

# PIETER BAKKER SCHUT

(1877-1952), MANAGER IN STEDENBOUW

YVONNE VAN MIL

Wie zich verdiept in de geschiedenis van de volkshuisvesting en stedenbouw van de twintigste eeuw, komt herhaaldelijk de naam Pieter Bakker Schut tegen.<sup>1</sup> Zo was hij vanaf 1904 voorzitter van de Sociaal-Technische Vereniging van Democratische Ingenieurs en Architecten en vanaf 1918 bestuurslid van het Neder-

lands Instituut voor Volkshuisvesting. In datzelfde jaar werd hij tevens directeur van de Dienst Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting in Den Haag. Vanuit deze positie was hij direct betrokken bij de problemen van deze – naar Nederlandse maatstaven – grote stad, die bovendien in de eerste helft van de twintigste eeuw de snelst groeiende in de Randstad was.

In tegenstelling tot veel van zijn tijdgenoten die werkzaam waren als directeur van een stedenbouwkundige dienst was hij geen ontwerper of wetenschap-

▲ 1. Pieter Bakker Schut als Filips van Marnix tijdens de maskerade van het Delftsche Studenten Corps bij het tiende lustrum op 12 juli 1898 (Nationaal Archief, Den Haag)

per. Zijn loopbaan speelt zich af op het snijvlak van het praktische werk en de verwetenschappelijking en professionalisering van de stedenbouw als zelfstandige discipline. Hij vervulde daarbij een regisserende en inspirerende rol. Zijn grote betekenis voor de Nederlandse stedenbouw ligt dan ook in wat veel later als een vorm van management zou gelden. Daarmee liep Bakker Schut vooruit op een manier van werken die pas na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk gangbaar werd in de stedenbouw.

Ondanks deze vooruitstrevende rol is de invloed van Bakker Schut op de Nederlandse stedenbouw lang onderbelicht gebleven. Hij wordt weliswaar in meerdere publicaties genoemd als invloedrijk persoon, maar tot op heden stond hij nog niet centraal in een studie. Wie was Bakker Schut en wat was zijn bijdrage aan de professionalisering van de ruimtelijke planning in Nederland? Om antwoord te geven op deze vragen wordt in dit artikel de loopbaan van Bakker Schut, als manager in de stedenbouw, nader bekeken. De nadruk ligt daarbij op zijn hoofdactiviteiten bij bovengenoemde instanties en de belangrijkste thema's uit de Woningwet: de volkshuisvesting (1901), stedenbouw (1921) en regionale planning (1931). Met deze biografische schets beoogt dit artikel meer inzicht te bieden in een onderbelichte kant van de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse stedenbouw en aanzet te geven tot nader onderzoek naar Bakker Schut.<sup>2</sup>

#### STUDENTENTIJD EN WONINGWET

Pieter Bakker Schut werd in 1877 in Alkmaar geboren als zoon van een notaris. In zijn jeugd jaren verhuisde hij met zijn ouders naar de hofstad, waar hij het lager onderwijs aan de Nutsschool en het middelbaar onderwijs aan de gemeentelijke HBS volgde. Na deze in 1894 succesvol te hebben afgerond, begon hij aan de studie tot civiel ingenieur aan de Polytechnische School in Delft.<sup>3</sup> Hier ontwikkelde Bakker Schut, onder invloed van hoogleraar B.H. Pekelharing (1841-1922), zijn belangstelling voor sociale en maatschappelijke vraagstukken. Pekelharing was vanaf 1873 hoogleraar staats-, handels- en administratief recht en had de reputatie een 'donkerrode' socialist te zijn.<sup>4</sup> Aan het einde van de negentiende eeuw was rond deze hoogleraar een hechte socialistische studentenbeweging ontstaan, als subvereniging van het Delftsche Studenten Corps (DSC) (afb. 1).<sup>5</sup>

De studenten verenigden zich in de zogenoemde Debating Club, met Pekelharing als voorzitter en animator. Bij Debating debatteerden 'sociale' leden van de DSC met 'niet-sociale' leden en gaf Pekelharing extra avondcolleges over de geschiedenis van het socialisme. Daarnaast werden met regelmaat vooraanstaande socialisten uitgenodigd om als gastsprekers een voordracht te houden. Aangespoord door een van deze voordrachten besloten drie leden van Debating, J.W.

Albarda (1877-1957), C.F. Loke (1877-1901) en J. van der Waerden (1876-1940), in 1897 een Delftse afdeling op te richten van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP).<sup>6</sup> Bakker Schut werd ook lid van de SDAP, maar een actieve partijman zoals Albarda en Van der Waerden zou hij nooit worden.<sup>7</sup> Het sociale gedachtegoed van de SDAP werd wel bepalend voor zijn verdere loopbaan. Met Albarda, Van der Waerden en Pekelharing zou hij bovendien in 1904 een vereniging voor sociaal-democratische ingenieurs oprichten.

