

Een arendsoog op Noord-Nederland. Het nut van geschiedenis voor regionaal-economisch beleid

Marijn Molema

Summary

This essay has two goals. First, it traces the different meanings of the 'Northern Netherlands'. Regional and national policy makers used this geographical notion after the second World War in order to develop regions. However, they lost the capability to dominate the (positive) connotation from the 1960s onwards. Other domains of society, such as science and journalism, framed the term in their own way. Due to disappointed expectations about economic policies, the Northern Netherlands got a negative significance. Second, the essay unfolds a critique of both the positive and the negative meaning of the concept.

Both frames are guilty of oversimplification. Moreover, older connotations of the Northern Netherlands do not fit the reality of sub-regionalization within this part of the Netherlands. A new meaning of the 'Northern Netherlands' can only be found in the acceptance of the regional variety within the northern part of the Netherlands. The study of regional history can contribute to the process of sub-regionalization. With its capacity to analyze social, cultural and economic differences, it can increase our knowledge of the regions within the Northern Netherlands.

Inleiding

Groots was de grondgebonden rijkdom in de noordelijke kuststrook gedurende de pre-industriële periode. Na het gewest Holland gold Fryslân zelfs als het rijkste deel van de Nederlandse Republiek. Deze situatie van bovengemiddelde welvaart kende echter een beperkte levensduur. Vanaf het einde van de negentiende eeuw veranderden de economische verhoudingen tussen regio's. Door de Industriële Revolutie namen verschillen tussen regio's toe. In de loop van de twintigste eeuw werden de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe zich bewust van een achterstand ten opzichte van het nationale welvaartspeil. Halverwege de vorige eeuw werd gestart met het voeren van 'regionaal-economisch beleid'. Nog altijd probeert de overheid de economie van de drie noordelijke provincies te stimuleren. Daarvoor heeft het onder andere het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) opgericht. Volgens hun website richt het SNN zich op de 'innovatieve, duurzame en inclusieve groei van Noord-

Nederland'.¹ We stuiten daarmee op een centraal begrip in de regionaal-economische politiek: 'Noord-Nederland'. Als staalmatten in beton gaf 'het Noorden' stevigheid aan de economische politiek ten behoeve van Groningen, Fryslân en Drenthe. Het begrip 'Noord-Nederland' functioneerde als raamwerk voor het economische beleid. Beleid wordt in deze redenering opgevat als het geheel van ideeën, voornemens en acties die gericht zijn op het sturen van de (economische) ontwikkeling.

Denken in termen van 'Noord-Nederland' is echter niet zonder controverse. Kritische geluiden herinneren bijvoorbeeld aan de wedijver tussen de drie provincies: een echte eenheid zijn Groningen, Fryslân en Drenthe nooit geweest.² Beleid voor Noord-Nederland gaat gepaard met provinciale, onderlinge competitie. Niet ten onrechte heerst er vrees dat steeds meer zeggenschap over het sociaal-economisch domein moet worden afgedragen aan instellingen die zich toeleggen op het 'landsdeel' Noord-Nederland.³ Anderen verdedigen de Noord-Nederlandse instituties als hoeders van weloverwogen en met actuele kennis gevoed beleid.⁴ Dan is er nog de publieke beeldvorming die zich weinig gelegen laat liggen aan de bestuurlijke pro's en contra's. Gevoed door journalistieke reportages kleeft er een negatief imago aan 'het Noorden'. Zo schreef een *Volkskrant*-correspondent onlangs over Noord-Nederland als het 'land van verloren hoop'.⁵

Betekenenissen die het begrip 'Noord-Nederland' oproepen, zijn het resultaat van een historisch proces dat invloed uitoefent op het hedendaagse, regionaal-economische beleid. Daarbij kan sprake zijn van een last uit het verleden. Discussies over de ontwikkeling van Groningen, Fryslân en Drenthe kunnen verstoord door betekenissen die in een historisch bepaalde context aan 'Noord-Nederland' zijn gegeven. Om de last van het verleden af te kunnen werpen, is het nodig om de diverse connotaties van 'Noord-Nederland' te doorgronden.⁶ Dit is één van de twee doelen van deze bijdrage. Met behulp van overheidsnota's en publicaties

1 <http://www.snn.eu/over-snn/>, geraadpleegd 22-12-2014.

2 R. Mulder, 'Groninger imperialisme', *Noorderbreedte* 32/3 (2008) 66-69.

3 T. Oppewal en P. Hemminga, 'Quo vadis, Fryslân? Absenteïsme en schaalvergroting', http://www.friesgenootschap.nl/artikelen/quovadis_nl.htm, geraadpleegd 22-12-2014.

4 Jouke van Dijk, 'Het regent werkgelegenheidsplannen. Maar mag er ook regie bij?', weblog op <http://www.sernoordnederland.nl/nieuws/weblog>, geraadpleegd 24-12-2014.

5 Ana van Es, 'Land van verloren hoop', *de Volkskrant*, 1-11-2014.

6 Een dergelijke poging werd eerder ondernomen in: Marijn Molema, 'Functionele verbeelding. Het voorbeeld van Noord-Nederland', in: Marcel Broersma en Joop W. Koopmans, *Identiteitspolitiek. Media en de constructie van gemeenschapsgevoel* (Hilversum 2010) 149-158. Dit artikel is een aanvulling en verdieping op dit eerder gepubliceerde essay.

van politici, journalisten en wetenschappers, wordt het begrip ‘Noord-Nederland’ ontleed. Hierbij is de vraag leidend, wie het begrip na de Tweede Wereldoorlog op welke wijze en in welke context gebruikte. Deze onderzoeksvraag zal eerst voor het domein van bestuurders, beleidsmakers en politici gesteld worden. Daarna worden dezelfde vragen gesteld voor andere domeinen, zoals de wetenschap, werkgevers- en werknemersverenigingen en de journalistiek.

Nadat we oudere betekenissen van Noord-Nederland hebben gedeconstrueerd, is er ruimte ontstaan voor een nieuwe inhoud van het begrip. Het tweede doel van deze bijdrage is het opvullen van deze ruimte. Dit betoog zal dan ook afsluiten met ideeën voor een nieuwe betekenis aan ‘Noord-Nederland’. De onderliggende vraagstelling daarbij luidt: Welke betekenis van ‘Noord-Nederland’ biedt een stevig raamwerk voor regionaal-economische ontwikkeling en beleid? De metafoor arendsoog, opgetrokken in de titel van dit essay, wijst in de richting van het antwoord. De recente geschiedenis maakt een scherper zicht op regionale variëteit en geografische verschillen in Noord-Nederland noodzakelijk.

1. Noord-Nederland als bestuurlijk concept

Noord-Nederland kreeg in de naoorlogse periode voor het eerst betekenis door de regionaal-economische politiek die toen ontstond. Als voorstelling van de drie provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, is het begrip ontstaan in een netwerk van politici, bestuurders en beleidsmakers. Zij ontwikkelden na de Tweede Wereldoorlog een economisch beleid voor gebieden waar de werkloosheid buitengewoon hoog was.

1.1 Ontwikkelingsgebieden tussen Rijk en Regio: 1945-1956

Veel (land)arbeiders konden door schaalvergroting en mechanisering niet langer in de agrarische sector terecht. Het was moeilijk om, eenmaal uit de landbouw ‘gestoten’, elders aan de slag te gaan, doordat de economische structuur eenzijdig was. Arbeidsplaatsen in de industrie of dienstverlening waren mager. Het werkloosheidsprobleem stak tijdens de economische crisis van de jaren dertig de kop op en had geleid tot de nodige overheidsbetrokkenheid. Berucht was de werkverschaffing, een vorm van gesubsidieerde arbeid die naast de aanleg van openbare werken leidde tot ontevredenheid onder het werkvolk.⁷ Vanaf eind jaren dertig werd een offensieve strategie ontwikkeld. Doel werd om de economische structuur te verbreden, zodat de regio minder afhankelijk werd

7 P. de Rooy, *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940. Landelijk en Amsterdams beleid* (Amsterdam 1979).

van de landbouw.⁸ Daarbij werd het zwaartepunt op de industrie gelegd. In sommige delen van het land, zoals Twente, de Randstad en Eindhoven, had de industrie zich snel ontplooid. Regionale bestuurders namen het initiatief om deze industriële ontwikkeling ook in de provincie te bevorderen.

