

4/6
—

Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO)
Sociologisch Instituut van de Nederlandsch-Hervormde kerk
Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut (KSKI) en
Landbouw-Economisch Instituut (LEI)

De Nederlandse Ontwikkelingsgebieden

Schets van de sociale problematiek

L 21
5
A



L 22
6A

129630

37892/mud
3009
G/

TEN GELEIDE

Het afgelopen decennium heeft er in Nederland een sociaal experiment plaats gevonden, dat ook buiten de kring der direct betrokkenen alle interesse verdient. Gedoeld wordt op de ten uitvoerlegging van de ontwikkelingsplannen in een negental z.g. achtergebleven gebieden binnen de landsgrenzen.

Inderdaad kan hier gesproken worden van een experiment en wel in meerdere opzichten. Nieuw was allereerst de actieve en systematische bemoeienis van het overheidsbeleid met deze stiefkinderen van onze nationale welvaartsontplooiing. Nieuw ook en gedurfd was de brede aanpak van dit beleid, dat niet volstond met de bevorderingen van technische en economische voorzieningen, maar tegelijk toewerkte naar een verbetering van het gehele industriële klimaat in deze gebieden, waaronder niet in de laatste plaats een gunstig sociaal klimaat valt te rekenen.

Deze brede opzet heeft onder meer geleid tot de inschakeling van sociologische onderzoekers bij de tracering van het sociaal beleid. In een reeks van negen omvangrijke rapporten — voor ieder ontwikkelingsgebied een — zijn de resultaten neergelegd van onderzoekingen, welke in de loop van de jaren 1953—1956 in deze gebieden werden ingesteld.

In niet mindere mate dan het beleid zelf was dit onderzoek een experiment. Ruime ervaring met onderzoek-projecten direct ten behoeve van het sociaal beleid heeft de sociologie bepaald nog niet. De uitgestrektheid en gedifferentieerdheid van de betrokken gebieden verzwaarden de taak nog, terwijl de meest geschikte wijze van kennisoverdracht naar de diverse beleidsniveau's slechts tastenderwijze kon worden gevonden.

De rapporten dragen van deze moeilijkheden ongetwijfeld de sporen. Niettemin bleken zij bij nadere bestudering voldoende belangwekkend materiaal te bevatten om een poging te wagen tot het ontwerpen van een totaal-beeld van de ontwikkelingsgebieden.

Het onderhavige rapport vormt het verslag van deze poging. Het bevat een samenvattend overzicht van de sociale problematiek en een eerste toetsing van het sociaal beleid in deze gebieden.

Het wil echter uitdrukkelijk geen volledige studie zijn, zelfs geen 'doorlichting'. Veeleer moet gesproken worden van een schets, die in grote lijnen een indruk geeft van wat de socioloog op grond van beperkt materiaal over de Nederlandse ontwikkelingsgebieden te berde kan brengen.

Wij zijn van mening, dat deze bescheiden opzet is geslaagd. Wie naast de economische en technische, de ambtelijke en statistische gegevens de beschikking wenst te hebben over een sociologische bijdrage betreffende de ontwikkelingsgebieden, kan in dit rapport ongetwijfeld veel van zijn gading vinden. Dat alleen voortgezet en meer systematisch onderzoek het geschetste beeld kan detailleren, behoeft nauwelijks betoog.

Dat dit rapport tot stand kon komen, is behalve aan de rapporteur, Dr. J. A. A. van Doorn, te danken aan de bijdragen der samenwerkende sociologische instituten: het Instituut voor

Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), het Sociologisch Instituut van de Nederlandsch-Hervormde Kerk, het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut (K.S.K.I.) en het Landbouw Economisch Instituut (L.E.I.). Het waren de medewerkers van deze instituten, die door moeizame arbeid de bouwstenen aandroegen welke deze samenvatting mogelijk maakten. De verantwoordelijkheid voor het rapport berust dan ook geheel bij de samenwerkende sociologische instituten en de aangewezen rapporteur.

De ontwikkelingsgebieden als zodanig zijn thans opgeheven; zij zijn voor het grootste deel opgegaan in de nieuw aangewezen probleemgebieden. Het lijdt echter geen twijfel dat in deze nieuwe gebieden soortgelijke vragen zullen rijzen — wellicht met een ander accent — dan in de oude ontwikkelingsgebieden.

De opdrachtgeefster, de Minister van Maatschappelijk Werk, die als coördinator voor het sociale beleid in de ontwikkelingsgebieden mede handelde namens haar ambtgenoten van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, van Financiën, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij en van Sociale Zaken en Volksgezondheid, komt dank toe voor het gestelde vertrouwen niet alleen, maar voor de ondervonden interesse en hulp bij de uitvoering van het project tevens.

De Voorzitter van de Landelijke Onderzoekcommissie

PROF. DR. SJ. GROENMAN

KORTE INHOUDSOPGAVE

INLEIDING

EERSTE DEEL: DE VRAAGSTELLING

TWEEDE DEEL: DE AARD VAN DE SOCIALE PROBLEMATIEK

- I. De wordingsgeschiedenis
- II. Vormen van sociale structuur
- III. Processen van sociale verandering
- IV. Patronen van sociale aanpassing
- V. Conclusies

DERDE DEEL: DE TAAK VAN HET SOCIAAL BELEID

- I. De structuur van het beleid
- II. De uitvoering van het beleid
- III. Conclusies

SAMENVATTING

BIJLAGEN

GEDETAILLEERDE INHOUDSOPGAVE

	Blz.
TEN GELEIDE	3
INLEIDING	13
EERSTE DEEL: De vraagstelling	19
1. Het na-oorlogse economische beleid in de Ontwikkelingsgebieden	19
2. Het economische beleid in de Ontwikkelingsgebieden nader bepaald	20
3. De resultaten van het economisch beleid in de Ontwikkelingsgebieden	22
4. De vraagstelling	23
 TWEEDE DEEL: De aard van de sociale problematiek	 27
HOOFDSTUK I. DE WORDINGSGESCHIEDENIS	
A. De Ontwikkelingsgebieden in hun overeenkomst	29
B. De Ontwikkelingsgebieden in hun verscheidenheid	30
1. De economische stagnatie in de zandgebieden	31
a. Het statische verleden doorbroken	31
b. Het ontstaan van het kleine-boerenvraagstuk	32
2. De economische stagnatie in de veengebieden	34
a. Het verloop van de ontginning	34
b. De veencrisis	35
c. De uitputting van het veen	36
d. De knelpunten in de agrarische sector	37
e. De migratie- en aanpassingstraagheid	38
3. De economische stagnatie van de oude industrie	39
a. Algemeen beeld	39
b. De industriële situatie en haar gevolgen	42
C. Slotopmerking	43
 HOOFDSTUK II. VORMEN VAN SOCIALE STRUCTUUR	
Inleiding	45
A. De oude agrarische gebieden	45
1. Inleiding	45

	Blz.
2. Algemene typering van de zandsamenleving	46
a. Het autochthone karakter	47
b. De homogene bevolkingssamenstelling	49
c. De sociale immobiliteit	49
3. Vormen van sociale differentiatie in de zandsamenleving	50
a. Het tijdstip van de ontsluiting	50
b. De wijze van ontsluiting	51
B. De kolonisatiegebieden	51
1. Inleiding	51
2. Algemene typering van de veenkoloniale samenleving	52
a. Het allochthone karakter	53
b. De heterogene bevolkingssamenstelling	53
c. De sociale beweeglijkheid	56
3. Vormen van sociale differentiatie in de veenkoloniën	57
a. Het tijdstip van de ontginning	57
b. De sociale hiërarchie	58
C. De industriële gebieden en centra	59
1. Inleiding	59
2. Oude en nieuwe typen van industrie	60
3. De oude industriële samenlevingsvormen	61
a. Algemene typering	61
b. Twee sociale structuren	62
4. De nieuwe industriële samenlevingsvormen.	63
a. Algemene typering	63
b. De sociale structuur	64
D. De perifere dorpen	65
Slotopmerking	67
 HOOFDSTUK III. PROCESSEN VAN SOCIALE VERANDERING	
Inleiding	69
A. Doorbreking van de territoriale integratie-kaders	70
1. De gegeven situatie	70
2. De ontbindende factoren	71
3. Het effect op de territoriale integratiekaders	73
B. Groei van differentiatie en organisatie	75
1. Sociale differentiatie	75
a. De differentiatie in de gezinssfeer	75
b. De differentiatie in het hulpverleningspatroon	76
c. De differentiatie in de arbeidssfeer	77
d. De differentiatie in de kerkelijke sfeer	78

	Blz.
2. Functies van organisatie	79
a. Bevrediging van bestaande behoeften	79
b. Bevrediging van nieuwe behoeften	80
c. Introductie van nieuwe behoeften	80
C. Verschuivingen in de sociale stratificatie en mobiliteit	81
1. Algemene tendenties	81
2. De uitgangssituatie	82
3. De verschuivingen in de sociale structuur	83
4. De verschuivingen in de sociale beroepswaardering	84
5. De verschuivingen in de economische mogelijkheden	84
D. Verstoring van evenwicht en continuïteit	85
1. Het effect van snelle sociale verandering	85
2. Onevenwichtigheid tussen middelen en doeleinden	86
3. Sociale discontinuïteit	87
E. Slotopmerking	88
HOOFDSTUK IV. PATRONEN VAN SOCIALE AANPASSING	
Inleiding	89
A. Heroriëntatie	90
B. Desoriëntatie	91
1. Onzekerheid in opvattingen en aspiraties	91
2. Onzekerheid in normen	92
3. Onzekerheid in stijl	93
C. Afweer	94
1. Weerstanden in de arbeidssector	95
2. Weerstanden in andere sociale sectoren	98
3. Enkele achtergronden van de geconstateerde afweer	99
HOOFDSTUK V. CONCLUSIES	101
1. De vraag naar de voorwaarden van de industrialisatie	101
a. De arbeidsinstelling	102
b. De arbeidsmarkt	102
c. Het arbeidsbeleid	103
2. De vraag naar de gevolgen van de industrialisatie	105
a. Toenemende differentiatie van de sociale structuur	105
b. Psychische desoriëntatie en normverlies	105
c. Ondoelmatigheid van het beleid	106

	Blz.
DERDE DEEL: De taak van het sociaal beleid	107
HOOFDSTUK I. DE STRUCTUUR VAN HET BELEID	109
1. Wat is sociaal beleid?	109
2. Elementen van sociaal beleid	110
a. Planmatigheid	111
b. Continuïteit	111
c. Doelmatigheid	112
3. Het sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden	112
HOOFDSTUK II. DE UITVOERING VAN HET BELEID	115
A. Conflicterende beleidslijnen	115
1. Geleidelijk tegenover schoksgewijs	116
2. Traditioneel tegenover modern	117
3. Centraal tegenover gedecentraliseerd	118
B. Ontoereikende middelen	119
1. Kader	119
2. Organisaties	121
3. Outillage	122
C. Slotwoord	122
HOOFDSTUK III. CONCLUSIES	123
A. De richting van het beleid	123
1. De bijzondere positie van de Ontwikkelingsgebieden	123
2. De verhouding tussen economisch en sociaal beleid	124
3. De inhoud van het sociaal beleid	124
4. De mogelijkheden van sociaal beleid	124
B. Differentiatie van het beleid	125
1. Beleid inzake vitale en inzake culturele tekorten	125
2. Beleid op korte en op lange termijn	125
3. Omvattend en differentieel beleid	126
4. Gelocaliseerd en gecentraliseerd beleid	127
C. Voortgezet sociaal onderzoek	128
SAMENVATTING.	133
BILAGEN	141



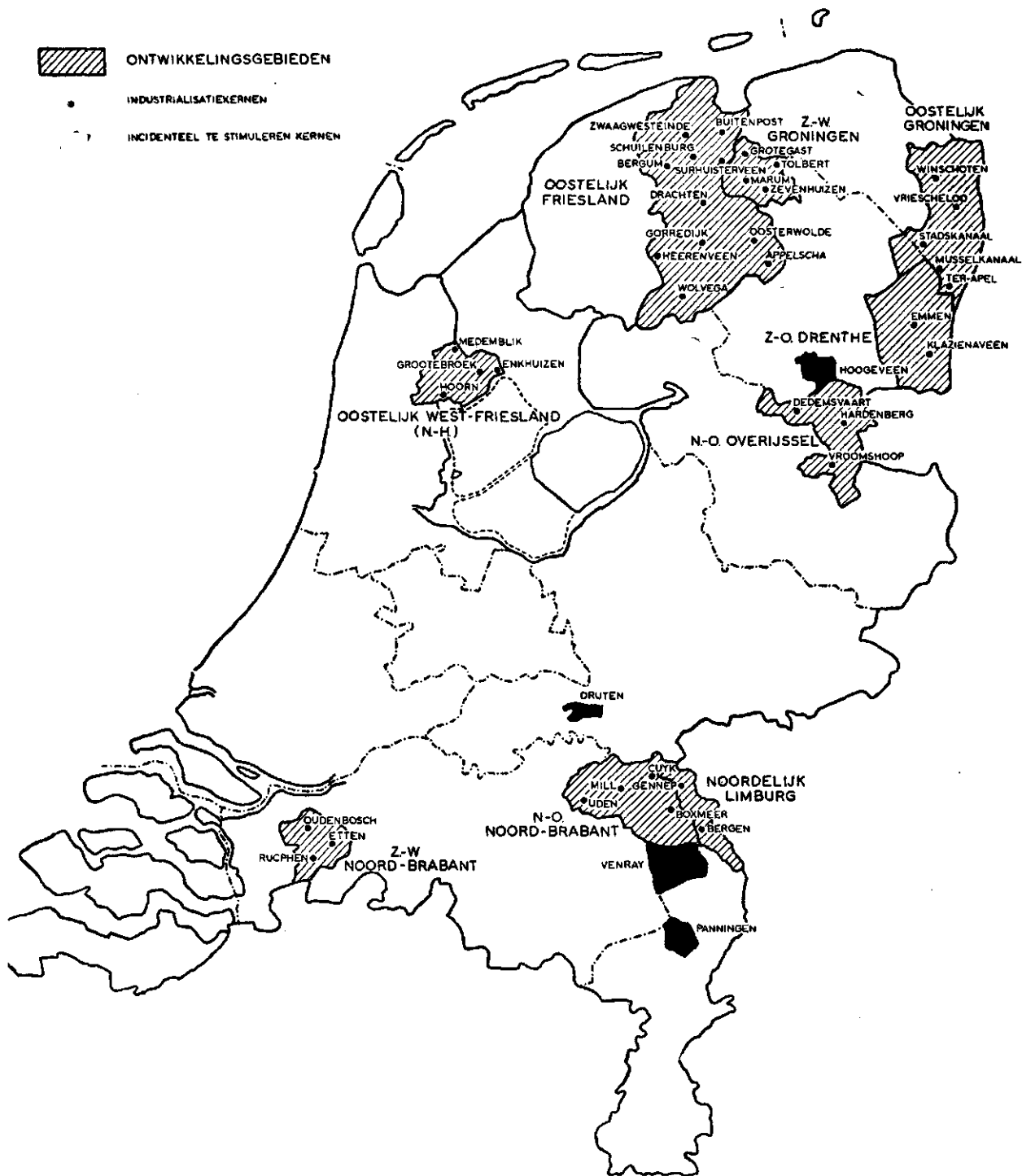
ONTWIKKELINGSGEBIEDEN



INDUSTRIALISATIEKERNEN



INCIDENTEEL TE STIMULEREN KERNEN



In het kader van de na-oorlogse nationale industrialisatiepolitiek wordt vooral sedert omstreeks 1950 bijzondere aandacht geschonken aan de z.g. overschotgebieden. Het betreft hier gebieden, waarvan op grond van een relatief hoog werkloosheidscijfer moet worden aangenomen, dat er sprake is van ernstige structureel-economische moeilijkheden.

De z.g. Ontwikkelingsplannen, die in de jaren 1949 en 1950 door de Minister van Economische Zaken in de vorm van wetsontwerpen aanhangig werden gemaakt, waren opgesteld ter verbetering van het industriële klimaat in deze gebieden. Beoogd werd het treffen van zodanige economisch-technische voorzieningen, dat de industrie in deze gebieden bevorderd en de industrie-vestiging in hoge mate vergemakkelijkt zouden worden. Bij de wetten van 13 juli 1951 en 23 juni 1952 werden deze plannen officieel goedgekeurd.¹

De Ontwikkelingsgebieden beslaan tezamen een oppervlakte van ± 455.000 ha, d.i. ongeveer 14 % van de Nederlandse bodem, en herbergen een bevolking van ± 700.000 personen, zijnde ca. 6.3 % van de Nederlandse bevolking. Aan het Ontwikkelingsprogramma worden tientallen miljoenen guldens besteed, vooral op verkeersgebied, maar ook aan de aanleg van industrieterreinen, aan de voorziening met electriciteit, gas en water, aan nijverheidsonderwijs, sociale outillage, etc.

Laat men voor het ogenblik een klein aantal afzonderlijke ontwikkelingskernen buiten beschouwing, dan omvatten de Ontwikkelingsgebieden een negental streken met tezamen 83 gemeenten² te weten: Oostelijk Groningen (15 gemeenten), Zuid-West Groningen (4 gemeenten), Oostelijk Friesland (10 gemeenten), Zuid-Oost Drenthe (4 gemeenten), Noord-Oost Overijssel (5 gemeenten), Oostelijk West-Friesland (N.H.) (21 gemeenten), Zuid-West Noord-Brabant (6 gemeenten), Noord-Oost Noord-Brabant (14 gemeenten) en Noordelijk Limburg (4 gemeenten).

Zoals men zal opmerken, zijn met name enige provincies in het Noorden des lands voor een belangrijk gedeelte tot de Ontwikkelingsgebieden te rekenen. In andere provincies is de omvang daarentegen tot enkele gemeenten beperkt (Drenthe, Overijssel, Limburg); weer elders ontbreken Ontwikkelingsgebieden (Zuid-Holland, Zeeland, Gelderland), hoewel, zoals later zal worden geconstateerd, de afwezigheid van officieel als zodanig aangeduide economische Ontwikkelingsgebieden het feitelijk bestaan van sociaal-economische noodgebieden niet uitsluit.

¹ Wet van 13 juli 1951, betreffende deelneming van het Rijk in de uitvoering ontwikkelingsplan Z.O. Drenthe (Staatsblad no. 291); Wet van 23 juni 1952, betreffende deelneming van het Rijk in de uitvoering van de eerste fase van de ontwikkelingsplannen voor Zuid-West en Oostelijk Groningen, Oostelijk Friesland, Noord-Oost Overijssel, Oostelijk West Friesland (N.H.), Zuid-West en Noord-Oost Noord-Brabant en Noordelijk Limburg (Staatsbladen no.'s 358 t/m 360).

² Enkele gemeenten vallen slechts ten dele onder de Ontwikkelingsgebieden; voor de volledige lijst zie Bijlage 1.

Sociale aspecten

Het mag een bijzonder gelukkig verschijnsel worden genoemd, dat men niet bij het treffen van economische maatregelen is blijven staan. Enerzijds immers bestond het vermoeden, later door onderzoek bevestigd, dat de economische achterstand mede aan bepaalde sociale omstandigheden moest worden toegeschreven, anderzijds betekende de industrialisatie van deze gebieden vaak een diepgaande sociale structuurverandering, waaruit belangrijke consequenties voortvloeiden en voor een soepele economische ontwikkeling en voor het sociale welzijn der bevolking.

Kon het economisch beleid steunen op een betrekkelijk ruime kennis van de regionale economische situatie, het maatschappelijk beleid ontbrak het aan de meest elementaire gegevens. Deze lacune tenminste enigermate te vullen, was de functie van een reeks globale sociologische studies, waarvan de samenvatting in dit rapport wordt aangeboden.

Het sociaal onderzoek

Het sociaal onderzoek heeft bijna drie jaren in beslag genomen. Te beginnen met N.O. Overijssel (najaar 1953) en eindigend met Oostelijk West-Friesland (zomer 1956) is in elk Ontwikkelingsgebied een onderzoek ingesteld naar de sociale structuur en de ontwikkelings-tendenties, alsmede naar de bestaande instellingen en voorzieningen ter plaatse. Aan het onderzoek werd uitvoering gegeven door een team van meestentijds vier onderzoekers, optredend namens een viertal sociaal-wetenschappelijke instituten, te weten het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), het Sociologisch Instituut van de Nederlands-Hervormde Kerk, het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut (K.S.K.I.) en het Landbouw-Economisch Instituut (L.E.I.).³

De verantwoordelijkheid lag in handen van een Commissie, bestaande uit de directeurs van de eerste drie genoemde instellingen en de directeur van de Afdeling Streekonderzoek van het L.E.I., het geheel onder voorzitterschap van de directeur van het ISONEVO.

De rapporten werden uitgebracht aan de Minister van Maatschappelijk werk als coördinator voor het sociale beleid in de Ontwikkelingsgebieden. In het kader van deze coördinatie nam de Interdepartementale Commissie Ontwikkelingsgebieden, samengesteld uit vertegenwoordigers van een zestal departementen⁴, kennis van deze rapporten. Het secretariaat van deze commissie berust bij het Ministerie van Maatschappelijk Werk.

Het onderzoek had de vorm van een survey. Het bleek vanaf het begin niet mogelijk diepgaand aandacht te geven aan allerlei bijzonder vraagstukken; zij moesten gereserveerd blijven voor eventueel nader onderzoek.

Ook in de gebruikte technieken kwam dit survey-karakter tot uitdrukking. Uitgangspunt vormden de beschikbare, meestal in publicaties en rapporten neergelegde gegevens, welke in de loop van het onderzoek werden aangevuld door middel van gesprekken met een aantal geselecteerde lokale deskundigen op de diverse maatschappelijke terreinen.

Het grote voordeel van deze werkwijze was gelegen in de mogelijkheid snel vat te krijgen op de belangrijkste structurele problemen. Een nadeel was zonder enige twijfel het geringe contact met de diverse bevolkingsgroepen buiten de leidslieden om. Het ontbrak daardoor wel

³ Met uitzondering van Oostelijk Friesland, dat door de Stichting Friesland voor Maatschappelijk Werk zelf werd onderzocht, maar waarvan het rapport door de Commissie van Toezicht uit de genoemde Onderzoeksinstituten werd goedgekeurd.

⁴ Te weten de departementen van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, van Financiën, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van Maatschappelijk Werk.

eens aan een voldoende nuancering in de analyse, terwijl het verzamelde materiaal gekleurd werd door de bijzondere positie en functie der geselecteerde sleutelfiguren in hun maatschappelijk verband.

De zeer grote omvang van het totale project en de gegeven noodzaak telkens ter plaatse veldonderzoek te verrichten, brachten speciale moeilijkheden mee. Zo bleek het niet doenlijk aan enkele onderzoekers de bestudering van alle gebieden achtereenvolgens op te dragen. De daardoor veroorzaakte wisseling in het onderzoekteam was somtijds, waar regionaal deskundige medewerkers beschikbaar waren, een voordeel, maar in de meeste gevallen een belemmering, daar de opgedane ervaring met het optreden van nieuwe medewerkers verloren ging en de continuïteit in de werkzaamheden werd bedreigd.

De rapportering

De continuïteit in het onderzoek was o.m. noodzakelijk om een zekere uniformiteit in de rapportering te waarborgen. Alléén door de deelrapporten, die per Ontwikkelingsgebied werden opgeleverd, volgens een overeenkomstig stramien uit te werken, kon een samenvattend rapport na afloop worden opgesteld.

Een zodanig samenvattend rapport was overigens niet de uitsluitende, zelfs niet de voorname, doelstelling van het onderzoek. De rapporten vervulden reeds een functie door het stimuleren van de discussie in de gebieden zelf, te meer waardevol waar het onderzoekwerk reeds een prikkel was geweest tot het bewustworden van de sociale problematiek.

Het lag daarom voor de hand de rapportering toe te spitsen op de informatie van de instanties in de gebieden zelf. Dit deed de behoefte ontstaan na beëindiging van de reeks onderzoeken tevens te kunnen beschikken over een samenvattend rapport, dat de Ontwikkelingsgebieden als een Nederlands vraagstuk zou omlijnen en typeren, waardoor ook op nationaal niveau de aandacht op deze kwestie kon worden gevestigd.

Doel van dit rapport

In het bovenstaande ligt het doel van de samenvatting reeds opgesloten. Het onderhavige rapport beoogt een overzicht te geven van de sociale problematiek van de Nederlandse Ontwikkelingsgebieden⁵, gebaseerd op de rapporten betreffende de afzonderlijke gebieden, en gericht op de voorlichting van de belanghebbende nationale organen en instanties.

In zoverre is dit rapport enerzijds een toegankelijk maken van verspreid en gedetailleerd materiaal, anderzijds een poging de deelvraagstukken te integreren en als vragen van nationale allure aan de orde te stellen.

Mèt de vermelding van basis en doeleinden zijn tevens de beperkingen gegeven. Het rapport is sociologisch, in zoverre het slechts de sociale problematiek aan de orde stelt, en de minstens zo belangrijke economische, planologische, bestuursrechtelijke en technische kwesties buiten beschouwing laat. Het is tevens van voorlopige aard, omdat het basismateriaal te weinig nauwkeurige gegevens verschafte om tot een definitieve studie te kunnen geraken.

De indeling van het rapport

Het rapport bestaat uit drie delen. Het EERSTE DEEL bevat de probleemstelling, zoals deze voortkomt uit een beknopte analyse van het verband tussen de structureel-economische knelpunten en de sociale situatie in de Ontwikkelingsgebieden.

Het TWEEDE DEEL omvat een uiteenzetting over de sociale problematiek. Het deel bestaat uit

⁵ Voor zover aangewezen bij de in noot 1 van deze Inleiding genoemde wetten.

5 hoofdstukken. De wordingsgeschiedenis van de Ontwikkelingsgebieden, waarvan de kennis zo noodzakelijk is ter beoordeling van de huidige uiteenlopende sociaal-economische structuur in de diverse streken, is onderwerp van *Hoofdstuk I*. De structuur zelf wordt in *Hoofdstuk II* geschetst, later uitgewerkt in een meer gedetailleerde classificatie van gebieden. In *Hoofdstuk III* worden de belangrijkste sociale veranderingen behandeld, die zich momenteel — onder meer, maar niet uitsluitend — als gevolg van de economische ontwikkeling voltrekken, terwijl in *Hoofdstuk IV* nader wordt ingegaan op de problemen van sociale aanpassing, welke door deze ingrijpende veranderingen voor de bevolking ontstaan. Tenslotte zijn in *Hoofdstuk V* de conclusies neergelegd ten aanzien van het analytische tweede deel van het rapport.

Het DERDE DEEL gaat in op de taak van het beleid in de Ontwikkelingsgebieden, nader gespecificeerd naar de structuur van het beleid (*Hoofdstuk I*), waarin het gewenste en het feitelijke beleid in deze gebieden naast elkaar worden geplaatst, en de uitvoering van het beleid (*Hoofdstuk II*), dat vooral de sociale moeilijkheden van de sociale politiek in de Ontwikkelingsgebieden analyseert. De conclusies zijn neergelegd in *Hoofdstuk III*.

Het rapport wordt afgesloten met een beknopte *Samenvatting*.

EERSTE DEEL

De vraagstelling

DE VRAAGSTELLING

1. Het na-oorlogse economische beleid in de Ontwikkelingsgebieden¹

Het overheidsbeleid ten aanzien van de Ontwikkelingsgebieden is in hoge mate karakteristiek voor de wijziging in de algemene economisch-politieke opvattingen sedert de laatste oorlog. Dit beleid vormt immers een duidelijk voorbeeld van het streven van de Rijksoverheid actief in het economisch gebeuren in te grijpen, en zich niet te beperken tot corrigerend optreden achteraf.

Vóór de oorlog kon van een dergelijke houding nauwelijks worden gesproken. De ontwikkeling van het economisch bestel verliep dientengevolge in hoofdzaak onder invloed van het krachterspel van de economische marktbelangen. In dit spel was de commercie de doorslaggevende belangenfactor, waarbij de industriële bedrijvigheid veelal aansloot.

Na 1945 wordt de uitbreiding van het industriële apparaat zowel om demografische als om sociale en economische redenen algemeen als nationaal belang erkend en als zodanig krachtig bevorderd. Niet alleen heeft deze industrialisatie de functie van werkgelegenheid voor de snel groeiende bevolking, maar bovendien is in deze ontwikkeling de mogelijkheid gelegen tot correctie van de gevaarlijk eenzijdige economische structuur. Naast de peilers van landbouw en handel gaat de industrie het steunpunt vormen van de nationale economie.

Dit industrialisatiebeleid richt zich met name op bepaalde gebieden, die, gekenmerkt door een zeer overwegende agrarische structuur, naar welvaart en bevolkingsgroei achterblijven bij Nederland als geheel. De bevolking van deze gebieden is grotendeels aangewezen op arbeidsmogelijkheden buiten de eigen streek. Stagneert de afvloeiing, dan is regionale structurele werkloosheid het onvermijdelijk gevolg.

