en tweepersoonshuishoudens. Het project, voorzien van liften, en daardoor ook geschikt voor ouderen, werd in 1982 opgeleverd. Direct bleek dat wanneer werd gebouwd voor de juiste doelgroepen en zeker voor de juiste prijs, dat verhuurbaarheid geen enkel probleem was.⁵⁸³ Bij de toewijzing van woningen aan huurders werden door ECW twee woninginspectrices ingezet. Hun taak was het toekomstige huurders vooraf te bezoeken en te beoordelen of toewijzing van een woning op een specifieke locatie niet alleen in het belang van deze huurders zou zijn, maar ook voor de buurt als geheel.⁵⁸⁴

Zoals overal in Nederland werd in de jaren zeventig en tachtig ook in Emmen naast het nieuw bouwen van woningen ook veel geïnvesteerd in renoveren. Als het bedrijfseconomisch haalbaar was werd het vooroorlogse woningbezit aangepast aan de eisen van de tijd. Badkamers, dubbele beglazing, isolatie en nieuwe (soms kunststof) kozijnen werden geplaatst. En vaak werd dan ook direct de woonomgeving meegenomen. Bij al deze projecten was steeds sprake van een afweging van bedrijfseconomische belangen tegen de belangen van zittende huurders. De huurders konden zich verzekerd weten van de behartiging van hun



Type Postma,
Stationsstraat, Emmen,
gebouwd 1983

belangen door de *Huurdersfederatie*. En hoewel incidenteel een gang naar de rechter niet werd uitgesloten, was het doorgaans de bereidheid tot compromissen die de belangen van alle betrokken partijen (ecw, gemeente en *Huurdersfederatie* / huurders) diende.⁵⁸⁵ Het sociale hart van ecw sprak uit een bijzonder bestuursbesluit dat het jaarverslag over 1980 haalde. Het bestuur had zich principieel bereid getoond om leegstaande, voor afbraak bestemde woningen beschikbaar te stellen aan jonge mensen zonder onderdak. In voorkomende gevallen gebeurde dat zelfs bij contracten-om-niet.⁵⁸⁶ ecw slaagde er steeds in, wanneer het bouwen van huurwoningen niet rendabel leek, om te schakelen naar het realiseren van premiekoopwoningen daarvoor in de plaats. Op deze manier wist ecw haar inkomsten veilig te stellen. Koopwoningen waren in trek vanwege de lage rentestand, gekoppeld aan de snel stijgende huren. In 1981 sloeg de economische recessie echter ook toe in dit segment. Eerst was het nog feest toen in juli de sleutel feestelijk werd overhandigd aan de eerste bewoners van gereedgekomen premiekoopwoningen in Zwartemeer. Maar kort daarop bleek dat het merendeel van deze koopwoningen en negentien van hetzelfde type in Emmen onverkoopbaar waren. Daarop werd de omgekeerde route bewandeld. De koopwoningen werden aangeboden

585
Interview Huizing, Hulsegge, Vorsteveld, november 2017.
586
Verslag over het jaar 1980, 7.
587
Verslag van de stichting "Stichting Emmer Centraal Woningbeheer" over het jaar 1981, 5-6, Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088.



Raadscommissie voor
Openbare Werken op
excursie in Emmer-Compas-
scuum waar de omgeving
van de gerenoveerde
B.B.B.-woningen werd
opgeknapt (12-1-1978)

588
Verslag van de stichting "Stichting Emmer Centraal Woningbeheer" over het jaar 1982, 5, Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088.
589
Nannen, A., *Emmen groeit!*, (Assen, 2000), 128.

als huurwoningen.⁵⁸⁷ Maar de huurprijs die moest worden gevraagd was dermate hoog dat de woningen slecht verhuurbaar bleken.⁵⁸⁸ Een toenemend aantal van de nieuwgebouwde woningen betrof beschut wonen en huisvesting voor één- en tweepersoonshuishoudens. Ook in Emmen was de omslag te zien in het denken over doelgroepen en eisen van een andere tijd. In deze jaren werd ook al vooruitgeblikt naar wat in 1996 het project *Emmen Revisited* ging heten. Er werden toen al vragen gesteld bij de toch spraakmakende, nieuwe wijken als Angelso en Emmerhout. De woningen waren gebouwd voor (grote) gezinnen en voldeden minder en minder aan de eisen. Jonge mensen trokken weg uit de wijk, ouderen met een lager inkomen kwamen ervoor terug. Dit zette de voorzieningen onder druk. Er kwam ook kritiek op de wijkgedachte. De woonerven en hoven waren sterk naar binnen gericht en bedoeld om gemeenschapsgevoel te ondersteunen. Ondertussen werd dit eerder als beklemmend ervaren in de sterk individualiserende maatschappij.⁵⁸⁹ Vooruitblikkend naar de jaren negentig lag op Emmen een herstructureringsopgave te wachten voor de wijken die een tweetal decennia eerder nog stedenbouwkundigen uit de hele wereld trokken vanwege de vernieuwende opzet.

19
90
-
20
09

5

Van uitvoeringsorganisatie van lokale overheid naar autonome corporatie

5.1 DE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND 1990 - 2009

5.1.1 De Operatie Heerma

Met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* luidde staatssecretaris Heerma een van de ingrijpendste ontwikkelingen in de geschiedenis van de sociale woningbouw in. De nota voorzag in het verzelfstandigen van de woningcorporaties en een financiële regeling die dit mogelijk moest maken: de 'brutering'.

5.1.1.1 *Verzelfstandiging van de corporaties*

Heerma's initiatief om de corporaties te verzelfstandigen viel niet zomaar uit de lucht. In hoofdstuk 3 zagen we al dat in 1958 de zogeheten 'commissie De Roos' gevraagd werd onderzoek te doen naar de toekomst van de corporaties. In haar rapport uit 1962 adviseerde de commissie om de corporaties te verzelfstandigen en een fonds in het leven te roepen met gelden vanuit de exploitatiewinsten waarmee voor een deel in de eigen financieringsbehoefte kon worden voorzien. Het rapport bleef toen op de plank liggen.⁵⁹⁰ Dertig jaar later maakte het ministerie wel werk van de verzelfstandiging. Uitgangspunt was Heerma's nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Voorafgaand aan de discussies tussen ministerie, gemeenten en vertegenwoordigers van de corporaties over de nota,

⁵⁹⁰ Lans, J. van der en M. Pflug (eds.), *Canon Volkshuisvesting*, (Amsterdam, 2016), 86.



Staatssecretaris Enneüs Heerma bij de presentatie van zijn nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*

gaf staatssecretaris Heerma vier terreinen aan waarop corporaties moesten presteren. De eerste was zorgen voor passende huisvesting van 'kwetsbare groepen op de woningmarkt'. Daarnaast moesten corporaties zorgen de kwaliteit van hun woningbezit op peil te houden, ze moesten financieel gezond blijven en hun huurders betrekken bij het beleid.⁵⁹¹ Heerma wilde in het kader van zijn voorgenomen decentralisatie het primaire toezicht op de corporaties leggen bij de gemeenten. Gemeenten werden opgeroepen om volkshuisvestingsplannen op te stellen en jaarlijkse prestatieafspraken daarover te maken met de corporaties.⁵⁹² Die afspraken zouden dan jaarlijks achteraf worden gecontroleerd. Voor zichzelf reserveerde de rijksoverheid de controle op de financiën en de vaststelling van de jaarlijks toegestane huurverhogingen.⁵⁹³

Gaande het overleg naar aanleiding van de nota bleek dat gedacht werd aan een vergaande vorm van bewonersparticipatie. Heerma wilde bewonersraden het recht geven om een bestuurder of een commissaris te benoemen. De Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV) noemden deze maatregel 'achterhaald'. Heerma nam evenwel in het definitieve wetsvoorstel Besluit Beheer Sociale Huursector naast de genoemde vier prestatievelden de voorgestelde passage gewoon op. Op andere punten werd zeker rekening gehouden met wensen van de corporaties. Zo werd het model waarin de directeur ook bestuurder was en werd gecontroleerd door een raad van commissarissen mogelijk gemaakt. De wet bood die mogelijkheid door het salariëren van bestuurders toe te staan.⁵⁹⁴

5.1.1.2 De Bruterig

De 'operatie-Heerma' had grote gevolgen voor de verhouding tussen de overheid en de corporaties. De sector werd in staat gesteld om zelfstandiger van de overheid te opereren. Maar financiële banden tussen overheid en corporaties zorgden er nog steeds voor dat die zelfstandigheid beperkt bleef. Er stonden nog miljarden gulden aan leningen en exploitatiesubsidies open. Uitgaven voor volkshuisvesting vormden halverwege de jaren tachtig en begin jaren negentig tot bijna tien procent van de rijksbegroting.⁵⁹⁵

⁵⁹¹ Beekers, W., *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland*, dissertatie VU Amsterdam, (Amsterdam, 2012), 263.

⁵⁹² Custers, J., *Twintig jaar op de bres voor huurders. De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond*, (Amsterdam, 2010), 93.

⁵⁹³ Canon Volkshuisvesting, 88.

⁵⁹⁴ Beekers, 264.

⁵⁹⁵ *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, Miljoenennota's 1984 - 2000, (Den Haag, 1984-2000).

Tabel 31

Aandeel uitgaven Volkshuisvesting ten opzichte van totale begroting

	Totaal	Volkshuisvesting	%
1985	171.696	16.547	9,6%
1986	168.019	16.668	9,9%
1990	168.803	15.373	9,1%
1994	200.164	12.424	6,2%
1995	233.281	42.789*	18,3%
1996	225.197	5.689	2,5%
2000	279.384	5.517	2,0%

Bron: *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, Miljoenennota's 1985 - 2000, (Den Haag, 1985-2000)

*Ten gevolge van 'Balansverkorting Volkshuisvesting', zie de tekst Miljoenennota 1995 verderop voor uitleg.

Tegelijk waren de corporaties in deze jaren behoorlijk rijk geworden. De huizenprijzen waren gestegen, de rente op de leningen die zij op de markt afsloten waren betrekkelijk laag. Vandaar dat de vraag werd gesteld waarom er nog steeds zoveel overheidsgeld in de verzelfstandigende sector van de sociale woningbouw moest worden gestopt.⁵⁹⁶ In deze context kwam het idee van 'saldering' en 'bruterig' tot stand. Openstaande rijksleningen aan corporaties hadden ongeveer dezelfde omvang als de subsidies die zij volgens afspraken nog zouden ontvangen. Het ministerie zou de toekomstige subsidies en uitstaande leningen dus eenvoudigweg tegen elkaar kunnen wegstrepen. Een bedrag van 25 miljard gulden aan leningen werd tegen naar schatting 33 miljard gulden aan toekomstige subsidies weg gestreept.⁵⁹⁷ Heerma verwachtte dat er hierdoor een revolving fund⁵⁹⁸ zou ontstaan in de woningbouw waardoor de sector zichzelf kon bedruipen.⁵⁹⁹ Het uiteindelijke akkoord tussen de overlegpartners werd in oktober 1993 gesloten.⁶⁰⁰ De bruterig werd per 1 januari 1995 ingevoerd.⁶⁰¹

5.1.2 De Woonbond

Ook voor wat betreft de huurdersparticipatie was het staatssecretaris Heerma die aanstuurde op een verandering. Heerma vond dat een organisatie zijn bestaansrecht moest bewijzen. Huurdersverenigingen konden dat in zijn visie doen door aan te tonen dat de achterban bereid was te betalen voor hun dienstverlening. Dat betekende voor twee van de drie belangenbehartigers een probleem. Zowel het Landelijk

⁵⁹⁶ Canon Volkshuisvesting, 88.

⁵⁹⁷ Custers, 96.

⁵⁹⁸ Een fonds, dat geld leent aan of investeert in een bepaald type activiteiten. De opbrengsten mogen door de beheerder van het fonds opnieuw worden geïnvesteerd. De opbrengsten vloeien dus terug in het fonds.

⁵⁹⁹ Beekers, 267.

⁶⁰⁰ Canon Volkshuisvesting, 88.

⁶⁰¹ Custers, 96.



Woonbond voorzitter Wim Bekenkamp (l), Woonbond directeur Leon Bobbe (m) en staatssecretaris Enneüs Heerma tijdens de officiële opening van het hoofdkantoor van de Woonbond. Amsterdam, 12 maart 1991.

Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) als ook de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) draaiden bijna uitsluitend op subsidies en hadden een slinkende aanhang. Alleen de Nederlandse Vereniging van Huurders (NVH) had een grote en betalende achterban. Het was daarom logisch de onderlinge samenwerking verder uit te bouwen naar het model van de NVH. Heerma wilde alleen dan subsidie blijven verlenen aan een landelijke huurders vertegenwoordiging.⁶⁰² In 1987 werd een akkoord gesloten tussen de drie organisaties om te komen tot verdergaande samenwerking in een Federatie LOBH/LOS/NVH. Die samenwerking kreeg voor het eerst een gezicht in de gezamenlijke actie 'Heerma Zo Niet' tegen de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Een weeklang trokken medewerkers van de drie organisaties door het land in bussen en deden plaatsen aan waar werd geprotesteerd tegen de nota Heerma.⁶⁰³ En achter de schermen werkten de coördinatoren René Mascini (LOBH), Jan Roncken (LOS) en Leon Bobbe (NVH) aan een uiteindelijke fusie tot een 'Woonbond'. Op 24 november 1990 werd die 'Woonbond' opgericht.⁶⁰⁴ De naam, Woonbond in plaats van Huurdersbond, maakte duidelijk dat deze organisatie er niet alleen was voor huurders. Niet alleen voor de

mensen die al een huurwoning hebben, zoals de eerste directeur van de Woonbond Leon Bobbe het stelt, maar ook voor nieuwkomers op de woonmarkt.⁶⁰⁵ In de beginjaren volgden voorzitters en bestuursleden van de Woonbond elkaar snel op. De eerste voorzitter van de Woonbond, Wim Bekenkamp werd in 1993 opgevolgd door Adri Duivesteijn. Maar Duivesteijn trad al in 1994 terug toen hij toetrad tot de Tweede Kamerfractie van de PvdA als woordvoerder volkshuisvesting. Ab Haak had van 1990 tot 1998 zitting in het bestuur van de Woonbond. Sylvo Gaastra, eveneens uit Drenthe, was bestuurslid tot 2002 en van 1997 tot 2002 voorzitter. Daarna werd Gaastra consultant voor het noorden.

5.1.3 Het politieke landschap 1990 - 2009

Het bruteringsakkoord van Heerma, waarmee in feite de privatisering van de woningcorporaties werd bestendigd, werd loyaal uitgevoerd door zijn opvolgers op Volkshuisvesting. Na drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) trad in 1994 het eerste 'Paarse kabinet' aan van PvdA, D66 en VVD. Voor het eerst sinds haar bestaan was Heerma's CDA geen regeringspartij. Heerma's opvolgers, D66'er Dick Tommel (1994-1998, kabinet-Kok I) en VVD'er Johan Remkes (1998-2002, kabinet-Kok II) waren beide Tweede Kamerlid geweest tijdens de vaststelling en hadden het akkoord gesteund. Van de drie regeringspartijen stelde ook de PvdA zich op het standpunt dat corporaties de ruimte moesten hebben om 'zich te ontwikkelen tot sociale ondernemers' en dat 'betuttelende regels' moesten wijken.⁶⁰⁶

Maar in het kader van toezicht werd tegelijkertijd een aantal maatregelen genomen.

In juni 1995 kwam staatssecretaris Tommel met een aanscherping van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Opgenomen werd dat corporaties een 'duidelijk aantoonbare bijdrage' moesten leveren aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen. En de gemeente moest daarop scherper toezien. Een van die doelstellingen was overleg tussen huurders en verhuurders. De nieuwe woordvoerder volkshuisvesting van de PvdA-Kamerfractie, Adri Duivesteijn, stelde echter: "De BBSH is volkomen vrijblijvend [...]. Huurders kunnen er [...] geen rechten aan ontlenuen."⁶⁰⁷ Duivesteijn kwam daarom met een voorstel voor een tweede maatregel. Hij wilde corporaties verplichten om bewonersraden financieel te ondersteunen.⁶⁰⁸

Duivesteijn diende daartoe in 1995 de 'Wet op het Overleg Huurder-Verhuurder' in. Deze verplichtte (sociale en particuliere) verhuurders

605 Interview Leon Bobbe, directievoorzitter De Key, november 2017.

606 Beekers, 275.

607 'Woningraad heeft geen behoefte aan wet voor huurdersoverleg'. *Volkskrant*, (16 september 1995).

608 Custers, 104.

602 Interview Sylvo Gaastra, consultant Woonbond, juni 2017.

603 Custers, 54 - 58.

604 Custers, 44.



Staatssecretaris Dick Tommel, 20-2-1996, na overleg over de Stichting Woningbeheer Limburg

die meer dan honderd woningen beheerden, bewonersparticipatie te faciliteren en te financieren. Met uitzondering van de liberalen kreeg Duivesteijn in juli 1998 steun van de hele Tweede Kamer voor zijn plannen.⁶⁰⁹ Ook uit 1998 stamt een verdere aanscherping van de vBSH. Uit onderzoek naar de oorzaak van de financiële problemen bij de *Stichting Woningbeheer Limburg* bleek overduidelijk dat gemeentelijk toezicht op de woningcorporatie, evenals het interne toezicht matig hadden gefunctioneerd. De Limburgse corporatie had miljoenenverliezen geleden door speculatie en handel in dubieuze financiële producten. Tommel besloot daarop het toezicht op de corporaties anders in te richten. Het toezicht ging bij een wijziging van de vBSH weer naar het rijk. Toezicht op volkshuisvestelijke zaken ging naar de inspecties van vROM in de provincies. Financieel toezicht werd opgedragen aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).⁶¹⁰ Gemeenten verloren dus hun rol in het toezicht.

In 1998 trad het tweede kabinet-Kok aan. Staatssecretaris voor volkshuisvesting werd de vvd-er Johan Remkes. Zijn aantreden en de fusie van NWR en NCIV tot Aedes⁶¹¹ zorgde in dat jaar voor een zekere kanteling in de krachtsverhoudingen tussen rijk, corporaties en de huurdersbeweging. Remkes toonde zich een voorstander van het versterken van de positie van de 'woonconsument' en het terugdringen van de rol van instituties zoals woningcorporaties.⁶¹² In 1999 werd de zogenaamde 'voorkeursclausule' waarbij het primaat van de bouw van woningen in de sociale sector bij woningcorporaties lag zonder verdere uitleg of discussie uit de Woningwet geschrapt. Corporaties bezonnen zich op de beste strategie in dit krachtenveld en zagen die in het vergroten van hun organisatie en hun werkveld. Een nieuwe fusiegolf onder corporaties kwam vanaf 1998 op gang. In dat jaar kende Nederland nog achthonderd corporaties. Dat was in 2010 de helft minder.⁶¹³ Ondertussen had Remkes met zijn in 2001 door de Tweede Kamer aangenomen 'Nota Wonen' een aantal accenten in de sector volkshuisvesting anders gelegd. Remkes wilde het eigen woningbezit bevorderen. Hij wilde dat in 2010 de woningvoorraad voor 65% zou bestaan uit koopwoningen. Om dit te realiseren moesten woningcorporaties van hem 500.000 woningen gaan verkopen en particuliere verhuurders ook nog eens 200.000. Verder zou in 2005 30% van de nieuwe woningen moeten worden gebouwd door of in opdracht van particulieren.⁶¹⁴ Al in het begin van het staatssecretariaat van Remkes ontstond er aandacht voor de zogenaamde 'matching van middelen' ofwel de overdracht van middelen van rijke naar arme corporaties. Dit leidde tot verscheidene initiatieven. Deels gebeurde de matching op vrijwillige basis tussen corporaties onderling. En deels

⁶⁰⁹ Beekers, 276.

⁶¹⁰ Custers, 152.

⁶¹¹ "Begin maart 1997 hielden de beide centrales een enquête onder hun achterban. Daaruit bleek dat tachtig procent van de corporaties voor een samengaan van de twee koepels was. Beide koepels gaan 1 mei op in de vereniging van woningcorporaties Aedes." (*NRC Handelsblad*, 24 april 1998).

⁶¹² Custers, 122.

⁶¹³ Beekers, 278-280.

⁶¹⁴ Custers, 142.



Staatssecretaris Johan Remkes en Adri Duivesteijn, 1999

gebeurde het centraal op het niveau van de hele sector via heffingen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting of door tussenkomst van het Wooninvesteringsfonds. Dat fonds nam complexen over van corporaties die daardoor liquide middelen verwierven.⁶¹⁵

In 2002 kwam er na acht jaren een einde aan 'Paars'. De beginjaren van het nieuwe millennium werden getekend door de opkomst van de politieke beweging rond Pim Fortuyn en een grote mate van politieke instabiliteit. Van 2002 tot 2010 waren er liefst vier kabinetten-Balkende. Geen van deze kabinetten heeft de gewoonlijke vier jaren vol kunnen maken. In deze turbulente periode volgden de ministers voor volkshuisvesting elkaar snel op. Tussen 2002 en 2010 waren dat achtereenvolgens Henk Kamp (vvd), Sybilla Dekker (vvd), Pieter Winsemius (vvd), Ella Vogelaar (PvdA) en Eberhard van der Laan (PvdA). Uit de samenstelling van de portefeuille 'Wonen, Wijken en Integratie' van beide laatste staatssecretarissen bleek dat volkshuisvesting ondertussen was verweven met andere sociale kwesties. Tijdens het kabinet-Balkenende II (2003-2006) was vvd-er Sybilla Dekker minister voor Volkshuisvesting. Dekker moest van het door Balkenende II voorgenomen pakket van 17 miljard bezuinigingen er 1,1 miljard gaan

⁶¹⁵ Custers, 153.

realiseren op volkshuisvesting en specifiek met bezuinigingen op de huursubsidie (later huurtoeslag). Dekker kwam tot een deel van haar bezuiniging door een uitruil met Aedes. Aedes verklaarde zich akkoord met een bijdrage van de kant van de verhuurders van 500 miljoen, maar vroeg en kreeg daar twee dingen voor terug. Allereerst kwam er de ruimte om aan huurders boven de huursubsidiegrens huurstijgingen te mogen vragen die hoger waren dan de inflatie. Ten tweede vroeg Aedes om 'de verzelfstandiging van de corporaties te voltooien', ofwel minder overheidsbemoeienis. De rest van de 1,1 miljard werd met de kaasschaafmethode gehaald door bezuiniging op de huursubsidie die opliep van een maandelijkse korting van € 12 in 2004 oplopend tot € 18 in 2007.⁶¹⁶ Commerciële beleggers stoorden zich ondertussen aan de overheidssteun voor woningcorporaties door middel van fiscale bevoordeling, garantstelling en korting op grondprijzen. De beleggers beschouwden dit als concurrentievervalsing en deden hierover hun beklag in Brussel. De Europese Commissie constateerde dat hierdoor de greep van corporaties op de woningmarkt in Nederland inderdaad veel groter was dan elders.⁶¹⁷ In september 2005 schreef Neelie Kroes, Eurocommissaris voor de Mededinging, een brief aan minister Dekker waarin zij stelde dat het Nederlandse volkshuisvestingsbestel in strijd was met de Europese regels voor mededinging. Van de 2,4 miljoen corporatiewoningen werden er volgens haar slechts 1 miljoen verhuurd aan de correcte doelgroep (mensen met huursubsidie). Daarom stelde zij dat de rest zou moeten worden verkocht aan commerciële verhuurders of anders tegen marktprijzen zou moeten worden verhuurd.⁶¹⁸ Verder drong zij aan op een scheiding van de sociale en de commerciële activiteiten van de corporaties. De Nederlandse regering ging in onderhandeling met Europa over deze zaak maar de onderhandelingen werden onderbroken door nieuwe verkiezingen in 2006. In vrijwel alle programma's van politieke partijen was opgenomen dat de politiek meer greep moest krijgen op de vermogens van de corporaties. GroenLinks politicus Ineke van Gent drukte het zo uit: corporaties stelden zich op als 'commerciële vastgoedbedrijven' die miljoenen verspilden aan 'kantoren, salarissen en leaseauto's'. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet-Balkenende IV (2007-2010) was de neerslag hiervan zichtbaar.⁶¹⁹ De Woonbond kopte in haar periodiek *Woonbondig* 'Eindelijk weer goed nieuws voor huurders'. Van de zes wensen die de Woonbond had ingebracht tijdens de onderhandelingen over het regeerakkoord waren er vier ingewilligd.⁶²⁰ Zo werd de huurliberalisatie uitgesteld en werden corporaties gedwongen meer te investeren in nieuwbouw en in de transformatie van probleemwijken tot 'prachtwijken'. De regering stelde dat dit

616
Cüsters, 182.
617
Beekers, 292.
618
Cüsters 193.
619
Beekers 292.
620
Cüsters, 217.



PvdA-minister Ella Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie en Aedes-directeur Willem van Leeuwen lichten hun principeakkoord toe, 17-09-2007

621
Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, (Den Haag 2007), 31.
622
Beekers, 292.

uiteeraard mocht op basis van vrijwilligheid, maar '[...] mocht onverhoopt met corporaties geen overeenstemming worden bereikt over hun bijdrage aan de betaalbaarheid en over hun investeringsinspanningen, dan zal anderszins het omvangrijke maatschappelijk vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet'.⁶²¹ Dat dit geen loos dreigement was bleek uit het feit dat er in de plannen alvast een jaarlijkse heffing op het corporatievermogen van 750 miljoen euro was opgenomen voor de financiering van de wijkaanpak. PvdA minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar onderhandelde bijna een jaar met Aedes-voorzitter Van Leeuwen over de bijdragen van de corporaties. Eind 2007 werden ze het in principe eens over een afdracht van 2,5 miljard euro aan een door de corporaties beheerd 'wijkenfonds' dat zou investeren in Vogelaars 'prachtwijken'.⁶²²

Maar de principeovereenkomst hield geen stand en minister van Financiën Wouter Bos nam vervolgens het besluit tot oprichting van een publiek investeringsfonds. Hij dwong de corporaties hier vier jaar lang 75 miljoen (de *Vogelaarheffing*) per jaar aan bij te dragen via het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Het geld zou worden gebruikt voor de

‘wijkenpak’ en in algemene zin de betaalbaarheid van het wonen.⁶²³ Uiteindelijk kostte het zowel Vogelaar als Van Leeuwen de kop dat zij niet tot een resultaat hadden weten te komen. Vogelaar werd opgevolgd door Eberhard van de Laan. Van der Laan had als politiek assistent van Jan Schaeffer ervaring opgedaan met de sector volkshuisvesting en hij zat evenals partijleider Wouter Bos veel meer dan Vogelaar op het spoor van hernieuwde overheidsregulering van de woningcorporaties.⁶²⁴

Er was toen al zeker tien jaar lang sprake van toenemende kritiek op de sector. Gewezen werd op verkeerde besteding van geld, op risicovolle beleggingen, op contraproductieve schaalvergroting en op onverantwoorde vergoedingen aan bestuurders.⁶²⁵ De politiek voelde zich er in toenemende mate ongemakkelijk bij dat zij hun invloed op de corporaties had weggegeven. En die kritiek klonk nog harder toen er van overheidszijde moest worden bezuinigd. In 2009 koos Van der Laan er voor, naar aanleiding van een aantal affaires in 2008 en 2009⁶²⁶, om extern (overheids)toezicht op de corporaties te verscherpen. In juni 2009 stuurde hij een brief naar de Tweede Kamer met voorstellen voor een nieuwe ordening van de sector. De belangrijkste punten daaruit waren dat de kerntaak het huisvesten van de doelgroep was, deelname aan commerciële projecten aan banden werd gelegd en dat het externe toezicht versterkt moest worden door het opzetten van een nieuwe Autoriteit.⁶²⁷ Maar terwijl deze voorstellen de status van een wetsvoorstel hadden bereikt, trad een nieuw kabinet aan: het kabinet-Rutte I van vvd en cda met gedoogsteun van de pvv (2010-2012). Het wetsvoorstel kreeg minder prioriteit. Onder Van der Laan kwam het in oktober 2009 nog wel tot een definitief akkoord met Europa over de kwestie van het werkerrein van de woningcorporaties. Overeengekomen werd dat 90% van de huurwoningen die met overheidssubsidies tot stand waren gekomen bestemd moesten gaan worden voor gezinnen met een maximaal bruto jaarinkomen van 33.000 euro.⁶²⁸ En commerciële activiteiten van de corporaties (zoals de bouw van koopwoningen) kwamen niet meer in aanmerking voor staatssteun, dan wel garantstelling door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.⁶²⁹

5.1.4 De sociaaleconomische situatie 1990 - 2009

Na twaalf jaar centrumrechtse kabinetten trad in 1989 het kabinet-Lubbers III aan waarin de vvd had plaatsgemaakt voor de PvdA. PvdA-leider Wim Kok werd minister van Financiën. Kok zette de lijn van de kabinetten-Van Agt en Lubbers voort en ging door met het saneren



Eberhard van der Laan, juist door koningin Beatrix benoemd tot minister wvi, 14-11-2008

van de overheidsfinanciën om de aanhoudende economische crisis te bestrijden. Deze lijn werd aanvankelijk ook voortgezet tijdens het daarop volgende eerste kabinet-Kok (1994-1998). Maar gedurende deze kabinetsperiode begon de Nederlandse economie weer te groeien. De Nederlandse economie maakte eind jaren 90 een flinke groeispurt met groeicijfers boven de 3%. Door forse huurstijgingen in die jaren merkten huurders daar overigens weinig van.⁶³⁰ De huurverhoging ging toen jaarlijks gemiddeld zo’n 2,4 à 2,8 procent boven de inflatie uit als gevolg van het overheidsbeleid om de kosten van het wonen meer dan voorheen in rekening te brengen bij de bewoners.⁶³¹

In de eerste jaren na de eeuwwisseling nam de economische groei af. Het barsten van de internetbubbel in 2001 was de belangrijkste reden voor de inzakkende beurzen. Ook de aanslag van 11 september 2001 op de Twin Towers in New York schokte het vertrouwen.⁶³² Vanaf 2003 verkeerde de Nederlandse economie werkelijk in een recessie, hoewel er in 2008 een nog sterkere zou komen. En daarom stuurde de regering weer aan op inkrimping van de overheidsuitgaven. Wederom werd ook op de volkshuisvesting bezuinigd, met tientallen miljoenen. De door de jaren heen rijk geworden corporaties kregen forse heffingen te verwerken.⁶³³ Grote economische problemen ontstonden door een crisis op de financiële markten in de zomer van 2007. Deze kredietcrisis bereikte in Nederland in het najaar van 2008 een hoogtepunt en vlakke eerst in de loop van 2011 af. De dekkingsgraden van banken en pensioenfondsen liepen zodanig terug dat de rijksoverheid financieel fors moest bijspringen om het financiële stelsel intact te houden. Als gevolg van de kredietcrisis kwam de Nederlandse economie in een forse recessie terecht. Vanaf het derde kwartaal van 2008 was de groei van het bruto binnenlands product (op kwartaalbasis) zelfs negatief. Pas in het derde kwartaal van 2009 werd weer een kleine groei genoteerd.

5.1.5 De corporaties als sociale ondernemingen

De Nederlandse woningcorporaties hadden de ambitie om zich te ontwikkelen tot sociale ondernemingen met een aantoonbaar maatschappelijk rendement. Het wegvallen van bijna alle overheidssteun maakte dit nogal tot een uitdaging. De corporaties dienden zich te richten op de huisvesting van kwetsbare en kansarme groepen. Maar dat was haast per definitie een onrendabele bezigheid. De oplossing hiervoor vonden ze in de jaren negentig in het zogenaamde ‘Robin Hood’-concept: geld halen bij de ‘rijken’ en verdelen onder de ‘armen’. Of vertaald naar de woningmarkt: commerciële activiteiten opzetten en woningen verkopen

623

Cüsters, 216.

624

Interview Woonbond directeur Ronald Paping, januari 2018.

625

Zo zou Van Leeuwen bij zijn afscheid van Aedes een vertrekpremie krijgen van 1 miljoen euro en zijn opvolger PvdA-er Calon zou een salaris van twee ton zijn toegezegd voor 3 dagen werk.

626

De Amsterdamse corporatie Rochdale deed in 2009 aangifte tegen voormalig bestuursvoorzitter Hubert Möllenkamp wegens fraude en eiste 6 miljoen wegens zelfverrijking van hem. De Limburgse corporatie Servatius zat met een strop van 60 miljoen vanwege een grote campus die ze bij de Universiteit Maastricht wilde bouwen. Rentree uit Deventer betaalde ruim bovengemiddelde prijzen voor de aankoop van grond. Woonbron uit Rotterdam betaalde uiteindelijk het tienvoudige van de 25 miljoen die was begroot voor de ombouw van het cruiseschip *SS Rotterdam* tot hotel- en congrescentrum.

627

Cüsters 224.

628

Beekers, 295.

629

Cüsters, 225.

630

Cüsters, 69.

631

Drs. A.N.M. van den Berg & Nationale Woningraad. ‘Woningcorporaties’. *NRC Handelsblad*, (6 juni 1997).

632

Cüsters, 123.