Toen Bakker Schut in 1899 zijn diploma als civiel ingenieur behaalde, was van stedenbouw als een op zichzelf staande discipline in Nederland geen sprake. De eerste publicatie die zich volledig op dit domein richtte, was in het vorige decennium verschenen en leunde zwaar op buitenlandse, vooral Duitse geschriften.<sup>8</sup> De stadsuitleg werd gedomineerd door de thema's die de hygiënisten aandroegen: de noodzaak van een rioeringsstelsel, de toevoer van schoon drinkwater, de afvoer van vuil en de wenselijkheid van degelijke arbeiderswoningen. Hoewel de door de overheid te initiëren stadsplanning als onverenigbaar gold met de principes van de liberale markteconomie, werd de noodzaak verbetering te brengen in de chaotische en in hoge mate ongezonde leefomgeving in de snel groeiende steden zo sterk gevoeld, dat vrijwel overal maatregelen werden genomen. Het leidde, tegen de heersende opvattingen van het 'laissez-faire' in, tot een sterke uitbreiding van de gemeentelijke administratie en in 1901 tot de invoering van de Woningwet. Daarmee kregen gemeenten meer verplichtingen en bevoegdheden om de volkshuisvesting te verbeteren, maar of en op welke wijze de wet werd uitgevoerd, hing in belangrijke mate af van de bereidheid van de gemeentelijke overheid, de woningbouwverenigingen en het particuliere bedrijfsleven. Met als gevolg dat tot omstreeks 1914 de Woningwet nog nauwelijks werd toegepast.<sup>9</sup> De activiteiten beperkten zich hoofdzakelijk tot het voorschrijven van bouw- en woonverordeningen, het onbewoonbaar verklaren van panden en het verplichten van huiseigenaren om verbeteringen aan te brengen (paragraaf 1, 3 en 4 van de Woningwet). Deze maatregelen maakten weliswaar een einde aan vele bedenkelijke woontoestanden, maar verergerden tegelijkertijd het tekort aan sociale woningen van goede kwaliteit en met een redelijke huurprijs. De bouw van zogenoemde woningwetwoningen (paragraaf 7 en 8 van de Woningwet) vond nauwelijks plaats. Tussen 1902 en 1906 waren in het hele land slechts 31 van deze woningen gebouwd, ofwel 0,1 procent van de totale woningproductie. Na 1907 nam de woningbouw door gemeenten en verenigingen geleidelijk toe, maar de volkshuisvesting bleef tot 1915 voor een belangrijk deel afhankelijk van de particuliere woningproductie (afb. 2).<sup>10</sup>

De oorzaak van deze beperkte toepassing van de Wo-





2. Hofje aan de Keizerstraat (ook wel Bloedpoort genoemd) in Scheveningen, ca. 1915 (Haags Gemeentearchief)

ningwet was volgens Bakker Schut enerzijds het gebrek aan besef van de noodzakelijkheid ervan en anderzijds de nawerking van de diepgewortelde afkeer van overheidsingrijpen.<sup>11</sup> In het eerste decennium van de Woningwet waren de meningen over de rol van de overheid sterk verdeeld. Daarbij was de ruime meerderheid tegen verregaande overheidsinvloed in de stadsuitbreiding. Deze tegenstanders stelden dat de Woningwet vooral bedoeld was voor particuliere bouwverenigingen, die woningen moesten bouwen met marktconforme huren. Voor de voorstanders – voornamelijk de sociaal democraten (SDAP) – was dat te weinig. Zij meenden dat daar waar het particulier initiatief in gebreke bleef om de woonomstandigheden van arbeiders te verbeteren, gemeenten zelf woningwetwoningen moesten bouwen.<sup>12</sup>

### STV EN VOLKSHUISVESTING

Bakker Schut maakte zich vanaf het begin van zijn loopbaan sterk voor een leidende rol van de (gemeentelijke) overheid in de ruimtelijke planning. Dat deed hij ten eerste vanuit zijn rol bij de Sociaal-Technische Vereniging van Democratische Ingenieurs en Architecten (STV), waarvan hij vanaf de oprichting in 1904 voorzitter was. De STV was feitelijk een voortzetting van de Delftse studentenbeweging; het was een sociaaldemocratisch platform van net afgestudeerde ingenieurs met een oprechte belangstelling voor de maatschappelijke kanten van de technische vakken. Slechts een kleine groep vormde de drijvende kracht achter de vereniging. Zo bestond het bestuur tussen 1910 en 1919 steeds uit dezelfde personen. Naast Bakker Schut en Albarda (afgestudeerd in 1903), waren dat de ingenieurs A. Keppler (afgestudeerd in 1903), W.C. Manen (afgestudeerd in 1898) en J. van Hettinga Tromp (afgestudeerd in 1899).<sup>13</sup> Ondanks dat de STV een kleine vereniging was van gemiddeld honderd leden, met een kleine actieve kern en beperkte financiële middelen, was ze behoorlijk fanatiek. De activiteiten bestonden hoofdzakelijk uit het verzenden van pamfletten en het schrijven van een groot aantal brochures over volkshuisvesting, volksgezondheid, arbeidswetgeving en andere maatschappelijke vraagstukken. Het doel van de vereniging was allereerst het bevorderen van de volkswelvaart door maatregelen op technisch gebied. Verder wilden ze de groei van het staatwezen in democratische zin stimuleren en de maatschappelijke belangen behartigen van ingenieurs en architecten.<sup>14</sup>

Tijdens de eerste vergadering van de STV hield Bakker Schut een pleidooi voor het verbeteren van de ingenieursopleiding in Delft. Deze was volgens hem te eenzijdig gericht op het oplossen van technische vraagstukken, terwijl een aanzienlijk deel van de aankomende ingenieurs terecht zou komen in een werkveld met grote sociale verantwoordelijkheden. Het thema hield hem al enige tijd bezig. Eerder schreef hij

hierover in het algemeen weekblad *De Kroniek*: 'Behalve dat er aan onze sociale wetgeving nog zoveel ontbreekt, (...) laat ook de uitvoering van het weinige dat sinds 1874 stapje voor stapje verkregen is, veel te wensen over. Tot de voornaamste oorzaken daarvan behoort de voortdurende zuinigheid van opeenvolgende regeringen waar 't betreft aanstelling van ambtenaren met de uitvoering belast en 't absoluut ontbreken tot dusverre van een gelegenheid tot opleiding van deze ambtenaren.'<sup>15</sup> De STV besloot een petitie te sturen aan de Tweede Kamer waarin ze pleitte voor een uitbreiding van het curriculum, met vakken zoals sociale wetgeving, kennis van arbeidstoestanden én stedenbouw. Daarnaast stelde ze voor om een academische titel van sociaal-technisch ingenieur in te stellen.<sup>16</sup> Het voorstel werd door de kamerleden met weinig belangstelling ontvangen, maar Bakker Schut en andere leden van de STV zouden herhaaldelijk op het onderwerp terugkomen. Desondanks is de titel voor sociaal ingenieur nooit ingevoerd.