Het ligt voor de hand dat het beleid aan deze gebieden bijzondere aandacht schenkt. Zowel om redenen van economische als van sociaal-politieke aard immers wordt het momenteel ontoelaatbaar geacht, dat 'achtergebleven' gebieden niet in de economische vooruitgang van de gehele samenleving worden betrokken. In de gedachtengang van het na-oorlogse economische beleid wordt de oplossing ook hier gezocht in industrialisatie, in dit geval in industriële spreiding of beter: gedeconcentreerde industrialisatie.

Deze oplossing is niet onomstreden gebleven. Het is immers zeer wel mogelijk dat er met name economische argumenten zijn aan te voeren, welke een geconcentreerde industrievestiging verkieselijk maken boven een meer gespreide. Volgens deze opvatting zouden de niet-geïndustrialiseerde gebieden in hoofdzaak de functie hebben van arbeidsreservoir, en zou hun afgestoten bevolking fungeren als het arbeidspotentieel van de industriële expansie elders.

Het is hier niet de plaats op deze discussie in te gaan. Vast staat, dat van overheidszijde op

¹ Nadere gegevens verstrekken vooral de Industrialisatienota's van de Rijksoverheid, waarvan de zesde in 1958 werd uitgegeven.

grond van een reeks uiteenlopende overwegingen, besloten is de industrievestiging óók te bevorderen in de z.g. overschotgebieden, die hiermee als Ontwikkelingsgebieden in de industrialisatiepolitiek hun intrede doen.

Vermelding verdient tenslotte, dat deze industrialisatie regionaal weer wordt geconcentreerd. Niet alle dorpen maar slechts een aantal speciaal uitgezochte gemeenten komen als toekomstige industrie-kernen in aanmerking, een en ander volgens de formule: 'landelijke spreiding der industrialisatie door regionale concentratie'.² Overigens blijft de bevordering van de migratie vanuit de Ontwikkelingsgebieden tevens een programmapunt van het beleid, vooral gezien de ernstige mate van migratietraagheid in verschillende van deze gebieden.

De na voltooiing van dit rapport verschenen Zesde Industrialisatienota³ kondigt een verbreding aan van het tot nog toe met betrekking tot de regionale industrialisatie gevolgde beleidslijn. Reeds bij de aanwijzing van de Ontwikkelingsgebieden heeft de Minister van Economische Zaken erop gewezen, dat er naast de Ontwikkelingsgebieden streken in ons land waren, die met problemen hadden te kampen. Deze waren echter van andere aard dan de problemen in de Ontwikkelingsgebieden. Bij het thans te voeren beleid wordt ook aan bedoelde streken aandacht geschonken. Het betreft in de eerste plaats uitgestrekte landsdelen met een omvangrijke eenzijdig gerichte migratie in het jongste verleden. In de tweede plaats die gebieden met een bijzonder sterke natuurlijke aanwas van de beroepsbevolking en die streken, waar als gevolg van een wijziging in de traditionele bestaansbronnen in de naaste toekomst een werkgelegenheidstekort dreigt te ontstaan. Daarmede wordt tevens getracht een oplossing te vinden voor de te sterke concentratie van werkgelegenheid en bevolking in de Randstad, die mede als gevolg van de eenzijdige migratie naar dit landsdeel in de hand werd gewerkt.

Met handhaving van de reeds vroeger vastgestelde beginselen, zoals vrijheid van vestigingskeuze bij een gelijktijdige bevordering van concentratie van industrie in bepaalde kernen, wordt het economisch beleid derhalve losgemaakt van de met name genoemde Ontwikkelingsgebieden en uitgebouwd tot een zeer breed op te vatten regionaal industrialisatiebeleid.

2. Het economisch beleid in de Ontwikkelingsgebieden nader bepaald

Van de zijde van het economische beleid is de regionale structurele werkloosheid steeds als het centrale vraagstuk van de Ontwikkelingsgebieden beschouwd. De aanwijzing van deze gebieden geschiedde dan ook op grond van gegevens betreffende de geregistreerde werkloosheid.

Gezien de expansie van handel en nijverheid en de gelijktijdige, reeds tientallen jaren durende stagnatie in de groei van de agrarische werkgelegenheid, valt te verwachten, dat de gebieden met extreme structurele werkloosheid in feite agrarische streken zullen zijn.⁴ Binnen dit uiteraard zeer uitgestrekte areaal vertonen de Ontwikkelingsgebieden in het algemeen dan weer het hoogste arbeidsoverschot.

² Aldus de titel van het rapport van de Hoofdcommissie voor de Industrialisatie (vaste Commissie voor Regionale Vraagstukken), gepubliceerd als bijlage D bij de Memorie van Toelichting op het Wetsontwerp 'Ontwikkelingsgebieden' (1951).

³ *Zesde Nota inzake de Industrialisatie van Nederland*, 's-Gravenhage 1958, Hoofdstuk V: De regionale industrialisatie.

Voor de verdere uitwerking van het nieuwe regionale industrialisatiebeleid, dat in het kader van dit rapport niet meer kan worden behandeld, zij men naar deze publicatie verwezen.

⁴ Vgl. vooral de uitvoerig gedocumenteerde studie van W. Steigenga, Aantekeningen betreffende de Nederlandse werkloosheidsgebieden, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, XI, mei/juni 1949, o.a. pag. 87, 88.

TABEL 1: OMVANG WERKLOOSHEID VAN MANNELIJKE ARBEIDSKRACHTEN IN DE ONTWIKKELINGS-
GEBIEDEN IN 1950⁵

Ontwikkelingsgebied of -kern	Aantal werkloze mannen	Aantal mannelijke arbeidskrachten op 1 jan.	Werkloze mannen in % van mannelijke arbeidskrachten
Z.O. Drenthe	3.807	25.850	14.7
Z.W. Groningen	192	8.707	2.2
Oostel. Groningen	2.379	36.094	6.6
Oostel. Friesland	2.118	52.813	3.9
N.O. Overijssel	469	16.768	2.8
Oostel. W. Friesland	513	22.623	2.4
Z.W. Nrd. Brabant	1.154	12.914	8.9
N.O. Nrd. Brabant	779	18.705	4.1
N. Limburg	318	5.764	5.5
Druten en omgeving	251	7.610	3.3
Helden	43	2.652	1.6
Hoogeveen en omgeving	727	11.455	6.3
Venray en omgeving	114	5.690	2.0
Nederland	75.200	3.000.000	2.5

Kenmerkend voor deze gebieden is het *structurele* karakter van de werkloosheid. Zoals elders in dit rapport nader zal worden toegelicht, is het economisch leven in de Ontwikkelingsgebieden zodanig gestagneerd, dat alleen een economische injectie van buiten af de verstar-ring schijnt te kunnen doorbreken.

Deze injectie is op tweeërlei wijze toegediend. Rechtstreeks industriestimulerend is de z.g. 'Premieregeling bevordering industrievestiging kerngemeenten', welke in 1953 werd inge-voerd.⁶ Indirect, n.l. verbetering van het industriële klimaat, werd industrialisatie nagestreefd door het treffen van technische voorzieningen.

De *premieregeling* voorziet in een bonus van 25% der bouwkosten tot een maximum van f25,— per m² nuttige vloeroppervlakte bij vestiging of uitbreiding van bedrijven in een nieuw te stichten bedrijfsgebouw van tenminste 500 m² in een industriekern, mits de onder-nemer per 50 m² nuttige vloeroppervlakte tenminste één mannelijke arbeider uit de geregi-streerde arbeidsreserve te werk stelt.

⁵ Ontleend aan D. P. I. O. Stornebrink, Development areas in the Netherlands, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, XVIII, juni/juli 1956, p. 152.

⁶ Nederlandse Staatscourant van 30 juli 1953 (nr. 145), in 1956 vervangen door regeling Nederlandse Staatscourant van 12 juni 1956 (nr. 115).

De voorzieningen, welke ten aanzien van de Ontwikkelingsgebieden zijn uitgewerkt, betreffen:

- a. het in gereedheid brengen van industrieterreinen, omvattend de aankoop en het bouwrijp maken van gronden, en het verzorgen van de aansluitingen met de openbare nutsvoorzieningen en met het verkeersnet;
- b. verbetering van de verkeersverbindingen, zowel te land als te water;
- c. voorzieningen inzake openbare nutsbedrijven, zoals water en electriciteit;
- d. bevordering van de bouw van industriehallen en industrie flats;
- e. beschikbaarstelling van industriewoningen, met name van extra contingenten van woningen ter stimulering van vestiging ter plaatse van bedrijfskader en arbeiders;
- f. bevordering van de vakscholing, zowel door de inrichting van lagere technische scholen voor de vorming van plattelandjongeren als van de z.g. Regionale Werkplaatsen voor Vakopleiding v. Volwassenen.

Momenteel kan worden vastgesteld⁷, dat nagenoeg alle provinciale en gemeentelijke wegprojecten, opgenomen in de ontwikkelingsplannen, zijn uitgevoerd. Enige grote werken zijn voorts nog in uitvoering.

De geplande aanleg van waterleidingsnetten in diverse gebieden is eveneens gerealiseerd. Aan industrieterreinen werd ca. 200 ha gereed gemaakt en via eenvoudige ontsluitingswegen met de bestaande wegnetten verbonden.

Wat de premiereregeling betreft, kan worden meegedeeld, dat per 1 januari 1958 in totaal aan premies was toegezegd een bedrag van f 5.487.996,—, waarvan op die datum was uitgekeerd f 2.978.702,—.⁸

3. De resultaten van het economisch beleid in de Ontwikkelingsgebieden⁹

Bij vergelijking van de situatie in 1952, het jaar waarin de Wet Ontwikkelingsplannen tot stand kwam, met de toestand in 1957, kan worden geconstateerd, dat de industriële werkgelegenheid in alle gebieden is uitgebreid en de gemiddelde geregistreerde mannelijke arbeidsreserve overal is verminderd.

Tussen de gebieden onderling bestaan echter zeer aanzienlijke verschillen. In de Ontwikkelingsgebieden van de drie noordelijke provincies en van Overijssel blijken de gemiddelde werkloosheidspercentages in 1957 nog te variëren van 4 tot 11%, terwijl in de overige gebieden dit percentage overal onder de 3 blijft en hier en daar nog geen 1% bedraagt.¹⁰

De situatie in de eerstgenoemde provincies blijft derhalve dermate bedenkelijk, dat de buitenwerkingstelling van de premiereregeling in de Ontwikkelingsgebieden ten noordoosten van de Gelderse IJssel slechts beperkt is doorgevoerd.

Mede gezien de aan het einde van 1957 aldaar sterk oplopende werkloosheid, gevolg van de neergang der conjunctuur, werd de aandacht van het beleid vooral op de situatie in de noordelijke provincies geconcentreerd. Voor de noordelijke Ontwikkelingsgebieden (10-20 % werklozen) en voor de kernen Etten en Rucphen (15 % werklozen) werd de premiereregeling weer nagenoeg in de volle omvang toegepast.

Als conclusie kan gelden, dat het probleem van de structurele werkloosheid in de noordelijke Ontwikkelingsgebieden en in sommige delen van de overige gebieden, ondanks uitbreiding van de werkgelegenheid, nog allerm minst is opgelost. (Zie ook: tabel 2)¹¹ pag. 24-25.

⁷ F. J. J. H. M. van Os, Het industrialisatiebeleid in de Ontwikkelingsgebieden, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, XII; 20 april 1957, p. 228 vv.

⁸ *Zesde Industrialisatienota*, tabel III, p. 75.

⁹ Gegevens ontleend aan de *Zesde Industrialisatienota*, met name p. 48. Vgl. daarnevens het overzicht bij Van Os, *aldaar*, p. 232 vv.

¹⁰ Zie de interessante berekeningen bij Van Os, *aldaar*, p. 235 (staat IV).

¹¹ De verschillen tussen de tabellen 1 en 2 (cijfers betreffende 1950) zijn te verklaren uit een wijziging in de berekeningsmethode van de geregistreerde arbeidsreserve. Zie hiervoor de *Zesde Industrialisatienota*, p. 60.

4. De vraagstelling

De vraag, die uit het bovenstaande voortvloeit is die naar de structurele oorzaken van de voortdurende werkloosheid in een aantal Ontwikkelingsgebieden, met name die in het Noorden des lands.

Eenvoudig gesteld zou het antwoord kunnen luiden, dat het tekort aan werkgelegenheid in deze gebieden veroorzaakt wordt door een onvoldoende expansie van het economisch leven, wat weer is terug te voeren op een reeks van uiteenlopende factoren van economische, geografische, sociaal-culturele en politieke aard. M.a.w.: men kan het economische onderontwikkeld zijn centraal stellen en alle andere verschijnselen hierop als verklaringsfactoren betrekken.

Het laat zich denken, dat tegen een dergelijke probleemstelling bezwaren rijzen, zowel van de zijde van wetenschap als van beleid. Hoe nu, zo zal men zeggen, is het economische dan inderdaad het sleutelprobleem, of gaat het niet veeleer om hetzij een centraal stellen van wat men zou kunnen noemen het sociaal welbevinden van de bevolking dezer gebieden, hetzij een gelijkelijk waarderen van de onderscheiden sociale, economische, geografische en culturele determinanten als verklaring van de situatie? Moet niet gevreesd worden, dat het hier gestelde primaat van het economische andere en hogere waarden terzijde dringt? Is men eigenlijk wel gerechtigd om de bevolking, ook als zij niet om 'economische ontwikkeling' vraagt, deze van buitenaf op te dringen?

Wij hebben deze argumenten ten volle tot ons laten doordringen, maar blijven niettemin van opvatting, dat de economische ontwikkeling zowel voor het beleid als voor de wetenschappelijke analyse het centrale vraagstuk vormt.

De volgende overwegingen spelen hierbij een rol:

1. het overheidsbeleid heeft langs legale en democratische weg besloten de gebieden aan te wijzen als *economische* Ontwikkelingsgebieden. In geval van een onderzoekopdracht kan dit beleidsgezichtspunt onmogelijk worden genegeerd;
2. het overheidsbeleid is tot dit standpunt gekomen niet op arbitraire gronden, maar op basis van het onomstotelijke feit, dat niet slechts nationaal maar ook internationaal gezien, een welvaartsverhoging van alle gebieden gelijktijdig noodzakelijk is, willen er niet gevaarlijke discrepanties ontstaan tussen 'hoger' en 'lager'-ontwikkelde gebieden;
3. het wetenschappelijk onderzoek ten dienste van het beleid kan derhalve niet anders doen dan zich neerleggen bij wat, terecht, door de samenleving, vertegenwoordigd in de overheid, zijnde de opdrachtgever, als onafwendbare sociaal-economische ontwikkeling wordt gezien en geaccepteerd;
4. dat delen van de bevolking in sommige Ontwikkelingsgebieden buiten eigen verkiezing worden betrokken in een versnelde ontwikkeling, wordt niet ontkend maar is te beschouwen als een onvermijdelijke consequentie van het op democratische wijze tot stand gekomen overheidsbeleid met betrekking tot deze gebieden.

Twee amendementen zijn niettemin van belang. In de eerste plaats is het economische gezichtspunt uiteraard niet het enige. De economische ontwikkeling laat voldoende marges toe om de sociale en culturele ontwikkeling van de bevolking te waarborgen. Onderzoek dient, waar het zich richt op de sociale problemen van deze gebieden, derhalve ruime aandacht te schenken aan de mogelijkheid tot vormgeving aan een sociaal beleid. Dit beleid is niet los te maken van de economische ontwikkelingsplannen.

TABEL 2. ONTWIKKELING VAN DE GEMIDDELDE GEREGISTREERDE ARBEIDSRESERVE VOOR MANNEN IN DE ONTWIKKELINGSGEBIEDEN C.Q. INCIDENTEEL TE STIMULEREN KERNEN IN DE JAREN 1950 T/M 1957 (GEGEVENS VERSTREKT DOOR HET RIJKSARBEIDSBUREAU)

Bron: *Zesde Nota inzake de industrialisatie van Nederland*, 1958, p. 80.

Ontwikkelingsgebied c.q. incidenteel te stimuleren kern	Geschatte mannelijke beroepsbevolking per 1 jan.			Gemiddelde In absolute			
	1950	1954	1957	1950	1951	1952	1957
Rijk							
Zuid-West Groningen	8.707	8.645	8.578	192 40	285 70	483 100	3.000 1.000
Oostelijk Groningen	36.094	35.751	35.256	2.379 1.200	2.897 1.450	3.979 1.650	3.000 1.000
Oostelijk Friesland	52.300	52.300	50.800	2.059 1.100	2.777 1.250	4.358 1.750	3.000 1.000
Zuid-Oost Drenthe	25.200	26.450	26.750	3.910 1.750	3.508 1.750	3.982 1.850	3.000 1.000
Noord-Oost Overijssel	17.750	18.250	18.540	510 200	561 250	1.231 700	900 400
Oostelijk Westfriesland	21.790	22.360	22.560	532 250	564 250	920 600	700 300
Zuid-West Noord-Brabant	12.900	13.880	14.535	1.067 630	1.109 640	1.567 860	1.000 400
Noord-Oost Noord-Brabant	18.660	20.580	21.600	849 410	844 415	1.324 660	1.000 400
Noordelijk Limburg	5.540	5.730	5.865	319 178	387 211	504 226	400 100
Hoogeveen	11.050	11.500	11.700	619 375	785 400	1.104 400	800 300
Druten	7.600	7.710	7.780	251 115	312 130	446 185	300 100
Venray	5.410	5.749	6.113	114 —	234 —	361 —	200 —
Panningen (gem. Helden)	2.593	2.784	2.938	44 —	71 —	70 —	100 —

¹ De cijferreeks, welke per ontwikkelingsgebied c.q. incidenteel te stimuleren kern onder die der absolute mannelijke werkloosheid wordt gegeven, representeert de mannelijke structuurwerkloosheid in deze gebieden.

mannelijke werkloosheid

cijfers ¹				In ‰ van de mannelijke beroepsbevolking							
1954	1955	1956	1957	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
				25	29	43	32	23	16	12	15
365 120	372 120	308 80	358 100	22	33	56	41	42	43	36	42
3.350 1.500	3.196 1.500	3.032 1.400	2.724 1.200	66	80	111	96	94	90	86	77
3.065 1.250	3.111 1.250	2.737 1.150	2.994 1.250	39	52	82	70	59	61	54	59
3.503 1.700	3.422 1.550	2.922 1.150	2.950 1.200	155	138	154	146	132	128	110	110
837 550	848 500	655 260	824 400	29	31	68	50	46	46	36	44
582 250	328 50	174 —	217 10	24	26	41	34	28	15	8	10
984 430	602 220	493 210	428 185	83	84	117	57	72	43	35	29
728 350	458 150	260 65	277 60	45	44	67	50	35	22	12	13
210 73	139 35	93 14	111 13	58	69	89	51	37	24	16	19
721 400	737 425	850 425	680 450	56	70	98	69	63	64	72	58
176 65	95 —	41 —	42 —	33	41	57	36	24	13	5	5
98 —	49 —	44 —	34 —	21	43	65	35	17	8	7	5
29 —	17 —	7 —	5 —	17	27	26	13	10	6	3	2

In de tweede plaats is het zeer waarschijnlijk, dat de economische problematiek mede moet worden toegeschreven aan sociale factoren. Het sociaal onderzoek dient zich derhalve tevens te richten op de sociale knelpunten van de economische structuur.

Concreet: getracht zal worden, zowel ten dienste van het economisch als van het sociaal beleid, de geconstateerde economische moeilijkheden in verband te brengen met het bestaan van sociale weerstanden en remmingen in de Ontwikkelingsgebieden.

Deze weerstanden dienen echter niet te eenvormig te worden opgevat. Naast gebieden met een vanouds zeer statische structuur (zoals sommige zandgebieden) zijn er streken met een bewogen historie vol dynamiek, zoals de veenkoloniën. Gemeenschappelijk aan alle gebieden is echter het feit, dat de huidige economische ontwikkeling niet of niet voldoende aansluit bij de bestaande sociale verhoudingen. Economisch gezien leidt de belemmerende werking van een sociale stagnatie tot de noodzaak het economisch beleid te verbreden.

Het sociaal beleid is echter, zoals gezegd, niet alléén van complementaire aard. Dr. Van Loon komt de verdienste toe reeds in 1952 nadrukkelijk te hebben gewezen op de daarnaast bestaande en minstens zo gewichtige autonome functie van dit beleid.¹²

Zo gezien, heeft het sociale beleid in de Ontwikkelingsgebieden een meervoudige taak: de voorbereiding en vergemakkelijking van de industrialisatie enerzijds, de begeleiding van de consequenties hiervan anderzijds, inclusief het opvangen van de gevolgen van de sociale ontwikkeling, die zij mede zelf op gang heeft gebracht.

Geheel overeenkomstig de doeleinden van de sociale maatregelen krijgt het sociologisch onderzoek in de Ontwikkelingsgebieden een dubbele functie.

Enerzijds richt dit onderzoek zich op het opsporen van sociale en psychische remmingen in de samenleving, teneinde de *condities* van de economische ontwikkeling te onderkennen, anderzijds speurt het naar de zich voltrekkende sociale veranderingen, teneinde de *consequenties* van de economische ontwikkeling te ontdekken.

naar de land-
of
waterbouw?

¹² P. C. J. van Loon, De factor 'mens' bij de industrialisatie der Nederlandse Ontwikkelingsgebieden, in: *Maandschrift Economie*, juli 1952, p. 422, 423.

TWEEDE DEEL

De aard van de sociale problematiek

- I. De wordingsgeschiedenis**
- II. Vormen van sociale structuur**
- III. Processen van sociale verandering**
- IV. Patronen van sociale aanpassing**
- V. Conclusies**

DE WORDINGSGESCHIEDENIS

A. DE ONTWIKKELINGSGEBIEDEN IN HUN OVEREENKOMST

De Ontwikkelingsgebieden vormen tezamen allerm minst een homogeen geheel. Hoewel ongetwijfeld worstelend met soortgelijke economische problemen, is de achtergrond van deze problemen vaak dermate uiteenlopend, dat voor diepere analyse een nadere classificatie in typen van gebieden onvermijdelijk is.

Dit klemmt te meer, omdat bij het vaststellen van de Ontwikkelingsgebieden de cijfers der werkloosheid als voornaamste criterium zijn gebruikt. Nu kunnen arbeidsoverschotten slechts zeer ten dele gelden als eenduidige indicaties van sociaal-economische problemen. Het gevaar is dan groot, dat men enerzijds allerlei structureel heterogene werkloosheidsgebieden onder één noemer brengt, anderzijds de grenzen te eng neemt, omdat soortgelijke problemen ook kunnen bestaan, waar een relatief groot arbeidsoverschot ontbreekt.

Waar het in dit rapport vooral gaat om het analyseren van de sociale structuur, blijkt de afgrenzing van de Ontwikkelingsgebieden inderdaad onbevredigend. De gebieden zijn zeker niet steeds in volle omvang economisch of sociaal noodgebied; buiten deze gebieden zijn er bovendien wel streken aan te wijzen, die ook of eerder als 'ontwikkelingsgebied' in aanmerking hadden kunnen komen.

Dit niet-samenvallen van noodgebieden en Ontwikkelingsgebieden — d.w.z. van structurele en officiële Ontwikkelingsgebieden — moet door de onderzoeker worden aanvaard als realiteit. Wel is het noodzakelijk te wijzen op de consequenties van de eenmaal gedane keuze, met name op het feit, dat de onderzoeker enerzijds een ongelijksoortig conglomeraat van gebieden heeft te typeren en anderzijds noodgedwongen moet afzien van de bestudering van overeenkomstige problemen buiten de officiële Ontwikkelingsgebieden.

Bij de beschrijving van de historische wording van de structuur der Ontwikkelingsgebieden komt dit probleem in volle omvang naar voren. Deze gebieden omvatten zowel landelijke en zelfs vele zeer geïsoleerde en statische agglomeraties als steden van allure, gekenmerkt door dynamiek. Oude agrarische streken, zoals de samenlevingen op het zand behoren er gelijkelijk toe als vanouds beweeglijke veenkoloniale gebieden. In sommige delen van de Ontwikkelingsgebieden is door het tekort aan landbouwgrond en de migratietraagheid van de bevolking de verborgen werkloosheid op de zeer kleine boerenbedrijven een dominerend vraagstuk, elders zijn grote agrarische bedrijven, worstelend met een tekort aan landarbeiders, kenmerkend voor de sociaal-economische situatie.

Hoe groot de verschillen echter ook zijn, zij vinden een zekere overeenkomst in een onmiskenbare sociaal-economische stagnatie, welke voor vrijwel alle Ontwikkelingsgebieden typerend is. Deze overeenkomst iets verder uit te diepen kan verhelderend werken bij het ontwerpen van een schets van de Ontwikkelingsgebieden als regionaal-historische categorie. Bij alle schematisering bevat de formule 'Het Westen . . . en overig Nederland' een kern van juistheid. In vele opzichten vormen het Westen des lands en belangrijke delen van de andere

provincies elkaars sociaal-economisch spiegelbeeld en zijn als zodanig uitdrukking van de fundamenteel verschillende historische ontwikkeling.

Dit verschil is, opnieuw zeer schematisch, te kenschetsen als een demografische, economische en culturele concentratie in het Westen bij een gelijktijdige afstoting van bevolking en een drainage van economische bronnen en van regionale cultuurvormen elders. 'Holland' is eeuwenlang dominerend geweest, zoals bij elke nieuwe ontwikkeling bleek, hetzij commercieel in de 17e eeuw, hetzij industrieel in de 19e eeuw.

In de laatste vijftig jaar is dit concentratieproces weliswaar niet tot stilstand gekomen, maar toch meer en meer vergezeld gegaan van een gelijktijdig proces van deconcentratie. Hoezeer ook in sommige opzichten nog slechts wens of programma, een zekere spreiding van mogelijkheden over de voormalige 'buitengewesten' zet zich onmiskenbaar door, zowel in het economische vlak (industriespreiding) als op het terrein van allerlei niet direct-economische activiteiten en voorzieningen (cultuurspreiding; onderwijs; medische zorg).

Deze historische processen van concentratie en centralisatie, van spreiding en 'ontmanteling' zijn echter niet steeds en niet overal op dezelfde wijze verlopen. Het Limburgse mijngebied of Twente, om enige voorbeelden te noemen, zijn specima van geslaagde regionale ontplooiing. Andere gebieden, zoals de agrarische kleistreken kenmerken zich niet zozeer door expansie als wel door een sociaal-economisch evenwicht. Elders echter is er van een duidelijke onderontwikkeling sprake: de economische mogelijkheden ontbreken of stagneren en de bevolking, die niet wordt afgestoten, raakt economisch, en daarmee ook anderszins, in moeilijkheden.

De Ontwikkelingsgebieden behoren tot deze laatste categorie. Het zijn die gebieden, welke niet hebben deelgenomen aan de algemene spreiding van kansen — vooral economische kansen — die zo kenmerkend is voor de laatste decennia. Op grond van dit feit zijn zij door de overheid in het bijzonder ter ontwikkeling voorgedragen.

Deze algemene typering¹ is met opzet vereenvoudigd en noodzakelijkerwijze zeer globaal. Het is derhalve gewenst nader in te gaan op enige bijzondere historische factoren, welke hun stempel hebben gedrukt op deze gebieden. Tevens zal dan blijken, dat deze factoren van uiteenlopend karakter zijn, en lang niet altijd in alle Ontwikkelingsgebieden een rol hebben gespeeld. Anderzijds is het bekend, dat de besproken stagnerende krachten ook buiten de Ontwikkelingsgebieden hun werking hebben doen gevoelen.

B. DE ONTWIKKELINGSGEBIEDEN IN HUN VERSCHIEDENHEID

Indien de Ontwikkelingsgebieden voorlopig worden getypeerd als streken, waar sociaal-economische moeilijkheden zijn ontstaan tengevolge van stagnatie, achteruitgang of uitputting van de lokale economische mogelijkheden, dan is het zinvol een onderscheid te maken naar veenkoloniën, zandgebieden en oude industriegebieden.² In elk van deze gebiedstypen blijkt de spanning in het economische vlak in belangrijke mate veroorzaakt te zijn door een evenwichtsverstoring tussen lokaal aanwezige economische mogelijkheden en aanwezige productieve bevolking. In deze spanning zijn zowel de economische stagnatie en de bevolkingsgroei alsook de geringe geografische mobiliteit verdisconteerd, factoren overigens, die per gebied in een andere onderlinge verhouding gedoseerd zijn.

¹ Uitvoeriger verantwoord in een artikel van J. A. A. van Doorn: De Nederlandse Ontwikkelingsgebieden als sociologisch vraagstuk, in: *Sociaal-Wetenschappelijke Verkenningen*, 1957, p. 69-74.

² Buiten beschouwing blijven bij deze indeling de kleigebieden, te weten een gedeelte van Oostelijk Friesland, het Oldambt, West-friesland en Westelijk Noord-Brabant (met uitzondering van Rucphen). Opgemerkt dient te worden, dat ook deze gebieden een stagnatie in de economische ontwikkeling vertonen, met name tot uiting komend in structurele en seizoenswerkloosheid. Ter vereenvoudiging van het historisch overzicht is op deze kleigebieden, ten minste in dit hoofdstuk, niet uitdrukkelijk nader ingegaan. Zie ook Hoofdstuk II, A, 1: Inleiding.