633

Beekers, 291.

om de winst te besteden aan het sociale werk. De corporaties hadden het voordeel dat ze dankzij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw goedkoop geld konden lenen. Wat ook meezat was dat een tijd lang de koophuizen als het ware tijdens het bouwen al meer geld waard werden en dat de verkoop ervan van een leien dakje ging.⁶³⁴ In 1997 kopte *NRC Handelsblad*: “Woningcorporaties verkochten vorig jaar 16.500 woningen”. Van de verkochte huurwoningen gingen de meeste naar huurders (83 procent), de rest naar collega-corporaties (11 procent) en beleggers (6 procent). De gemiddelde verkoopprijs bedroeg 135.000 gulden.⁶³⁵

5.1.5.1 Herstructurering van de naoorlogse wijken

Het geld dat de corporaties verdienden met hun commerciële activiteiten werd onder meer ingezet voor de herstructurering van de naoorlogse wijken. Deze in ras tempo opgetrokken wijken voldeden op velerlei manieren niet meer aan de eisen en wensen van de jaren tachtig en negentig. De focus van het ministerie was nog erg gericht op de stadsvernieuwing in de vooroorlogse wijken. Maar in den lande was het de corporaties ondertussen meer dan duidelijk dat ook de leefbaarheid in de wijken met veel ‘wederopbouwflats’ ernstig in het gedrang kwam. Er was daar sprake van bovengemiddelde werkloosheid, armoede, schooluitval, verloedering, criminaliteit en drugshandel. Woningcorporaties kregen er een moeilijke, sociale taak bij. De staatssecretarissen Tommel en Remkes voegden in 1996 en 2001 twee nieuwe taakvelden toe aan het *BBSH*. Woningcorporaties kregen de opdracht om te investeren in ‘de leefbaarheid’ en ‘het woongenot’ van de buurten en wijken waar ze werkten. Daarnaast moesten zij zich richten op ‘wonen en zorg’, ofwel huisvesting faciliteren voor organisaties voor zorgbehoevende groepen, zoals daklozen, ouderen en gehandicapten.⁶³⁶ In 1997 kwam staatssecretaris Tommel met de *Nota Stedelijke Vernieuwing* waarin het begrip ‘preventieve herstructurering’ werd gemunt. Bij die herstructurering was er vooral ook aandacht voor de woonkwaliteit in de wijken. Minister Ella Vogelaar had veertig wijken aangewezen waarin de inwoners uit een sociale achterstandssituatie zouden moeten worden getrokken door een integraal vernieuwingsprogramma. Aangekondigd in 2007 kwam het programma al weer tot stilstand in 2008. Toen vanwege de kredietcrisis van 2008 de verkoop van woningen instortte stagneerde dus ook onmiddellijk de stedelijke vernieuwing, en de *Vogelaar-aanpak*. Twee jaar later, in 2010, werd het door het kabinet-Rutte I geheel van de agenda gehaald. De veertig actieplannen voor de *Vogelaar-wijken*, die ‘prachtwijken’ zouden worden, sneuvelden bijna nog voor er werkelijk aan gewerkt was.⁶³⁷

634
Beekers, 284.

635
‘Woningcorporaties verkochten vorig jaar 16.500 woningen’. *NRC Handelsblad*, (13 december 1997).

636
Beekers, 286.

637
Canon Volkshuisvesting, 92.

638
Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken, *De stad vernieuwt. Deel A De stad*, (Groningen, 1991), 3.

639
Onderzoek en Statistiek gemeente Groningen, *os-groningen.nl/cijfers/statistische-informatie/*, geraadpleegd september 2017.

640
RO/EZ, deel A, 9.

5.2 ONTWIKKELINGEN IN GRONINGEN EN DRENTHE 1990 - 2009

5.2.1 De stad Groningen 1990-2009

5.2.1.1 ‘De stad vernieuwt’

In 1989 presenteerde de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (*RO/EZ*) van de gemeente Groningen een concept nota ‘De stad vernieuwt’ aan de woningcorporaties in de stad. De gemeente kwam met voorstellen voor nieuwe beleidslijnen voor de woonruimteverdeling, doelgroepenbeleid en de rolverdeling tussen gemeente, corporaties en bewoners.⁶³⁸

Tussen 1990 en 2015, met een versnelling in 1999, groeide het aantal inwoners van Groningen van 168.000 naar ruim 200.000.⁶³⁹ Daarmee werd de doelstelling van de gemeente gehaald om te voorkomen dat een bevolkingsdaling het voorzieningenniveau in gevaar zou brengen. Om de leefbaarheidsproblemen in de stad aan te pakken kwam *RO/EZ* met een aantal speerpunten. Eerste was het ‘differentiëren van woonmilieus’.⁶⁴⁰ De gemeente constateerde dat sommige wijken met een heel eenzijdig woningaanbod hun aantrekkingskracht hadden verloren. Wie het zich financieel kon permitteren vertrok met als gevolg een sterk eenzijdig samengestelde groep bewoners met veelal lage inkomens. Vooral in de naoorlogse wijken deed zich dit probleem voor. Daar wilde de gemeente een einde aan maken door een nieuwbouwbeleid gericht op grotere verscheidenheid. Een tweede beleidsvoornemen was het verdelen van nieuwbouw over de stad. Dit betekende dat het bouwen risicovoller werd. Er moest niet enkel dure nieuwbouw plaatsvinden op aantrekkelijke locaties, maar ook sociale woningbouw. En omgekeerd moest er ook in de bestaande woningvoorraad meer differentiatie worden gerealiseerd. Dat kon door renovaties, woningen samen te voegen, het aanbrengen van liften en ook door nieuwbouw waardoor mensen in hun eigen buurten konden blijven wonen. Bij woningdifferentiatie kon vaak over korte afstand worden verhuisd bijvoorbeeld bij gezinsuitbreiding, of juist wanneer de kinderen het huis verlieten. Bestaande woningen werden zeer belangrijk geacht om betaalbare sociale huurwoningen te kunnen blijven aanbieden. Door nieuwbouw met niet al te hoge huren te realiseren hoopte *RO/EZ* een zekere mate van doorstroming in gang te zetten. Zo zouden goedkope woningen uit de bestaande voorraad beschikbaar komen voor minderdraagkrachtigen.



<
Groningen, Kochstraat,
portiekflats 1963-1970



>
Woningen in het Moluk-
kenplantsoen, Groningen
1995

5.2.1.2 Woonwensen

De gemeente Groningen liet eind jaren tachtig, ter voorbereiding op de nota *De stad vernieuwt*, onderzoek doen naar de wensen en de tevredenheid van inwoners van de stad voor wat betreft hun woning. Bijna 20% van de inwoners (14.000 gezinnen) van de stad gaf in 1990 aan binnen de komende twee jaar te willen verhuizen uit onvrede over hun huidige woning. In slechts 7% van de gevallen bleek dit trouwens te gaan om de wens buiten de stad te gaan wonen. Het bureau Companen becijferde op grond hiervan dat ruim 16.000 woningen niet aan de kwaliteitseisen voldeden. In bijna alle gevallen betrof dit portiek- en flatwoningen zonder lift. Er was daarentegen een groot tekort aan betaalbare vrijstaande woningen, twee-onder-een-kapwoningen, speciaal voor ouderen gebouwde gelijkvloerse woningen en goedkopere eengezinsrijtjeswoningen. Vandaar dat RO/EZ voorstelde meer prioriteit te geven aan dit type woningen om zodoende tegelijk een andere doelgroep te kunnen bedienen, de zogenoemde 'onzelfstandig wonenden'. Groningen had en heeft als studentenstad een grote groep onzelfstandig wonenden binnen haar gemeentegrens. Daarvan gaf 50% aan graag zelfstandig te willen wonen. De gemeente zag

woningen die aan de onderkant van de markt vrijkwamen als potentiële huisvestingsmogelijkheid voor deze en andere groepen 'starters'. Wel plaatste ze zelf daar al de kanttekening bij dat dit mogelijk ten koste zou kunnen gaan van het voorzieningenniveau van deze wijken en dus de leefbaarheid. Om dit te voorkomen en de diversiteit te stimuleren zou in deze naoorlogse wijken tevens nieuwbouw plaatsvinden van woningen met een hogere huurprijs en van koopwoningen.⁶⁴¹

5.2.1.3 Woningbouwvereniging Volkshuisvesting

De vereniging *Volkshuisvesting* had in 1990 nog slechts 196 leden. Het aantal was nooit echt hoog geweest en liep nu zelfs snel terug. In het voorafgaande jaar had de vereniging nog 249 leden geteld. De belangstelling om op deze manier inspraak te hebben was onder huurders niet groot. Het waren de jaren waarin woningcorporaties in heel Nederland de overgang maakten van een instelling die vooral technisch en bureaucratisch met stenen bezig was, naar een instelling die "woondiensten" ging leveren aan consumenten via bijvoorbeeld afdelingen verhuur en bewonerszaken. Het noorden liep daarin wat voor op het westen waar de corporaties zich "[...] als het ware tot op de dag van vandaag met alle krapte op de woningmarkt arrogant kunnen opstellen. In het noorden was al veel eerder een andere verhouding tussen verhuurder en huurder aan het ontstaan."⁶⁴² Voorlopig moest echter worden geconstateerd dat er niet eens voldoende kandidaten waren om de posities in de Ledenraad allemaal te bezetten. Over de bewonerscommissies in de wijken waren verhuurder en huurders wel tevreden. Die commissies kwamen regelmatig bij elkaar.⁶⁴³ Het lijkt ook logisch dat een overlegvorm die zich concreter bezighield met de eigen woonomgeving eerder trok dan corporatie-brede zaken.

Naast de reguliere projecten als het verbeteren van woningen in onder meer de Indische buurt en in Lewenborg hield *Volkshuisvesting* zich bezig met wat zij zelf noemde 'bijzondere projecten'. De vereniging was zeer actief in de binnenstadvernieuwing en richtte zich meer en meer op een nieuwe doelgroep, de één- en tweepersoonshuishoudens. In de Poelestraat bijvoorbeeld restaureerde en verbouwde ze daarvoor 6 woningen en 4 winkels. Ze won daarmee de Monumentenprijs 1990 van de gemeente Groningen. Ook de projecten Floresplein en Molukkenplantsoen werden 'bijzondere projecten' genoemd in het jaarverslag 1990. Op het Floresplein werd in overleg met de Dienst RO/EZ in het kader van de uitwerking van de wijkvisie Korrewegwijk de leefbaarheid van de buurt vergroot. De sloop van een kerk met daarvoor

641
RO/EZ, deel A, 17 - 27.

642
Interview met oud directeur-bestuurder van In en Lefier Yvonne Geerdink, juni 2017.

643
Jaarverslag 1990 van de woningbouwvereniging Volkshuisvesting, 3. Archief Lefier Groningen.

in de plaats nieuwbouw van winkels en woningen zou de wijk diverser maken en het voorzieningenniveau verhogen. Doorstroming binnen de wijk beoogde het bouwen van een verzorgingshuis voor 50 senioren, 25 aanleunwoningen en 50 seniorenwoningen aan de Kop van het Molukkenplatsoen.⁶⁴⁴ Hiermee sloot de corporatie tevens aan bij de landelijke en gemeentelijke pleidooien om ouderen langer zelfstandig te laten wonen.⁶⁴⁵ Zodoende werd de wijk in lijn met de wijkvisie en de nota 'De stad vernieuwt' door functieverandering en herinrichting van een 'onherbergzame plek' in zijn tegendeel veranderd. Het hele project vond plaats in overleg met de buurtbewoners.⁶⁴⁶ Heel veel nieuwbouw had Volkshuisvesting overigens in de voorgaande jaren niet gepleegd.

Tabel 32

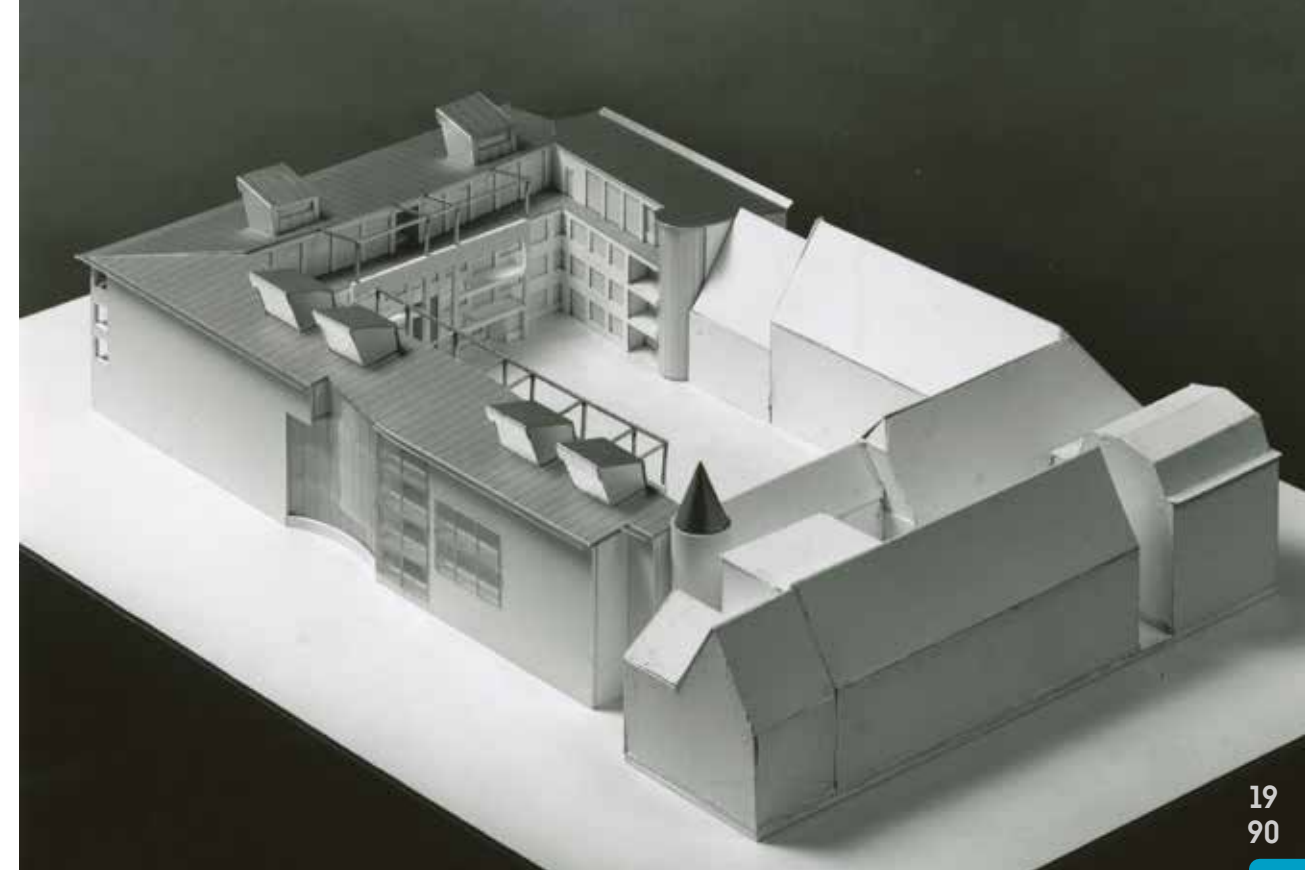
Woningen in aanbouw 1986-1990 voor Volkshuisvesting.

	1990	1989	1988	1987	1986
woningen in aanbouw	11	40	72	144	63

Bron: Jaarverslag 1990, archief Lefier Groningen, 29

De verkoop van woningen door corporaties werd gaandeweg een van de belangrijke bronnen van inkomsten. *Volkshuisvesting* stelde zich in deze zaak op het standpunt dat er enkel van verkoop sprake kon zijn als een woning niet gold als een – voor de primaire doelgroep – schaars goed. Dit betekende dat met name duurder eengezinswoningen voor verkoop in aanmerking kwamen. Maar ook dan alleen maar als dat iets bijdroeg aan de visie op de wijk. In Lewenborg, een zorgenkindje met een slechte reputatie, stonden te veel te dure eengezinshuurwoningen. Er was daar om die reden ook sprake van leegstand. Hier, was het idee, zou verkoop van woningen goed zijn voor de wijk.⁶⁴⁷

In 1991 wist Volkshuisvesting voor het tweede jaar op rij voor haar activiteiten in de binnenstad de Monumentenprijs van de gemeente Groningen te winnen. Dat jaar voor de restauratie en herinrichting van het Pepergasthuis. En ook in het Rode Weeshuis, direct achter de Grote Markt, werden appartementen voor één en tweepersoonshuishoudens gerealiseerd zowel in de bestaande bouw als in een gedeelte nieuwbouw. Het merendeel van de appartementen werd voorzien van een lift, en een ondergrondse parkeergarage voor 64 auto's maakte deel uit van het complex. Het voorzieningenniveau van dit complex zorgde wel voor huurprijzen die lagen boven het gangbare voor sociale huurwoningen.⁶⁴⁸



Maquette van de uitbreiding van het Rode Weeshuis aan de Rode Weeshuisstraat 11-15 te Groningen; ontwerp Cees Nagelkerke, gezien naar het noorden

In het kader van wat *Volkshuisvesting* sinds het jaarverslag over 1991 'consumentenbeleid' is gaan noemen werden bij renovatieprojecten zogeheten bouwteams geformeerd. Bewoners kregen een plaats in dit team en hadden zo inspraak bij de projectopzet en planning. Buiten huurders hadden vertegenwoordigers van gemeente, architectenbureau en woningbouwvereniging *Volkshuisvesting* daarin zitting.

Volkshuisvesting maakte zich ondertussen zorgen over de 'geaccelereerde uitwerking' van Heerma's nota 'Van Bouwen naar Wonen'. Verantwoord sociaal ondernemerschap bood de sector weliswaar nieuwe kansen en mogelijkheden, maar huurders moesten een hoge prijs betalen voor de financiële verzelfstandiging. 'De woonlastenstijging is nu reeds meer dan 10 jaar hoger dan de inflatie en met name de laatste twee jaar buitenproportioneel hoog'.⁶⁴⁹ Vandaar dat *Volkshuisvesting* de beslissing nam om de huren niet meer dan 3% te laten stijgen. De financiële positie van de vereniging werd sterk genoeg geacht om dit te kunnen verantwoorden.

Die positie maakte het ook mogelijk om collega-corporaties bij te staan. Zo werd overleg gestart met de Stichting Studenten Huisvesting (SSH)

649 Volkshuisvestingsverslag 1992 van de woningbouwvereniging Volkshuisvesting, 7. Archief Lefier Groningen.

644 Jaarverslag 1990, 13.

645 Volkshuisvesting, *Wijkvolkshuisvestingsplan West-Indische Buurt*, (Groningen, z.j.), 43.

646 Veen, Ch. van der, *Van Noodgreep tot kleinoed*, (Groningen, 1995), 17.

647 Volkshuisvestingsverslag 1991 van de woningbouwvereniging Volkshuisvesting, 15. Archief Lefier Groningen.

648 Jaarverslag 1991, 16.



<
Groningen, appartementen
voor senioren op terrein
voormalig Rode Weeshuis,
restauratie en nieuw- en
verbouw



>
Studentenflats in de wijk
Selwerd, Groningen

om te bezien of in de toekomst samenwerking of een fusie voordelig zou kunnen zijn. Voor wat betreft ‘sociaal beheer’ meldde de corporatie in haar jaarverslagen dat in de West-Indische buurt, waar alle ruim 1.360 woningen eigendom waren van *Volkshuisvesting*, een proef was gestart met een wijk-huismeester. Dit om het hoofd te bieden aan de toenemende onderhuur en individuele overlastsituaties. Onderhuur werd vooral bestreden omdat de binding met de buurt van een onderhuurder doorgaans minder was met mogelijke overlast en verloedering als gevolg.⁶⁵⁰

Het jaar 1993 was “opnieuw een bewogen jaar”.⁶⁵¹ De gezamenlijk woningcorporaties van Groningen boden de gemeente onder de werktitel *De Offerte* hun uitgewerkte voorstellen aan voor de overdracht van taken en de prestatieafspraken in overeenstemming met de nota Heerma. Verder leidden de fusiebesprekingen met de Stichting Studenten Huisvesting (ssH) en Stichting Stadsherstel Groningen (ssG) tot een daadwerkelijke fusie. De ledenraad keurde de fusie in november 1993 goed. Binnen de fusie bleven *Volkshuisvesting* en ssH evenwel voorlopig, onder dezelfde directeur, zelfstandig. Eerst moest ssH financieel weer gezond worden. Daar waren drie jaren voor nodig.⁶⁵² Tegelijkertijd

veranderde in 1993 de structuur: de vereniging zou voortaan als stichting door het leven gaan met een professioneel bestuur onder een Raad van Toezicht. Ook vermeldenswaard was dat *Volkshuisvesting* een dagopvang voor dak- en thuislozen in de Uurwerkersgang realiseerde en deze verhuurde aan een professionele beheerder, de *Stichting Huis voor Thuis-en Daklozen*.⁶⁵³ Groningen kende in deze jaren een populatie van om en nabij 1.000 dak- en thuislozen, merendeels verslaafd. En ten gevolge van overheidsbezuinigingen groeide hun aantal.

De doelstelling die *Volkshuisvesting* zich in de tweede helft van de jaren negentig stelde was in overeenstemming met *De Offerte*. Doorstroming zou zoveel mogelijk worden bevorderd en “zogenaamde scheefheid” tegen gegaan. Vastgesteld werd dat de voorraad goedkope huurwoningen in de stad in principe voldoende was, maar de wachtlijsten voor zulke woningen veel te lang waren. Mensen bleven in de goedkopere huurwoningen zitten zelfs als ze ondertussen best een hogere huur zouden kunnen betalen. Via een actievere promotie plus een wat gewijzigd woonruimteverdelingsstelsel en meer sturing pakte *Volkshuisvesting* dit probleem aan. Als de woning die mensen achter lieten er eentje was die geschikt was voor de primaire doelgroep (laag inkomen), dan werd hier in het vervolg prioriteit aan toegekend.⁶⁵⁴ Bijzonder was de sturing in de West-Indische buurt. Ten gevolge van drugsoverlast vond de woningtoewijzing hier plaats op voordracht van de buurtbewoners.

De groeiende vraag naar koopwoningen in een lager prijssegment deed *Volkshuisvesting* besluiten ook een gedeelte van de bestaande gestapelde bouw als koopwoning aan de zittende huurders aan te bieden. Uitgangspunt was dat *Volkshuisvesting* meer dan de helft van het aantal appartementen in een flatgebouw zelf in eigendom hield. Op die manier was het onderhoud van het complete gebouw gegarandeerd.

Vanaf 1995 was *Volkshuisvesting* vanuit het nieuwgebouwde kantoor aan het Gedempte Zuiderdiep ook studentenhuusvester. En daar lag een uitdagende extra taak te wachten. In die jaren bestond er in Groningen namelijk een overschot aan onzelfstandige woonruimte voor studenten. Het aantal eerstejaars liep terug, er was sprake van bezuinigingen op het hoger onderwijs, kortingen op de studiefinanciering en van overheidswege opgelegde huurverhogingen. Dit alles zette de verhuurbaarheid van onzelfstandige woonruimte onder druk. Van de 3.000 eenheden van ssH stonden er liefst 600 leeg op het moment dat ssH met *Volkshuisvesting* ging praten over een fusie. En die leegstand drukte uiteraard zwaar op de begroting.⁶⁵⁵ Eén van de eerste maatregelen

650
Jaarverslag 1992, 24.
651
Volkshuisvestingsverslag
1993 van de woningbouw-
vereniging Volkshuis-
vesting, 7, Archief Lefier
Groningen.
652
Interview oud-directeur
Volkshuisvesting
Groningen, Louwris Kroon,
september 2017.

653
Kroef, R. van der,
*Woningbouwvereniging
Volkshuisvesting toen nu en
straks*, (Groningen, 1994), 75.
654
Algemene Bedrijfsbegroting
1995 Woningstichting
Volkshuisvesting
en Stichting
Studentenhuusvesting, 5,
Archief Lefier Groningen.
655
Interview Kroon.



Groningen, Lewenborg,
Kraaienest

om verdere verslechtering van de verhuurbaarheid tegen te gaan was het niet verhogen van de huren. Omdat het door het ministerie opgelegde percentage van 4,2% huurverhoging gemiddeld mocht worden over het gehele bezit konden de studenten worden ontzien.⁶⁵⁶

Huisvesting van bijzondere doelgroepen bleef een speerpunt van *Volkshuisvesting*. Na eerder een dagopvang werd in 1996 ook een 'sociaal pension' met 44 wooneenheden voor dak- en thuislozen opgezet. En in Leeuwenborg werd de flat Kraaienest verbouwd tot zorgcentrum voor ouderen. De voormalige Insulindeschool werd omgebouwd tot een Small Business Centre voor een telematicaproject. Het kleedgebouw van voormalig zwembad De Papiermolen werd aangekocht en ingericht als atelierruimte voor kunstenaars. En het oude Jugendstil kantoor van het Nieuwsblad van het Noorden aan het Zuiderdiep werd gerestaureerd en verbouwd voor de redactie en administratie van Nieuws tv. *Volkshuisvesting* kocht bij deze nieuwe buurman Nieuws tv zendtijd in voor de 24 uur beschikbare Teletekstpagina 376. De markt was ondertussen namelijk zodanig veranderd dat een actieve promotie van 'woondiensten' noodzakelijk was geworden. Van de grote etalageruiten

656
Jaarverslag 1996 Stichting
Volkshuisvesting en Stichting
Studentenhuisvesting,
Archief Lefier Groningen,
2-3.

op de begane grond van het nieuwe kantoor aan het Gedempte Zuiderdiep werd daarvoor ook dankbaar gebruik gemaakt. Er werd daar een Woonwinkel ingericht om de "woonconsument te verleiden een Volkshuisvestingswoning te betrekken".⁶⁵⁷

Verder realiseerde *Volkshuisvesting* zelfstandige en onzelfstandige wooneenheden voor auditief en voor verstandelijk gehandicapten. Voor veertien verstandelijk gehandicapten werd in samenwerking met Humanitas, de Sociaal Pedagogische Dienst en de zorgverzekeraars op de plaats van de laatste stadsboerderij aan de Moesstraat zelfstandige woonruimte gecreëerd. De staat van de boerderij was helaas te slecht om dat gebouw te laten staan. Dat was eerst wel de bedoeling maar er kwam uiteindelijk nieuwbouw.⁶⁵⁸

5.2.1.4 De Wijkvernieuwing

De stad Groninger woningmarkt kende naar de inzichten van staatssecretaris Tommel's 'preventieve herstructurering' een overschot aan sociale huurwoningen en een tekort aan koopwoningen. Daarnaast voldeden veel sociale huurwoningen niet meer aan de eisen van de tijd. Om te voorkomen dat dit zou gaan leiden tot sociale problemen door leegstand en verpaupering kwam de stad Groningen met een ambitieus nieuw volkshuisvestingsplan 'Thuis in de Stad'. De gezamenlijke corporaties van Groningen exclusief *Patrimonium*, te weten *Gruno*, *Groningen*, *De Huismeesters* en *Volkshuisvesting* lieten in 1998 in reactie op het plan van de stad Groningen een onderzoek uitvoeren. In het nieuwe volkshuisvestingsplan en het daarop volgende 'Convenant Wijkvernieuwing Groningen' werd voor achtereenvolgens Vinkhuizen, Paddepoel, Lewenborg, De Wijert Noord, Corpus den Hoorn, de Grunobuurt, de Oosterparkwijk en Selwerd in verschillende niveaus aangegeven welke vernieuwingsmaatregelen nodig waren. Zo zouden in de Grunobuurt voor het jaar 2002, in twee fasen, 350 woningen aan de woningmarkt worden onttrokken. Dat was 50% van de sociale huurvoorraad in de wijk en 4% van het totale stedelijk wijkvernieuwingprogramma.⁶⁵⁹ Uit het onderzoek van de corporaties kwam naar voren dat als consequentie van het plan in de stad Groningen zo'n 5.000 à 6.000 huurwoningen gesloopt zouden moeten gaan worden. Naast de sloop van woningen voorzag het convenant in de verkoop van 4.000 corporatiewoningen en de herpositionering van 2.000 tot het jaar 2010. Tegelijkertijd zouden er 2.500 nieuwe koopwoningen moeten worden gebouwd. De financiële afdelingen van de corporaties rekenden de plannen door en kwamen tot de conclusie dat alleen *Volkshuisvesting* dit financieel zou kunnen overleven. *Gruno* en

657
Jaarverslag 1996, 2-3.

658
Jaarverslag 1996, 6-11.
659

Jansen, B., *Naoorlogse ruimtelijke ontwikkeling van de stad Groningen*, (Groningen, 1999), 30.

Groningen namen het besluit om toenadering te zoeken tot corporaties elders in Nederland voor ondersteuning.⁶⁶⁰ Maar *Volkshuisvesting* en *De Huismeesters* besloten om mogelijkheden tot samenwerking te onderzoeken om zo lokaal beschikbare middelen in te zetten voor een lokale volkshuisvestingsopgave. Een fusie leek op korte termijn niet de beste weg om te gaan. Er werd besloten dat *De Huismeesters* een deel van haar bezit zou verkopen aan *Volkshuisvesting* (452 woningen en 226 garages in Paddepoel-Zuid). Het hiermee samenhangende deel, en dus de kosten, van de wijkvernieuwing werd mee overgenomen.⁶⁶¹ Van toewijzen was inmiddels al een tijd geen sprake meer. Die term past bij een tijd van schaarste. De stad had een overschot aan huurwoningen en dus had de woonconsument ondertussen wat te kiezen. De corporaties, verenigd in het Woonservice Centrum, spraken nu van het ‘aanbieden’ van woningen. En dat gebeurde sinds maart 1998 in het ‘Woonmagazine’. Iedere twee weken verscheen in deze krant het actuele woningaanbod van de Groninger corporaties. Geïnteresseerde huurders, ingeschreven bij het Woonservice Centrum konden schriftelijk of telefonisch reageren op de aangeboden woningen. Degene met de meeste wachtmaanden kwam als eerste in aanmerking.

5.2.1.5 Een nieuw millennium

Volkshuisvesting ging het nieuwe millennium in met een positief jaarresultaat van bijna zes miljoen gulden, meer nog dan geraamd in de begroting. Ook ssh had positievere cijfers over te leggen dan eerder met een beperkt verlies van zes ton. De leegstand liep terug evenals de huurderiving en ook de rentekosten daalden. Daarnaast was de boekwaarde van het bezit gestegen ten opzichte van eerdere ramingen. Tenslotte leverde de verkoop van woningbezit een winst op van gemiddeld een ton in gulden per verkochte woning. De goede trend zette zich voort in het jaar 2000 met positieve jaarresultaten van ruim zes miljoen voor *Volkshuisvesting* en twee miljoen positief voor ssh.⁶⁶² Daarmee was voor wat betreft het definitieve samengaan van *Volkshuisvesting* en ssh voldaan aan de voorwaarde dat ssh financieel eerst weer gezond zou moeten zijn. Op 31 december 2000 passeerde de fusieacte en sindsdien presenteerden *Volkshuisvesting* en ssh zich als één bedrijf. De nieuwe corporatie ging vanaf 1 januari 2001 *In* heten. “We kozen voor een voorzetsel als naam: *In*. [...] we werken *in* de stad, *in* Groningen, *in* dialoog met inwoners van de stad, *in* gesprek met maatschappelijke instellingen en de gemeente.”⁶⁶³ *In* verhuurde in 2001 7.422 woningen, 3.136 studenteneenheden, 840 (parkeer)garages en 53 bedrijfsruimten.

660 Jong, J. de en H. Bergman, ‘Mag het misschien ietsje minder’. *Spijkerhard* (februari 1998), 7.

661 Stichting Volkshuisvesting, ssh, *Jaarverslag 1998*, 5. Archief Lefier Groningen.

662 *Analyse jaarrekeningen 1999 en 2000*, rapportage van het MT aan RvT, april 2001, 9 en 20.

663 *De stad in beweging zetten*, Jaarverslag 2001 In, 5, Archief Lefier Groningen.



Groningen, Stratinghweg,
Woonboten ssh

664 Stichting Volkshuisvesting, ssh, *Jaarverslag 2000*, 3, Archief Lefier Groningen.

665 ‘Woningcorporaties krijgen er ongenadig van langs’, *Volkskrant*, 10 november 2012.

Ondertussen had *In* het gevoel dat “[...] de wijkvernieuwing nu echt op gang komt [...]”⁶⁶⁴. De discussies over de plannen voor Lewenborg en Paddepoel werden afgerond en de eerste projecten waren in voorbereiding genomen. Sloop en nieuwbouw zouden in 2001 beginnen. In de Korrewegwijk waren 155 duplexwoningen ontruimd en gesloopt. En in de West-Indische buurt werd met bewoners overlegd over restauratie en herpositionering van 212 woningen. Na samenvoeging zou een deel als koopwoning van de hand worden gedaan. Hetzelfde gebeurde in de Oranjebuurt. Met andere woorden overal in de stad werd door *Volkshuisvesting* gewerkt aan de uitvoering van het ‘Convenant Wijkvernieuwing Groningen’. Hierbij werd zeker ook de betaalbaarheid van de huurwoningen in het oog gehouden. Huurders van *Volkshuisvesting* betaalden in 2000 gemiddeld 64,3% van de maximaal redelijke huurprijs. Landelijk was 80% gangbaar.⁶⁶⁵

Een van de speerpunten van *Volkshuisvesting* was, zoals we zagen, het faciliteren van projecten op het gebied van zorg en begeleid wonen. Zorg voor gehandicapten, voor dak- en thuislozen, voor veilig onderdak, hospices voor terminaal zieken. De stichting liep daarmee jaren voor op de

door staatssecretaris Johan Remkes in 2001 als zesde prestatieveld in de BBSH opgenomen taak voor 'wonen en zorg'. In algemene zin was ook *In* zich goed bewust van zijn sociale taak. In het *Convenant Wijkvernieuwing* van de corporaties *Nijestee*, *De Huismeesters*, *Hoogkerk* en *In* met de gemeente Groningen was ook een sociaal plan huurders opgenomen. Dit plan regelde de positie, procedures, rechten en regelingen met betrekking tot bijvoorbeeld verhuisservice, herhuisvesting en informatievoorziening. Of dit sociale plan werd nageleefd en hoe het werd ervaren door de huurders lieten de corporaties ook testen. Bij de presentatie in 2001 van de resultaten bleek dat de bewoners op de juist genoemde gebieden over het algemeen best tevreden waren, maar niet over het wijkbeheer. Vooral ouderen klaagden over een gevoel van onveiligheid in en om de leeggekomen woningen.⁶⁶⁶ Toch lijkt dit, gelet op het aantal werkelijke meldingen van overlast, vooral een gevoel te zijn geweest. Tabel 33 toont het aantal meldingen van overlast per soort. Bijna alle gemelde vormen van overlast liepen duidelijk terug tussen 2000 en 2001 omdat *In* de bestrijding van overlast tot een van de speerpunten maakte.

