

De lange weg naar krimp. Anderhalve eeuw ontvolking in oostelijk Friesland

Bart Hoogeboom

‘Het bestrijden van demografische veranderingen is niet realistisch. Wel het begeleiden van de gevolgen ervan en het beperken van de ongewenste effecten.’¹

Summary

Ever since the start of industrialization and the demographic transition peripheral areas in the Netherlands had to cope with large migration deficits. This study provides an overview of changing perceptions on demographic developments in the eastern part of Friesland from roughly 1880 until the present. The exodus of agricultural labourers towards more prosperous areas in the Netherlands and overseas caused mixed feelings amongst the population and policy makers. After the Second World War government policies stimulated industrialisation in the eastern part of Friesland, complemented by stimulus for labour migration of unemployed workers. A decade later perceptions shifted and policy makers actively attempted to redistribute population to peripheral regions in order to combat uneven development and congestion in overpopulated areas. This policy paradigm continued until the 1980's, when neoliberal ideas diminished planning aspirations of the Dutch government. Regional policy decentralised and peripheral regions had to attract and initiate economic activity and citizens by promoting and strengthening their own regional capabilities. In this context the regional cooperation of North-east Friesland emerged. During the past years this region was, together with several other peripheral regions, confronted with demographic decline. The central government responded with measures anticipating demographic decline rather than trying to combat it. The negative effects of demographic decline on the region has re-incited debates on the role of government in the economic position of peripheral areas.

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken ‘Kabinetsvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s., de beleidsvoorlichting van het programma Bevolkingsdaling & het rapport van het Team Midterm Review’ 19-12-2014 kenmerk 2014-0000676669, 6.

Inleiding

In een recente actualisatie van het sinds 2009 door de rijksoverheid gevoerde krimpbeleid, wordt zonder meer duidelijk gemaakt dat het bestrijden van demografische verandering onhaalbaar wordt geacht. In de jaren vijftig en zestig waren zowel de demografische dynamiek als de reactie van de overheid van een andere aard. Hoewel krimp destijds slechts lokaal voorkwam, was de divergente bevolkingsontwikkeling tussen de Randstad en het Noorden van Nederland reden tot zorg. Er werd een actief spreidingsbeleid gevoerd, gericht op het verhelpen van het 'congestieprobleem' in het Westen en de 'leegloop' van het Noorden.²

Grootschalige investeringen in de noordelijke industrie en infrastructuur werden aangewend om het streefcijfer van 3 miljoen inwoners in de drie noordelijke provincies in het jaar 2000 te bereiken. Deze ambitie ging roemloos ten onder in de daarop volgende decennia, onder meer door het afbouwen van publieke steun aan het Noorden en door het bijstellen van de totale Nederlandse bevolkingsgroei.³ Tegelijkertijd vervloeg het vertrouwen in het planmatig ontwikkelen van Nederland ten tijde van economische stagnatie in de jaren 1970 en 1980.

De recente omslag in denken is echter complexer dan enkel een verschuiving van bestrijden naar begeleiden. Demografische krimp wordt gezien als een onvermijdelijk vooruitzicht. Door de vergijzing van de bevolking, gecombineerd met een lage gemiddelde vruchtbaarheid, stagneert de bevolkingsgroei van Nederland. Dit neemt niet weg dat de regio's Zuid-Limburg, Oost-Groningen, de Achterhoek en delen van Zeeland, Drenthe en Friesland, harder getroffen worden dan de rest van Nederland.⁴ Opvallend is dat de economische component, met name de werkgelegenheid in kwetsbare regio's, nauwelijks aandacht krijgt in het huidige beleid. Dit terwijl de relatie tussen een achterblijvende bevolkingsontwikkeling en het ontbreken van afdoende economische perspectief, voorheen als cruciaal werd verondersteld.

Deze bijdrage onderzoekt de demografische ontwikkeling van oostelijk Friesland tussen 1850 en het heden. De constante stroom vertrekkende Friezen is al eerder behandeld door Meindert Schroor. Hij concludeert dat wanneer vestiging en vertrek vanaf 1860 in balans waren geweest, Friesland meer dan twee maal zoveel inwoners had geteld aan het einde

2 M. Molema, *Regionale kracht: Economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest-Duitsland, 1945-2000* (Assen 2011), 111-114.

3 Molema, *Regionale kracht*, 171-180.

4 F. Verwest, *Demographic decline and local government strategies: A study of policy change in the Netherlands* (Delft 2011), 23-30.

van de twintigste eeuw.⁵ Dit vertrekoverschot was echter verre van evenredig verdeeld over de provincie. Het zwaartepunt van de bevolkingsdruk verschoof van het noorden naar het zuidoosten.⁶ Volgens Schroor was politieke en bestuurlijke aandacht voor de hoge vertrekoverschotten tot aan de jaren 1950 gering. Deze studie plaatst het huidige krimpbeleid in een breder perspectief, door middel van een historisch overzicht van percepties over de bevolkingsontwikkeling en de onderliggende sociaal-economische problematiek. Hoe veranderde de probleemperceptie over het demografisch verloop in oostelijk Friesland en de daarmee samenhangende sociaal-economische structuur?

Het bestudeerde bronmateriaal omvat bevolkingscijfers, die bewerkt zijn tot tabellen en grafieken in de bijlage. Omdat de studie niet primair gericht is op het verdiepen van demografische kennis, blijft dit bevolkingsverloop schetsmatig. Daarnaast zijn onderzoeksrapporten, krantenartikelen en beleidsnota's bestudeerd, om percepties van bestuurders, politici, wetenschappers en de media aan het bevolkingsverloop te relateren. Tot slot probeert deze bijdrage een literatuuroverzicht te bieden betreffende de demografische en economische ontwikkeling van oostelijk Friesland in de lange twintigste eeuw.

1. Afbakening

Er is gekozen voor oostelijk Friesland, omdat dit gebied in de jaren 1950 aangewezen werd als ontwikkelingsgebied.⁷ Daarnaast heeft de regio Noordoost-Friesland een traditie van regionale samenwerking die terug gaat tot in de jaren 1970. Ook was er sprake van een divergente ontwikkeling tussen het sneller groeiende zuidoosten van de provincie en het trager groeiende noordoosten. De onderzochte regio beslaat de huidige gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen, Opsterland, Smallingerland, Tytsjerksteradiel, Kollumerland c.a., Achtkarspelen, Dantumadeel, Ferwerderadiel en Dongeradeel. Door het belangrijke aandeel van landbouw in de regionale economie, worden de historische grenzen in oostelijk Friesland grotendeels bepaald door de grondlaag, en de daarmee samenhangende agrarische activiteiten. In het noorden ligt de kleibouwstreek: de gemeenten Ferwerderadiel, Kollumerland, Dongeradeel en delen van Kollumerland behoren tot dit gebied.

5 M. Schroor, 'De demografische ontwikkeling na 1917' in J. Frieswijk ed., *Geschiedenis van Friesland 1750-1995* (Leeuwarden 1998), 213-231.

6 Ibid., 220-222.

7 Ministerie van Economische Zaken, 'Tweede Nota in zake de industrialisatie van Nederland', zitting 1950-1951, nr. 1900 bijlage X 6. www.statengeneraaldigitaal.nl geraadpleegd 26-1-2015.

De vruchtbare zeeklei leent zich uitstekend voor akkerbouw; op grote schaal werden hier granen geproduceerd voor de regionale, nationale en internationale markt. De rest van oostelijk Friesland wordt doorgaans aangeduid als de Wouden. Dit gebied kenmerkt zich – in tegenstelling tot de kleibouwstreek – niet door landschappelijke eenheid. Het westelijk gedeelte bestaat uit waterrijk laagveen, het oosten uit hoger gelegen zand- en hoogveengronden. Het gemengde boerenbedrijf is globaal gesproken kenmerkend voor de Wouden.⁸

Onderzoek naar historische demografie in Nederland wordt gedomineerd door twee perspectieven. Enerzijds het bestuderen van grootschalige demografische processen, anderzijds het begrijpen van individuele verscheidenheid in demografisch gedrag.⁹ Er is een doorlopende aandacht voor het Nederlandse verloop van de demografische transitie, een wereldwijde ontwikkeling van een regime van hoge sterftcijfers en hoge geboortecijfers naar lage sterftcijfers en lage geboortecijfers. Het Nederlandse verloop vertoont twee opvallende eigenaardigheden. Er is een regionaal patroon herkenbaar: demografische verandering trad als eerste op in Noordwest-Nederland en pas betrekkelijk laat in het zuidoosten. Daarnaast had Nederland als geheel opvallend hoge vruchtbaarheidscijfers tot aan de jaren 1960, waardoor de Nederlandse bevolking sneller groeide dan de rest van West-Europa.¹⁰ Naast aandacht voor deze macroontwikkelingen was er vanaf de jaren 1980 ook plaats voor onderzoek naar verscheidenheid op individueel en gezinsniveau. De Historische Steekproef Nederland (HSN), het grootste project op dit gebied, bracht de levensloop van meer dan 80.000 willekeurig gekozen Nederlanders in kaart, door de registers van de burgerlijke stand aan de bevolkingsregisters te linken. Deze levenslopen maken het mogelijk om demografische evenementen, zoals geboorte, huwelijk, migratie en sterfte, te verklaren aan de hand van voorafgaande processen.