Zo richtten de provincies Groningen en Drenthe in 1937 de Noordelijke Technologische Organisatie (NETO) op. Een handjevol academisch geschoolde mensen, waaronder de later nationaal bekende socioloog Evert Hofstee (1909-1987), zette zich vanuit de NETO aan studies en adviezen. Deze leverden de praktische en politieke argumenten voor het aantrekken van fabrieken en het aanleggen van de noodzakelijke infrastructuur. Drenthe zou vanaf 1941 een eigen weg inslaan, omdat het provinciale bestuur, overigens tot spijt van de Drentse Kamers van Koophandel, van mening was dat de NETO te weinig voor Drenthe deed. In 1947 werd een eigen Drents Economisch-Technologisch Instituut (DETI) opgericht. De provincie Fryslân richtte in 1945 eveneens een Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland (ETIF) op.

De Economisch-Technologisch Instituten fungeerden na de oorlog als denktanks, die door zowel de provinciale bestuurders als het Ministerie van Economische Zaken werd gebruikt voor het uitrollen van een ontwikkelingsstrategie. De eerste stappen daartoe werden gezet in 1948, na een bezoek van de Minister van Economische Zaken Jan van den Brink (1915-2006) aan Emmen.⁹ Door massale werkloosheid onder veenarbeiders was de sociaal-economische toestand hier nijpend. Daags na zijn bezoek zette Van den Brink zijn ministerie aan het werk. Samen met het DETI werd aan een 'Welvaartsplan Zuidoost-Drenthe' gewerkt. Het Welvaartsplan stond model voor andere territoriaal gebonden plannen, gericht op 'ontwikkelingsgebieden'. Op de begroting van 1951 werd geld vrijgemaakt voor acht van dergelijke gebieden.¹⁰ Vier daarvan lagen in Noord-Nederland. Naast Zuidoost-Drenthe waren daarbij Oost-Friesland, Zuidwest-Groningen en Oost-Groningen.

- 8 Herman de Liagre Böhl, J. Nekkers en L. Slot, *Nederland industrialiseert! Politieke en ideologische strijd rondom het naoorlogse industriebeleid 1945-1955* (Nijmegen 1981).
- 9 Pieter van Hoogstraten, *De ontwikkeling van regionaal beleid in Nederland. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van overheidsingrijpen in de ruimtelijke structuur* (Eindhoven 1983) 34-35; Gerrit van Vegchel, *De metamorfose van Emmen. Een sociaal-historische analyse van twintig kostbare jaren 1945-1965* (Amsterdam en Meppel 1995) 47-48.
- 10 Koninklijke Boodschap, 'Ontwerp van wet tot wijziging tiende hoofdstuk der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951' ('s-Gravenhage, 10 oktober 1951) *Gedrukte stukken Tweede Kamer*, zittingsjaar 1951-1952, nr. 2322, ondernrs. 1-3.

In de ontwikkelingsgebieden kwamen diverse stromen van wensen en ideeën samen. Regionale bestuurlijke elites wilden hun provincies mee laten delen in de economische ontwikkeling, die elders volop in gang was gezet. Met hulp van de Economisch Technologische Instituten werd een ontwikkelingsstrategie gericht op industrialisatie uitgedacht. De regering was bovendien verwickeld in een debat over welke rol de overheid moest innemen ten aanzien van het economische leven. Socialisten waren voor een actieve rol van de staat; confessionele en liberale partijen vonden dat de staat zich er zo min mogelijk mee moest bemoeien.¹¹ Een politiek van industrialisatie was het compromis, dat vorm gegeven werd door de principes van de Engelse econoom J.M. Keynes. De overheid moest niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten, maar kon wel belangrijke voorwaarden scheppen. Door de aanleg van infrastructuur en het (voor)financieren van bedrijven, kon een belangrijke impuls gegeven worden aan een gezonde economische ontwikkeling. Die ontwikkeling was belangrijk, mede door de angst die de groei van de Communistische Partij Nederland inboezemde.

Deze voorstellingen kwamen samen in de ontwikkelingsgebieden. Minister Van den Brink toonde namens de regering haar wil om de economie te stimuleren, speciaal in gebieden met veel werkloosheid en een eenzijdige structuur. Pleidooien voor investeringen in de provincies werden gehoord. Ook de mensen die een 'harmonische' spreiding van de Nederlandse bevolking nastreefden, werd een handreiking gedaan. Door de ontwikkeling van de gebieden zouden immers arbeidsplaatsen ontstaan, die de eigen bevolking vast zouden houden en een trek naar de industriële centra zouden voorkomen. De overheidsbudgetten werden ingezet voor de ontsluiting van industrieterreinen en de aanleg van wegen en bruggen. Op het Ministerie van Economische Zaken was inmiddels een afdeling Regionale Industriële Zaken ontstaan. Deze afdeling bereidde een premieregeling voor, de Bevordering Industrievestiging Kerngemeenten (BIK), die in 1953 van kracht werd. Met deze regeling konden industriële investeringen in de ontwikkelingsgebieden gesubsidieerd worden.

De infrastructurele maatregelen en subsidie-instrumenten werden gericht op kernen, zoals Drachten, Emmen en Veendam. Door de voorzieningen te concentreren in kernen, hoopten de provinciale bestuurders en de ambtenaren op het Ministerie van Economische Zaken dat er een 'groeipool' zou ontstaan. Deze notie is afkomstig van de Franse econoom François Perroux, die beargumenteerde dat economische ontwikkelin-

11 Pim Fortuijn, *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949* (Groningen 1980).

gen vaak optreden rondom enkele sleutelbedrijven, die andere activiteiten als een magneet aan zich trekken.¹² Zulke ruimtelijk geconcentreerde bedrijvigheid zou afstralen op het omliggende gebied. Mensen in de ontwikkelingsgebieden konden werken in een (industrie)kern en wonen in de omgeving.

Deze gedachte werd niet alleen door het Rijk en de Regio uitgewerkt. Tal van plaatselijke en lokale organisaties waren betrokken bij het uitwerken van deze gedachten, waarbij ook aandacht werd geschonken aan de sociale aspecten.¹³ Het begrip Noord-Nederland werd nog niet gebruikt. De ontwikkelingsstrategie was gericht op gebieden binnen heel Nederland, afgebakend op basis van enkele ontwikkelingskernen. Bepalend voor de toekomst waren echter de organisaties op lokaal, regionaal en nationaal niveau die waren opgericht. Met de oprichting van deze instituties namen men het heft in eigen hand. Bestuurders en betrokken burgers bleven niet lijdzaam toezien, maar wilden de economie helpen op gang te komen. Daardoor liepen veel politici en beleidsmakers te hoop met het denkbeeld van de industriële ontwikkeling. Dit was bepalend voor de verdere uitbouw van het economische beleid.

1.2 Het Noorden in een planmatige orde: 1956-1979

Aan het einde van de jaren vijftig kwamen de afzonderlijke ontwikkelingsgebieden samen in het toponiem 'Noord-Nederland'. Noord-Nederland werd een 'landsdeel', waar het economische beleid speciale aandacht vroeg. Die aandacht kwam niet alleen met economische argumenten los. Erg belangrijk werd de planologie, een discipline die in de jaren vijftig nog in opbouw was. Vanuit de zorgen om een gebrek aan frisse lucht en ruimte om te wonen, te werken en te recreëren in vooral het Westen, bogen wetenschappelijk ingestelde beleidsmakers zich over de inrichting van Nederland. Daartoe werden eerst allerlei gegevens verzameld, met behulp van methoden uit sociale wetenschappen zoals de demografie, sociologie en economie. Deze gegevens lagen aan de basis van een ruimtelijk plan, waarmee alle 'functies' op elkaar werden afgesteld. De plannen waren vaak mooi vorm gegeven, met veel kleuren, pijlen en staafdiagrammen, om de gewenste ontwikkeling nader toe te lichten.

12 F. Perroux, 'Economic space: theory and application', *Quarterly journal of economics* 64 (1950) 89-104.

13 M. Andringa, Sosjaal-kulturele planning yn de Fryske Wâlden. It ûntwikkelingsgebiet Eastlik Fryslân fan 1952 oant 1960, *It Beaken* 70 afl. 3/4 (2008) 263-288.