Tabel 33

Meldingen van overlast bij *In*

Overlast	2001	2000
geluidsoverlast	141	200
ruzie/wangedrag	47	99
onveiligheid woonomgeving	13	41
vervuiling/verloedering	90	131
leegstand	12	12
drugshandel/-gebruik	46	61
huisdieren	17	17
overspannen bewoners	28	32
erfafscheiding	1	0
overig	85	108
totaal	480	701

Bron: *Jaarverslag 2001 In*, 34

Uiteraard heeft het ervaren van overlast een duidelijke invloed op de perceptie van leefbaarheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert sinds 1998 de *Leefbaarometer*⁶⁶⁷, om de leefbaarheid van steden en later ook wijken in Nederland te meten. Indicatoren zijn onder meer aard en leeftijd van de woningen in een buurt, samenstelling van de diverse bewonersgroepen, mutatiegraad, voorzieningen, veiligheid

en omgeving. Voor de stad Groningen in zijn geheel geldt dat de leefbaarheidssituatie over de jaren 1998 tot 2010 varieert van matig positief tot positief.

Tabel 34

Leefbaarheidssituatie van de stad Groningen

Groningen			
1998	matig positief	2008	positief
2002	positief	2010	positief
2006	matig positief		

Bron: Leefbaarometer Ministerie van Binnenlandse Zaken (www.leefbaarometer.nl)

Kijken we op buurtniveau (pas beschikbaar sinds 2002)⁶⁶⁸ dan zien we dat in 2002 de volgende wijken als 'zwak' werden gelabeld: De Hoogte (2012: nog steeds zwak), Indische buurt (2012: ruim voldoende), Bloemenbuurt (2012: voldoende), Vinkhuizen (2012: voldoende), Paddepoel-Zuid (2012: ruim voldoende), Beijum-Oost (2012: nog steeds zwak) en Lewenborg-Zuid (2012: voldoende). Aan de hand van de honderd gemeten indicatoren kan worden geconcludeerd dat de leefbaarheidssituatie in de zwakke wijken tussen 2002 en 2012 aanmerkelijk verbeterde.⁶⁶⁹

In 2002 vertrok directeur-bestuurder Louwris Kroon bij het bereiken van de leeftijd voor prepensioen. De Raad van Toezicht benoemde als zijn opvolger Yvonne Geerdink. Als lid van het managementteam van KAW-architecten Groningen was zij al sinds de jaren 80 betrokken geweest bij sociale woningbouw en het maken van wijkontwikkelingsplannen. Wat zij het eigene van een corporatie als *In* vond drukte ze zo uit: "Groningen is stad genoeg om er als corporatie veel te kunnen, en je zit ver genoeg van Den Haag om niet voortdurend last te hebben van mensen die denken dat ze weten hoe Nederland in elkaar zit".⁶⁷⁰ Het jaar werd getekend door een omslag van ruimte naar krapte op de woningmarkt, ook voor studentenkamers. Was er in voorgaande jaren veel gesloopt, in 2002 brak een periode aan van veel bouwen in het kader van de wijkvernieuwing. Gebouwd en gerenoveerd werd er in Paddepoel-Zuid, de West-Indische buurt en op 'Het Eiland' (Sumatralaan, Javalaan, Biltonstraat en omgeving).⁶⁷¹ Om de leefbaarheid in de wijken te waarborgen breidde *In* het aantal buurtbeheerders uit tot elf. In grotere flats was vaak ook nog een huismeester aanwezig. Ook de woonconsulenten waren belangrijk voor het contact tussen huurders en de corporatie. Samen met deze consulenten en beheerders stelde *In* vanaf 2002 buurtplannen op waarin werd vastgelegd hoe het beheer

666

Jaarverslag 2001, 33.

667

Zelf schrijft het ministerie: De Leefbaarometer geeft informatie over de leefbaarheid in alle buurten en wijken, waarbij leefbaarheid is gedefinieerd als de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld. Om leefbaarheid in beeld te brengen wordt gebruik gemaakt van 100 indicatoren: www.leefbaarometer.nl/page/indicatoren (geraadpleegd december 2017).

668

Momenteel zijn wijkgegevens beschikbaar voor 2002, 2008, 2012, 2014 en 2016.

669

www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Buurt&gemeente=GM0014 (geraadpleegd januari 2018).

670

Interview Geerdink.

671

Binnen ben je thuis, Jaarverslag 2002 In, 13. Archief Lefier Groningen.



Yvonne Geerdink, oud directeur-bestuurder van Lefier Groningen

van de wijk moest worden geregeld. Tussen gemeente en de Groninger corporaties werd het eerdere Convenant over de wijkvernieuwing in 2002 herbevestigd in het *Lokaal Akkoord* met afspraken over de onderlinge taakverdeling. Er zouden, zo luiden de afspraken, tot 2010 jaarlijks 1.350 nieuwe woningen worden gebouwd waarvan 200 sociale huurwoningen.⁶⁷²

Het bouwen van woningen leek in 2003 door de economische recessie te worden gefrustreerd. Er werden minder woningen verkocht. Om te voorkomen dat de wijkvernieuwing daardoor vertraging zou oplopen namen directie en Raad van Toezicht van *In* een in principe risicovol besluit. Bij enkele projecten met koopwoningen in Paddepoel en de West-Indische buurt zou al worden begonnen met de bouw als 50% van het betreffende project was verkocht.⁶⁷³ Ook nam *In* een al langer braakliggend terrein aan de Soendastraat terug van een marktpartij die daar aanvankelijk duurere koopwoningen zou gaan bouwen maar er vanaf had gezien bij te geringe belangstelling. Dus besloot *In* om dan zelf maar luxe appartementen voor de vrije sector op die plaats te gaan bouwen. Verder besloot *In* om collega corporatie Nijstee op hun verzoek bij te willen staan bij de wijkvernieuwing in Lewenborg.

Lewenborg was door minister van vrom Sybilla Dekker aangewezen als een van de 56 'prioriteitswijken' in Nederland.⁶⁷⁴ Lewenborg was een wijk waarin een groot deel van de sociale huurwoningen voor gezinnen stonden. De nieuwe plannen voorzagen vooral in het bouwen van appartementen voor ouderen uit Lewenborg in en rond het centrum van de wijk. Dit zou doorstroming op gang brengen en diversiteit creëren. Over 2002 en 2003 had *In* tweede jaren op rij een negatief jaarresultaat van 606, respectievelijk 979 ton in euro's. Onafhankelijk onderzoek van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, waar *In* om had gevraagd, concludeerde echter dat de vermogenspositie voldoende was om de voorgenomen wijkvernieuwing uit te voeren.

In 2004 en 2005 begon het blikveld van *In* zich ruimer te richten dan alleen op de stad Groningen. Woningcorporaties in het noorden gingen samen nadenken over het regiovisiegebied Groningen-Drenthe. En dat deden ze heel eigenwijs. Op afstand van Den Haag namen ze daarin zelf de regie.⁶⁷⁵ Verder sloten 49 corporaties uit Friesland, Groningen, Drenthe en de kop van Overijssel in april 2005 het zogenaamde 'Convenant van het Noorden' onder voorzitterschap van Jan Hulsegge van *Wooncom* Emmen. Dit convenant ontstond vanuit de gedachte te laten zien dat de corporaties in het Noorden anders waren dan het landelijke beeld dat over de corporaties ging ontstaan. Dat de corporaties in het Noorden wél

672

Jaarverslag In 2005, 3.

673

Woonomgeving, Jaarverslag 2003 In, Archief Lefier Groningen, 9 en 17. Archief Lefier Groningen.

674

Jaarverslag 2003, 21-22.

675

Interview Geerdink.



Voermanhaven, Paddepoel-Zuidwest, Groningen

676

Interview Ton Selten, directeur-bestuurder van Wooncom Emmen, februari 2018.

677

Jaarverslag In 2005, 4.

leverden. Jaarlijks werd transparantie geboden over de voorgenomen investeringen (in aantallen van nieuwbouw, sloop, verbetering). En daar werd vervolgens jaarlijks verantwoording over afgelegd aan de publieke opinie en het politiek bestuur in het Noorden (de provincies) en de Rijksoverheid. Jaarlijks werden de geplande en door de overheden als juist geaccordeerde productiecijfers gehaald.⁶⁷⁶ *In* fungeerde als een van de aanjagers vanuit de gedachte dat een sterke regio goed was voor een sterke stad. En het gezamenlijk aanpakken van de opgaven zou het mogelijk maken om te 'verdienen waar het kan en uit te geven waar het moet'.⁶⁷⁷

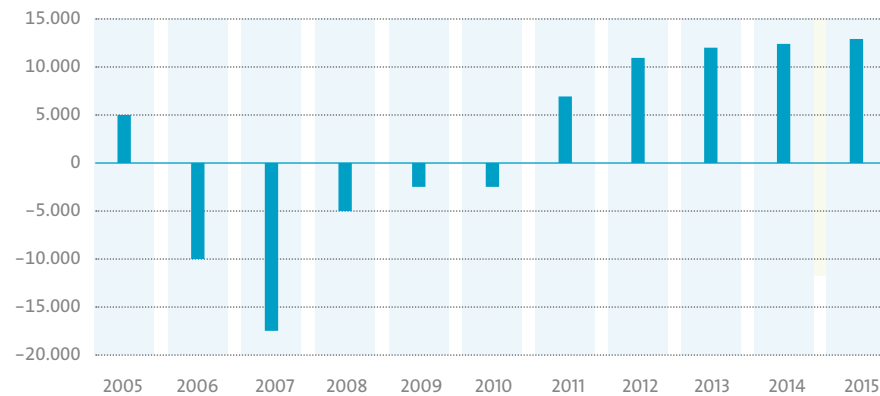
Een geslaagd project op het gebied van de wijkvernieuwing was Paddepoel-Zuidwest, een wijk met een eentonige jaren-zestig opbouw met relatief veel mensen met lage inkomens. Drager van het wijkvernieuwingsplan was het Reitdiep, dat de Paddepoel met de binnenstad van Groningen en met het open landschap verbindt. Aan een verbrede groenstrook langs het Reitdiep werden nieuwe woningen gebouwd. Dwars op het Reitdiep werd een woonhof met 44 koopwoningen geplaatst rond een insteekhaven als focus van de vernieuwing van de buurt. In zijn geheel knapte de wijk op, ook door

renovatie van bestaande woningen. Behalve dat het een frisse groene wijk opleverde was ook nog eens het neveneffect dat de bewoners zich veel zorgzamer toonden voor hun woonomgeving. Dat uitte zich in minder zwerfvuil en goed onderhouden tuinen.

Een project dat, in samenwerking met de gemeente, ook goed liep was 'Wonen boven winkels'. Te beginnen op het A-Kerkhof en de Gelkingestraat waar leegstaande etages boven winkelpanden werden verbouwd tot woonruimte voor één- en tweepersoonshuishoudens.⁶⁷⁸ Na twee moeilijke jaren behaalde *In* over de jaren 2004 en 2005 weer een positief jaarresultaat. De prognose voor de nabije toekomst was echter niet al te positief. De verwachting was dat crisis en de recessie zouden aanhouden en de resultaten nog een aantal jaren zouden drukken. De ambitie bleef echter in overeenstemming met het Lokaal Akkoord om tot 2017 jaarlijks 400 nieuwe woningen en kamers te bouwen, zowel in de koop- als in de huursector.

Figuur 9

Prognose ontwikkeling jaarresultaat *In* x 1000 euro.



Bron: Jaarverslag *In* 2005, 30.

In 2006 toonde *In* haar jaarlijkse bouwambitie met de aangekondigde start van de bouw van 416 nieuwe wooneenheden.⁶⁷⁹ Maar allerlei hobbels voorkwamen wel dat er ook werkelijk nieuwbouw van sociale huurwoningen kon worden gepleegd in 2007.⁶⁸⁰ Wel haalde de corporatie in tegenspraak met de eigen prognoses een positief jaarresultaat. Dit was mee ook te danken aan het wél realiseren van de bouw van koopwoningen, bijvoorbeeld in het ambitieuze project *Kop van Oost*



Kop van Oost, Sontweg, Groningen

door de architectenbureaus Zecc en Mecaano. Dit complex bevatte 186 appartementen verdeeld over twee torens en 25 kadewoningen aan de waterkant (Eemskanaal). Bovenop de 17 verdiepingen tellende torens (genaamd 'Londen' en 'Hamburg') werden penthouses gebouwd. Op het binnenterrein lagen een tennisbaan, een speeltuin en tuinkassen. Op de begane grond werd onder andere een restaurant gevestigd. Het complex werd in 2009 opgeleverd. In de jaarlijks voorgenomen 400 wooneenheden zaten ook telkens 75 voor huisvesting voor studenten. In Groningen woonden ondertussen circa 22.500 van de 41.000 studenten op kamers in de stad. *In* huisvestte studenten in een van de ruim 3.000 wooneenheden voor studenten die zij in haar bezit had. Een groot deel daarvan bevond zich in grote studentenflats met gemeenschappelijke voorzieningen. Er was krapte ontstaan op de markt voor studenten-huisvesting vooral ook door het groeiende aantal buitenlandse studenten. Hun aantal bedroeg in 2006 al ruim 6.000.⁶⁸¹

Toegelaten als N.V. *Volkshuisvesting* in augustus 1908 vierde *In* in 2007 haar 100-jarig jubileum als woningcorporatie. Een van de toekomstbepalende zaken van dat jaar waren de besprekingen met

681
Jaarverslag *In* 2007, 29-30.

678
De Nijl Architecten, *Stedenbouwkundig plan Paddepoel*, (Rotterdam, 1999) en Jaarverslag *In* 2005, 9.
679
Vertrouwen in de buurt, Jaarverslag *In* 2006, 4. Archief Lefier Groningen. 680
Jaarverslag *In* 2007, 67.

de corporaties *Wooncom* uit Emmen/Stadskanaal en *Volksbelang* uit Hoogezand om de mogelijkheden van een fusie te onderzoeken. De eerste verkenningen dateerden overigens al van een aantal jaren eerder. De directeuren van de drie corporaties kwamen elkaar regelmatig tegen in de overlegvormen die tussen de (noordelijke) corporaties waren ontstaan. Zo zaten Yvonne Geerdink en Ton Selten (Emmen) samen in de ledenraad van Aedes. Beide waren ze ook actief in het samenwerkingsverband van corporaties uit Groningen en Drenthe en in het 'Convenant van het Noorden', evenals uiteraard Henk van der Meer uit Stadskanaal (dat ondertussen was gefuseerd met *Wooncom* uit Emmen) en Pim de Bruyne uit Hoogezand. Op enig moment werd toen, naar Yvonne Geerdink zich herinnert, geopperd om eens te gaan praten met zijn drieën: *In*, *Wooncom* en *Volksbelang*. Zij zag het belang van *In* hierbij als volgt: 'Groningen had meer visie en organisatievermogen dan dat we opdrachten hadden. En we hadden meer opgaven dan we ons financieel konden permitteren. Visie, organisatievermogen, opgaven, ambitie en financiën waren aanwezig onder het viertal dat in gesprek was, maar ze waren niet evenredig verdeeld over de corporaties en hun werkgebied.'⁶⁸² In maart 2008 werd een intentieovereenkomst getekend om te komen tot een werkelijke fusie. Later dat jaar volgde het definitieve fusievoorstel dat voorgelegd werd aan de minister van vrom.⁶⁸³ Overigens waren de fusiebesprekingen ook onderwerp van gesprek geweest in het reguliere overleg tussen *In* en de *Bewonersraad*. In de *Bewonersraad* hadden afgevaardigden zitting van bewonerscommissies uit de wijken. De contacten tussen *In* en de *Bewonersraad* verliepen niet altijd soepel in het verleden. Vandaar dat de raad werd bijgestaan door een externe, onafhankelijke voorzitter en een coach van de Woonbond. De studenten-bewoners hadden voor hun reguliere huurders-verhuurders afstemming als belangenbehartiger al sinds jaar en dag *Grobos*, het Groninger Bewonersoverleg Studenten-huisvesting.⁶⁸⁴ Van de huurdersverenigingen was instemming vereist bij wijziging van de organisatievorm, en dus ook bij een fusie.

Voor 2008 lag een aantal uitdagingen klaar waarvan de financiële consequenties nog niet geheel konden worden voorzien. Over de financiering van de 'prachtwijken' werd nog onderhandeld tussen het kabinet en Aedes. Wouter Bos had al gedreigd om eventueel, als er niet op basis van vrijwilligheid door de corporaties financiering voor deze plannen kwam, het corporatievermogen zelf te belasten. Hoe de *Vogelaarheffing* zou uitpakken was onduidelijk. En ook de effecten van de integrale belastingplicht voor de vennootschapsbelasting die in 2008 werd ingevoerd waren blijkens het jaarverslag 2007 nog niet geheel

682
Interview Geerdink.

683
Jaarverslag In 2007, 10.

684
Jaarverslag In 2007, 40.



Tasmantoren (oorspronkelijk Waterknoop) in aanbouw, Regattaweg, Groningen

685
Jaarverslag In 2007, 51.
686
Jaarverslag In 2008, 6.

helder. De verwachting was wel dat door het geld dat het ministerie onttrok aan de kassen van de corporaties de investeringsruimte van *In* negatief zou worden beïnvloed.

In ontving overigens ook positiever nieuws van datzelfde ministerie. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting adviseerde de minister jaarlijks over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitgaven van een corporatie en de financiële positie. In de beoordelingsbrief van de minister over 2007 noemde zij *In* 'koploper in het ontwikkelen en uitvoeren van nieuwe ideeën ten behoeve van het verbeteren van de leefbaarheid'. Wel had de minister kritiek op het niet halen van de doelstellingen voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen in 2007.⁶⁸⁵ Die kritiek kon ze overigens in 2008 herhalen, ook toen leverde *In* slechts 5 nieuwe sociale wooneenheden op. Ondertussen was in 2008 wel weer een ambitieus project gestart, de Tasmantoren (oorspronkelijk Waterknoop), dubbele woontorens met brugverbinding. Het gebouw had 221 koopappartementen, een zwembad en fitnessruimtes, diverse bedrijfsruimtes op de begane grond en een fraaie tuin.⁶⁸⁶

In was een corporatie met een hoog ambitieniveau en een heleboel plannen. Toen de kredietcrisis in 2008 de markt voor koopwoningen deed instorten was *In* druk bezig met twee grote, ambitieuze plannen van in totaal 442 luxe koopappartementen. *In* probeerde op verschillende manieren toch een deel van de woningen bewoond te krijgen. Zo bood ze woningen aan met Koopgarant (kopen met korting en terugkoopgarantie) of met de mogelijkheid om eerst te huren en dan later te kopen. Aan het einde van het jaar was het jaarresultaat, evenals in 2007, toch weer positief en bedroeg € 13,8 miljoen.⁶⁸⁷

In de loop van 2008 hadden bewonersorganisaties, ondernemingsraden, Raden van Commissarissen en ook de minister hun toestemming gehecht aan de fusie tussen *In*, *Wooncom* en *Volksbelang*. Per 1 januari 2009 gingen de drie samen verder onder de naam *Lefier*. De fusie vond plaats op een moment dat de crisis echt op zijn dieptepunt was. Het motto was 'Op-gave lokaal, vermogen centraal'. De drie fusiepartners vormden één corporatie maar met drie woonbedrijven: Lefier Hoogezand/Stadskanaal, Lefier Stad Groningen en Lefier Zuidoost Drenthe. Dat was ook de voorwaarde die de bewonersorganisaties hadden gesteld.⁶⁸⁸ Op het grote schaalniveau werden opgaven, ambitie, visie en geld samengebracht om dit goed te kunnen verdelen. Maar voor het werk van de corporatie in zijn eigen werkomgeving moet die corporatie eigenlijk klein zijn, dichtbij blijven.⁶⁸⁹

5.2.2 Hoogezand-Sappemeer 1990 - 2009

5.2.2.1 Een tachtigjarige

In 1991 vierde *Volksbelang* haar tachtigjarig bestaan. Directeur Pim de Bruijne sprak ter gelegenheid hiervan in een jubileumuitgave van het tijdschrift *Volksbelangrijk* over de toekomst van de woningcorporaties in Nederland en *Volksbelang* in het bijzonder.⁶⁹⁰ Alles natuurlijk in het licht van de plannen van staatssecretaris Heerma. De Bruijne stelde dat het de primaire taak van woningcorporaties bleef om mensen met een kleine beurs te helpen aan een goede woning. En vooral ook een betaalbare woning. Andere activiteiten wilde hij bij voorkeur aan de markt laten. De primaire taak bleek al moeilijk genoeg om uit te voeren in Hoogezand-Sappemeer.

In de gemeente waren ondertussen voldoende woningen gebouwd. Er stonden zelfs aardig wat woningen leeg. Over 1991 meldde de corporatie een leegstandsverlies van bijna een miljoen gulden. Negentig procent van die leegstand deed zich voor in de wijk Woldwijck.⁶⁹¹ Toch had de gemeente tegelijk een lijst met 1100 woningzoekenden. Maar bijna al die mensen zochten een woning met een lage huur. En daar waren er niet



Hoogezand, Reconstructie van Woldwijck Midden

genoeg van. De vraag sloot niet aan op het aanbod. De prognose was in 1990 dat er in 1993 een overschot van ruim 600 woningen zou zijn. In de algemene beschouwing van het jaarverslag over boekjaar 1990 werd de veranderde situatie met marktwerking voor de woningcorporaties belicht. De conclusie was dat *Volksbelang* de indruk had dat de voorstellen sterk gebaseerd waren op de situatie in het welvarender westen van het land. En daar zag de woningmarkt er dus anders uit dan in de regio Oost- en Midden-Groningen.⁶⁹² Daarom ontwikkelde *Volksbelang* in samenwerking met collega corporatie Talma plannen om een oplossing voor de specifieke problemen te gaan bieden. In de buurt Woldwijck werd grondig gerenoveerd om de buurt aantrekkelijker te maken om te wonen. Het rijk schreef voor dat de huurders een deel van de verhoogde boekwaarde plus de verbeterkosten zouden moeten betalen. En dat was precies tegengesteld aan wat Hoogezand-Sappemeer nodig had. Vandaar dat *Volksbelang* het ministerie voorstelde om de wijkverbeteringen ten laste te mogen brengen van de algemene bedrijfsreserve en dispensatie te verlenen voor huurverhogingen in Woldwijck. Er werd ook op andere manieren geprobeerd om de huren laag te houden. Zo werd onderzocht of er in Woldwijck geen woningen gesplitst konden gaan worden tot een soort duplex-wo-

687
Jaarverslag *In* 2008, 8 en 41.
688
Interview Albert Boiten, bestuurslid huurdersvereniging De Koepel Stadskanaal, juni 2017.
689
Interview Geerdink.
690
Edzes, M. en R. Koppejan, '80 Jaar *Volksbelang* 1911-1991 Sociale woningbouw in Hoogezand-Sappemeer', *Volksbelangrijk*, 10e jaargang nr. 2, (Hoogezand, 1991), 18.
691
Stichting Woningstichting *Volksbelang, Beredeneerd Verslag over het boekjaar 1991*, 2. Archief Lefier Hoogezand.

692
Stichting Woningstichting *Volksbelang, Beredeneerd Verslag over het boekjaar 1990*, 2. Archief Lefier Hoogezand.

ning met lage huur. Dat bleek technisch trouwens te ingewikkeld. Woldwijkstraat werd pas in de jaren 70 gebouwd en al in de jaren 90 als voorbeeldproject op een congres in Rotterdam aangehaald als een wijk die zo snel al helemaal op de schop ging. Daarin liep Hoogezand landelijk voorop.⁶⁹³

Het plan Woldwijkstraat voorzag in een pakket van maatregelen om de problemen met verregaande achteruitgang in de wijk aan te pakken. Een deel van de duurder huurwoningen en 40% van de goedkopere werd verkocht. Eerder was in Hoogezand namelijk al gebleken dat een mix van huurwoningen en eigenwoningbezit een gunstige invloed had op de sociale stabiliteit in een wijk. Het stratenplan werd aangepast, de aankleding van de wijk werd verbeterd, er werden (tussen)woningen gesloopt en twee-onder-een-kap woningen met garages gerealiseerd. Het mogen slopen van woningen die zo recent als in 1972 waren gebouwd kostte toenmalig directeur Pim de Bruijne veel overredingskracht. Niet alleen bij zijn eigen bestuur, maar ook op het ministerie vond men het idee aanvankelijk ongehoord. Er werden zelfs Kamervragen over gesteld.⁶⁹⁴

Volksbelang leed uiteindelijk op de herstructurering van Woldwijkstraat een verlies van ongeveer 6 miljoen gulden. Maar het had volgens het jaarverslag over 1990 een positief effect op de leefbaarheid, mee ook door de gegroeide betrokkenheid van de bewoners.⁶⁹⁵

Ook in de statutair vastgelegde huurdersparticipatie hadden corporatie en bewoners een middel om wederzijdse betrokkenheid uit te bouwen. De invloed van huurders op het beleid van *Volksbelang* had de vorm van een Huurdersraad. Maar onder invloed van de 'operatie Heerma' veranderde de verhouding tussen bestuur en Huurdersraad. Vooruitlopend op regelgeving zag de Huurdersraad in 1992 af van het nog benoemen van een lid in het bestuur. Onder begeleiding van de Woonbond werd een weg van interne naar externe democratisering ingeslagen. De Huurdersraad koos daarvoor een stichtingsvorm. *Volksbelang* droeg per verhuurde eenheid f 10,- op jaarbasis bij waardoor het budget van de Huurdersraad f 45.000,- bedroeg.⁶⁹⁶

Volksbelang had begin jaren negentig een viertal wijken aangewezen als speerpunt voor wijkverbeteringsprojecten. In Woldwijkstraat betrof de herstructurering het eigen woningbezit. In de overige speerpuntwijken, Spoorstraat-Kieldiep (met bijna uitsluitend portieketageflats), Foxhol en Gorecht-West werden ook andere dan eigen woningen onderdeel van de plannen. Dit waren woningen die aansloten op bezit van *Volksbelang* en door hun uitstraling een negatieve invloed op het eigen bezit hadden. Zo werden in de Huygens- en Reviusstraat in het kader van

693 Interview Roelf de Jonge, Jan Kroeze en Hendrik Watermulder, Lefier Hoogezand, april 2017.
694 Interview oud-directeur/bestuurder Volksbelang Pim de Bruijne, mei 2017.
695 Jaarverslag 1990, 4.
696 Stichting Woningstichting Volksbelang, *Beredeneerd Verslag over het boekjaar 1992*, 3. Archief Lefier Hoogezand.



Hoogezand, Nieuwbouw in de wijk Spoorstraat-Kieldiep



Abbeyfieldhuis 'Stadwijk', Sappemeer. Woongemeenschap voor alleenstaande ouderen

het plan Spoorstraat-Kieldiep 54 woningen aangekocht en aansluitend gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw. Voor een deel konden aankopen als deze mee worden gefinancierd via de gemeente uit het stadsvernieuwingsfonds.

Ook andersoortige aankopen van onroerend goed werden gebruikt als instrument voor de wijkverbeteringsprojecten. Zo werd op verzoek van de gemeente het oude schoolgebouw van de Buurmaschool aan de Spoorstraat aangekocht en ingericht als recreatief centrum voor Turkse en Javaneze wijkbewoners.⁶⁹⁷

Al deze maatregelen leidden ook daadwerkelijk tot succes. Over 1995 kon worden geconstateerd dat de aanpak van met name Woldwijkstraat had geleid tot eliminatie van leegstand. En ook het aantal mensen dat wilde verhuizen uit de buurt was gedaald van 20% in 1990 tot 14,8% in 1996. *Volksbelang* ging de nieuwe periode van de verzelfstandiging in met een bestuursstructuur naar het 'Angelsaksische model' van collectieve verantwoordelijkheid. Er werd gekozen voor een Raad van Bestuur van 5 personen, waarvan één de directeur/bestuurder was. Taak van de Raad van Bestuur was beleidsvorming, van de directeur/bestuurder

697 Stichting Woningstichting Volksbelang, *Jaarrapportage 1996*, 4. Archief Lefier Hoogezand.

beleidsvoorbereiding en uitvoering geven aan het beleid. Het toezicht op de Raad werd uitgevoerd door een driehoofdige Raad van Toezicht, benoemd door respectievelijk de Huurdersraad, de Ondernemingsraad en de Raad van Bestuur.⁶⁹⁸

Het merendeel van de ingeschreven woningzoekenden in Hoogezand-Sappemeer vormden in 1994 onveranderd een- en tweepersoonshuishoudens van zowel jongeren (44% van de aanvragers was jonger dan 30) als ouderen (28% was ouder dan 50). Inkomens beneden de f 13.500 waren met 71% veruit de grootste groep.⁶⁹⁹ Een bijzonder project voor ouderen was het Abbeyfieldhuis aan de Noorderstraat in Sappemeer. In een monumentaal pand met een nieuwbouwannex werd een kleinschalige woonvorm gerealiseerd voor alleenstaande ouderen met een beperkt inkomen. Het complex werd in 1996 geopend door staatssecretaris Erica Terpstra van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Haar huurders ging *Volksbelang* vanaf 1994 bedienen vanuit een nieuwbouw aan de Beukenlaan. Een jaartje eerder dan *Volkshuisvesting* in Groningen richtte *Volksbelang* in zijn nieuwe vestiging een 'woonwinkel' in voor huurders. In die woonwinkel was een geautomatiseerd Woning Informatiesysteem (WIS) operationeel waarmee woningzoekenden uitgebreid geïnformeerd konden worden over beschikbare woningen. Het systeem draaide als eerste kantoor in Nederland in Hoogezand-Sappemeer, dat fungeerde als een pilotproject voor Nationaal Computer Centrum Woningcorporaties.⁷⁰⁰ De corporatie moest zich inspannen op de wat zij noemde 'ontspannen woningmarkt in deze regio' om klanten aan zich te binden.⁷⁰¹ Buiten goede service naar de huurders en goede verhoudingen tussen huurders en verhuurder dacht *Volksbelang* dat vooral het doorgaan met de herstructurering dit kon realiseren. Het 'Voorraadplan 1997 - 2006' voorzag in de verkoop van circa 600 huurwoningen en de sloop van eenzelfde aantal.⁷⁰²

Na overleg met de Ondernemingsraad werd een inkrimping van de organisatie aangekondigd in de nota 'Krimpscenario 1999 - 2007'. Het woningbezit van *Volksbelang* was teruggelopen van 4.442 woningen in 1990 naar 3.598 in 1999. De bedrijfskosten liepen evenwel op. Om die discrepantie op te heffen was er een reductie van het aantal werknemers nodig. De verwachting was dat dit zonder gedwongen ontslagen zou kunnen gebeuren. Tegelijk vroeg de Raad van Bestuur de directeur/ bestuurder uit te kijken naar samenwerkingsverbanden met corporaties in de regio "waarbij fusie niet hoeft te worden uitgesloten".⁷⁰³ De herstructurerings van de naoorlogse wijken die *Volksbelang* in de jaren

90 had uitgevoerd hadden veel geld gekost. Er werd heel veel gesloopt, er werd ook heel veel nieuw gebouwd, praktisch allemaal onder de huursubsidiegrens. Dus voor de primaire doelgroep. "[...] niet dat wij risicovol gingen opereren, maar het was zeker zo dat wij een stevige investering moesten doen om huizen beneden de huursubsidiegrens te realiseren". Maar in 1998/99 werd duidelijk dat *Volksbelang* ongeveer aan de grens zat "[...] en wij wisten wat er nog aankwam. En dat was Gorecht-West. Dat was waar zich de sociale problematiek begon te concentreren". Het opstellen van een grootschalig plan leidde tot de conclusie "[...] en dat kunnen wij niet betalen".⁷⁰⁴

5.2.2.2 Een nieuw millennium

Volksbelang begon het nieuwe millennium voortvarend. Er werden in 2000 212 woningen gesloopt, 59 in het Margrietpark en 153 in het Noorderpark. Daarnaast werden dat jaar 61 woningen verkocht in Boswijk, Margrietpark en Noorderpark. Nieuw opgeleverd werden er 5, terwijl er nog 12 in aanbouw waren. Onderdeel van het project van de 5 opgeleverde woningen in het Compagniesterpark waren ook een kinderdagverblijf en 12 eenheden voor verstandelijk gehandicapten. Dit laatste project werd in zijn geheel verhuurd en er werd ongeveer 650.000 gulden als 'onrendabele top' op afgeboekt. *Volksbelang* nam haar doelstelling om ook te bouwen voor specifieke doelgroepen serieus. Per saldo liep het woningbezit dus terug met zo'n 270 verhuureenheden. Daar stond tegenover dat er 250 woningen in ontwikkeling stonden, waarvan 170 huurwoningen en 80 koopwoningen.⁷⁰⁵

In 2000 waren ook de eerste resultaten van de fusiebesprekingen met collega corporaties in Oost-Groningen te zien. De voornaamste reden om deze gesprekken aan te gaan was om door schaalvergroting na fusie de kwetsbaarheid in de toekomst te bestrijden. Met Acantus, Oosterkim en woningstichting Delfzijl werd in september 2000 een intentieverklaring tot fusie ondertekend. Maar al een half jaar later, in maart 2001, besloot de Raad van Bestuur de fusiebesprekingen te beëindigen vanwege "[...] niet overbrugbare verschillen in opvatting over het te voeren beleid."⁷⁰⁶ "*Volksbelang* zat veel meer op de toer van leefbaarheid en welzijn dan met name Acantus in die tijd".⁷⁰⁷

En dus besloot *Volksbelang* dan maar door te gaan in zijn eentje met wat wijzigingen in de organisatiestructuur. Een daarvan was dat de bestuursstructuur werd gewijzigd naar een directeur-bestuurder met een Raad van Commissarissen.⁷⁰⁸ In overleg met gemeente, bewonersvertegenwoordigers en maatschappelijke instellingen werd

698
Jaarrapportage 1993, 25.
699
Stichting Woningstichting
Volksbelang, *Jaarrapportage* 1994, 8. Archief Lefier
Hoogezand.
700
Jaarrapportage 1994, hoofdstuk 2, 1.
701
Jaarrapportage 1996, 4.
702
Stichting Woningstichting
Volksbelang, *Jaarrapportage* 1997, 5 - 6. Archief Lefier
Hoogezand.
703
Stichting Woningstichting
Volksbelang, *Jaarrapportage* 1999, Hoofdstuk 2, 1 - 2.
Archief Lefier Hoogezand.

704
Interview Pim de Bruijne.
705
Stichting Woningstichting
Volksbelang, *Jaarrapportage* 2000, 2. Archief Lefier
Hoogezand.
706
Jaarrapportage 2000, 2.
707
Interview Pim de Bruijne.
708
Stichting Woningstichting
Volksbelang, *Jaarrapportage* 2001, hoofdstuk 2, 3. Archief
Lefier Hoogezand.