De demografische transitie en de grootschalige emigratie naar Amerika vormen een historisch startpunt voor deze studie. Vervolgens is er aandacht voor de opkomst van een sociaal-economische politiek gericht op het bestrijden van structuurwerkloosheid en het terugdringen van vertrekoverschotten. Hoe deze beleidstraditie onder druk kwam te staan en

- 8 M.J.E. Blauw, *Van Friese grond: agrarische eigendoms- en gebruiksverhoudingen en de ontwikkelingen in de Friese Landbouw in de Negentiende Eeuw* (Leeuwarden 1995), 14-15.
- 9 J. Kok, 'Historical demography, understanding temporal change, individual variation and regional persistence'. In: Jacques van Gerwen et al. ed, *Economic history in the Netherlands, 1914-2014: Trends and debates*. (Amsterdam 2014), 237-258.
- 10 E.W. Hofstee, *Korte demografische geschiedenis van Nederland van 1800 tot heden* (Haarlem, 1981).

vervangen werd door een regionale aanpak met de nadruk op kansen in plaats van zwakten, komt in sectie 3 aan bod. Om tot slot de ingeslagen weg aan het begin van de eenentwintigste eeuw te analyseren: hoe werkt de verminderde aandacht voor economische kwetsbaarheid door in het krimpbeleid voor oostelijk Friesland?

2. De demografische transitie en de trek naar Amerika (1850-1914)

Regionale patronen in demografische evenementen zijn uitgebreid onderzocht. Friesland vormt daarop geen uitzondering. In Friesland werd het beeld bepaald door een relatief lage kindersterfte, als gevolg van frequentere en langere borstvoeding en betere sanitaire en watervoorzieningen.¹¹ De situatie in oostelijk Friesland kan zelfs uiterst gunstig genoemd worden. De gemeentelijke kindersterftecijfers in de periode 1841-1880 behoorden namelijk tot de laagste gemiddelden in Nederland.¹² Het terugdringen van de kindersterfte was een cruciale factor in het verhogen van de levensverwachting en daardoor de stuwende kracht achter de eerste demografische transitie. In de periode tussen 1850 en 1865 waren het medici, gezamenlijk de hygiënisten genoemd, die voor preventieve medische wetgeving lobbyden, om het sterftecijfer onder kinderen te drukken. Het lage sterftecijfer in Friesland werd vergezeld van een eveneens laag provinciaal vruchtbaarheidscijfer.¹³ Het demografische regime in Friesland bij aanvang van de demografische transitie kan daarom omschreven worden als modern, vergeleken bij de rest van Nederland. De grootste kernen in oostelijk Friesland bij de volkstelling van 1849 (Bijlage 3) waren Drachten (4448 inw.), Dokkum (4101 inw.) en Heerenveen (3171 inw.). De groei van deze kernen was tot 1900 beperkt. Drachten bleef de grootste kern en groeide tot 6592 inwoners in 1899; dit terwijl de bevolking van Dokkum (4105 inw.) en Heerenveen nagenoeg gelijk bleef (3266 inw.). De regio als geheel groeide met ruim 40% van 100.729 naar 141.524 inwoners (Bijlage 1), aanzienlijk trager dan het nationale groeicijfer (67%). De aanvankelijk trage urbanisatie van het gebied heeft alles te maken met de relatief beperkte en verspreide industriële werkgelegenheid. Vanaf 1880 stagneerde de bevolkingsgroei,

-
- 11 F. van Poppel, M. Jonker, en K. Mandemakers, 'Differential infant and child mortality in three Dutch regions, 1812-19091', *The Economic History Review* 58, no. 2 (2005): 272-309.
- 12 F. van Poppel en E. Beekink, 'De biometer in kaart gebracht. Zuigelingen- en totale sterftecijfers voor Nederlandse gemeenten, 1812-1939', *Gewina / TGGNWT* 24, no. 1 (2001): 26.
- 13 J.D. Buissink, 'Regional differences in marital fertility in the Netherlands in the second half of the nineteenth century', *Population Studies* 25, no. 3 (1971): 353-374.



voornamelijk door krimp in de kleigemeenten. De bevolkingsafname bedroeg ruim 6% in de laatste twee decennia van de eeuw.

De stagnatie van de bevolkingsgroei omstreeks 1880 hangt nauw samen met het begin van de agrarische crisis. Grootschalige graanimporten uit de Verenigde Staten overspoelden in die jaren de Europese markt. Deze toename van aanbod veroorzaakte een halvering van de productprijzen.¹⁴ De noordelijke kleigemeenten werden hevig getroffen. Tot overmaat van ramp werd het gebied aan het einde van de jaren 1870 geplaagd door tegenvallende oogsten. Slechte jaren werden voor landbouwers normaliter verzacht door hoge prijzen, maar door de toenemende concurrentie van buitenaf kwam dit keer de klap dubbel zo hard aan. Voor arbeiders had de ontstane situatie ook positieve kanten. Onder invloed van sterk dalende voedselprijzen steeg de koopkracht flink, tenminste voor diegenen die voldoende werk behielden. Er was echter hoge werkloosheid, door een sterk teruglopende werkgelegenheid en een groeiende beroepsbevolking. Vele arbeiders, ambachtlieden en boeren trokken weg op zoek naar werk. In een studie naar de effecten van de agrarische depressie in Friesland presenteert Hille de Vries detailcijfers over de migratie in Oostdongeradeel. In deze gemeente was het vertrekoverschot in de jaren 1880 aanzienlijk hoger dan in de voorgaande decennia. Ondanks natuurlijke aanwas liep de bevolking sterk terug.¹⁵ Een conjuncturele verklaring voor dit hoge vertrekoverschot is echter onvoldoende. Een verhoogde arbeidsproductiviteit in de landbouw, gecombineerd met een toenemende bevolking, verslechterde het perspectief voor de werkgelegenheid op de lange termijn. Ondanks een absolute toename van de beroepsbevolking tussen 1880 en 1910, verloor de agrarische sector in relatieve zin aan importantie.¹⁶

De agrarische sector op de zand- en veengronden in de Wouden kon nog profiteren van een uitbreiding in het beschikbare areaal. Door het gebruik van kunstmest en het verbeteren van de afwatering, konden voorheen marginale gronden in cultuur worden gebracht. De opkomst van de zogeheten keuterboer, agrarische ondernemers met een beperkt areaal, nam een vlucht tussen 1890 en 1910. In de Wouden groeide het aandeel agrarische ondernemers met 1 tot 5 hectare grond van 37% tot 61%.¹⁷ Daarnaast verkreeg een toenemend aantal landarbeiders kleine lappen

14 J.L. van Zanden, *De economische ontwikkeling van de Nederlandse landbouw in de negentiende Eeuw, 1800-1914* (Wageningen 1985), 246-251.

15 H. de Vries, *Landbouw en bevolking tijdens de agrarische depressie in Friesland, 1878-1895* (Wageningen 1971), 112-141.

16 Van Zanden, *De economische ontwikkeling*, 62.

17 Blauw, *Van Friese grond*, 245-247.



grond en enkele stuks vee, een middel om verarming door teruggelopen inkomsten tegen te gaan. Deze kleine bedrijvigheid groeide dikwijls uit tot een kleine boerenonderneming. Het succes van deze kleine boeren werd versterkt door verschillende coöperatieve ondernemingen welke rond de eeuwwisseling werden opgericht. De schaal- en kostenvoordelen die grote boeren hadden bij het produceren van boter en kaas, werden teniet gedaan door de zuivelfabrieken, waardoor kleine boeren een betere concurrentiepositie verkregen. Bovendien hadden ze door hun coöperatieve banken een betere toegang tot kapitaal, waardoor het productieproces gemoderniseerd kon worden.¹⁸ Meer mogelijkheden tot grondbezit, door lage prijzen en uitbreiding van cultuurgronden, bood arbeiders in de Wouden een beter perspectief dan hun lotgenoten in de kleistreek. Echter, de kleinschalige bedrijvigheid was in een moderniserende samenleving geen duurzaam economisch alternatief.¹⁹

De mobiliteit van de Friese bevolking is moeizaam in kaart te brengen. Migratiebewegingen bestaan voor het overgrote deel uit kleine verplaatsingen binnen gemeenten en tussen aangrenzende gemeenten. Over het algemeen heeft deze migratie over korte afstand een weinig blijvend effect op de bevolkingsstructuur. Meer ingrijpende tendensen, zoals urbanisatie, de trek naar de Randstad en de overzeese migratie, zijn wellicht relevanter voor deze studie. Voor Friesland is de overzeese migratie bestudeerd door Annemieke Galema. Uit haar studie blijkt, dat de effecten van grootschalige overzeese migratie – hoewel aanzienlijk minder ingrijpend dan in Ierland en Duitsland – duidelijk merkbaar waren. Uit de gemeenten Ferwerderadiel, Westdongeradeel en Oostdongeradeel vertrokken in totaal 3558 migranten naar de Verenigde Staten tussen 1880 en 1914.²⁰ Naast deze overzeese migratie kwam ook Duitsland als bestemming op, door de sterk groeiende industrie in het Ruhrgebied. De binnenlandse migratie is uitgebreid onderzocht door Hendrik ter Heide. Kijkend naar zijn provinciale cijfers, blijkt, dat de interprovinciale migratie in Friesland een negatieve balans vertoont van ruim 53.000 zielen tussen 1880 en 1900, veruit het hoogst van alle Nederlandse provincies.²¹ De meesten vertrokken richting het concentratiegebied Noord- en Zuid-Holland, deels doordat de urbanisatie in Friesland achter bleef. Leeuwarden – de enige Friese stad van formaat – groeide in de tweede helft van de 19e eeuw met slechts 30% naar een bescheiden inwoneraantal van 32.162.