1. De economische stagnatie in de zandgebieden

De agrarische bedrijven op het zand beslaan een oppervlakte, die het grootste deel van de gezamenlijke Ontwikkelingsgebieden omvat. Nagenoeg geheel Noord-Limburg, het overgrote deel van de beide Brabantse gebieden, van Oost-Friesland en het aangrenzende Groningse Westerkwartier, alsmede belangrijke stukken van alle overige gebieden — alleen Oostelijk Westfriesland niet — bestaan uit zandgrond.

Het ligt derhalve voor de hand, dat het z.g. kleine boerenvraagstuk op de zandgronden ook in de Ontwikkelingsgebieden sterk de aandacht vraagt. Hoewel dit vraagstuk ook buiten deze gebieden een agrarisch-structureel knelpunt vormt en — gegeven het feit dat ca. 50 % van alle Nederlandse boerenbedrijven zandbedrijven zijn² — als een nationaal probleem beschouwd kan worden, verdient het in het kader van de bestudering van de Ontwikkelingsgebieden een afzonderlijke plaats. Het betekent niet alleen in quantitatief opzicht een van de centrale problemen in deze gebieden, maar is ook gemeten aan de ernstige sociaal-structurele oorzaken een vraagstuk, waarvan de oplossing dringend noodzakelijk wordt geacht. Kort omschreven is het kleine boeren-vraagstuk op de zandgronden te beschouwen als de wanverhouding tussen het aanwezige agrarische arbeidspotentieel enerzijds en de beschikbare cultuurgrond anderzijds, waardoor een overbezetting van de bedrijven is ontstaan, waarvan de afvloeiing wordt geblokkeerd door gebrek aan grond, alsmede door een verstarde bedrijfsstructuur, een zekere migratietraagheid en een gebrek aan niet-agrarische werkgelegenheid in de naaste omgeving.

Deze wanverhouding bestaat principieel eveneens in vele agrarische bedrijven in de kleistreken. Terwijl echter de bedrijfsgrootte van de kleibedrijven rationalisatie en mechanisatie mogelijk maakt, en de bevolkingsoverschotten — die bovendien vaak kleiner zijn dan op het zand — reeds vele tientallen jaren naar elders worden afgestoten, is het zandbedrijf economisch noch sociaal in staat gebleken op gelijke wijze een oplossing te vinden. De geleidelijke verheving van de spanning zal thans in het kort worden geschetst.

a. *Het statische verleden doorbroken*

Vele eeuwen is de zandsamenleving in de Ontwikkelingsgebieden betrekkelijk statisch geweest. Het economisch systeem was praekapitalistisch: een economische zelfgenoegzaamheid, die geen expansie kende, en in het isolement van de agrarische gemeenschap besloten bleef. Het evenwicht van geboorte en sterfte bevestigde demografisch wat economisch reeds in evenwicht was — en omgekeerd — welk geheel werd geconsolideerd door een sterk traditionele levenswijze, nagenoeg onberoerd door de ingrijpende sociale veranderingen elders.

In de 19e eeuw verandert het beeld. De verdeling van de communale marken en de toenemende omvang der veenontginningen brachten in de Noordelijke provincies het platteland in beweging; in het Zuiden vond met name in West-Brabant een vroege industrialisatie plaats.

Nog ingrijpender waren de gevolgen van een reeks processen aan het einde van de vorige eeuw, zoals de toenemende bevolkingsdruk onder invloed van het stijgende geboorteoverschot; de toepassing van de kunstmest, waardoor de kringloop van het zelfgenoegzame gemengde bedrijf kon worden doorbroken en ontginning van woeste grond mogelijk werd; de toenemende inschakeling in de markteconomie, mede door het voorgaande nodig en mogelijk; tenslotte het coöperatiewezen en het landbouwonderwijs, waardoor de economische kracht en het ontwikkelingspeil van de boer aanzienlijk toenamen.

² A. Maris, C. D. Scheer en M. A. J. Visser, *Het kleine-boerenvraagstuk op de zandgronden*, 1951, p. 37.

Over het algemeen hebben deze factoren de agrarische samenleving gunstig beïnvloed. De groeiende bevolking vond een uitweg in nieuw-ontgonnen gebied, terwijl de welvaart over het algemeen toenam. Het is rond de eeuwwisseling, na beëindiging van de grote landbouwcrisis, dat in de Ontwikkelingsgebieden duidelijke kansen tot economische positieverbetering en daarmee tot sociale stijging bestaan. Vele boeren breiden hun bedrijf uit door ontginning, vele anderen, landarbeiders, soms ook thuiswevers (Mistelrode, in N.O. Noord-Brabant) slagen erin een bescheiden bedrijf op te bouwen door benutting van de kunstmest bij de ontginning van de voorheen onbruikbare heidegrond.

Alle rapporteurs betreffende de Ontwikkelingsgebieden zijn het er over eens, dat de mogelijkheden tot economische expansie en tot sociale stijging destijds groter waren dan heden ten dage. Het waren veelal de landarbeiders, die de sprong maakten naar een zelfstandig, zij het bescheiden boerenbestaan.

Voor Z.W. Brabant geldt, dat b.v. in Etten en Rucphen het aantal bedrijven van 5—10 ha tussen 1910 en 1950 steeg van 220 tot 317, terwijl grote ontginningsbedrijven nauwelijks ontstonden. Ook de tuinbouw gaf, met name in Hoeven en Oudenbosch, aan arbeiders de gelegenheid een bestaan op te bouwen als boer-tuinder.

De vrij grote ontginningsbedrijven in de Peel (tot 40 ha soms) dateren uit later tijd. Van de oude heide-ontginningen werd behalve door kleine boeren ook door landarbeiders geprofiteerd, die in Duitsland wat geld hadden overgespaard.

Voor al het aantal kleine bedrijven (5—10 ha) nam sterk toe. Op deze wijze ontstond in Oost-Brabant een omvangrijke categorie van nieuwe kleine boeren, die zich, o.a. door hun lagere plaats op de maatschappelijke ladder, van de 'echte' boeren onderscheiden.

Evenals hier is er in Z.O. Drenthe en West-Groningen sprake van een geleidelijke overgang van landarbeider en campagne-arbeider naar kleine boer. In de veengebieden was er bovendien de groep der ex-veenarbeiders, die een uitweg zocht in het stichten van een eigen bedrijfje, hetzij op de vrijgekomen dalgronden, hetzij op de heide. De Drentse nederzetting Nieuw-Roden, die eerst rond 1910 ontstond, is een goed voorbeeld van een heide-ontginningsdorp, waarvan de bevolking behalve als kleingrondgebruiker bovendien als campagne-arbeider in de suikerindustrie een bestaan zocht.

Deze als zodanig ongetwijfeld gunstige verruiming van economische mogelijkheden heeft merkwaardigerwijze sterk bijgedragen tot het ontstaan van het z.g. kleine boerenvraagstuk. De inspanning om 'eigen baas' te worden, werd meestentijds beloond met een dermate bescheiden bedrijfje, dat reeds bij de totstandkoming bijverdiensten uit een nevenfunctie noodzakelijk waren. De latere economische en sociale ontwikkeling zou de nood van deze kleine boeren nog vergroten.

b. Het ontstaan van het kleine boerenvraagstuk

Daar oudere cijfers niet beschikbaar zijn, kan slechts worden vastgesteld, dat de oppervlakte cultuurgrond op het zand tussen 1910 en 1947 is toegenomen met ongeveer 325.000 ha, d.i. met 33 % van de grond in 1947.⁴ De ontginning in de voorafgaande decennia was zeker van geringer omvang.

Deze ingebruikneming van nieuwe cultuurgrond is dermate omvangrijk geweest, dat de tegelijk plaatsvindende splitsing van bedrijven niet alleen is geneutraliseerd, maar dat de gemiddelde bedrijfsgrootte op het zand zelfs nog aanzienlijk is toegenomen.

Het eigenaardige feit doet zich evenwel voor, dat terwijl door ontginning een aantal bedrijven boven de 5 ha-grens groeit en daarmee het aantal kleine zandbedrijven vermindert —, de nieuwe ontginningsbedrijfjes deze gunstige ontwikkeling doorkruisen. Uit onderzoek is n.l. gebleken, dat niet zozeer — zoals men vaak meende — de voortgaande splitsing der oude bedrijven verantwoordelijk is voor het omvangrijke aantal kleine bedrijven als wel de golf van ontginningen, die talloze nieuwe onrendabele bedrijfjes deden ontstaan.⁵

⁴ Maris c.s., *Het kleine-boerenvraagstuk*, p. 41.

⁵ Maris c.s., *aldaar*, p. 40 vv.

Voor al sedert de jaren twintig is de positie van de kleine bedrijven steeds moeilijker geworden. Factoren die hierop van invloed waren, zijn o.a.:

1. het steeds schaarser worden van ontginningsgrond, waardoor uitbreiding van de bedrijfs-grootte onmogelijk werd, terwijl tegelijkertijd de splitsing voortging;
2. het ontbreken van kapitaal en kennis, de vaak ondoelmatige verkaveling en vooral de structuur van het kleine bedrijf als oorzaken van een onvoldoende rationalisatie en mechanisatie;
3. de nivellering van het loonpeil en verschuivingen in de sociale waardering der beroepen, resultaat van de economische en sociale integratie van stad en platteland, waardoor de economische positie en het sociaal prestige van de kleine boer relatief lager worden dan voorheen, en het hem steeds meer moeite gaat kosten zich te handhaven, laat staan zich tot een grote boer op te werken: de expansiemogelijkheden nemen niet alleen af, maar de bestaande economische positie wordt door structuurveranderingen ten plattelande ondergraven.

Deze ganse ontwikkeling nu wordt verergerd door de sociale verstarring van de samenleving in de zandgebieden. In plaats van elders een bestaan te zoeken, blijven vele zandboeren zich vastklampen aan een bestaansbasis, die onvoldoende mogelijkheden biedt. Er zijn verschillende omstandigheden te noemen, die deze verstarring in stand houden.

Doordat het zandbedrijf een gezinsbedrijf is, meestal werkend zonder vreemd personeel, is er de neiging van de boerenzoons op het bedrijf te blijven hangen, ook wanneer er geen volledige arbeidstaak voor hen is. Het gevolg is een overbezetting, die inefficiënt moet worden genoemd en het toch reeds lage levenspeil nog drukt. De depressie in de jaren dertig, toen afvloeiing door werkloosheid werd bemoeilijkt, heeft deze neiging nog versterkt.

Voorts speelt de traditionele gehechtheid aan het boerenbestaan een grote rol. De boeren-trots verbiedt het in loondienst gaan werken bij anderen. De pressie, die van deze traditionele groepsnorm uitgaat, blokkeert het zoeken van rationele oplossingen en werkt behalve een verstarring in de beroepsmobiliteit óók een migratie-traagheid in de hand. Dat het overgrote deel van de afgevoelde boerenzoons vergeleken bij de positie van de vader sociaal daalt, werkt uiteraard niet stimulerend.⁶

Hiermee correspondeert het afwijzen van veranderingen in de verkaveling en in de bedrijfs-stijl, welke laatste somtijds méér op navolging van grotere bedrijven berust dan op rationele benutting van de structuur van het agrarisch kleinbedrijf. Anderzijds is er hier en daar een, weliswaar afnemende, weerstand tegen vakscholing tot industrie-arbeider te bespeuren.

Het onvermijdelijke gevolg is een *verborgen werkloosheid*. Het kleine zandbedrijf herbergt een reservoir van arbeidskrachten, die door de structuur van het bedrijf niet voldoende emplooi kunnen vinden.⁷ De voortgaande splitsing van bedrijven en de nog steeds hoge ge-boortecijfers werken daarbij een verlichting van de druk bepaald niet in de hand. De af-vloeiing van agrarische jongeren is ook thans nog steeds te gering, waardoor het aantal boerenzoons, dat in de landbouw werkt en boer wil worden, nog veel te groot is.

Het zou onjuist zijn te menen, dat de situatie in alle gebieden gelijk is. Waar b.v. de veen-koloniale bedrijfsvoering invloed heeft gehad — met name in Westerwolde — is de situatie zeker gunstiger.

⁶ A. Maris en C. J. Willering, *De ontwikkeling van het kleine-boerenvraagstuk op de zandgronden in de periode van 1949 tot 1953* (1954), p. 55.

⁷ Het LEI becijferde dit potentiële arbeidsoverschot in 1948 voor het gehele zand op ca. 50.000 (Maris c.s., *Het kleine-boerenvraagstuk*, p. 105, 106).

Het gros der landbouwbedrijven heeft hier een oppervlakte van 5—20 ha, waaronder vooral de categorie van 10—20 ha van betekenis is. De bedrijfsvoering is onder invloed van het veenkoloniale voorbeeld vaak progressiever dan elders op de zandgronden.

Helaas ontbreken cijfers, die over de urgentie van het afvloeiingsvraagstuk der agrarische jongeren in de verschillende zandgebieden gedetailleerde informatie kunnen verstrekken.

2. De economische stagnatie in de veengebieden

Het Drentse zandplateau is eeuwenlang ingesloten geweest door uitgebreide oppervlakten van hoog- en laagveen. In één wijde boog strekte het veen zich uit, vanaf N.W. Overijssel via de Friese wouden, de noordhoek van Drenthe, ombuigend naar de brede gordel van het Gronings-Drentse veen, uitlopend in het hoogveengebied van Z.O. Drenthe en N.O. Overijssel.

Het hoogveen, dat de grootste oppervlakte beslaat, is momenteel nagenoeg geheel afgegraven. De geschiedenis van de veenontginning vormt de sleutel tot de verklaring van de zeer omvangrijke structuurveranderingen, die zich in de afgelopen eeuwen in Noord-Nederland hebben voltrokken. De afloop van de ontginning is de belangrijkste oorzaak van de huidige structurele moeilijkheden in dit gebied. Het is om deze reden, dat de afgraving van het veen in haar sociale consequenties op deze plaats meer uitvoerig aandacht verdient.

a. Het verloop van de ontginning

Hoewel reeds in de Middeleeuwen op verschillende plaatsen veen is gestoken, vangt de systematische afgraving eerst aan met de groeiende behoefte aan brandstoffen in de 17e eeuw, om daarna, met onderbrekingen en versnellingen, in de 19e eeuw de grootste omvang aan te nemen.

Een duidelijk onderscheid naar oude en nieuwe ontginningen is niet gemakkelijk geografisch aan te geven. Hoewel b.v. N.O. Overijssel eerst in de 19e eeuw volledig aan de snede komt, is het aldaar gelegen Vriezenveen reeds in de 14e eeuw door Friese en Hollandse boeren gesticht. Ook in de andere veengebieden liggen vroege en latere ontginningen vlak naast elkaar. Slechts in Z.O. Drenthe is momenteel nog een 'veenfront' met kenmerken van een beweeglijke jonge ontginningssamenleving.

In alle gevallen echter betekent de veenontginning een geografische ontsluiting van nieuwe, voorheen niet of nauwelijks bewoonde gebieden. 'De vulling van de ruimte', door Prakke voor Drenthe zo boeiend geschetst⁶ geldt voor alle veengebieden.

Een enkel cijfer: de Drentse bevolking groeide in de loop van de 19e eeuw van ca. 40.000 tot ca. 150.000 zielen, of, in procenten, van 1795 tot 1899, met 274 %, terwijl het Rijk met 171 % toenam⁷. De afzonderlijke veengebieden vertonen zelfs soms Amerikaanse groeicijfers: de gemeente Emmen, van oorsprong een zanddorp, zag door ontginning van haar veenomgeving de bevolking stijgen van 2.699 in 1850 tot 57.601 in 1950, d.w.z. bij een indexcijfer van 100 in 1850, thans een index van boven de 2.000!

In deze stormachtige quantitatieve groei ligt besloten een krachtige migratiebeweging en wel een toestroming van buiten de betreffende gebieden. De samenstelling van deze stroom is uitermate heterogeen geweest. Uit Duitsland kwamen Munsterlanders en Hannoverianen, uit Friesland, Groningen en Overijssel trokken arbeiders naar de ontginningsgebieden, vaak gevolgd door landbouwers. Daarnaast vestigden zich in Drenthe vrije kolonisten uit Holland.

⁶ H. J. Prakke, *Deining in Drenthe. Historisch-sociografische speurtocht door de 'Olde Lantschap'*. 2e dr. 1955, p. 97 vv.

⁷ Prakke, *aldaar*, p. 97.

De bevolkingsvermenging was dus niet slechts noordelijk-interprovinciaal, maar van nationale en zelfs internationale aard.

De noordelijke provincies werden hiermee de smeltkroes van uiterst heterogene bevolkingselementen, tezamen duidelijk afgegrensd tegen de oude statische samenleving der autochthone zanddorpen.

Sociologisch gezien is de vreemde herkomst van de ontginners het meest opmerkelijk. Niet van de omliggende zandsamenlevingen, maar van buiten de provincie ging de stoot tot ontginning uit. Hollands — ook Gronings — kapitaal en Hollandse ondernemingszin speelden hierbij een belangrijke rol. De massa der veenarbeiders, van heinde en ver, zelfs uit het buitenland toestromend, leverde de goedkope arbeidskracht, die bij de kapitalistische opzet van de ontginning pasten. 'De veenexploitatie', aldus de kernachtige typering van Haveman¹⁰ 'groeide niet organisch uit de boerensamenlevingen, maar vertegenwoordigde voor de, uit oude tradities levende, markten het volstrekt revolutionaire element van een door vreemd kapitaal geleide speculatieve onderneming'.

De speculanten hebben, met name in de eerste helft van de 19e eeuw, zeer goede winsten gemaakt. De veenontginning vormde dan wellicht geen goudmijn, zoals geestdriftige tijdgenoten meenden¹¹, zij was in ieder geval een van de voornaamste welvaartsbronnen in tevoren armelijke en achterlijke agrarische gebieden.

De veenarbeiders deelden minder ruim in de nieuwe welvaart. Overgeleverd aan de willekeur van vreemde winstbeluste ondernemers, vergaarden zij slechts met hard werken een bestaan. Zij hadden echter ongetwijfeld economische kansen, die in hun oude milieu ontbraken: de kans tot veenbaas op te klimmen of achter het veenfront een stukje grond te verwerven en — voor de besten — om wellicht een landbouwbedrijf van allure op te bouwen. Deze laatste kans was echter gering.

De veenarbeiders beschikten niet over het benodigde kapitaal, terwijl tegelijk een instroming plaats vond van boeren(-zoons) uit de oude agrarische en veenkoloniale gebieden, met name uit Groningen. Zo wordt achter het veenfront door anderen dan door de veenarbeiders van de vrijgekomen grond geprofiteerd. Als voorbeeld valt te noemen het veenkoloniale boerenbedrijf in N.O. Overijssel, dat duidelijk Gronings-veenkoloniaal van structuur is. De veensamenleving behoudt nog lang een beweeglijk karakter, niet alleen geografisch maar ook sociaal. Uit veenbazen en -arbeiders komen boeren en winkeliers voort, boeren werken zich op tot industriëlen, veenschippers worden scheepsbouwers, en telkens, met elke nieuwe golf van ontginning, verschuiven de economische kansen en daarmee de grenzen tussen de beroepsgroepen.¹² Totdat rond 1880 de gelijktijdig uitbrekende veencrisis en landbouwcrisis een stagnatie in het beeld brengen, die voor de landbouw van voorbijgaande, voor de veenontginning echter van blijvende aard zal blijken.

b. De veencrisis

In de laatste decennia van de vorige eeuw loopt de 'gouden tijd' van de veenexploitatie definitief ten einde. De concurrentie van de Duitse steenkool, die meer en meer de turf als huisbrandstof gaat verdringen, wordt zo hevig, dat de prijzen van de turf sterk dalen, en de ontginning veel minder rendabel wordt. Daarbij komt de grote landbouwcrisis, die tengevolge had, dat de uitweg van de vervener en veenarbeider in de richting van de landbouw werd geblokkeerd. Voor boer noch landarbeider waren er nog mogelijkheden.

¹⁰ J. Haveman, *De ongeschoolde arbeider* (1952), p. 88.

¹¹ Prakke, p. 117.

¹² Zie o.a. H. J. Keuning, *Economische en sociale groeperingen in de Groninger Veenkoloniën in de 18e en de 19e eeuw*, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, XLI, 2/3; febr./maart 1950, p. 33-51.

Het meest spectaculaire gevolg van deze crisis was de sociale onrust in het veen. Grote stakingen gaven lucht aan de algemene ontevredenheid, die door socialistische propaganda werd aangewakkerd.

De toestand was inderdaad nijpend. De gedwongen stopzetting van de ontginning in de wintermaanden, vroeger benut voor de uitbreiding van het kanalennet, leidde tot een omvangrijke werkloosheid. Het loon daalde tot een minimum en het aldus bedreigde bestaan werd nog extra bemoeilijkt door de gedwongen winkelnering, welke voor de kleine verveners een steeds belangrijker bron van inkomsten werd. Telt men hierbij de uitermate slechte huisvestingssituatie in het veen en de vrij algemene vrouwenarbeid, dan is het begrijpelijk, dat een groot deel van de losse veenarbeiders elders een bestaan zocht en de overblijvende vaste kern een zware tijd doormaakte.

De bevolkingscijfers wijzen uit dat — mede door de grote landbouwcrisis — de voorheen snel groeiende bevolking der nieuw ontgonnen gebieden en die der veenstreken stagneerde. Zelfs gemeenten als Emmen en Odoorn, met een grote voorraad aan onontgonnen veen — trekpleisters voor de vlottende veenarbeidersbevolking — vertonen in deze jaren niet zelden een vertrekoverschot.¹³

Ziet men af van een tijdelijke opleving in en kort na de kolenschaarse eerste wereldoorlog, dan verbetert de situatie in het veen nauwelijks meer. De veencrisis is gebleken van structurele aard te zijn. Het bestaan in het veen zou niet anders meer bieden dan een hard en armoedig bestaan, gekenmerkt door langdurige werkloosheidsperiodes en bemoeilijkt door de schommelende vraag naar turf, die al minder aftrek vindt naarmate de welvaart van de bevolking stijgt en de voorkeur uitgaat naar hoogwaardiger brandstof.

c. De uitputting van het veen

Eerst waarlijk desastreus wordt de situatie, wanneer het veen uitgeput raakt, en andere economische uitwegen ontbreken. Uiteraard treedt deze toestand eerder dan in de jonge verveningen op in de oude veengebieden als Oostelijk Groningen en de Friese Wouden. Wat echter de nood in de later aan de snede gekomen gebieden extra zwaar maakt, is het ontbreken van een mogelijkheid tot migratie naar nieuwe verveningen. De ontginning loopt langzamerhand dood en de ontginners raken in de positie van een restgroep, die — voor het eerst sinds eeuwen — de heroriëntatie op een nieuw beroep als een onvermijdelijkheid moet aanvaarden.

Het beste voorbeeld van deze 'eindstation'-situatie vormt sedert decennia Z.O. Drenthe. Reeds in 1910 is in Drenthe 3/5 van alle onvergraven hoogveen in ons land aanwezig¹⁴, waarbij de Z.O.hoek de grootste aaneengesloten oppervlakte heeft. De samenballing van de Nederlandse veenarbeidersbevolking in deze laatste relatief grote veenontginning blijkt uit cijfers van 1947, volgens welke in dat jaar bijna 75 % van alle mannelijke en 99 % van alle vrouwelijke veenarbeiders aldaar werkzaam waren.¹⁵

De gevolgen van deze concentratie bleven niet uit. De weerslag van de turf-hausse van 1914—1920 deed het aantal door de overheid gesteunde werklozen te Emmen tot 5000 stijgen, die tezamen in 1922 een financiële last van f 1.500.000,— betekenden. In 1925 begon de van hogerhand geleide migratie o.m. naar Twente, Limburg en Noord-Brabant, waardoor Emmen in enkele jaren 8.800 inwoners verloor op een totale bevolking van 40.000.¹⁶

¹³ Prakke, *aldaar*, p. 172.

¹⁴ N.l. 21.000 ha tegenover 14.000 ha in alle overige provincies. In 1930 was, bij voortgaande afgraving, de relatieve verhouding dezelfde: Drenthe 15.000 ha, overig Nederland 10.000 ha (gegevens ontleend aan J. Visscher, *Emmen en Zuid-Oost Drenthe*. 1940, geciteerd bij Prakke, p. 258).

¹⁵ M. W. Heslinga, *Friese fabrieksarbeiders*, 1954, p. 80.

¹⁶ Visscher, bij Prakke, *aldaar*, p. 259.

In Z.O. Drenthe was de economische nood zeker het meest spectaculair. Ten dele is dit ongetwijfeld het gevolg van het 'doodlopen' van de veenarbeidersbevolking in dit laatste ontginningsgebied; ten dele heeft wellicht ook de grotere sociale 'gevoeligheid', welke onze eeuw kenmerkt, de aandacht zo sterk op Drenthe gericht. In ieder geval had dit gebied reeds vóór de laatste oorlog de aandacht van het beleid, en werd het na de oorlog als eerste Ontwikkelingsgebied aangewezen.

De aanwijzing van alle belangrijke voormalige veenontginningsstreken als Ontwikkelingsgebieden heeft aan deze eenzijdige belangstellingsrichting een einde gemaakt. Zelfs kan men stellen, dat de situatie in Z.O. Drenthe méér lichtpunten vertoont dan b.v. Oostelijk Friesland, vooral omdat de beweeglijkheid en daarmee de aanpassingsbereidheid in het later ontsloten gebied groter is, maar ook omdat de industrialisatie hier reeds krachtig op gang is gekomen. In Oost-Groningen is de industrie van veel vroeger datum, maar — zoals elders zal worden betoogd — te weinig expansief meer om het bevolkingsoverschot te kunnen opvangen. De Friese wouden daarentegen zijn nog vrijwel van belangrijke industrie verstoken; in zoverre is de situatie hier het meest nijpend. Wat tenslotte N.O. Overijssel betreft, voor dit gebied heeft niet alleen de poort naar het Twentse industriegebied altijd opengestaan, maar ook in het gebied zelf is een voorspoedige industrialisatie te bespeuren.

Uiteraard is de industrie niet de enige uitweg voor het arbeidsoverschot. Het is echter wel de enige uitweg, die een blijvende oplossing belooft, en die reeds daarom de voorkeur verdient, omdat degenen, die vanuit het veen hun toevlucht in agrarische bedrijven hebben gevonden, toenemend in moeilijkheden raken.

d. De knelpunten in de agrarische sector

In de oudere veenkoloniale gebieden is het probleem van de overtollige veenarbeidersbevolking voor een groot deel vervangen door het landarbeidersvraagstuk. De achtergronden van dit vraagstuk komen in het kort neer op het samenspel van deze twee factoren: de structuur van het veenkoloniale bedrijf en de toenemende mechanisatie en rationalisatie in de landbouw.

De invloed van de seizoensslaptes is met betrekking tot de werkloosheid van de landarbeiders een algemeen vraagstuk. In de veenkoloniën is dit probleem echter veel nijpender dan in de zeeklei- en weidegebieden. Een onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut toonde aan, dat 's winters in de veenkoloniale gebieden niet minder dan 50 % van de landarbeiders werkloos is of in de door de overheid gecreëerde aanvullende werken is ondergebracht, tegenover 10 % op de zeeklei en slechts enkele procenten in de weidegebieden.¹⁷

In overeenstemming met dit beeld blijkt het percentage losse arbeiders in de Veenkoloniën uitzonderlijk hoog, n.l. 69 % van het totaal, naast 41 % op de zeeklei en 27 % in de weidegebieden.¹⁸

De invloed van de arbeidsafstoting door het veen is af te lezen uit de enorme groei van het aantal landarbeiders in de Veenkoloniën: volgens berekeningen van het L.E.I. tussen 1909 en 1947 met gemiddeld 40 %. Nog sprekender wordt dit cijfer, wanneer men weet dat het aantal landarbeiders in de weidestreek met slechts 2 % toenam, terwijl er in de zeekleigebieden zelfs een daling van 11 % werd geconstateerd.¹⁹

Het geschetste algemene beeld, dat duidelijk de trekken vertoont van een sterk arbeidsoverschot bij een gelijktijdige grote bestaansonzekerheid, vindt in de rapporten betreffende de Ontwikkelingsgebieden bevestiging.

¹⁷ Maris, c.s., *Landarbeiders*, p. 89 v.

¹⁸ Maris, c.s., *aldaar*, p. 136.

¹⁹ Maris, c.s., *aldaar*, p. 36, 37.

Steeds weer wordt gewezen op de losse band tussen boer en arbeider en op de grote seizoen-werkloosheid. Zo geldt voor Oostelijk Groningen, dat gedurende de twee oogstmaanden een ernstig arbeidstekort bestaat, maar dat buiten deze paar maanden gedurende vrijwel het gehele jaar een permanent arbeidsoverschot aanwezig is. In Z.O. Drenthe heeft men nog het voordeel, dat de seizoenswerkzaamheden in het veenbedrijf en in de landbouw vrij goed op elkaar aansluiten; de situatie is er overigens niet minder ernstig.