Wijkcentrum Vredekerk,
Hoogezand-Sappemeer

ondertussen gewerkt aan de wijkvisie voor dat grote project dat er nog aan zat te komen: Gorecht-West, een multiculturele wijk, waar *Volksbelang* zo'n 600 eengezinswoningen exploiteerde.⁷⁰⁹

In 2004 ging de uitvoering van de opgestelde wijkvisie Gorecht en Woldwijck van start. Voor een bedrag van iets meer dan een half miljoen euro werd via de gemeente de Vredekerk gekocht.⁷¹⁰ Het gebouw zou worden ingericht als wijkontmoetingscentrum voor Gorecht-West waar zo iets voor de primaire doelgroep van *Volksbelang* niet bestond. Het was een voorbeeldproject waar menigeen uit de sector wel eens wilden komen kijken. "Dat heeft voor veel aanloop van diverse kanten gezorgd en ook vanuit het openbaar bestuur".⁷¹¹

Wijkcentrum Vredekerk was een typisch uitvloeisel van de wijkvisie waarbij *Volksbelang* zich ten doel stelde om leefbaarheid en welzijn in de wijken te vergroten. De herstructurering was eigenlijk ook voornamelijk een sociaal vernieuwingsproject. De fysieke ingrepen in de wijk dienden de sociale structuur van de wijk te ondersteunen en versterken. Bewonersinitiatieven tijdens de herstructurering van de wijk zouden in de Vredekerk een plek vinden, evenals de bewonerscommissies, de

Huurdersraad, de Voedselbank, re-integratie- en werkleerprojecten.⁷¹² In de kosterwoning bij de kerk kreeg een fulltime wijkbeheerder haar werkplek. Naast het sociale project Vredekerk kwam *Volksbelang* dat jaar ook met plannen voor een woonvorm met 25 eenheden en gemeenschappelijke voorzieningen voor Surinaams-Javaanse ouderen. Verder een project in Margrietpark met 24 wooneenheden voor gehandicapten en 24 eenheden voor ouderen. In Noorderpark werd een complex gepland met 53 eenheden begeleid wonen met gemeenschappelijke voorzieningen en tevens een woonzorgcentrum met 60 eenheden met (buurt)voorzieningen.⁷¹³

Bij de verkoop van het jaarlijkse contingent huurwoningen maakte *Volksbelang* overigens onderscheid tussen zittende huurders die hun eigen huurwoning wilden kopen en overige, geïnteresseerde particulieren. Zittende huurders konden, afhankelijk van hun financieringsmogelijkheden en inkomenssituatie een korting krijgen van 30% op de getaxeerde waarde van de woning. Voorwaarde was dan wel dat de corporatie bij doorverkoop binnen een afgesproken termijn zou delen in een eventuele winst.⁷¹⁴

In de jaarrapportage over 2006 wordt een wat sombere financiële meerjarenprojectie opgenomen met een dalend eigen vermogen en een verdubbeling van langlopende schulden. De investeringen in de fysieke en sociale herstructurering van de wijken zou zich doen voelen, zo was de verwachting. Daar kwam nog bij dat de ingevoerde heffing van vennootschapsbelasting door de rijkoverheid geacht werd zo'n 5 miljoen per jaar te gaan belopen.

Tabel 35

Verwachte ontwikkeling balansposten *Volksbelang*

x € 1.000	2006	2008	2011
Eigen Vermogen	19.770	17.846	13.161
Schulden op lange termijn	72.933	110.750	146.274

Bron: Stichting Woningstichting *Volksbelang*, Jaarrapportage 2006

Maar deze periode gaat *Volksbelang* in ieder geval tegemoet in de wetenschap dat zij door haar stakeholders werd gezien als een betrouwbare, actieve en innovatieve corporatie. De huurders vonden dat de corporatie uitstraalde dat zij zowel wonen als welzijn belangrijk vond. En 90% van de huurders zou *Volksbelang* aanraden aan andere woningzoekenden.⁷¹⁵

⁷⁰⁹ Stichting Woningstichting *Volksbelang*, Jaarrapportage 2005, hoofdstuk 1, 15. Archief Lefier Hoogezand.

⁷¹⁰ In 2016 werd het gebouw terug verkocht aan een kerkgenootschap (RTVNoord, 17 november 2016).

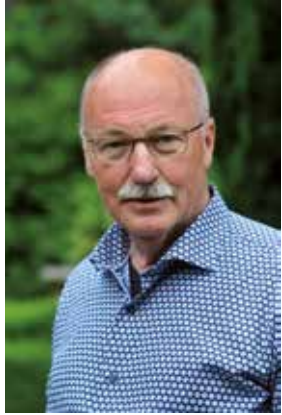
⁷¹¹ Interview Pim de Bruijne.

⁷¹² Stichting Woningstichting *Volksbelang*, Jaarrapportage 2004, hoofdstuk 2, 2 - 3. Archief Lefier Hoogezand.

⁷¹³ Jaarrapportage 2005, hoofdstuk 2, 3.

⁷¹⁴ Stichting Woningstichting *Volksbelang*, Jaarrapportage 2006, hoofdstuk 1, 2. Archief Lefier Hoogezand.

⁷¹⁵ Broersma, M., *Imago-onderzoek Volksbelang Wonen en Welzijn*, Hoogezand, augustus 2006. Archief Lefier Hoogezand.



Pim de Bruijne, oud
directeur Volksbelang

Na een paar jaren van beperkte nieuwbouw is het jaar 2007 met liefst 291 woningen in aanbouw een uitschieter naar boven. En zoals eigenlijk elk jaar werd er weer bij honderden woningen gewerkt aan kleine (dubbel glas, Hr-ketels) en grote (nieuwe keukens, nieuwe bijkeukens) verbeterprojecten. Tegen deze achtergrond van veel activiteiten, een grote sociale ambitie en een relatief wat krappere beurs dan in het verleden vonden nieuwe verkenningen plaats om door middel van schaalvergroting middelen en taken beter te kunnen spreiden. Op het moment dat dreigde dat de plannen voor de wijk Gorecht-West zouden kunnen gaan leiden tot een zeer ongewenste financiële positie “[...] ben ik gaan praten met mijn goede vriend Jan Hulsegge (van Wooncom Emmen) en heb ik gezegd ‘Jan, wij redden dit niet en jullie wel, jullie staan er goed voor, wij niet’”. Pim de Bruijne dacht in eerste instantie aan een of andere vorm van collegiale ondersteuning. Maar Jan Hulsegge suggereerde liever te willen onderzoeken of een fusie Emmen, Stadskanaal en Hoogezand-Sappemeer niet een betere optie was.

In De Bruijne's herinnering was het vervolgens Henk van der Meer van Wooncom die aangaf graag een setting te zien met ook een verwante corporatie in Groningen. De Bruijne stond als organisatiemodel voor de nieuwe fusiecorporatie een holding voor ogen met vier directeuren die ieder een mandaat voor hun eigen werkgebied kregen. Als gezamenlijke Raad van Bestuur zouden zij in collegiaal overleg beslissingen nemen over de grotere projecten en de toewijzing van middelen.⁷¹⁶ Met Wooncom en In deelde Volksbelang de visie over de plaats en de taak van een corporatie, namelijk “[...] een stevig lokaal verankerde maatschappelijke onderneming die werkt aan duurzaam goed wonen langs de ketens wonen, zorg, welzijn, leren, werken. Een corporatie waar de mens, de buurt, de wijk als vertrekpunt worden gekozen”.⁷¹⁷

Voordat de fusie op 1 januari 2009 definitief werd deed zich nog een niet voorziene ontwikkeling voor. Directeur-bestuurder Pim de Bruijne trad aan als Gedeputeerde van de provincie Groningen en nam per 1 april 2008 afscheid. Omdat dit midden in het fusieproces viel was haast geboden met het benoemen van een plaatsvervanger. Directeur-bestuurder ad interim werd de voorzitter van de Raad van Commissarissen van Volksbelang Bart Noordewier. Hij had een achtergrond als directeur van een corporatie in het noorden van het land. Noordewier leidde Volksbelang de laatste maanden voordat de fusie van kracht werd door de periode van de vorming van een nieuwe zevenhoofdige Raad van Commissarissen en benoeming van vier nieuwe directeur-bestuurders. Vanuit de Raad van Commissarissen van Volksbelang werd prof. dr. Henk

ter Bogt benoemd als lid van de Raad van Commissarissen van de nieuwe corporatie. De statutaire vestigingsplaats van de nieuwe corporatie werd Hoogezand. De zittende directeur-bestuurders hadden hun portefeuilles ter beschikking gesteld en zo de Raad de ruimte geboden om tot de samenstelling van een nieuw bestuur te komen. Ton Selten werd benoemd tot voorzitter van de Raad van Bestuur. Yvonne Geerdink werd benoemd tot lid van de Raad van Bestuur en verantwoordelijk voor Woonbedrijf Stad Groningen. Erwin Bel werd benoemd tot lid van de Raad van Bestuur en verantwoordelijk voor Woonbedrijf Zuidoost Drenthe. Henk van der Meer werd benoemd tot lid van de Raad van Bestuur en verantwoordelijk voor Woonbedrijf Hoogezand/Stadskanaal.⁷¹⁸

5.2.3 Borger 1990-1998

5.2.3.1 Wonen is meer dan een dak boven het hoofd

In oktober 1990 presenteerde de Stichting Borger Woningbouw (SBW) het beleidsplan ‘Wonen is meer dan een dak boven het hoofd’. Uiteraard was de aanleiding voor het verschijnen van dit plan de nota ‘Volkshuisvesting in de jaren negentig’ van staatssecretaris Heerma. SBW schetste in het beleidsplan wat haar nieuwe situatie zou zijn als sociale ondernemer in relatie tot de omgeving en partijen daarbinnen zoals de gemeente. Voor de onderlinge afstemming met de gemeente bepleitte het plan een afvaardiging van SBW in de Commissie Ruimtelijke Ordening van de gemeente Borger.⁷¹⁹

Voor de eigen woningmarkt constateerde SBW dat geen sprake meer was van woningnood. Woningzoekenden van de jaren negentig zochten eerder een meer passende woning. Hun aantal bedroeg zo’n driehonderd.⁷²⁰ SBW zag daarom haar taak veranderen in de zin dat ze ‘naar de markt’ zou moeten handelen waarbij de wensen van de ‘woonconsument’ leidend dienden te zijn. En veel van die woonconsumenten waren ondertussen, in toenemende mate, ouderen voor wie de huidige woningvoorraad en woonomgeving eigenlijk niet meer geschikt was. Complicerende factor was dat veel van die ouderen een laag inkomen genoten. Zij waren dus aangewezen waren op passende, bij voorkeur zelfstandige woonruimte tegen voor hen betaalbare prijzen. Daarnaast lag er voor de corporatie de taak zich in te zetten voor de combinatie ‘wonen en zorg’ in semi- of niet-zelfstandige woonvormen als aanleunwoningen en verzorgingstehuizen. Om de plannen voor de komende tien jaren te concretiseren stelde SBW voor dat de gemeente een woningmarkt onderzoek zou doen.⁷²¹

⁷¹⁸ Stichting Woningstichting Volksbelang, Jaarrapportage 2008, hoofdstuk 2, 6. Archief Lefier Hoogezand.

⁷¹⁹ Stichting Borger Woningbouw, Wonen is meer dan een dak boven het hoofd, Borger 1990, 7. Archief Gemeente Borger Odoorn, inv.nr. -1.733.41.

⁷²⁰ Stichting Woningbouw Borger, Jaarrekening 1991, 13. Archief Gemeente Borger Odoorn, inv.nr. -1.733.41.

⁷²¹ Wonen is meer dan een dak boven het hoofd, 23.

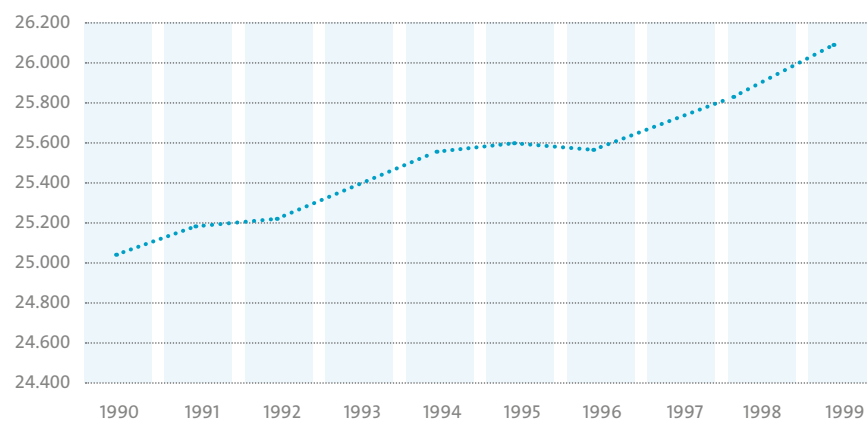
⁷¹⁶ Interview Pim de Bruijne.
⁷¹⁷ Stichting Woningstichting Volksbelang, Jaarrapportage 2007, hoofdstuk 2, 3. Archief Lefier Hoogezand.

5.2.3.2 Overleg en samenwerking in de regio

Er vond in de regio Zuidoost-Drenthe regelmatig overleg plaats tussen corporaties. SBW overlegde over regionale problemen met het woningbedrijf van de gemeente Odoorn, de corporaties *rcw* in Emmen, *Sleen-Zweeloo* in Sleen, *De Eendracht* in Coevorden en de regionale corporatie *Inter Pares*. Ook werd gemeenschappelijk onderzoekswerk gedaan en werden de contingenten woningen die werden toegewezen soms doorgeschoven naar een collega-corporatie.⁷²² Verder nam de coördinator (zoals de functie van directeur tot de organisatiewijziging in 1991 werd genoemd) van SBW deel aan het overleg van de kring van directeurs van woningcorporaties in Drenthe en Groningen.⁷²³ Toen SBW in 1993 het 75-jarige bestaan vierde was samenwerking in de regio een van de belangrijke onderwerpen in de speech van de voorzitter van het bestuur. Hij zei: “De samenwerking tussen woningcorporaties in de regio beschouwen wij als een noodzakelijk gegeven. Wie weet zal dat in de toekomst nog wel verder gaan dan samenwerking.”⁷²⁴ De nauwe samenwerking resulteerde ook in een gezamenlijke projectie van de actuele regionale woningmarkt. Duidelijk werd dat SBW zich vanwege de vergrijzing sterk moest richten op de bouw van seniorenwoningen. De corporatie trok daarom in 1990 een geldlening aan voor de bouw van 21 seniorenwoningen aan de Torenakkers in Borger voor een bedrag van f 2.330.000,-. Zeventien van de 21 woningen werden ultimo 1990 al opgeleverd. Tegelijk werd besloten om te proberen nog een soortgelijk project te realiseren, maar dan met particuliere financiering.⁷²⁵

Figuur 10

Bevolkingsontwikkeling in Borger en Odoorn



Bron: CBS Statline

⁷²² Interview Arno Slijm, oud directeur-bestuurder SBW, juli 2017.

⁷²³ Stichting Woningbouw Borger, *Jaarrekening 1990*, 2. Archief Gemeente Borger Odoorn, inv.nr. -1.733.41.

⁷²⁴ Boivin, B. en M. Hiemink, *Tachtig jaar onder de pannen, Impressies uit de geschiedenis van de Stichting Borger Woningbouw (1918-1998)*, (Borger, 1998), 42.

⁷²⁵ Jaarrekening 1990, 11.



De te slopen seniorenwoningen aan de Grote Brink te Borger in de jaren zestig

De prognoses waren dat de bevolking van Borger-Odoorn in de jaren negentig zou blijven groeien. In deze periode steeg het aantal inwoners met zo'n duizend, ofwel 4,1%. In tegenstelling tot een aantal andere gemeenten in Drenthe en Groningen bouwde SBW dus niet in een zich stabiliserende of krimpende markt. SBW verkocht in de begin jaren negentig slechts sporadisch eigen bezit. Uitgangspunt was om dit alleen te doen als het een vooroorlogse woning betrof die niet meer paste in de woningvoorraad.⁷²⁶

Ondanks het uitblijven van krimp werd ook in Borger gesloopt, maar hier werd vervangende nieuwbouw voor gepleegd. Voor de Grote Brink werd in 1996 bijvoorbeeld een plan ontwikkeld om op de plek van een aangekochte villa en zes naoorlogse, zelfstandige seniorenwoningen nieuwbouw te plaatsen. Op de plaats van de villa werden 12 koopwoningen geprojecteerd, en na de sloop van de zes seniorenwoningen zouden er daarvoor in de plaats 15 terugkomen. Midden jaren negentig was een periode waarin het kopen van een woning dankzij een gunstige rentestand populairder was dan huren. Borger merkte dat de vraag naar met name de grote, dure

⁷²⁶ Jaarrekening 1991, 11.

eengezinswoningen afnam. Daarom werd afgeweken van het eerdere standpunt om geen woningen te verkopen. In 1996 werden 12 vooroorlogse en 24 naoorlogse woningen van het totale aantal van 1659 corporatiewoningen te koop gezet.⁷²⁷ Zoals corporaties werd toegestaan in deze jaren bouwde sbw ook nieuwe koopwoningen. Maar ze deed dit zonder winstoogmerk, tegen kostprijs. Dit werd de corporatie door particuliere partijen niet in dank afgenomen. Oud-directeur-bestuurder Arno Slijm herinnert zich nog een interview met de Nieuwsblad van het Noorden, waarvan de kop van het artikel de dag erop luidde “Corporatie hou je bij je leest”.⁷²⁸

5.2.3.3 Bestuur, toezicht en huurdersparticipatie

In het beleidsplan van 1990 gaf sbw uiteraard ook invulling aan de in de Nota Heerma gevraagde huurdersparticipatie. Een bewonersraad en een klachtencommissie werden in het organogram toegevoegd en in de statuten opgenomen. Op basis hiervan werd een participatiereglement uitgewerkt. Maar in de praktijk werkte het niet. De bewonersraad besloot namelijk zelf al begin jaren negentig “[...] voorshands een sluimerend bestaan te gaan leiden en geen vergaderingen meer te beleggen”.⁷²⁹ Deze vorm van externe democratisering was dus niet erg succesvol. Wel werd er met groepen bewoners overlegd op incidentele basis, zoals bij ingrijpende renovaties.

Maar door de vertegenwoordiging van huurders in het bestuur was er toch regelmatig contact. sbw had in begin jaren negentig een bestuur bestaande uit negen leden. Drie leden zaten op persoonlijke titel in het bestuur, drie waren voorgedragen door de huurders, twee hadden zitting op grond van hun zetel in de gemeenteraad en namens het personeel had één lid zitting. In 1996 werd er gebroken met deze bestuurlijke structuur. Vanaf dat jaar hanteerde sbw in overeenstemming met het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) het Raad van Commissarissen-model met een directeur-bestuurder aan het hoofd van de organisatie. Voor de benoeming van één lid van de RvC konden huurders of huurdersorganisaties een bindende voordracht doen.

In datzelfde jaar werd er met de drie huurdersverenigingen die bestonden binnen de gemeente gesproken over een hernieuwde poging om de huurdersparticipatie handen en voeten te geven. Besloten werd een nieuw participatiereglement op te stellen. Uitgangspunt voor een convenant tussen huurders en sbw was een door vrom gebruikte ‘basisregeling voor overleg tussen verhuurders en huurders’. Huurders- en verhuurdersbelangen werden ook behartigd in de in 1994 opgerichte Regionale Geschillencommissie. Deze commissie werd in het leven

geroepen door de woningcorporaties in Zuidoost Drenthe. De commissie bestond uit drie leden: een vertegenwoordiger van de huurders, een van de verhuurders en een onafhankelijke voorzitter.⁷³⁰

5.2.3.4 Richting fusie

Door de Nota Heerma was een nieuwe situatie ontstaan met corporaties als ondernemers op een markt met concurrenten. Corporaties hoefden zich niet meer te beperken tot het gebied waarin zij waren ‘toegelaten’.⁷³¹ Het Overlegorgaan Zuidoost Drenthe (ozod) van woningcorporaties verstrekte daarom in 1995 een opdracht aan KPMG om te onderzoeken of alle corporaties in Zuidoost Drenthe hier individueel wel sterk genoeg voor waren. Voorafgaand aan het onderzoek werd de vraag gesteld of er corporaties geïnteresseerd waren in een fusie en zo ja, met wie.⁷³² sbw werkte ondertussen ook zelf aan een notitie waarin zij tot de slotsom kwam dat ze op zoek moest naar een sterke fusiepartner. Alleen schaalvergroting, zo was de overtuiging, kon zorgen voor een breder financieel draagvlak en de mogelijkheid bieden professioneel en efficiënt te blijven opereren. Allereerst keek Borger naar de collega-corporatie in Odoorn. Het leek een logische consequentie van de aanstaande gemeentelijke herindeling waarin Borger en Odoorn zouden fuseren. Maar de corporatie in Odoorn zag meer in een fusie met Sleen/Zweeloo.⁷³³ Ondertussen was uit het rapport van KPMG gebleken dat de sbw en ecw qua cultuur veel op elkaar leken en dat de verwachting was dat een eventuele fusie succesvol zou kunnen zijn.⁷³⁴ Gesprekken tussen beide waren al langer gaande over onderwerpen als expertise ondersteuning, planvoorbereiding en de niet geringe opgaven die er lagen in het belang van de volkshuisvesting.⁷³⁵ sbw had de nwr gevraagd om onderzoek te doen naar wat er in de jaren 2000-2010 op de corporatie zou afkomen. Een van die dingen was een grootschalige renovatie. sbw schatte in dat deze opgave te groot zou zijn voor de eigen organisatie. Er zou heel veel externe deskundigheid moeten worden ingehuurd. En ecw had die deskundigheden gewoon in huis.⁷³⁶ Jan Hulsegge, destijds directievoorzitter van ecw, en directeur-bestuurder Arno Slijm van sbw kenden elkaar goed vanuit verschillende samenwerkingsverbanden in Zuidoost Drenthe. In april 1996 raakten ze vanwege de opgaven in Borger onder leiding van KPMG in gesprek over meer dan alleen samenwerken en ondersteunen.⁷³⁷ Overleg werd gestart met B&W van beide gemeentes, met de gemeenteraden, de Raden van Commissarissen van beide corporaties, de ondernemingsraden en met de huurdersverenigingen. De Huurdersfederatie van Emmen had immers vetorecht bij organisatiewijzigingen. Zij stelde zich positief op onder de voorwaarde

⁷³⁰ Jaarverslag 1996, 11-12.

⁷³¹ Boivin, 42.

⁷³² Jaarverslag 1996, 28.

⁷³³ Boivin, 43.

⁷³⁴ Interview Arno Slijm.

⁷³⁵ Interview Jan Hulsegge, directievoorzitter E.C.W. en WoonCom, november 2017.

⁷³⁶ Interview Arno Slijm.

⁷³⁷ Boivin, 43.

⁷²⁷ Stichting Woningbouw Borger, *Jaarverslag 1996*, 4. Archief Gemeente Borger-Odoorn, inv.nr. -1.733.41.

⁷²⁸ Interview Arno Slijm.

⁷²⁹ Stichting Woningbouw Borger, *Jaarrekening 1992*, 16. Archief Gemeente Borger-Odoorn, inv.nr. -1.733.41.

dat de huurdersverenigingen in Borger dezelfde rechten zouden krijgen als die in Emmen.⁷³⁸

En zo werd in mei 1998 door directeur-bestuurder Arno Slijm besloten dat SBW een fusie aan zou gaan met ECW. Na goedkeuring van zijn besluit door de RvC fuseerden SBW en ECW op 1 januari 1999 tot één corporatie onder de naam *WoonCom*. Arno Slijm werd lid van de directie van de gefuseerde corporatie waarvan hij tot zijn pensionering in 2000 deel bleef uitmaken. Het motto van de nieuwe corporatie werd 'Wij geven uw woonwensen de ruimte'.⁷³⁹

5.2.4 Stadskanaal 1990-2001

5.2.4.1 De woningmarkt in Stadskanaal

De jaren negentig begonnen voor sws met de vaststelling dat de financiële positie verbeterde. Overigens met de toevoeging dat dit te danken was aan beleidsombuigingen. Waarmee feitelijk werd bedoeld 'versobering van groot-onderhoudsprojecten' en het niet indienen of uitvoeren van renovatieplannen.⁷⁴⁰

sws had, gelet op haar specifieke woningzoekenden, een moeilijke volkshuisvestingopgave. De populatie was kort gezegd arm en oud. De gegevens in tabel 36 schetsen een beeld van de woningzoekenden.

Tabel 36

Inkomensbron woningzoekenden Stadskanaal 1990

Inkomensbron	aantal
loondienst	278
uitkering	370
pensioen	64
loon + uitkering	8
uitkering + pensioen	203
	923

Bron: Jaarrekening sws 1990, 10.

Zo'n 70% van de woningzoekenden was afhankelijk van een uitkering of pensioen. En ruim de helft van de mensen in loondienst verdiende minder dan 30.000 gulden bruto. De discrepantie met de prijzen van de huurwoningen werd al aangestipt. Dit leidde in het jaar 1990 tot een structurele leegstand van 150 woningen ondanks de ruim 900 woningzoekenden. Er kwam in 1990/91 enige lucht door het gereedkomen van 132 seniorenwoningen. Dit zorgde voor een keten van liefst 850

woningmutaties. De vrijgekomen, merendeels betaalbare woningen waren uiteraard zeer in trek en zo schoof al met al een hele serie mensen door naar voordeliger huurwoningen. De 132 seniorenwoningen pasten bij het kantelend beleid om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. sws begon in dat kader ook met het opzetten van zorgcentra voor ouderen. Het was een taak waar ze als sociale huisvester niet voor weg liep. Maar sws plaatste er wel de kanttkening bij dat voor de meerkosten van de te realiseren zorg eigenlijk geen goede financiering bestond. En zo ruim bij kas zat sws niet.⁷⁴¹ Het werken aan betaalbare seniorenwoningen was een taak die in Stadskanaal overigens urgenter was dan in andere delen van het land. Afgezien van de algemene trend van vergrijzing van de bevolking trad hier namelijk door het grote vertrekoverschot van jongeren een versterkte veroudering van de bevolking op.⁷⁴²

Naar aanleiding van staatsecretaris Heerma's nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig', liet sws een woningmarktonderzoek uitvoeren door Heidemij Adviesbureau. Het rapport verscheen in 1992. Het onderzoek moest leiden tot adviezen over een meer markt- en wijkgerichte aanpak van de volkshuisvesting. Aan de basis van de adviezen lag een grote bewonersenquête. Hieruit kwam naar voren dat het woonklimaat en de leefbaarheid vooral onder druk stond in een viertal wijken: Maarsveld, Parkwijk, Ceresdorp en Musselkanaal-Dorp.⁷⁴³ Op grond van deze uitkomsten werd onderzocht hoe hier wijkbeheerders vanuit een banenpool zouden kunnen worden aangesteld in overeenstemming met het gemeentelijke project 'sociale vernieuwing'.⁷⁴⁴

Voor wat betreft de woningmarkt in Stadskanaal concludeerde Heidemij een "[...] groot overschot aan dure rijtjeswoningen, groot tekort aan koopwoningen, vooral vrijstaand, beperkt tekort aan flatwoningen met lift, beperkt tekort aan goedkope huurwoningen [...]".⁷⁴⁵

Ook de Nationale Woningraad (nwr) kwam bij monde van districtsdirecteur Koos Parie met een heldere analyse van welke weg te gaan in Stadskanaal. "[...] in Oost-Groningen loop je tegen een absoluut aanbod-overschot op. Je zult het aanbod dus moeten verkleinen. En een deel van de voorraad moet geschikter worden gemaakt voor de markt en dan met name voor 55-plussers. En een deel zul je moeten verkopen. Alleen, de woningen die je verkoopt blijven wel in de markt. [...] Je ontkomt er dus niet aan, dat je ook een deel zult moeten slopen."⁷⁴⁶ sws zette een pilotproject op in Musselkanaal in een complex grote rijtjeswoningen om zicht te krijgen op de kosten en baten van herstructureringsoperaties met verkoop, verbouwing en sloop.

741 Boer, J.C. de en M. Wachtmeester, *Het verleden zegt niks over onze toekomst*, 75 jaar Sociale Woningbouw Stadskanaal, (Stadskanaal, 1992), 117.

742 Heidemij Adviesbureau, *Woningmarkt in gemeentelijk perspectief*, (Assen, 1992), iii. Archief Lefier Stadskanaal.

743 Heidemij, xii-xv.

744 Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, *Begroting 1993*, 5. Archief Lefier Stadskanaal.

745 Begroting 1993, 2.

746 Boer, 119.

738 Interview Harry Vorsteveld, oud-secretaris van de Huurdersfederatie, november 2017.

739 Boivin 43.

740 Jaarrekening over het boekjaar 1990 van de Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, 2-6.



Opening door wethouder Gert van den Bremen (tweede van links) van het eerste basketbalveldje in Ceresdorp in het kader van de wijkaanpak

5.2.4.2 Huurdersparticipatie en wijkvernieuwing

Onder het kabinet-Lubbers III van CDA en PvdA werd de zogenaamde *integrale aanpak* geïntroduceerd. Dit betekende subsidies niet alleen voor stedelijke en dorpsvernieuwing maar ook voor *sociale vernieuwing*. Vanaf 1992 gaat in Stadskanaal in dit kader een opbouwwerker aan de slag ter ondersteuning van huurdersverenigingen. Dit werd door de gemeente gefinancierd met subsidies uit de zogenaamde Woonconsumentenregeling. Hierbij verschoof de focus van enkel aandacht voor wonen naar een veel breder terrein van sociale problematiek, woonomgeving, onderwijsachterstanden, gezondheidsachterstanden en werkloosheid via een buurt- en wijkgerichte aanpak.⁷⁴⁷

Organisatorisch deed zich in 1993 een in de sector veel geziene verandering voor: ook sws stapte over op het Raad van Toezichtmodel met één bestuurslid voorgedragen door de huurders.⁷⁴⁸ In de begroting 1994 werd onder de kosten voortvloeiend uit de reorganisatie ook de post 'Beëindiging van de arbeidsovereenkomsten met de op non-actief

747 Interview Sylvo Gaastra, in 1992 opbouwwerker in Stadskanaal, tegenwoordig consulent Woonbond, juni 2017.
748 Begroting 1993, 3.

749 Stichting Woningbouw Gemeente Stadskanaal, *Begroting 1994*, 1. Archief Lefier Stadskanaal.

750 Feestrede Ton Selten bij 10-jarig bestaan huurdersvereniging *De Koepel*, 2017. Privé-archief Ton Selten.

751 Interview Albert Boiten, bestuurslid huurdersvereniging *De Koepel* Stadskanaal, juni 2017.

752 Interview Henk van der Meer, directeur-bestuurder sws, februari 2018.

753 *Bedrijfsbegroting over het boekjaar 1995 van de Stichting Woningbouw Stadskanaal*, 2. Archief Lefier Stadskanaal.

754 *Bedrijfsbegroting over het boekjaar 1996 van de Stichting Woningbouw Stadskanaal*, 2 en 11. Archief Lefier Stadskanaal.

gestelde m.t.-leden' opgenomen.⁷⁴⁹ sws was namelijk in 1993 wederom in opspraak geraakt. De financiële positie was al moeizaam, er waren interne strubbelingen en er waren ook nog problemen met het Rijk bij de verrekening van te veel ontvangen voorschotten. De NWR werd gevraagd een onderzoek in te stellen. Dit leidde tot het op non-actief stellen en uiteindelijke vertrek van directie en bestuur. Weer moest sws zien op te krabbelen.