Deze praktijk, vanaf 1929 als ‘planologie’ gekenschetst, was in de grote steden ontstaan.¹⁴ Maar de ambitieuze planologen wensten ook voor Nederland als geheel een ‘nationaal plan’ te maken. Tijdens de oorlogsjaren werd er per decreet een Rijksbureau voor het Nationale Plan opgericht. In de provincies werden Provinciale Planologische Diensten verplicht gesteld, die de puzzelstukjes voor het totale plan moesten aanleveren. Na de oorlog hielden deze planologische organisaties stand, hoewel de bestuurlijke elite maar matig naar de planologen luisterde. Er was zelfs sprake van argwaan, omdat het begrip ‘plan’ associaties opriep met het communisme en de Sovjet-Unie, waar een sterke staat met vijfjarenplannen de samenleving wilde sturen. Illustratief is de reactie op een rapport van het Rijksbureau uit 1945: ‘Geleide industrievestiging als instrument voor regionale welvaartspolitiek’.¹⁵ In het geschrift werden oude ideeën verwoord over een gelijkmatige verdeling van de bevolking over Nederland, onder andere door de industriële werkgelegenheid te spreiden. Ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken schoven het rapport snel terzijde.¹⁶

Langzaam maar zeker nam de invloed van het Rijksbureau voor het Nationale Plan echter toe. Dat was mede te danken aan het diplomatieke optreden van de nieuwe directeur Jasper Vink. In overleg met de ministers van Wederopbouw en Volkshuisvesting werden enkele nota’s uitgebracht over het ‘Westen des Lands’. Deze nota’s moesten een proces van bewustwording over de ruimtelijke scheefgroei van Nederland op gang brengen. Een rapportje uit 1956 spande de kroon.¹⁷ Met een alarmerende ondertoon werd in *Het westen... en overig Nederland* onder woorden gebracht, dat de Randstad overvol dreigde te raken. In andere delen van Nederland kampte men daarentegen met werkloosheid en vergrijzing. Ingrijpen was dringend nodig en daartoe zou de economische bedrijvigheid beter over Nederland moeten worden verspreid.

De boodschap deed zijn werk. Planologie werd in de publieke opinie en het parlement van het hoogste belang geacht. In deze staat van paraatheid nodigde het provinciale bestuur van Overijssel haar collega’s uit Gelderland, Fryslân, Groningen en Drenthe uit om *Het westen...*

-
- 14 A. Faludi en A. van der Valk, *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century* (Dordrecht, Boston en Londen 1994) 85.
 - 15 Frits Bakker Schut, *Geleide industrievestiging als instrument voor regionale welvaartspolitiek* (’s-Gravenhage 1945), aanwezig in Nationaal Archief, Centraal archief Ministerie van Economische Zaken, toeg. nr. 2.06.087, inv. nr. 882.
 - 16 Idem (diverse correspondentie).
 - 17 Rijksdienst voor het Nationale Plan en het Centraal Planbureau, *Het westen... en overig Nederland. Ontwikkeling van de gebieden buiten het westen des lands* (’s-Gravenhage 1956).

en overig Nederland te bespreken. Hierop troffen de provinciale besturen elkaar in maart 1957 op het provinciehuis te Zwolle. Er werd voorgesteld om een commissie in te stellen, die de ruimtelijke problemen van het 'overige Nederland' onder de loep zou nemen. Maar de drie noordelijke provincies waren tegen.¹⁸ Toch werd een reactie van belang geacht. Het was Vink, de Rijksbureau-directeur die als gast was aangeschoven, die aandrang op een bundeling van reacties. Groningen, Drenthe en Fryslân zouden als een 'noordelijk landsdeel' hun visie kunnen verwoorden; Overijssel en Gelderland zouden als een 'oostelijk landsdeel' samen kunnen optrekken. Per landsdeel zou dan een nota geschreven kunnen worden, die richting gaf aan de algemene ontwikkeling in het landsdeel, met bijzondere aandacht voor de oplossing van de Randstedelijke 'congestie'. Deze suggestie werd door de aanwezigen overgenomen.

Zo troffen de drie noordelijke besturen elkaar twee maanden later, om afspraken te maken over de noordelijke reactie. Besloten werd om de Economisch Technologische Instituten en de Provinciale Planologische Diensten het materiaal aan te laten leveren, hetgeen gebundeld zou worden in een brochure.¹⁹ De belangrijkste boodschap van het geschrift was voor de Commissarissen der Koningin en de Gedeputeerden echter duidelijk. De aandacht voor het Randstedelijke ruimtegebrek was een goede kans om het streven naar economische ontwikkeling op af te stemmen. Het economische beleid gericht op de ontwikkelingsgebieden kon nu goed in de schijnwerpers gezet worden. Zo verscheen in 1958 *Het Noorden in Nederland*. Hierin werd gesteld dat bij ongewijzigd beleid, de werkloosheid zou oplopen tot 14% in het jaar 1966. Daarom moest de industrialisatie bevorderd worden. Een planmatig beleid gericht op een 'doelmatig stelsel' van woon- en arbeidskernen moest de voorwaarden scheppen voor de economische ontwikkeling van de drie provincies, een ontwikkeling die de Randstad zou helpen om van haar congestie af te komen. Deze strategie werd verankerd in een nota van het Ministerie van Economische Zaken, *Industriespreidingsbeleid 1959-1963*, die in het voorjaar van 1958 door de regering werd besproken – en waar de term 'Noorden des Lands' nu ook een prominente plaats in had gekregen. Noord-Nederland werd nu als één 'probleemgebied' gekenmerkt, wat het gevoel van urgentie weerspiegelde. In volgende nationale en regionale nota's werden de begrippen 'Noorden des Lands', 'Noord-Nederland' en 'Het Noorden'

18 M. Molema, 'De hoogtijdagen van de regionale industrialisatiepolitiek', in: M. Duijvendak et. al. ed., *Historisch Jaarboek Groningen 2008* 60-77, aldaar 69.

19 Bestuurscommissie Noorden des Lands, *Het Noorden in Nederland* (Zonder plaats 1958).

verankerend.²⁰ De relatie van het Rijk tot de noordelijke provincies kreeg daarbij iets van een één-tweetje. Wanneer het Rijk een nota had uitgebracht, volgde spoedig een antwoord van de noordelijke provincies, die hun samenwerking inmiddels in de 'Bestuurscommissie Noorden des Lands' hadden versterkt. De regionale nota's waren vaak een regionale vertaling van de nationale nota's. Als in de *Tweede Nota op de Ruimtelijke Ordening* berekend werd dat in het jaar 2000 drie miljoen inwoners in Noord-Nederland zouden kunnen wonen, werd dit aantal door noordelijke provincies overgenomen en verder verdeeld over Fryslân, Groningen en Drenthe.

Waren de Noordelijke politici bedwelmd door de planningsuforie die uit de nota's opsteeg? Gingen zij kritiekloos mee in de gedachte van de 'maakbaarheid van de samenleving?' Inderdaad was er enthousiasme over de statistische benadering, de kleurrijke tekeningen en het bombastische taalgebruik rondom de 'harmonieuze ontwikkeling'. Ruimtelijke ordening was een ideaal instrument om de moderniseringsgedachte in woord en geschrift te verspreiden. Doorslaggevend was echter een politieke machtsstrijd. De ontwikkelingsnota's werden door regionale politici gebruikt om in de aandacht van de landspolitiek te komen. Enkele woorden van de Groningse gedeputeerde Harm Roelfsema (1909-2003) zijn veelzeggend. In 1959 stelde hij de retorische vraag: 'Waarom voeren wij hier zo sterk een pleidooi voor een vormvaste visie, voor de aanvaarding van een leidende idee in de ontwikkelingsgang van het Noorden?' Om direct daarop zelf te antwoorden met: 'Allereerst, omdat slechts dan kan worden opgetornd tegen de tegenstand, die de ontwikkelingsplannen voor het Noorden in het Westen ontmoeten'.²¹ Planologische argumenten werden daarom aangegrepen om de eigen ideeën over provinciale ontplooiing te verwezenlijken. Het provinciale belang van (industriële) ontwikkeling vloeyde nu samen met de landelijke zorg om de ruimtelijke samenhang.

Hoewel er mooie plannen op papier kwamen, werd de achterstand ten opzichte van het nationale gemiddelde niet ingehaald. Dat lag ook aan het veranderende economische klimaat. De gouden jaren van economische

-
- 20 Bijvoorbeeld in de *Tweede Nota op de Ruimtelijke Ordening* (1966) van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening of de BCN-rapporten *De toekomst van het Noorden des Lands. Een ontwikkelingsplan voor de periode 1960-1980* (1960) en *Het Noorden op weg naar het jaar 2000* (1967).
- 21 H. Roelfsema, 'Bestuurlijke activiteiten en problemen in het Noorden', *Economische Statistische Berichten* 44 afl. 2208/2209 (1959) 897-902, aldaar 901.

groei waren begin jaren zeventig voorbij.²² In 1972 greep de regering naar een krachtmiddel door in de nota *Noorden des Lands* de spreiding van Rijksdiensten en een Integraal Structuurplan aan te kondigen. De spreiding van Rijksdiensten heeft in de loop van de jaren zeventig en tachtig inderdaad gestalte gekregen, maar zorgde voor een hoop onrust. Onder andere de werknemers van de PTT, voornamelijk woonachtig in Den Haag, verzetten zich hevig tegen wat zij noemden een 'deportatie'. In 1974 werd ook de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij opgericht, die met overheidskapitaal zelf moest helpen bedrijven 'van de grond te tillen'. Deze maatregelen moeten naast de teleurgestelde verwachtingen ook bezien worden tegen de achtergrond van de moeilijke tijden waarin de industriële sector zich bevond. Oude industrieën zoals de strokarton-, zuivel- en aardappelzetmeelindustrie, hadden het moeilijk. De textielsector verdween vanaf het einde van de jaren zestig in snel tempo naar landen waar de arbeidslonen stukken lager lagen. Ook de situatie op de scheepswerven van Fryslân en Groningen beloofde niet veel goeds en bedreigden de inkomsten van honderden werknemers.