De als zodanig noodzakelijke en in ieder geval onvermijdelijke rationalisatie en mechanisatie van het boerenbedrijf in deze gebieden zullen de bestaande tendenties eerder versterken dan afzwakken. Terwijl te verwachten valt, dat op de bedrijven in toenemende mate naar het vormen van een vaste arbeidskern zal worden gestreefd, wordt de positie van de losse arbeiders ongetwijfeld zwakker. Het gemak, waarmee deze seizoen- en campagnewerkers zich schikken in de tewerkstelling in A.W., wijst op het gevaar, dat de ongezonde structuur van de arbeidsmarkt door overheidsingrijpen eerder wordt bevestigd dan gesaneerd. Op dit belangrijke beleidsprobleem wordt elders in dit rapport teruggekomen.

De andere uitweg uit de economische stagnatie door de veenuitputting leidde naar het stichten van boerenbedrijfsjes. Zoals gezegd, heeft slechts een klein deel van de vroegere veenarbeiders deze stap naar een zelfstandig bestaan met succes gezet. Het merendeel van deze bedrijven zijn randbedrijven gebleven, naar de normen van het verleden wellicht nog rendabel, maar naar de huidige maatstaven nauwelijks in stand te houden.

De bedrijfstypen van deze categorie van ex-veenarbeiders variëren van een minuscule 'Nebenerwerbslandwirtschaft' tot een betrekkelijk gezond kleinbedrijf, met overgangen zowel naar landarbeider als naar industrie-arbeider, soms in hetzelfde gezin of in dezelfde persoon verenigd.

Het zijn deze randbedrijfsjes, die een deel van de structurele werkloosheid in de vorm van een weinig rendabel en overbezet gezinsbedrijf wegwerken. Daarbij sluit aan de — ongetwijfeld geringere — verborgen werkloosheid in de kleine middenstandsbedrijven, die evenals de agrarische randbedrijven symptomatisch zijn voor de stagnatie in de economische ontwikkeling van deze gebieden. Anderzijds sluit dit vraagstuk direct aan bij het z.g. kleine-boerenprobleem, dat elders in dit rapport besproken werd.

e. De migratie- en aanpassingstraagheid²⁰

Waar langdurige economische nood, gepaard gaande met geografische afzondering, de bevolking in een sociaal isolement hebben gedreven, ontstaat het gevaar van een 'zelfblokering' van mogelijke uitwegen.

Voorbeelden van een dergelijke situatie leveren zowel de z.g. arbeidersdorpen in Friesland als de 'zelfkant' van het veen in Drenthe en Overijssel. In beide gevallen is de selectie van de bevolking ter plaatse het resultaat van een uitstotingsproces in de historie van de veenontginning.

Bij de Friese arbeiders- of probleemdorpen²¹ was er sprake van een negatieve selectie van de veensamenleving na opschuiving van het veenfront. Terwijl de economisch sterksten kleine boerenbedrijven stichtten en anderen het ontginningsfront volgden, trokken de economisch zwaksten zich terug naar de heidevelden in de omgeving, waardoor kleine primitief gehuisveste kolonies ontstonden. De bewoners hielden zich bezig met ongeregelde landarbeid, seizoensarbeid (aardappelrooien), venten, etc.

²⁰ Over de sociaal-psychologische achtergronden van dit verschijnsel: H. M. in 't Veld-Langeveld, *De weg naar het Westen. Migratiemotieven en migratiebeleid*, 1957.

²¹ Voor het volgende: J. van Zanden, Enkele opmerkingen betreffende de z.g. probleemdorpen in het gebied van de Oost-Friese zandgronden, in: *Tijdschr. voor Economische en Sociale Geografie*, XLI, 2/3; febr./maart 1950, p. 63, 64.

Het contact met de sociale instituties van de grote samenleving bleef gering, waardoor zich een mentaliteit ontwikkelde, die wars was van regelmatige arbeid en betrekkelijk ongevoelig voor de arbeidsprikkel, die in de moderne maatschappij de economische orde helpen instandhouden.

Deze dorpen, waarvan wij noemen Zwaagwesteinde, Jubbega en Harkema-Opeinde, omvatten momenteel in totaal een 15-tal kernen met tezamen ca. 40000 inwoners, w.o. in 1950 ca. 3000 werklozen, d.i. van de mannelijke beroepsbevolking ongeveer 25 %²². Hoewel reeds in de jaren twintig is aangevangen met pogingen tot economische en sociale sanering, is de situatie derhalve nog steeds onbevredigend.

De genoemde 'zelfkant' van het veen betreft een jonger type van samenleving. Terwijl de genoemde probleemdorpen meest in de 18e en 19e eeuw ontstonden, dateren deze z.g. zwaksociale dorpen of buurten uit de tweede helft van de 19e eeuw, en groeiden somtijds eerst in deze eeuw tot grotere agglomeraties. Zo woonden in Vriezenveensche Wijk en Westerhaar (N.O. Overijssel) in 1900 slechts ruim 500 personen, welk aantal thans tot 2300 is opgelopen.

Deze dorpen, waartoe b.v. ook behoren Amsterdamse Veld en Schoonebeeker Veld (Z.O. Drenthe) verschillen in zoverre van de Friese dorpen, dat de recente ontwikkeling weinig gelegenheid heeft geboden tot het vormen van eigen traditionele bindingen, terwijl het stempel 'zwaksociaal' de corrigerende activiteiten van het moderne maatschappelijk werk op gang heeft gebracht, nog vóór het zelfgekozen isolement tot volledige sociale afzondering kon leiden.

Naar aard en oorsprong verschilt dit type echter niet essentieel van het bovenbehandelde: in beide gevallen is er sprake van een negatieve selectie uit de veenbevolking tengevolge van beëindiging van het verveningsproces.

Deze beide voorbeelden zijn slechts extreme vormen van een 'onaangepastheid', die in grotere gebieden minder uitgesproken is terug te vinden. Men kan hier spreken van het bestaan van weerstanden tegen verandering, of dit nu migratie of sociale mobiliteit betreft. Daar staat tegenover, dat de migratie-willigheid en ondernemingszin van de gemiddelde veenkoloniale arbeider zeer beslist groter is dan die van de boerenzoon op het zand. Dit wordt begrijpelijk tegen het decor van de veensamenleving met zijn eeuwenlange beweeglijkheid en noodzaak tot heroriëntatie. Het verklaart ook het feit, dat de veenkoloniale gebieden in plaats van concentratiegebieden geworden zijn tot expulsiegebieden, die bij gebrek aan eigen economische bronnen meer bevolking afstoten dan aantrekken.²³

3. De economische stagnatie van de oude industrie

a. Algemeen beeld

De Ontwikkelingsgebieden behoorden tot voor kort bepaald niet tot de streken, waar de industriële bedrijvigheid van grote betekenis was. Het waren zeer overwegend agrarische gebieden en het zijn het ten dele nog steeds.

Dit algemene beeld vraagt echter een drietal ingrijpende correcties. In de eerste plaats is de concentratiebeweging van de nijverheid na omstreeks 1870 verantwoordelijk voor een economische ontmanteling van deze — en vele andere — plattelandsgebieden, welke heeft bijgedragen tot een versterking van het agrarische karakter. In de tweede plaats zijn na 1850—1870 belangrijke takken van landbouwindustrie ook in de Ontwikkelingsgebieden tot bloei gekomen. Tenslotte moet een uitzondering worden gemaakt voor enkele Ontwikke-

²² Van Zanden, *aldaar*, p. 63.

²³ Maris, c.s., *Landarbeiders*, p. 29.

lingsgebieden — met name de Groninger Veenkoloniën en Z.W. Noord-Brabant — die steeds een omvangrijke streekindustrie hebben gekend en in zoverre een afwijkend beeld vertonen. Gemeenschappelijke gelding heeft voor alle Ontwikkelingsgebieden echter de stelling, dat noch de landbouwindustrie noch de industriële streekbedrijven in staat zijn gebleken de agrarische bevolkingsoverschotten op te vangen. Wat hun economische belang in ander opzicht geweest moge zijn, voor de werkgelegenheid is hun bestaan van beperkte betekenis geweest. Dit blijkt niet alleen uit het feit, dat de aanwijzing als Ontwikkelingsgebied juist voortvloeit uit deze ontoereikendheid, het blijkt evenzeer uit het merkwaardige samengaan van industriële bloei en massale afstoting van bevolking, zoals b.v. de Groninger Veenkoloniën in hun recente geschiedenis laten zien.

Na ongeveer 1865—1870, aldus Hofstee²⁴ blijkt in alle gemeenten het vertrek constant groter dan de vestiging, met uitzondering van Sappemeer in de periode van 1889—1899. In het tijdvak van 1870 tot 1940 zijn uit de Veenkoloniale gemeenten tezamen niet minder dan 30.000 personen méér vertrokken dan er zijn binnengekomen.

De hierboven genoemde bedrijfsconcentratie heeft tot dit resultaat mede bijgedragen. Zoals de bekende economische atlas van Everwijn laat zien,²⁵ heeft zich sedert het midden van de vorige eeuw een concentratiebeweging voltrokken, die tot de ondergang van talloze kleine, vaak overwegend ambachtelijke nijverheidsbedrijven leidde.

Ook de rapporten betreffende de Ontwikkelingsgebieden maken van dit proces melding. Bierbrouwerijen, leerlooierijen, zout- en zeepziederijen, touwslagerijen, oliemolens en korenmolens, tabaksfabriekjes en al dergelijke bedrijven verdwijnen in de tweede helft van de 19e eeuw en de eerste decennia van de 20e eeuw nagenoeg geheel. De kiemen van een mogelijke industriële expansie worden gedood.

Belangrijker en later tot ontwikkeling gekomen takken van nijverheid gingen niet zelden dezelfde weg. De bloeiende scheepsbouw in de Veenkoloniën kwam in een luttele twintig jaren (1860—1880) totaal in verval en sleepte de machine-industrie mee. Van de industrie van Oudenbosch, Leur, Oud- en Nieuw-Gastel en Standdaarbuiten (West-Brabant) bleef tenslotte alleen de vlasnijverheid en de suikerindustrie over. Het economische verval van steden als Hoorn, Enkhuizen en Medemblik is zelfs al ouder en dateert uit de 18e eeuw. Terwijl de steden geheel en al economisch stagneerden, ontving het platteland nieuwe impulsen tengevolge van de ontplooiing der agrarische industrie: zuivelfabrieken, export-slachterijen, beetwortelsuikerfabrieken, aardappelmeel- en strocartonfabrieken. Al deze bedrijfstakken krijgen in de laatste decennia van de 19e eeuw hun grote kans, en worden, na een pionierstijd op speculatieve basis, grotendeels door coöperatieve ondernemingen verdrongen.

Deze industrie dateert overwegend van vóór de eerste wereldoorlog. Zij behoort tot de oude 'industrialisatie', die, voor wat betreft de Ontwikkelingsgebieden, eerst ná de tweede wereldoorlog door een nieuwe, geheel anders gerichte industrievestiging wordt gevolgd. Enige gegevens laten de ontwikkeling van de landbouwindustrie duidelijk zien.²⁶

²⁴ E. W. Hofstee, *Sociaal-economische problemen der Groninger Veenkoloniën*, 1943, p. 11.

²⁵ J. C. A. Everwijn, *Beschrijving van handel en nijverheid in Nederland*, Dl. III: Historisch-economische Atlas, 1912.

²⁶ Voor een algemeen overzicht: G. Minderhoud, De landbouwindustrie, in: *Geschiedenis van den Nederlandschen landbouw 1795—1940*, onder redactie van Z. W. Sneller, 1943, p. 404—425.

TABEL 4: NAMEN, VESTIGINGSPLAATSEN EN STICHTINGSJAREN VAN DE HUIDIGE ZUIVELBEDRIJVEN IN HET ONTWIKKELINGSGEBIED OOSTELIJK WEST-FRIESLAND

Naam onderneming	Vestigingsplaats	Stichtingsjaar
'De Goede Verwachting'	Andijk	1923
'De Ster'	Berkhout	1928
'De Goede Verwachting'	Berkhout	1913
'Hoogkarspel'	Hoogkarspel	
'De Volharding'	Venhuizen	1942
'De Eensgezindheid'	Wervershoof	1916
'Eureka'	Westwoud	1907
'De Verwachting'	Wognum	1891

TABEL 5: NAMEN, VESTIGINGSPLAATSEN EN STICHTINGSJAREN VAN DE HUIDIGE STROCARTON-BEDRIJVEN IN HET ONTWIKKELINGSGEBIED OOSTELIJK GRONINGEN

Naam onderneming	Vestigingsplaats	Stichtingsjaar
C.V. Union	Oude Pekela	1883
N.V. Albion	Oude Pekela	1888
C.V. De Dollard	Nieuwe Schans	1888
N.V. Erica	Oude Pekela	1889
C.V. Ceres	Oude Pekela	1898
C.V. De Toekomst	Scheemda	1900
N.V. De Kroon	Oude Pekela	1901
N.V. v/h Free en Co.	Oude Pekela	1904
C.V. Ons Belang	Stadskanaal	1910
N.V. Britannia	Oude Pekela	1913
C.V. Reiderland	Winschoten	1914

Deze ontwikkeling, waarin ook de meeste Ontwikkelingsgebieden een belangrijk aandeel nemen, is een duidelijk symptoom van de sociale veranderingen ten plattelande. De boeren, door hun leveranties aan de fabrieken in de hoek gedrongen van de zwakste partner op de economische markt, weten zich uit de dwangpositie te bevrijden door het verlengstuk van hun productie — de fabrieksmatige bewerking — in eigen hand te nemen.

Het zijn vooral deze bedrijven, die gedurende lange tijd het voornaamste industriële element in de Ontwikkelingsgebieden hebben gevormd. Duidelijk verbonden met de structuur van deze plattelandsgebieden vertegenwoordigt de landbouwindustrie de economische 'boven-

bouw' van de agrarische productie ter plaatse. Zij sloot bij de plattelandssamenleving aan zowel door de aard van het product alsook vaak door het seizoenkarakter van de productie, dit laatste met name in de suiker- en aardappelmeelfabrieken.

Dit gold bepaald niet voor enige andere streekindustrieën, zoals b.v. de Nieuw-Buinense glasnijverheid. Het zijn deze en minder belangrijke plaatselijke fabrieken, die, voorzover het traditioneel paternalisme niet heeft kunnen standhouden, scherpe klassenverhoudingen hebben doen ontstaan en sentimenten hebben gewekt, welke thans nog doorwerken in de houding van de bevolking tegenover de industrie.

b. De industriële situatie en haar gevolgen

De oude streekindustrieën, met name de aardappelmeel- en beetwortelsuikerfabrieken, hebben juist door hun aansluiting bij de arbeidscyclus van het agrarische bedrijf een type arbeider geschapen, dat niet met de moderne fabrieksarbeider is te vergelijken. Niet alleen is de bewerking van een lapje eigen grond of zelfs het drijven van een klein boerderijtje kenmerkend voor dit arbeidstype, maar tevens is deze arbeider overwegend geïnteresseerd in tijdelijke arbeid, zoals de campagne-arbeid van suiker- en aardappelmeelfabrieken. Hij heeft daardoor vaak de mentaliteit van los arbeider, die bereid is alle werk aan te pakken, dat in korte tijd goed geld oplevert.

De industriële bedrijven, die dit seizoenkarakter niet vertoonden, konden putten uit een groot arbeidsreservoir. Zij boden een uitweg aan de grote massa van de ter plaatse arbeidszoekenden, en kregen derhalve gemakkelijk goedkope arbeid.

Heslinga ziet in deze historische ontwikkeling een van de oorzaken van een zekere 'fabrieksmoeheid'.²⁷ Dit verschijnsel, dat niet verward moet worden met weerstanden tegen fabrieksarbeid in agrarische milieu's schrijft hij toe aan het bewust-worden van de onbevredigende arbeidsomstandigheden in oudere bedrijven. Een zekere fabriekstraditie is voorwaarde. In dit kader behoort ook de ontbinding van de beroepstraditie, die b.v. in de Oost-Groninger glasindustrie werd geconstateerd.

Het verschijnsel staat in zoverre op één lijn met de boven geconstateerde vlucht uit het landarbeidersberoep, dat er in beide gevallen sprake is van een groeiende weerstand tegen vanouds geaccepteerde beroepsbezigheden, en wel mede als gevolg van het ontstaan van andere, nieuwe en meer aantrekkelijke arbeidsmogelijkheden. De betekenis van dit verschijnsel voor de huidige industrialisatiepolitiek zal in een later hoofdstuk nog nader worden gezien.

Als conclusie moet gelden, dat de 'oude' industrie in de Ontwikkelingsgebieden in sommige gevallen door haar aard (traditionalisme; seizoensbedrijf), in andere gevallen door haar vroege ontwikkeling (slechte arbeidsvoorwaarden in het verleden; sociale onzekerheid), niet steeds een gunstig industrieel klimaat heeft weten te scheppen.

De weinig ontwikkelde, weinig energieke arbeiders, de los arbeider en de kleine boer — campagnearbeider zijn de figuren, die van deze historische ontwikkeling het resultaat zijn. Tevens heeft de beperkte opnamecapaciteit, welke in sommige gevallen door rationalisatie en mechanisatie, vooral in de jaren dertig, nog inkromp, de werkgelegenheidsproblemen in de Ontwikkelingsgebieden in geen enkel opzicht kunnen oplossen. Werkloosheid — ook seizoenswerkloosheid — afstoting van arbeidskrachten en forensisme waren de gevolgen. Men dient dit beeld niet te generaliseren. Het is een onmiskenbaar feit, dat de vroege industrialisatie in veel gevallen de bodem heeft bereid voor de huidige industrievestiging. Evenzeer is het echter waar, dat deze zelfde oude industrie onmachtig is gebleken tot een expansie, die het arbeidsoverschot kon opvangen en de welvaart kon verhogen. Zo gezien

²⁷ M. W. Heslinga, *Friese fabrieksarbeiders*, 1954, p. 62—65.

is naast het kleine boerenvraagstuk en de uitputting van het veen de industriële stagnatie een centrale factor in de wording van deze gebieden tot noodgebieden en daarmee tot Ontwikkelingsgebieden.

c. Slotopmerking

De drie genoemde tendenties in de geschiedenis van de Ontwikkelingsgebieden zijn uiteraard niet de enige, die tot het ontstaan van de problematiek in deze gebieden hebben geleid. In sommige gevallen is eenvoudig het geografisch isolement verantwoordelijk, in andere gevallen de bijzondere sociale structuur van de lokale samenleving, waarvan het dorp Sint Willibrord in Z.W. Noord-Brabant het schoolvoorbeeld vormt.

Een andere factor is de 'schaalvergroting' van het verkeer, waardoor voorheen bloeiende streekcentra tweede- of derderangs kernen worden. Stadjes als Gennep en Oudenbosch zijn van deze ontwikkeling voorbeelden, die nadere beschouwing verdienen.

Tenslotte zijn in het bovenstaande factoren als politiek en sociaal extremisme — dan wel de toeschrijving hiervan — niet behandeld. Ook dit verschijnsel, dat vooral in Oostelijk Groningen zozeer de aandacht trekt, past in het ontworpen beeld van stagnatie, echter niet zozeer in economisch dan wel in ideologisch opzicht.

Het is echter niet de bedoeling de historische wording van de Ontwikkelingsgebieden gedetailleerd te behandelen. Het enige doel van dit hoofdstuk was het trekken van enkele grote lijnen, die de huidige problematiek kunnen helpen verduidelijken en die vooral de uiteenlopende sociale structuurvormen binnen de Ontwikkelingsgebieden achtergrond verschaffen. De structuren zelf komen thans meer uitvoerig aan de orde.

VORMEN VAN SOCIALE STRUCTUUR

INLEIDING

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt reeds genoegzaam, dat een algemene karakteristiek van de Ontwikkelingsgebieden niet is te geven. Onder deze naam gaat een veelheid van verschijnselen schuil, die slechts in één opzicht overeenkomst vertonen: zij worden door de overheid dermate economisch, en ook sociaal, problematisch geacht, dat een bijzonder beleid in de vorm van Ontwikkelingsplannen in al deze gebieden wordt ten uitvoer gelegd. Daarbij doet zich dan bovendien de complicatie voor, dat de realisering van dit beleid in de bestaande problemen zodanig kan ingrijpen — en dit in sommige gevallen ook doet —, dat de aanvankelijk bestaande structurele overeenkomst plaats maakt voor een grotere differentiatie. Hoe groter succes de ontwikkeling van de gebieden heeft, des te sterker verschuift hun structuur van 'onderontwikkeld' naar al dan niet disharmonisch 'verder ontwikkeld'. Men denke in dit verband slechts aan de snelle industrialisatie van sommige centra, die geheel nieuwe vraagstukken oproept, daar er structuurveranderingen worden bewerkstelligd, welke in deze gebieden tevoren onbekend waren.

Wat immers in de ogen van het economisch beleid een structurele verbetering mag heten, is voor het sociaal beleid en voor de sociologische analyse een structuurverandering, waaraan eigen problematische aspecten zijn verbonden. Zowel stagnatie als snelle economische expansie stellen aan het sociaal beleid bijzondere eisen.

Een algemene typering van de sociale structuur wordt door deze situatie echter tot een onmogelijkheid. Indien men niet wil volstaan met een beschrijving in zeer vage termen, dient men te onderscheiden naar een aantal structuurtypen, welke onderling slechts beperkte overeenkomst vertonen.

Het ligt voor de hand bij deze structurele typering het stramien der differentiële historische wording van deze gebieden te benutten. Echter met één aanvulling: waar de historisch gegroeide situatie momenteel — met name ten gevolge van het economisch beleid — sterk verandert, zal deze nieuwe historische fase ook in het vlak der structurele typering uitdrukking moeten vinden.

A. DE OUDE AGRARISCHE GEBIEDEN

1. Inleiding

Het zou onjuist zijn de zand- en kleigebieden te behandelen alsof zij zich voor een gemeenschappelijke sociologische typering lenen. Hoezeer zij ook tezamen verschillen van de streken die in later tijd door ontginning van het veen zijn bevolkt geraakt, en met deze als plattelandsgebieden weer zijn te onderscheiden van de stedelijke agglomeraties, de verschillen tussen

zand en klei zijn zowel economisch als sociaal groot genoeg om een afzonderlijke behandeling te rechtvaardigen.

Om verschillende redenen echter zijn de kleistreken in het kader van dit hoofdstuk ondergebracht en worden zij bovendien slechts summier behandeld.

Het feit doet zich n.l. voor dat de sociale en economische structuurveranderingen op de klei eenvoudiger vroeger hebben plaats gevonden dan op het zand. Vaak reeds vóór 1800 en in ieder geval in de eerste helft van de 19e eeuw voltrekt zich hier de ontwikkeling, die zelfs thans nog in de zandgebieden achterwege is gebleven of in ieder geval vertraagd verloopt: modernisering en rationalisatie van de bedrijfsstructuur, verzakelijking van de sociale verhoudingen, afstoting van overtollige bevolking, met als gevolgen: betrekkelijk grote, rationeel beheerde bedrijven en een welvarende boerenbevolking, die nagenoeg geheel het Nederlands-burgerlijke levenspatroon vertoont.

Deze situatie brengt met zich mee, dat er met betrekking tot de boerenbevolking van deze gebieden moeilijk van een 'sociaal probleem' kan worden gesproken. Ook de categorie der landarbeiders levert meestal weinig problemen op. Waar dit wel zo is, n.l. in een deel van het Oldambt, betreft het een dermate extreme situatie, dat een brede behandeling in het kader van dit rapport niet juist zou zijn.

Het gaat hier immers om een agrarische streek, waar de rationalisatie van sociale normen (geboortebeperving) en van sociale verhoudingen (zeer zakelijke relatie tussen boer en arbeider) zich reeds in de eerste helft van de 19e eeuw voltrok. De klassenstrijd, welke in dit gebied hoogtepunten bereikte in de scherpe conflicten van 1919 en 1929, was in deze extreme vorm voor Nederlandse agrarische gebieden een unicum. De huidige weerstanden om bij de boer te werken, de doorwerking van het oude anarchisme en het ideologische zelfisolement der arbeiders (CPN: Beerta, Finsterwolde) zijn weliswaar sociale vraagstukken, die alle aandacht verdienen, maar die in het kader van een globale schets van de Nederlandse Ontwikkelingsgebieden slechts terloops de aandacht kunnen krijgen. In latere hoofdstukken wordt op deze problemen nog teruggekomen.

Het is overigens niet overbodig te waarschuwen tegen een simplistische kijk op het verschil tussen klei- en zandsamenleving. Onjuist is b.v. de opvatting, dat de zandboeren per definitie 'achterlijker' of 'traditioneler' zijn dan hun collega's op de klei. Voor Oostelijk-Brabant werd vastgesteld, dat het doordringen van moderne ideeën tot ongeveer 1900 via de kleiboeren plaats vond, maar dat de laatste decennia de rollen zijn omgekeerd: de zandboeren zijn zeer bepaald vooruitstrevender.¹ Elders, met name in Westerwolde, is er sprake van veenkoloniale invloeden op het zand, waardoor de oude bevolking door meer economisch inzicht en een rationeler bedrijfsvoering wordt gekenmerkt. Bovendien heeft de ontginning van woeste grond in de zandgebieden niet zelden het bestaan van een categorie van meer vooruitstrevende zandboeren aan het licht gebracht.

Hoezeer dan ook de navolgende typering een kern van waarheid bevat, zij is niet als een onwrikbaar schema op elke zandboerensamenleving toepasselijk. Daarom zal na een algemene schets enige nuancering worden aangebracht.

2. Algemene typering van de zandsamenleving

De zandstreken in ons land behoren tot de oudste bevolkte gebieden. Dit is oorzaak van het bestaan van een sterk aan grond en streek gehechte boerenbevolking, welke vele eeuwen een geïsoleerd bestaan voerde.

De meer recente ontginning van het veen in de Noordelijke provincies en de somtijds daarmee

¹ Vgl. ook de publicaties van de Afd. Sociologie en Sociografie van de Landbouwhogeschool: A. W. van den Ban, *Enkele kenmerken en eigenschappen van de vooruitstrevende boeren*, I. 1956, en A. W. van den Ban, *Boer en landbouwonderwijs*, 1957.

samenhangende vroege industrialisatie heeft de autochthone bevolking slechts weinig beïnvloed. Tot op de dag van vandaag is de zandsamenleving duidelijk te onderscheiden van de allochthone elementen, die als veenontginners of -arbeiders, als veenkoloniale boeren, als industriearbeiders en als nieuwe middenstand, de homogeniteit van het oude platteland kwamen doorbreken.

De zandboer bleef trouw aan zijn grond en zijn beroep en aan de tradities die zijn samenleving normeerden. Ingebed in een betrekkelijk gesloten sociale en economische structuur, onderging hij de veranderingen om hem heen slechts in zoverre de sociale controle van zijn directe omgeving hem dit veroorloofde.

Drie kenmerken vragen derhalve afzonderlijk een korte bespreking: *a.* het autochthone en daarmee traditionele karakter van de zandsamenleving; *b.* de homogene samenstelling van de bevolking, en *c.* het nog altijd betrekkelijk sterke immobilisme, dat niet in de laatste plaats verantwoordelijk is voor de huidige problemen in de Ontwikkelingsgebieden.

a. Het autochthone karakter

Autochthoon is de zandbevolking, in zoverre zij niet in recente tijd van elders is toegestroomd, maar vanouds de gebieden bewoont waar zij ook thans nog de meerderheid van de agrarische bevolking uitmaakt.

Dit geworteld-zijn kan het dorp betreffen maar ook de streek. Uit onderzoek blijkt een duidelijk verschil tussen de dorpsgebondenheid van b.v. de Saksische zandboeren, nog slechts een eeuw geleden in de marke hecht verenigd, en b.v. de West-Brabantse bevolking, die veeleer de streek als levenshorizon heeft.

In beide gevallen echter is een traditioneel levenspatroon onmiskenbaar. Het komt tot uiting in de psychologie van de bevolking, in de sociale structuur van gezin, familie, buurt en dorp, in de hiërarchische geleding van de samenleving en in het kerkelijk leven.

De bewoner van het zand is in het algemeen geen scherp gemarkeerde persoonlijkheid. Zijn verbondenheid met het milieu van dorp en streek waarborgt hem een zekerheid en veiligheid, die hem de sociale controle van dat milieu nauwelijks doet gevoelen. De noodzaak zich te verweren tegen vreemde invloeden ontbreekt al evenzeer als de mogelijkheid in stormachtige vernieuwingen een aandeel te verwerven. Wat hem van buitenaf geworteld, is gefiltreerd door de taaie schil van traditionele sociale normen en waarden, die de dorpsgemeenschap bijeenhouden.

Deze normen en waarden zijn daarmee echter niet onveranderlijk noch worden zij ondersteund door onveranderbare krachten. Zo is de boerenorganisatie in het Brabantse zanddorp ongetwijfeld een 'modern' verschijnsel. De hoge aantallen georganiseerde boeren zijn echter niet met de traditionele binding in tegenspraak, maar veeleer een duidelijk symptoom van zijn ongebroken kracht. Gestimuleerd en vaak zelfs geïntroduceerd door de traditionele leidlieden als geestelijken en onderwijzers, zijn deze nieuwe organen zozeer geabsorbeerd in de samenleving, dat zij op hun beurt traditioneel geaccepteerde structuurelementen zijn geworden. Hun opbouw — de grote boeren in de bestuursfuncties — correspondeert dan ook met de traditionele standenhiërarchie in de zanddorpen.