Volkshuisvesting was een ander terugkerend thema bij de vereniging. Sinds de invoering van de Woningwet probeerden zowel voor- als tegenstanders herhaaldelijk aan te sturen op een herziening van de wet, zo ook de STV. In 1907 verzond de vereniging een uitvoerige petitie aan de minister van Binnenlandse Zaken, waarin ze aandrongen op een uitbreiding van dwangmiddelen om gemeenten te verplichten de Woningwet toe te passen.<sup>17</sup> Toen in 1912 een regeringsontwerp voor een wijziging van de Woningwet werd ingediend, protesteerde de STV met het uitbrengen van een brochure. Nagenoeg alle wijzigingen dienden de belangen van de huiseigenaren, ten koste van de verbetering van de volkshuisvesting.<sup>18</sup> Beide voorstellen zijn nooit doorgevoerd en het zou tot 1921 duren voor de Woningwet werd aangepast.

Tot 1918 speelde de STV een stimulerende rol in de volkshuisvesting, maar na de oprichting van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting (NIV) in 1918 nam de invloed van de STV af. In 1924 kreeg ze een meer besloten karakter en werd de naam gewijzigd in Sociaal-Technische Kring; in 1935 werd de STK ontbonden. Een aanzienlijk deel van de leden kreeg in de jaren twintig en dertig een voorttrekkersrol in de Nederlandse stedenbouw: Bakker Schut werd directeur van de Dienst der Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting in Den Haag; Keppler werd directeur van de Gemeentelijke Woningdienst in Amsterdam. Albarda en Van der Waerden kregen zelfs de kans om hun ideeën om te zetten in een politiek programma. Beiden waren tussen 1913 en 1940 Tweede Kamerlid voor de SDAP. Daarnaast was Van der Waerden tussen 1910 en 1918 SDAP-lid van Provinciale Staten in Noord-Holland en Albarda van 1939 tot 1940 minister van Waterstaat in het kabinet-De Geer II. Andere STV-leden die invloedrijk werden, waren onder meer M.J. Granpré Molière (toegetre-



den in 1906) en Th.K. van Lohuizen (toegeleden in 1909). Granpré Molière maakte vanaf 1919 deel uit van het stedenbouwkundig bureau Granpré Molière, Verhagen, Kok en was vanaf 1924 hoogleraar in de architectuur aan de Technische Hogeschool Delft. Van Lohuizen werd in 1948 benoemd als eerste hoogleraar in de stedenbouwkunde aan de TH Delft.

#### HET PUBLIEKE DEBAT OVER STEDENBOUW EN REGIONALE PLANNING

Een tweede stap in de professionalisering en verwetenschappelijking van de stedenbouw was de oprichting van het NIV, waarvan Bakker Schut vanaf 1918 tot zijn overlijden in 1952 bestuurslid was. Het Instituut, zoals het NIV destijds door velen genoemd werd, werd opgericht tijdens het Woningcongres op 12 februari 1918 in Amsterdam. Het bestuur telde toen 23 leden, maar het beleid werd in hoofdzaak bepaald door een klein dagelijks bestuur dat jarenlang bestond uit dezelfde personen. De sociaaldemocraat D. Hudig (1871-

1934) was de onbetwiste leider. De andere leden waren Bakker Schut en H.P.J. Bloemers (1880-1947). J.M.A. Zoetmulder (1861-1945) versterkte vanaf 1921 het dagelijks bestuur, maar vervulde slechts een kleine rol. Waarschijnlijk omdat hij op persoonlijke titel was verkozen, in tegenstelling tot de andere bestuursleden die een vereniging vertegenwoordigden. Bakker Schut vertegenwoordigde de STV, Bloemers de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en Hudig de Nationale Woningraad. Samen vormden ze het driemanschap dat het gezicht van het Instituut bepaalde (afb. 3).<sup>19</sup>

De belangrijkste activiteiten van het Instituut lagen in de eerste jaren op het terrein van de volkshuisvesting. Na de Eerste Wereldoorlog, toen de sociale woningbouw was toegenomen tot ruim 75 procent van de totale woningproductie, verschoof het accent naar stedenbouw. Tot die tijd werd stedenbouw of stadsaanleg gezien als onderdeel van volkshuisvesting. De Woningwet van 1901 bevatte wel een paragraaf (paragraaf 6 van de Woningwet) die bedoeld was om de bemoeie-

3. Bestuur van het NIVS op 19 juni 1926. Pieter Bakker Schut zit tweede van rechts, met links van hem Bloemers en Hudig (Internationaal Persfoto Bureau N.V., Stadsarchief Amsterdam)



nissen van gemeenten met de stadsuitbreiding wettelijk te regelen, maar ook deze werd in de praktijk nauwelijks toegepast. Dit kwam enerzijds door de eerdergenoemde verdeeldheid over de inmenging van de overheid en anderzijds door de verwarring omtrent de verschillende planvormen in de stadsuitbreiding.<sup>20</sup>

In 1919 adviseerde Bakker Schut, namens het Instituut, de regering om de bepalingen over het uitbreidingsplan te versoepelen en aan te passen. 'Een grote stad', zo schreef hij, 'is een snel levend organisme met steeds wisselende behoeften. Het uitbreidingsplan zal met die behoeften moeten groeien en veranderen. Het zal zich moeten aanpassen aan de zich wijzigende esthetische inzichten en aan de nieuwe eisen van de techniek. Aan een uitbreidingsplan mag niet doctrinair worden vastgehouden, omdat het eenmaal zo is vastgesteld; het wordt dan een knellend keurslijf, dat de gezonde ontwikkeling tegenhoudt.'<sup>21</sup> In 1921 besloot de regering de stedenbouwkundige paragrafen in de Woningwet te wijzigen. Datzelfde jaar werd door het Instituut een Commissie voor Stedebouw ingesteld, met Granpré Molière als voorzitter. Twee jaar later werd deze commissie omgevormd tot een volwaardige afdeling en de naam van het Instituut werd gewijzigd in Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (NIVS). Stedenbouw werd sindsdien gezien als een zelfstandige discipline, maar had qua professionalisering en verwetenschappelijking nog een lange weg te gaan.