18 Zanden, *De economische ontwikkeling*, 331-336.

19 Blauw, *Van Friese grond*, 274-278.

20 A. Galema, *Frisians to America, 1880-1914: With the baggage of the fatherland* (Groningen 1996), 340-341.

21 H. ter Heide, *Binnenlandse migratie in Nederland* (Den Haag 1965), 466-469.

Niet alleen landarbeiders en middenklassers zochten hun heil elders. De Friese grondeigenaren, veelal van adellijke afkomst, trokken weg uit de gemeenten waar ze grond bezaten. Dit absenteïsme werd door tijdgenoten als bijzonder nadelig beschouwd, omdat gemeentelijke grondbelastingen niet geïnd konden worden. In Opsterland was begin jaren negentig 59% van de gemeentelijke gronden in handen van eigenaren die elders woonachtig waren.²² De gemeenten kwamen in financiële problemen door een combinatie van gederfde inkomsten door absenteïsme en verhoogde uitgaven aan armensteun door de agrarische crisis. Het Rijk besloot in 1892 steun te verlenen aan enkele gemeenten in financiële problemen, bijna allemaal gelegen in Friesland.²³ Er heerste weerstand tegen deze ondersteuning van behoeftige gemeenten, door de vrees dat tijdelijke ondersteuning permanent zou worden. Dr. Vitus Bruinsma, radicaal socialist en voorzitter van de Friesche Volkspartij, publiceerde een tweetal artikelen in *Vragen des tijds*, waarin hij de ontvolking en verarming van Friesland uitvoerig aan de kaak stelde.²⁴ Bruinsma legt scherp de verbinding tussen het wegtrekken van de bevolking, de economische toestand en de financiële problemen van Friese gemeenten. Collectief grondbezit moest de scheve machtsverhoudingen tussen het agrarische proletariaat en absente landeigenaren drastisch veranderen. De publieke reactie op het onderzoek van Bruinsma is gelaten te noemen.²⁵ Een heel ander geluid kwam van baron Theo van Welderen Rengers, liberaal en gedeputeerde voor de provincie Friesland. In een verhandeling over de economische toestand uit 1904 spreekt hij zijn minachting uit over de emigranten:

‘Het cynische “ubi bene, ibi patria” (waar het goed is, daar is mijn vaderland) van den Latijnschen dichter wordt in onzen tijd in Friesland bevestigd. De misgunstige economische toestand werkt de toch al geringe vaderlandsliefde in de hand: de laatste schijnt althans niet krachtig genoeg om ter wille van haar de slechte tijden mee door te willen: in plaats van zich in het gewest zelve aan te gorden tot meerdere krachtsinspan-

22 Blauw, *Van Friese grond*, 102-104.

23 De Tijd: Godsdienstig-staatskundig Dagblad ‘Bijstand aan hulpbehoevende gemeenten’ 19-5-1892.

24 V. Bruinsma ‘Hoe is Friesland te helpen?’ *Vragen des tijds* 1 no. 6 (1894), 343-391; V. Bruinsma, ‘De vermindering der bevolking in Friesland’ *Vragen des tijds* 2 no. 2 (1894), 117-144.

25 De Tijd: Godsdienstig-staatskundig Dagblad ‘Bevolkingscijfers en landbouwbelangen’ 24-05-1894; Algemeen Handelsblad ‘Bevolking van Friesland’ 06-05-1894.

ning, schijnt men het aangenamer en gemakkelijker te vinden in een andere provincie van meerdere energie der daar wonenden mee te profiteren.’²⁶

Rengers zocht – in tegenstelling tot Bruinsma – de oplossing niet enkel in de landbouw maar ook in een radicale structuurverandering. Friesland moest industrialiseren.

3. *Werkverschaffing (1918-1945)*

Na de eeuwwisseling en tijdens het Interbellum vertoont de loop der bevolking in oostelijk Friesland dezelfde grote lijnen als de ingezette ontwikkeling vanaf 1880. De groei bleef achter ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De krimp in kleigemeenten werd omgezet in groei, maar die groei was traag, een vermeerdering van amper 17% tussen 1899 en 1947. De Friese Wouden zag het inwonertal in dezelfde periode stijgen met 57% (Bijlage 1). De provinciale vertrekoverschotten vertonen een grillig patroon: de binnenlandse migratie zwakte af in de eerste twee decennia van de twintigste eeuw, om in de jaren 1920 weer te groeien en vervolgens weer te dalen tijdens de crisis- en oorlogsjaren.²⁷ Desalniettemin waren er ieder jaar meer vertrekkende dan vestigende migranten: tussen 1900 en 1945 verloor Friesland ruim 90.000 inwoners aan andere Nederlandse gewesten. De emigratie naar de Verenigde Staten stagneerde door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, en kwam nooit meer op het eerdere niveau.

Na de Eerste Wereldoorlog werd de werkloosheid bestreden met groot-schalige publieke werken. Doordat gemeenten zich realiseerden dat de problematiek van regionale aard was, werd het initiatief genomen tot regionale samenwerking. Het Rijk stelde op haar beurt grootschalige subsidies beschikbaar voor het ondersteunen van werkverschaffing. In 1924 werd in Drachten de ontginningsmaatschappij ‘De Drie Provinciën’ opgericht door Achtkarspelen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallerland en Norg.²⁸ De gemeente Leek voegde zich later bij deze samenwerking. De samenwerking tussen de gemeenten en het Rijk verliep moeizaam. Plaatselijke socialisten waren ontevreden over de door het Rijk afgedwongen lage lonen en ontoereikende arbeidsomstandig-

26 T.M.T. van Welderen Rengers, *De economisch toestand van Friesland* (Leeuwarden 1904), 16.

27 Ter Heide, *Binnenlandse migratie*, 466-469.

28 De telegraaf, ‘Grondverbetering in het Noorden. De ontginnings-maatschappij “De Drie Provinciën”’, 20-09-1924.



heden.²⁹ Desondanks werden er in de Wouden maar liefst 34 publieke ontginningsprojecten gerealiseerd, waarbij in totaal om en nabij 5000 hectare grond in cultuur werd gebracht.³⁰ De toename aan cultuurgronden werd voor een belangrijk deel gebruikt om landarbeiders van een bedrijf te voorzien. Ook particuliere ontginningsinitiatieven ontvingen op grote schaal subsidies van de rijksoverheid. In de jaren 1930 liep deze subsidie op tot pakweg 80-90% van de arbeidslonen. Op den duur was de werkverschaffing niet afdoende om de groeiende werkloosheid in de crisisjaren het hoofd te bieden. In 1931 werkten 2300 arbeiders voor 'De Drie Provinciën'. Echter, door onvoldoende werkzaamheden werkten arbeiders om de week.³¹

De toegenomen werkgelegenheid, gecreëerd door publieke werken en gunstige omstandigheden voor het boerenkleinbedrijf, heeft ongetwijfeld de werkloosheid en het vertrekoverschot gereduceerd, maar onvoldoende om alle overtallige arbeidskracht te absorberen. De gebrekkige ontwikkeling van de industrie in Friesland werd aangehaald om de zwakke economische structuur te verklaren. Een uitzondering hierop vormen de zuivelfabrieken, die omstreeks 1890 in hoog tempo opgericht werden. De zuivelfabrieken boden niet alleen een competitief voordeel aan kleine boeren, het aantal ontstane arbeidsplaatsen in de zuivelindustrie was aanzienlijk. De fabrieken waren echter kleinschalig en verspreid over de provincie.³² De metaalindustrie ontplooidde zich tot een belangrijke industrie, deels in samenhang met de zuivelindustrie door de groeiende vraag naar melkbusen. De productie van cichorei, een van de industrieën waarin oostelijk Friesland wél een rijke traditie kende, bleek weinig toekomstbestendig. Het koffiesurrogaat werd in de loop van de twintigste eeuw door de import van goedkope koffie uit Brazilië weggeconcurrerd. Dit neemt niet weg, dat aan het einde van de negentiende eeuw de productie van cichorei aanzienlijk was, vooral in het concentratiegebied Ferwerdadeel, Dantumadeel en Westdongeradeel, waar tweederde van de 103 Friese drogerijen en fabrieken gevestigd waren.³³ Na deze moeizame start duurde het tot in de jaren 1950, voordat de industriële ontwikkeling pas echt van de grond kwam.

- 29 W. Hoekstra, 'Werkverschaffing: tussen lijdzaamheid en agitatie. Grootchalige werkverschaffing in Friesland tijdens het interbellum'. In: J. Frieswijk ed., *Friesland en het interbellum* (Leeuwarden 1983), 57-74.
- 30 P.A. van der Sluis, *Cultuurtechnische ontwikkelingen in de Friese Wouden na 1918*, (Drachten 1963), 40.
- 31 Ibid., 47
- 32 J. Frieswijk en P. van der Meer, 'De sociaal-economische ontwikkeling na 1917'. In: J. Frieswijk ed., *Geschiedenis van Friesland 1750-1995* (Leeuwarden 1998), 242-243.
- 33 W.J. Bokma de Boer, 'De chichoreiproduktie in Friesland', *It Beaken* 43 (1981), 175-188.