Dit nu ziet men ook op ander terrein: in de organisatie der kerk- en armbesturen, in de volgzzaamheid op politiek en in het algemeen op organisatorisch terrein, in de vergroeiing van nieuwe eenheden en activiteiten met het van ouds bestaande kerkdorp.

Traditioneel is de belangrijke rol van de familie-eenheid. In Drenthe en Overijssel zeer uitdrukkelijk, elders minder sterk, is de rol der grootouders in zaken van huishouding, opvoeding, bedrijfsvoering en handhaving van allerlei normen, duidelijk groter dan elders in ons land, waar het gezinsindividualisme feit en regel is. Het meestal traditionele inwonen der grootouders verzekert hen een greep op het jonge gezin, die in sommige gevallen in

hoge mate bepalend is voor de sociaal-culturele achterstand van de zandbevolking. De 'naoberschap' in de Noordelijke provincies was een rem te meer. Hoewel snel in betekenis afnemend — als zodanig peilglas van de sociale verandering ten plattelande — bleef de traditionele burenhulp in vele dorpen nog lang een vorm van traditionele sociale controle. De 'openheid' van het gezin naar buiten — naar familie, burens en dorp — vindt een tegenhanger in de geslotenheid van de lokale eenheid. Vaak méér dan de verhouding tussen standen en klassen, tussen beroepen en confessies, is de tegenstelling tussen de dorpen nog de dominante vorm van sociale differentiatie.

Zelfs de vrijheden die men toestaat, met name in het voorhuwelijkse geslachtsverkeer, en de vrijheden die men neemt in een agressieve criminaliteit, zijn traditioneel genormeerd, zulks in tegenstelling tot overeenkomstig afwijkend gedrag in de veengebieden.²

Wat voor de primaire groep geldt, is ook in de structuur van de totale lokale samenleving terug te vinden. In sommige gebieden, zoals in Noord-Limburg, is de sociale geleding vrij gering. Elders echter kan men spreken van een standenstructuur. De vanouds ter plaatse woonachtige grote boeren vormen de agrarische elite, waaronder zich de middelgrote en kleine boeren, en tenslotte de boeren-arbeiders scharen.

Deze opbouw is meestal weinig markant. In het dagelijks verkeer is de afstand tussen 'hoog' en 'laag' gering en is er een gemoedelijke omgang, niet belemmerd door scherpe tegenstelling, tenzij aanzienlijke welstandsverschillen de sociale hiërarchie wat steiler doen zijn. Bij belangrijke beslissingen, zoals huwelijkskeuze en beroepskeuze, blijken de standsonderscheidingen echter wel degelijk te bestaan. Zij worden manifest in een streng genormeerde selectie van huwelijkspartners voor de dochters en van het toekomstige beroep voor de zoons. De economische structuur — een vanouds overwegen van kleine boerenbedrijven — heeft de ontwikkeling van klasse-tegenstellingen echter voorkomen. De landarbeiders zijn altijd beperkt in aantal geweest en hun bescheiden eigen grondbezit brengt hen dicht bij de plaats, die de kleine boeren op de maatschappelijke ladder innemen. Indien van sociale tegenstellingen valt te spreken, dan bestaan deze veeleer tussen grote en kleine boeren. In het organisatieleven, in de kerkeraad, in de coöperatie wordt niet zelden de emancipatie van de kleine boeren een punt van rivaliteit en groepsstrijd.

Traditioneel is veelal ook de bedrijfsstijl. Reeds eerder werd gewezen op de verborgen werkloosheid. Rationalisatie zal hier geen volledige uitkomst kunnen brengen, omdat het kleine zandbedrijf als zodanig steeds moeilijker economisch rendabel is te maken. Een bewustwording van de eerst-belanghebbenden, de zandboeren, is daartoe een noodzakelijke stap. Traditioneel is tenslotte veelal het kerkelijk leven. Ondanks verschil in confessie is er een frappante overeenkomst tussen de door traditie en somtijds ook door sleur gekenmerkte overwegend vrijzinnig-hervormde zandgebieden in het noorden des lands en het katholieke kerkelijk leven in de zuidelijke provincies. In beide gevallen een ontbreken van belangrijke andersdenkende minderheden in het eigen autochthoon-agrarische milieu. In beide gevallen ook een sterke sociale controle, die openlijke en volledige breuk met de kerk bemoeilijkt zoal niet uitsluit. Waarbij dan niet zelden komt de vooral in het verleden sterke gebondenheid van de kerk aan de hogere statusgroepen, waardoor de, overigens niet omvangrijke arbeidersgroepen van de kerk vervreemden of dit dreigen te doen.

Uiteraard zijn er momenteel tal van veranderingen op gang gekomen, die dit beeld aantasten. Als uitgangspunt voor een nadere beschouwing van deze veranderingen heeft deze typering echter, bij alle schematisering, een zekere bruikbaarheid.

² Wat de agressieve criminaliteit betreft, is er wel op gewezen, dat deze in de veengebieden vooral uit een zekere ongebondenheid en vitale baldadigheid voortvloeide, terwijl op het zand de dorpszeden er een overwegende invloed op hadden. Vgl. G. Th. Kempe en J. Vermaat, *Criminaliteit in Drenthe*, 1939, o.a. p. 82 vv., 95 vv., 104 vv.

b. De homogene bevolkingssamenstelling

In het bovenstaande liggen reeds voldoende aanwijzingen opgesloten voor het bestaan van een grote homogeniteit in de zandgebieden.

Deze homogeniteit is slechts ten dele afhankelijk van de uniformerende werking van de traditionele cultuur. Zij berust zeker ook op de economische structuur.

Deze structuur is immers weinig gedifferentieerd. Hoewel het zelfgenoegzame zandboerenbedrijf historie is geworden, blijft het feit bestaan, dat de boeren de dominerende bevolkingscategorie op het zand vormen. Waar industrie van weinig betekenis is en waar de (ex)veenarbeiders niet in grote getale in de boerenstreek zijn geïnfilteerd, is de zandbevolking uitgesproken homogeen agrarisch. Overigens heeft de veenontginning in deze situatie slechts ten dele wijziging gebracht. Er is weliswaar naast de 'weg'dorpen een bevolking 'aan de vaart' of 'in het veld' ontstaan, maar deze is zowel geografisch als sociaal in het algemeen duidelijk van de autochthone bevolking te onderscheiden en in feite ook gescheiden.

Homogeen is de zandbevolking ook in de sociaal-hiërarchische dimensie. De reeds aangestipte gemoedelijkheid in de persoonlijke contacten waarborgt een zekere mate van gelijk voelen en denken bij de meeste leden van de samenleving. Het zich afzetten tegen 'vreemden', die weliswaar vaak de bestuursfuncties in het organisatieleven bezetten, maar overigens moeilijk geheel worden opgenomen, laat deze geslotenheid eveneens intact. De openheid van het gezin met betrekking tot burens, buurtschap en dorp is tegelijk symptoom en garantie van een stevig geïntegreerde lokale gemeenschap.

Nergens spreekt de homogeniteit zo duidelijk als in het kerkelijk leven. De onkerkelijkheid is gering, en de sectarische versplintering, die voor de veengebieden zo kenmerkend is, blijft beperkt tot groepen van arbeiders. Terwijl de homogeniteit in het zuiden de weinige protestanten in een uitzonderingspositie plaatst, is het in het noorden de katholieke groep, die in een diaspora-verspreiding leeft. Waar men daar grote aantallen rooms-katholieken aantreft, is vrijwel steeds van een veenkoloniale migrantenbevolking sprake.

Naarmate de welstandsverschillen groter zijn, is de homogeniteit geringer. Nu zijn weliswaar de meeste zandgebieden streken van overwegend kleine boeren, maar toch zijn hier en daar ook wel belangrijke aantallen grotere boeren aanwezig. Het is daar, dat soms sociale scheidingen bestaan, die dwars door de lokale gemeenschappen heen lopen.

Een andere differentiatie-vorm is de kerkelijke tegenstelling van (overwegend vrijzinnige) hervormden enerzijds en gereformeerden anderzijds. Met name in de Noordelijke Friese Wouden drukt deze gereformeerde groep een duidelijk stempel op de samenleving, waardoor deze niet onaanzienlijk afwijkt van het wat matte beeld, dat voor de meeste andere zandgebieden gelding bezit.

c. De sociale immobiliteit

De eerder besproken knelpunten, zoals de te geringe afvloeiing van boerenzoons, de weerstanden tegen beroepswisseling, de migratietraagheid e.d. zijn tezamen terug te voeren op een zekere sociale verstarring.

Geheel in tegenstelling tot de veenbevolking is de zandsamenleving door de structuurveranderingen in het verleden nooit tot in de kern geraakt. Het is alles steeds een kwestie van 'aanpassen' en 'volgen' geweest, nimmer het vaardigworden van een pioniersgeest of een noodzaak tot improviseren.

Het is in dit verband symptomatisch, dat de zandboeren vrijwel nergens hebben deelgenomen aan de massale vervening, die zeer vaak naast hun deur plaats greep. Zelfs de vrijgekomen dalgronden werden door veenkoloniale of klei-boeren van elders in bezit genomen. Voorzover heide werd gecultiveerd, gebeurde dit meestal slechts in de onmiddellijke nabijheid der oude dorpen.

Op deze wijze is de zandbevolking geleidelijk en bijna onopgemerkt in moeilijkheden geraakt. De in stand gebleven groepscontrole belette radicale oplossingen als migratie, overgang naar industrie en in het algemeen sterke wisseling van beroep.

De weerstanden tegen verandering, die — hoewel in afnemende mate — nog steeds kenmerkend zijn voor de zandboerenbevolking, worden elders in dit rapport uitvoerig besproken. Thans kan nog worden opgemerkt, dat deze weerstanden minder groot zijn naarmate de plaats op de maatschappelijke ladder en de daarmee corresponderende welstand lager zijn. Het blijft echter voor de boer, ook al is zijn bedrijf klein, een hard gelag zijn zoon landarbeider of ongeschoold fabrieksarbeider te zien worden, in ieder geval hem te zien dalen op de maatschappelijke ladder, hetgeen echter het lot van het grote merendeel van deze boerenzoons blijkt te zijn.³

3. Vormen van sociale differentiatie in de zandsamenleving

Volgens vooral twee maatstaven kan het gegeven beeld enigszins gedifferentieerd worden, n.l. naar gelang de fase van ontsluiting van het betreffende zandgebied en naar de wijze, waarop deze ontsluiting plaats vond. Uiteraard zou ook de sociale en economische structuur — die zeker niet overal even homogeen is of gelijkelijk geleed — als onderscheidingsfactor kunnen fungeren, maar de beide gegeven maatstaven zijn voor het onderhavige probleem meer fundamenteel.

a. Het tijdstip van de ontsluiting

De ontsluiting van de zandgebieden heeft op uiteenlopende wijze plaats gevonden. Waar de veenkoloniale pioniersgeest in de zandsamenleving doordrong en als voorbeeld diende, of waar kanalisatie in de veengebieden tevens de zandstreken ontsloot — zoals o.a. in Westerwolde en delen van Oost-Friesland en Drenthe — volgde de ontsluiting van het oude gebied op de ontginning van het veen. Waar landbouwindustrieën, zoals de suikerfabrieken in Westelijk Noord-Brabant, het zuiver agrarische karakter van de zandsamenleving aantastten, doorbrak vooral de vroege industrialisatie het isolement.

De effecten van deze relatief vroege ontsluitingen — vrijwel steeds in de loop van de 19e eeuw — zijn o.m. economisch waarneembaar. De grotere en in het algemeen doelmatiger beheerde landbouwbedrijven van Westerwolde zijn mede het gevolg van de veenpenetratie, welke, juist doordat zij geen nieuwe woonkernen deed ontstaan, intensiever de autochthone bevolking kon raken.

In Zuid-West Brabant — maar daar niet alléén — bracht de suikerindustrie de boer in de positie van marktproducent, die zijn belangen tegen de fabrikantengroep had te verdedigen en dit ook met succes deed, getuige de afloop van de strijd, de oprichting van coöperatieve suikerfabrieken in 1908 en 1912. Bovendien riep deze industrie de figuur van de campagne-arbeider, vaak tevens los landarbeider, in het leven, waardoor een nieuw en vreemd element in de zandsamenleving werd geïntroduceerd.

Laat ontsloten zijn daarentegen de zandgebieden van Noord-Limburg, Z.O. Drenthe en delen van westelijk Groningen. Het ontbreken van sterke prikkels van buitenaf ofwel, zoals in Z.O. Drenthe, de sterke afgeslotenheid van het zanddorp temidden van de vloedgolf der late verving, hielden hier een traditionele samenleving in stand, die eerst thans in beweging begint te geraken.

³ Het Landbouw-Economisch Instituut becijferde, dat de rond 1950 uit de landbouw afgevoelde zandboerenzoons voor ruim 70 % een beroep uitoefenden, dat lager staat gewaardeerd dan dat van de vader. Vgl. Maris en Willering, *De ontwikkeling van het kleine-boerenvraagstuk*, p. 51 v., 55.

De geografische ligging is echter eveneens van betekenis. Waar de ligging aan de weg in ieder geval enig contact met de buitenwereld garandeert, is de samenleving 'op de heide' of 'in het veld' zelfs van deze mogelijkheid verstoken. Dit verschil vormt tevens een correctie op een al te simpele opvatting van het effect van ontginning: waar deze tot een geïsoleerd wonen leidde, was zij op de duur geen dynamiserende kracht, maar dreef zij veeleer naar een ruimtelijk en daarmee sociaal isolement.

b. De wijze van ontsluiting

De term 'ontsluiting' kan allerlei vormen van penetratie en integratie betreffen. In de zandstreken van de Ontwikkelingsgebieden gaan deze vormen niet steeds en zeker niet noodzakelijk samen. Waar kunstmest in gebruik kwam of inschakeling in de markteconomie plaats greep, bleef de sociale en culturele emancipatie soms tegelijkertijd achterwege of verliep in langzamer tempo. Het accepteren van de noodzaak van coöperatie betekent nog geen aandacht voor landbouwonderwijs. Omgekeerd behoeft de oppervlakkige overname van stedelijke stijlvormen in kleding en meubilair geen begrip in te sluiten voor moderne opvattingen inzake bedrijfsbeheer of opvoeding.

In het algemeen kan men stellen, dat de technisch-economische ontsluiting het vlotst is verlopen, de sociaal-culturele emancipatie het langzaamst. Eigenbelang kan de weg banen voor de aanvaarding van technische verbetering en vernieuwing, zelfs voor het bijpassende patroon van doelorganisatie (coöperatie; boerenleenbank; boerenbond, etc.), maar laat de gezinssfeer en de generatieverhoudingen voorlopig nog betrekkelijk onberoerd. Op dezelfde wijze heeft de moderne medische zorg (kraamvrouwenhulp, zuigelingenbureaus, medische voorzieningen in het algemeen) grote successen geboekt, zonder dat men, op het niveau van de sociale gevolgen, de consequenties van de lokale overbevolking heeft getrokken, zoals uit de geringe mobiliteit blijkt.

Deze onevenwichtigheid is geen toevallig begeleidingsverschijnsel van het proces van ontsluiting, maar behoort tot het wezen ervan. Zelfs kan men stellen, dat de noodlottige gevolgen van de partiële cultuuroverdracht bij uitstek typerend zijn voor de situatie in de zandgebieden. Het is om deze reden, dat dit probleem in hoofdstuk III en IV van dit rapport-gedeelte nader zal worden geanalyseerd.

B. DE KOLONISATIEGEBIEDEN

1. Inleiding

De overgang tussen autochthone en allochthone samenlevingen is zeer geleidelijk. Zoals reeds is opgemerkt, vormt de bevolking der kleigebieden in het algemeen een 'jonger' samenlevingstype dan de bevolking op het zand, en het zou niet moeilijk zijn deze reeks van twee uit te bouwen tot een trits met het opnemen van de meestal nog later ontstane en gevestigde samenlevingen der heide- en veenontginners.

Desondanks is het zinvol dit laatste type afzonderlijk te behandelen. Het blijkt nl., dat door de betrekkelijk recente ontginning van veen en heide in de daardoor gevestigde samenlevingen nog steeds kolonisatie-kenmerken zijn terug te vinden, die elders ontbreken. De verschillen tussen 'het veen' en 'de heide' enerzijds en 'het zand' en 'de klei' anderzijds zijn sociologisch — maar ook economisch en cultureel gezien — belangrijk genoeg om deze classificatie aan te houden. Het navolgende overzicht dient ter ondersteuning van deze stelling.

Sporen van landbouw-ontginning en kolonisatie ontbreken in nagenoeg geen enkel Ont-

wikkelingsgebied.⁴ Zo heeft in de zuidelijke gebieden een deel van de toenemende bevolking vooral sedert ongeveer 1880 een uitweg gezocht op de woeste gronden, geholpen door de kunstmest en gestimuleerd door de drang tot het verwerven van eigen grond, die bij de landarbeiders ter plaatse bestond.

Een voorbeeld: de totale oppervlakte cultuurgrond in het Ontwikkelingsgebied Z.W. Noord-Brabant nam in de periode 1910—1950 toe van ruim 13.000 tot bijna 16.000 ha. In de gemeenten Etten en Rucphen was de uitbreiding het sterkst, nl. resp. met 30 en 24 %.

Zowel arbeiders als boeren en zoons van boeren gingen tot heide-ontginning over, terwijl in sommige gevallen ook gemeenten en ontginningsmaatschappijen deze taak ter hand namen (b.v. in Oost-Brabant).

De kolonisten zijn dus van heterogene herkomst: terwijl de boeren, die grote bedrijven opzetten, vaak van elders komen, zijn de arbeiders-ontginners in veel gevallen uit de streek afkomstig. Zij brengen het meestal niet verder dan tot het opbouwen van een zeer bescheiden boerenbedrijf, aldus zich voegend in de rij dergenen, die het huidige kleine boerenvraagstuk acuut hebben gemaakt.

Het is niet mogelijk deze verschillende categorieën van heide-ontginners over één kam te scheren. Terwijl de nieuwe kleine boeren een moeizaam bestaan leiden, zijn de grote kolonisten de energieke bezitters van rationeel geleide, goed verkavelde bedrijven, en steken zij op het stuk van bedrijfsvoering gunstig af bij hun collega's op de oude grond.

Is in dit opzicht overeenkomst te bespeuren met de tegenstelling veen-zand in de noordelijke provincies, voor wat betreft de scheiding tussen oude en nieuwe samenleving is de gelijkenis veel geringer. Afgezien van enige nieuwe Peeldorpen zoals Westerbeek, Wilbertsoord en Landhorst, is de onderscheiding in oude en jonge vestigingen meestal weinig scherp. De heide-ontginning is, mede door de beperkte toestroming van buitenaf, eerder een verlengstuk van de oude vestigingen dan een 'Fremdkörper'.

In Noord-Nederland is de situatie totaal anders. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangetoond, vormen de veenkoloniën hier een geheel nieuwe samenlevingsvorm, die over grote gebieden uitgestrekt, geografisch en sociaal-cultureel van de oude boerensamenleving verschilt.

Het is om deze reden, dat de heide- en peelsamenleving in Brabant en Limburg verder buiten beschouwing blijft, om des te beter in de gelegenheid te zijn de volle aandacht te richten op de specifieke kenmerken van de kolonisatiegebieden der noordelijke provincies.

2. Algemene typering van de veenkoloniale samenleving

Hofstee heeft opgemerkt, dat 'het' koloniale bevolkingstype niet bestaat.⁵ Steeds zijn er verschillen als gevolg van oorsprongssituatie, selectieprocessen, meegebrachte traditionele elementen en cultuurijsden. Niettemin is er reden te veronderstellen, dat de ontwikkeling en structuur van de kolonistensamenleving in de Noordnederlandse veengebieden voldoende punten van overeenkomst vertoont om een algemene typering mogelijk te maken. Te noemen zijn deze drie kenmerken: a. het feit van als allochthonen een nieuwe samenleving te stichten; b. de heterogene samenstelling van de bevolking; c. de beweeglijkheid in geografisch, psychisch en sociaal opzicht.

⁴ Alleen Oostelijk West-Friesland vormt een uitzondering.

⁵ E. W. Hofstee, Enige aspecten van de bevolking en samenleving in de Drents-Groningse Veenkoloniën, in: *Akademiedagen*, Dl. II, 1949, p. 35.

a. Het allochthone karakter

Een kolonistenbevolking is per definitie allochthoon. Zij heeft deze trek gemeen met alle migranten, echter met dit belangrijke verschil, dat zij niet in een reeds gevestigd sociaal milieu wordt opgenomen, maar zelf dit sociaal milieu schept.

Van doorslaggevende betekenis is het tijdstip, waarop de kolonisatie zich voltrekt. De kolonie heeft geen 'typisch' koloniaal cultuurpatroon, maar een patroon, dat overeenstemt met de wijze waarop de ontsluiting van het nieuwe gebied in de gegeven historische periode plaats greep.

De ontsluiting van het veen nu geschiedde — zoals eerder werd opgemerkt — op modern-kapitalistische wijze. De veenafgraving werd ter hand genomen met winst oogmerken, georganiseerd door van buitenaf optredende ondernemers en uitgevoerd door van elders daartoe aangetrokken arbeiders. De boeren, die achter het veenfront de vrijgekomen grond in bezit namen, kwamen daarmee in een modern georiënteerde samenleving. Zij zelf beoogden verbetering van economische positie ten koste van breken met hun oude sociaal milieu en waren dus eveneens geneigd tot een rationele instelling en een moderne wijze van bedrijfsvoering.

Welke variaties er dan ook bestaan en, na verloop van tijd, ontstaan in het sociale beeld van de veenkoloniën, de grondtrekken van energie, zakelijkheid, zelfbewustzijn en rationeel denken zijn steeds weer terug te vinden. Hoewel met name het veenproletariaat niet aan deze kenmerken beantwoordt, als sociaal ideaal blijft moderne levensinstelling maatgevend.

Ter illustratie valt te wijzen op het economische bewustzijn, dat steeds weer tot nieuwe initiatieven drijft; de overwegend zakelijke verhoudingen tussen werkgever en werknemer; het streven naar organisatie en coöperatie op velerlei, maar vooral op economisch gebied; het gezinsindividualisme, tot uiting komend in het ontbreken van het drie-generaties-probleem; een bewuste onkerkelijkheid, die sterk afsteekt tegen de overwegend traditionele vrijzinnigheid van 'het zand', ten slotte de zwakkere integratie van de lokale samenleving.

Maar ook de kenmerken, die thans ter bespreking komen, passen in dit raam: de gedifferentieerdheid van de samenleving en de hoge mobiliteit der bevolking, eveneens immers 'moderne' trekken, afwijkend van het eerder geschetste beeld van de autochthone zandbevolking.

b. De heterogene bevolkingssamenstelling

In het voorgaande hoofdstuk is reeds gewezen op de zeer uiteenlopende origine van de veenkoloniale bevolking, zowel naar geografische en sociale herkomst als naar culturele bagage en kerkelijke of politieke oriëntering.

Vergeleken met de zandsamenleving valt inderdaad te spreken van een 'lappendeken', zij het dan, dat sommige kleurschakeringen na verloop van tijd vervaagden.

Dit geldt met name van de verschillen in geografische en culturele origine. In de 'smeltkroes' der veenkoloniën maakt de aanvankelijk duidelijke heterogeniteit plaats voor een betrekkelijk homogene samenleving, waarvan de segmentering al minder naar herkomstcriteria gaat verlopen en steeds meer naar sociale en ideologische verschillen.

Op het stuk van de sociale structuur immers hecht de differentiatie zich sterk aan de criteria van economische welvaart, in de laatste tijd ten dele ook aan beroep en functie. Het ontbreken van standsverschillen komt mede tot uiting in de wijze van stijging op de sociale ladder, die niet — zoals in sterk traditionele samenlevingen — belemmerd wordt door standsoverwegingen, maar eigenlijk hoofdzakelijk gezocht moet worden in de kansen op materiële positieverbetering.

De beroepssamenstelling van de veenkoloniale gebieden is als plattelandsg gebied opmerkelijk door het ontbreken van een volstrekt dominerende boerengroep. Vanaf de aanvang hebben

naast de boeren óók ondernemers — eerst ontginners, later fabrikanten — alsmede een omvangrijke categorie van arbeiders hun aandeel in de bevolkingssamenstelling geleverd en hun stempel op de samenleving gedrukt. Deze arbeiders waren bovendien lang niet altijd landarbeiders, maar, in ieder geval van oorsprong, veenarbeiders, gewend aan zakelijke arbeidsverhoudingen en daardoor geneigd en geschikt tot het aanvaarden van werk in de industriële sector.

Dit feit houdt in, dat de veenkoloniale arbeidersbevolking niet als elders was opgenomen in de ietwat patriarchale sfeer van het boerenbedrijf, maar een afzonderlijke beroepsgroep vormde, naast en soms zelfs tegenover de agrarische bevolking.

De politieke tegenstellingen liggen in het verlengde van deze sociale geleiding. Het omvangrijke stemmenaantal, dat in verschillende Friese arbeidersdorpen aan de CPN toevallt, mag als een verjaarde rekening worden beschouwd, maar het vormt niettemin een weinig agrarisch verschijnsel, te meer daar dit radicalisme niet — als in het Oldambt — uit scherpe klassentegenstellingen kan worden verklaard.

Zo werd in 1952 in de Friese arbeidersdorpen Zwaagwesteinde, Harkema-Opeinde, Boelenslaan, Houtigehage, Tijnje, Nij Beets, Jubbega, Hoornsterzwaag, Noordwolde, Haulerwijk en Appelscha in totaal ruim 20 % van de 13.500 geldige stemmen op de CPN uitgebracht.

In sommige dorpen bedroeg dit percentage zelfs 25 à 39. Even opmerkelijk is, dat in 3 van de 10 dorpen van de gemeente Emmen in 1956 het percentage CPN-stemmen boven de 10 lag en wel in plaatsen met een grote veenarbeidersbevolking: Nieuwe Weerdingen (15,7 %), Roswinkel (10,1 %) en Emmer-Compascuum (17,8 %; in 1948 was dit % nog 25).

Eveneens tekenend voor de heterogeniteit van de veenkoloniën is de kerkelijke samenstelling. Zo is het niet onbelangrijke aandeel van de Rooms-katholieken in de bevolking nagenoeg geheel te verklaren uit een instroming van migranten van buiten het oude randgebied, met name uit Hannover en Munsterland. Een groot deel van hen vestigde zich onmiddellijk als boeren op de dalgronden, terwijl anderen als arbeiders in veen of industrie gingen werken.

De oprichting van de parochies volgde de verschuivingen van het veenfront en de stichting der nieuwe veenkoloniale dorpen. Zo in Z.O. Drenthe: 1843 de parochie Zandberg (Odoorn), 1849 Nieuw-Schoonebeek, 1869 Erica, 1872 Barger Compascuum, 1893 Munsterse Veld, 1904 Klazienaveen, 1906 Barger-Oosterveld, 1919 Amsterdamse Veld, 1921 Zwartemeer, 1932 Steenwijksmoer (bij Coevorden).

De kerkelijke kaart van Drenthe onderging door deze instroming grote wijzigingen. Zo nam de totale bevolking van het ontwikkelingsgebied Z.O. Drenthe tussen 1849 en 1947 toe van 5.616 tot 78.305 (indexcijfer: van 100 tot 1359). In ditzelfde gebied groeide het aantal Rooms-Katholieken van 582 tot 13.256 (index: van 100 tot 2362), of, in percentages: van 10,4 in 1849 tot 16,9 in 1947. In Oostelijk Groningen is het niet anders gegaan. Opmerkelijk is de concentratie in het veenkoloniale gebied, met name in Onstwedde en Vlagtwedde (in 1947 resp. 12 % en 17,6 % van de bevolking).

Een ander opmerkelijk verschijnsel vormde de uitgesproken onkerkelijkheid in de veenkoloniale gebieden. Afgezien van het ontwikkelingsgebied N.O. Overijssel waar de onkerkelijken slechts enkele procenten van de bevolking omvatten, is het percentage in het algemeen vrij hoog. De cijfers komen echter eerst goed tot hun recht, wanneer men de veenkoloniale en niet-veenkoloniale delen der gemeenten naast elkaar plaatst.

TABEL 6: BELANGRIJKSTE KERKELIJKE GEZINDTEN ODOORN (Z.O. DRENTHE 1947)

<i>Kerkgenootschap:</i>	Zandgedeelte		Veengedeelte		Totaal
	Odoorn	Odoornveen	Valthermond	Exloërmond	
Ned. Herv.	81.5	71.7	47.8	52.1	60.2
Rooms-Kath.	0.2	—	13.7	3.1	5.9
Ger. Kerken	1.6	19.5	8.3	16.8	9.5
Onkerkel.	11.7	8.2	25.7	17.8	18.4
Overige	5.0	0.6	4.5	10.2	6.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

TABEL 7: BELANGRIJKSTE KERKELIJKE GEZINDTEN IN DE GEM. ONSTWEDDE (GR.) IN PERCENTAGES

<i>Kerkgenootschap:</i>	Veengedeelte	Zandgedeelte	Totaal
Ned. Hervormd	35.4	64.1	42.1
Rooms-Katholiek	15.4	0.7	12.0
Geref. Kerken	18.9	23.8	20.0
Onkerkelijken	23.2	10.4	20.2
Overige	7.1	1.0	5.7
	100.0	100.0	100.0

Dit beeld vindt men meer of minder duidelijk elders terug. Tegenover oude plaatsen als Onstwedde-dorp, met de veel voorkomende verdeling in 2/3 Ned. Hervormden en 1/3 Gereformeerden (naast 2.7 % onkerkelijken en 1 % overigen, incl. R.K.) vindt men vrij veel veendorpen met 1/3 onkerkelijken.