Het Integrale Structuurplan was afgekondigd in het streven om de ontwikkelingen in het Noorden grondig te bestuderen. 'Integrale ontwikkeling' was een term die aan het begin van de jaren zeventig in zwang was geraakt. Volgens academische planningsmethoden probeerde men alle economische, culturele en ruimtelijke ontwikkelingen grondig te analyseren. Wetenschappers werden nauw betrokken en in onderlinge samenwerking tussen het Rijk en de provincies verschenen vele deelstudies. Deze planmatige aanpak had naast een fikse vertraging nog een effect: de term 'Noorden des Lands' zou verder wortel schieten in het vocabulaire van politici en burgers die zich met de economische ontwikkeling van de drie provincies bezig hielden.

Aan het einde van de jaren zeventig was het enthousiasme over de integrale aanpak geluwd. Weliswaar was een omvangrijk investeringspakket met de regering afgesproken, maar de wetenschappelijke pretenties waren verdwenen.²³ Het denkbeeld van de planmatige orde had haar invloed op de regionale ontwikkelingspolitiek verloren. De mooie toekomstschetsen uit de regionale en nationale nota's bleken niet onschuldig. Door het veranderende economische tij stond de beleidstaal uit deze geschriften in schril contrast met de feitelijke ontwikkelingen. Tegen-

22 J.L. van Zanden, *Een klein land in de twintigste eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995* (Utrecht 1995) 212-241.

23 Paul Drewe, 'Integrated regional planning: as applied to the Northern Netherlands', in: Henk Folmer en Jan Oosterhaven ed., *Spatial inequalities and regional development* (Boston, Den Haag en Londen 1977) 219-254.

vallende resultaten in het noordoosten van Groningen maakte het verschil tussen droom en werkelijkheid pijnlijk duidelijk.²⁴ De Eemshaven, die eind jaren zestig was aangelegd, bleef leeg. In Delfzijl verloederden nieuw aangelegde wijken, omdat de verwachte bevolkingsgroei uitbleef. Door deze teleurstellende gebeurtenissen is er altijd een zweem van dramatiek om het regionale industrialisatiebeleid blijven hangen. Deze atmosfeer straalde ook af op het begrip Noord-Nederland. Aan het begrip ging het beeld van een probleemgebied kleven, een gebied waar hardnekkige problemen onuitroeibaar en het levenspeil nog steeds ‘achtergesteld’ ten opzichte van nationale gemiddelden zou zijn. Daarbij worden twee dingen vergeten. Ten eerste heeft het regionale industrialisatiebeleid wel degelijk gewerkt.²⁵ Plaatsen als Drachten, Heerenveen, Veendam, Delfzijl, Emmen en Hoogeveen hebben een belangrijke impuls gekregen door de vestiging van fabrieken en infrastructurele investeringen. Ten tweede konden de toenmalige (politiek) verantwoordelijken niet voorspellen dat de maatschappelijke factoren het regionale industrialisatiebeleid zouden ondergraven. De groei van de industriële werkgelegenheid en de bevolking daalde in vergelijking met de jaren vijftig en zestig scherp. De noodzaak tot bevolkingsspreiding en de mogelijkheden voor industriële ontwikkeling namen hierdoor af. Politici en andere betrokkenen van toen kan hoogstens verweten worden dat zij te traag reageerden. Pas toen de economische structuurverandering overduidelijk optrad, is geprobeerd om de ontwikkelingsstrategieën te vernieuwen. De politici en beleidsmakers zijn hier – ten dele – in geslaagd.

1.3 Noord-Nederland als raamwerk voor kansenbeleid: 1979-heden

Twee motieven voor regionaal-economisch beleid waren vanaf het begin leidend. Het beleid moest ten eerste zorgen voor geografische gelijkheid (*equity*). Ten tweede diende het beleid bij te dragen aan de nationale economische prestaties (*efficiency*). In de naoorlogse decennia stond het streven naar *equity* voorop. Maar vanaf het einde van de jaren zeventig begon een sluipende motiefwisseling naar *efficiency* als belangrijkste doelstelling voor het beleid. Deze verandering moet gesitueerd worden in een verandering van het politieke klimaat, dat onder druk van de economische recessie een ruk naar rechts maakte en meer afstand nam van planmatige overheidsinterventie.²⁶ Het economische beleid werd op

24 M.G.J. Duijvendak et. al. ed., *Geschiedenis van Groningen III: Nieuwste tijd-heden* (Zwolle 2009) 337-340 en 379-384.

25 A. de Jong, ‘Het regionaal beleid: de maakbaarheid van het Noorden?’, in: *NEHA-jaarboek voor economische, bedrijfs- en techniekgeschiedenis* 63 (2000) 273-304.

26 A. Knoester, *Economische politiek in Nederland* (Leiden en Antwerpen 1989) 133-169.

voorspraak van liberale politici steeds meer bepaald door hooggeplaatsten uit het bedrijfsleven. Illustratief is de 'Adviescommissie inzake het industriebeleid' die in 1980 werd geïnstalleerd door de VVD-minister van Economische Zaken, Gijs van Aardenne. Commissievoorzitter Gerrit Wagner, president-commissaris van Koninklijke Olie, presenteerde een jaar later een rapport waarin geadviseerd werd om het beleid te richten op specifieke sectoren. Het beleid moest datgene versterken, waar de Nederlandse economie al sterk in was.²⁷ Dit nationale advies werd gekopieerd en vertaald naar Noord-Nederland door de zogenaamde 'Adviescommissie voor de Noordelijke Marktsector'.²⁸ Zo werd halverwege de jaren 1980 een weg ingeslagen waarin de regionaal-economische politiek zich toelegde op 'kansrijke sectoren' van de Noord-Nederlandse economie. Vanaf 1986 vloeiden daadwerkelijk subsidies naar economische activiteiten waaraan veel potentieel werd toegekend.²⁹

Voortschrijdende decentralisering bracht samen met het nieuwe denken over regionale ontwikkeling een reorganisatie van het beleid tot stand. Op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regeling werd in 1992 het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) opgericht. Binnen het SNN werd een vijftal soorten van activiteiten aangewezen, die de sterkte kanten van de Noord-Nederlandse economie representeerden: Agro-business, Havengebonden industrie, Toerisme en Recreatie, Stedelijke complexen en Midden- en Kleinbedrijf. Clustercommissies werden gevuld met provinciale bestuurders en representatieve personen uit het bedrijfsleven. Dezen werden verantwoordelijk voor de verdeling van de financiële middelen over kansrijke projecten uit de 'marktsector'.

Deze trend zette zich verder voort. Heel Nederland, dus niet alleen de kwetsbare gebieden, werd in 2004 bedekt met 'hot-spots' waar zich kansrijke economische ontwikkelingen voordoen.³⁰ De nationale aandacht voor de regionale economie van Noord-Nederland beperkte zich tot de kansen. Die kansen werden onder andere gezocht in de sectoren rondom

27 Adviescommissie inzake het industriebeleid (Commissie-Wagner), *Een nieuw industrieel elan* (Zonder plaats 1981).

28 Adviescommissie voor de noordelijke marktsector (Commissie-Goudwaard), *Het Noorden aan zet* (Zonder plaats 1984).

29 Drents Archief, Archief van de Bestuurscommissie Noorden des Lands, inv. nr. 241 (persbericht, 18 december 1986).

30 Ministerie van Economische Zaken, *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte economische perspectieven* ('s-Gravenhage 2004).

water, energie en sensortechnologie. Deze speerpunten hebben gedeel-
telijk een plek gevonden in het nationale topsectorenbeleid, de jongste loot
aan de stam van de Nederlandse economische politiek.³¹

Het nieuwe vertoog rondom 'kansen' en 'sterkten' heeft een aanzienlijke
meerwaarde. Denken in de eigen mogelijkheden voor economische ont-
wikkeling heeft het economische beleid uit de sfeer van negativisme ge-
haald. In de jaren zeventig was er een stigma aan Noord-Nederland gaan
klevan: het gebied werd door 'achterstelling' en 'zwakte' gekenmerkt. In
het nieuwe vocabulaire is meer plaats voor een positieve houding, die
de economie van Noord-Nederland wil activeren door zo goed mogelijk
gebruik te maken van de eigen mogelijkheden. Toch heeft het nieuwe
denken over regionale ontwikkeling ook een keerzijde. Gebieden wor-
den door politici, beleidsmakers en wetenschappers namelijk niet meer
'zwak' genoemd, omdat dit niet strookt met het dominante denken in
termen van kansen. Delen van Noord-Nederland met hogere werkloos-
heid en structurele afname in het aantal banen schitteren in het vervolg
door afwezigheid: beleidsnota's die Haagse of Noordelijke burelen ver-
laten, besteden nagenoeg geen aandacht aan hardnekkige, sociaal-econ-
omische problematiek. Wie de kwetsbaarheid van sommige streken wil
benadrukken, wordt al snel in de Calimero-hoek geplaatst: in plaats van
te zeuren, kan men beter aan de slag gaan met de eigen potenties.