4. Van ontwikkelingskernen naar spreidingsbeleid (1945-1970)

Na de oorlogsjaren groeide de Nederlandse bevolking met een ongeken- de snelheid; van 9 miljoen inwoners in 1947 tot 13 miljoen in 1971. Deze groei ging niet aan Friesland voorbij, hoewel de provincie weer achter- bleef ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De oostelijke gemeen- ten zagen het inwoneraantal stijgen van 194.038 in 1947 naar 240.400 in 1971, oftewel een toename van 24% (Bijlage 1). In oostelijk Friesland was het wederom de kleistreek die aanzienlijk trager groeide dan de Friese Wouden. Tezamen groeiden de kleigemeenten inclusief Dokkum met slechts een paar honderd inwoners. Zonder Dokkum is er zelfs sprake van sterke krimp. De groei in de Friese Wouden werd gestimuleerd door de toegenomen werkgelegenheid, als gevolg van een voorspoedige in- dustriële ontwikkeling. Met name Drachten maakte een enorme sprong voorwaarts; de kern groeide tussen 1947 en 1971 met 252% van 9242 naar 32.580 inwoners (Bijlage 3).

Heerenveen – vanaf 1934 een zelfstandige gemeente – volgde op de voet: de stedelijke kern groeide van 9788 naar 21.905 inwoners, een toename van 124%. Terugkomend op de natuurlijke bevolkingsontwikkeling, zijn er twee processen gaande. De eerder genoemde vroege overgang naar een modern regime van relatief lage geboorte- en sterftcijfers, stagneerde in de naoorlogse periode kortstondig. De geboortecijfers vertoonden een piek tussen 1945 en 1950 en bleven boven het niveau van het Interbellum tot aan de jaren 1960. Kijken we naar de gehele demografische transitie, dan zien we dat de daling in geboortecijfers trager was op de zandgron- den dan in de kleigemeenten.³⁴ Deels is dit te verklaren door het boeren- kleinbedrijf en de afhankelijkheid van de eigen gezinsarbeid.

De migratiesaldi in de periode zijn op zijn minst volatiel te noemen. Vanuit het Friese zandgebied vertrokken wederom minder mensen dan uit de rest van de provincie. Een belangrijk keerpunt is waar te nemen omstreeks het midden van de jaren vijftig. Vanaf dat moment daalt het vertrekoverschot uit de Wouden en buigt het om naar een vestigings- overschot, terwijl uit andere delen van Friesland de bevolking nog steeds wegtrekt.³⁵ Er kwam in deze periode een tweede golf van landverhuizers op gang. Deze migratiebeweging was niet langer primair gericht op de Verenigde Staten, andere bestemmingen zoals Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika dienden zich aan.³⁶ Friesland was weder-

34 Engelen, *Van 2 naar 16 miljoen mensen*, 63-80.

35 Schroor, 'De demografische ontwikkeling na 1917', 222-225.

36 P. Ekamper, ed., *Bevolkingsatlas van Nederland: Demografische ontwikkelingen van 1850 tot heden* (Rijswijk 2003), 112.



om een van de koplopers, een ontwikkeling die ditmaal een minder gelaten reactie tot gevolg had. *De Telegraaf* wijdde twee paginagrote artikelen aan de dreigende ontvolking van Friesland. Niet alleen de teloorgang van het Friese platteland ontlokte echter een weemoedige toon. Dat was eveneens het geval bij de vertrekkende landarbeiders. Die vonden namelijk onvoldoende gemeenschapszin in de nieuwe industriewijken van Leeuwarden, Drachten en Heerenveen.³⁷ Deze tweede emigratiegolf is op provinciaal niveau onderzocht door J.D. Wildeboer.³⁸ Hij concludeert, dat het vertrek een logisch gevolg is van overbevolking op het platteland. Zorgen over het wegtrekken van hooggeschoolden en het achterblijven van kansarmen, zijn ongefundeerd volgens Wildeboer. Uit niets blijkt, dat de migratie selecterend werkte. De groep migranten die Friesland verliet, was een doorsnee van de Friese bevolking. Met als enige uitzondering, dat verhoudingsgewijs de gereformeerden oververtegenwoordigd waren. In de sfeer van de wederopbouw vonden lokale politici het noodzakelijk om verandering in het sociaal-economisch domein af te dwingen. De Friese economische afhankelijkheid van de agrarische sector moest verminderd worden door industriële ontwikkeling. Het belangrijkste instrument voor het in kaart brengen van de sociaal-economische problemen en kansen in Friesland was het in 1945 opgerichte *Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland* (ETIF).³⁹ Oostelijk Friesland kende de meest schrijnende problemen en was daardoor het voornaamste onderzoeksobject. Een van de eerdere studies betrof de gemeente Dokkum. Gelaten werd geconcludeerd, dat Dokkum na een eeuw van stagnatie haar functie als internationaal handels- en scheepvaartcentrum had moeten opgeven.⁴⁰ De toekomst van de stad was die van een regionaal knooppunt. De prognoses voor de bevolkingsontwikkeling en toekomstige bedrijvigheid waren dan ook bescheiden. Voor 1980 was 6900 inwoners de bovengrens van het aantal verwachte inwoners, slechts een beperkte toename van 15% in drie decennia. De te reserveren ruimte voor industriële bedrijvigheid tot 1980 werd op 4 hectare gesteld,

- 37 De Telegraaf, 'Friesland verliest zijn kinderen' 29-12-1956; De Telegraaf, 'Emigratie' 31-12-1956.
- 38 J.D. Wildeboer, *Friesland verliest zijn kinderen: sociografische aspecten van de Friese emigratie, in het bijzonder uit Barradeel en Harlingen* (Assen 1954).
- 39 J.H. Zoon, ed., *De periferie centraal: opstellen ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland en zijn integratie in het provinciale apparaat* (Drachten 1986), 9-13.
- 40 Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland, *Sociaal-economisch onderzoek betreffende de gemeente Dokkum* (Leeuwarden 1950), 62.



genoeg om te voorzien in 100 tot 160 arbeidsplaatsen.⁴¹ Speciale aandacht was er voor de problemen in Achtkarspelen. Deze afgelegen zandgemeente kampte met een hoge bevolkingsdruk, werkloosheid en een eenzijdige structuur. Ondanks weinig werkgelegenheid in de industrie en een beperkte uitbreiding van cultuurgrond groeide de bevolking met bijna 60% tussen 1899 en 1956.⁴² De heidedorpen Harkema-Opeinde, Twijzelerheide en Boelenslaan boden het minste perspectief. De overheid moest de jongeren in deze probleemdorpen niet alleen voorlichten betreffende de beroeps- en onderwijskeuze, maar ook over de noodzaak van vertrek naar welvarender gebieden binnen en buiten de gemeente.⁴³ Naast analyses over economische en demografische ontwikkelingen werd ook het sociologisch karakter van de regio belicht. Het volkskarakter van de Woudfries was het onderzoeksobject van de socioloog J.J. Spahr van der Hoek. Een lijst van tientallen binaire tegenstellingen in karaktereigenschappen tussen Woud- en Kleifriezen en tussen Woudfriezen onderling, illustreert, dat regionale en lokale verschillen wellicht overschat werden. Zo was de Woudfries uitbundig, emotioneel, luchthartig en handig; terwijl de Kleifries ernstig, nuchter, zwaartillend en onhandig werd geacht.⁴⁴

De talrijke lokale en regionale studies hadden een ondersteunende functie voor het nationale industriebeleid. De studies gaven niet alleen de noodzakelijke cijfermatige onderbouwing aan het te voeren beleid, maar versterkten tevens het beeld van oostelijk Friesland als probleemgebied. Toen oostelijk Friesland aangemerkt werd als ontwikkelingsgebied, kwam er dan ook weinig oppositie vanuit de Friese Staten. Het voornaamste doel, het bestrijden van structurele werkloosheid, moest logischerwijs gerealiseerd worden in de regio waar de werkloosheid al decennialang hardnekkig was.⁴⁵

Het regionale beleid beoogde landelijke spreiding door regionale concentratie. Het is echter de vraag of dit principe in oostelijk Friesland daadwerkelijk gehanteerd werd: met maar liefst elf industriekernen kan nauwelijks gesproken worden van concentratie! Toen in de aanloop naar de tweede fase vanaf 1959 de kernen werden herzien, ontstond er discussie tussen de provincie en Economische Zaken over het te voeren beleid.

41 Ibid., 64-67.

42 Volkstellingen van 1899 en 1956. www.volkstellingen.nl geraadpleegd 21-02-2015.

43 Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland, *Sociale en economische problemen van de gemeente Achtkarspelen* (Leeuwarden 1953), 86-92.

44 J.J. Spahr van der Hoek, *Rapport betreffende de eerste fase van de sociologische benadering van het volkskarakter van de Woudfriezen* (Leeuwarden 1954), 8-9.