4. Kaart provincie Zuid-Holland met het gewestelijk plangebied Zuid-Holland-West. Op basis van de kaart van Th.K. van Lohuizen uit 1929, opgesteld voor de tentoonstelling 'Gewestelijk plan Zuid-Holland-West' (bewerking auteur, 2015)



Bakker Schut zou zich hiervoor tot zijn dood blijven inzetten. Vaak door het publieke debat op te zoeken, middels lezingen, tentoonstellingen en vele publicaties. Over uiteenlopende onderwerpen op het terrein van volkshuisvesting en stedenbouw publiceerde hij een zeer groot aantal artikelen, preadviezen en rapporten. Behalve lid van de redactie van het *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw*, het tijdschrift van het Instituut, was hij ook jarenlang redacteur van *Gemeentebestuur*, waarin hij een kroniek over volkshuisvesting verzorgde. In zijn publicaties wist hij zijn overtuigingen altijd glashelder te verwoorden, door zijn betoog vanaf de hypothese tot de conclusie puntsgewijs op te bouwen, alle kanten te belichten en met de juiste en eenvoudige woordkeuze recht op zijn doel af te gaan. Volgens P.H. Hubregtse, de hoofdinspecteur van de Haagse Woningdienst die in 1952 namens het Instituut een in memoriam schreef over Bakker Schut, waren deze eigenschappen kenmerkend voor zowel zijn publicaties als zijn redevoeringen op vergaderingen en congressen.<sup>22</sup> Als directeur van de stedenbouwkundige dienst van Den Haag en bestuurslid van het NIVS was hij regelmatig spreker en gangmaker op een congres of vergadering.<sup>23</sup> Zo memoreerde de redactie van *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw* na het overlijden van Bakker Schut in 1952: 'In de lange reeks praeadviezenvergaderingen van het Instituut zien wij telkens opnieuw Bakker Schut achter de kathedraal verschijnen, sprekend op een wijze, die soms tot tegenstand prikkelde, maar altijd de belangstelling aanwakkerde en altijd met een constructieve bijdrage tot het beoogde praktische resultaat.'<sup>24</sup>

Tijdens het befaamde Internationale Stedenbouwcongres van 1924 in Amsterdam gaf Bakker Schut een voordracht over de noodzaak van regionale planning in Nederland; vanaf de jaren twintig een van de belangrijkste thema's in het werk van Bakker Schut. Zowel in het preadvies als in zijn voordracht ging hij uitgebreid in op de sterke groei van de Nederlandse bevolking en de ontwikkeling van het verkeer. De relatie tussen beide leidde volgens hem tot het uitvloeien van de steden en de aantasting van de natuur. Voor de toekomstige ontwikkeling van een regio, zo stelde hij, diende daarom eerst een gewestelijk plan te worden opgesteld (afb. 4). Daarna volgde pas het opstellen van een gemeentelijk uitbreidingsplan en ten slotte het ontwerpen van een deelplan voor de wijk. Door deze hiërarchie kon het gewest stelselmatig worden ontwikkeld en konden misverstanden op het gebied van verkeer en het behoud van cultuurlandschappen en recreatieve ruimten worden voorkomen.<sup>25</sup>

In 1931 kreeg het gewestelijk plan met een wijziging in de Woningwet een formele status, maar pas met de oprichting van de Rijksdienst voor het Nationale Plan in 1941 werd het opstellen van regionale plannen verplicht. Dit betekende een doorbraak voor de regionale





**ZON, LICHT EN LUCHT IN UW WONING  
DAT IS:**

**VREUGDE IN UW GEZIN !**

ONDER LEIDING VAN DEN SOC. DEM. WETHOUDER  
ZIJN DIVERSE RAADSBESLUITEN GENOMEN TOT  
DEN BOUW VAN 4050 GEMEENTE- EN VEREENI-  
GINGSWONINGEN. VOOR RUIM 6000 HUURDERS  
VAN GEMEENTE- EN VEREENIGINGSWONINGEN  
WERD EEN JAARLIJKSCHE BESPARING OP DE  
HUUR BEREIKT VAN TOTAAL FL. 156.950

**STEMT VOOR DEN**  
**LIJST**  
**13**  
**GEMEENTERAAD**  
**OP DE**  
**S.D.A.P.**



6. Groepsfoto bij de opening van het gebouw van Dienst der Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting aan de Van Speijkstraat 75, 23 oktober 1919. Pieter Bakker Schut zit op de eerste rij in het midden, met voor hem zijn zoon Frits (Foto Dewald, Haags Gemeentearchief)

planning, en het begin van dat wat later als planologie zou gelden.<sup>26</sup> Zijn zoon Frits Bakker Schut (1903-1966) werd benoemd tot eerste directeur van het Nationale Plan. Frits was net als zijn vader afgestudeerd als civiel ingenieur in Delft en was in 1933 gepromoveerd op de bemoeienissen van de industrie met de bouw van arbeiderswoningen.<sup>27</sup> Samen publiceerden ze in 1944 het boekje *Planologie, van uitbreidingsplan over streekplan naar Nationaal Plan*.<sup>28</sup> Na de oorlog zou Frits zijn vader ook opvolgen als directeur van de stedenbouwkundige dienst in Den Haag en als bestuurslid van het NIVS.

#### DIRECTEUR VAN DSV DEN HAAG IN DE HOOGTIJDAGEN VAN DE SDAP

Bakker Schut kon de binnen de STV en NIVS ontwikkelde ideeën over volkshuisvesting en stedenbouw in de beroepspraktijk verwezenlijken. In 1905 trad hij in dienst van de gemeente Den Haag, waar hij de eerste jaren werkte aan de aanleg van het elektrische tramnet, maar al snel werd benoemd tot ingenieur-afdelingschef van het gemeentelijk grondbedrijf. In deze functie kreeg hij de opdracht om een rapport uit te brengen over de toestand van de volkshuisvesting in de gemeente en advies te geven over mogelijkheden tot verbetering. Bakker Schut constateerde in zijn rapport een tekort van 3500 woningen, en in de jaren die volgden zou dit getal flink toenemen door aanleg van nieu-

we verkeerswegen en andere openbare werken. Een vermeerdering van de woningvoorraad was volgens hem een vereiste en afwachten tot de particuliere bouwnijverheid aan deze vraag zou voldoen was geen optie.<sup>29</sup> Hij adviseerde daarom woningwetwoningen te bouwen – het ideaal van de SDAP.