Een analyse van de verzamelcategorie 'Overigen' levert een merkwaardige uitkomst op: een zeer gedifferentieerd sectarisme, eveneens zeer in tegenstelling tot de zand- en kleigebieden.

Deze 'Evangelisaties' trekken in hoofdzaak arbeiders en kleine middenstanders. Zij vormen in veel opzichten de reactie op de overwegend vrijzinnige signatuur van het zand en op de Groninger richting, waartoe vele boeren zich bekenden. Tegen deze traditionele vrijzinnigheid dan wel rationele kerkelijkheid verzette zich de emotionele sectarische geest der veenarbeidersbevolking. Met name treft men er secten en kleine kerkgenootschappen als de Baptisten-gemeente, de Vrije Evangelische Gemeente, de Hersteld Evangelisch Luthers, de Vergadering der Gelovigen, het Leger des Heils, de Maranatha-beweging, etc.

Niet ten onrechte worden deze 'arbeiderskerken' wel de uitdrukking genoemd van een stuk sociale emancipatie. Als zodanig is dit kerkelijke beeld een nieuwe bevestiging van de heterogeniteit der bevolking en van het individualisme der kolonisten.

c. De sociale beweeglijkheid

Een derde algemene karaktertrek van een kolonistensamenleving is haar relatief grote beweeglijkheid.

Beweeglijkheid in de eerste plaats in geografische zin. De veenontginning, die zich over eeuwen uitgestrekt heeft, deed telkens opnieuw de arbeiders het veenfront volgen en de boeren het vrijgekomen land bezetten. Waar het veen uitgeput raakte, trok men naar elders, een migratiebeweging die zich zelfs over de landgrenzen heen voortzette.

Deze geografische mobiliteit bestaat in bepaalde streken nog steeds, met name in Z.O. Drenthe. Zij vindt haar uitdrukking zowel in de provisorische huisvesting 'in het veld' als in de migratiebereidheid onder de ex-veenarbeiders die in de industrie nieuwe bestaansmogelijkheden zien. Onderzoek in Emmen bracht dan ook aan het licht, dat de migranten naar Emmen-dorp vooral uit de veenagglomeraties afkomstig zijn.

Het blijkt dat de bevolkingsgroei van de gemeente Emmen tegelijk een concentratieproces betekende. Terwijl de bevolking van de industrieërs de meeste migranten tot zich trekt, stoot 'het veld' de meeste bewoners af. In de gemengde veenzanddorpen is het de veenbevolking, die gemakkelijk tot migratie komt.⁶

Sociaal-economisch is de beweeglijkheid eveneens vrij groot. De overgangen tussen beroepsgroepen, zelfs van zeer uiteenlopende signatuur — zoals boer, landarbeider, industrie-arbeider en winkelier — zijn vloeiend. Het ontbreken van een boerentraditie onder de (ex) veenarbeidersbevolking en de vanouds bestaande noodzaak 'alles aan te pakken', hebben een improvisatorisch mensen-type gecreëerd, dat op ongeregeld werk van uiteenlopende aard is ingeschoten.

Deze omstandigheden laten niet na ook psychologisch invloed uit te oefenen. De veenbevolking is in het algemeen bereid en in staat veranderende situaties mee te maken, hetzij ervan te profiteren, hetzij zich aan te passen. Zo blijkt de interesse voor het recentelijk ingevoerde nijverheidsonderwijs groter dan op het zand, symptoom van een instelling, indien nodig, de bakens radicaal te verzetten.

Desondanks zijn er tegen economische en sociale structuurverandering ook onder de veenkoloniale bevolking wel weerstanden. De expansie-mogelijkheden, die een halve eeuw geleden nog betrekkelijk groot waren, verdwijnen meer en meer. De sociale mobiliteit binnen de agrarische sector is bij gebrek aan nieuwe gronden tot stilstand gekomen. Eerder achtergelaten ex-veenarbeidersgroepen — zoals in de Friese arbeidersdorpen — zijn vastgegroeid in een houding van afweer tegen de eisen van de moderne maatschappij. Migratie-traagheid, evenmin zeldzaam, is terug te voeren op een zich vastgehecht hebben aan een geïsoleerd en beperkt levensmilieu.⁷

Deze verschijnselen vragen nader commentaar. Zij leiden tot het ontwerpen van een meer gedifferentieerd en genuanceerd beeld van de veenkoloniale samenleving, en langs deze weg naar een opsporing van de sociale en culturele verstroevingsverschijnselen, die in het huidige proces van versnelde sociale verandering belemmerend werken.

⁶ Vgl. H. M. Jolles, *Onderzoek naar concentratie en deconcentratie van het wonen*. Deelrapport II, Analyse van de situatie in de gemeente Emmen (1957), verschillende plaatsen. (ongepubliceerd ISONEVO-rapport).

⁷ In 't Veld-Langeveld, *aldaar*, diverse plaatsen.

3. Vormen van sociale differentiatie in de veenkoloniën

In minstens twee opzichten is er binnen de veenkoloniale samenleving een belangrijke differentiatie aan te wijzen, nl. naar periode van ontginning en naar plaats op de sociale ladder.

De periode waarin de vervening plaats vond, is van belang om te bepalen, of en in hoeverre de betreffende veenkolonie inderdaad nog 'veenkoloniale' kenmerken vertoont. Het zou, theoretisch gesproken, mogelijk moeten zijn op de schaal der ontginningschronologie de mate der koloniale mentaliteit af te lezen.

De sociale ladder is een differentiërend gegeven, in zoverre deze bepalend is voor de economische mogelijkheden der diverse beroepsgroepen, en — in verband daarmee — voor de noodzaak en de wijze van sociale aanpassing in de huidige ontwikkeling.

a. Het tijdstip van de ontginning

Zoals in het vorige hoofdstuk is geconstateerd strekt het proces van de vervening in Noord-Nederland zich over een reeks van eeuwen uit. Naast veenkoloniale vestigingen uit de Middeleeuwen zijn er dorpen, die eerst in deze eeuw ontstonden, tussen welke uitersten een scala van mogelijkheden is af te zetten.

Zo werd t.a.v. Oostelijk Groningen gewezen op het onderscheid tussen een veenkoloniaal dorp als Oude Pekela, dat reeds 350 jaar oud is, en Ter Apel, dat als veenkolonie eerst een halve eeuw bestaat.

Helaas is bij gebrek aan materiaal de invloed van het tijdstip van ontginning en occupatie op de sociale structuur niet na te gaan. Wel blijken uit de schaarse gegevens verschillende bijzonderheden, die tot op zekere hoogte met de ouderdom van de nederzettingen in verband kunnen worden gebracht.

In de eerste plaats blijken de oudere veenkoloniën in het algemeen een meer stabiele structuur en een sterkere interne samenhang te vertonen, waardoor zij meer de oude agrarische agglomeraties naderen. De beweeglijkheid van de bevolking is teloor gegaan, — de mobiele elementen vertrokken naar elders — voorzover deze beweeglijkheid in het algemeen al groot was. Het blijkt nl. dat de zeer vroege ontginningen, bv. die in de Middeleeuwen, individueel ter hand werden genomen, waarschijnlijk grotendeels door de lokale bevolking. Het verschil tussen allochthoon en autochthoon blijkt in ieder geval gering.

Overigens heeft ook de recente ontginning op kleine schaal, zoals in West-Groningen en op de heide in Brabant tot dergelijke geringe verschillen geleid.

Een tweede kenmerk van de oude veenkoloniën is de somtijds opgetreden economische differentiatie en ontplooiing.

Veendorpen als Drachten in Friesland en Vriezenveen in Overijssel groeiden uit tot streekcentra. Waar industrie en handel tot bloei kwamen en een compensatie boden voor de door vervening weggevalLEN bestaansbasis, kon de samenleving zich geleidelijk en harmonisch ontwikkelen.

Een zeer interessant voorbeeld levert Vriezenveen, een stichting van Friese en Hollandse boeren in de 14e eeuw, dat zich, mede door vermenging met de autochthone bevolking, tot een agrarisch dorp met Saksische trekken ontwikkelde. In de 19e eeuw ging Vriezenveen deelnemen aan de internationale handel en kreeg het reeds vroeg industrie. Door deze geleidelijke en intensieve industrialisatie (1947: 43.0 % van de beroepsbevolking in de industrie werkzaam) is de vermenging van agrarische en industriële sfeer zonder grote schokken verlopen.

Dedemsvaart, dat eveneens vroege industrie kreeg, is evenals een aantal Groninger veenkoloniën, een ander voorbeeld van de geleidelijke structuurveranderingen, die zich in vroeg gestichte veenkoloniën kunnen voordoen.

Tenslotte zijn er aanwijzingen, dat oude veenkoloniën een minder rationele verkaveling en bedrijfsvoering kennen en minder grote landbouwbedrijven tellen dan jonge veendorpen. De samenhang is echter te onduidelijk om hierop nader in te gaan.

Tegenover deze oude vestigingen staan, aan het andere einde van de schaal, de gebieden die momenteel nog aan de snede zijn of dit zeer recentelijk waren. Kenmerkend is voor deze streken een gespreid wonende veenarbeidersbevolking, die na uitputting van het veen werkloos raakt of elders een bestaan zoekt.

Deze bevolking is zeer op haar vrijheid gesteld. Zij vertoont vaak in extreme mate de algemene kenmerken van de veensamenleving: individualisme met anarchistische inslag, losse of geen band met de kerk, voorkeur voor ongeregelde arbeid, ontbreken van stijl en traditie. Weliswaar is ook hier een toenemende sociale en culturele stabilisatie te bespeuren, maar in het algemeen is er nog sprake van een vrij primitief cultureel niveau en een weinig gedifferentieerde sociale structuur, bestaande uit arbeiders — vaak losse arbeiders — en kleine boeren, met een onderling vloeiende overgang.

Het is vooral deze veenbevolking, die sterk afsteekt tegen de oude bevolking van de randgebieden. Waar echter, zoals bv. in West-Groningen (met uitzondering van De Wilp), de vervening weinig omvangrijk is geweest en de agrarische bevolking zelf hierin een aandeel heeft gehad, ontbreekt deze duidelijke scheiding.

b. De sociale hiërarchie

Zeer schematisch aangeduid zijn de verschillen in sociaal aanzien tussen de diverse bevolkingslagen binnen de veenkoloniale samenleving groter en meer geaccentueerd dan in de zanddorpen, maar minder uitgesproken dan in vele kleistreken.

Dit schema behoeft echter in twee opzichten de nodige correctie. In de eerste plaats is er met de sociale stratificatie in de kleisamenleving overeenkomst inzoverre in beide gevallen zakelijke maatstaven worden aangelegd, met name bezit en inkomen, terwijl op het zand sociale herkomst en traditioneel standsbewustzijn een grote rol spelen. In de veenkoloniën, aldus o.a. Haveman, zijn stand en welstand nagenoeg synoniem.⁸

Een andere nuancering is gelegen in de plaatselijke verschillen. Waar grote boeren, vaak van elders geïmmigreerd, de toon aangeven, is de maatschappelijke ladder vrij hoog. De boerenelite, die de middelgrote en kleine boeren beneden zich, maar de landarbeiders tegenover zich vindt, wordt in zekere mate opgenomen in een klassenstructuur, waarbij ondernemers en arbeiders vrij scherp tegengestelde belangen vertegenwoordigen.

Deze toestand is aan te treffen in sommige delen van N.O. Overijssel, waar grote Groningse veenkoloniale boeren de top van de maatschappelijke hiërarchie bezetten, (bv. in De Krim); voorts in verschillende veenkoloniale dorpen in Z.O. Drenthe, waar de grote boeren meest uit verveners-families zijn voortgekomen, en daarmee van de kapitalistische verhoudingen uit de ontginningstijd de nieuwe belichaming vormen (bv. in de Valthermond); tenslotte hier en daar in de Groninger Veenkoloniën, hoewel altijd veel minder scherp gesteld dan in het aangrenzende Oldambt.

In uitgestrekte delen van het veengebied is de sociale hiërarchie echter veel minder geprononceerd, soms zelfs opmerkelijk diffuus en ongestructureerd. Weliswaar zijn er een boerengroep, en groepen van vaste en losse arbeiders te onderscheiden, maar de grenzen zijn weinig scherp. De boeren hebben slechts een klein bedrijfje, kwamen vaak uit het landarbeidersberoep omhoog en zien hun zoons niet zelden in dit beroep terugkeren. De arbeiders bewerken een lapje grond, zijn somtijds vaste arbeiders, maar meestal losse werkkrachten in uiteenlopende baantjes, venters, marskramers en kleine winkeliers.

Het geheel is bovendien van oudsher weinig cultureel gedifferentieerd. De geringe welstands-

⁸ J. Haveman, *De ongeschoolde arbeider*, p. 141.

en arbeidsmilieuverschillen vinden geen compensatie in sociaal-hiërarchisch gedistribueerde stijl-elementen.

Het gevolg is dan ook een doorslaggevende betekenis van die personen, die op grond van individuele kwaliteiten sociaal prestige verwerven, niet belemmerd maar evenmin gesteund door een traditioneel rangorde-besef.

Deze toestand treffen we vooral aan in de jonge veenontginningsgebieden, zoals delen van Z.O. Drenthe, (Zwartemeer, Barger-Compascuum) in de Friese arbeidersdorpen, en ook wel in delen van West-Groningen.

Uiteraard vindt er vermenging van stratificatievormen plaats. Zoals er tussen de diverse ontginningsfazen vloeiende overgangen bestaan, zo is ook het contrast tussen bovengenoemde typen niet altijd scherp waar te nemen.

Toch is de betekenis van deze sociale verschillen voor het huidige proces van sociale verandering niet gering te achten. Waar b.v. de grote veenkoloniale boeren in levenswijze in weinig van de doorsnee Nederlanders zijn te onderscheiden, bestaat er aan de basis van de sociale hiërarchie een complex van weerstanden, die nadere analyse behoeven. Wat voor alle delen van de veensamenleving echter geldt, is het relatief duidelijke verschil met de vanouds geconsolideerde zandbevolking.

Daar een inschakeling in grotere verbanden en zodoende een openbreken van de bestaande beperkte milieu's, in het veen een toenemende consolidatie, die naast symptomen van verstarring eveneens tekenen te zien geeft van energieke benutting van nieuwe kansen.

C. DE INDUSTRIËLE GEBIEDEN EN CENTRA

1. Inleiding

Anders dan de zand-, klei-, en veenstreken is het industrie-areaal in de Ontwikkelingsgebieden niet duidelijk in geografische eenheden geconcentreerd. Zij is slechts in enkele stedelijke agglomeraties voldoende dominerend om deze als industrieplaatsen te kunnen betitelen.

Niettemin heeft de industrievestiging een ingrijpende kracht gevormd in het historische proces van openlegging. Méér nog: de vroege industrialisatie heeft, o.a. door de latere stagnatie in sommige plaatsen en door de, weliswaar vaak partiële, ontsluiting in het algemeen, wezenlijk bijgedragen tot het ontstaan van de huidige samenlevingsstructuur van de meeste gebieden onder studie.

Er is nog een ander verschil met de eerder gegeven beschrijving van de zuiver agrarische gebieden. Terwijl op het zand en in het veen een geleidelijk zich toespitsende economische en sociale stagnatie optreedt, is de ontwikkeling van de industriële bedrijvigheid veeleer een discontinuë: na een beperkte industrievestiging in het verleden, die wordt gekenmerkt door een overwegend streekgebonden karakter en een relatief bevredigend geïntegreerd zijn in de plattelandssamenleving, ontstaat vooral na 1950, mede onder invloed van het industrialisatiebeleid van de overheid, een nieuw type van industrie, dat in vele opzichten, een overspringing betekent van de vertraagde industrialisatie in het verleden.

Terwijl bovendien de 'oude' nijverheid tot de historisch gegroeide sociaal-economische structuur van de Ontwikkelingsgebieden behoort, is deze 'nieuwe' industrie veeleer een antwoord op de economische stagnatie in deze gebieden. Alleen om deze reden reeds is een afzonderlijke behandeling van 'oud' en 'nieuw' verantwoord.

2. Oude en nieuwe typen van industrie

De vanouds in de Ontwikkelingsgebieden aanwezige nijverheid is, zoals in de historische schets bleek, in hoofdzaak een autochtoon product.* Bij de landbouwindustrie was dit wel het meest evident, maar voor de kleinere bedrijven zonder agrarische functie geldt het evenzeer.

Bij de industriebedrijven die na de oorlog in de Ontwikkelingsgebieden tot stand komen, is dit zeer bepaald niet het geval. Zeer vaak is hier sprake van overplaatsing of filiaalvorming van bedrijven, die buiten deze gebieden zijn ontstaan, en die, zowel door het aanwezige arbeidsreservoir aangelokt als door de overheid hierin gestimuleerd, eerst in de laatste tijd de overschotgebieden als vestigingsplaats kozen.

Men denke niet slechts aan spectaculaire vestigingen, zoals van de Enkalon in Emmen, van Philips in Drachten en van Tomado in Etten. Talloze minder klinkende namen zijn eveneens vertegenwoordigd. Wij noemen van enkele gebieden een aantal voorbeelden, waarvan uit de rapporten blijkt dat de bedrijven van elders kwamen (met achtervoeging van het jaar van vestiging).¹⁰

Noord Limburg: plastic draadartikelen (1949), schuimrubber (1949), kunstdarmen (1953).

N.O. Noord-Brabant: textiel (1947; 1948), rijwieleronderdelen (1950), metaal (1951), diamant (1952), Philips (1953), schrijfmachines (1953).

Z.W. Noord-Brabant: motoren (1949), papier (1951), blikfabriek (1953), confectie (diverse ateliers), conserven (1954), draadartikelen (1955).

Z.O. Drenthe: kunstzijde (Enkalon) en aardolie (Ned. Aardolijmij te Schoonebeek), elektrische apparaten (NIRA).

Z.W. Groningen: kinderwagens (1955), regenkleding (1955).

Z.O. Groningen: Philips (1956); textiel (1957).

Oostelijk W. Friesland: bonbons (1948), ritssluitingen (1954), kantoormeubelen en machines (1955), blik (1955), confectie (1955), handschoenen (1955), Philips (1956).

Van een aantal van deze bedrijven kan worden aangenomen dat het arbeidsaanbod de doorslaggevende vestigingsfactor was. Vele bedrijven zijn dan ook afkomstig uit oude industrie centra met een krappe arbeidsmarkt, zoals Amsterdam, Zaandam, Waalwijk, Groningen, Dordrecht, etc. Opmerkelijk is voorts de buitenlandse herkomst van verschillende vestigingen.

Wat uit de gegeven opsomming eveneens naar voren treedt, is de aard van het product. Vele der genoemde producten doen uitermate modern aan. Het is een ondersteuning van de bovengeopperde 'overspringings'-gedachte, dat juist in streken met in hoofdzaak agrarische en traditioneel ambachtelijke bedrijven (houtbewerking!), fabrieken ontstaan van plastics, schuimrubber, elektrische scheerapparaten, huishoudelijke draadartikelen, schrijfmachines, nylon e.d.

Sociologisch belangwekkender is de moderne organisatie en outillage van deze bedrijven.

* Keuning toonde bv. aan, dat het grootste contingent van de oprichters der Groningse aardappelmeelindustrie uit veenkoloniale boeren bestond. Zie: H. J. Keuning, Economische en sociale groeperingen, *aldaar*, o.a. p. 47 vv.

¹⁰ De opsomming is lang niet volledig, mede doordat sommige rapporten reeds jaren geleden werden afgesloten. De bedoeling is niet een inventarisatie, maar het geven van een indruk van de aard en verscheidenheid van de na-oorlogse industrievestiging.

Het zakelijk personeelsbeheer en de straffe arbeidsdiscipline (de fabriekssirene als regulator van de werktijden), maar ook de moderne voorzieningen als douches en cantines, personeels-cursussen e.d. steken vaak scherp af tegen het meer traditionele en paternalistische, maar in sociaal opzicht ook wel eens verouderde patroon van de reeds langer gevestigde bedrijven.¹¹ Ook de coöperatieve opbouw van veel agrarische industriële bedrijven vormt een verschil met de opzet van vooral de filiaalvestigingen uit later tijd.

Een verschijnsel, dat in dit dubbelbeeld past, is het verschil in leeftijdsopbouw van de oude en nieuwe bedrijven. Hoewel in het algemeen niet te zeer moet worden gegeneraliseerd, is de leeftijd van het personeel der recent gevestigde bedrijven vaak aanzienlijk lager, hetgeen overigens ook in de lijn der verwachtingen ligt.¹²

Hiermee correleert het groeiende aandeel van de oudere leeftijdscategorieën in het leger der permanent werklozen, dat op deze wijze, vooral voor wat betreft de ongeschoolden, een residu-karakter gaat aannemen.¹³

Wordt tenslotte nog in aanmerking genomen, dat nieuwe bedrijven, anders dan vele oudere, technisch en economisch moderner zijn opgezet (gemechaniseerd; bandwerk; ploegen-arbeid; grote personeelsbezetting) en dat directie en hoger kader niet zelden van elders afkomstig zijn, dan wordt duidelijk, dat de functies van beide bedrijfstypen in de samenleving bepaald zeer verschillend zullen zijn.

3. De oude industriële samenlevingsvormen

a. Algemene typering

De omstandigheid, dat vele oudere industriële bedrijven werden opgericht in een periode, waarin de arbeidsverhoudingen scherper tegenstellingen inhielden en de industrie ongunstiger begeleidingsverschijnselen vertoonde dan thans, houdt reeds in dat een nawerking van deze vroege industrialisatie te verwachten is.

Deze nawerking is zeker niet algemeen. Er zijn talloze oudere bedrijven, die vanaf de aanvang een geluidloze integratie in het agrarisch of kleinstedelijk milieu te zien gaven. Andere industrieën hebben zich door een geleidelijke evolutie vanuit het ambacht eveneens zonder scherpe spanningen of conflicten ontwikkeld. Weer andere hebben zich in de loop van hun bestaan aan de veranderende eisen des tijds aangepast.

Niettemin zijn er in houding en opvattingen van de bevolking herhaaldelijk duidelijke sporen van deze oude industrialisatie aan te treffen. Hier betreft het een erfelijk politiek radicalisme of een sfeer van ressentiment tegen bepaalde bedrijven, daar is er sprake van een zekere 'fabrieksmoeheid', zich uitend in een vlucht uit de oudere bedrijfstakken en in gebrek aan interesse bij de jeugd.

Waar de industriële ontwikkeling stagneerde, zijn een traditionele werkloosheid en een stabiele bevolkingsgrootte de kenmerken van een verstarde economische structuur. De voorkeur voor los werk en voor seizoens- en campagne-arbeid, en het gevoel van onzekerheid, zelfs onveiligheid, t.a.v. de industriële arbeid hangen met deze stagnatie samen.

Men doet echter goed een onderscheid te maken tussen stad en platteland. Het effect van de vroege industrialisatie, alsook van het eventuele latere verval, zijn in beide milieu's verschillend geweest. Over dit verschil thans een enkel woord.

¹¹ Zie H. de Tombe, Enige sociologische aspecten bij de industrialisatie van de Ontwikkelingsgebieden, in: *Sociologisch Bulletin*, X, 4; 1956, p. 125.

¹² Vgl. de leeftijdsopbouw van enkele bedrijven in de gemeente Emmen: H. M. Jolles, *Concentratie en deconcentratie*, (ongepubliceerd ISONEVO-rapport), Bijlagen, tabel 20.

¹³ De Tombe, *aldaar*, p. 117; Jolles, *aldaar*, tabel 21: tussen 1949 en 1956 steeg het percentage van de ingeschreven werklozen in het rayon Emmen boven 50 jaar in het totaal aantal Emmense werklozen van 31,2 % geleidelijk tot 49,8 %.

b. Twee sociale structuren

De kleine stad

De kleine en zeer kleine stedelijke nederzettingen hebben steeds vanouds een zekere ambachtelijke, later ook enige industriële bedrijvigheid gekend. Deze bedrijvigheid was echter verweven met de plaatselijke sociale structuur, die overal waar de industrialisatie niet sociaal-revolterend werkte, een standskarakter droeg en tot op heden bleef dragen.

In de Ontwikkelingsgebieden¹⁴ is een reeks van oude stadjes aan te treffen, die hierin overeenkomen, dat de standenstructuur nagenoeg geheel weerstand heeft kunnen bieden aan de eerste en vaak aarzelende aanzet van industrialisatie. Vooral waar, zoals in verschillende plaatsen het geval was, de kleine nijverheid in recente tijd weer deels te niet ging, zodat de stad tot een streekverzorgingscentrum met beperkte reikwijdte en allure terugzonk, is dit standskarakter nog extra duidelijk bevestigd. Men denke hier aan Medemblik, Enkhuizen en Hoorn, aan Oudenbosch, Grave en Gennep — om het bij deze meest typerende voorbeelden te laten.

Deze stadjes worden gekenmerkt door een stagnerende of traag groeiende bevolking. In een enkel geval, bv. in Gennep in de jaren twintig, is er zelfs sprake van een bevolkingsteruggang. Het dominerende levenspatroon is kleinburgerlijk: het patroon van de oude middenstand, met name de kleine ambachtsman en winkelier. Aan de top van de hiërarchie bevindt zich vaak een kleine oude elite, soms met de trekken van een laat regentendom, dat in sociëteit en artistieke interesse een stedelijke allure poogt hoog te houden.

De arbeidersbevolking vertoont weinig arbeidersbewustzijn. Men is zozeer opgenomen in de sfeer van het kleinburgerlijke, dat klassentegenstellingen zich niet hebben kunnen ontwikkelen. De geringe omvang — soms ook het ontbreken — van grotere industriële bedrijven en het algemene tekort aan economische dynamiek houden de enigszins verouderde traditionele standsafscheidings in leven, in het kader waarvan het type van de moderne fabrieksarbeider weinig sociaal prestige vermag te verwerven.¹⁵

Helemaal onder op de maatschappelijke ladder bevindt zich een relatief niet onbelangrijk aantal asociale en zwaksociale gezinnen, die ruimtelijk gezien in een vervallen buurtje met uitermate slechte woningen bijeenwonen. De arbeiders zijn met de andere bevolking vermengd in volksbuurten woonachtig, terwijl de elite niet zelden de beschikking heeft over de erfenis der fraaie regentenwoningen uit een grootser verleden.

De stad als geheel zet zich scherp af tegen het omringende platteland. De mening van de agrarische bevolking over het vaak wat opgeschroefde stedelijk bewustzijn, komt wel het best tot uiting in de qualificatie der stadsbewoners, die t.a.v. Oudenbosch van 'Bossche wind' of van 'de mensen met de wandelstok' doet spreken, en met betrekking tot Gennep van 'Gennepse hovaardij'.

In een dergelijk samenlevingstype vormt de plaatselijke industriële bedrijvigheid in zekere zin een randverschijnsel.¹⁶ Statistisch zijn de aantallen bedrijven en het percentage der

¹⁴ Uiteraard niet alleen daar; dit stadstype is een algemeen verschijnsel. Een goede typering vinden we in een reeds wat oudere analyse van Brielle: H. N. Ter Veen, Brielle, in: *Mensch en Maatschappij*, II, 1926, p. 270—290.

¹⁵ Nog onlangs t.a.v. Hoorn genoemd als een factor die industrievestiging belemmert. Vgl. G. J. van den Berg, Hoorn. Functies en perspectieven, in: *Jaarboek Genootschap Oud-Westfriesland*, 1957 (overdruk p. 20). Het fabrieksmeisje wordt nog minder gewaardeerd; vgl. hoofdst. IV van dit rapportgedeelte.

¹⁶ Men vindt ditzelfde enigermate ook in veel grotere, maar even oude steden, zoals bv. Maastricht, Leiden en Haarlem, die reeds stad waren toen de — vroege — industrialisatie inzette. Het stedelijk karakter werd niet door de industrie gecreëerd, maar het doorstond de industrialisatie zonder de oude sociale structuur geheel te zien veranderen.

arbeiders zeker niet extreem laag, maar zij kunnen zich als sociaal-economische categorieën moeilijk doen gelden. De vroege industrialisatie is er slechts zeer ten dele in geslaagd een gunstig industrieel klimaat te scheppen.

Het oude industriegebied

Waar een vroegere industrievestiging het platteland heeft beïnvloed, is de situatie zeer bepaald anders. Veel sterker dan in de bovenbesproken steden heeft de industrie in deze gebieden haar stempel op de samenleving gedrukt. Overigens, al stuitte de penetratie van de industriële mentaliteit dan niet op een stedelijke standstraditie, zij ontmoette toch een agrarische samenlevingsstructuur met eigen weerstanden en opvattingen. Het karakter van deze structuur is dan ook vaak beslissend geweest voor de vorming van het industriële klimaat.