45 J. H. Zoon, *Friesland tussen hoop en vrees* (Drachten 1969), 53-54.



De achterstand van oostelijk Friesland werd geacht te zijn ingehaald en de roep om heel Friesland als probleemgebied aan te wijzen, won aan kracht. Het oordeel van de provincie om het huidige beleid door te zetten en uit te breiden met de zones Sneek-Bolsward, Harlingen-Franeker en Lemmer-Makkum, werd slechts gedeeltelijk overgenomen. Het ministerie wees wederom elf kernen aan: Leeuwarden, Sneek, Drachten, Heerenveen en Harlingen als primaire kernen en Bergum, Dokkum, Kootstertille, Lemmer, Oosterwolde en Wolvega als secundaire kernen.⁴⁶ Deze accentverlegging richting stedelijke kernen werd verder doorgevoerd in de derde fase vanaf 1964, waarna alleen Heerenveen, Drachten, Leeuwarden en Sneek als ontwikkelingskernen overbleven. Naast economische ontwikkeling werd sociaal-culturele verandering als een tweede noodzakelijke stap gezien. Niet alleen het aanpakken van sociale problematiek, maar ook het voorbereiden van de bevolking op het moderne leven waren de beleidsdoelen. In samenwerking met de provincie werd er door het ministerie van Maatschappelijk Werk 1.5 miljoen gulden geïnvesteerd in onder andere bibliotheken, buurtcentra en sportvelden. Ook werden er in verschillende gemeenten maatschappelijk werkers benoemd.⁴⁷

Tijdens de tweede en derde fases van het industriebeleid tussen 1959 en 1969, verschuift langzaam de aandacht. Voorheen was het vizier gericht op gebieden waar de werkgelegenheid sterk achterbleef, maar daarna stond het congestieprobleem in het Westen centraal.⁴⁸ De beleidsdoelen en instrumenten schoven langzaam op van het bestrijden van structurele werkloosheid naar het behouden van bevolking in expulsiegebieden en het ontlasten van Randstedelijke bevolkingscentra. Deze verschuiving hing samen met de sterke economische groei die Nederland doormaakte; zelfs in de probleemgebieden was de werkloosheid betrekkelijk laag. In de Randstad was zelfs sprake van een tekort aan arbeidskrachten. Een illustratieve wijziging in het instrumentarium is de afschaffing van de migratiesubsidie, die het wegtrekken uit probleemgebieden stimuleerde. Daarvoor in de plaats kwam een verhuissubsidie voor migranten uit de probleemgebieden die naar de ontwikkelingskernen trokken.⁴⁹ De snelle bevolkingsgroei waarop het beleid berustte en de eerder genoemde prognose van 20 miljoen inwoners in het jaar 2000, waarvan 3 miljoen in de noordelijke provincies, bleek door overschatting van de

46 Ibid., 58-60. 111.

47 M. Andringa, 'Sosjaal-kulturele planning yn de Fryske Wâlden. It ûntwikkelingsgebiet Eastlik Fryslân fan 1952 oant 1960', *It Beaken* (70) 2008 no. 3/4, 263-288.

48 Rijksdienst voor het Nationale Plan en het Centraal Planbureau, *Het westen... en overig Nederland. Ontwikkeling van de gebieden buiten het westen des lands* (Den Haag 1956).

49 C.P.A. Bartels en J.J. van Duin, *Regionaal-economisch beleid in Nederland* (Assen 1981), 81-85.



geboortecijfers een behoorlijke misvatting. Doordat onderzoekers niet hadden verwacht, dat de confessionele oppositie tegen geboortebepaling aan invloed ging verliezen, werden te hoge geboortecijfers gehanteerd. Daardoor werden enorme discrepanties tussen voorspellingen en werkelijke waarden veroorzaakt. Door verfijndere methoden werden de voorspellingen op nationaal niveau aanzienlijk verbeterd; een voorspelling uit 1976 van 15,6 miljoen week slechts 200.000 af van het werkelijke inwoneraantal in 2000.⁵⁰

De beslissing om alleen stedelijke kernen te stimuleren en de steun aan kleinere kernen in te trekken, versterkte het gevoel dat het agrarische karakter van de provincie verloren ging. De krimp in de noordelijke kleigebieden, maar ook in de westelijke weidegebieden, trof voornamelijk kleine dorpen. Er ontstond een emotionele discussie in de Friese dagbladen omtrent het begrip 'leefbaarheid'. De socioloog Sjoerd Groenman was van mening dat er op het platteland in het noorden van Friesland en Groningen te veel dorpen waren die onvoldoende konden uitgroeien om datgene te bieden waar de moderne mens recht op meent te hebben.⁵¹ De Friese dominee Jacob Kalma had meer begrip voor de sentimenten van plattelandsbewoners. Door volledig in te zetten op industrialisatie, ontstond er cultuurpessimisme onder de plattelandsbevolking, die het gevoel kreeg dat de agrarische sector als minderwaardig werd gezien. Minderwaardigheidsgevoelens werden aangewakkerd door cijfermatige analyses die een eigen leven begonnen te leiden. Een daarvan was de leefbaarheidsgrens van 1000 inwoners per dorp.⁵² Kalma is kritisch over deze visie. Wanneer historische ontwikkelingen niet in acht worden genomen, is het opleggen van onnatuurlijke patronen door planologen volgens hem onhaalbaar.⁵³

De overheid had een actieve rol in het agrarische moderniseringsproces. Na de oorlog groeide het besef dat door de uitbreiding van het boerenkleinbedrijf een sociale groep was ontstaan die onvoldoende in haar eigen bestaansmiddelen kon voorzien. De kleine-boerenproblematiek had zijn oorsprong in een veelvoud van factoren, onder meer de lage prijzen, ongunstige eigendomsverhoudingen, gebrek aan cultuurgrond of te grote gezinnen. De aangedragen oplossingen waren specialisatie

50 H. ter Heide, 'Future population distribution in the past and present', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90, no. 1 (1999): 117-124.

51 Leeuwarder Courant, 'Prof.dr. Sjoerd Groenman: Leefbaarheid van platteland in toekomst minder probleem dan leefbaarheid grote stad. Aandacht gevraagd voor de grote kernen' 27-10-1958.

52 J.J. Kalma, *Dorpen willen leven. Een studie over het Friese platteland* (Den Haag 1960), 70-75.

53 Ibid., 126.



en schaalvergroting, met als belangrijkste beleidsinstrumenten de ruilverkaveling en de streekverbetering.⁵⁴ De ruilverkaveling veranderde het aanzien van Friese Wouden ingrijpend. Het behelsde niet alleen de samenvoeging van kavels om deze geschikt te maken voor gemechaniseerde bewerking, maar ook het ontsluiten van landbouwgronden door infrastructurele projecten en het verplaatsen van enkele tientallen bedrijven.⁵⁵ Het dorp Rottevalle in de gemeente Smallerland diende als voorbeeldorp voor het streekverbeteringsprogramma. Dit door minister Sicco Mansholt begonnen programma, had naast het moderniseren van het bedrijfsproces ook het doorbreken van traditionele cultuurpatronen tot doel.⁵⁶ Kleine boeren die bereid waren het bedrijf te beëindigen, kregen een vergoeding uit het Ontwikkelings- en Saneringsfonds. Friesland was met een kleine 1200 aanvragen midden jaren 1960 de provincie met de meeste saneringen, ongeveer tweederde van deze bedrijven waren gelegen in de Friese Wouden.⁵⁷ Door schaalvergroting in de landbouw verdwenen 17.516 banen in oostelijk Friesland, oftewel ruim 65% van de totale agrarische werkgelegenheid tussen 1950 en 1978.⁵⁸

De teruggelopen werkgelegenheid in de landbouw werd opvangen door nieuwe banen in de industrie en in de diensten. De industriële werkgelegenheid nam vooral toe in de regio rondom Drachten, waar het aantal banen in de industrie en de bouwnijverheid tussen 1950 en 1963 toenam met ruim 4000.⁵⁹ De vestiging van de scheerapparatenfabriek van Philips in Drachten was de motor achter dit succes. Philips opende in 1951 haar deuren, gelokt door lage grondprijzen en aanzienlijke leningen van het gemeentebestuur. Zo werd in 1953 een lening van 4 miljoen gulden verstrekt, om de bouw van een nieuwe fabriekshal te bekostigen. In de naoorlogse jaren ontstond competitie tussen gemeenten om de vestiging van industriebedrijven, deels om tegenwicht te bieden aan het kernbeleid. De gemeente Franeker werd door het Rijk teruggedefloten, toen het gemeentebestuur eigenhandig besloot tot een subsidieregeling om de

54 E.H.K. Karel, 'De maakbaarheid van boer en gezin. Streekverbetering in Nederland 1956-1970'. *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 4, no. 4 (2007): 161-84.

55 Van der Sluis, *Cultuurtechnische ontwikkelingen*, 64-66.

56 E.H.K. Karel, *Boeren tussen markt en maatschappij: essays over effecten van de modernisering van het boerenbestaan in Nederland, 1945-2012* (Groningen 2013), 63-65.

57 Friese Koerier 'Steeds meer animo voor O en S-fonds', 20-10-1965.

58 Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland, *Gebieden in Friesland: sociaal-economische ontwikkelingen en mogelijkheden* (Leeuwarden 1985), 90-94.