Bij de hersteloperatie na de fraude uit de jaren zeventig werden de huurders niet betrokken. Deze keer echter betrof de nieuwe directeur van sws, Henk van der Meer, na zijn benoeming in 1996 de huurdersorganisaties wel degelijk bij de doorontwikkeling van sws.⁷⁵⁰ Met hem spraken medewerkers en de huurdersverenigingen een klachten top tien af. De gedachte was dat bij iedere vergadering er één klacht van de lijst zou moeten worden afgevoerd. Dit was een concept dat werkte. Van de Meer's insteek was dat hij tevreden huurders wilde en dat zaken onderling moesten zijn opgelost voordat de geschillencommissie er aan te pas kwam.⁷⁵¹

Huurdersparticipatie was een deel van Van der Meer's opdracht, maar zeker ook van zijn visie op de volkshuisvesting. Hij richtte zich, nadat eerder de organisatiestructuur was omgewerkt door zijn voorganger, vooral ook sterk op een cultuuromslag. Van der Meer wilde van een voornamelijk op techniek gerichte organisatie, een organisatie maken die werkt voor mensen. Daarom wilde hij vooral ook Bewonerszaken "[...] meer gezicht geven".⁷⁵²

sws probeerde zijn wankel financiële positie onder meer te verbeteren door de verkoop van een deel van haar huurwoningen, te beginnen in Musselkanaal. In de bedrijfsbegroting over 1995 is opgenomen dat 332 woningen op de markt werden aangeboden. Verwacht werd, gezien het gunstige renteklimaat, dat er daarvan eind 1995 246 zouden zijn verkocht. De verkoop viel met 154 woningen echter tegen.⁷⁵³ Maar er werd tenminste gewerkt aan het weer opbouwen van vermogen. De uitkomst van de bruterings, eind 1995, pakte voor sws positief uit met een opbrengst van 7,5 miljoen gulden. Het geld werd vastgezet tot 2001 bij de Bank van de Nederlandse Gemeenten met een verwachte groei tot 10 miljoen gulden. Desalniettemin werd 1995 afgesloten met een negatief jaarresultaat.⁷⁵⁴

sws trad in het kader van de taakstelling 'wonen en zorg' in 1995 toe tot het Regionaal Overleg Ouderenbeleid (ROOB). In dat jaar werden 29 aanleunwoningen in Parkstee gerealiseerd, op loopafstand van het park en het centrum. De aanpak van sws was het om met een zorgleverancier



<
Verpleeghuis en
aanleuncomplex Parkheem
en Parkstee, Irenelaan,
Stadskanaal, 2002



>
Stadshart, Stadskanaal

19
90
20
09

afspraken te maken over het leveren van zorg waarna de Stichting het bouwen en het wonen voor zijn rekening ging nemen. De uitdaging van het bouwen voor ouderen was dat dit bij voorkeur moest gebeuren op locaties dichtbij voorzieningen. En die locaties waren maar beperkt beschikbaar.⁷⁵⁵ Woningen voor senioren vormden op dat moment eigenlijk nog de enige markt waar vraag bestond.⁷⁵⁶

Een andere trend was de vraag naar meer kwaliteit, vooral ook in de leefomgeving. Met wijkplannen voor herstructurering in Musselkanaal sinds 1996 en in Maarsveld en Ceresdorp sinds 1997 werd daar hard aan. Zo werd bijvoorbeeld in Ceresdorp ten gevolge van de krimp na de sloop van woningen op de vrijgekomen kavels geen nieuwbouw gepleegd maar een dierenweide aangelegd. De ingrepen hadden ook effect op de beleving van de huurders. Bij een huurdersonderzoek in 1997 bleek dat de tevredenheid over de huurwoning sinds 1991 was gestegen. Overigens gold bij al deze projecten het met de huurders door sws afgesproken convenant: er zou niet worden gesloopt tegen de uitdrukkelijke wil van de huurders. Tijdens de wijkvernieuwing in Parkwijk kwam het tot een felle discussie over de sloop van de woningen aan de Lyceumlaan. sws vond dit een geschikte locatie om nieuwbouw te plegen, maar de

bewoners waren tegen. Onder leiding van een voormalige huisarts werd een tegenactie opgezet. sws deed vervolgens haar belofte gestand om niet tegen de wil van bewoners te slopen. De actiegroep groeide overigens uit tot een politieke partij; Gemeente Belangen Stadskanaal kwam in 2002 met 5 zetels in de raad.⁷⁵⁷

5.2.4.3 Samenwerken

In 1998 richtte sws samen met zeven andere corporaties in Noord- en Oost-Nederland het samenwerkingsverband *Transparant* op.⁷⁵⁸ De samenwerking werd aangegaan vanwege de grote investeringsopgaven die vanwege de wijkvernieuwing op de corporaties afkwamen. Financiële samenwerking vormde dan ook de kern binnen *Transparant*. Het eerste concrete gezamenlijke project was een woon- en winkelcomplex van 3 bouwlagen aan de Esperantolaan in Stadskanaal. Woningstichting Oosterkim ging de bouw financieren en sws ging het complex beheren.⁷⁵⁹ Met Oosterkim werd in het verlengde hiervan ook als eerste corporatie de mogelijkheid tot fuseren onderzocht.⁷⁶⁰ sws zocht het in deze jaren ook sterk in publiek-private samenwerkingsverbanden bij het realiseren van projecten. En omdat men vond dat je niet als gelijke partners

757
Feestrede Ton Selten 2017.
758
Deelnemers naast sws
waren Acanthus Veendam,
BWL Leeuwarden,
Oosterkim Vlagtwedde,
Patrimonium Leeuwarden,
De Veste Ommen,
Volksbelang Hoogezand en
Woonconcept Meppel.
759
sws Jaarbericht 1998, 19.
760
Stichting Woningbouw
Stadskanaal, *Jaarverslag*
1998, 6. Archief Lefier
Stadskanaal.

755
Jaarverslag over het
boekjaar 1995 van de
Stichting Woningbouw
Stadskanaal, 1. Archief
Lefier Stadskanaal.
756
sws Jaarbericht 1998, 6.

aan tafel zat als je niet beide een deel van het marktrisico droeg, veranderde de opvatting van sws over risico dragen. Voor verschillende samenwerkingsprojecten werden, afhankelijk van het risicoprofiel, aparte rechtspersonen opgetuigd.⁷⁶¹

Rond de millenniumwissel deden zich op de woning- en arbeidsmarkt in Stadskanaal een aantal veranderingen voor. Allereerst trok de vraag naar huurwoningen, zelfs eengezinswoningen, plots aan. Dit kwam mede door een instroom van huurders vanuit Drenthe. Op de arbeidsmarkt ontstond, ondanks de hoger dan landelijke werkloosheidspercentages, schaarste aan gekwalificeerd personeel in de bouw. Lastig was dat sws betrekkelijk klein was en dus vaak alleen deeltijdbanen had aan te bieden. Schaalvergroting zou hier mogelijk een oplossing kunnen zijn, zo was de verwachting.⁷⁶²

De bevolkingsopbouw in de dorpen binnen de gemeente Stadskanaal verschilde nogal en vroeg daardoor om specifieke herstructureringsoplossingen. Onstwedde bijvoorbeeld had van alle kernen de meeste senioren, nog meer dan Stadskanaal zelf. Het dorp hield ouderen evenals gezinnen vast dankzij het lokale voorzieningenniveau. Hier was dus behoefte aan geschikte seniorenwoningen nabij een zorgvoorziening. Alteveer daarentegen kende een bevolkingsopbouw met een grote groep mensen tussen de 25 en 55 jaar. Alteveer had echter een laag voorzieningenniveau. Alteveer had behoefte aan generatiebestendige nieuwbouw zodat ouderen in Alteveer op termijn zelfstandig konden blijven wonen. Mussel was de kern met de gemiddeld jongste bevolking in de gemeente. Op verzoek van Plaatselijk Belang Mussel richtte sws zich hier vooral op het bouwen van eengezinskoopwoningen in het goedkopere segment. In Stadskanaal zelf was vooral grote behoefte aan huisvesting voor senioren, een vraag die in de toekomst alleen maar zou stijgen. De prognoses waren dat in 2010 van de inwoners van Stadskanaal er 50% in de categorie 55+ zou vallen. De opgave was dus: slopen en nieuwbouw van zelfstandige seniorenwoningen en aanleunwoningen in Stadskanaal.⁷⁶³

In haar zoektocht naar een partner die voor de noodzakelijk geachte schaalvergroting kon zorgen keek sws eerst naar samenwerking met kleinere Oost-Groninger corporaties. Dat had ook de voorkeur van het personeel. Maar die poging tot samenwerking ketste af nadat ook met druk vanuit Den Haag de Oost-Groninger corporaties het in nood verkerende Delfzijl te hulp schoten. 1999/2000 startten daarom provinciegrens overschrijdende fusiebesprekingen tussen sws en *Wooncom* Emmen/Borger.

Daarvoor waren ook diverse praktische redenen te geven. Stadskanaal had moeite om binnen de eigen gemeentegrenzen nog ruimte te vinden voor de bouw van woningen. Vanuit Stadskanaal gezien lag, net aan de overkant van de spoorweg, Nieuw-Buinen. Jonge gezinnen uit Stadskanaal kochten vaak een woning in Nieuw-Buinen vanwege het dorpsachtige karakter. Omgekeerd zag je dat ouderen uit Nieuw-Buinen vaak verhuisden naar Stadskanaal om dicht bij voorzieningen als het ziekenhuis te wonen. Daarom was er regelmatig overleg tussen sws en *Wooncom*. Het gevolg was dat sws aangaf dat als *Wooncom* zou gaan herstructureren in Nieuw-Buinen, zij daar graag bij betrokken zou willen zijn. Het eerste nauwe contact met *WoonCom* ontstond hier ook uit. Een perceel grond in Nieuw-Buinen werd in een publiek-private constructie in 2000 aangekocht voor de bouw van koop- en sociale huurwoningen door ontwikkelaar Jan Benes uit Stadskanaal, *Wooncom* en sws.⁷⁶⁴ *Wooncom* was behalve een corporatie met een groot sociaal hart tevens financieel een uiterst solide partij. Door te fuseren zou sws samen met *Wooncom* de uitdagingen in Stadskanaal voor de jaren na 2000 aan kunnen. Want voor de hoogstnoodzakelijke aanpak van de portieketagewoningen en de Philipswoningen, die ondertussen 40 jaar stonden, waren meer financiële middelen nodig dan waarover sws in zijn eentje beschikte. Het vergroten van het vermogen en de schaal maakte het mogelijk om weer fondsen te werven voor het continueren van het werk.⁷⁶⁵ Op 6 september 2001 werd de fusie tussen de twee corporaties definitief beklonken. Henk van der Meer, de oud-directeur van sws, ging kantoor houden in Emmen met zijn twee medebestuurders Jan Hulsegge en Ton Selten.⁷⁶⁶

Wat het belang was van die fusie voor het voormalige sws was dus betrekkelijk duidelijk. Het belang van *Wooncom* lag op een ander vlak. Uiteraard was de zorg voor het blijven functioneren van de volkshuisvesting in de gemeente Stadskanaal voor *Wooncom* een factor. En ook het helpen van een collega-corporatie speelde zeker mee.⁷⁶⁷ Maar wat interessant was aan sws voor *Wooncom* dat was de platte organisatiestructuur die directeur-bestuurder Henk van der Meer had neergezet in Stadskanaal. Een structuur waarbij heel veel bevoegdheden laag in de organisatie waren gelegd. *Wooncom* was in die tijd een grote corporatie met enige hang naar bureaucratie en veel strikt gescheiden afdelingen. Henk van der Meer werd de eerste twee jaren van zijn periode bij *Wooncom* dan ook ingezet om *Wooncom* om te vormen tot een meer platte organisatie.

⁷⁶⁴ Interview Henk van der Meer.

⁷⁶⁵ Interview Sylvio Gaastra. ⁷⁶⁶ Jaarverslag 2000, 24.

⁷⁶⁷ Interview Jan Hulsegge, oud directievoorzitter ECW en *Wooncom*, november 2017.

⁷⁶¹ Stichting Woningbouw Stadskanaal, *Jaarverslag 2000*, 6. Archief Lefier Stadskanaal.

⁷⁶² Jaarverslag 2000, 6.

⁷⁶³ Jaarverslag 2000, 24.

Voor de medewerkers in Stadskanaal waren de eerste jaren na de fusie een kleine stap terug. Ze waren ondertussen vertrouwd met het hebben van veel bevoegdheden in een platte organisatie. Maar plots werden ze nu onderdeel van een veel bureaucratischer organisatie met managers die veel werk deden dat in Stadskanaal gewoon op de werkvloer werd gedaan. Zij misten hun vertrouwde verantwoordelijkheid en vonden het ook moeilijk dat hun directeur nu op afstand zat.⁷⁶⁸ Ook de huurdersorganisaties in Stadskanaal ervoeren de schaalvergroting niet als een doorslaggevend succes. Hoewel de sociale insteek en participatie belangrijke pijlers bleven, gingen de huurdersorganisaties het directe overleg ter plaatse toch missen. Het eigene, het er dicht bovenop zitten, de korte lijnen en directe verbindingen waren voor Stadskanaal in de *Wooncom* setting minder dan eerder bij sws.⁷⁶⁹

5.2.5 Emmen, Borger en Stadskanaal 1990 - 2009

5.2.5.1 Emmen 1990 – 1998 Strategisch voorraadbeleid

Ƴcw stapte de jaren negentig binnen met een woningbezit van zo'n 15.000 verhuureenheden. In aanbouw waren 115 huurwoningen en 20 premie-A koopwoningen. Daarnaast waren 112 nieuwbouw huurwoningen en 14 koopwoningen in voorbereiding. Ruim de helft van die huurwoningen was gelabeld als 'huisvesting ouderen'. En naast nieuwbouw restte nog steeds een deel van de taak van de renovatie van het overgenomen gemeentelijke woningbezit. Er moesten nog een kleine 1.400 woningen worden aangepakt.

De financiële lasten van dit werk, plus de ontwikkelingen op de woningmarkt en toekomstig rijksbeleid leidden in Emmen tot een heroriëntatie op het beheer van het woningbezit. De beleidswijzigingen legde Ƴcw vast in de notitie 'Strategisch Voorraadbeleid'.⁷⁷⁰ Hieronder werd verstaan het inzetten, op grond van een duidelijke visie op de woningmarkt, van een combinatie van middelen als sloop, renovatie, verkoop en nieuwbouw ten behoeve van de volkshuisvesting. "Ƴcw was vanuit het perspectief van nu een slimme voorloper bij de verkoop van woningen. Daarbij liepen ze echt voor in Nederland, ze verkochten in waanzinnig tempo. Het denken erachter en schaal waarop was 'not done' in de rest van het land. Terwijl er een goed verhaal achter zat. Hetzelfde verhaal als veel corporaties anno 2017 nu ook vertellen. Namelijk dat je het vrijgekomen geld opnieuw kunt besteden om iets te betekenen voor de stad en voor de mensen."⁷⁷¹ Maar, nuanceerde toenmalig directielid Ton Selten: "In krimpgebieden is de verkoop van woningen gauw een 'misdaad'. Als je aan argeloze bewoners een huis tegen marktprijs



Een van de oudste woningen in het bestand, Type 1 (1920), Erica, in 1992 gerenoveerd

verkoopt en er zijn te veel huizen in zo'n gebied, dan kunnen ze de woning nooit meer verkopen. Voor elke woning die we verkochten sloopten we er ook een. En konden we ook bij bouwen. Ƴcw ververste op die manier haar woningbezit. We voerden een actief strategisch voorraadbeleid."⁷⁷²

Door de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in 1993 was ook Ƴcw genoodzaakt om zijn organisatiestructuur te wijzigen. Er werd gekozen voor een bestuur bestaande uit drie leden. Op dit bestuur werd toezicht uitgeoefend door een zeven leden tellende Raad van Commissarissen (RvC).⁷⁷³ In de RvC hadden 3 leden zitting op voordracht van de RvC, drie leden op voordracht van de *Huurdersfederatie* en een lid op voordracht van het personeel. Voor wat betreft de directie werd het meerhoofdig bestuursmodel gecontinueerd met Jan Hulsegge (voorzitter en hoofd Technische Dienst), Cor Bellinga (hoofd Financieel Economische Dienst), Ton Selten (hoofd Huisvestings- en Bewonerszaken) en John Jager (hoofd Interne en Personele Zaken).⁷⁷⁴

Eén van de belangrijke ontwikkelingen met grote invloed op de woning- en stedenbouw in de jaren negentig op het platteland van Drenthe en Groningen was een demografische: de vergrijzing. Deze had grote

⁷⁶⁸ Interview Henk van der Meer.

⁷⁶⁹ Interview Albert Boiten.

⁷⁷⁰ Woningstichting Ƴcw Emmen, *Jaarverslag 1990*, 7. Archief gemeente Emmen, -1.778.53, doos 1088.

⁷⁷¹ Interview Leon Bobbe, directievoorzitter De Key, november 2017.

⁷⁷² Interview Ton Selten, bestuurder Ƴcw, Wooncom en Lefier, november 2017.

⁷⁷³ Woningstichting Ƴcw Emmen, *Jaarverslag 1993*, 1, 1, Archief Lefier Emmen.

⁷⁷⁴ Woningstichting Ƴcw Emmen, *Jaarverslag 1994*, 13, Archief Lefier Emmen.



Emmen, seniorenwoningen 'Haagstede' opgeleverd in 1995

gevolgen voor de woningindeling, de locatiekeuze en de inrichting van de directe woonomgeving bij nieuwbouwprojecten. En dan niet alleen in de vorm van bijvoorbeeld aanpasbaar wonen, flexibele plattegronden en rolstoeltoegankelijkheid, maar ook in projecten op het raakvlak van wonen en zorg. Daarom werden vanaf begin jaren negentig regelmatig op locaties in en nabij het centrum van Emmen projecten opgeleverd voor ouderen zoals de Beatrixflat. In het kader van de stadsvernieuwing werd in deze jaren de oude wijk Emmermeer grootschalig aangepakt. Veel nieuwbouwprojecten waren ook hier gericht op senioren, soms in de vorm van zelfstandige bewoning en soms in semi-zelfstandige vorm. Een voorbeeld hiervan was het vlak bij het winkelcentrum van Emmermeer gebouwde complex Haagstede van 45 huurwoningen met recreatieruimte en thuiszorgruimte. *ecw* bouwde de woningen en Stichting Thuiszorg Drenthe verschaftte een zorggarantie.⁷⁷⁵

Binnen het werk van *ecw* verdient de aanpak van het centrumgebied van Emmer-Compasuum bijzondere aandacht. De herstructurering van het centrum van Emmer-Compasuum door *ecw* was een opgave van herinrichting van een groter gebied waarbij zowel een buurt, de omgeving, de



Centrum van Emmer-Compasuum, project 'De Gouden Driehoek', 1995

⁷⁷⁶ Woningstichting *ecw*, *Door de Jaren heen 1922 - 1997*, Emmen 1998.

⁷⁷⁷ Woningstichting *ecw*, *Het hart op de goede plaats. De integrale aanpak van Emmer-Compasuum als voorbeeld van herstructureringsprojecten in de gemeente Emmen*, (Emmen, z.j.).

infrastructuur, de voorzieningen en een woonwijk werden betrokken. Het buitendorp Emmer-Compasuum had te maken met structurele problemen als leegstand omdat de woningvoorraad niet aansloot bij de wensen van de vergrijzende bevolking. Het ontbreken van een werkelijk centrum maakte het dorp tot een minder geliefde woonplaats zeker bij jonge huurders. Door een ingrijpende herindeling werd dit allemaal veranderd.⁷⁷⁶ Het was in zekere zin een vingeroefening voor het latere megaproject 'Emmen Revisited', weliswaar niet direct zo bedoeld, maar het leverde veel nieuwe kennis en ervaringen op. Een van de aspecten waarin de aanpak van dit project vooruitliep op *Emmen Revisited* was dat hier ook al publiek-private samenwerking werd gezocht en dat de financiële risico's met meerdere marktpartijen werden gedeeld.⁷⁷⁷

5.2.5.2 *Emmen Revisited*

De wijken Angelslo, Emmerhout en Bargeres hadden veel kwaliteiten zoals het stedenbouwkundige concept, de architectuur, het vele groen, de open ruimte en betrokkenheid van de bewoners bij hun wijk. Toch dreigde het mis te gaan. Er trokken veel mensen weg naar koopwoningen, de wijken vergrijsden, ze kregen een eenzijdige bevolkingsopbouw en een

⁷⁷⁵ Jaarverslag 1993, 11-12.

hoge werkloosheid. Diverse soorten overlast dreigden daarvan het gevolg te worden. Verpaupering en leegstand lagen op de loer en vroegen om een preventieve aanpak. *Emmen Revisited* was het plan om duizenden woningen en de complete opzet van de woonwijken te herzien. Het was een plan met een niet eerder gehanteerde integrale aanpak met stedenbouwkundige, volkshuisvestelijke en sociaal-maatschappelijke componenten. Het plan zou in publiek-private samenwerking worden uitgevoerd met instellingen op het gebied van zorg, onderwijs, welzijn en veiligheid. De toekomst van de wijken werd bij de planvorming voor *Emmen Revisited* uiteraard gekoppeld aan de ontwikkeling van de stad Emmen zelf. De bescheiden groeiverwachting van de jaren tachtig werd bijgesteld onder invloed van prognoses van het CBS voor de rest van Nederland. In 1996 werd de verwachting uitgesproken dat de bevolking van Emmen mogelijk in 2015 gegroeid zou kunnen zijn tot 108.000 zielen.⁷⁷⁸ Tabel 37 toont dat die prognose bijzonder accuraat bleek.

Tabel 37

Bevolkingsgroei Emmen 1995 - 2015

1995	93.746	2010	109.493
2000	105.978	2015	107.792
2005	108.622		

Bron: Gemeente Emmen, Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) resp. Basisregistratie Personen (BRP)

Maar terwijl de bevolking van Emmen groeide, waarschuwde wethouder Bolsenbroek van volkshuisvesting ECW in 1997 dat tegelijkertijd in de huursector “[...] leegstand de kritische fase nadert”.⁷⁷⁹ Steeds meer mensen trokken naar een koopwoning in een van de nieuwe wijken zoals bijvoorbeeld de Rietlanden. In de Rietlanden werden voor een gemiddelde koopprijs van omgerekend € 68.000 vanaf de tweede helft van de jaren 80 koopwoningen aangeboden. Gelet op de lage rentestand was kopen, als je een hypotheek kon krijgen, vaak voordeliger dan huren. In de groeistrategie van de gemeente Emmen was voorzien dat de nieuwgebouwde woningen in de Rietlanden bewoond zouden gaan worden door nieuwkomers van buiten de gemeente Emmen. In de praktijk bleek echter dat twee derde van de bewoners van de Rietlanden van binnen de gemeente Emmen kwam. De nieuwe bewoners kwamen vooral uit de wijken Angelslo, Emmerhout en Bargeres. *Wooncom* zag jaarlijks honderden huurders verdwijnen naar wat werd genoemd ‘de goudkust’ van Emmen-Zuid. Nieuwe huurders in de oude wijken hadden doorgaans minder te besteden dan hun voorgangers, en bijna

driekwart had geen werk.⁷⁸⁰ Daar kwam bij dat de naoorlogse wijken primair waren gebouwd voor gezinnen, met haast een monocultuur van eengezinswoningen die niet meer aansloot bij de veranderde demografie (veel meer een- en tweepersoonshuishoudens) en de woonwensen. De gemiddelde en doelgroep-specifieke wachttijden voor een woning van ECW illustreren de scheefheid van vraag en aanbod. Gemiddeld kende een huurder in 1997 een wachttijd van 1,5 jaar. Voor een seniorenwoning was die wachttijd echter bijna 5 jaar. Voor een eengezinswoning met minimaal 3 slaapkamers bestond nauwelijks een wachttijd. *Emmen Revisited* moest met bouwdifferentiatie in de wijken mede een oplossing gaan bieden. Maar alleen het vergroten van de differentiatie zou niet genoeg zijn. Die was er ook in de nieuwe wijken (de ‘goudkust’) waar de mensen graag naar toe trokken. Er moesten meer transformaties in gang worden gezet. De wijken zouden hun oude aantrekkingskracht terug moeten krijgen. Er moest weer perspectief voor die wijken komen. Overigens was de neergang in de naoorlogse wijken niet uniek voor Emmen. Het gebeurde op veel plaatsen in Nederland. Het bijzondere van de aanpak *Emmen Revisited* was echter dat men de ontwikkeling eigenlijk voor wilde zijn, dat men wilde anticiperen op een echte neergang.⁷⁸¹ De eerste financiële verkenning leerde dat in de 5 jaren van 1998 - 2003 met de herstructurering van de naoorlogse wijken een bedrag gemoeid zou zijn van f 176 miljoen.⁷⁸² ECW was weliswaar financieel gezond, maar gaf aan dat dit bedrag niet zonder steun van de rijksoverheid zou kunnen worden opgebracht.

In het jaarverslag van 1997 keek ECW terug naar de voorgaande 6 jaren en constateerde dat per saldo het woningbezit van ECW in die periode terugliep van 14.550 naar 12.850.⁷⁸³ In het kader van *Emmen Revisited* zou een aanvullend aantal van 1.250 woningen worden gesloopt in de jaren 1998 tot en met 2000. De vrijgekomen grond kon worden verkocht voor het bouwen van koopwoningen. Daarmee voldeed Emmen tegelijk aan de Vinex-doelstelling⁷⁸⁴ die zij op basis van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1995-2005) was overeengekomen met het ministerie van VROM.⁷⁸⁵

5.2.5.3 Wooncom

Binnen de corporaties bestond onduidelijkheid over wat het rijksbeleid voor de komende jaren precies zou behelzen en welke speelruimte corporaties zouden krijgen. De doelstelling van de regering was om in 2010 een percentage eigenwoningbezit te realiseren van 65%. Om ondanks dat een zekere kritische massa te behouden achtte ECW schaalvergroting noodzakelijk en keek daarom om zich heen naar

780 Emmen.nu, Waarom de Rietlanden voor de Delftlanden als ‘mislukt’ werd beschouwd, 5 februari 2018. <https://www.emmen.nu/nieuws/emmen/526382/waarom-de-rietlanden-voor-de-delftlanden-als-mislukt-werd-beschouwd.html>

781 Cusveller, 107.

782 ECW, *Jaarverslag 1997*, 31.

783 Archief Lefier Emmen.

784 *Jaarverslag 1997*, 4.

785 Een van de doelstellingen van de 4de Nota was het om scheefhuren tegen te gaan. Nieuwe wijken met aantrekkelijke, betaalbare koopwoningen zou scheefhuurders kunnen verleiden hun goedkope huurwoning in te ruilen voor een koopwoning.

785 *Jaarverslag 1997*, 31.

778 Cusveller, S., *Emmen revisited. Nieuw perspectief voor de naoorlogse woonwijken*, (Bussum, 1997), 11.

779 Woningstichting ECW, *Informatieblad ECW, ECW Jubileumblad De 75 jarige*, (Emmen, 1997), 4.

fusiepartners. In 1999 fuseerden ecw en Stichting Borger Woningbouw tot *Wooncom*. De fusiecorporatie *Wooncom* breidde in 2001 verder uit door een fusie met de Stichting Woningbouw Stadskanaal. Dit waren beide corporaties wier werkgebied aansloot op dat van Emmen. *Wooncom* was voor het uitvoeren van haar primaire taak aangewezen op inkomsten uit commerciële activiteiten. In het boekjaar 2000 werd bijvoorbeeld f 14,2 miljoen onrendabel geïnvesteerd in de woningvoorraad. Die zogenaamde ‘onrendabele top’ werd genomen om de sociale huurwoningen aan te passen aan de eisen van de tijd, maar niet tegen huurverhogingen die de doelgroep niet kon opbrengen. Daarom was de nieuwbouw van koopwoningen en van bedrijfsruimte naast de verkoop van bestaande huurwoningen een pure noodzaak. De verwachtingen waren dat onrendabele investeringen gezien alle herstructureringsplannen alleen maar hoger zouden worden. De herstructurering zou tussen 2001 en 2006 sloop vergen van 1.350 woningen en kwaliteitsverbetering van 2.700 woningen. De totale geprojecteerde onrendabele investering daarvoor zou liefst f 173 miljoen bedragen.⁷⁸⁶ Gelukkig was *Wooncom* een “financieel kerngezonde onderneming”.⁷⁸⁷ Het deed *Wooncom* overigens naar eigen zeggen wel verdriet dat die gunstige financiële positie mee te danken was aan het niet zo willen vlotten van de herstructureringsplannen. De voortgang van *Emmen Revisited* stakte namelijk een beetje in procedureel drijfzand.⁷⁸⁸ In 2002-2003 ging de herstructurering uiteindelijk goed lopen, met verwachte nieuwbouw in 2004.⁷⁸⁹

Bij *Wooncom* Stadskanaal verliep de herstructureringsoperatie voorspoediger. Met de gemeente Stadskanaal was overeenstemming bereikt over de plannen en zo kon in 2002 een aanvang worden gemaakt met de aanpak van Parkwijk, Onstwedde, Alteveer en Mussel. De herstructureringen van Musselkanaal en Maarsveld in Stadskanaal waren zo goed als afgerond met de oplevering van een aantal urban villa’s aan de Klemslootstraat in Stadskanaal. Voor de verkoop van deze en andere woningen werd een samenwerkingsverband opgezet met makelaardij Bruining uit Stadskanaal.⁷⁹⁰

5.2.5.4 *Maatschappelijk rendement*

Een bijzondere vorm van projectmatige samenwerking voor *Wooncom* Stadskanaal was het mee-organiseren met bedrijven en organisaties uit de regio van de regionale werkgelegenheidsmanifestatie Job Explosion. Meer dan 10.000 bezoekers uit Oost- en Zuidoost-Groningen kregen bij deze manifestatie een indruk van de toenmalige en verwachtte werkgelegenheid in de regio. Eén van de reeds ingezette ontwikkelingen



Klemslootstraat,
Stadskanaal, urban villa’s

in 2001 was een zekere krapte in de markt voor technisch geschoold personeel. Vandaar dat er samenwerking werd gezocht met het middelbaar beroepsonderwijs.⁷⁹¹ Ook op andere manieren toonde *Wooncom* zich actief in arbeidsmarkt projecten. In Emmen bijvoorbeeld werden werkloze bewoners van de te slopen Apolloflats in Emmerhout aangespoord in samenwerking met Sociale Zaken van de gemeente Emmen om de weg naar werk of opleiding te gaan hervinden. Dat lukt in liefst 30% van de gevallen. Aannemers werd gevraagd om een aantal werkloze buurtbewoners bij sloop en herinrichting in te zetten. En in diverse wijken van de gemeente Stadskanaal werden projecten opgezet waarbij werkloze huurders op projectbasis werden ingezet bij het onderhoud van het groen, de kinderboerderij en speelplaatsen.⁷⁹² Met een sloopaannemer werd afgesproken dat hij vier werklozen in dienst zou nemen.⁷⁹³

In het kader van projectmatige samenwerking in de sector ‘zorg en wonen’ werd het monumentale hofje aan de Oranjestraat in Stadskanaal omgebouwd van 26 seniorenwoningen naar 12 zorgunits voor dementerende senioren en vier reguliere seniorenwoningen. In totaal had

⁷⁸⁶ WoonCom, *Jaarverslag 2000*, 46. Archief Lefier Emmen.

⁷⁸⁷ Jaarverslag 2000, 63.

⁷⁸⁸ WoonCom, *Jaarverslag 2001*, 4. Archief Lefier Emmen.

⁷⁸⁹ WoonCom, *Jaarverslag 2003*, 26. Archief Lefier Emmen.

⁷⁹⁰ Jaarverslag 2001, 7.

⁷⁹¹ Jaarverslag 2001, 15.

⁷⁹² Jaarverslag 2001, 52.

⁷⁹³ WoonCom, *Jaarverslag 2002*, 21. Archief Lefier Emmen.



't Hofje, Stadskanaal

Wooncom eind 2002 179 woningen die werden aangeboden in trajecten als begeleid wonen voor ouderen of gehandicapten. *Wooncom* berekende dat de betrokken instellingen daarmee op jaarbasis 322.200 euro per jaar konden besparen. Dat geld zouden ze extra hebben moeten neerleggen als ze gedwongen waren geweest huisvesting tegen markthuren te moeten betrekken. Dit soort initiatieven rangschikte *Wooncom*, evenals de activering van werklozen, onder wat zij noemde haar 'maatschappelijk rendement'.⁷⁹⁴ Wat zij ook onder dit maatschappelijk rendement rekende was het huurprijsniveau dat zij voor haar woningen hanteerde. Dat lag namelijk op slechts 64% van wat de markthuur zou kunnen bedragen, in de sector wel 64% van het 'maximaal redelijke niveau' genoemd. Op die manier konden huishoudens met lagere inkomens toch adequaat worden gehuisvest.

5.2.5.5 *Bouwlust*

In 2003 kreeg *Wooncom* plots steun van het ministerie van volkshuisvesting bij het project *Emmen Revisited*. Demissionair minister Kamp bood aan voor 50 herstructureringswijken in Nederland de procedures, zoals wijziging van het bestemmingsplan, bouw- en

⁷⁹⁴ Jaarverslag 2002, 59.



Prinsessestraat, Koop & Klus, Stadskanaal

sloopprocedures te bundelen waardoor ze veel sneller konden worden doorlopen. Een van de grote problemen die voor vertraging zorgde bij de voorgenomen herstructureringen was namelijk steeds de uitgebreide regelgeving.⁷⁹⁵ *Wooncom* toonde zich in dat jaar tevreden met de voortgang en schreef in het jaarverslag: "[...] in de Emmense wijken Emmerhout en Angelslo worden de inspanningen van de herstructurering zichtbaarder en tastbaarder".⁷⁹⁶ Naast *Emmen Revisited* had de corporatie permanent veel projecten lopen. Zo liepen er in 2004 17 herstructureringsprojecten, 12 nieuwbouwprojecten en waren 27 nieuwbouwplannen in voorbereiding.

Een van de kleinschalige herstructureringsprojecten betrof Parkwijk in Stadkanaal en heette *Koop & Klus*. De opzet van het project was om mensen aangewezen op sociale huur de mogelijkheid te bieden een woning te kopen tegen gunstige voorwaarden. Het was een experiment dat beperkt werd tot 20 alleenstaande woningen onder andere aan de Prinsessestraat. De bewoners kregen de mogelijkheid de woning te kopen tegen 70% van de taxatiewaarde mét of zonder een klusbeding. Het klusbeding hield in dat *Wooncom* kwam adviseren over het klussen in en om de woning.

⁷⁹⁵ 'Emmen krijgt hulp om wijken op te knappen'. *Dagblad van het Noorden*, (20-1-2003).
⁷⁹⁶ *WoonCom, Jaarverslag 2003*, 26, Archief Lefier Emmen.

Zeven huizen werden verkocht, de rest bleef in de verhuur.⁷⁹⁷

Na de grootschalige sloopactiviteiten door het hele verzorgingsgebied van *Wooncom* heen was het bouwen in 2005 duidelijk weer begonnen. Er werden in dat jaar 455 nieuwe woningen gerealiseerd en er werd gewerkt aan nog eens 721. In het kader van het zogenaamde 'Convenant van het Noorden' hadden corporaties in de drie noordelijke provincies en de kop van Overijssel afgesproken om de nieuwbouw van woningen te gaan opvoeren. Drieëntachtig procent van de 455 nieuwe sociale huurwoningen was geschikt voor ouderen. Er waren 230 aangepast om zorg op maat te kunnen bieden en de overige 149 woningen waren levensloopbestendige woningen of appartementen. Daarnaast waren van de 455 woningen er 56 speciaal voor studenten. Op verzoek van de Hogeschool Drenthe was *Wooncom* namelijk ook voor deze doelgroep gaan bouwen.⁷⁹⁸

De activiteiten die corporaties ontplooiden in het kader van strategische voorraad beheer werden door het ministerie van vrom in een prestatie-index opgenomen. Zowel in 2006 als 2007 scoorde *Wooncom* daarin met een tweede plaats. Een bewijs voor het feit dat zij op dit terrein een koploper was in Nederland.⁷⁹⁹

Om ervoor zorg te dragen dat er voldoende vakmensen voor deze opgave beschikbaar zouden blijven begon *Wooncom* samen met het Drenthe College Emmen een Drents Leerbedrijf. Met het Noorderpoort College in Stadskanaal werd gewerkt aan een MBO+ opleiding wonen, welzijn en zorg.