Zo verschilt de arbeidersbevolking van de Groninger veenkoloniën zeer evident van die van bv. het Z.W. Brabantse zand. In beide gevallen is er inderdaad een vervlechting van agrarische en industriële kenmerken, maar terwijl de Veenkoloniën van oudsher — gestempeld door de wording uit een kapitalistische ondernemingsdrang — betrekkelijk a-traditionele en zakelijke trekken vertonen, is het Brabantse zand, ondanks alle betrokkenheid bij de industrie ter plaatse, in wezen traditioneel-patriarchaal van instelling gebleven. Weer elders, zoals in Nieuw-Buinen, zijn scherpe klassentegenstellingen ontstaan, van welke toestand ook elders, meest lokaal beperkt, sporen zijn terug te vinden.

Uiteraard heeft ook de aard van de betreffende industriële bedrijfstak invloed gehad. Werk, dat het agrarische nadert, zoals in zuivel- en turfstrooiselfabrieken of in de scheepsbouw verschilt als zodanig en daarmee in sociaal effect fundamenteel van bv. glas- of textiel-industrieën. Fabrieken met campagnewerk, zoals suiker- en aardappelmeelbedrijven, kweken het type van de gelegenheidswerker en bevorderen daarmee de seizoen werkloosheid. Deze zelfde verschillen in 'uitgangssituatie' zijn uiteraard van betekenis voor de consequenties van de huidige industrialisatie. Aard en omvang hiervan gebieden echter een afzonderlijke beschouwing.

4. De nieuwe industriële samenlevingsvormen

a. Algemene typering

Terwijl de oudere bedrijven hetzij door hun aard als streekindustrieën, hetzij door hun min of meer lange historie met het vestigingsgebied zijn verweven geraakt, zijn de recent tot stand gekomen fabrieken nieuwe en vaak vreemde elementen. Uiteraard is de voor-geschiedenis van de streek van betekenis; waar oudere industrie haar stempel drukte, is de agrarische samenleving beter vertrouwd met de industriewereld dan waar dit niet het geval is. Maar ook in de oudere industriegebieden en -centra is in het algemeen ploegen- en band-arbeid, alsook vrouwenarbeid betrekkelijk nieuw.

Voorts staat vast, dat in 'maagdelijke' gebieden de industrie niet steeds extra weerstanden zal ontmoeten, maar ook betere kansen kan krijgen, doordat de huidige industrie onder gunstiger omstandigheden dan vroeger met een schone lei kan beginnen. Dit wordt van industriële zijde ook wel begrepen, zoals blijkt uit een opmerking van de directeur van de Enkalon, dat de huidige industrialisatie 'in principe de mogelijkheid schijnt te bieden om fouten te vermijden, die wij nu scherper zien dan vijftig jaar geleden. Daarnaast is de arbeidersstand (in deze agrarische gebieden — v. D.) nog niet door 'oud zeer' belast met rancune en soms ook afkeer van het industrie-arbeidersbestaan'.¹⁷

¹⁷ F. Prakke, Sociologische aspecten van de vestiging van een grootbedrijf op het platteland, in: *Maatschappij Belangen*, januari 1954.

Een ander belangrijk verschil met de oudere industrie is de grote dynamiek van de nieuwe bedrijven. Terwijl de reeds gevestigde ondernemingen betrekkelijk statisch zijn of zich langzaam ontwikkelen, vertonen de nieuwkomers soms een snelle groei.

Enkele cijfers ter illustratie. De Enkalon-bedrijven te Emmen, die begin 1952 met de productie aanvingen, hadden 4 jaar later (31-12-1956) 1850 personen aan het werk. De kleinapparatenfabriek van Philips te Drachten startte in november 1950 met 20 man personeel, en had in juni 1954 reeds ca. 1200 personeelsleden. De schrijfmachinefabriek te Cuyk groeide in de loop van de eerste twee jaren tot ca. 250 personeelsleden. De kunstdarmenindustrie die in augustus 1953 te Bergen (L.) werd gevestigd, had een jaar later ca. 120 arbeidskrachten.

Hoewel zeker niet veel bedrijven een dergelijke groei vertonen, kan men wel stellen, dat de nieuwe industrievestiging als geheel vaak een sterke uitbreiding van de fabrieksarbeidersbevolking te weeg brengt. Het meest frappante voorbeeld is Emmen.

TABEL 8: AANTALLEN INDUSTRIËLE BEDRIJVEN MET 10 EN MEER MAN PERSONEEL EN AANTALLEN DAAR IN WERKZAME PERSONEN, IN DE GEMEENTE EMMEN

Jaar, 31 dec.	Vestigingen		Werkkrachten	
	absol.	index	absol.	index
1930	11	100	402	100
1947	25	227	1046	260
1950	39	355	2695	670
1956	50	454	5392	1341

De toeneming van de industriële beroepsbevolking heeft tevens een concentratieproces op gang gebracht, dat tot uiting komt in een sterke groei van de nieuwe industrie centra. Hierbij moet men tevens in aanmerking nemen, dat óók de pendel naar deze plaatsen zeer aanzienlijk is toegenomen.

Dit alles duidt op economisch en sociaal dynamische samenlevingen. Anders dan in de verstarde oude industriestreek en -centra is hier de maatschappij in beweging. De gevolgen voor de sociale structuur komen thans in het kort aan de orde.

b. De sociale structuur

Voorzover de nieuwe centra agrarische dorpen waren — en dat waren zij meestentijds — was de sociale differentiatie van oudsher betrekkelijk gering. De instroming van belangrijke groepen allochthone arbeiders en fabriekskader brengt hierin verandering. Er ontstaat een nieuwe sociale hiërarchie, die niet is te typeren als standen- of klassenstructuur, omdat de hoofdbestanddelen worden gevormd door een onduidelijke 'massa' van nieuwe middenstanders en nieuwe arbeiders.

In de ruimtelijke spreiding komt dit eveneens tot uiting. De nieuwe wijken zijn geen volksbuurten meer, maar naar beroep betrekkelijk homogene arbeiderswijken. Flatbouw en stedse stratenbouw geven de dorpen een stedelijke allure en verbreken tevens de traditie van grondbewerking van de plattelandsarbeider.

Het hogere bedrijfskader is — overeenkomstig de overkomst der bedrijven van elders — vaak allochtoon, evenals een deel der geschoolde en gespecialiseerde arbeiders. In homogene

streken, zoals in de Brabantse en in het Limburgse Ontwikkelingsgebied, betekent dit een nieuwe situatie, met name op confessioneel terrein.

Een onderzoek van het K.S.K.I. in een aantal stedelijke wijken in Brabant, waaronder zowel enkele wijken in grote gemeenten als enkele in groeiende industriedorpen, toonde aan, dat het percentage niet-Brabanders — en daarmee het percentage niet-katholieken — toeneemt, naarmate het personen in een hogere sociale positie betreft ¹⁸. Het betreffende rapport komt tot de conclusie, dat 'de industriële ontsluiting van Noord-Brabant voor een aanzienlijk deel steunt op niet-Brabanders' ¹⁹.

De sociale spanningen en mogelijk zelfs evenwichtsverstoringen, welke van deze expansieve ontwikkeling het gevolg kunnen zijn, komen in de volgende hoofdstukken aan de orde. In het verband van het onderhavige hoofdstuk moet nog worden gewezen op het merkwaardige effect van de industriële groei met betrekking tot de situatie op de arbeidsmarkt. Zo wordt t.a.v. verschillende gebieden, met name N.O. Noord-Brabant en Noord-Limburg, melding gemaakt van een overspanning van de arbeidsmarkt. In enkele jaren blijkt de vraag naar industrie-arbeiders het aanbod te zijn gaan overtreffen.

Dit betekent uiteraard niet noodzakelijk het verdwijnen van het arbeidsoverschot. Wel duidt deze spanning op een niet-aansluiten van de vraag bij het aanbod. De industrie vraagt vaak overwegend jonge en geschoolde krachten, de streek heeft (nog) vooral ouderen en ongeschoolden te bieden.

De situatie wijst tevens op de ontoegankelijkheid van het voorshands nog aanwezige verborgen arbeidspotentieel op de kleine boerenbedrijven. De weerstanden, die afvloeiing uit deze bedrijven in de weg staan, verdienen hieronder nadere aandacht.

Een ander effect, dat thans reeds vermelding verdient, is de noodzakelijke koerswijziging van het sociale beleid ter plaatse. Niet de doorbreking van een verstarring, maar de kanalisering van een nieuwe dynamiek dient de aandacht te hebben. Het is deze kwestie, die in een later hoofdstuk ter bespreking komt.

De diversiteit van de samenleving in de ontwikkelingsgebieden is met het bovenstaande overzicht zeer bepaald niet uitputtend behandeld. Er zijn talloze rand- en tussenvarianten, die het reële beeld veel gecompliceerder maken. In dit verband valt te wijzen op een afzonderlijk 'geval' als de ontsluiting van het Drentse dorp Schoonebeek door de aardoliewinning, ook hierom een apart probleem, omdat niet de aanwezigheid van arbeidskrachten, maar van een delfstof tot de ontsluiting leidde.

Hoewel de voornaamste structuurvormen in deze paragraaf zijn behandeld, verdient een zeer speciaal type van geïsoleerde gemeenschap nog een afzonderlijke beschouwing, al was het slechts omdat het sociale beleid juist hier ernstige problemen ontmoet. Met een korte beschrijving van dit dorpsstype zal dit hoofdstuk worden afgesloten.

D. De perifere dorpen

In een voorgaand hoofdstuk werd melding gemaakt van de Friese arbeidersdorpen, waarvan de bevolking was samengesteld uit sociale periferen, die een vreemd element vormden in de gevestigde boerensamenleving zoals zij later eveneens vreemd zou staan tegenover de eisen en verwachtingen van de moderne maatschappij.

Heidedorpen met overeenkomstige ontstaansgeschiedenis treft men ook in andere Ontwikkelingsgebieden aan. St. Willebrord in Z.W. Noord-Brabant is het bekende voorbeeld, maar ook Siebengewald en Zwaagwesteinde zijn ertoe te rekenen. Buiten de Ontwikkelings-

¹⁸ Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut, *Migratie in de Brabantse samenleving*, (Rapport 159), 1956, o.a. p. 16—19; 22 v.

¹⁹ Idem, p. 19.

gebieden kan men Muntendam en de Stekkenberg in Groesbeek onder dit type rangschikken.²⁰

Opmerkelijk is dat deze dorpen bijna allen uit later eeuwen dateren. Men neemt aan — de bronnen zijn zeer schaars — dat zij ontstonden uit een vestiging van personen, die met name in de 18e eeuw, om de een of andere reden het isolement en de armoede van het wonen op de heide verkozen boven het contact met de oude boerensamenleving.

De bevolking bestond uit venters, bezembinders, losse arbeiders, stropers, smokkelaars, paardenhandelaren e.d. vaak vermengd met semi-criminele elementen en deserteurs van elders, die alleen reeds door het afwijzen van een geregeld boerenbestaan door de agrarische omgeving als vreemd werd ervaren. De scheidslijn was en is meestal scherp.

Zo spreekt men in Zwaagwesteinde van 'weitsjers' (de oude boerenbevolking van het dorp) en 'heidtsjers', terwijl de bijnaam 'Heikesmensen' de Willebrorders qualificeert. Evenzo groot was en is nog de tegenstelling tussen de oude Ottersumse groep en de Siebengewaldse 'besembinders', zoals de volksmond zegt.

De geografische mobiliteit was groot. Zij bereisden met hun koopwaar het omringend platteland (de hondekar der Muntendammers) om met de verbetering der verkeersmiddelen uit te zwermen over grote delen van de provincie en zelfs daarbuiten. De Zwaagwesteinders waren — en zijn — in heel Friesland bekend, zoals de Muntendammers in Groningen en Drenthe, terwijl de bewoners van Siebengewald tot de laatste oorlog even goed thuis waren in het Duitse grensgebied als die van St. Willebrord in België.

Kenmerkend voor deze dorpen is het samengaan van sterke groepsgevoelens ('als een klit') en grote individuele ondernemingszin.

Hoezeer in de laatste decennia tot een meer gevestigd bestaan en een geregeld leven gekomen, de bevolking onderscheidt zich nog steeds van de boeren uit de omtrek door een uitgesproken koopmansinstelling. 'Handigheid' is een belangrijk sociaal criterium, dat zowel in de wijze en stijl van de dagelijkse bestaansstrijd geldt als in de houding t.o.v. de 'buitenwereld', w.o. ook het gezag (politie, douane).

Tegelijk echter is men t.o.v. de eigen groep zeer hulpvaardig, solidair en coöperatief; verschillen in sociale stratificatie ontbreken nagenoeg, al is er bv. een zekere distantie tot onmaatschappelijken. De betrokkenheid tot de groep uit zich niet slechts in een sterke emotionele binding, maar vormt ook de basis van een samenwerking, die, zoals wordt gemeld, met name in St. Willebrord, Siebengewald en de Stekkenberg tot belangrijke gemeenschapsprestaties leidde.²¹

Deze dorpen werden 'probleemdorpen' door twee recente tendenties: de algemene stijging van het levenspeil en de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de richting van regelmaat en vastheid.

Beide ontwikkelingen konden deze dorpen niet meemaken. Afgezien van korte perioden

²⁰ Zeer waarschijnlijk zijn er wel méér dorpen van dit type, maar alleen van de genoemde bestaan studies: A. F. A. Schreurs, *Het kerkdorp St. Willebrord (Het Heike)* z.j.; J. C. L. Luyten, *De Stekkenberg. Een onderzoek naar de wenselijkheid van integratie van zijn bevolking in de Groesbeekse samenleving*, 1955; over Muntendam: J. Haveman, *De ongeschoolde arbeider*, 1952, p. 144—153; over de Friese arbeidersdorpen in het algemeen: J. van Zanden, Enkele opmerkingen betreffende de z.g. probleemdorpen in het gebied van de Oost-Friese zandgronden, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, XXXXI, 2/3; febr./maart 1950, p. 62—67; over een van deze Friese dorpen uitvoerig: K. Sikkema Sr. en K. Sikkema Jr., *Zwaagwesteinde. Het vensterdorp op de Friese heide*, 1954. Voor Siebengewald raadplege men het *Rapport betreffende het Ontwikkelingsgebied Noord-Limburg*, p. 51—53.

²¹ Vgl. Over de prestaties van de Stekkenbergse bevolking op het stuk van het verenigingsleven; Luyten, *aldaar*, 26 vv. Over Siebengewald: *Rapport N.-Limburg*, p. 53.

van welvaart, zoals in de laatste oorlog (zwarte handel en smokkelen), kon men zich steeds minder gemakkelijk staande houden in de strijd om het bestaan.

Het venten werd als inkomstenbron van weinig betekenis, bezembinden e.d. activiteiten nog minder. Hoewel een klein deel de bakens wist te verzetten en zich tot grossier en koopman van enig formaat opwerkte, had de grote massa te lijden onder armoede en werkloosheid, die nijpender werd gevoeld naarmate een vergelijking met andere delen van de samenleving gereeder kon worden getrokken.

De tweede oorzaak van het problematische van deze dorpen ligt in de intellectuele en culturele achterstand. De instelling van de bevolking vertoont in sommige opzichten nog steeds elementen van afweer: tegen regelmatig en vast werk, tegen onderwijs, tegen vakbeweging, jeugdwerk en maatschappelijk werk e.d. Zowel een hoog schoolverzuim als een grote werkloosheid, met een sterke neiging tot profiteren van de sociale wetgeving en zeer ruim kopen op afbetaling, passen in dit beeld.

Dit alles is mede het gevolg van de geringe functies, die de instituties van de moderne maatschappij voor de bevolking hebben. Zo is de schoolse kennis in een milieu van venters en losse arbeiders een vreemd element, terwijl de dwang en regelmaat van het schoolleven eveneens weerstand oproepen. Er ontstaat een kringloop, die alleen van buitenaf is te doorbreken. De gevolgen blijven niet uit. Grote delen van de beroepsbevolking bestaan uit losse arbeiders. In Muntendam, Stekkenberg en St. Willebrord schommelt het percentage tussen 40—50 %; nog hoger is het onder de oudere generatie, die niet meer aan de slag komen in de industrie. Waar deze industrie ter plaatse ontbreekt, is het forensisme zeer omvangrijk: Zwaagwesteinde, St. Willebrord, Muntendam.

De situatie wordt niet weinig bemoeilijkt door hardnekkige stereotypen over de volksaard en het leven in deze dorpen. Eigenschappen als koopmansslimheid, agressiviteit en een zekere levenskunst wekken in een boerenmilieu weerstanden, die het oude beeld van onbetrouwbare kooplui, dieven, vagebonden en messentrekkers doen voortbestaan.²²

Het is niet onwaarschijnlijk, dat de hierdoor geschapen subjectieve afstand tussen deze dorpen en hun omgeving de emancipatie- en integratiemogelijkheden extra belemmert. In zoverre is deze beeldvorming een wezenlijke factor in de handhaving van het sociaal isolement en daarmee van het perifere karakter van deze samenlevingen.

SLOTOPMERKING

Het veelkleurige beeld, dat in het bovenstaande overzicht is getekend, zou op meerdere wijzen genuanceerd kunnen en moeten worden. Het geeft een slechts zeer schetsmatige omtrek van oneindig meer gedifferentieerde samenlevingsvormen. Terwille van de beknoptheid en overzichtelijkheid moesten echter vele beperkingen worden in acht genomen.

In één opzicht zijn deze beperkingen zeer doelbewust doorgevoerd, nl. met betrekking tot de behandeling van de huidige snelle sociale veranderingen in de Ontwikkelingsgebieden. Overal waar wegen- en bruggenbouw nieuwe communicatiemogelijkheden scheppen, waar industrialisatie de arbeidsverhoudingen wijzigt en de welvaart verhoogt, waar scholing en jeugdzorg, buurthuiswerk en maatschappelijke voorzieningen moderne elementen introduceren, raakt de samenleving in beweging of wordt deze beweging versneld.

Het verschil tussen de meer of minder ontsloten gebieden — met het zand en de oude stadjes

²² De Zwaagwesteinders heetten in de vorige eeuw 'het slechtste volk van Friesland'; Muntendam, Jubbega en St. Willebrord hebben nog steeds een ongunstiger naam dan zij verdienen. Tekenend voor de beoordeling is bv. het feit, dat een arbeidersbuurt in Onstwedde 'Klein Muntendam' werd genoemd, hetgeen door de bewoners als een belediging werd opgevat.

ten enen en het veen en de nieuwe industrie centra ten anderen — is uiteraard niet zonder betekenis voor de wijze, waarop de huidige veranderingen zich doorzetten. Zelfs kan worden gesteld, dat deze veranderingen in hun differentieel effect niet kunnen worden begrepen zonder kennis van de zo verschillende historische achtergrond en sociale structuur der onderscheiden gebieden.

Daar staat tegenover, dat de huidige sociale structuurverandering zo diep ingrijpt in alle samenlevingsvormen, dat de behandeling van dit proces een algemene analyse toelaat, niet, zoals in voorgaande hoofdstukken, onderverdeeld naar territoriale eenheden, maar naar sociale facetten.

PROCESSEN VAN SOCIALE VERANDERING

INLEIDING

De analyse van de processen van sociale veranderingen, aanpassing en beheersing, die het onderwerp zijn van dit en het volgende hoofdstuk, vormt in zekere zin het tweede gedeelte van dit deel van het rapport. Terwijl de eerste twee capita overwegend beschrijvend waren, is dit laatste gedeelte veeleer analytisch van aard. Het aangedragen en voorlopig enigermate geordende materiaal zal thans vanuit nieuwe gezichtspunten worden benaderd.

Deze gezichtspunten zijn 'abstracter' dan die, welke in de voorgaande hoofdstukken werden gehanteerd. Ze zijn in hoofdzaak ontleend aan een algemene analyse van de huidige ontwikkeling van de Nederlandse samenleving, en dus niet zonder meer voortgekomen uit de ordening der feiten, zoals die in de sociale werkelijkheid wordt aangetroffen.

Deze werkwijze is ten opzichte van deze sociale realiteit uiteraard sterk selectief. Slechts de naar het oordeel van de schrijver meest relevante ontwikkelingslijnen worden uitgewerkt, de overige verschijnselen blijven in de schaduw.

Dat een dergelijke aanpak het gevaar in zich draagt een zekere vertekening te geven van de feitelijke problematiek wordt niet ontkend. Zij is desondanks te verkiezen boven een alomvattend en descriptief betoog, en wel om twee redenen. In de eerste plaats, omdat op deze wijze de sociale problemen in de Ontwikkelingsgebieden in direct verband worden gebracht met de algemene vraagstukken van onze samenleving, en door dit verband pregnanter kunnen worden gesteld. In de tweede plaats omdat langs deze weg de verbinding wordt aangebracht tussen de analyse van de feitelijke ontwikkeling en die der beheersingsmogelijkheden en -middelen. Zo gezien monden dit en het volgende hoofdstuk rechtstreeks uit in het Derde Deel van dit rapport.

Onder 'sociale verandering' of 'sociale dynamiek' wordt hier verstaan het totaal van die veranderingen in de sociale relaties en structuren, die onherhaalbaar plaats vinden. Zo is de stijging en daling op de maatschappelijke ladder geen proces van sociale verandering, maar een sociaal mechanisme, waaraan de betrokken individuen en groepen steeds weer opnieuw zijn onderworpen zolang dit mechanisme functioneert. Wél tot de sociale verandering behoort echter een structuurverschuiving in de sociale hiërarchie, waardoor ook het mechanisme een andere wijze van functioneren gaat vertonen. Concreet: niet de regelmatige opstijging van handarbeiderszoons naar 'white collar-jobs' is een proces van sociale verandering, maar bv. de afnemende stijgingsbeweging als zodanig onder invloed van dalende aantrekkingskracht van de lagere kantoorfunctie op de arbeiders. Sociale verandering ontbreekt nimmer geheel — m.a.w.: de maatschappij is nooit geheel statisch — maar er zijn zeer evidente tempoverschillen te constateren tussen diverse sociale sectoren alsook tussen diverse perioden. Bij de concrete bestudering van de processen van sociale dynamiek gaat het met name om deze verschillen, die men kan opsporen door vergelijking met andere sociale eenheden en andere historische perioden.

Voorts is het zaak de aard en richting van de veranderingsprocessen vast te stellen. Deze zijn uiteraard direct afhankelijk van de sociale structuur, waarbinnen de verandering wordt onderzocht.

Uit voorgaande hoofdstukken is wel gebleken, dat in het verleden in diverse delen van de Ontwikkelingsgebieden zelfs snelle sociale verandering niet heeft ontbroken. Maar ook daarbuiten, in de z.g. 'statische' zandgebieden hebben zich met name in de afgelopen eeuw vele en diepgaande structuurwijzigingen voorgedaan. Men denke slechts aan de gevolgen van marktenverdeling, de invoering van de kunstmest, de productiecoöperatie, het onderwijs in het algemeen en het landbouwonderwijs in het bijzonder, de inschakeling in het wereldmarktverkeer, en tenslotte de ganse reeks van veranderingen, die onder de namen 'verstedelijking' en 'verburgerlijking' worden samengevat.

Niettemin is het mogelijk en noodzakelijk de huidige sociale veranderingen in de Ontwikkelingsgebieden afzonderlijk te bezien, en wel om vier redenen:

- a. deze gebieden behoren ten dele tot de streken in ons land, waar de algemene structuurveranderingen ten plattelande later dan elders plaats grijpen;
- b. meer in het algemeen gesproken is het tempo van de sociale dynamiek vooral sedert de ten uitvoerlegging der ontwikkelingsplannen aanzienlijk versneld;
- c. naast eerder opgetreden wijzigingen doen zich momenteel nagenoeg geheel nieuwe veranderingen voor, die dan ook nieuwe effecten teweeg brengen;
- d. tenslotte strekt de 'omvorming' van de samenleving zich eerst thans uit tot het gehele platteland, inclusief de verste uithoeken van de Ontwikkelingsgebieden.

Deze versnelde en totale structuurverandering rechtvaardigt een aparte analyse. Dat, evenals in voorgaande hoofdstukken, vaak verschijnselen worden besproken, die ook in andere dan de officiële Ontwikkelingsgebieden worden aangetroffen, was niet te vermijden en moet worden toegeschreven aan de betrekkelijkheid van de omgrenzing van deze gebieden.¹

A. DOORBREKING VAN DE TERRITORIALE INTEGRATIE-KADERS

Een van de voornaamste doeleinden van de Ontwikkelingsplannen was de opheffing van het geografisch isolement van de overschotgebieden. Aanleg en verbetering van wegen, bruggen en kanalen waren en zijn dienstbaar aan de sociaal-economische vooruitgang van deze gebieden in het algemeen en aan de industrialisatie in het bijzonder.

Dit streven was niet zonder grond. Streken als Noord-Limburg, begrensd door een rivier en de landsgrens, en de Ontwikkelingsgebieden in het Noorden, met hun eeuwenlange isolement door de uitgestrekte veengebieden rondom, zijn lang moeilijk toegankelijk geweest, hetgeen in nog sterker mate geldt voor sommige locale agglomeraties, waaronder de perifere dorpen.

De bevrijding uit de territoriale afzondering wordt mede gezien als een poging ook het sociale isolement — en daarmee de sociaal-economische stagnatie — te doorbreken. In het kader van dit beleid past ook de onderwijspolitiek (technische scholen; huishoudonderwijs) en de uitbreiding van de bemoeiingen op het terrein van het maatschappelijk werk en opbouwwerk.

1. De gegeven situatie

Uiteraard was het sociaal isolement allerm minst totaal. De mate van communicatie met de omgeving was en is in de Ontwikkelingsgebieden slechts gradueel verschillend van die elders

¹ Om deze betrekkelijkheid te constateren, vergelijkte men eens de inhoud van dit hoofdstuk met de Openbare Les van C. D. Saal, *Sociale dynamiek. Structuurveranderingen in de plattelandssamenleving*, 1952.

in den lande. Radio en pers, schoolbezoek en dienstplicht, politieke en kerkelijke beïnvloeding werken in deze gebieden evenzeer als daarbuiten, en het totale effect is uitermate ingrijpend geweest. Het 'maagdelijk platteland' is niet anders dan een mythe.

Niettemin onderscheiden de Ontwikkelingsgebieden zich door een tweetal kenmerken, die met een relatief sterkere isolering in verband kunnen worden gebracht. In de eerste plaats door de vrij krachtige functie van het territoriale levenskader in vergelijking met andere sociale kaders; in de tweede plaats door de relatief beperkter omvang van deze territoriale kaders.

Deze kenmerken kunnen worden toegelicht door te wijzen op de — reeds eerder aangestipte — migratietraagheid, voorts op de functie van 'noaberschap', buurt en dorp, de sociale controle van het territoriale verband, en in het algemeen de achterstelling van functionele (beroep!), welstands- en levensbeschouwelijke scheidingslijnen bij een gelijktijdige beklemtoning van de bindingen als buurt, dorp- en streekbewoners.

Uit voorgaande hoofdstukken is wel gebleken, dat generaliseren juist op dit punt uit de boze is. De gegeven typering geldt voor het zand veel sterker dan voor het veen, voor het oude stadje veel meer dan voor het streekcentrum.

Maar anderzijds blijft het feit bestaan, dat de overwegend in kleine kernen samenlevende bevolking van de Ontwikkelingsgebieden, óók waar oude traditionele bindingen ontbreken, in veel sterker mate dan b.v. in het westen des lands, de begrenzing der territoriale eenheden nog accepteert als kader van handelen en als horizon van waarderingen, opvatting en normen.

Men zou kunnen zeggen, dat dit te sterker geldt naarmate de homogeniteit in ander opzicht groter en de penetratie van allochthonen en hun culturele bagage geringer is. Zo is het dorpscentrisme zowel voor Noord-Limburg als voor West-Groningen zeer karakteristiek. Ook binnen dezelfde gemeente bestrijden de dorpen elkaars voorrang en trachten zij alle activiteiten zelf te organiseren, of het nu de ontwikkeling van een centrumfunctie of de vorming van harmoniekorpsen betreft. Dit lokaal-patriotisme belemmert somtijds zelfs het aanbrengen van noodzakelijke voorzieningen.

Waar een centrumdorp tot ontwikkeling is gekomen, ontstaat een tegenstelling tot de buitendorpen, zoals, gelijk eerder werd vermeld, de rivaliteit tussen de oude stadjes en het omliggende platteland evenmin ontbreekt.

Een ander, meer positief gericht voorbeeld van de kracht der territoriale banden is de eertijds veel belangrijker functie van de buurschap, met name bij grote gebeurtenissen als geboorte, huwelijk en begrafenissen. Ook hier een terugdringen van welstandsverschillen en kerkelijke scheidslijnen. Ook waar de traditionele 'noaberschap' ontbrak, was er toch sprake van een hulpverleningspatroon tussen burens en buurtbewoners onderling.