Voor Bakker Schut markeerde dit rapport een omslag in de oplossing van het woningvraagstuk in Den Haag én het begin van zijn loopbaan als volkshuisvester; naar aanleiding van zijn rapport werd in 1914 een raadsbesluit genomen dat de basis legde voor de betrokkenheid van de gemeente bij de bouw van woningen in de daaropvolgende 25 jaar. Enkele weken later brak de Eerste Wereldoorlog uit. De particuliere bouwnijverheid stopte gedeeltelijk haar werkzaamheden, en helemaal op het gebied van arbeiderswoningbouw. Gemeentelijke woningbouw op grote schaal werd daardoor nog urgenter. Om deze woningwetwoningen te realiseren werd een gemeentelijke Woningdienst opgericht, die als nieuwe afdeling werd toegevoegd aan Gemeentewerken.<sup>30</sup>

In 1915 kreeg Bakker Schut de functie van adjunct-directeur van Gemeentewerken en secretaris van I.A. Lindo (1848-1941). Toen Lindo drie jaar later met pensioen ging werd hij benoemd tot directeur van de Dienst Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting (DSV), die zich in 1918 had verzelfstandigd en losgemaakt van



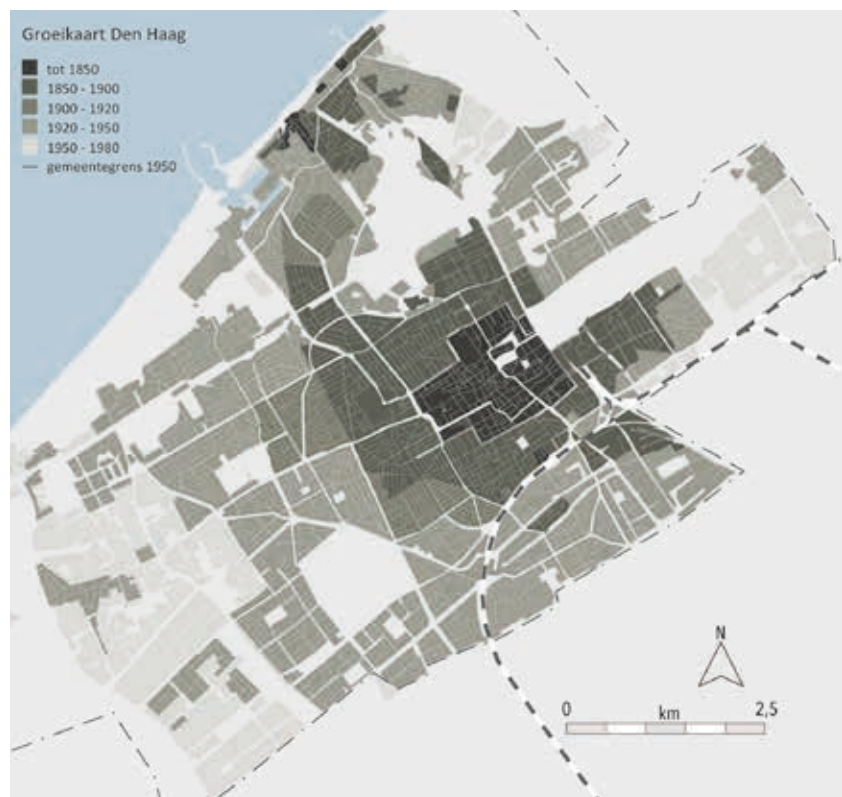


Gemeentewerken (afb. 6). Onder de Haagse DSV vielen de afdeling Grondbedrijf en de Woningdienst. Gemeentewerken kwam onder leiding van ingenieur J. Lely (1883-1945), de zoon van civiel ingenieur C. Lely (1854-1929).

Een jaar nadat Bakker Schut was benoemd tot directeur won de SDAP onder aanvoering van W. Drees (1886-1988) de Haagse gemeenteraadsverkiezingen (afb. 5). Samen met Drees, Lely en extern stedenbouwkundig adviseur H.P. Berlage (1856-1934) zette hij zich in om de sociaaldemocratische idealen in de woning- en stedenbouw gestalte te geven. Tussen 1919 en 1933 werden onder leiding van Bakker Schut op grote schaal nieuwe sociale woonwijken gerealiseerd. Macht en bevoegdheden werden daarbij sterk gecentraliseerd. Zo verstrekte de Gemeentelijke Kredietbank de voorschotten en leningen voor de aankoop van land en de bouw van woningwetwoningen. De Haagse Bouwmaatschappij zette de plaatselijke aannemers buitenspel en de n.v. Centrale Bouwmaterialen Voorziening zette de materiaalhandelaren aan de kant. De Schoonheidscommissie beperkte de ontwerpvrijheid van de architecten.<sup>31</sup>

Tijdens het interbellum maakte Den Haag een explosieve groei door, zowel wat betreft aantal inwoners als het bebouwd oppervlak (afb. 7). Tussen 1914 en 1940 kwamen er bijna 200.000 inwoners bij en werden er

7. Groeikaart van Den Haag. De stadsontwikkeling stond tussen 1920 en 1950 onder leiding van Bakker Schut (bewerking auteur, 2014)





8. Gemeentewoningen aan de Stortstraat (Laakkwartier-Noord) in Den Haag, 1922 (Haags Gemeentearchief)









9a. Verenigingswoningen van de Algemeene Coöperatieve Woningvereniging, aan de Moerbeiplein (Vruchtenbuurt) in Den Haag, 1935 (Haags Gemeentearchief)

meer dan 12.000 woningwetwoningen gerealiseerd; dit was ruim 40 procent van het totaal aantal gebouwde woningen.<sup>32</sup> Bij de stadsuitbreiding werd op hoofdlijnen het Algemeen Uitbreidingsplan (1908) van Berlage gevolgd. In het begin werden er vooral kleine sociale wijkjes gebouwd, zoals Duindorp, Laakkwartier-Noord en Spoorwijk (afb. 8). Later volgden ruimer opgezette middenstandswijken met veel groen, zoals de Vruchten- en Heesterbuurt. In deze monumentale wijken met (bruine) bakstenen bouwblokken en intieme woonpleinen werden de idealen die de SDAP koesterde over de gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid van alle burgers in de samenleving verwezenlijkt (afb. 9a en b).