Dit laatste is, tegen de achtergrond van de negatieve stigma's uit de ja-
ren zeventig, misschien begrijpelijk. Het kansen-vertoog werd een re-
torische strategie om zich te distantiëren van de pessimistische beeld-
vorming. Nu de tijd verder voortschrijdt, worden echter ook vervelende
bijwerkingen van deze strategie zichtbaar. In het nieuwe denken dreigen
objectiveerbare problemen versluierd te raken achter het gordijn van
een pretentieuze beleidsdiscours dat de werkelijke dilemma's verhuult.³²
Er zijn nu eenmaal gebieden die kwetsbaar waren, zijn en nog wel een
tijdje zullen blijven. Die kwetsbaarheid is meetbaar, naar de stand van de
werkloosheid en de vergrijzing van de bevolking. Maar ook met kwali-
tatieve analyses kunnen knelpunten worden aangewezen. De ontwikke-
ling van een gebied wordt dan in verband gebracht met 'territoriaal kapi-
taal'. Hieronder wordt een mix van harde factoren (zoals infrastructuur)

31 Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Weten-
schappen, 'Bedrijvenbeleid in uitvoering', in: *Gedrukte Stukken Tweede Kamer*, verga-
derjaar 2011-2012, 23637, nr. 31.

32 John Lovering, 'Theory led by policy: the inadequacies of the "New Regionalism" (Il-
lustrated from the case of Wales)', *International journal of urban and regional research* 23
(1999) 379-395.

en zachte factoren (sociale netwerken, ondernemerschap) verstaan.³³ De mate van territoriaal kapitaal kan per gebied aanzienlijk verschillen.

2. De diaspora van 'Noord-Nederland'

In het kielzog van de politici en beleidsmakers werd het begrip 'Noord-Nederland' geïntroduceerd in het alledaagse spraakgebruik. Verschillende organisaties en instituties hebben een bijdrage geleverd aan de verstrooiing van het begrip, waaronder wetenschappers, werkgevers- en werknemersverbanden en journalisten.

2.1 Wetenschap

De wetenschap is één van de eerste domeinen buiten de wereld van beleid en bestuur waar het begrip Noord-Nederland werd opgepakt. De Rijksuniversiteit Groningen (RuG) heeft daarbij weliswaar niet de enige, maar wel de meest belangrijke rol vervuld. Aan het einde van de jaren vijftig waren wetenschappers van de RuG betrokken bij diverse ontwikkelingsplannen. Hoogleraren als de geograaf Hendrik Keuning (1904-1985) en de econoom Simon Korteweg (1902-1997) namen zitting in industrieschappen, die de taak hadden om de industrialisering in de jaren vijftig te begeleiden. Eind jaren veertig was er voor het eerst een industrieschap opgericht in Zuidoost-Friesland.³⁴ Aan de Faculteit der Economische Wetenschappen zou de interesse voor het onderwerp verder overgedragen worden op de jongere generatie. Regionale economie als zodanig viel buiten het gangbare curriculum. De jonge medewerker Jan Postma (1942) was de eerste die deze lacune opvulde. Als jong raadslid voor de PvdA had hij in 1966 een betoog in de gemeenteraad van Groningen afgestoken, dat later ook gepubliceerd zou worden.³⁵ Bovendien onderhield hij als stagebegeleider contacten met de Kamers van Koophandel en leverde hij regelmatig studenten voor het bestuderen van noordelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Postma was daarmee de eerste die zich expliciet bezig hield met economische ontwikkeling van het Noorden, en daarbij academische analyse combineerde met maatschappelijk engagement. Deze mix vinden we ook terug bij andere economen,

-
- 33 R. Camagni, 'Territorial capital and regional development', in: R. Capello en P. Nijkamp ed., *Handbook of regional growth and development theories* (Cheltenham en Northampton 2009) 118-132.
 - 34 J.W. Zaaijer, 'De taak van een industrieschap', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 48 afl. 12 (1957) 277-284.
 - 35 J.K.T. Postma, 'De economische situatie in het noorden des lands', *Economische-Statistische Berichten* van 11 januari 1967, 47-48.

zoals Jan Oosterhaven (1945) en Jouke van Dijk (1956). Sinds de jaren zeventig publiceren zij regelmatig over het Noorden.³⁶

Binnen de organisatie van de economische faculteit was ook altijd plaats ingeruimd voor aardrijkskundigen en geografen. Dit resulteerde eind jaren tachtig in de oprichting van de nieuwe faculteit der ‘Ruimtelijke Wetenschappen’. Het was de hoogleraar geografie Robert Tamsma (1922-2005) die zich met boeken en artikelen mengde in het debat over regionaal beleid en de ontwikkeling van Noord-Nederland.³⁷ Samen met de economen hebben de geografen er zodoende voor gezorgd dat velen kennis hebben genomen van het begrip Noord-Nederland en de thematiek van regionale ontwikkeling die daaraan vasthangt. Tegelijkertijd brachten de academici studenten in aanraking met het onderwerp. In colleges en werkstukken zijn vele jonge economen en geografen met het economische beleid of aanverwante onderwerpen bezig geweest. Deze leerervaringen namen zij later mee in hun beroepspraktijk. Een voorbeeld is Bas Doets, directeur-consultant van E&E Advies. Onlangs concludeerde Doets dat de noordelijke economie zich niet slecht heeft ontwikkeld: ‘Noord-Nederland is in vele opzichten een normale regio en niet een “achtergestelde” of “perifere” regio’, aldus de RuG-alumnus.³⁸

Tenslotte zouden ook de historici aan de Faculteit der Letteren het begrip Noord-Nederland een plaats in studies en publicaties geven. Een afscheidsbundel voor de regionaal historicus Marten Buist (1925) uit 1991 was getiteld *Nederland en het Noorden*.³⁹ Het valt op dat het begrip ‘Noord-Nederland’ niet geproblematiseerd wordt. Zo stelt de inleiding dat het Noorden ‘keer op keer’ over een ‘eigen zelfbewustzijn’ lijkt te beschikken. Wat dat zelfbewustzijn dan precies inhoudt, wordt niet vermeld. Een volgende afscheidsbundel, ditmaal voor de regionaal historicus Pieter Boekholt (1938), bedient zich van een kritische benadering.⁴⁰ In *Regionaal besef in het Noorden* wordt wel degelijk de vraag opgeworpen, wat

-
- 36 Een voorbeeld uit velen: J. Oosterhaven en J. van Dijk, ‘Het regionaal economisch beleid: een nachtkaars voor Noord-Nederland?’ *Beleid & Maatschappij* 7 (1992) 184-196. Onder auspiciën van onder andere Jouke van Dijk is meerdere malen de *Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning* gepubliceerd.
- 37 Een voorbeeld uit velen is R. Tamsma, *Het Noorden des Lands: drieenheid, drievuldigheid, driestemmigheid: een geografische structuurschets* (Groningen 1984). Aan publicaties over Noord-Nederland, ontsproten aan de geografen van de RuG, is recentelijk toegevoegd: G. Ashwort, P. Groote en P. Pellenbarg ed., *A compact geography of the northern Netherlands* (Assen 2007).
- 38 Bas Doets, ‘Noorden staat er niet zo gek voor’, *Leeuwarder Courant*, 27 december 2014.
- 39 K. van Berkel, H. Boels en W.R.H. Koops eds., *Nederland en het Noorden* (Assen en Maastricht 1991).
- 40 M.G.J. Duijvendak, *Regionaal besef in het Noorden* (Assen 2003).