In 2007 verzochten *Wooncom* en de twee overkoepelende huurdersorganisaties de Woonbond om een woonlastenonderzoek uit te voeren onder haar huurders. Het onderzoek bracht aan het licht dat de inkomensproblematiek in Zuidoost-Groningen en Zuidoost-Drenthe groot was. Het gemiddeld besteedbare maandinkomen van de huurders van *Wooncom* bedroeg € 1.322,- tegenover landelijk € 1.717,-. Het Klantbedrijf van *Wooncom* startte naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek met een project schuldsanering.⁸⁰⁰

5.2.5.6 Op weg naar de fusie tot Lefier

Nadat de verkennende gesprekken van Pim de Bruyne van *Volksbelang* Hoogezand-Sappemeer over een fusie met woningcorporaties in Oost-Groningen waren gestrand, werd vanuit *Volksbelang* het gesprek aangegaan met Jan Hulsegge van *Wooncom*. Maar een uitbreiding van *Wooncom* met Hoogezand-Sappemeer na Stadskanaal zag men in Emmen niet als een goede weg. Het model zoals *Wooncom* dat kende zat aan zijn grenzen. Als je de corporatie nog groter zou maken dan werden de lijnen nog langer dan dat ze toen al waren tussen Emmen en Stadskanaal.⁸⁰¹



Noorderplein Emmen, deel van de reconstructie van de binnenstad

Eigenlijk wilde *Wooncom* zelfs Stadskanaal en Emmen wel weer ontvlechten om zo weer meer lokale binding te creëren.⁸⁰²

De oplossing leek te zijn er nog een derde, grote partij bij te betrekken en dan een decentraal organisatiemodel op te zetten. Daarvoor werd gekeken naar soortgelijke modellen in Rotterdam en in Limburg met vrij zelfstandige eenheden met slechts een kleine centrale eenheid voor strategische werk. Dat vertaald naar Drenthe en Groningen zou kunnen betekenen dat er een woonbedrijf Emmen, een woonbedrijf Stadskanaal/Hoogezand en een woonbedrijf Assen of Groningen werd gevormd. Assen viel af en zo werd in 2007 *In* uit Groningen de belangrijkste fusiepartner om mee te gaan praten. Het motief om een grote corporatie in het noorden te gaan bouwen was in de ogen van *Wooncom* de spreiding van risico's. De waardeontwikkeling van het bezit is de kurk waar een corporatie op drijft. Door spreiding kun je risico's in de waardeontwikkeling van het bezit verkleinen. Hierdoor blijft een corporatie in staat om vreemd kapitaal aan te trekken voor herstructureringen. Bij deze fusie zou er een spreiding van stad en platteland, groei en krimp, spreiding van hoogbouw en

801 Interview Henk van der Meer, maart 2018.

802 Jaarverslag 2007, 4.

797 Jaarverslag 2003, 28.

798 *WoonCom, Jaarverslag 2005*, 19. Archief Lefier Emmen.

799 *WoonCom, Jaarverslag 2007*, 4. Archief Lefier Emmen.

800 *WoonCom, Jaarverslag 2008*, 5. Archief Lefier Stadskanaal.

800 Jaarverslag 2007, 5.

laagbouw, eengezinswoningen en gestapelde bouw, van studenten- en residentenhuysvesting worden gerealiseerd.

De financiële positie van *In* was door het aangaan van nogal grote opgaven in de ontstane economische tegenwind niet zo sterk. Maar een positieve waardeontwikkeling van het bezit van *In* in de stad Groningen op enig moment in de toekomst stond voor *Wooncom* vast. Voordat serieuze fusiegesprekken konden beginnen moest er eerst nog een klein plooietje glad worden gestreken. De relatie tussen Stad en Ommeland was door de eeuwen heen vaak stroef geweest. Met een corporatie in de stad Groningen fuseren vroeg wel wat voorgesprekken. Maar de bestuurders vonden elkaar redelijk snel in gedeelde sociale opvattingen over de volkshuisvesting. Vanaf dat moment kon er gebouwd gaan worden aan een corporatiestructuur met drie relatief onafhankelijke woonbedrijven en een kleine centrale afdeling met een collegiaal bestuursmodel voor strategische zaken en vermogensbeheer. “Maar daar moet je het eigenlijk wel bij laten. Als je het groter maakt dan haal je alleen maar bevoegdheden weg van plekken waar ze moeten blijven.”⁸⁰³

Ook van de kant van de huurdersorganisaties werd deze visie onderschreven. In 2007 werd *De Koepel* in zijn huidige vorm opgericht als huurdersorganisatie voor de gemeente Stadskanaal. Bij fusie tot Lefier in 2009 had *De Koepel* instemmingsrecht, er moest om advies worden gevraagd. Een eis die *De Koepel* toen stelde duidde ook al op het aloude ‘Stad versus Ommeland’-sentiment. *De Koepel* stelde dat ze niet tot een bijwagen van Groningen wilde worden gereduceerd, maar dat de eigenheid van Stadskanaal en de andere locaties geborgd zou moeten worden.⁸⁰⁴ In Emmen geloofde Ab Haak in de waarde van de volkshuisvestelijke principes die ten grondslag lagen aan de voorgenomen fusie. Hij was erg belangrijk voor de besluitvorming in de Huurdersfederatie.⁸⁰⁵

In de visie die ten grondslag lag aan de voorgenomen fusie stond het idee van de ‘ongedeelde regio’ voor *Wooncom* centraal. Dit hield in dat *Wooncom* van mening was dat de verschillende opgaven die de nieuwe fusiecorporatie had in hun onderlinge samenhang moesten worden gezien en uitgevoerd. Deze opdrachten lagen enerzijds in de probleemwijken in stad Groningen en anderzijds in de krimpgebieden op het platteland van Drenthe en Groningen. Matching van middelen zou voor *Wooncom* in de aanvang van de fusie betekenen dat Groningen en Oost-Groningen in hun leencapaciteit konden profiteren van de inbreng van het vermogen van *Wooncom*. Maar een eenrichtingsweg was dit zeker niet. Op enig moment in de toekomst zou die situatie geheel anders kunnen komen te liggen en zouden projecten in Emmen kunnen profiteren van de waardestijging van het corporatiebezit in de stad Groningen.⁸⁰⁶

803
Interview Henk van der Meer.
804
Interview Albert Boiten.
805
Interview Ton Selten, november 2017.

806
Jaarverslag 2008, 12.



20
09
-
20
15

6 Op zoek naar nieuw evenwicht

6.1 NEDERLAND 2009 - 2015

6.1.1 De sociaaleconomische situatie

In 2009, het jaar van de fusie van *In, Volksbelang* en *Wooncom* tot *Lefier*, bevond de Nederlandse economie zich in een diepe crisis en kromp liefst 3,9 procent. In 'De Nederlandse economie 2009' meldde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat zij, zelfs in de jaren dertig, nooit eerder zo'n sterke economische krimp had gemeten.⁸⁰⁷ De reden voor de krimp was de in de zomer van 2007 ingeleide kredietcrisis. De huizenmarkt viel geheel stil en de werkloosheid liep verder op. In totaal gaf de Nederlandse overheid tot en met 2009 € 80 miljard uit aan de crisis in de vorm van stimuleringsmaatregelen, subsidies en garanties. Door deze reddingsmaatregelen en dankzij de lage rente van de Europese Centrale Bank (ECB) hield de overheid het financiële systeem in stand en begon het vertrouwen gaandeweg terug te keren.⁸⁰⁸

⁸⁰⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2009*, (Den Haag/Heerlen, 2010), 3.

⁸⁰⁸ De Nederlandse economie 2009, 7-8.

Tabel 38

Macro-economische kerncijfers Nederland

	2006	2007	2008	2009
<i>Bruto binnenlands product (marktprijzen)</i>				
% volumemutaties	3,4	3,9	1,9	-3,9
<i>Netto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking</i>				
% reële mutaties	5,8	2,5	-2,7	-6,9

Bron: Statline cbs Nationale rekeningen⁸⁰⁹

In het derde kwartaal van 2009 was er voor het eerst weer sprake van geringe groei. Maar de forse overheidsuitgaven om de economie te stimuleren hadden een schaduwkant. De overheidsfinanciën waren in rap tempo verslechterd en ingrijpende maatregelen werden nodig geacht om niet een hoge rekening door te schuiven naar de toekomst. Alleen ten tijde van de eenmalige afkoop van toekomstige verplichtingen aan woningcorporaties ten gevolge van de brutering door Heerma was het overheidstekort ooit groter in één jaar dan in 2009.

De woningbouw werd sterk getroffen door de recessie. In het vierde kwartaal van 2009 werden in Nederland ruim 19 procent minder nieuwbouwwoningen gebouwd dan in dezelfde periode van 1998. Het aantal gereedgekomen woningen nam nog wel toe. In december 2009 werden bijna zesduizend woningen meer geteld dan in december 2008. Maar dit was nog het resultaat van beslissingen en productie in voorafgaande jaren. Het aantal woningen waarvoor in 2009 een bouwvergunning werd verleend daalde met 17 procent en die daling kwam volledig op conto van koopwoningen. In 2009 lag het aantal verkochte (bestaande) koopwoningen 30 procent lager dan in 2008. In 2007 en 2008 nam ook het aantal verkochte nieuwgebouwde koopwoningen af. Voor de bouw van huurwoningen was toen nog een lichte stijging van het aantal verleende vergunningen te zien.⁸¹⁰ Het Sociaal en Cultureel Planbureau berekende in een rapport uit 2010 dat in 2009 het aantal huishoudens met een te hoge hypotheek met 13.000 licht was toegenomen en het aantal met een problematische restschuld met 53.000 was gestegen. Dit kwam bovenop de 15,5% van de kopers waarvan was berekend dat zij 2009 al ingingen met te hoge hypotheeklasten. Hypotheeklasten werden gewogen in de woonquote ofwel het aandeel van de netto-woonlasten in het netto-inkomen. Was die hoger dan 35%, dan werd gesproken van te hoge woonlasten.⁸¹¹ De eind 2009 ingezette economische groei zette in 2010 weliswaar door, maar er waren ook ongunstige tekenen en ontwikkelingen. De olieprijs

809 <http://statline.cbs.nl/>, geraadpleegd december 2017.
810 De Nederlandse economie 2009, 97.
811 Ras, M., e.a., *Kopers in de knel?*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Den Haag, 2010), 51.

steeg met liefst 25% en de torenhoge schulden van vooral Griekenland, maar ook andere mediterrane landen zetten de euro onder druk. De euro verloor 7% ten opzichte van de dollar. De werkloosheid steeg licht tot 5,4% van de beroepsbevolking. Dat was 0,6 procentpunt hoger dan in 2009.⁸¹²

Tabel 39

Werkloosheidspercentages 2008-2015

	Groningen	Drenthe	Nederland		Groningen	Drenthe	Nederland
2008	5,5	4,8	4,4	2012	8,1	7,2	7,3
2009	5,8	5,2	4,8	2013	8,5	7,3	7,4
2010	6,0	5,1	5,4	2014	8,5	7,0	6,9
2011	6,8	6,1	5,8	2015	7,4	6,1	6,0

Bron: Statline cbs, Arbeidsdeelname; regionale indeling

De krimp in de bouw was in 2010 erg sterk met een productiedaling van 12 procent. Er werd dat jaar het laagste aantal woningen gebouwd sinds 1952, met 40% minder koopwoningen en 16% minder huurwoningen dan in 2009.⁸¹³ Zoals zich al aftekende met de schuldenposities van Griekenland, Spanje en Portugal, kon na een hele korte opleving een recessie niet uitblijven. In de eerste helft van 2011 zette de eind 2009 begonnen groei nog door, maar in de tweede helft van het jaar viel Nederland weer terug in een recessie. In alle Eurolanden werden de gevolgen van de grote staatsschulden in de mediterrane Eurolanden gevoeld en overal werden bezuinigingen doorgevoerd. Toch was binnen de Eurozone, naast een aantal mediterrane landen, alleen in Nederland sprake van een recessie. Politiek gezien was het in Nederland overigens in 2011 betrekkelijk rustig met het kabinet-Rutte I (2010 – 2012). VVD en CDA moesten, met gedoogsteun van de PVV, voortdurend samenwerken met de oppositie om kamermeerderheden te vormen voor beleidsvoornemens.⁸¹⁴ Rutte I was een kabinet zonder een apart ministerie voor volkshuisvesting dat toen onder de minister van Binnenlandse Zaken Piet Hein Donner viel.

Sinds 2008 daalde het reëel besteedbare gezinsinkomen in Nederland. Lonen, uitkeringen en pensioenen bleven achter bij de inflatie met als gevolg dat de consumptie terugliep. Voor een groot aantal huizenbezitters kwam daar nog bij dat door het dalen van de huizenprijzen hun koopwoning plots geen overwaarde meer had, maar 'onder water stond', onderwaarde had. Bankencrisis, eurocrisis, ingestorte woningmarkt; geen wonder dat het consumentenvertrouwen in 2011 op het laagste punt sinds 2003 belandde.⁸¹⁵ In 2012 daalde het vertrouwen nog verder.

812 Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2010*, (Den Haag/Heerlen, 2011), 7.
813

De Nederlandse economie 2010, 117.
814

Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2011*, (Den Haag/Heerlen, 2012), 8.
815

De Nederlandse economie 2011, 18.

Tabel 40

Percentuele volumemutaties bruto binnenlands product 2008-2015

	Groningen	Drenthe	Nederland		Groningen	Drenthe	Nederland
2008	-0,2	1,6	1,6	2012	-0,6	-1,4	-1,0
2009	-1,8	-4,0	-3,4	2013	2,7	-0,9	-0,8
2010	0,3	1,1	1,4	2014	-7,6	2,2	1,0
2011	0,8	1,6	1,4	2015	-8,3	1,2	1,0

Bron: Statline cbs, Kerncijfers per regio

De recessie in Nederland hield door de Eurocrisis aan in 2012 en 2013; er werd te weinig geconsumeerd en geïnvesteerd. Vooral de zwakke woningmarkt was een hoofdoorzaak van de teruglopende investeringen. Nieuwbouw was praktisch geheel stilgevallen.⁸¹⁶ Ondertussen benaderde het landelijk gemiddelde werkloosheidspercentage de 7,5 procent, de provincie Groningen kwam zelfs uit op een percentage van 8,5%. Maar de grote vraag naar aardgas in 2013 tilde die provincie kort uit een toestand van recessie. De toenemende werkloosheid had uiteraard zijn invloed op de inkomens van de huishoudens. Die liepen voor het vijfde jaar op rij terug.

In 2012 trad het kabinet-Rutte II aan. Voor het eerst sinds 1998 werd een meerderheidskabinet van twee partijen gevormd door VVD (41 zetels in de Tweede Kamer) en PvdA (38 zetels). Belangrijkste doelstellingen van dit kabinet waren het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het eerlijk verdelen van de lasten en het zorgen voor duurzame groei van de economie. Met het ministerie voor Wonen en Rijksdienst onder minister Steef Blok kreeg volkshuisvesting weer een eigen departement.⁸¹⁷

In het vierde kwartaal van 2013 tekenden zich lichte herstel mogelijkheden af op de Nederlandse markt voor koopwoningen met een dalende rente en betere economische vooruitzichten door het uitblijven van nieuwe financiële crises. De economie trok in zijn geheel wat aan. Begin 2013 hadden sommige pensioenfondsen de pensioenen nog moeten verlagen omdat hun dekkingsgraad (de verhouding tussen bezit en pensioenverplichtingen) beneden de 104% was gekomen. Maar uiteindelijk was 2013 voor de financiële markten een goed jaar. Het lichte herstel werd evenwel in begin 2014 weer onderbroken toen een zachte winter voor zeer tegenvallende aardgasbaten zorgde.⁸¹⁸

816
Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2012*, (Den Haag/Heerlen, 2013), 12.

817
De Nederlandse economie 2012, 155-164.

818
Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2013*, (Den Haag/Heerlen, 2014), 8-12.

Tabel 41

Investeringen in woningen (2008=100, volume op basis van prijzen 2008)

2008	100,0	2011	69,9
2009	85,8	2012	64,2
2010	73,1	2013	58,3

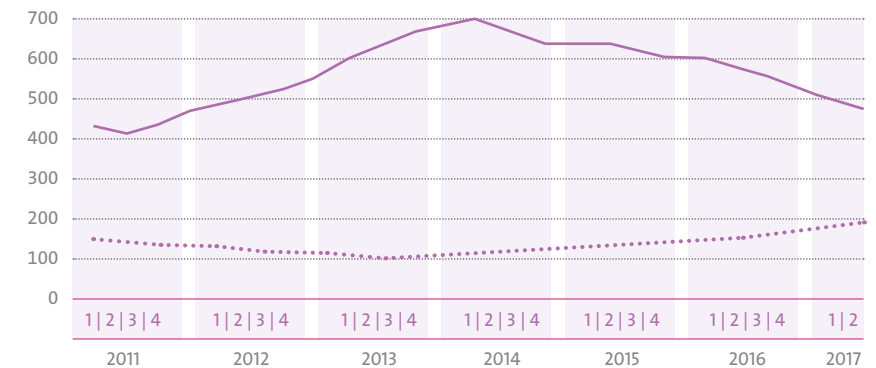
Bron: cbs, De Nederlandse economie 2013, 22

De invoering in 2013 van de saneringsheffing woningbouwcorporaties leidden tot extra opbrengsten voor de overheid. De saneringsheffing moest door alle woningbouwcorporaties worden betaald. Via deze heffing werden de saneringskosten van noodlijdende woningbouwcorporaties gefinancierd. In 2013 betaalden de woningbouwcorporaties 0,5 miljard euro saneringsheffing.⁸¹⁹

Ondanks lichte tekenen van herstel aan het eind van 2013 werd er in het eerste kwartaal van 2014 nog een recordaantal werklozen geteld van 694.000 (bijna 9%). Het aantal vacatures was ongeveer net over het aller diepste punt (kwartaal 2013/2 91.300 vacatures) heen met 104.000 vacatures. Maar vanaf dat moment daalde de werkloosheid in Nederland.

Figuur 11

Werkloosheid en vacatures, seizoensgecorrigeerd; x 1000



Bron: cbs, 16-5-2017, 'Aantal vacatures neemt toe'⁸²⁰

819
De Nederlandse economie 2013, 148.
820
<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/20/aantal-vacatures-neemt-toe>, geraadpleegd februari 2018.

Ook op de markt voor koopwoningen was er in het tweede kwartaal van 2014 eindelijk eens goed nieuws te melden: de prijzen voor bestaande koopwoningen stegen voor het eerst sinds jaren weer. Behalve dan in de noordelijke provincies. De export liep goed dankzij de lage koers van de euro, investeringen (waarvan traditioneel 50% plaatsvindt in woning-,

kantoor-, weg- en waterbouw) stegen weer door een groei van 3,4% in de bouw, de rente daalde tot het laagste niveau ooit tijdens de muntunie en de olieprijs daalde. De tweede recessie sinds 2008 duurde langer dan de eerste, maar Nederland kroop er in de loop van 2014 voorzichtig uit. Voorlopig lag het inkomen per huishouden in 2014 nog steeds 2,5% onder het niveau van het begin van de financiële crisis van 2008.⁸²¹ Het tekort van de overheid daalde, ondanks de sterk teruglopende aardgasbaten, dankzij extra inkomsten uit heffingen en belastingen. Woningcorporaties en banken droegen in 2014 samen ruim 2 miljard euro bij aan de toename van de belastingopbrengsten van de overheid. De woningcorporaties moesten in 2014 de verhuurderheffing voor het eerst volledig afdragen aan de overheid, terwijl de banken via een eenmalige heffing moesten bijdragen aan de redding van SNS Reaal in 2013.⁸²² In 2015 was de omvang van de economie van Nederland weer terug op het niveau van voor de crisis. Als de gaskraan niet verder was dichtgedraaid, naar aanleiding van de aardbevingen in Groningen, dan was de groei zelfs nog groter geweest concludeerde het CBS.⁸²³ De woningmarkt in Nederland groeide weer en was in belangrijke mate de reden van de stijging met 10% van de investeringen in 2015. Het aantal verkochte woningen en de gemiddelde prijs per woning stegen voor het tweede jaar op rij. De prijzen voor woningen lagen in 2015, behalve in Amsterdam, echter nog wel 16% lager dan voor 2008.⁸²⁴

6.1.2 Volkshuisvestingsbeleid

Onder de kabinetten-Rutte werd de omvang van de voorraad sociale huurwoningen in Nederland weer eens onderwerp van gesprek en initiatieven. Het aantal zou niet in overeenstemming zijn met de grootte van de doelgroep die hierop was aangewezen. Het aantal sociale huurwoningen zou in verhouding veel te hoog zijn. Een internationale vergelijking liet ook zien dat de sector in Nederland groter was dan in landen om ons heen. De woningen werden ook gehuurd door mensen die gezien hun inkomen alternatieven hebben zoals een vrije-sector huurwoning of een koopwoning: het zogenaamde ‘scheefwonen’. Huurders bleven vaak zitten, ook als hun inkomen steeg.⁸²⁵ Naast ‘scheefwonen’ waren krimp en vergrijzing issues die om beleid vroegen. De verwachting bestond in 2009 dat 61% van de gemeentes binnen 15 jaar te maken zou krijgen met krimp. Minister van Wonen, Wijken en Integratie (wwi) Eberhard van der Laan noemde krimp een ‘solidariteitsvraagstuk voor heel Nederland’, en zegde een Nationaal Actieplan Bevolkingsdaling toe.⁸²⁶ Het door het NIDI gesignaleerde

probleem met vergrijzing was het volgende. “De oudere van nu en morgen is over het algemeen heel actief en mobiel, maar niet op de woningmarkt.”⁸²⁷ De verhuisgeneigdheid onder ouderen was gering, evenals hun verhuismobiliteit. In 2010 verhuisde slechts 4 procent van de ouderen in de leeftijd van 65 tot 85 jaar. In de loop van de tijd was deze verhuismobiliteit afgenomen, in 1995 verhuisde namelijk nog 6 procent van de 65- tot 85-jarigen. Voor de doorstroming op de woningmarkt was dit, bij een toenemende vergrijzing, uiteraard een slechte ontwikkeling. Eimert van Middelkoop volgde in 2010 Eberhard van der Laan op als minister van wwi toen die burgemeester van Amsterdam werd. Middelkoop vroeg in het kader van de geringe mobiliteit op de woningmarkt de woningcorporaties om zich meer in te zetten om betaalbare huurwoningen te bouwen voor starters. Zelf was de minister namelijk door al zijn stimuleringspotjes voor koopsubsidie en startersleningen heen.⁸²⁸

Maar misschien wel de grootste uitdaging op de woningmarkt was de financiële crisis en de daarop volgende recessie. De daling van waarde van de huizen, het tot stilstand komen van bouwactiviteiten, het stoppen van investeringen in bouw en infrastructuur trokken allemaal een zware wissel op de overheidsfinanciën. Vandaar dat demissionair minister Van Middelkoop met een dramatische oproep kwam aan Nederland. “Steun de Nederlandse economie, koop nu een huis.”⁸²⁹ Deze ontwikkelingen troffen uiteraard ook de corporatiefinanciën. De corporaties waren ondernemers geworden en zetten vaak de bouw en verkoop van koopwoningen in om hun sociale taak te kunnen blijven volbrengen. De afroming van de corporatievermogens door de rijksoverheid via de ‘Verhuurdersheffing’ dreigde al en werd uiteindelijk in 2013 bij wet vastgelegd. Verhuurders werden tegemoetgekomen doordat zij de huren bij huurders met inkomens van meer dan € 33.000,- extra mochten laten stijgen. Maar zoals Aedes-voorzitter Marc Calon aanstipte: de corporaties houden geen inkomensgegevens bij van de huurders. Het zou het optuigen van een heel administratieapparaat vragen waardoor de tegemoetkoming een dode letter bleef. De verhuurderheffing was echter onvermijdelijk en deels ook de schuld van dat deel van de corporatie-directeuren dat de hele sector in een kwaad daglicht had gesteld. ‘Fat cats’ die aan zelfverrijking deden, zich gedroegen als zonnekoningen met exorbitante salarissen en megalomane projecten. De vraag wat de oorsprong was van de, vanaf de jaren 90, opgebouwde corporatievermogens waardoor dit mogelijk was, werd steeds vaker gesteld. En deze vraag werd uiteindelijk beantwoord met ‘het is gemeenschapsgeld’. Het was vanuit deze situatie begrijpelijk

821
Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2014*, (Den Haag/Heerlen, 2015), 24.

822
De Nederlandse economie 2014, 32.

823
Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2015*, (Den Haag/Heerlen, 2016), 4.

824
De Nederlandse economie 2015, 34 - 42.

825
Custers, J., *Twintig jaar op de bres voor huurders. De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond*, (Amsterdam, 2010), 211-213.

826
“Van der Laan: “Krimp is solidariteitsvraagstuk voor heel Nederland””, Nieuwsbericht Rijksoverheid van 17 juni 2009. [827
Nimwegen, N. van en C. van Praag \(red.\), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland 2012*, NIDI, \(Amsterdam, 2012\), 172.](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2009/06/17/van-der-laan-krimp-is-solidariteitsvraagstuk-voor-heel-nederland, geraadpleegd maart 2018.</p>
</div>
<div data-bbox=)

828
‘Minister wil dat corporaties starters beter helpen’, *Volkskrant*, 16 juni 2010.

829
‘De huurder is weer de slimmerik’, *Volkskrant*, 23 juni 2010.

dat de gemeenschap dit begon af te romen. Alleen leek de tijd toen de wet werd ingevoerd, december 2013, wat betreft de financiële mogelijkheden niet meer op die van de beginjaren van het nieuwe millennium.⁸³⁰ De voorspellingen over wat deze heffing zou betekenen voor de sector waren ronduit somber. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting becijferde dat het gehele volkshuisvestelijke vermogen met 17 miljard zou dalen, een daling met de helft. De solvabiliteit - de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen - zou op 15% moeten liggen om überhaupt nog iets te kunnen doen. Bij 110 van de 388 corporaties zou de solvabiliteit echter onder die 15% komen waardoor ze niet meer konden investeren.⁸³¹ De voorgestelde financiële compensatie door de huren te gaan koppelen aan de woz-waarde van woningen zou in delen van het land betekenen dat de huren zouden dalen in plaats van stijgen.⁸³²

Toen in december 2013 het door Blok gesloten 'Woonakkoord' in de Eerste Kamer ter goedkeuring voor lag was een bijzondere rol weggelegd voor PvdA-senator Adri van Duijvestein. Hij was een kenner van de sector bij uitstek, gekant tegen de 'Verhuurdersheffing' en daarmee een dissident in de verder gesloten gelederen van regeringspartij PvdA. Duijvestein eiste van minister Blok dat de van 1,1 miljard in 2014 tot 1,7 miljard in 2017 oplopende heffing zou worden geïnvesteerd in de woningmarkt. Maar het kabinet had dat geld nodig om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. De druk vanuit zijn eigen partij om voor te stemmen en daarmee te voorkomen dat eventueel zelfs het kabinet zou vallen was groot. Uiteindelijk besloot hij niet de verantwoordelijkheid te willen dragen voor het vallen van het kabinet en ging akkoord met het 'Woonakkoord' in ruil voor de toezegging dat de 'Verhuurderheffing' in 2016 zou worden geëvalueerd.⁸³³

De maatschappelijke irritatie over de ontsporingen van een deel van de sector leidden in 2014 tot een Parlementaire Enquête Woningcorporaties. In het eindrapport van oktober 2014 werd geanalyseerd wat er mis was gegaan aan de kant van de corporaties. Maar evenzeer werd belicht dat de ruimte die sommige bestuurders namen mogelijk was gemaakt en zelfs werd gestimuleerd door de overheid zelf. In die zin bood het rapport onderbouwing van reeds aangekondigd strikter beleid door de nieuwe minister voor Wonen Stef Blok. Hij was al in 2012 gekomen met een maximum voor topsalarissen bij corporaties. Het toezicht op de sector wilde hij vergroten door de oprichting van een Woonautoriteit.⁸³⁴ Maar niet vergeten mag worden dat verreweg de meeste corporaties trouw bleven aan hun sociale beginselen. De uitwassen waren echter zo ernstig

en spraakmakend dat de overheid wel in het geweer moest komen. En bij gevolg de volkshuisvesting weer dichterbij zich toe trok.⁸³⁵ In 2015 werd een nieuwe Woningwet van kracht, waarin Blok een aantal van zijn voorstellen samenbracht en de zelfstandigheid van de corporaties terugschreefde.

6.1.3 De Woningwet van 2015

Op 1 juli 2015 trad de nieuwe Woningwet in werking evenals het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) dat in plaats kwam van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De nieuwe regeling legde de vrijheid aan banden die de corporaties hadden op de zes prestatievelden van de BBSH. Naar het advies in het eindrapport 'Ver van huis' van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties gaf de nieuwe regelgeving corporaties de opdracht 'terug naar de kerntaak' te gaan. En die kerntaak was het betaalbaar huisvesten van de primaire doelgroep: huishoudens met een maximaal inkomen van € 34.911.⁸³⁶

Ook het uitgangspunt 'passend' vond een plek in de regels. De passendheidsnorm stelde een maximum aan de huur die de primaire doelgroep mocht betalen. Voor één- en tweepersoonshuishoudens betekende dat een maximum huur van € 576,87 per maand en voor drie- en meerpersoonshuishoudens € 618,24 (prijspeil 2015). Van de doelgroep diende 95% te worden gehuisvest in huizen binnen deze huurprijsgrenzen. Om de beschikbaarheid van voldoende woningen binnen die grenzen te kunnen garanderen werd niet uitgesloten dat corporaties huren zouden moeten gaan verlagen met alle eventuele gevolgen voor hun financiële positie.

Ook werd het corporaties niet langer toegestaan om zonder toetsing aan nieuwe criteria dure huur- of koopwoningen te bouwen of projecten aan te gaan die niets met volkshuisvesting te maken hebben. En de macht van de corporatiedirecteuren werd ingeperkt. Corporaties moesten bij voorkeur weer kleiner worden en het extern toezicht werd verscherpt.⁸³⁷ Er werd een integrale Autoriteit Woningcorporaties in het leven geroepen voor toezicht op de corporaties. De nieuwe autoriteit werd deel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

De nieuwe Woningwet gaf gemeenten en huurdersorganisaties een sterkere positie om het beleid van de corporaties te beïnvloeden via prestatieafspraken. Huurdersorganisaties kregen verder het recht om minimaal een derde van de leden voor de raad van commissarissen voor



Stef Blok, Minister van Wonen en Rijksdienst

836
Regnault, F., *De Woningwet herzien*, (Eindhoven, 2015), 15.

837
'Woningbouwverenigingen terug naar kerntaak: bouw betaalbare huurwoningen', *Volkscrant*, 8 december 2014.

830
'Voor de corporaties loert het gevaar overal', *Volkscrant*, 18 november 2010.

831
'Tientallen corporaties failliet door regeerakkoord', *Volkscrant*, 20 november 2012.

832
'Regeerakkoord slaat gaten bij corporaties', *Volkscrant*, 21 november 2012.

833
'De dag van Duijvestein, gaat een PvdA'er het kabinet torpederen?', *Volkscrant*, 17 december 2013.

834
Lans, J. van der en M. Pflug (ed.), *Canon Volkshuisvesting*, (Amsterdam, 2016), 101.

835
Feestrede Ton Selten bij 10-jarig bestaan huurdersvereniging De Koepel, 2017. Privé-archief Ton Selten.

te dragen. En er werd budget toegewezen voor deskundigheidstraining en/of het inhuren van extern advies en ondersteuning. Want uiteraard betekende dit nogal wat voor de huurdersorganisaties. De verantwoordelijkheid die ze mee gingen dragen vroeg aandacht voor hun deskundigheidsontwikkeling.⁸³⁸ Maar ook veel gemeentes hadden een tijd lang wat langs de kantlijn gestaan waardoor een aantal geen woonvisie had ontwikkeld. Gemeenten waren overigens niet verplicht om een volkshuisvestingsvisie op te stellen. Als zo'n Woonvisie ontbrak, dan hoefden geen prestatieafspraken te worden gemaakt. Was er wel een Woonvisie, dan waren de corporaties verplicht om prestatieafspraken te maken. Corporaties werden verplicht om gemeentes veel uitgebreider op de hoogte te houden van voorgenomen werkzaamheden en daarvan jaarlijks voor 1 juli een meerjarig overzicht aan te leveren. Corporaties kregen kerngebieden toegewezen door de minister. Ze mochten in meerdere regio's bezit blijven exploiteren en onderhouden, maar enkel in hun kerngebied nog (uitbreidings)investeringen doen. Dit laatste gold overigens niet voor zorgcorporaties of studentenhuusvesters.⁸³⁹ Al met al was in 2015 met de nieuwe Woningwet en het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting het speelveld voor de corporaties, huurders en gemeentes behoorlijk veranderd.

6.2 LEFIER 2009 - 2015

6.2.1 Het eerste jaar van de fusie

Op 1 januari 2009 werd de fusie van *Wooncom*, *Volksbelang* en *In* definitief. Er werd gekozen voor een directiesamenstelling die weerspiegelde wat eerder was nagestreefd en wat ook de huurdersverenigingen als eis voor hun akkoord hadden gesteld: waarborging van lokale verankering. Zo ontstond een vierhoofdig directieteam. Ton Selten werd benoemd tot voorzitter van de Raad van Bestuur. Yvonne Geerdink werd benoemd tot lid van de Raad van Bestuur en verantwoordelijk voor Woonbedrijf Stad Groningen. Erwin Bel werd benoemd tot lid van de Raad van Bestuur en verantwoordelijk voor Woonbedrijf Zuidoost Drenthe. Henk van der Meer werd benoemd tot lid van de Raad van Bestuur en verantwoordelijk voor Woonbedrijf Hoogezand/Stadskanaal.⁸⁴⁰

De Raad van Commissarissen van Lefier bestond uit zeven personen. Twee leden van de raad hadden zitting op voordracht van de huurdersorganisaties en een op voordracht van de ondernemingsraden.



Ton Selten, voorzitter
Raad van Bestuur Lefier
2009-2011

De statutaire vestigingsplaats werd Hoogezand waar een kleine flat werd gehuurd van collega-corporatie *Talma* als kantoor.