Voor het uitvoeren van het sociale woningbeleid was de samenwerking tussen stadsbestuurders, volkshuisvesters en stedenbouwers essentieel. De functie van de directeur van een gemeentelijke dienst was namelijk kwetsbaar, doordat zijn positie binnen het bestuursapparaat niet was verankerd in de Gemeentewet. Tijdens het interbellum probeerde Bakker Schut daarom herhaaldelijk zijn positie in het gemeentelijk apparaat te versterken. Zo richtte hij onder meer in 1919, samen met de directeur van Publieke Werken in Amsterdam, A.W. Bos (1860-1954) en de directeur van Gemeente-

werken in Rotterdam, A.C. Burgdorffer (1862-1932), een petitie aan de Staatscommissie, waarin zij pleitten voor meer erkenning van hun gezag en deskundigheid in het gemeentelijk bestuur. Echter met weinig succes.<sup>33</sup> Desondanks wist Bakker Schut zich in toenemende mate te onderscheiden als zelfstandig bestuurder en bepaalde hij tijdens zijn 24 jaar directeurschap in hoge mate het gezicht van de dienst.

#### VERANDERENDE POLITIEKE TIJDEN

In 1933 veranderde het politieke getij in Den Haag. De SDAP verloor de gemeenteraadsverkiezingen en de overheid liet de woningbouw weer over aan particuliere marktpartijen. De depressie van de jaren dertig betekende echter niet het einde van de bevolkingstoename en de woningbouw. Particuliere beleggers bleken wederom bereid om op grote schaal in de woningbouw te investeren, vooral in de eerste helft van dit decennium. Bakker Schut was van mening dat het resultaat van deze wijze van stedelijke expansie – feitelijk een gematigde terugkeer van het oude laissez-faire – niet in overeenstemming te brengen was met het ideaalbeeld van een decentrale, regionale en volgens strakke criteria geplande stad; het ideaalbeeld dat hij gestalte trachtte te geven in Den Haag.





9b. Moerbeiplein (Vruchtenbuurt) in Den Haag in 2017. Veel stadsuitbreidingswijken die onder leiding van Bakker Schut werden gerealiseerd, zijn tegenwoordig geliefde woonwijken (foto auteur)

Halverwege de jaren dertig was het einde van Bakker Schuts' loopbaan nog niet in zicht, maar de grote uitbreidingen waren achter de rug en er werden in vergelijking tot de voorgaande jaren nauwelijks meer gemeentelijke woningen gerealiseerd; tussen 1934 en 1940 bouwde de gemeente en woningbouwverenigingen slechts 2 procent van de in totaal bijna 7.000 woningen.<sup>34</sup> Berlage werd in 1934 opgevolgd door de architect en stedenbouwkundige W.M. Dudok (1884-1974). Deze kreeg de taak uitbreidingsplannen te maken voor Den Haag Zuid-West, maar voor de Tweede Wereldoorlog kwam er weinig van de plannen terecht. Bakker Schut begon ondertussen langzaam afscheid te nemen van de dienst; in 1939 publiceerde hij een gedenkboek over de volkshuisvesting in Den Haag, waarin hij in 240 pagina's terugblikte op de betekenis van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting tussen 1914 en 1939.<sup>35</sup>

Gedurende de eerste twee jaar van de Tweede Wereldoorlog adviseerde Bakker Schut, namens het NIVS, de Commissaris voor de Wederopbouw J.A. Ringers over de voorbereiding en uitvoering van wederopbouwplannen.<sup>36</sup> Toen Bakker Schut in 1942 met pensioen ging, ging hij moeilijke tijden tegemoet. Al snel moest hij, samen met zijn vrouw, Den Haag verlaten en

maakte hij zowel de slag om Arnhem mee als het bombardement van Deventer.<sup>37</sup> Na de bevrijding in 1945 keerde Bakker Schut terug naar zijn woning aan de Nieuwe Duinweg 4 in Scheveningen. Op verzoek van de gemeente trad hij weer in dienst bij Publieke Werken en kreeg de functie van directeur Dienst voor de Wederopbouw. Ook nam hij zijn plaats in de vele besturen en commissies weer in. Maar het verzoek om de functie van minister van Openbare Werken en Wederopbouw te bekleden wees hij af; daarvoor vond hij zichzelf inmiddels te oud.<sup>38</sup>

In zijn laatste dienstjaren hield Bakker Schut zich bezig met het verzamelen van gegevens over de culturele, economische, sociale, demografische en stedenbouwkundige ontwikkeling van Den Haag, die in 1948 in boekvorm verschenen.<sup>39</sup> Gedurende zijn loopbaan bepleitte hij herhaaldelijk het belang van dergelijke wetenschappelijke studies – de zogenoemde survey –, zoals in 1929 met de tentoonstelling Gewestelijk plan Zuid-Holland-West en drie jaar later met zijn uitgebreide studie naar de bevolkingsontwikkeling in de hofstad.<sup>40</sup> In 1949 werd de stedenbouwkundige dienst hervormd en werd zijn zoon Frits benoemd tot directeur. Drie jaar later ging hij definitief met pensioen en overleed hij op 75-jarige leeftijd.