Nederland 'boven Zwolle' tot het Noorden maakt. Maar intensief wordt die vraag niet behandeld.

Onder wetenschappers is het begrip Noord-Nederland dus veelvuldig gebruikt, vaak zonder een uitgebreide reflectie op *waarom* het begrip eigenlijk gehanteerd werd. Toen het begrip aan het eind van de jaren vijftig op de politieke agenda kwam, maakte de term vrijwel direct een transfer naar de academische wereld. Geëngageerde wetenschappers uit verschillende disciplines stemden hun onderzoeken af op de drie noordelijke provincies, gezamenlijk Noord-Nederland. Cijferreeksen van afzonderlijke delen binnen Noord-Nederland werden bewerkt, zodat er uitspraken gedaan konden worden over de economische groei of werkloosheid van heel Noord-Nederland. Ook kwantitatieve analyses, vaak geïllustreerd met cartografisch materiaal, verstevigden het denkbeeld dat Noord-Nederland inderdaad een landsdeel is waarin veel dingen met elkaar samenhangen.

2.2 Werkgevers- en werknemersverenigingen

Verenigingen en groeperingen uit de economische sfeer hebben ook meegebouwd aan de constructie van Noord-Nederland. Een vroeg voorbeeld komt van de Commerciële Club, een ondernemersnetwerk uit de stad Groningen. Rond 1960 organiseerde deze club een lezing over de 'moeilijkheden en mogelijkheden van Noord-Nederland'.⁴¹ Dit was één van de eerste activiteiten van de werkgevers- en werknemersorganisaties rond het begrip Noord-Nederland. Zij zouden zich later intensiever storten op de door de politiek aangezwengelde discussie over regionale ontwikkeling.

Aanvankelijk heerste echter lichte afzijdigheid. Dit bleek wel uit de afwachtende houding van de vakbonden. In 1963 publiceerden het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) en de Katholieke Arbeidersbeweging (KAB) een gezamenlijk actieprogramma.⁴² Het een-na-laatste actiepunt was gewijd aan het 'regionaal ontwikkelingsbeleid'. Het nationale beleid werd ondersteund, maar er was nog geen sprake van speciale aandacht voor het Noorden. Het Christelijke Nationaal Vakverbond zou in 1966 wel kleur bekennen. In een brochure pleitte zij voor een doelgerichte investeringspolitiek voor Noord-Nederland.⁴³

41 Commerciële Club Groningen, *Noord Nederland. Moeilijkheden en mogelijkheden* (zonder plaats, ca. 1960).

42 N.V.V. en K.A.B., *Gezamenlijk actieprogramma* (Amsterdam en Utrecht 1963) 43-44.

43 C.N.V., *Welvaart voor het Noorden* (Utrecht 1966).

Vanaf het begin van de jaren zeventig zou het NVV zich wel met het volle gewicht gaan bezighouden met Noord-Nederland. Directe aanleiding waren de stakingen die buiten de reguliere vakbonden om werden geleid door de charismatische communist Fré Meis (1921-1992). De werkonderbrekingen braken in 1969 uit onder arbeiders in de strokarton-industrie.⁴⁴ Het epicentrum van de stakingen was Oude Pekela, maar ook in andere fabrieken van Oost-Groningen werd het werk neergelegd. Voor de Communistische Partij Nederland (CPN) waren de stakingen een groot succes. In de jaren volgend op de stakingen, die veel publiciteit kregen, haalde de CPN zetelwinst in gemeenteraden, Provinciale Staten en de Tweede Kamer.

Gevestigde autoriteiten werden uitgedaagd door deze plotselinge populariteit van een binnenlandse partij die sympathiseerde met de Sovjet-Unie, de vijandige grootmacht achter het IJzeren Gordijn die nog altijd de dreiging van oorlog opriep. De regering verhoogde haar aandacht voor Noord-Nederland in het algemeen en Oost-Groningen in het bijzonder. Ook het NVV kwam in actie. Het wetenschappelijk instituut van de organisatie kreeg opdracht om onderzoek te doen naar de problemen in Noord-Nederland. Hieruit vloeide een 'Plan voor het Noorden' voort. Het manifest begon met de stelling dat het 'noodzakelijk [is] dat op zeer korte termijn een beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd dat gericht is op een snellere sociale en economische ontwikkeling van het Noorden'.⁴⁵ Het NVV-district Groningen-Drenthe werd omgevormd naar een NVV-district Noord. Er werd geïnvesteerd in vakbondskader, waarin getrainde bestuurders de organisatie kwamen versterken. Deze droegen bij aan een golf van demonstraties en bedrijfsbezettingen, waarvan de frequentie en intensiteit pas aan het begin van de jaren tachtig wegebde. In de jaren zeventig was de vakbond echter een belangrijke actor in het debat over regionale ontwikkeling.⁴⁶ Het NVV Noord organiseerde in 1971 een grote demonstratie in de binnenstad van Groningen, die diepe sporen naliet in de collectieve herinneringen van velen die zich bezighielden met regionale ontwikkeling. Tussen duizenden deelnemers reden karren met spreuken als: 'Help het Noorden er weer bovenop!'

44 L. Siepe en G. Voerman, *Fré Meis. Handelsreiziger in revoluties* (Zutphen 2002) 47-61.

45 Wetenschappelijk Instituut van het N.V.V., *Hoge noorden, lage lonen* (Utrecht 1970) 21.

46 Teun Jan Zanen, *Actie, actie, actie. De vakbeweging en de regio Noord-Nederland, 1960-1990* (Groningen 2009) 105-125.



2.3 Journalistiek

De journalistiek heeft op drie manieren bijgedragen aan de verspreiding van het begrip Noord-Nederland. Ten eerste zijn er kranten en tijdschriften opgericht, die zich expliciet op Noord-Nederland richten. Het *Dagblad van het Noorden* is misschien wel het meest sprekende voorbeeld. Desalniettemin richt dit regionale dagblad zich vooral op Groningen en Drenthe en wordt Friesland bewust aan de *Leeuwarder Courant* en het *Friesch Dagblad* gelaten. De Friese kranten hebben minder op met 'Noord-Nederland', hoewel het begrip in het kielzog van berichtgeving over regionaal economisch ontwikkelingsbeleid toch vaak genoemd wordt. Speciale tijdschriften vonden wel een verspreiding in alle noordelijke provincies, zoals *Kijk op het Noorden*. In dit 'maandelijks signalement van het economische, culturele, maatschappelijke en recreatieve leven in Noord-Nederland', dat in 1969 voor het eerst verscheen, zou vooral vanuit een economische perspectief over het Noorden worden bericht. In 1977 ontstond *Noorderbreedte*, opgericht door een aantal verenigingen en stichtingen uit de milieubeweging. Het tijdschrift met 'informatie over natuur, milieu en landschap van Fryslân, Groningen en Drenthe' kreeg later een thematische verbreding. Ook vraagstukken over ruimtelijke ordening en (economische) ontwikkeling van Noord-Nederland krijgen tegenwoordig aandacht.

Ten tweede heeft de journalistiek verslag gedaan van de regionale economische politiek die rondom Noord-Nederland ontstond.⁴⁷ Veel krantenredacties hebben speciale correspondenten voor het landsdeel Noord-Nederland aangesteld. Dit heeft ertoe bijgedragen, dat deze correspondenten ook artikelen wijden aan de drie noordelijke provincies samen, omdat dat immers hun werkgebied is. Daarnaast hebben veel journalisten zich georiënteerd op de rapporten en activiteiten van andere instellingen. Als die instellingen zich richten op Noord-Nederland, krijgt het toponiem vaak een plek in rapporten en persberichten. Werknemers van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) van Noord-Nederland kunnen bijvoorbeeld becijferen dat de werkloosheid daalt, waar de kranten(koppen) vervolgens aandacht aan besteden: 'Noorden begint aan inhaalslag'. Of politici laten zich uit over de positieve economische ontwikkelingen van Noord-Nederland: 'Noorden kan bieden wat de nationale economie nodig heeft'.⁴⁸ Doordat deze berichten door de

47 De auteur dankt de omroep VPRO, voor het inzien van documentatiemappen waarin krantenknipsels van landelijke dagbladen vanaf circa 1970 worden bijgehouden.