59 Ibidem.



concurrentiestrijd met de industriekernen aan te kunnen gaan.⁶⁰

Het zuidoosten van Friesland maakte in de naoorlogse decennia een dynamische periode van groei en welvaart door. Door grootschalige ontginningsprojecten en kleine boerenbedrijvigheid was de eerdere bevolkingsaanwas gedeeltelijk behouden gebleven, hetgeen – gebruikmakend van het ontstane arbeidsoverschot in de landbouw – kansen bood voor industriële bedrijvigheid. Niet alleen de kernen Drachten en Heerenveen profiteerden van de naoorlogse voorspoed. In tegenstelling tot de eerder genoemde verwachtingen, ontwikkelde Dokkum zich bijzonder gunstig. De bevolking nam tussen 1950 en 1980 niet met de eerder genoemde 15% toe, maar verdubbelde bijna. Al met al was Dokkum de grootste verliezer toen het aantal ontwikkelingskernen werd gereduceerd. Er heerste verbittering in de regio over de gestaakte steun, die op een cruciaal moment de industrialisering remde.⁶¹

Tegelijkertijd was de industriële werkgelegenheid, na een sterke opmars in de jaren 1950 en 1960, voor Nederland als geheel en voor Friesland als provincie alweer op haar retour.

5. Regionaal maatwerk (1970-2000)

Door ingrijpende veranderingen in demografische gedrag, vaak aangeduid als de tweede demografische transitie, groeit het aantal huishoudens veel sneller dan de bevolking. Een verdere daling van de vruchtbaarheid, een toenemend aantal echtscheidingen en een grotere groep alleenstaanden, verklaren de groei van het aantal huishoudens.⁶² Hoewel deze veranderingen in gedrag belangrijke oorzaken zijn voor de afname in de bevolkingsgroei, worden door het stijgen van het aantal huishoudens de negatieve effecten van de bevolkingsstagnatie verminderd.

Het congestieprobleem uit de jaren 1960 werd niet alleen door een tragere groei vermeden, maar ook door suburbanisatie. De grote steden kregen in de jaren 1970 en 1980 te maken met bevolkingsdaling ten koste van omliggende regio's. Ook Friesland kon profiteren van deze de-urbanisatie. Het ogenschijnlijk onomkeerbare vertrekoverschot werd van begin jaren 1970 tot midden jaren 1980 omgebogen naar een vestigingsoverschot.⁶³ De bevolkingsgroei van oostelijk Friesland (19%) was in de periode tussen 1971 en 1985 dan ook fors groter dan het Nederlandse

60 M. Kraaijestein, *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk, 1945-1990: Een beleidshistorische studie over decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid* (Hilversum 1995), 92-98.

61 Regionale ontwikkelingsplanning Noord Oost Friesland, *Ontwikkelingsschets Noord Oost Friesland. Deel 1: Beschrijving* (Driesum 1978), 11.

62 Engelen, *Van 2 naar 16 miljoen mensen, 172-178*.

63 ETIF, *Gebieden in Friesland*, 20.



gemiddelde (9%).

Door veranderingen in ideeën over regionaal beleid, kwam de werkloosheidsbestrijding en regionale spreiding onder druk te staan. Het Keynesiaanse ideaal van volledige werkgelegenheid door actief overheidsingrijpen, raakte uit de gratie na de oliecrises van 1973 en 1979. De werkloosheid steeg naar ongekende hoogten en de overheidsfinanciën verslechterden door toegenomen sociale lasten. Om de stijgende overheidsuitgaven te beteugelen, werd er gesneden in de beschikbare fondsen voor regionale ontwikkeling. Tegelijkertijd was er een opmars van ideeën over marktwerking, liberalisering en decentralisering. De aanzet werd gegeven door de commissie Wagner (1982) en de Noord-Nederlandse variant daarvan: de commissie Goudswaard (1984). Ondersteuning van onrendabele industrie moest plaats maken voor impulsen aan kansrijke bedrijvigheid.⁶⁴

Verder werd decentralisatie aanbevolen, want de regio's zelf waren het best in staat om kansen te herkennen in de eigen economie. Het stimuleren en spreiden van de industriële werkgelegenheid – voorheen het dominante idioom – moest plaats maken voor op innovatie gericht beleid. Ondernemers kregen een prominentere plaats in de totstandkoming van het beleid, en van bovenaf opgelegde planologische visies werden vervangen door beleid van onderop.

Deze omslag kwam niet uit de lucht vallen, de economische problemen hadden zich als een olievlek over Nederland verspreid. In de zeventiger jaren begon het aanvankelijke succes van de nieuwe industriekernen barsten te vertonen. De concurrentiepositie van veel traditioneel sterke industriesectoren, zoals de textielindustrie in Twente en de mijnbouw in Limburg, verzwakte ernstig. Tevens hadden de grote steden in deze periode de hoogste landelijke werkloosheidscijfers. Logischerwijs werd het draagvlak voor steun aan 'traditionele' probleemgebieden zoals oostelijk Friesland aangetast. Opvallender is, dat de rijksoverheid lang vasthield aan het spreidingsbeleid en ongevoelig bleef voor verschillen in regionale problematiek.⁶⁵

In reactie op de ingezette lijn, uitte de provincie Friesland haar bezorgdheid omtrent het afbouwen van regionale steunmaatregelen. Uit de voortgangsnota van 1985 blijkt, dat Friesland het moeilijk kon verkroppen, dat stimuleringsmaatregelen, zoals het voorwaardenscheppend be-

64 Molema, *Regionale kracht*, 272-285.

65 P. van Hoogstraten, 'Elan in het regionaal beleid? Een historische analyse', *Tijdschrift voor de politieke economie* 8, no. 1 (1984): 59-85.





leid, ondanks goede evaluaties, gestopt werden.⁶⁶ Niet enkel de bezuinigingen, maar juist de accentverlegging richting marktwerking, stuitte op verzet. Het beleid meer laten inspelen op de 'vraag' van de markt, betekende volgens de provincie, dat de structurele werkloosheidsproblematiek uit het oog werd verloren, terwijl de kansrijke gewesten konden profiteren van de nieuwe aanpak. De mogelijkheden tot een meer gelijkwaardige ontwikkeling tussen het Noorden en de rest van Nederland, werd hiermee te grabbel gegooid. Dat gelijkwaardige ontwikkeling op sociaal-conomisch vlak als een verworven recht werd beschouwd, blijkt uit de volgende zinsnede:

'Wij zijn het eens met de opvatting dat het rechtvaardigheids- en het doelmatigheidsbeginsel, of anders gesteld het stimuleringsbeleid en het ontwikkelingsbeleid, in elkaars verlengde moeten worden gezien. Maar dan wel in de volgorde eerst rechtvaardigheid (stimulering), waardoor de doelmatigheid (ontwikkeling) zo optimaal mogelijk kan worden nagestreefd.'⁶⁷

Desondanks lijkt het nieuwe beleidsjargon stevig verankerd in het eerste volgende beleids-programma (1988-1992). Zo wordt een hoofdstuk gewijd aan kansrijke sectoren in Friesland en wordt afstemming gezocht tussen deze sectoren en technologische en onderwijskundige instellingen in de provincie.⁶⁸

Noordoost-Friesland liep voorop in de tendens tot decentralisatie. Al vanaf het einde van de jaren 1970 werd beleid van onderop gecoördineerd door een coalitie van gemeenten en provincie. Het eerste pilot-project liep van 1977 tot 1981 en besloeg de gemeenten Dantumadeel, Dokkum, Oostdongeradeel, Westdongeradeel en Kollumerland. De inventarisatie van de welzijnsproblematiek in de regio stond voorop. Door tijd- en geldgebrek werd de uiteindelijke analyse grotendeels beperkt tot het onderzoeken van de jeugdproblematiek. Met het oog op de bevolkingsdaling in de beide Dongeradelen werden zorgen geuit en aanbevelingen gedaan over de leefbaarheid in de regio. Die aanbevelingen waren offensief, maar weinig concreet. Ze behelsden bijvoorbeeld geen

-
- 66 Provincie Friesland, *Sociaal- economisch beleidsplan: periodieke rapportage '85* (Leeuwarden 1985), 29.
- 67 Provincie Friesland, *Sociaal-economisch beleidsplan: periodieke Rapportage '85*, bijlage VIII: 'Commentaar van de Provincie Friesland op de nota regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990', 16.
- 68 Provincie Friesland, *Sociaal-economisch beleidsplan 1988-1992* (Leeuwarden 1987), 23-30.



voorstellen tot het scheppen van werkgelegenheid en het versterken van de kleine kernen.⁶⁹ De bedoeling was, dat deze analyse maatregelen zou opleveren voor het te voeren beleid. Zulke maatregelen werden echter pas genomen in 1986, nadat het *Actieprogramma Noordoost-Friesland* was gepresenteerd.⁷⁰ In dat rapport werden drie actiepunten gepresenteerd om de economische structuur in de gemeenten Dongeradeel, Achtkarspelen, Dantumadeel en Kollumerland te versterken. Twee van de drie actiepunten, het stimuleren van ondernemerschap en het afstemmen van de arbeidsvraag op het aanbod door scholing, passen goed binnen het nieuwe beleidsdiscours. Het ontsluiten van de regio was verreweg het belangrijkste actiepunt: meer dan 95% van het budget ging naar infrastructurale werken.