De woonbedrijven zetten lokaal de werkzaamheden van de samenstellende corporaties voort. Dit betekende dat het beleid lokaal werd gemaakt. Overleg met bewoners en gemeentes vond lokaal plaats. Op dat gebied veranderde er weinig, terwijl vermogen en denkkracht wel werden samengebracht.⁸⁴¹ Door een aanzienlijk groter eigen vermogen kon voor de volkshuisvestelijke opgaven die er lagen, zoals het Nieuw Lokaal Akkoord Groningen, Gorecht-West in Hoogezand, de Wijkaanpak Stadskanaal en de uitbreiding van het project *Emmen Revisited*, voldoende financiering aan worden getrokken. Het college van B&W van Emmen zag aanvankelijk met enige huiver de fusieplannen aan. Daar bestond de vrees dat er geld van Emmen naar Groningen zou vloeien. Maar dat was niet de opzet. De bedoeling was dat de inbreng van het vermogen van *Wooncom* de kredietwaardigheid van de nieuwe corporatie zou garanderen. Daarnaast lag het ook niet in de bedoeling om een nieuwe 'lean and mean' corporatie te maken. Het was nadrukkelijk niet zo dat de fusie gericht was op kostenbesparing of efficiency. Er zouden als het ware drie lokale corporaties blijven bestaan waarin het vertrouwen bestond dat ze lokaal goede dingen zouden doen.⁸⁴² Het Centraal Fonds Volkshuisvesting, adviesorgaan van het ministerie, beoordeelde in zijn rapportage 'Corporatie in Perspectief' Lefier over 2009 positief en gaf een gunstig oordeel over de verhouding tussen het vermogen en de opgaven van de nieuwe corporatie.⁸⁴³ Wel werd er in het jaarverslag van Lefier over datzelfde jaar uiteraard gewag gemaakt van de 'gure omgeving' van een crisis, stagnatie op de markt voor koopwoningen en vrije sector huurwoningen.⁸⁴⁴

Wijkgericht werken was al goed gebruik bij de fuserende corporaties en dit bleef uiteraard ook het geval binnen de woonbedrijven. Hiervoor werd samenwerking gezocht met de gemeenten en met collega-corporaties. In Hoogezand-Sappemeer werd naast het al bestaande team van wijkbeheerders een nieuw project opgezet. Met de gemeente en collega-corporatie *Talma* werd een samenwerkingsproject opgezet om te komen tot wijkvisies en programma's met een zo groot mogelijke participatie van bewoners en andere partijen uit de wijk. De wijk Gorecht-West werd daarvoor aangewezen als pilot. Met de gemeente werden hiervoor ook prestatieafspraken gemaakt.⁸⁴⁵

⁸⁴¹ Lefier, Corporate brochure, Groningen 2009, 7-9.

⁸⁴² Interview Ton Selten, oud-bestuursvoorzitter Lefier, november 2017.

⁸⁴³ Centraal Fonds Volkshuisvesting, Analyse CFV 2009, *Corporatie in Perspectief*, L1542 Stichting Lefier Hoogezand-Sappemeer, (Naarden, 2010), 24.

⁸⁴⁴ Lefier, *Jaarverslag 2009*, (Hoogezand, 2010), 9.

⁸⁴⁵ *Jaarverslag 2009*, 16.

⁸³⁸ Feestrede Ton Selten, 2017.
⁸³⁹ 'Woningwet in de praktijk', Aedes, (Den Haag, 2016), 6-7.
⁸⁴⁰ Stichting Woningstichting Volksbelang, *Jaarrapportage 2008*, hoofdstuk 2, 6.



Ter Laanstraat, Gorecht
West, Hoogezand-
Sappemeer

In Stadskanaal werd druk verder gewerkt aan de invulling van ‘De Wijkaanpak’ in samenwerking met de gemeente en collega-corporatie BCM. Hier werd met de grootschalige wijkvernieuwing van Maarsstee begonnen. Onderdeel van dit project werd een pilot met het concept ‘Te Woon’. Dit hield in dat de precieze verdeling tussen huur- en koopwoningen niet vooraf werd vastgelegd. Woningen werden niet ‘te huur’ of ‘te koop’ aangeboden, ze werden ‘te woon’ op de markt gebracht. Ondanks de crisis werden in Stadskanaal meer woningen verkocht (57) dan was begroot (50). Een belangrijke reden hiervoor was ongetwijfeld dat de verkoopprijs van die woningen onder een ton lag. Tegelijk deed zich de crisis ook zeer wel voelen. Bij intakegesprekken met huurders in Stadskanaal bleek steeds vaker dat mensen in de schuldhulpverlening zaten. Daarom besloot Lefier om in 2009 niet de maximaal toegestane huurverhoging te vragen aan haar huurders, bezorgd als ze was om de betaalbaarheid van de woningen voor de doelgroep.⁸⁴⁶

⁸⁴⁶ Jaarverslag 2009, 38-39.

Tabel 42

Aantal en percentage uitkeringen arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand Stadskanaal

	beroepsbevolking	ao	ww	bijstand	uitkering %
2009	21.100	2.280	770	880	18,6%
2010	20.900	2.470	730	920	19,7%
2011	20.600	2.430	730	950	20,0%
2012	20.367	2.400	880	960	20,8%
2013	20.117	2.380	910	1.020	21,4%
2014	19.867	2.410	920	1.020	21,9%
2015	19.617	2.380	890	1.070	22,1%

Bron: cbs Statline, Regionale reeksen ⁸⁴⁷

In een nationale vergelijking valt op dat de inkomens in deze regio relatief laag zijn terwijl de huren niet evenredig laag zijn. Dat heeft ook te maken met de grootte van een woning in bijvoorbeeld Amsterdam (met de maximaal redelijke huur voor 40 m²) tegenover die van eentje in Stadskanaal (met 60% van de maximaal redelijke huur voor een woning die zomaar 60% groter is). Recent onderzoek toonde dat 25-28% van de huurders van Lefier problemen heeft met het betalen van de huur. Er zijn allerlei toeslagen nodig voor die lage inkomensgroepen om rond te kunnen komen.⁸⁴⁸ Het gemiddeld besteedbare inkomen in Nederland bedroeg in 2015 € 36.200, in Oost-Groningen € 30.900 en in Zuidoost Drenthe € 32.200.⁸⁴⁹ Dit betekende dat een relatief grote groep huurders van Lefier problemen heeft om rond te komen waardoor de corporatie vaker met (complexe) problematiek geconfronteerd werd.

Ook in Emmen werd met de gemeente en collega-corporaties een lokaal akkoord gesloten voor jaarplannen met gezamenlijke bewaking. De nieuwbouwambities voor 2009 werden niet geheel waargemaakt, daarentegen werden meer woningen verkocht (158) dan begroot (150). Maar ook in Zuidoost Drenthe deed zich de bevolkingskrimp voelen. De verhuurbaarheid van woningen in kleine kernen met verdwijnende voorzieningen begon sterk onder druk te staan. Daarnaast waren de huurachterstanden in één jaar tijd opgelopen met 14%. Maar het woonbedrijf Emmen bleef er financieel goed voorstaan.

Vanaf 2009 startte Lefier Zuidoost Drenthe met de uitrol van de integrale aanpak van het project *Emmen Revisited* naar de hele gemeente Emmen en Borger-Odoorn. Voor het behoud van de leefbaarheid in de krimpgebieden ging Lefier samenwerkingsverbanden aan met verschillende organisaties en instanties. Overeenkomsten met bijvoorbeeld Zorggroep Tangenborgh voor een nieuw multifunctioneel

⁸⁴⁷ Landelijk liep het percentage van 2009 tot 2015 op van 8,5 naar 9,7%.
⁸⁴⁸ Interview Sylvo Gaastra, opbouwwerker in Stadskanaal, tegenwoordig consultant Woonbond, juni 2017.
⁸⁴⁹ CBS Statline, Regionale kerncijfers. Geraadpleegd december 2017.



<
MFA Noorderbreedte in
Nieuw-Buinen

>
Woontoren Orion,
Paddepoel, Groningen



20
09
20
15

dorpscentrum in Emmer-Compasuum. En voor het realiseren van multifunctionele accommodaties (MFA) zoals in Borger en Noorderbreedte in Nieuw-Buinen. In dat gebouw zijn diverse partijen gehuisvest: twee basisscholen, kinderopvang, peuterspeelzaal, jeugd- en jongerencentrum, consultatiebureau, bank, apotheek en huisartsen.

Het werkbedrijf Stad Groningen kreeg in 2009 te maken met een golfje negatieve publiciteit ten gevolge van niet adequaat reageren op klachten van huurders. Lefier trok het boetekleed aan en ging in samenspraak met de bewoners inventariseren waar de pijn precies zat.

Maar natuurlijk was er ook goed nieuws voor het werkbedrijf in 2009. Rond de Dag van de Architectuur werd de verkiezing van het mooiste nieuwe gebouw van de stad Groningen georganiseerd. Het Groningse publiek riep in 2009 de Orion, ontworpen door Roelveld-Sikkes Architects, uit tot winnaar.⁸⁵⁰ De Orion was een woontoren met een mix van huur- en koopappartementen en woningen voor stichting De Noorderbrug ten behoeve van doven en slechthorenden.

Ook twee andere, maatschappelijke initiatieven van Lefier zijn het vermelden waard. Het eerste is de Vrouwenwerkplaats Korrewegwijk. Lefier Stad Groningen had in het kader van de krachtwijkenaanpak door de aankoop van een voormalig postkantoor aan de Floresstraat een bijdrage geleverd aan het realiseren van de Vrouwenwerkplaats Jasmijn Werkt. De Vrouwenwerkplaats, onderdeel van multicultureel vrouwen centrum Jasmijn, biedt vrouwen die zorgtaken met arbeid willen combineren een plek om arbeidsoriëntatie en arbeidservaring op te doen. Een tweede initiatief was 'Stee in Stad'. Samen met partijen als WerkPro, het roC Alfacollege, Matriamarkt⁸⁵¹ en SoZaWe van de gemeente Groningen werkte Lefier in 2009 aan de inrichting van tijdelijke hotelkamers in woningen in de Korrewegwijk. In drie bovenwoningen werden twaalf kamers op een bijzondere manier ingericht. Dit zogenaamde Wijkhotel, later 'Stee in Stad' opende begin 2010 zijn deuren. Het doel was het creëren van werkgelegenheid en de mogelijkheid om vaardigheden en werkervaring op te doen, kennis te vergaren en anderen te ontmoeten.⁸⁵²

851
WerkPro is een reïntegratieorganisatie. Matriamarkt is een opleidingsproject voor vrouwen die een eigen bedrijf willen beginnen in de persoonlijke dienstverlening.

852
Jaarverslag 2009, 79 en <http://steestad.nl/>, geraadpleegd maart 2017.



'Stee in Stad', Floresstraat,
Korrewegwijk, Groningen

Met de huurdersparticipatie wilde het in de stad Groningen altijd al minder vloten dan in de regio. In Emmen had je de sterke *Huurdersfederatie Emmen* van Ab Haak en Harry Vorsteveld, in Hoogezand had je de *Huurdersraad* en in Stadskanaal *De Koepel* met onder andere Albert Boiten. In Groningen was de oude *Bewonersraad* ermee gestopt en werd in 2009 een *Stuurgroep Huurdersbelang* met vijf bewoners benoemd die zich in overleg met Lefier zou gaan buigen over de vorm en de onderwerpen van huurdersparticipatie. Uiteraard was er wel regelmatig contact tussen de corporatie en individuele bewonerscommissies.

Nieuw binnen de organisatie van Lefier was de oprichting van een gezamenlijk Ontwikkelbedrijf onder Jan Postema dat de zorg kreeg toebedeeld voor de ontwikkeling en realisatie van de nieuwbouw- en verbeterprojecten van alle woonbedrijven. Wat de structuur van de organisatie verder betreft kende Lefier vier ondernemingsraden: één centrale, LefierOR, en daarnaast drie decentrale in de afzonderlijke werkbedrijven. Ook voor de huurdersparticipatie gold dat overleg decentraal binnen de werkbedrijven gebeurde, maar ook twee keer per jaar gezamenlijk centraal met de hele raad van bestuur in het Noordelijk

Overleg Lefier (NOI). Aan dit overleg namen deel: *De Koepel*, *Bewonersraad Stad Groningen*, de *Huurdersfederatie*, de *Huurdersraad*, *Grobos* en de *Woonbond*.⁸⁵³

6.2.2 'Nederland bestaat niet'

In het verzorgingsgebied van Lefier kwamen zowel groei- als krimpgebieden voor. Het inzicht dat er vooral voor de krimpgebieden regionale woon- en leefbaarheidsplannen nodig waren won steeds meer terrein. Regionalisering van de woningmarkt was een belangrijk thema omdat 'niet alles overal kon' en omstandigheden konden verschillen. Voorzieningen als bijvoorbeeld multifunctionele accommodaties (MFA's) werden belangrijk geacht voor het handhaven van de leefbaarheid in de regio. Maar de keuze voor het wel of niet realiseren ervan was van veel zaken afhankelijk en moest, vond men, gezien worden in een ruimere dan lokale context. Op landelijk niveau gold hetzelfde. Binnen het gebied van Lefier waren veel verschillen zichtbaar, maar voor een vergelijking tussen de noordelijke provincies en de rest van Nederland was dat nog sterker het geval. Vandaar dat de onliner 'Nederland bestaat

⁸⁵³ Jaarverslag 2009, 118.

niet' werd geïntroduceerd om aandacht te vragen voor de specifiek Noord-Nederlandse problematiek en oplossingsrichtingen.⁸⁵⁴ Om dit te onderbouwen werd door de noordelijke corporaties *Acantus*, *Accolade*, *Domesta*, *Elkien*, *Lefier*, *De Volmacht* en *WoonFriesland*, onder de naam 'Lobby-Noord', een onderzoeksopdracht verstrekt aan RIGO Research en Advies uit Amsterdam.

Het eindrapport verscheen in november 2010 en droeg als titel 'Groeï en krimp in het Noorden'. RIGO onderzocht de demografie, de woningmarkt en de ontwikkelingen daarvan in de volgende 20 tot 30 jaar in Noord-Nederland en vergeleek die met de verwachtingen voor heel Nederland. Er bleken duidelijke regionale verschillen. In het noorden lagen de inkomens, huren en koopprijzen 10 tot 30% lager dan het Nederlandse gemiddelde. Tussen 1995 en 2010 was de woningvoorraad in Nederland 16% toegenomen (20% nieuw en 4% sloop) voor Groningen gold een toename van 8% (resultaat van 16% groei en 8% sloop). Bij huurwoningen was er zelfs sprake van een afname. Drenthe volgde de landelijke trend. Friesland hield het midden tussen Groningen en Drenthe.⁸⁵⁵ Ook in de verkoop van sociale huurwoningen vertoonde het noorden een ontwikkeling die afweek van het landelijke gemiddelde met een percentage van 10% tot 11% van de woningvoorraad tegenover 7% landelijk. De stad Groningen was landelijk voorloper geweest in stadsvernieuwing en had veel gesloopt en nieuwgebouwd. En de grote herstructureringen in Hoogezand en Stadskanaal leidden ook al tot eerdere sloop van naoorlogse wijken dan landelijk de trend was. Ook de cijfers over het huisvesten van de primaire doelgroep toonden afwijkende percentages. In het noorden bestond het huurdersbestand voor 81% uit huishoudens met een jaarinkomen onder de € 33.000; voor de rest van Nederland was dit 73%. Demografisch gezien benoemde het rapport drie types ontwikkeling in Noord-Nederland: krimp, stabilisering en groei. Voor het gebied van Lefier gold groei in de stad Groningen en een deel van de gemeente Hoogezand-Sappemeer, stabilisering in een ander deel van de gemeente Hoogezand-Sappemeer en Emmen en krimp in Borger-Odoorn en Stadskanaal. Overigens concludeerde het rapport dat er tot 2020 zelfs nog in de krimpregio's een (lichte) groei van de woningbehoefte zou blijven bestaan. Dit werd mede veroorzaakt door de verwachte groei van het aantal eenpersoonshuishoudens.⁸⁵⁶

Financiële doorberekeningen van RIGO en CFV toonden dat de vermogenspositie van de noordelijke corporaties in 2010 beter was dan het landelijke gemiddelde. Maar de berekeningen toonden ook dat in alle drie de gebiedstypes en in allerlei beleidsscenario's die vermogenspositie harder achteruit zou gaan dan landelijk gemiddeld door forse

onrendabele investeringen, weinig ruimte voor huurverhogingen en lage verkoopprijzen van het woningbezit. Vooral in de krimpggebieden met onrendabele sloop en de groeigebieden met grote herstructureringen zou de vermogenspositie zo ernstig kunnen verslechteren dat in 2030 de solvabiliteit onder de wettelijk vastgelegde ondergrens van 10% zou komen.

Door het verkopen van woningen werden gewoonlijk verliezen en onrendabele investeringen gecompenseerd. Maar de mogelijkheden tot verkoop zouden naar verwachting in de toekomst kleiner worden vanwege het beperkte opnamevermogen van de markt en de omvang van de doelgroep. Daarin verschilt het noorden met zijn gemiddeld zwakkere sociaaleconomische structuur van de rest van Nederland. Een ander verschil met landelijk is dat de corporaties in het noorden een veel sterkere vangnetfunctie vervullen door de nauwe verving met instellingen op het gebied van zorg, welzijn, veiligheid en educatie in de regio.

Het rapport stelde vast dat het beleid dat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte was vastgelegd, voor het Noorden geen oplossingen bood. De vennootschapsbelasting vergde naar schatting van de corporaties in het noorden zo'n € 50 miljoen op jaarbasis. De extra heffing die volgens het regeerakkoord vanaf 2014 zou worden doorgevoerd, vergde jaarlijks zo'n € 60 miljoen tot € 70 miljoen, tien keer meer dan de afschaffing van de Vogelaarheffing opleverde. En het terugverdienen daarvan door de ruimte die het kabinet gaf om de huren te verhogen voor huishoudens met een inkomen boven de € 43.000? Die mogelijkheid bestond misschien in het westen. Het aandeel van deze huishoudens lag in het noorden zo laag dat dit niet de oplossing bood die in het regeerakkoord werd verondersteld.⁸⁵⁷ Eind februari 2011 nam minister Donner het RIGO-rapport in ontvangst uit handen van toenmalig Lefier bestuursvoorzitter Ton Selten. Na een werkbezoek aan Noord-Nederland begin 2011, stemde de minister in met het verzoek van Selten (namens alle Noord-Nederlandse corporaties) om van het Noorden een proeftuin voor regionalisering van het volkshuisvestingsbeleid te maken.⁸⁵⁸

6.2.3 Onvoorzien ontwikkelingen in 2010 en 2011

Het jaar 2010 luidde voor Lefier een bewogen periode in. De moeilijke markt, de economische crisis, de recessie en een dalend consumentenvertrouwen maakten het geen enkele corporatie in Nederland gemakkelijk. Wel kreeg Lefier net als in het eerste jaar van de fusie goede cijfers van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in zijn

⁸⁵⁴ Lefier, *Jaarverslag 2010*, (Hoogezand-Sappemeer 2011), 8.

⁸⁵⁵ Schaar, J. van der en R. de Wildt, RIGO Research en Advies, *Groeï en krimp in het Noorden*, Amsterdam 2010, 3.
⁸⁵⁶ Schaar, 11.

⁸⁵⁷ Schaar, 38-40.
⁸⁵⁸ Jaarverslag 2010, 8.



De Pleiaden; wonen, winkels en multifunctionele accommodatie, Hoogezand-Sappemeer

Analyse 2010.⁸⁵⁹ Ook voor wat de productiecijfers betreft toonde Lefier zich tevreden over het jaar met 724 nieuwe woningen opgeleverd (waaronder 562 huurwoningen), 926 niveauverbeteringen uitgevoerd, 261 woningen verkocht uit de voorraad en 376 woningen gesloopt.

In Hoogezand kon in 2010 het eerste deel van de herstructurering van Woldwijk worden opgeleverd: De Pleiaden. Tevens vond de aftrap plaats van de grootste integrale herstructurering van dat moment in Noord-Nederland: Gorecht-West. In de wijk vond een pilot 'wijkgericht werken' plaats. Hierbij werkte Lefier Hoogezand samen met de gemeente Hoogezand-Sappemeer, de Bewonerscommissie Gorecht-West en collega-corporatie *Talma*. De pilot had een integrale aanpak en bestond uit fysieke plannen in combinatie met een pakket sociale maatregelen. In Stadskanaal werden de eerste resultaten van de herstructurering van Maarsstee zichtbaar in de vorm van 23 grondgebonden woningen. Over Lefier Stad Groningen viel in het jaarverslag over 2010 te lezen dat "[...] wij te hoge risico's hebben genomen [...] in de projectontwikkeling. [...] Ons resultaat op projectgebied is in 2010 daardoor ruim € 2 miljoen negatief".⁸⁶⁰ Aan het eind van het jaar stonden er 225 woningen op

⁸⁵⁹ Centraal Fonds Volkshuisvesting, Analyse CFV 2010, *Corporatie in Perspectief*, L1542 Stichting Lefier Hoogezand-Sappemeer, (Naarden, 2011), 24. ⁸⁶⁰ Jaarverslag 2010, 2.

de balans die niet verkocht of verhuurd waren, waarvan 185 in de stad Groningen. Daar kwam eind 2010 nog een probleem bij rond de realisatie van een ambitieus projectplan voor jongeren- annex studentenhuisvesting in de Groningse Reitdiepzone. De corporaties in de stad hadden met de gemeente de (prestatie)afspraken gemaakt om in totaal 4.500 wooneenheden voor jongeren- annex studenten te bouwen. Eén van de beoogde gebieden, genaamd de 'Oving-locatie', die Lefier Stad Groningen daarvoor wilde gebruiken bleek echter milieutechnische beletsels te bevatten. Daarnaast viel directeur-bestuurder Yvonne Geerdink aan het einde van het jaar wegens ziekte uit. Haar plaats werd ad interim ingenomen door Koos Parie, een bestuurder met ruime kennis van de volkshuisvesting.

De situatie op de woningmarkt in Groningen was inmiddels veranderd onder invloed van de crisis. Lefier concludeerde dat er minder vraag was naar (grotere) appartementen en koopwoningen. De markt in de stad vroeg vooral om meer jongerenhuisvesting en sociale huur voor bijzondere doelgroepen en grote gezinnen. Getracht werd om dit meer dan eerder te realiseren binnen de bestaande voorraad in plaats van alleen door nieuwbouw.⁸⁶¹ Maar nieuw gebouwd werd er ook. In het kader van de gewenste jongerenhuisvesting werd de eerste paal geslagen voor een flat aan het Wielewaalplein waar circa 150 appartementen voor jongeren werden gerealiseerd. Zes woningen in deze woontoren waren bestemd voor *Wiel&Deal*, een woonproject voor studenten met een lichamelijke beperking die waren aangewezen op ondersteuning. Een andersoortig project en een voorbeeld van duurzaamheid was het project *De Zonne* in de wijk de Wijert in Groningen-Zuid. Lefier Stad Groningen bouwde hier in 2009 32 ruime eengezinswoningen met 22 koop- en 10 sociale huurwoningen in houtskeletbouw. Bijzonder aan dit project was de aandacht voor energiezuinigheid en milieuvriendelijkheid. In 2010 kreeg Lefier van een jury onder leiding van Eelco Brinkman de 'Building Business Golden Green Award 2010' als 'Duurzame corporatie van het jaar'.⁸⁶²

Terugblikkend op 2011 kreeg het verslag over dat jaar de titel 'Op weg naar een nieuwe werkelijkheid' mee.⁸⁶³ Er was namelijk nogal wat gebeurd in dat jaar en er stond nog heel wat te komen. In de loop van 2011 werd de organisatiestructuur van Lefier serieus onderwerp van discussie. Yvonne Geerdink vertrok per 1 september 2011 definitief als directeur-bestuurder van Woonbedrijf Stad Groningen. Koos Parie die haar ad interim verving, maar niet als bestuurder deel uitmaakte van de Raad van Bestuur (RvB), toonde zich geen voorstander van het bestaande meerhoofdig

⁸⁶¹ Jaarverslag 2010, 40 - 54. ⁸⁶² 'Building Business' was een blad voor de bouw. Jaarverslag 2010, 59. ⁸⁶³ Lefier, *Jaarverslag 2011*, (Hoogezand-Sappemeer, 2012).



De Zunne, De Wijert,
Groningen

bestuursmodel. Hij uitte kritiek op het, zijns inziens, gebrek aan efficiëntie van die constructie. De Raad van Commissarissen (RvC) had bij de fusie tot Lefier weliswaar ingestemd met het voorgestelde model van drie werkbedrijven met daarboven een collegiaal bestuur van drie directeur-bestuurders en een voorzitter, maar bleek toch vanaf het begin in 2009 ook wel reserves te hebben gehad. Er was steun voor de visie en de idealen maar geen zekerheid of het model dat werd gekozen wel het juiste was. Hetzelfde gold overigens voor de afzonderlijke RvC-en voorafgaand aan de fusie. Ook de controller van de organisatie uitte in dezelfde tijd zijn ongerustheid over de werking van het gekozen bestuursmodel. Vanaf het moment dat Koos Parie uit onvrede over het model van collegiaal bestuur de eer aan zichzelf hield en vertrok, volgden de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Koos Parie had in Groningen in de maanden dat hij daar zat goed werk verricht en zich bij de medewerkers van Lefier Stad Groningen populair gemaakt. Toen er op 4 november 2011 een einde kwam aan zijn contract, werd dat directievoorzitter Ton Selten aangerekend. De or van Groningen besloot het vertrouwen op te zeggen in de RvB. Binnen de RvC werd druk overlegd en werd de conclusie getrokken dat het bestuursmodel niet moest worden gecontinueerd.

Vraag was alleen hoe en op welke termijn dit moest worden omgezet. Op 17 november schreven de gemeenten Emmen en Borger-Odoorn een brief aan verantwoordelijk minister Piet Hein Donner waarin zij hun zorgen uitten over een voorgenomen bestuurlijke verandering bij Lefier. Zij waren bang dat de Drentse belangen zouden ondersneeuwen. De RvC voelde zich ondertussen in een situatie beland waarin duidelijk werd dat ze iets moest doen. Op eigen voorstel werden uiteindelijk op 18 november de leden van de RvB door de RvC geschorst als bestuurder. Dit op zijn beurt vormde voor de or van Emmen en Hoogezand en het Noordelijk Overleg Lefier (NOL) reden om op 21 november het vertrouwen in de RvC op te zeggen. De Huurdersfederatie uit Emmen zond een brief aan de minister met een klacht over de RvC. Het NOL schreef namens de huurders een brief aan alle burgemeesters in het werkgebied van Lefier met daarin de zorgen over de ontwikkelingen binnen Lefier. De vrees was dat er een eigenlijk gewoon een efficiency-slag werd gemaakt door de RvC en dat '[...] binnen Lefier de accountants het voor het zeggen dreigen te krijgen ten koste van de sociale volkshuisvesters.'⁸⁶⁴ De centrale OR bleef overigens de RvC steunen. Per 5 december stelde de RvC Cees Buys aan als interim bestuurder van Lefier. Henk van der Meer bleef directeur van het woonbedrijf Hoogezand/Stadkanaal. Erwin Bel zat op dat moment ziek thuis en besloot per 31 januari 2012 ontslag te nemen. Ton Selten werd aangesteld als extern adviseur voor de Raad van Commissarissen op de gebieden 'regionale ontwikkeling', 'krimpvraagstukken' en 'ontwikkelingen in de volkshuisvesting' tot aan zijn vroegpensioering. Het meerhoofdig collegiaal bestuursmodel was daarmee in principe verlaten en zou na evaluatie door de RvC worden vervangen door een organisatiestructuur met één directeur-bestuurder en daaronder drie woonbedrijven met lokale aansturing.⁸⁶⁵

Ondertussen ging de organisatie uiteraard door met de werkzaamheden. Er bestond vooral tevredenheid over het op peil houden van de verkopen, er werden 270 woningen uit het eigen bezit verkocht. In Hoogezand-Sappemeer werd sterker dan bij de andere woonbedrijven de financieel-economische crisis gevoeld. Tabel 43 laat de moeilijke werkgelegenheidssituatie in Hoogezand-Sappemeer zien met tot boven de veertien procent van de inwoners in een uitkering. Daardoor werd de geplande verkoop van huurwoningen uit de bestaande voorraad niet gehaald, maar ook het aantal nieuwbouwwoningen in de vrije sector niet.

⁸⁶⁴ Brief NOL aan betrokken B&W's, november 2011, archief Ab Haak.

⁸⁶⁵ De reconstructie van de gebeurtenissen is gebaseerd op interviews met Joan Stam, voorzitter RvC Lefier; Mare Riemersma, secretaris RvB en RvC Lefier; Ton Selten, voorzitter RvB Lefier; Henk van der Meer, directeur-bestuurder Lefier; Erwin Bel, directeur-bestuurder Lefier (allemaal maart 2018); Yvonne Geerdink, directeur-bestuurder Lefier (juni 2017).

Tabel 43

Aantal en percentage uitkeringen arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand
Hoogezand-Sappemeer

	beroepsbevolking	ao	ww	bijstand	% uitkering
2009	22.300	2.330	800	1.130	19,1%
2010	22.427	2.490	720	1.250	19,9%
2011	22.466	2.490	790	1.230	20,1%
2012	22.443	2.500	960	1.300	21,2%
2013	22.278	2.500	990	1.380	21,9%
2014	22.137	2.540	1.040	1.310	22,1%
2015	22.156	2.460	950	1.370	21,6%

Bron: cbs Statline, Regionale reeksen ⁸⁶⁶

Maatschappelijke initiatieven van Lefier in Hoogezand hielden onder andere een samenwerking met de betaald voetbalorganisatie FC Groningen in. In de stichting Fier4Grunn zochten Lefier en FC Groningen naar maatschappelijke partners en partners uit het bedrijfsleven om via sport iets te doen aan sociale activering en stimulering van de leefbaarheid. Het initiatief richtte zich vooral op de wijk Gorecht-West. In deze wijk stimuleerde Lefier huurders en bewoners tot het ontplooiën van (sport)activiteiten, vrijwilligerswerk en bewust werken aan de gezondheid. Tevens werd begonnen met het opzetten van een werk-/leertraject onder de naam Move It. Hiermee kregen wijkbewoners de kans om met behoud van uitkering werkervaring op te doen als verhuizer. Ook werd samengewerkt met het middelbaar en hoger beroepsonderwijs door stageplekken aan te bieden op gebied van onderhoudswerk tot juridisch werk. ⁸⁶⁷

Lefier Stadskanaal besloot om in 2011 samen met roc Noorderpoort de werkplaats van het Lefier onderhoudsbedrijf onder te brengen in de nieuwbouw van de school en te combineren met de praktijkruimte van de school. Hiervan zouden Lefier en Noorderpoort gezamenlijk kunnen profiteren. Praktijkonderwijs en bedrijfsleven werden dichterbij elkaar gebracht, waardoor ook meer stage- en leerwerkplaatsen mogelijk werden. ⁸⁶⁸

De verkoop van woningen werd voortdurend moeilijker. Er stonden in 2011 600 woningen in de gemeente Stadskanaal die 'verkoop' gelabeld waren. Negentien daarvan stonden zelfs leeg. De vraag naar huurhuizen, energie-efficiënt, duurzaam en tegen betaalbare prijzen bleef bestaan. In Stadskanaal werden 143 nieuwe woningen opgeleverd in 2011, waarvan 129 sociale huurwoningen en 14 vrije sector huurwoningen. Vooral in de dorpen Onstwedde en Alteveer en in de wijk Maarsstee werd veel nieuwbouw gerealiseerd.



Eco-credo woningen,
Maalsteen, Borger

6.2.4 Duurzaam bouwen

Duurzaam bouwen en energiezuinige maatregelen werden steeds belangrijker speerpunten om de totale woonkosten voor huurders binnen de perken te houden. Lefier Zuidoost Drenthe zorgde er door aanpassingen voor dat 600 bestaande woningen het energiezuinig label C kregen. Daarnaast werden in Borger in 2011 aan de Maalsteen twaalf energie neutrale sociale huurwoningen ofwel Ecocredo-woningen opgeleverd. Dit zijn huizen die hun eigen energie opwekken door gebruik te maken van diverse computergestuurde energietechnieken. Deze nieuwbouw kan worden beschouwd als het eerste in Nederland gerealiseerde project van huurwoningen waar gebruik werd gemaakt van zonnepanelen. De zonnepanelen leverden stroom en collectoren zorgden voor warm water en warmte. Alle vrijgekomen warmte werd opgevangen en opgeslagen. Als het nodig is, springt een warmtepompinstallatie bij. De woningen zijn erg energiezuinig door goede isolatie en energiebesparende voorzieningen en leveren zo besparing op de woonkosten op. Wubbo Ockels en wethouder Bruintjes van Borger-Odoorn verrichtten op 16 september 2011 de officiële opening.

⁸⁶⁶
Landelijk liep het percentage van 2009 tot 2015 op van 8,5 naar 9,7%.

⁸⁶⁷
Jaarverslag 2011, 24.

⁸⁶⁸
Jaarverslag 2011, 35.

De woningen zijn uitgevoerd in houtskeletbouw met hout uit duurzaam beheerde bossen en voorzien van een FSC-keurmerk.

De focus op duurzaamheid werd sterker geïntegreerd in de organisatie door het 'Plan van Aanpak Duurzaamheid' van 2012. De ambitie was in de toekomst in plaats van losse bestaande initiatieven een geïntegreerde aanpak van duurzaamheid te realiseren. Daarvoor werd een platform 'Duurzaamheid' ingericht met vertegenwoordigers van de verschillende bedrijfsonderdelen van de corporatie. Samen met collega-corporaties, bouwbedrijven, energiemaatschappijen en overheid probeerde Lefier in dit kader te komen tot een 'Green Deal'. Met deze 'Green Deal', ook wel de 'Stroomversnelling' genoemd, was het de bedoeling corporatiewoningen zo aan te passen zodat ze energienootloos werden.