48 Krantenkoppen en citaten zijn afkomstig uit *Trouw* van 18 april 2008 respectievelijk *Het Financieel Dagblad* van 30 augustus 2004.



journalistiek worden doorgegeven, keert het begrip 'Noord-Nederland' regelmatig in de kranten terug. Daarmee wordt weliswaar de objectiviteit gewaarborgd, maar de journalistiek werkt op deze manier wel als een versterker van de instituties die zich op Noord-Nederland richten. Ten derde heeft het journalistieke genre van de reportage als doorgeefluik van Noord-Nederland gefunctioneerd. In reportages staat het de journalist vrij om zijn eigen waarneming centraal te stellen. De berichtgeving wordt vaak verhalend opgezet, als een soort ooggetuigenverslag waarbij ruimte is voor persoonlijk observaties en subjectieve gevoelens. Noord-Nederland heeft zich goed geleend voor dergelijke sfeerverhalen. Journalisten zijn altijd op zoek naar onderwerpen en laten zich daarbij leiden door datgene wat actueel is. Omdat de economische ontwikkeling, gezien de politieke aandacht die er voor was, regelmatig in het nieuws was, werd de nieuwsgierigheid voor dit 'landsdeel' gewekt. Noord-Nederland is voor veel journalisten van de publieke omroep en dag- of weekbladen echter onbekend terrein. In de ontdekking van dat onbekende terrein oriënteert men zich vaak op beelden die al in de omloop zijn. Die beelden liggen echter, juist door de onbekendheid met het gebied zelf, niet voor het oprapen. Projecties van de 'economische achterstand' en het 'Calimero-gevoel' zijn daarom leidend geweest in veel reportages over Noord-Nederland. Citaten uit de reportages zijn veelzeggend: 'Zielige regio's: Noord-Nederland loopt leeg'; 'Grootse plannen werden er gemaakt om het Noorden op te stuwen in de vaart der volkeren, maar de werkloosheid ligt er nu 5% boven het gemiddelde' en 'Rijksambtenaren voelen overplaatsing naar Noorden als verbanning'.⁴⁹ Het probleem van deze reportages is dat het slechte journalistiek is. Goede journalistiek roept niet alleen beelden op, maar geeft ook een oordeel over de zin en onzin van deze projecties. In veel journalistiek werk ontbreekt echter een kritische reflectie op de beeldvorming rondom Noord-Nederland. Vaak werd bericht over mediagenieke onderwerpen, zoals Fré Meis en zijn stakingen, de spreiding van de Rijksdiensten, de commotie rondom het afblazen van de Zuiderzeelijn en recentelijk de gasbevingen in Groningen. Er worden dan citaten van teleurgestelde burgers, politici, professoren en ondernemers opgetekend. Daarmee bouwt men vervolgens het sfeerverhaal, waar het etiket Noord-Nederland op wordt geplakt. Maar de gevoelens en emoties van de geraadpleegde personen vertegenwoordigen geenszins de algemeen gedeelde opinie in Noord-Nederland. De problematiek in de drie provincies is veel complexer dan

49 De citaten zijn afkomstig uit *Vrij Nederland* van 18 augustus 1995 respectievelijk *De Haagse Post* van 15 mei 1983 en *Het Parool* van 1 juli 1976.



in de eenzijdige verhalen, waarin economische teloorgang en tegenstellingen met de Randstad centraal staan, wordt aangegeven.

3. Variatie in politiek én wetenschap

Op basis van het voorgaande kunnen we – met verhelderende versimpeling – twee dominerende betekenissen van Noord-Nederland onderscheiden. Die betekenissen zijn geconstrueerd en gereproduceerd door verschillende maatschappelijke groepen, die in verschillende omstandigheden opereerden. De eerste betekenis bevat een negatieve tendens: Noord-Nederland wordt gezien als ‘achterstandsgebied’, met een bovengemiddelde werkloosheid, lagere lonen en hogere armoede. Er kleeft een hardnekkig vooroordeel aan het ‘landsdeel’; ondanks alle politieke energie en aandacht wil de ontwikkeling hier – in deze eerste betekenis – maar niet van de grond komen. Noorderlingen zelf zouden dit verklaren door een zekere ‘achterstelling’, waarin sommige inwoners van Noord-Nederland inderdaad geloven. Er zijn mensen die dit maar gezeur vinden en die wijzen op de verantwoordelijkheid van de noorderlingen om zelf initiatief te nemen in plaats van te klagen.

De negatieve connotaties die het begrip in deze eerste betekenis oproept, is het onbedoelde gevolg van de naoorlogse interventies van bestuurders, politici en beleidsmakers uit zowel het nationale regeringscentrum als de provincies zelf. In het kielzog van het regionale industrialisatiebeleid ontstond een veelomvattende ontwikkelingsvisie voor geheel Noord-Nederland. Het vocabulaire dat in de naoorlogse decennia rondom de ontwikkeling van het Noorden ontstond, schiep hoge verwachtingen die in het licht van de economische recessie teleurgesteld werden. In de jaren zeventig sloeg de teleurstelling van regionale bestuurders, vakbonden en geëngageerde wetenschappers om in verbittering. Zij lieten zich in veroordelende termen uit over het regeringsbeleid. De negatieve beeldvorming werd versterkt door de journalistiek, die de zweem van regionale desillusie relatief veel aandacht gaf. In de jaren zeventig tot aan het begin van de jaren tachtig was deze betekenis van Noord-Nederland dominant. Later verdwenen de negatieve connotaties naar de achtergrond. Maar op gezette tijden steken de emoties rondom vermeende achterstelling weer de kop op, zoals de felle reacties op het afblazen van de Zuiderzeelijn in 2007 illustreren.⁵⁰

50 De afschaffing van het Zuiderzeelijn-plan werd door H. Haerkens, secretaris van werkgeversorganisatie VNO-NCW Noord, bijvoorbeeld ‘shockerend, respectloos en onthutsend’ genoemd, zie: *Dagblad van het Noorden* van 17 november 2007. Ook in de storm rondom de gasbevingen, die nog lang niet uitgewoed is, duikt regelmatig de metafoer van het ‘wingewest’ weer op.



De tweede betekenis is voor een aanzienlijk deel een reactie op de negatieve invulling van Noord-Nederland. In de nadagen van de recessie, halverwege de jaren tachtig, drongen vernieuwde theoretische concepties over economische ontwikkeling door in het regionale beleid. Fabrieken als de motoren van regionale ontwikkeling bleek een verouderd denkbeeld; daarvoor in de plaats kwamen ideeën over innovatie en het benutten van de eigen, sterke punten. Er ontstond een vertoog rondom de ‘kansen’, ‘sterkten’ en ‘regionale kracht’. Hiermee konden bestuurders en beleidsmakers zich afzetten tegen het beeld van Noord-Nederland als het zeurende jongetje van de klas. Gesteund door een oplevende economie werden de nieuwe denkbeelden verankerd in de beleidsprogramma's.

Het probleem met zowel de negatieve betekenis als positieve betekenis van Noord-Nederland is dat zij de veelzijdigheid van Noord-Nederland niet respecteert. Op basis van bepaalde ideeën, (voor)oordelen en denkbeelden wordt een bepaald soort Noord-Nederland geconstrueerd. De ‘negativisten’ scheppen Noord-Nederland als een gebied van hoge werkloosheid waaraan de regering onvoldoende aandacht schenkt. De ‘positivisten’ denken in economische potenties die (h)erkent en verder uitgebouwd moeten worden. Zowel de ‘negativisten’ als de ‘positivisten’ besteden hierdoor onvoldoende aandacht aan de variëteit binnen Noord-Nederland.

Economisch beschouwd kent Noord-Nederland gebieden waar het goed en waar het minder goed gaat. Steden als Leeuwarden, Groningen, Emmen en andere grote plaatsen worden gekenmerkt door concentraties van hoogwaardige bedrijvigheid. Met politieke ondersteuning zijn hier economische centra ontstaan waarvan het succes afstraalt op de omliggende regio. Dat betekent niet dat de noordelijke steden geen sociaal-economische problemen kennen. Maar de achtergrond van die stedelijke problemen is niet meer te herleiden tot de specifieke problematiek van regio's met hogere werkloosheid, bovengemiddelde (sociale) armoede en minder kansen. Veel eerder vertonen de problemen in deze steden gelijkenissen met kwesties die in andere steden plaatsvinden: hoe help je jongeren aan een baan, wat doe je met langdurig werklozen, hoe ga je om met maatschappelijke integratie enzovoort. Naast de stedelijke concentraties is er nog altijd een aantal kwetsbare gebieden in Noord-Nederland. Tussen 2008 en 2013 daalde de werkgelegenheid in 28 noordelijke gemeenten bijvoorbeeld bovengemiddeld. In Zuidoost-Drenthe en de oostelijke gemeenten van Fryslân daalde het aantal banen met meer dan 5%.⁵¹ Al enkele jaren wordt gewaarschuwd voor vergroening (steeds

51 CAB Groningen en E&E Advies, *Macro Economische Verkenning Noord-Nederland* (Groningen 2014) 36.

meer jongeren onder de 18) en vergrijzing (steeds meer ouderen boven de 65). Ook deze trend concentreert zich in bepaalde gebieden. Het huidige beleidsdiscours mag volhouden dat ook deze regio's hun eigen krachten moeten benutten, maar of dit realistisch is en wat de afgelopen decennia van 'kansenbeleid' voor deze regio's hebben opgeleverd, is een vraag die onvoldoende gesteld, laat staan voldoende beantwoord is.