Vanaf de jaren 1990 wordt er een drietal strategieën gehanteerd om economische activiteit en inwoners naar het Friese platteland te lokken. Allereerst wordt gepoogd Friesland te promoten als woonprovincie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantrekken van welvarende ouderen.⁷¹ Het denken in kansen stimuleerde de regio Noordoost-Friesland haar woonmilieu op een positievere manier te presenteren ten opzichte van de Randstad. Tegenover voordelen, zoals rust, ruimte en een lager prijsniveau, staan echter nadelen, zoals een laag voorzieningenniveau.⁷²

Ten tweede wordt er ingezet op het aantrekken van minder plaatsgebonden bedrijvigheid. De voorkeur gaat uit naar innovatieve (klein)bedrijven, die, aangetrokken door het voordelige vestigingsklimaat en de goede digitale infrastructuur, een impuls aan de regionale economie moeten geven. Tot slot probeert de regio Noordoost al enkele decennia het toerisme en de recreatie te stimuleren, deels door middel van projecten gefinancierd met gelden van de Europese Unie, die vanaf de jaren 1980 een prominente plaats ingenomen heeft in het regionaal-economisch beleid. Tot op heden blijkt de concurrentie met de Friese Meren en de Waddeneilanden hardnekkig. In recent onderzoek noemt slechts 5% van de respondenten Noordoost-Friesland als favoriete bestemming binnen Friesland.⁷³

69 Regionale Ontwikkelingsplanning Noordoost-Friesland, *Ontwikkelingsschets*, 96.

70 Stuurgroep Noordoost-Friesland, *Actieprogramma Noordoost-Friesland 1e fase* (1986).

71 Provincie Friesland, *Beter wonen in Friesland. Een voorstudie naar de mogelijkheden het wonen te bevorderen in Friesland* (Leeuwarden 1993).

72 Noordoost-Friesland/Noordwest-Groningen, *Project leefbaarheid platteland* (Groningen 1993), 15-17.

73 I. de Vries en J. Jeuring, *Fries burgerpanel over toerisme in Fryslân* (Leeuwarden 2015).

6. Een blik op het huidige beleid (2000-)

Door een combinatie van hoge vertrekoverschotten, ontgroening en vergrijzing, begon vanaf 2007 de bevolking van Noordoost-Friesland af te nemen. De bevolking van de samenwerkingsregio daalde van 127.241 in 2006 naar 124.505 in 2014, oftewel een daling van 2,2%. In Dongeradeel (-4,4%) ging de daling twee keer zo snel, terwijl de bevolking van Achtkarspelen (-0,9) en Tytsjerksteradiel (-1.1%) nagenoeg gelijk bleef.⁷⁴ De structuur van de bevolking veranderde aanzienlijk. Zo nam het aantal senioren sinds 2003 toe met een kleine 30%, terwijl de beroepsbevolking (-7,6%) en het aantal jongeren (-5,6%) sterk afnam. Ondanks deze cijfers werd het gebied niet als krimpregio gelabeld, maar als anticiperregio. Dit onderscheid wordt gemaakt aan de hand van de procentuele bevolkingsdaling tot 2040. Bij een bevolkingsdaling van 2,5% of meer tot 2040 wordt de regio een anticiperregio, terwijl een daling van 12,5% of meer als krimp wordt gekwalificeerd. In een tussentijdse evaluatie van het beleid wordt aanbevolen om zowel de regio Noordoost-Friesland als Zuidoost-Friesland als krimpregio te labelen.⁷⁵ De groei in het zuidoosten van Friesland veranderde in een lichte daling vanaf 2010. Door een nog altijd sterke groei in de gemeente Smalingerland, valt de krimp voor de regio als geheel tamelijk bescheiden uit (-0,3%). Maar wanneer de prognose voor Heerenveen in 2040 (-12,5%) betrouwbaar blijkt, voldoet zelfs deze over het algemeen welvarende gemeente aan de kwalificatie voor krimp.⁷⁶

Er is consensus over het feit, dat regio's grotendeels zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het versterken van de economische structuur, doordat zij beter voor ogen hebben wat er gaande is in de regio. Dit maatwerk op regionaal niveau is noodzakelijk om tegemoet te komen aan verschillen binnen Noord-Nederland.⁷⁷ Op nationale schaal ontbreekt echter een krachtige economische visie voor kwetsbare regio's. Het actief stimuleren van structuurzwakke regio's lijkt voorlopig ten einde. Het huidige kabinet zet duidelijk niet in op het beïnvloeden van het vestigingsklimaat om een gelijkwaardige ontwikkeling tussen structuurzwakke en sterkere regio's af te dwingen. Dit blijkt wel uit de volgende zinsnede uit de kabinetsvisie over het programma Bevolkingsdaling:

‘Alles overwegende zijn steden noch landelijke gebieden gebaat bij het actief bijsturen van de vestiging van bedrijvigheid ten

74 Centraal Bureau voor de statistiek, *Bevolkingscijfers, 2003-2014*.

75 Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp*. (Den Haag 2014), 22.

76 AFB Research, *Primos Prognose* (2014).

77 M. Molema 'Een arendsoog op Noord-Nederland. Het nut van geschiedenis voor regionaal-economisch beleid' (dit nummer van *It Beaken*).

gunste van landelijke gebieden. Dat zou een rem zetten op de totale Nederlandse groei, voordelen van de nabijheid van andere relevante bedrijfstakken [...] en per saldo wellicht ook nadelig zijn voor landelijke gebieden.’⁷⁸

Werd in de jaren 1980 nog gevoeld dat stimulerende maatregelen voor structuurzwakke regio’s de hoogste prioriteit moesten hebben, heden ten dage is de tendens eerder omgekeerd. De sterke sectoren van de nationale economie moeten worden gestimuleerd en als stuwende kracht de rest van het land welvaart brengen.

De verminderde aandacht voor structuurzwakke regio’s kan deels verklaard worden door ingrijpende verschuivingen in het nationale beleid. In de landelijke beleidsstrategie is een duidelijke trendbreuk te herkennen, beginnende met de beleidscyclus ‘Pieken in de Delta’ (2005-2010).⁷⁹ Was het beleid in de twintigste eeuw voornamelijk gericht op een gelijkwaardige ontwikkeling van Nederland, de daarna gevolgde koers had vooral het versterken van de Nederlandse economie als geheel tot doel.⁸⁰ Het nastreven van een innovatieve economie, met slechts een beperkt aantal sectoren die gericht worden gestimuleerd, werd de norm. Deze verschuiving van ‘equity’ naar ‘efficiency’ verklaart deels de verminderde aandacht voor het welzijn van regio’s met een zwakke economische structuur. Tevens is, in navolging van de Europese ‘Urban Agenda’, met de ‘Agenda stad’ het sociaal-economisch beleid verschoven naar de steden.⁸¹ In een trendanalyse door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt ingegaan op het economisch succes van steden.⁸²

Steden zijn ‘de motoren van de economie’, ‘hotspots voor innovatie’ en ‘broedplaatsen voor ondernemerschap’. De aantrekkingskracht op (creatieve) hoogopgeleide talenten en de schaalvoordelen van economische agglomeratie, versterken de economische vitaliteit van de stad. De voordelen die de stad aantrekkelijk maken voor wonen en werken, vinden

78 Ministerie van Binnenlandse Zaken ‘Kabinetvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s., de beleidsvoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling & het rapport van het Team Midterm Review’ 19-12-2014 kenmerk 2014-0000676669, 5.

79 Ministerie van Economische Zaken, *Pieken in de delta. Gebiedsgerichte economische perspectieven* (Den Haag 2004).

80 O. Raspe, *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid* (Den Haag 2012).

81 Celebrate the city, Agenda Stad. *Samen werken aan de stad van de toekomst* (2014), www.agendastad.nl geraadpleegd 28-1-2015.

82 O. Raspe, ‘Trends in de regionale economie’. *Planbureau voor de Leefomgeving* (2014) http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Trends-in-de-regionale-economie_1374.pdf geraadpleegd 22-01-2015.

echter lastig navolging in rurale regio's. Het dominante discours biedt weinig handvaten voor het versterken van de lokale economie aan de randen van Nederland.

Dat steun aan structuurzwakke regio's een tradities is die niet zomaar aan de kant gezet kan worden, blijkt uit een initiatiefnota van PvdA-Kamerlid Albert de Vries. In deze nota wordt de aandacht weer stevig gevestigd op de structuurzwakke economie in perifere gebieden en worden zorgen geuit over de beperkte inzet van de rijksoverheid ten aanzien van de krimpproblematiek.⁸³ In reactie op deze nota wijst het kabinet op de derde pijler 'economische vitaliteit', die vanaf 2011 onderdeel is van het beleid. De toekomst zal uitwijzen of de krimp- en anticepeerregio's voldoende middelen en kennis bezitten om de krimpopgave succesvol te voltooien, of dat een verhoogde inzet van het Rijk noodzakelijk is.