## BESLUIT

Pieter Bakker Schut wordt vaak gekarakteriseerd als 'autoritair democraat' en dat is zeker niet onjuist. Hij was een onbetwiste leider, vooral als directeur bij de Dienst Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting in Den Haag. Maar ook in de netwerken die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de verwetenschappelijking en professionalisering van de stedenbouw nam hij de rol van regisseur en inspirator op zich, zoals bij de stv en het NIVS. Over zijn politieke voorkeur valt evenmin te twijfelen. 'Maar vergis u niet', schreef Hubregtse in zijn in memoriam. 'Zeker, hij was links georiënteerd; zijn beginselen inzake b.v. erfpacht, overheidsbouw, onteigening, kwamen overeen met die van de linkse partijen. Maar van politiek, en zeker partijpolitiek, moest hij in zijn ambt niets hebben. (...) In zijn werk stond hij buiten de politiek, was hij volkomen objectief, en liet hij zich leiden door het algemeen en het gemeentebelang.'<sup>41</sup>

Juist deze karakterschets roept vragen op. Wat waren Bakker Schuts voornaamste drijfveren? Zijn deze terug te vinden in de politieke betrokkenheid bij de SDAP, zoals vaak wordt gesuggereerd, of had hij andere motieven? Wat is de betekenis van zijn bijdrage aan het verbeteren van de volkshuisvesting, de verzelfstandiging van de stedenbouw en de opkomst van de planologie? En hoe verhoudt zijn manier van werken, als manager in stedenbouw, zich tot die van zijn tijdgenoten die werkzaam waren als directeur van een stedenbouwkundige dienst? Al deze vragen blijven in dit artikel onbeantwoord. Op grond van deze biografische schets kan in ieder geval worden geconcludeerd dat zijn omvangrijke oeuvre en de functies die hij tijdens zijn loopbaan bekleedde uitnodigen tot een diepgaandere studie. Ditzelfde geldt voor de loopbaan en het oeuvre van zijn zoon Frits Bakker Schut, over wie tot op heden evenmin een studie is verschenen.

## NOTEN

- 1 Bijvoorbeeld in: P. de Ruijter, *Voor volkshuisvesting en stedenbouw. Voorgeschiedenis oprichting en programma van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw 1850-1940*, Utrecht 1987; N. de Vreeze, *Woningbouw, inspiratie & ambitie. Kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw in Nederland*, Amsterdam 1993; H. van der Cammen en L. de Klerk, *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Houten 2008; C. Wagenaar, *Town Planning in the Netherlands since 1800. Responses to Enlightenment Ideas and Geopolitical Realities*, Rotterdam 2011.
- 2 Over ontwerpers of wetenschappers in de stedenbouw zijn in de afgelopen decennia veel publicaties verschenen, zoals de biografieën van Th. K. van Lohuizen uit 1990 door Arnold van der Valk, van C. van Eesteren uit 1993 door Vincent van Rossem, en die van W.G. Witteveen uit 2007 door Noor Mens. Naar managers in stedenbouw is tot op heden nog weinig onderzoek gedaan.
- 3 <http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/persoonlijkheden> (geraadpleegd 8 juni 2017).
- 4 Pekelharing is nooit lid geweest van de Sociaal Democratische Arbeiderspartij (SDAP), zie E.W.A. Henssen, *Het Corps als koninkrijk. 150 jaar Delftsche studenten Corps*, Hilversum 1998, 74.
- 5 H. Lintsen, 'De Delftse Polytechnische School als bakermat van socialisme 1900-1925', in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Links Klassiek. Het Tweede jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1980, 85-86.
- 6 Henssen 1998 (noot 4), 74.
- 7 De aanname over de politieke betrokkenheid van Bakker Schut is gebaseerd op contact dat de auteur in 2012 had met de kleindochter van Pieter Bakker Schut, Sonja van der Gaast-Bakker Schut. Zij benadrukte dat haar grootvader geen fanatieke partijman was. Zij was zelf wel actief lid van een politieke partij en had dus enige kennis van partijpolitiek. Bakker Schut wordt daarnaast nauwelijks genoemd in publicaties over de SDAP en Albarda. Wanneer en waar Bakker Schut zich precies als lid heeft ingeschreven, moet nog worden uitgezocht.
- 8 N.W. Nachenius, *Bijdrage tot de kennis van den stedenbouw: eene populaire studie*, Haarlem 1880.
- 9 De Vreeze 1993 (noot 1), 129.
- 10 De Vreeze 1993 (noot 1), 130 en P. Bakker Schut en D. van Blom, *Prae-adviezen over de vragen: welke economische beginselen moeten van overheidswege worden gevolgd ten aanzien van de Volkshuisvesting? Geven de huidige omstandigheden aanleiding tot maatregelen, die op ten duur niet moeten worden gehandhaafd, doch wenschelijk zijn om in den woningnood van het oogenblik te voorzien?*, 's-Gravenhage 1919, 6.
- 11 Bakker Schut en Van Blom 1919 (noot 10), 6-7.
- 12 A. van der Valk, *Amsterdam in aanleg. Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Amsterdam 1989, 493.
- 13 Lintsen 1980 (noot 5), 89 en 92.
- 14 Het archief van de stv bevindt zich in het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG). De statuten van de vereniging bevinden zich niet in het archief. De doelstellingen van de stv werden gepubliceerd in *De Ingenieur* 19 (1904), 584.
- 15 P. Bakker Schut, 'Ambtenaren ter uitvoering der sociale wetgeving', *De Kroniek* 9 (1903) 461, 338. Het jaartal 1874 markeert het begin van de sociale wetgeving in Nederland.
- 16 P. Bakker Schut e.a., *Adres der Sociaal-Technische Vereeniging van Democratische Ingenieurs en Architecten: Wetsontwerp Hooger Onderwijs*, januari 1905.
- 17 Sociaal-Technische Vereeniging van Democratische Ingenieurs en Architecten, *Adres in zake herziening der Woningwet*, Rotterdam 1907.
- 18 Sociaal-Technische Vereeniging van Democratische Ingenieurs en Architecten, *Herziening der Woningwet*, Amsterdam 1912.
- 19 De Ruijter 1987 (noot 1), 223-226 en 231.
- 20 Van der Valk 1989 (noot 12), 488-491.
- 21 P. Bakker Schut e.a., *Rapport over de herziening van de artikelen 27 en 28 der Woningwet (bouwverbod en uitbreidingsplan)*, Amsterdam 1919, 51-55.
- 22 P.H. Hubregtse, 'In Memoriam Ir P. Bakker Schut', *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedenbouw* 33 (1952) 11, 4.
- 23 Bakker Schut was tevens lid van de Stedenbouwkundige raad van het NIVS, gedelegeerd lid van het Bestuur van de Stichting Centraal Woningbeheer; commissaris van de N.V. Haagse Bouwmaatschappij (HABO); commissaris van de N.V. Ockenburg; commissaris van de N.V. Meer en Bosch; lid van de Rijkscommissie van Overleg voor de Wegen; lid van de Wegencommissie van de ANWB. en president-commissaris van de Onderlinge Brandverzekering Maatschappij Neerlandia.
- 24 Redactie, 'Overlijden Ir. P. Bakker Schut', *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedenbouw* 33 (1952) 11, 149.
- 25 Internationaal Stedenbouwcongres Amsterdam 1924. *Deel I. Preadviezen*, Amsterdam 1924, 185-215.
- 26 Y. van Mil, 'Het Gewestelijk plan Zuid-