De huurders van Lefier toonden zich over het algemeen ingenomen met de dienstverlening. Klanttevredenheidsonderzoek door het Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH) leverde Lefier Zuidoost Drenthe en Lefier Stadskanaal over 2011 het gouden KWH-label op. Hoogezand scoorde in het onderzoek gemiddeld een 7,4, maar kwam nog niet in aanmerking voor een label. Ook uit onderzoeken van de Woon Advies Commissie (WAC) Stadskanaal bleek tevredenheid van de huurders. De gerealiseerde nieuwbouw kreeg in 2012 van de bewoners op de aspecten toegankelijkheid, veiligheid, indeling van de woning en de woonomgeving een 7,9.⁸⁶⁹

6.2.5 Krimp en waardebehoud in Zuidoost Groningen

De combinatie van krimp, een teruglopende vraag naar woningen en een grote particuliere woningvoorraad leidde er in Oost-Groningen toe dat veel woningen en bedrijfspanden lang te koop stonden. Daarnaast werden woningen soms niet meer goed onderhouden omdat eigenaren daar niet meer toe in staat waren. Leegstand had een negatieve uitstraling op de directe omgeving en was van invloed op de waarde van het omliggend vastgoed en de leefbaarheid. Vanuit het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKN) kwam de vraag of, wanneer wegens vraaguitval gesloopt moest worden, corporaties dan geen verbindingen konden aangaan met eigenaren van verwaarloosde panden om te bereiken dat de slechtste woningen gesloopt werden.⁸⁷⁰ Woningruil met tijdelijke financiering van het waardeverschil leek hier een sleutel voor zijn.⁸⁷¹ Ton Selten bracht op grond hiervan in 2010 in Oost-Groningen overheden en private partijen bijeen. Het resultaat was de Stichting Waardebehoud Onroerend Goed met participatie van VNO-NCW Noord,



Henk van de Meer
als Jacob Breekijzer,
Hoogezand 2012

woningcorporaties Acantus en Lefier, Rabobank Zuid en Oost-Groningen, de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde en de Provincie Groningen. De Stichting Waardebehoud Onroerend Goed had zich bij aanvang van het project ten doel gesteld om, binnen een periode van drie jaar, tien tot vijftien beeldbepalende panden met een negatieve invloed op de omgeving op te knappen of uit de markt te nemen.⁸⁷² Mede hiervoor hadden de partners een fonds ingericht. Op basis van huisbezoeken werden business cases opgesteld, waarmee helder werd wat het fonds 'Waardebehoud Onroerend Goed' per casus ging ondernemen. Dat kon verkoopbemiddeling, onderhoudsbemiddeling, sloophbemiddeling, opkopen en slopen of woningruil particulier – corporatie zijn.⁸⁷³

6.2.6 Gorecht-West

De herstructurering van Gorecht-West ging in 2012 formeel van start met het versturen van de eerste 46 brieven aan huurders dat hun woning zou worden gesloopt. Gorecht-West was op dat moment het grootste wijkvernieuwingsproject van het noorden met een looptijd van een twaalfal jaren. Vanaf medio 2012 werden drie werkateliers georganiseerd waarin stedenbouwkundigen, wijkbewoners, Lefier en de gemeente gezamenlijk werkten aan het stedenbouwkundige plan voor fase 1 en 2 van de wijkvernieuwing. In januari 2013 werd het definitieve ontwerp gepresenteerd aan de bewoners.

De aftrap voor de daadwerkelijke sloop van de eerste 46 woningen werd in 2013 gegeven door directeur Henk van de Meer van het werkbedrijf Hoogezand-Stadskanaal in zijn personage van Jacob Breekijzer. In Gorecht-West zullen in totaal 347 woningen worden gesloopt en er komen verspreid over drie fasen tot 2023 ongeveer 320 nieuwe woningen voor in de plaats.

6.2.7 Lefier bestuurlijk

Het jaar 2012 betekende de definitieve overgang van een meerhoofdige raad van bestuur naar een eenhoofdige bestuur. Na een aantal interim-bestuurders trad Lex de Boer aan als de nieuwe directeur-bestuurder van Lefier. Hij werd per 1 november 2012 voor een periode van vier jaar benoemd door de Raad van Commissarissen. In het jaarverslag over 2012 werd met zijn komst ook een nieuwe koers van de corporatie zichtbaar. Een nieuwe kijk op de werkelijkheid en een andere invulling van de bedrijfsvoering werd onafwendbaar genoemd. "Van de 'nieuwe corporatie' wordt vooral efficiency gevraagd en een realistische

869
Lefier, *Jaarverslag 2012*,
(Hoogezand-Sappemeer
2013), 16-25.
870

Bovens, M. en C-J Pen,
Rijksdienst voor het
Cultureel Erfgoed, *De wijde
blik*, (z.p. z.j.), 52.

871
Interview Ton Selten,
maart 2017.
872
[http://www.waardebe-
houdonroerendgoed.nl/
doelstelling/](http://www.waardebe-
houdonroerendgoed.nl/
doelstelling/)
873
Jaarverslag 2012, 32.

taakopvatting die de realisering van maatschappelijke doelen gericht op huurders, vastgoed en omgeving mogelijk maakt.”⁸⁷⁴ Na de wisseling van een RvB naar een directeur-bestuurder werd de lokale eigenheid van de samenstellende delen gewaarborgd door het aanstellen van gebiedsmanagers aan het hoofd van gebiedsteams. Het werkgebied van Stadskanaal werd Stadskanaal plus Nieuw-Buinen. Odoorn ging naar Emmen. Op beleidsterrein werd er nog steeds overlegd met de directie maar de uitvoering van de afspraken werd vanaf dat moment gedaan in overleg met de gebiedsmanager. Albert Boiten van huurdersvereniging De Koepel uit Stadskanaal vreesde aanvankelijk voor het verlies van de regionale borging binnen de nieuwe structuur. Maar uiteindelijk zegt hij zeer content te zijn met de nieuwe organisatiestructuur. Met het Noordelijk Overleg Lefier (NOL) is een ontwikkeling in gang gezet die voor meer eenheid zorgde in de regelingen binnen het werkgebied van Lefier. Boiten noemt bijvoorbeeld dat voor alle vestigingen van Lefier nu eenzelfde sociale statuut geldt. Het grote voordeel bleek vooral ook te zijn de meer efficiënte manier van werken. Niet vier verschillende sociale statuten uitonderhandelen, maar nog slechts eentje. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het project ‘Stroomversnelling’ er is daarvoor in de nieuwe structuur één werkgroep voor alle vestigingen samen.⁸⁷⁵

6.2.8 De ‘Nieuwe Corporatie’

De in het jaarverslag over 2012 genoemde ‘nieuwe corporatie’ kreeg gedurende het jaar 2013 gaandeweg vorm. Lefier kon naar verwachting de komende jaren gemiddeld 50 miljoen euro per jaar blijven investeren. Geconstateerd werd dat de financiële situatie weliswaar gezond was, dat solvabiliteit en liquiditeit boven de gestelde doelen lagen en dat het bedrijfsresultaat positief was. Maar Lefier moest goedkoper gaan werken. De nieuwe organisatie zou uiteindelijk 25% goedkoper moeten worden.⁸⁷⁶ De ingezette reorganisatie veroorzaakte veel onzekerheid binnen de organisatie. Veel mensen raakten hun baan kwijt, tijdelijke contracten werden niet verlengd en vertrekkende medewerkers niet vervangen. Gemikt werd ook op halvering van de huisvestingskosten en het vervangen van drie financiële systemen door een. De sanering hield mede verband met de kabinetsplannen waardoor Lefier een heffing van 20 miljoen moest opvangen. “Dat is op een omzet van 150 miljoen een flink bedrag”, aldus Lex de Boer.⁸⁷⁷ Evenals in 2007 werd in 2013 een grootschalig woonlastenonderzoek uitgevoerd op initiatief van de in het NOL samenwerkende huurdersorganisaties. Wederom bleek dat het gemiddelde inkomen

⁸⁷⁴ Jaarverslag 2012, 54-55.

⁸⁷⁵ Interview Albert Boiten, bestuurslid huurdersvereniging De Koepel Stadskanaal, juni 2017.

⁸⁷⁶ Lefier, *Jaarverslag 2013*, (Groningen, 2014), 2.

⁸⁷⁷ ‘Lefier schrapt banen’, *Dagblad van het Noorden*, 31-1-2013.



< Schoolstraat, Musselkanaal 2012. Vlak voor de afbraak van de uit 1920 stammende woningen. De laatste resten vooroorlogse bouw



> Schoolstraat, Musselkanaal 2017. De vervangende bouw

lager lag dan landelijk, de kale huur hoger, gebruik van huurtoeslag hoger en ook de energielasten waren hoger dan landelijk.⁸⁷⁸ Naar aanleiding hiervan richtte Lefier zich nog meer op het doorvoeren van maatregelen gericht op het terugbrengen van woonlasten. Bij het project ‘Stroomversnelling’ werd voortgang geboekt door het ondertekenen van een overeenkomst tussen vier bouwers en zes corporaties waaronder Lefier, voor het aanpakken van 11.000 woningen uit de jaren 60 en 70. De woningen zouden worden gerenoveerd maar de woonlasten voor de huurders zouden gelijk blijven. Dit werd bereikt langs drie sporen: de huurders betalen hun energiekosten aan hun corporatie, de corporaties investeren dat geld in renovatie en de bouwers leveren duurzaam gerenoveerde woningen zonder energiekosten. Het zou in het geval van Lefier om 1.375 woningen gaan.

6.2.9 Veranderde externe omstandigheden en prioriteiten

De invoering van de verhuurderheffing die in december 2013 ook in de Eerste Kamer werd aangenomen betekende dat Lefier in 2014 liefst 10% van de huurinkomsten moest doorstorten naar het rijk.⁸⁷⁹ Maar al in

⁸⁷⁸ Jaarverslag 2013, 17.

⁸⁷⁹ Lefier, *Jaarverslag 2014*, (Groningen 2015), 2.



Emmercompasuum,
Multifunctioneel Centrum
De Deelee

Naast de zorg voor de betaalbaarheid van de huren voelde Lefier aanhoudende zorg voor het waarborgen van de leefbaarheid van de perifere gebieden. In dat kader werd in Emmer-Compasuum het Multifunctioneel Centrum De Deelee opgeleverd. Op de verdiepingen kende het complex 33 sociale huurappartementen. Op de begane grond vonden een waaier aan maatschappelijke instellingen een plek: de stichting Maatschappelijk en Cultureel Centrum, de zorggroep Tangenborgh, de Gemeente Emmen met de Gemeentewinkel, het kinderdagverblijf Uk & Puk, buitenschoolse opvang BSO & KO, de bibliotheek Emmen, de stichting Welzijnsorganisatie Sedna, de stichting Peuterwerk, de stichting Sociaal Cultureel Werk en Lefier Zuidoost Drenthe een plek.⁸⁸⁴

6.2.10 De huurdersparticipatie

Op 28 maart 2014 vierde de *Huurdersfederatie Emmen* (HFE) haar 40-jarig bestaan met een bijzonder congres in het stadion van de betaald voetbalorganisatie FC Emmen. De HFE was een krachtige partij die vele jaren binnen het bestuur van de toenmalige corporatie ECW opkwam voor de belangen van de huurders. Grondlegger was Ab Haak, die op deze dag na 40 jaar afscheid nam als voorzitter van de HFE.

Tijdens het congres werd teruggeblikt, maar ook vooruitgekeken. Sinds de externe democratisering en de komst van de Overlegwet, troffen vertegenwoordigers van huurders en verhuurders elkaar aan de overlegtafel. Maar het gebrek aan inhoudelijke kennis speelde daar de vertegenwoordigers van de huurders parten. Er zitten geen gelijkwaardige partners aan tafel. Oud-Lefierdirecteur Ton Selten zag de oorzaak daarvoor gelegen in het feit dat “[...] huurders vluchtige woonconsumenten zijn geworden” in plaats van morele eigenaren van corporaties. Voorstellen om dit te gaan veranderen kwamen van diverse sprekers. Onder hen Lex de Boer van Lefier en Woonbonddirecteur Ronald Paping die meer zeggenschap bepleitten voor de huurders(organisaties). Een idee dat geopperd werd was het overhevelen van de participatiemedewerkers van woningcorporaties naar huurdersorganisaties.⁸⁸⁵ In de stad Groningen trad in 2014 de Klanten Advies Raad (KAR) aan na ondertekening van de statuten in december 2013. De KAR was het resultaat van twee jaar overleg tussen de Stuurgroep Huurdersbelangen, de huurders in de stad Groningen en de Woonbond. Resultaat is een groep die de huurders van Lefier in Groningen vertegenwoordigen als centrale huurdersorganisatie op bedrijfsniveau.⁸⁸⁶

juni 2013 was door een meerderheid van de Tweede Kamer gevraagd aan minister Stef Blok om een uitzondering te maken in een aantal situaties en gebieden.⁸⁸⁰ Daarom kon in de krimpgebieden in Oost-Groningen gebruik worden gemaakt van de ‘Regeling Vermindering Verhuurderheffing’ (rvv).⁸⁸¹ Voor sloop van woningen in krimpgebieden en investeringen daarvoor in de plaats in vervangende, goedkope nieuwbouw kon vanaf 1 januari 2014 een beroep worden gedaan op een regeling met in totaal € 698,5 miljoen heffingsvermindering tot en met 2021. Binnen het werkgebied van Lefier kwamen werkzaamheden in de gemeente Stadskanaal in aanmerking voor de rvv.⁸⁸² Maar Lefier constateerde zelf dat ondertussen ook sprake was van krimp in Zuidoost Drenthe. Omdat Zuidoost Drenthe in 2014 geen officiële krimpregio was, was de rvv hier niet van toepassing. Naast verhuurderheffing en krimp werd nog een extra bedrijfsrisico gesignaleerd: de aardbevingen in Groningen. Omvang en eventuele regelingen waren nog onduidelijk. Wel duidelijk was dat het een grote impact zou gaan hebben op de plannen. Een beleidswijziging uit 2014 was dat Lefier zich meer wilde gaan richten op ingrepen in de bestaande woningvoorraad dan op nieuwbouw.⁸⁸³

880
‘Corporaties balen: niet genoeg krimp’, *Dagblad van het Noorden*, 29-6-2013.
881
Vanaf 1 januari 2014 betrof het huurwoningen in de krimpgebieden Appingedam, Bellingwedde, De Marne, Delfzijl, Eemsum, Loppersum, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Stein, Veendam en Vlagtwedde in Groningen. In Drenthe werden geen krimpgebieden aangewezen die kwalificeerden, ook niet in de uitbreidingslijst van 1 januari 2017.
882
<https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/vermindering-verhuurderheffing>, geraadpleegd maart 2018.
883
Jaarverslag 2014, 14.

884
[https://www.emmer-compasuum.com/woon-zorg-de-deele,geraadpleegd maart 2018](https://www.emmer-compasuum.com/woon-zorg-de-deele,geraadpleegd%20maart%2018).
885
[https://www.woonbond.nl/nieuws/huurdersfederatie-emmen-viert-40-jarig-bestaan,geraadpleegd september 2017](https://www.woonbond.nl/nieuws/huurdersfederatie-emmen-viert-40-jarig-bestaan,geraadpleegd%20september%202017).
886
Jaarverslag 2014, 38.



<
Ab Haak en Woonbond
directeur Ronald Paping
tijdens de viering van het
40-jarig bestaan van de
HF, Emmen



>
Aardbevings schade in
nieuwbouw van Lefier



Het Floreshuis, Floresplein
Groningen

6.2.11 Het aardbevingsdossier

De begrote aantallen nieuw te bouwen woningen voor 2015 werden door Lefier niet gehaald. De corporatie leverde 134 nieuwbouwwoningen op, dat waren er 45 minder dan begroot. Struikelblok was voornamelijk dat bij drie projecten in verband met het aardbevingsdossier het ontwerp in overleg met de NAM moest worden aangepast. Noodzakelijke constructieve aanpassingen en overleg over financiële compensatie hiervoor vroegen te veel tijd om de gewenste planning te halen. Ook in de stad Groningen moest aardbevingsbestendig worden gebouwd. Aannemingsbedrijf Rottinghuis plaatste in opdracht van Lefier in de Korrewegwijk het nieuwe wijkcentrum Floreshuis. Het wijkcentrum werd aardbevingsbestendig uitgevoerd door diverse constructieaanpassingen te doen. Zo werden de funderingspalen van 18 meter lengte bijvoorbeeld gewapend uitgevoerd, zodat ze zowel druk-, trek- als horizontale belastingen konden opvangen. Daarnaast werd er in de vloer op de begane grond aanzienlijk veel wapening aangebracht.

887
Lefier, Jaarverslag 2015,
(Groningen 2016), 16.

Het risico van de aardbevingen raakte aan meer en meer processen bij de corporaties in het noorden. Vandaar dat Lefier zich inzet voor het opzetten van een samenwerkingsverband met alle corporaties in het gebied 'Stad en Ommeland (C14)'. Bedoeling was kennisuitwisseling en het bundelen van krachten. De eerste resultaten waren in 2015 te zien. De eerste woningen werden samen met het Centrum voor Veilig Wonen (cvw) versterkt; er werden samenwerkingsverbanden opgezet met de gemeenten en de nationaal coördinator Groningen; er werd een rechtszaak tegen de NAM aangespannen in verband met waardeverlies en er werd een gezamenlijke claim ingediend bij de NAM in verband met de overheadkosten van het aardbevingsdossier. Ook werd er een zienswijze aardgaswinning bij de Raad van State ingediend en er werd een eenduidige procedure voor schadeafhandeling opgezet met het cvw. Zelfstandig besloot Lefier om te starten met aardbevingsbestendig bouwen in Groningen en in Hoogezand-Sappemeer. Voor Groningen, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren werd aardbevingsbestendige projectplanning ingevoerd. De meerkosten daarvoor werden ingediend bij de NAM.⁸⁸⁷

6.2.12 Het woningbezit

Op 31 december 2015 bestond het bezit van Lefier uit 32.871 eenheden, waarvan 24.852 zelfstandige wooneenheden, 4.083 onzelfstandige wooneenheden en 3.936 niet-woongelegenheden zoals parkeervoorzieningen, maatschappelijk vastgoed en bedrijfsruimtes. De zelfstandige wooneenheden waren verdeeld naar prijsklasse zoals opgenomen in tabel 44. Daaruit blijkt dat bij Lefier 97,5% van de zelfstandige woningen viel in de prijscategorie bedoeld voor de primaire doelgroep. Van die woningen viel 49% in de energielabel klasse A, B of C, een waarborg voor energiezuinig en duurzaam en het beperken van woonlasten.

Tabel 44

Zelfstandige wooneenheden Lefier naar prijsklasse (31-12-2015)

	huurtoelagegrens				totaal
	goedkoop*	betaalbaar	duur tot	duur boven	
Borger-Odoorn	174	967	49	6	1.196
Emmen	1.180	7.942	452	125	9.699
Groningen	1.699	3.869	522	408	6.498
Hoogezand-Sappemeer	762	2.419	192	20	3.393
Stadskanaal	580	3.207	208	71	4.066
Totaal	4.395	18.404	1.423	630	24.852
%	17,7%	74,1%	5,7%	2,5%	100,0%

*Goedkoop < € 403,06, betaalbaar € 403,06 - € 576,87, huurtoelagegrens € 710,68.

Bron: Jaarverslag Lefier 2015, 8.

Stichting Woningbouw Slochteren (sws) en Lefier waren sinds 2013 in gesprek over een fusie, omdat zich liet aanzien dat sws de opgaven in Slochteren op termijn niet meer zelfstandig kon vervullen. Onderzoek liet zien dat een fusie de vermogenspositie en de kasstromen van Lefier slechts licht zou beïnvloeden. De fusie zou ten goede komen aan de huurders van sws maar niet ten koste gaan van de bestaande huurders en werknemers van Lefier. De huurdersorganisaties en de Autoriteit Woningcorporaties stemden in met de fusie. En ook de ondernemingsraad en de gemeenten Stadskanaal, Hoogezand-Sappemeer, Groningen en Slochteren gaven hun goedkeuring. De gemeenten Emmen en Borger-Odoorn legden aanvullende eisen op tafel en wilden goed vastgelegd gezien dat Lefier zou blijven voldoen aan de lokale afspraken over investeren, betaalbaarheid en dienstverlening. Op 1 januari 2016 kon vervolgens de fusie worden geformaliseerd.



Directeur-bestuurder van Lefier Lex de Boer

Door de fusie ging Lefier het jaar 2016 in met ongeveer 1.200 woningen en circa 12 fte⁸⁸⁸ van sws extra, toegevoegd aan de circa 33.000 woningen en 337 fte van Lefier zelf.⁸⁸⁹

En meerhoofdig of éénhoofdig bestuursmodel, Lefier bleef de maatschappelijk gegronde corporatie die het altijd al was geweest net als zijn rechtsvoorgangers. Een vangnet voor groepen die buiten de boot dreigden te vallen, anders van aard en optreden dan corporaties op andere plekken in Nederland. Woningcorporaties als Lefier, actief in de noordelijke provincies, zijn onvermijdelijk sociaal verantwoordelijke actoren. Ze vormen een onmisbare schakel in het sociale vangnet van de samenleving in samenwerking met vele instanties op het gebied van zorg, welzijn, educatie, leefbaarheid en veiligheid. Een organisatie die vaak het initiatief neemt in veranderingsprocessen.

Een organisatie ook waarvan de directeur-bestuurder er niet voor terugdeinst om mee te maken wat zijn huurders ervaren in een wijk waar leegstand is voorafgaand aan sloop.

Zoals Lex de Boer die zijn herfstvakantie in 2013 doorbracht in een sloopwoning in Nieuw-Weerdinge tussen de boze buurtbewoners die gefrustreerd waren dat hij de herstructurering had uitgesteld. Op hun uitnodiging kwam hij een week lang op een luchtbed en met een bouwkegel om warm te blijven ervaren wat het is om in zo'n buurt te leven. "Het is de beste manier om te ontdekken wat er hier leeft". Uitleggen aan de huurders waarom beslissingen waren genomen terwijl je er een week tussen bivakkeerde... Het tekent het sociale gezicht van Noord-Nederlandse woningcorporaties en in dit geval van Lefier in het bijzonder.⁸⁹⁰

888

Fte staat voor fulltime equivalent. In dit geval betrof het dus het equivalent van 12 voltijds medewerkers.

889

Jaarverslag 2015, 24.

890

'Een week leven in een sloopwoning', *Dagblad van het Noorden*, 2 november 2013.



7 Een proeftuin voor regionalisering van beleid

De geschiedenis van de volkshuisvesting in Drenthe en Groningen kende deels een eigen ontwikkeling waarbij soms zelfs de toon werd gezet voor landelijke ontwikkelingen. Dit vond zijn oorsprong in regionale sociaaleconomische, demografische en ruimtelijke factoren. Daardoor bleek Haags beleid in de praktijk regelmatig te botsen met de regionale werkelijkheid. De relatieve armoede in de (voormalige) veenkoloniën vroeg vanaf het begin van de twintigste eeuw om een sociaal gezicht en eigen oplossingen van de besturen van woningbouwverenigingen en gemeentes.

Het dwingend voorschrijven van huurverhogingen ten tijde van dalende lonen en massale werkloosheid in de twintiger jaren leidde tot verzet van de noordelijke bestuurders en gemeentes. De huren werden uiteindelijk verlaagd en gedifferentieerd naar draagkracht van individuele huurders. En ook het realiseren van een dekkingsgraad van 60, 70 of zelfs 80% van de exploitatie uit de huuropbrengsten was vaak onmogelijk in het noorden. En dus werd er geld uit andere bronnen bijgepast. Het moeten voldoen aan minimeisen voor de grootte van woningwetwoningen en het aantal kamers leidde te vaak tot het moeten bouwen van te dure woningen voor de doelgroep. En dus tot huurachterstanden

en exploitatietekorten. Daarom vroeg Emmen in de jaren twintig toestemming om te mogen afwijken van de voorschriften. Het resultaat: hier mochten kleinere, goedkopere woningen worden gebouwd. Een ander voorbeeld van sociaal huisvestingsbeleid dat inspeelde op de specifieke regionale behoeften, waarmee Den Haag ook instemde, was een sociaal woningbouwproject in Stadskanaal. Hier werd in 1938 met 't Hofje een seniorencomplex van liefst 28 zelfstandige eenheden door woningbouwvereniging swo gerealiseerd in een u-vorm rond een vijver. De algemeen geldende richtlijnen tot 1955 was zelfstandige woningen voor senioren bouwen in een klein rijtje tussen de rest van de bebouwing. Later zou de seniorenhuisvesting zich tot een rode draad door de geschiedenis van de noordelijke volkshuisvesting ontwikkelen. Sterker dan elders in Nederland speelde hier namelijk vergrijzing in combinatie met krimp een rol. Niet alleen werden mensen steeds ouder, in het noorden trokken meer dan elders jongeren weg op zoek naar studie en werk buiten de regio.

Waar landelijk veel grote gemeentes vanaf 1945 planvorming en de bouw van woningwetwoningen voor hun rekening namen, was dat in de stad Groningen anders van opzet. De stad deed de planvoorbereiding en droeg de verfijning en uitvoering daarvan bijna altijd direct over aan de woningbouwverenigingen. Innovatief was hoe af en toe inhoud werd gegeven aan de 'wijkgedachte'. In de woonwijken werden voorzieningen als winkels, een openbare leeszaal, zandbakken en speelplaatsen, buurthuizen, badhuizen, fietsenbergplaatsen, hobbykelders, autoboxen en daktuinen gepland en gerealiseerd. Ook werden in complexen ruimtes onder de verzamelnaam 'wasfabriek' ingericht voor gemeenschappelijk gebruik met wasmachines, droogtrommels en strijkplanken. Innovatief was ook de stadsverwarming in de wijk Gorecht in Hoogezand-Sappemeer. Dat het project na verloop van een aantal jaren veel technische problemen kende en werd afgebouwd doet daar niets aan af. En dan Emmen. In de jaren twintig nog onder curatele van het rijk gesteld, ontwikkelde de gemeente zich na aanwijzing als stimuleringsgebied in de jaren vijftig en zestig tot een centrum van industriële activiteit en stedenbouwkundige vernieuwing. Er was werk in overvloed, ecw bouwde prachtige, groene woonwijken, deels in het bos, als Angelso en Emmerhout. En er was nationale en internationale belangstelling voor de ontwikkelingen hier. Het 'woonerf' was een stedenbouwkundige vernieuwing die zijn oorsprong in Emmen had. Een dorpsachtig woonmilieu met de voorzieningen van een stad was de ambitie. Ook op het gebied van de huurdersparticipatie liep Emmen nationaal

voorop. Zuidoost-Drenthe kende van oudsher een sterke mate van zelforganisatie. Vanuit de in 1948 opgezette oranjecomités ontstonden in de gemeente Emmen buurt- en huurdersverenigingen. Deze huurdersverenigingen ontwikkelden zich al snel tot de vertegenwoordigers van de huurders in gesprekken met de gemeente en woningbouwvereniging ecw. En al in 1955 hadden huurders zitting in het bestuur van ecw. Het belang dat werd gehecht aan de inspraak van huurders werd in 1957 nog eens onderstreept door een besluit van B&W van Emmen. ecw bleef als zelfstandige corporatie gehandhaafd enkel omdat op deze manier de huurders een formeel platform hadden om te participeren in het bestuur. Een grote naam in de traditie van de Emmer huurdersinspraak is Ab Haak, de (mede)grondlegger van de *Huurdersfederatie Emmen* en het landelijke *Nederlandse Verbond van Huurdersorganisaties*.

Een terrein waarop Groningen en Drenthe in de jaren tachtig zeker ook voorliepen op de rest van het land was de herstructurering van de naoorlogse wijken ten behoeve van de leefbaarheid. Zo werd in de stad Groningen voor de Korrewegwijk besloten over te gaan tot de sloop van hele woonblokken om de monotone sociale structuur van de wijk te doorbreken. In Hoogezand gebeurde hetzelfde in de jaren negentig met het pas twintig jaar eerder gebouwde Woldwijck. Maar niet nadat er eerst uitgebreid verantwoording moest worden afgelegd in Den Haag over het waarom van deze kapitaalvernietiging van met overheidsvoorschotten gebouwde woningen. Hetzelfde gebeurde preventief met het grote project *Emmen Revisited*. In alle gevallen was er sprake van een sociale herstructurering door stedenbouwkundige ingrepen. Pas decennia later, in 2001, werd door de minister 'het bevorderen van de leefbaarheid' opgenomen als een van de speerpunten voor woningcorporaties. Het is ook de tijd van het inrichten van 'woonwinkels' om op de ontspannen woningmarkt van het noorden als corporatie 'woondiensten' te kunnen slijten aan 'woonconsumenten'. Ook dit is een ontwikkeling waarop in het noorden veel eerder dan in het westen met zijn krappe markt moest worden geanticipeerd. En toen in Zuid- en Oost- en West-Nederland corporaties zich in risicovolle, commerciële projecten stortten en diverse corporatiedirecteuren vanwege zelfverrijking werden aangeklaagd sloten 49 noordelijke corporaties in 2005 het zogenaamde 'Convenant van het Noorden' onder voorzitterschap van *Wooncom* Emmen. Met dit convenant wilden de samenwerkende noordelijke corporaties laten zien dat zij wél leverden, transparant waren en jaarlijks publiek verantwoording aflegden.

Maar het meest typerende voor de context van de sociale woningbouw in Zuidoost-Drenthe en Zuidoost-Groningen was ook in de eenentwintigste eeuw helaas nog steeds de relatieve armoede van de bevolking. Een onderzoek uit 2007 van de Woonbond liet wat dat betreft geen twijfel bestaan. Het gemiddeld besteedbare maandinkomen van de huurders van *Wooncom* bedroeg € 1.322,- tegenover landelijk € 1.717,-. Het besteedbare inkomen lag 30% lager en het percentage uitkeringsgerechtigden onder de huurders bleef maar stijgen. Corporaties in het noorden hadden daardoor een veel sterkere vangnetfunctie dan elders. Hierdoor was er een nauwere verplechting met instellingen op het gebied van zorg, welzijn, veiligheid en educatie in de regio. Deze specifieke context, gekoppeld aan de krimpproblematiek leidde ertoe dat een aantal noordelijke corporaties een onderzoek liet uitvoeren. Doel was te onderbouwen dat, zoals hen in de praktijk was gebleken, er een specifiek Noord-Nederlandse problematiek bestond die om eigen oplossingsrichtingen vroeg. Het rapport dat naar aanleiding hiervan in 2010 verscheen leidde ertoe dat de eigenheid van de volkshuisvesting in het Noorden ook door de minister werd onderkend. Minister Donner stemde er mee in om van het Noorden een proeftuin te maken voor regionalisering van het volkshuisvestingsbeleid.

VERANTWOORDING ILLUSTRATIES

Anefo: 140 Rob Mieremet; 144, 146 Bert Verhoef; 147 Rob C. Kroes; 214 Rob Bogaerts.
ANP: 218 Herman Pieterse; 221 Evert-Jan Daniels; 223 Phil Nijhuis; 289 Fotobureau Dijkstra.

Aerophoto Eelde: 98, 103, 106, 119, 120, 165, 206.

Centraal Bureau voor de Genealogie: 34 collectie Veenhuizen.

CC BY 2.0: 160 'Gouwenaar'; 243 Erik Jansen van Galen; 295 'Wutsje'.

Diverse Makers: 23, 25, 66, 112, 124, 156, 157, 238, 296 Bert Bulder; 297 Stee in Stad;

128, 129, 132, 207 Marielle Hensums; 159

Wim te Brake; 216 Arjen Abbestee; 219 Roger Dohmen / Hollandse Hoogte; 239 Rob 't Hart; 241 Cor Krijger; 252 Bert Buiring Fotografie;

267 Ben Looijen; 263, 273, 274, 275 Jan Appeldorn; 300 Gerard van Beek Fotografie;

305 IC4U, Hans Peter Föllmi; 312 Albert Bos, archief Woonbond; 313 Jacomien Boonstra; 315 DvhN, Duncan Wijting.

Drents Archief: 61, 110, 115.

Gemeentearchief Borger-Odoorn: 113, 176, 178, 180, 181, 183, 255.

Gemeentearchief Emmen: 15, 16, 75, 76, 77, 78, 80, 83, 124, 128, 131, 132, 134, 200, 202, 211; omslag, 2, 132, 134, 136 Wouter van Heusden;

Gemeentearchief Midden-Groningen:

17, 50, 57, 104, 162, 165, 167, 171, 173, 175 ; 51

Harmannus Johannes Jozefus Conens; 52 J.J. Smedes; 52 Bromografia, Digitale fotocollectie; 103, 107 collectie A.M.

Schiltkamp; 107 Boekhandel Hoco, collectie

A.M. Schiltkamp; 107 Fa. Huizenga, collectie

A.M. Schiltkamp; 175 J. van 't Hoff; 245, 247

Volksbelang fotocollectie.

Gemeentearchief Stadskanaal: 68, 69, 70, 73, 117, 118, 119, 121, 186.

Groninger Archieven: 14, 18, 43, 44, 45, 54, 95, 101, 119, 152, 157, 159, 226; 12 P.B. Kramer;

24 Tonnis Post, Collectie Middendorp; 20 E. Sanders; 21 M. van de Pijl; 46 H.P.J. Schut

en dr. H.P. Berlage Nz.; 47 P. van de Wint; 86, 96 Gemeentepolitie; 93, 96 Fotobedrijf Piet

Boonstra; 99, 230 K.A. Gaasendam; 100 Het Brandpunt; 151 W.H. Folkers; 154, 230 Frank

Straatemeier; 226 Jan Willem van Vliet; 229 Robbert Fels; 232 Sjors Visscher.

Kadaster: 48, schutbladen CC-BY kadaster 2018.

Lefier, archief Emmen: 60, 62, 66, 81, 111;

archief Hoogezand: 49, 55; fotoarchief: 210, 235, 250, 268, 269, 277, 292, 302, 307, 309, 310,

312; 294 Jan Anninga.

Privéarchief Ab Haak: 143 Hub Winkens; 198, 199.

Privécollectie H. Watermulder: 56, 101.

Regionaal Historisch Centrum Eindhoven: 79

W. Janssen van Bokhoven.

Spaarnestad: 27, 28.

Streekhistorisch Centrum Stadskanaal: 58, 63, 69, 71, 72, 113, 117, 120, 189, 191, 193, 260, 262.

Er is veel aandacht besteed aan het achterhalen van namen van makers en/of rechthebbenden om toestemming te krijgen voor publicatie in dit boek. Indien u meent over auteursrechten te beschikken van in dit boek gebruikt, niet-toegewezen beeld, kunt u contact opnemen met de auteur.