We kunnen concluderen dat er niet één Noord-Nederland bestaat waar de kansen voor het oprapen liggen of waar achterstelling het beeld bepaalt. Noord-Nederland bestaat uit *hot-spots* en uit *cold-spots*. Voor beide punten is politieke zorg en aandacht nodig. Gelukkig zijn er veel goede initiatieven gaande. De gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland werkten bijvoorbeeld samen in de Noordoost-Friese Aanpak (NOFA). NOFA heeft een vervolg gekregen in de Agenda Netwerk Noord-Oost (ANNO). Doel is om de 'wig' tussen de sociaal economische ontwikkeling van dit gebied met de rest van Fryslân te verkleinen. Maar er zijn meer voorbeelden van samenwerking op subprovinciale schaal. Tussen Groningen en Drenthe bestaat de Regiovisie Assen-Groningen, die vooral gericht is op een gezonde stedelijke ontwikkeling. Iets oostelijker van dit stedelijk samenwerkingsverband werken negen gemeenten, twee waterschappen en twee provincies samen in de 'Agenda voor de Veenkoloniën'. Doel is om de leefbaarheid in het gebied te vergroten. Deze voorbeelden illustreren de nieuwe praktijk van regionaal-economische politiek. In plaats van een leidende rol voor het Ministerie van Economische Zaken of de provinciale overheid, wordt meer initiatief bij de regio zelf gelegd. Lokale overheden organiseren zich samen met andere betrokkenen, zoals kennisinstellingen of werkgeversorganisaties, in nieuwe samenwerkingsverbanden die een gebiedsgerichte aanpak nastreven. Dit proces wordt voortgestuwd door de overtuiging dat uniforme oplossingen, zoals in de tijd van het industriebeleid, niet meer werken. Daarentegen wordt heterogeniteit en diversiteit omarmd: ieder gebied heeft zijn eigen specifieke problemen en uitdagingen. Deze politieke veranderingen, die soms breken met bestuurlijke tradities en dwars door provinciale grenzen breken, moeten worden toegejuicht. De differentiatie van Noord-Nederland in afzonderlijke gebieden schept nieuwe kaders voor economisch beleid die recht doen aan de verschillen in Drenthe, Fryslân en Groningen.

De wetenschap kan bij de genoemde ontwikkeling niet achter blijven. Het optuigen van samenwerkingsverbanden is één ding, maar het produceren van kennis over deze nieuwe regio's is iets anders. Kennis is hard nodig in het proces van regionale zelforganisatie. Kennis geeft betekenis aan regio's, zodat zij meer worden dan louter bestuurlijke constructies. Kennis geeft inzicht in het specifieke karakter van een gebied en expli-

citeert zowel de kansen als de problemen waaraan betrokkenen moeten werken. Wetenschap kan zodoende handvatten aanreiken die betrokkenen – zoals politici, ambtenaren, opleidingscentra, vakbonden en werkgeversorganisaties – houvast geven in toekomstige keuzeprocessen.

Wat betekent dit nu voor de historische wetenschap, met welk type onderzoek kan een bijdrage geleverd worden aan toekomstig regionaal-economisch beleid? Ten eerste zou een regionale benadering van de geschiedenis antwoord kunnen geven op de vraag, hoe de economie van een gebied er nu werkelijk voor staat. Vaak wordt geprobeerd om deze vraag te beantwoorden in een regionale monitor of een index, waarin cijfers van de laatste drie jaar bijeen zijn gebracht.⁵² Dit biedt overzicht, maar nog te weinig inzicht in het functioneren van een regionale economie. Inzicht is gebaat bij het presenteren van cijfers over een langere termijn, zodat een ontwikkeling waargenomen kan worden. Bovendien moeten deze kwantitatieve gegevens gekoppeld worden aan kwalitatieve methoden. Verdieping op thema's als regionale innovatie en lokale ondernemerscultuur kunnen duiding geven aan zaken als de staat van het bedrijfsleven en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Hiermee raakt de regionaal-economische geschiedenis het terrein van de evolutionaire economie, een veelbelovende hulpwetenschap voor de regionale geschiedenis.⁵³

Ten tweede zou historisch onderzoek zich moeten richten op de effecten van het nieuwe, regionaal-economische beleid vanaf de jaren 1970. Het gaat hier om de vraag, welke invloed economische theorie heeft uitgeoefend op specifieke beleidsprogramma's in regio's. Hoe werden algemene ideeën over 'eigen kracht' en het 'endogeen potentieel' vertaald in de regio's? Wat voor instrumenten, acties of maatregelen werden ingezet? Naast economische effecten zal het nieuwe beleid ook sociale en politieke effecten hebben gehad. Analyse van deze effecten over de afgelopen veertig jaar helpt ons bij de beoordeling van het beleid. Wat voor ontwikkeling brengt het beleid daadwerkelijk in regio's met een kwetsbare economie?

Slotsom

Om een constructief vervolg te kunnen geven aan regionaal-economisch beleid zullen we ons bewust moeten worden van twee denkramen die

52 Zie bijvoorbeeld de Regio Zwolle Monitor: <http://regiozwollecongres.nl/regio-zwolle-monitor>, geraadpleegd 22-12-2014.

53 Ron A. Boschma, Koen Frenken en Jan G. Lambooy, *Evolutionaire economie. Een inleiding* (Bussum 2002).



Noord-Nederland kwetsbaar maken. In het ene denkraam worden de noordelijke provincies in verband gebracht met achterstelling, armoede, mislukt ontwikkelingsbeleid en een voortdurend zeuren om meer geld. Deze negatieve connotatie die de term oproept, is geconstrueerd in de jaren zeventig en het gevolg van teleurgestelde verwachtingen volgend op de ontwikkelingsplannen van de jaren vijftig en zestig. Medio jaren tachtig zetten regionale bestuurders en beleidsmakers zich af tegen het negatieve imago. Er werd een ander beeld van Noord-Nederland gecreëerd, het Noorden werd een landsdeel met talrijke economische kansen die benut moesten worden.

In zowel de negatieve als de positieve betekenis van Noord-Nederland ligt een schadelijke simplificatie. De dominerende vocabulaires reduceren Noord-Nederland tot slechts enkele beelden terwijl de situatie in Drenthe, Fryslân en Groningen veel complexer is. In stilte doen regionale samenwerkingsverbanden in Noordoost-Fryslân of de Gronings-Drentse Veenkoloniën meer recht aan de Noord-Nederlandse diversiteit. Dit zijn voorbeelden van een nieuwe praktijk, waarin partners zich organiseren in nieuwe regio's. Bestuurlijke grenzen van deze nieuwe regio's worden minder op basis van traditie en meer op basis van gedeelde problemen getrokken. Deze nieuwe verbanden dragen het proces van subregionale zelforganisatie en hollen het begrip 'Noord-Nederland' van binnen uit. En dat is prima. Het begrip 'Noord-Nederland' torst een erfenis met onbedoelde gevolgen van de regionaal-economische politiek met zich mee. In die zin voeren de publicisten uit de inleiding van deze bijdrage, die zich uitspraken voor- of tegen Noord-Nederlandse samenwerking, een achterhoedegevecht. Beter besteed is energie gericht op de discussie over de vraag, hoe Noord-Nederlandse instituties het proces van subregionale zelforganisatie zo goed mogelijk kunnen ondersteunen. Een Noord-Nederlandse organisatie zoals het Samenwerkingsverband Noord-Nederland verloochent zijn afkomst daarmee niet: uit het ontwikkelingsstreven in Drenthe, Groningen en Fryslân is het SNN geboren, in dit ontwikkelingsstreven leeft het SNN voort. Echter, dit streven wordt niet meer vanuit uniforme visies of beelden bedreven. Daarentegen wordt de diversiteit in Noord-Nederland omarmd en tot uitgangspunt van economische politiek gemaakt. Noord-Nederland krijgt daarmee werkelijk betekenis als een begrip dat verschillende regio's omvat met elk hun eigen kansen en problemen. De historische wetenschap kan daarbij helpen met regio-specifieke analyses.

↑