7. Conclusie

Noord-Nederland is al sinds het einde van de negentiende eeuw op zoek naar alternatieven voor het verdwijnen van agrarische werkgelegenheid. Het vertrekoverschot, de belangrijkste oorzaak voor het stagnerende inwonertal, werd door velen gezien als een indicator van achteruitgang en verval. De grote verschillen binnen Noord-Nederland komen in deze studie over oostelijk Friesland duidelijk naar voren. De gemeente Smaltingerland (+669%) groeide aanzienlijk sneller dan Nederland als geheel (+551%), terwijl de gemeente Ferwerderadiel (+16%) vandaag nauwelijks meer inwoners telt dan ruim anderhalve eeuw geleden. De vruchtbare grond in het noordelijke kleigebied heeft ten gevolge van de modernisering en marginalisering van de landbouw aan waarde verloren. Dit terwijl de perifere ligging – ondanks alle moderne infrastructuur – nog altijd een belemmering vormt voor de vestiging van bedrijven en inwoners. Gerichtte stimuleringsmaatregelen hebben vanaf het midden van de twintigste eeuw bijgedragen aan de economische ontwikkeling van de Friese Wouden. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat het demografisch zwaartepunt in Friesland al ver voor de jaren 1950 opschoof naar dit gebied. En dat, losstaand van beleid, schaalvergroting van zowel de werkgelegenheid als voorzieningen, een algemene, onomkeerbare tendens van modernisering lijkt te zijn.

De eerste respons op het groeien van de bevolking en het dalen van agrarische werkgelegenheid, was het uitbreiden van cultuurgronden en intensiever grondgebruik door kleine bedrijvigheid. Deze ontwikkeling

83 A. de Vries, 'Regionale verschillen, omgaan met krimp', 13-03-2014. <http://www.pvda.nl/berichten/2014/03/Maak+krimpregios+weer+aantrekkelijk+geraadpleegd> 18-03-2015.



werd gesteund door de opkomst van agro-industrie. In de moeilijke jaren tijdens het Interbellum werd overheidsingrijpen door middel van gesubsidieerde ontginningsprojecten aangewend om de werkloosheid te bestrijden. Echter, er was nog steeds onvoldoende perspectief voor velen, doordat de eenzijdige structuur van oostelijk Friesland onveranderd bleef. Een onophoudelijke schare migranten trok weg op zoek naar werk in het verstedelijkte Westen. Vanaf de jaren 1950 kwam er een stroom van rapporten en beleidsnota's op gang, om de economische en demografische problematiek van de regio in kaart te brengen, oorzaken aan te wijzen en oplossingen aan te reiken. Eerst was de aandacht gericht op het zuidoosten van de provincie, waar de structurele werkloosheid het hardnekkigst was. Daarna verschoof de aandacht van werkloosheidsbestrijding naar bevolkings spreiding en werd het accent verlegd naar andere delen van Friesland.

De opkomst van een (sub)regionale aanpak, gericht op het benadrukken van kansen, heeft positieve aandacht gevestigd op structuurzwakke regio's. Dit was na de sterk gepolitiseerde verhoudingen tussen de noordelijke provincies en het Rijk een welkome verandering. Echter, na drie decennia regionaal maatwerk is het tijd om de opbrengst te evalueren. Van fundamenteel belang is, dat de juiste sectoren worden versterkt. Historisch onderzoek naar de ontwikkeling van die sectoren kan hieraan bijdragen. Tot slot is onderzoek naar samenwerkingsverbanden als Noordoost-Friesland en de interactie met andere bestuurslagen (Provincie, Rijk, Europa) noodzakelijk, om beter te begrijpen hoe het beleid inhoudelijk wordt vormgegeven. Leidend in een dergelijke analyse is de vraag of kennis daadwerkelijk uit de regio komt, of dat begrippenkaders en probleempercepties worden opgedrongen door andere bestuurslagen.



Bijlage 1: Bevolkingsaantallen oostelijk Friesland per gemeente (1849-2014)⁸⁴

	1849	1879	1899	1920	1947	1971	1985	2001	2014
Aengwirden	2746	4174	3924	4347					
Achtkarspelen	7865	10221	11658	14022	18054	22120	27030	28013	28016
Dantumadeel	7024	9777	11156	13311	15410	16275	19043	19843	19030
Dokkum	4101	4479	4105	3574	5587	10560			
Dongeradeel							24936	24726	23982
Ferwerderadiel	7548	8819	8151	8504	9220	7975	9269	8818	8790
Heerenveen					23634	31745	37438	41250	49899
Kollumerland	6250	7315	7467	8612	10471	10600	12552	13192	12878
Opsterland	10311	14425	15152	18347	20899	22175	26325	28833	29863
Oostdongeradeel	6423	8516	7588	7899	7841	6665			
Ooststellingwerf	6452	9190	9582	13059	17044	19710	24653	26238	25672
Smallingerland	7211	9502	10747	14151	18611	40070	50619	53010	55467
Schoterland	9061	13043	14557	16441					
Tietjerksteradeel	9074	13311	14452	15422	18613	23920	29633	31049	31951
Westdongeradeel	6804	8489	7934	8641	8750	6810			
Weststellingwerf	9859	14817	15051	18450	19904	21775	24493	25247	25454
Totaal	100729	136078	141524	164780	194038	240400	285991	300219	311002

Bron: Volkstellingen van 1849, 1879, 1899, 1920, 1947 en 1971, www.volkstellingen.nl laatst geraadpleegd 23-03-2014; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Loop van de bevolking per gemeente 1985* (Den Haag 1985); Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2001* (Den Haag 2001); Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2013* (Den Haag 2014).

84 Bij de gemeentelijke herindeling van 1934 ontstond de gemeente Heerenveen uit de voormalige gemeenten Schoterland en Aengwirden. Bij de gemeentelijke herindeling van 1984 ontstond de gemeente Dongeradeel uit de voormalige gemeenten Dokkum, Westdongeradeel en Oostdongeradeel

Bijlage 2: Bevolkingsontwikkeling oostelijk Friesland in vergelijkend perspectief (1849-2014)⁸⁵

	1849	1879	1899	1920	1947	1971	1985	2001	2014
NO Kleigebied	31126	37618	35245	37230	41869	42610	46757	46736	45650
Friese Wouden	69603	98460	106279	127550	152169	197790	239234	253483	265352
oostelijk Friesland	100729	136078	141524	164780	194038	240400	285991	300219	311002
Friesland	247360	329877	340262	382891	459631	521820	597648	630539	646317
Nederland	3056879	4012693	5104137	6841155	9625499	13266000	14484000	16044000	16829289

Bron: Volkstellingen van 1849, 1879, 1899, 1920, 1947 en 1971, www.volkstellingen.nl laatst geraadpleegd 23-03-2014; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Loop van de bevolking per gemeente 1985* (Den Haag 1985); Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2001* (Den Haag 2001); Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2013* (Den Haag 2014).

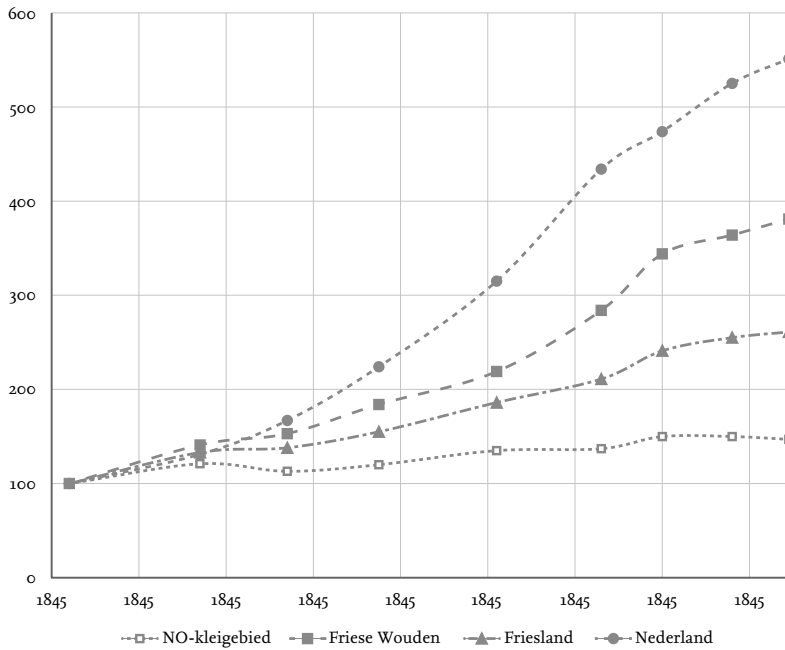
Bijlage 3: Groei voornaamste kernen oostelijk Friesland (1849-1971)

	1849	1879	1899	1920	1947	1971
Dokkum	4101	4479	4105	3574	5587	10560
Drachten	4448	5735	6592	5334	9249	32580
Heerenveen	3171	3682	3624	4077	9788	21905

Bron: Volkstellingen van 1849, 1879, 1899, 1920, 1947 en 1971, www.volkstellingen.nl laatst geraadpleegd 23-03-2015.

85 De huidige gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland behoren tot het kleigebied. De overige gemeenten behoren tot de Friese Wouden.

Bijlage 4: Geïndexeerde groei van de bevolking met 1849 als basisjaar (1849-2014)



Bron: Volkstellingen van 1849, 1879, 1899, 1920, 1947 en 1971, www.volkstellingen.nl laatst geraadpleegd 23-03-2014; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Loop van de bevolking per gemeente 1985* (Den Haag 1985); Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2001* (Den Haag 2001); Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2013* (Den Haag 2014).