- Holland-West en de opkomst van de regionale planning in Nederland', *Historisch Geografisch Tijdschrift* 33 (2015) 2, 78.
- 27 F. Bakker Schut, *Industrie en woningbouw. Een technisch-economische beschouwing over bemoeiingen van de industrie met arbeiderswoningbouw*, Assen 1933.
- 28 P. Bakker Schut en F. Bakker Schut, *Planologie, van uitbreidingsplan over streekplan naar Nationaal Plan*, Gorinchem 1944.
- 29 P. Bakker Schut, 'Bouw en exploitatie der gemeentewoningen te 's-Gravenhage', *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw* 10 (1929) 4, 66.
- 30 Bakker Schut 1929 (noot 29).
- 31 L. Oorschot, *Conflicten over Haagse stadsbeelden. Van Willempark tot Spuiforum*, Delft 2014, 219 en 235.
- 32 P. Bakker Schut, *De bevolkingsbeweging in Nederland en in het bijzonder te 's-Gravenhage*, Alphen aan den Rijn 1933, 29-41; P. Bakker Schut, *De volkshuisvesting te 's-Gravenhage 1914-1939*, Alphen aan den Rijn 1939, 237.
- 33 S. Couperus, *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940*, Amsterdam 2009, 24-25 en 72-73.
- 34 Bakker Schut 1939 (noot 32), 237 en
- Uitgave van het gemeentebestuur van 's-Gravenhage, *Enige grondslagen voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van 's-Gravenhage. Uitgave van het gemeentebestuur van 's-Gravenhage*, 's-Gravenhage 1948, 96.
- 35 Bakker Schut 1939 (noot 32).
- 36 De Vreeze 1993 (noot 1), 231.
- 37 Hubregtse 1952 (noot 22), 4.
- 38 Uit het gesprek met Sonja van der Gaast-Bakker Schut in 2012.
- 39 Uitgave van het gemeentebestuur van 's-Gravenhage 1948 (noot 34).
- 40 Van Mil 2015 (noot 26); Bakker Schut 1933 (noot 32).
- 41 Hubregtse 1952 (noot 22), 4.

IR. Y. VAN MIL (yvonne@yvonnevanmil.com) studeerde architectuur aan de Technische Universiteit Delft, met als specialisatie het publieke domein in de stad. Na haar studie richtte ze zich op de geschiedenis van

architectuur en stedenbouw. Sinds 2010 werkt ze als zelfstandig onderzoeker en publiceert ze over de Nederlandse architectuur, stedenbouw en ruimtelijke ordening vanaf 1800.

## PIETER BAKKER SCHUT (1877-1952), MANAGER IN URBAN PLANNING

YVONNE VAN MIL

It is impossible to study the history of Dutch public housing and urban planning in the twentieth century without repeatedly coming across the name Pieter Bakker Schut. From 1904 onwards, he was chairman of the Sociaal-Technische Vereeniging van Democratische Ingenieurs en Architecten (STV, Social-Technical Society of Democratic Engineers and Architects) and from 1918 a member of the board of the Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting (NIV, Netherlands Institute of Housing). In that same year he was appointed director of the Dienst Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting (DSV, Department of Urban Planning and Public Housing) in The Hague. In this capacity he was directly involved in the problems of this, by Dutch standards, big city, which was also the fastest growing city in the Randstad urban cluster in the first half of the twentieth century.

Unlike many of his contemporary directors of municipal urban planning departments, he was neither a designer nor an academic. His career unfolded at the interface between practical work and the systematization and professionalization of urban planning as an autonomous discipline. His role in this period of transition was one of directing and inspiring. As such, Bakker Schut's main significance for Dutch urban planning lies in what much later came to be regarded as a form of management. In effect, he anticipated a way of

working that only gradually became common practice in Dutch urban planning after the Second World War.

Recent decades have seen the publication of detailed studies of several urban planners and researchers, such as the biographies of T.K. Van Lohuizen (Arnold van der Valk, 1990), C. van Eesteren (Vincent van Rossem, 1993) and W.G. Witteveen (Noor Mens, 2007). Although more than one publication mentions Pieter Bakker Schut as an influential figure, he has never been the focus of a study. Despite his forward-looking approach, Bakker Schut's influence on Dutch urban planning has yet to receive the attention it deserves.

This article examines Bakker Schut's career as a manager in urban planning. The emphasis is on the positions he held in the aforementioned bodies and his contributions to the main themes of the Woningwet (National Housing Act): public housing (1901), urban planning (1921) and regional planning (1931). The aim of this biographical sketch is to draw attention to a neglected aspect of the evolution of Dutch urban planning, and at the same time provide the initial impetus for further research into Bakker Schut. It is at any rate clear from this sketch that his extensive body of work and the offices he held during his career merit such a study. So too the career and work of his son, Frits Bakker Schut, who continued in his father's footsteps and has likewise yet to be the subject of a study.