2. De ontbindende factoren

Het opmerkelijke van de huidige sociale ontwikkeling in de overschotgebieden is een snel voortgaand functieverlies van de territoriale kaders. Hoewel de oorzaken van dit verschijnsel niet uitvoerig kunnen worden behandeld, verdient een korte aanduiding van enkele der voornaamste factoren toch aanbeveling. De sociale en culturele gevolgen ervan zijn gemakshalve samen te vatten onder de hoofden 'acculturatie' en 'migratie'.

a. Acculturatie-bevorderende factoren

Onder deze term zijn samen te vatten alle processen, waarbij cultuurelementen, welke in de ene samenleving thuis horen, aan de leden van een andere samenleving worden overgedragen. 'Cultuur' is daarbij opgevat in de ruime sociologische zin, zowel omvattend

materiële (techniek b.v.) als ideële verworvenheden (waarden, opvattingen, normen).² Zoals gezegd, heeft cultuuroverdracht in de Ontwikkelingsgebieden altijd wel plaats gevonden. Zij is als sociale kracht echter van groter betekenis geworden onder invloed van recente ontwikkelingen.

In de eerste plaats valt te denken aan de werking der massa-communicatiemiddelen, vanaf de krant tot en met bioscoop en televisie.

Voorts is de werking van de verspreiding van kennis van enorm belang: de school, zowel basis- als vakonderwijs, maar ook de talloze cursussen. Tenslotte valt te noemen het effect van de activiteiten vanuit de steeds belangrijker geworden centrale sleutelpunten in de samenleving: de overheid, de kerken, de politieke partijen, nationale bonden en verenigingen. Nagenoeg al deze invloeden hebben de geestelijke horizon van de plattelandsbevolking verwijd. De 'kerkesprake' en de nieuwsomroeper kon een dorpsfiguur zijn, de krant en zeker de radio kan slechts nationaal, hoogstens regionaal functioneren.³ Zo ook kon de oude dorpsonderwijzer 'ingroeien' in zijn plaatselijke milieu. De middenstandscursus en het technisch onderwijs echter vragen een ruimere territoriale basis en werken vanuit een nationaal vlak. Hetzelfde geldt voor de moderne politieke en kerkelijke organisaties, voor de sport, het maatschappelijk werk, en zoveel meer activiteiten, die, opzettelijk of niet, als culturele media dienen.

b. Migratie bevorderende factoren

Niet losstaand, maar wel te onderscheiden van de overdracht van cultuur speelt de toegenomen migratie een rol in het ontbindings- en verruimingsproces van de territoriale levenskaders.

Ook hier bekende feiten: de toegenomen concentratie-tendentie in grotere kernen, waardoor deze en de kleine dorpen duidelijk een differentiële groei vertonen, de pendel over grote afstanden, zowel ten behoeve van beroepsbezigheden als van schoolbezoek, inkopen-doen, consultatiebureau e.d.

De pendel van fabrieksarbeiders heeft in sommige Ontwikkelingsgebieden massale vormen aangenomen. Vooral waar de plaatselijke industrie niet bij machte is het arbeidsoverschot op te nemen, terwijl op groter afstand nieuwe industriële bedrijven arbeidskrachten vragen, ziet men een belangrijk forensisme over lange afstand: de Friese en West-Groningse arbeiders naar Drachten, de West-Brabantse naar het Waterweggebied, de Zuid-Oost-Drentse arbeiders naar Emmen, Oost-Brabanders en Noord-Limburgers naar Nijmegen.

Daarnaast is ook de migratie over lange afstand van meer betekenis geworden, zowel door de intensieve werfcampagnes der grote bedrijven in het Westen als door de migratiestimulerende maatregelen van de landsoverheid.⁴

Omgekeerd: de vermenging der oude bevolking met allochthone elementen, die bovendien vaak tot de hogere lagen van de plaatselijke samenleving gaan behoren (onderwijzers, consulenten, ambtenaren) en als prestigedragers grote invloed kunnen verwerven. Zij vormen bij uitstek het kader van organen en verenigingen.

² Voor een algemene beschouwing over acculturatie, met toepassingen op Nederlandse verhoudingen, zie men verwezen naar S. J. Groenman, *De cultuuroverdracht van stad naar land*, in: *Sociologisch Jaarboek*, IX, 1955, p. 5—37.

³ Belangwekkend materiaal bij H. J. Prakke, *Kerkgang om nieuws*. Prae-journalistische nieuwsvoorziening ten plattelande, 1955; Dezelfde, *Publicistische beïnvloeding van het plattelandse denken*, in: *Sociologisch Jaarboek*, IX, 1955, p. 45—67.

⁴ Over Oostelijk Groningen raadplege men: H. M. In 't Veld-Langeveld, *De weg naar het Westen. Migratiemotieven en migratiebeleid*, 1957.

Achter deze toegenomen migratie en pendel liggen als krachten de sterk verbeterde communicatiemiddelen: auto (fabrieksbus, schoolbus, taxi voor het zuigelingenbureau) en bromfiets. Voorts de invloed van de voortgaande differentiatie der samenleving — waarover in de volgende paragraaf uitvoeriger — zoals de industrialisatie, bureaucratisering, specialisatie en organisatie op alle terreinen teweeg brengt. Tenslotte de gestegen welvaart, die het behoeftenpeil doet stijgen en het reizen bevordert.

3. Het effect op de territoriale integratiekaders

Het effect van deze invloeden is samen te vatten als een voortgaand functieverlies van de territoriaal begrensde sociale eenheid. Dit functieverlies strekt zich uit tot verschillende niveau's:

- a. Op het functionele niveau van de *samenwerking* en *arbeidsverdeling* gaan dorp en buurt minder betekenen, doordat wonen en werken in toenemende mate worden gescheiden. Het pendelen van beroepsbeoefenaren naar andere plaatsen berooft de plaats van inwoning van een van haar integrerende krachten, nl. de sociaal-economische bindingen tussen de bewoners. Dit effect wordt nog versterkt door de gerichtheid van de consument op de stad.

De hiermee samenhangende beroepsdifferentiatie doet de dorpsgemeenschap splijten in een agrarisch gedeelte en een min of meer op de industriële productie georiënteerde bevolking. De eenheid naar arbeidsrhythme en -tijden, arbeidswaardering en inkomen, maar ook het vrij gesloten patroon van opvattingen en houdingen, die tevoren het dorp kenmerkten, gaat verloren.

Dit komt mede tot uiting in het politieke bewustzijn, waarbij felle belangenstrijd tussen agrarische en niet-agrarische groepen kan optreden (o.a. in het Ontwikkelingsgebied Oostelijk West-Friesland), en in het verenigingsleven.

- b. Op het niveau van de *gevoelsmatige bindingen*, tot uitdrukking komend in de onderlinge hulpverlening, het wij-gevoel en de saamhorigheid t.o.v. de buitenwereld, ontstaan eveneens breuken. Zo kan de fabrieksarbeider alleen reeds om zijn afhankelijke arbeidspositie niet meer voldoen aan de eisen, die de traditionele hulpverlening aan hem stelt. Hij gaat zich bovendien méér verbonden voelen met zijn mede-arbeiders elders dan met zijn dorpsgenoten-boeren.

In de veengebieden is deze situatie reeds veel ouder; (veen)arbeiders en boeren wonen vaak niet alleen geografisch gescheiden, maar vertonen ook in sociaal opzicht distantie. Bij de voortgaande industrialisatie ontstaat deze segmentering óók in de vanouds betrekkelijk gesloten en geïntegreerde dorpen.

De toevloeiing van allochthonen werkt dit proces nog in de hand. Tendele afkomstig uit stedelijke gebieden en meestal daarop georiënteerd, vinden zij nimmer een volledige aansluiting bij de dorpsmentaliteit, ook al worden zij in het functionele niveau geaccepteerd en zelfs gewaardeerd.

- c. Op het niveau van de lokale *normen en tradities* is de ontbinding van het territoriale verband al evenzeer een feit. De sociale controle t.a.v. arbeidsforensen wordt noodzakelijkerwijs zwakker. De stroom van vreemde opvattingen en cultuurvormen, die mede door deze groepen wordt geïntroduceerd, holt de tradities uit.

Dit alles tezamen breekt de territoriale beslotenheid open. De bevolking richt zich meer en meer op hetgeen van elders wordt geboden. Zij gaat het dorp 'te eng' vinden en krijgt een ruimer 'referentiekader', somtijds nog tot de streek beperkt, vaak ook van nationale dimensies.

Dikwijls zijn de nieuwe cultuurvormen geschikt om de verbroken territoriale samenhang nieuwe steunsels te verschaffen. De moderne 'community-development', het buurt- en dorps huis, met hun lokaal-integrerende functies, zijn hiervan een voorbeeld. Zeer opmerkelijk is ook de figuur van de clandestiene streekzender, die in het Noord-Nederlandse veen vaak wordt aangetroffen. Hier immers een duidelijke poging een modern en verrekend communicatiemedium terug te dringen tot beperkter dimensies, waardoor het een integrerende functie verwerft in het kader van de lokale gemeenschap.

De omvang van dit verschijnsel is niet gering, hoewel de straffen zwaar zijn. Alleen in de veenstreken van Drenthe en Noord-Twenthe werden in de jaren 1945—1952 in totaal 58 van dergelijke zenders opgespoord. Opmerkelijk is de populariteit van de verzoekprogramma's waarbij de dorpsbewoners voor zieken, cliënte, familieleden en kennissen, en ook voor jarige of jubilerende dokter, verpleegster of predikant platen laten draaien. Waarschijnlijk is het niet toevallig, dat deze zenders juist in de veengebieden, met hun geringe traditionele samenhang, zo in trek zijn.

Een andere belangrijker vorm van territoriale verruiming is gelegen in de na de oorlog snel toenemende oprichting van industrieschappen en van stichtingen voor maatschappelijk werk in een bepaalde streek, waarmee dus de lokale beperktheid wordt overwonnen, zij het dan slechts op een bepaald maatschappelijk terrein.

Op zichzelf bezien vormt de verbreking van de oude territoriale kaders zowel een kans op ontplooiing als op desorganisatie.

Het eerste behoeft in zoverre weinig toelichting, dat de verzwakking van de kracht der dorpse controle op doen en laten van de groep, een belangrijke voorwaarde kan inhouden voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en het aanbrengen van moderne voorzieningen. Het is niet te gewaagd de veronderstelling te formuleren, dat de weerstanden tegen sociale veranderingen nauw samenhangen met de mate van geslotenheid der plaatselijke samenlevingen, al gaat dit zeker niet altijd op.

Wat de sociaal-negatieve gevolgen betreft, kan vooral worden gewezen op vaak gesignaleerde sociale jeugdproblemen in de Ontwikkelingsgebieden, zoals de baldadigheid en 'ongrijpbaarheid' van de jeugd, in extreme gevallen op enkele zedenschandalen, waarbij jeugdigen waren betrokken. (Gennep, Hardenberg).

Zich tot dit ene probleem beperkend, zou men de hypothese kunnen ontwikkelen, die ook in het rapport over Z.W. Groningen wordt aangeduid⁵, dat de ontbinding van het normensysteem van buurt en wijk het gezin in deze samenlevingen zozeer gaat belasten met nieuwe taken, dat het wel moet falen.

Deze veronderstelling bezit een grote mate van waarschijnlijkheid. De eertijds door de dorpsgemeenschap geboden steun en uitgeoefende controle, die de opvoedingsfunctie van het gezin tot een minimum beperkte, valt weg, zonder dat het gezin bij machte is de vrijgekomen taken ter hand te nemen.

Deze zijn des te zwaarder, omdat dezelfde processen, welke de territoriale eenheid aantastten, bovendien nieuwe functies noodzakelijk maakten.

Het is dan ook begrijpelijk, dat ten behoeve van de uitoefening van deze vrijgekomen functies de ontwikkeling van nieuwe organen plaats vond, hetzij als noodoplossing of correctie, hetzij — en dat in de meeste gevallen — als nieuwe integratiekaders. Over deze kaders thans een korte beschouwing.

⁵ *Rapport Ontwikkelingsgebied Z. W. Groningen*, p. 54.

B. GROEI VAN DIFFERENTIATIE EN ORGANISATIE

1. Sociale differentiatie

Een van de centrale kenmerken van de ontwikkeling van de samenleving is de voortgaande sociale differentiatie. Activiteiten, die tevoren in één persoon of groep waren verenigd, gaan zich niet alleen scherper van elkaar onderscheiden, maar vallen tevens toe aan verschillende individuen en groepen. Er vindt a.h.w. een steeds verdere aftakeling plaats van een voorheen bestaande cumulatie van functies.

In de Ontwikkelingsgebieden is dit verschijnsel duidelijk te onderkennen. Eertijds waren het dorp en het gezin het dubbele integratiekader van werken en leven. Het boerenbedrijf was een even onlosmakelijke vermenging van huwelijk, opvoeding en arbeid, als buurt en dorp een verstrengeling vormden van kerkelijk leven, onderlinge hulp en traditionele saamhorigheid. Begrippen als 'burenhulp', 'gezinsbedrijf' en 'kerkdorp' zijn in dit opzicht veelzeggend.

Door allerlei omstandigheden, zowel werkend binnen de agrarische samenleving (welvaartsstijging, rationalisatie) alsook van buitenaf penetrerend (onderwijs en voorlichting; industrialisatie) hebben deze kluwen van uiteenlopende activiteiten zich steeds meer ontward, terwijl tevens naast de oude ook nieuwe activiteiten noodzakelijk werden.

Een volledige behandeling van alle differentiatie-tendenties is uiteraard niet mogelijk. Het meest opvallend is de ontwikkeling in de sfeer van het gezin, de onderlinge hulpverlening, de arbeid, en de kerk.

a. De differentiatie in de gezinssfeer

De ontbinding van het agrarische gezinsbedrijf is zowel teweeggebracht door de toenemende verzakelijking van het bedrijf zelf als door invloeden van buitenaf.

Het boerenbedrijf heeft het paternalistisch karakter van de grootfamiliale huishouding, waarbij knechts en meiden tevens als deel van het 'bedrijfsgezin' werden beschouwd, meer en meer verloren zien gaan. Enerzijds groeide er een tegenstelling door de stijgende behoefte van het personeel aan individuele vrijheid met garantie van eigen belangen, anderzijds werd deze tegenstelling gecreëerd of versterkt door de van boven af opgelegde reglementering van de arbeidsovereenkomst. In de meeste zandstreken van de Ontwikkelingsgebieden blijkt dit laatste plaats te vinden, typerend kenmerk overigens van het achterblijven van de bedrijfsstructuur bij de ontwikkeling der sociale verhoudingen elders in den lande.

Maar ook in het gezin doen zich veranderingen voor. De invloed van de oudere generatie neemt af, terwijl de eisen van de op het bedrijf meewerkende kinderen hoger worden. De functies van het gezin als zodanig (opvoeding, ontspanning) gaan zwaarder tellen en zijn steeds moeilijker te verenigen met het leveren van een aandeel in de arbeid ten behoeve van het bedrijf. Kinderarbeid wordt tegengegaan, de school eist haar tol.

Dit alles heeft diepgaande invloed op het functioneren van die bedrijven, die zonder medewerking van vrouw en kinderen onrendabel dreigen te worden. Zo werd voor Z.W.Noord-Brabant vastgesteld, dat de kleine boeren vrij algemeen gebruik maakten van de mogelijkheid tot land- en tuinbouwverlof voor schoolkinderen (11 jaar en ouder). De in dit type bedrijven veel voorkomende arbeid van de moeder leidt bovendien gemakkelijk tot verwaarlozing van de opvoedingsfunctie.

Een andere tendentie in dit verband is de toenemende scheiding tussen gezin en familie, die tot uiting komt in generatiespanningen tussen de (groot)ouders en de getrouwde kinderen. Men gaat onderscheid maken tussen het bedrijfsbelang en de gezinseisen, waarbij nog komt dat de traditionele kennis van de oudere generatie minder betekenis voor het bedrijfsbeheer

krijgt naarmate het injecteren met rationele kennis door andere instanties (landbouw-onderwijs; landbouwconsulenten) meer voorkomt.

Zeer sterk differentiërend op de gezinssfeer werkt de tewerkstelling van een of meer inwonende kinderen buiten de agrarische sfeer. De scheiding van gezin en arbeid, met alle consequenties in het vlak van de levensstijl, de vrijetijdsbesteding en de sociale normen, wordt hier zo evident, dat spanningen in het gezin vaak niet uitblijven. De eigen verdiensten van de jeugd — in het traditionele boerenbedrijf een ongewone figuur — versterken de aanspraken der kinderen en ondergraven het gezag van de vader, wiens positie in gezin en bedrijf, óók door de onderlinge samenhang van deze twee, vroeger onaantastbaar was. De rapporten over de Ontwikkelingsgebieden bevestigen, voor wat betreft de zandsamenleving, de ook elders gemaakte opmerkingen over dit probleem.⁶

De overgang van het gezinshoofd naar een functie buiten de agrarische sfeer kan weliswaar de gezinsintegratie minder moeilijk maken, maar schept anderzijds sociale distantie tot het boerenmilieu. Op de problemen, die hiermee samenhangen, wordt elders in dit rapport teruggekomen.

b. De differentiatie in het hulpverleningspatroon

In de Noordelijke zandgebieden bestaan nog steeds resten van de traditionele burenhulp. Deze 'naoberschap' heeft vele eeuwen de rechten en plichten van de buren met betrekking tot het verlenen van hulp en in het algemeen betreffende de bemoeienis tussen hen onderling, nauwkeurig omschreven. Naobers zijn zij, die speciaal zijn uitgenodigd om deze rechten en plichten op zich te nemen, hetgeen meestal als een eer wordt beschouwd. Onderscheid naar geloofsrichting en sociale rang speelt nagenoeg geen rol. Bij geboorte, huwelijk en begrafenissen, maar ook bij ziekte en ernstige tegenslag treedt de naoberschap in werking. In de veenstreken en in de Zuidelijke zandgebieden ontbreekt weliswaar de naoberschap in deze stringente geformaliseerde vorm, maar is burenhulp toch vaak een erkende instelling. Zij berust op de in vroeger tijd als vanzelfsprekend ervaren behoefte aan onderlinge bijstand, begrijpelijk voor een sterk geïsoleerde samenleving van onderling hecht verbonden gezinnen.

Zo is in verschillende Ontwikkelingsgebieden de burenhulp nog het best intact in de meest afgelegen agglomeraties. Sprekende voorbeelden zijn het dorp Schijf in Z.W. Noord-Brabant, Schoonebeek in Z.O. Drenthe en in Westelijk Groningen de dorpen die buiten de verkeerswegen liggen.

De doorbreking van dit isolement door toegenomen communicatie met de buitenwereld en door instroming van allochthonen, de beroepsdifferentiatie, het optreden van specialisten — het zijn alle factoren, die de functionele betekenis van de buurschap hebben ondergraven. Men differentieert zijn hulpaanvragen naar de speciale nood en niet meer naar het territoriaal nabije ongedifferentieerde hulpaanbod.

Dit komt tot uiting bij de geboorte, die de hulp doet invoeren van kraamvrouw en arts; bij overlijden is het de wijkverpleegster die het lijk aflegt, terwijl de begrafenissen door een lijkwagenvereniging of zelfs door een begrafenisondernemer wordt verzorgd; ziekte brengt een gezinsverzorgster in actie, brand de verzekeringsmaatschappij, enz.

Behalve dit specialistische aanbod is er de invloed van nieuwe en gemakkelijker technische voorzieningen: de begrafenisauto, de verhuiswagen, en de huurauto bij bruiloften.

In het algemeen is de verschuiving in het hulppatroon er een van mentaliteitsverandering en van traditieverzwakking. Het utiliteitsargument wordt doorslaggevend. In zoverre is

⁶ Men zie o.a. E. W. Hofstee, *De Zorg voor het gezin*, in: 'Industrialisatie, Maatschappelijk Werk en Platteland', speciaal nummer van het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, VI, 20; 5 nov. 1952, p. 318-321; M. W. Heslinga, *Friese fabrieksarbeiders*, p. 99 vv.

de betekenis der traditionele burenhulp, voorzichtig gehanteerd, te beschouwen als een graadmeter voor de mate van sociale verandering.

Per gebied en zelfs per dorp is de situatie weer anders. Een beeld van de geleidelijke verzwakking van de burenhulp geeft de reeks van vormen, die in Z.W. Brabant werden aangetroffen.⁷

In het van oudsher traditionele Schijf ziet men de burenhulp bij begrafenissen nog functioneren als weleer. Hier dus geen vaste aanzeggers, geen vaste dragers, geen betaling voor verleende diensten. De burenhulp wordt slechts gehonoreerd door het aanzitten aan het begrafenismaal.

In de buurtschappen van Oud-Gastel treedt het element van de betaling op, waar de burenen, die geen boer zijn en door hun activiteiten bij de begrafenis schade lijden, vergoeding ontvangen.

Een nog verder gaande vorm vindt men in Etten-Leur, waar de functie van drager weliswaar nog geen beroep is geworden, maar waar de gemeenschap toch bepaalde personen kent, waarop in voorkomende gevallen een beroep wordt gedaan om tegen betaling in te vallen voor de burenen. Hetzelfde geldt voor het aanzeggen.

Een weer verder voortgeschreden verzakelijking is de lijkwagenvereniging en begrafenisvereniging of het inschakelen van een begrafenisonderneming, waardoor de burenhulp geheel overbodig is geworden.

De overgang van oud naar nieuw vertoont merkwaardige mengvormen. Zo hebben de leden van het buurschap in Zevenhuizen (Westelijk Groningen) zich bij een begrafenisvereniging aangesloten, maar de rouwadvertentie wordt door de burenen ondertekend. In Z.O. Drenthe werd geconstateerd, dat het bestaan van de begrafenisvereniging geen inbreuk maakte op de plaats van de burenen in de begrafenisstoet; deze bleef volgens traditie geregeld.

De verzwakking van de functie der burenen betekent vaak een taakverzwaring van de familieleden, b.v. bij de bruiloft. Vaker nog worden echter speciale organen ingeschakeld. Op dit laatste aspect wordt hieronder teruggekomen.

In het algemeen kan worden vastgesteld, dat de taak van de burenen bij belangrijke gebeurtenissen wordt teruggedrongen tot een latente hulpbereidheid, die langzamerhand alleen manifest wordt, wanneer gespecialiseerde hulp van anderen ontbreekt, of — zuiver utilitair gedacht — te duur is.

Zo helpen de kleine zandboeren in Westelijk Groningen elkaar om beurten bij de oogst, of gebruiken samen één paard, om de eenvoudige reden, dat zij betaalde hulp resp. een eigen paard niet kunnen bekostigen.

De conclusie luidt, dat de alomvattende burenhulp, of deze nu overwegend traditioneel of rationeel is bepaald, meer en meer plaats maakt voor inschakeling van gedifferentieerde hulpvormen, toegesneden op de bestrijding van specifieke noden.

c. De differentiatie in de arbeidssfeer

In vroeger tijd was de arbeidsverdeling in de dorpsgemeenschap niet alleen geringer omdat er minder arbeid 'verdeelbaar' was, maar ook omdat de cumulatie van beroepsspecialismen veel groter was dan thans. 'De burgemeester', aldus Saal⁸ over de zanddorpen, 'was tevens boer of gemeentesecretaris, predikant en schoolmeester hadden veelal een boerderij of stukje grond als noodzakelijke aanvulling voor hun levensonderhoud, de functies van koster, voorlezer en onderwijzer waren dikwijls in één en dezelfde persoon verenigd, de ambachtslieden en neringdoenden hadden — en hebben nog wel — naast hun eigenlijke beroep een landbouwbedrijfje en hielpen hun medebuurt- en dorpsgenoten tijdens de hooibouw en graanoogst.'

Zeer waarschijnlijk gaat dit beeld voor de veengebieden niet in deze mate op, al kan men aannemen, dat ook daar de beroepsdifferentiatie aanzienlijk minder ver ging dan heden ten dage. Nog steeds is het onderscheid tussen losse arbeider, landarbeider en kleine boer in vele veendorpen zeer moeilijk te maken.

⁷ Rapport Ontwikkelingsgebied Z. W. Brabant, p. 49.

⁸ Saal, *Sociale dynamiek*, p. 12, 13.

De opsplitsing in duidelijk geprofileerde beroepen is mettertijd veel scherper geworden. Voor een belangrijk deel wordt deze differentiatie veroorzaakt door een noodzakelijk geworden specialisatie, noodzakelijk zowel gezien de formele beroepseisen als — in het geval van de oude middenstand — gezien de gestegen eisen van de klanten.

Dit geldt b.v. in de technische beroepen, waar een vakopleiding wordt gevraagd, voorts voor de handeldrijvende middenstand, die aan het middenstandsdiploma reeds lang niet genoeg meer heeft, terwijl de traditionele kennis in de agrarische sector plaats maakt voor de informatie van landbouwscholen en -consulenten.

Dit laatste verschijnsel is voor de gehele structuur van de boerensamenleving van grote betekenis. De boerenelite van weleer — de grote en gezeten boeren — worden in hun maatschappelijk prestige en de daaraan gekoppelde positie zowel op de beroepenladder als in de boerenorganisatie meer en meer bedreigd door de agrarische specialisten en de goed geschoolde boeren met minder grote bedrijven.

Zo is in Noord-Oost Noord-Brabant de situatie ontstaan, — die elders in de Ontwikkelingsgebieden minder pregnant wordt teruggevonden — dat de grote boeren de technische vernieuwingen eigenlijk alleen nog meer doorgeven. Zij bezetten formeel nog steeds de toposities in het agrarisch milieu, maar de deskundigen (niet-boeren) hebben op technisch gebied meer autoriteit.

Op dezelfde wijze verliest onderaan op de maatschappelijke ladder het 'manusje-van-alles' zijn eertijds gevestigde positie aan de vakbekwame specialisten, of dit nu de ambachts- of de detailhandelsector betreft.

Daarnaast is er de uitbreiding van specialismen als gevolg van de introductie van nieuwe functies. De groeiende overheidstaak roept een ambtenarencorps in het leven. De industrie brengt zelfs op massale wijze nieuwe categorieën van functionarissen en arbeiders — van geschoolden, geoefenden en ongeschoolden — in de dorpsamenleving.

Het is duidelijk, dat deze van buiten ingebracht complicatie van de beroepsopbouw tezamen met de interne specialisatie in de agrarische sector, consequenties hebben tot ver buiten de arbeidssfeer. Het ganse patroon van waarden en normen raakt gedifferentieerd, aansluitend bij de uiteenlopende vormen van vrijetijdsbesteding, verenigingsleven, politieke oriëntatie, enz.

Tot de voornaamste gevolgen behoort de verschuiving in de sociaal-hiërarchische opbouw van de plattelandssamenleving, en van de aan deze structuur gekoppelde oriëntatie van de verschillende bevolkingsgroepen. Hierop wordt elders in dit hoofdstuk nader ingegaan.

d. De differentiatie in de kerkelijke sfeer

In tegenstelling tot de bovengenoemde maatschappelijke sectoren kent het kerkelijk leven in Nederland reeds eeuwenlang zeer uitgesproken tegenstellingen. Ook van de Ontwikkelingsgebieden kan bepaald niet worden gezegd, dat de levensbeschouwelijke differentiatie in het algemeen een modern verschijnsel is.

Toch is er reden de sociale differentiatie op basis van geloofsonderscheid enige bijzondere aandacht te schenken.

In de eerste plaats brengt de industrialisatie van de voorheen kerkelijk sterk homogene Ontwikkelingsgebieden in Brabant en Limburg door vestiging van andersdenkende allochthonen inderdaad voor het eerst een levensbeschouwelijke differentiatie teweeg. Juist door de vanouds grote homogeniteit levert deze toestroming problemen op⁹, zoals omgekeerd de migratie vanuit deze gebieden naar gemengde streken tot bezorgdheid in kerkelijke kring aanleiding geeft.

⁹ Het sociaal onderzoek van het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut ten behoeve van het Sociaal Plan Noord-Brabant besteedt aan deze problemen dan ook uitvoerig aandacht.

In de tweede plaats ontstaat er door de eerder beschreven sociale differentiatie volgens beroepen het vraagstuk van een adequate zielzorg. Met name valt hier te denken aan de groeiende massa der industriearbeiders, die meer moderne vormen van zielzorg behoeven.

De historische ontwikkeling van het kerkelijk leven in de Noordnederlandse veengebieden is in dit opzicht een teken aan de wand. In een vorig hoofdstuk werd reeds gewezen op de tegenstelling tussen de bewuste onkerkelijkheid en het emotionele veenarbeiderssectarisme en de gevestigde, overwegend vrijzinnige, boerenkerken. De kerkelijke scheidingslijn was hier wel zeer scherp geworden.

In de Brabantse en Limburgse Ontwikkelingsgebieden — maar uiteraard niet alleen daar — tracht men deze uitdaging te beantwoorden door een specialisatie in de zielzorg met betrekking tot de fabrieksarbeidersbevolking. De plattelandsgeestelijkheid, vaak traditioneel ingesteld op de behoeften van de boerenbevolking, wordt daarbij gesecondeerd door aalmoezeniers van de arbeid, die grotere rayons dan de parochies bestrijken.

Veel belangrijker is echter het in de laatste decennia zeer sterk ontwikkelde organisatieleven op confessionele grondslag, dat de functies gaat vervullen, die tevoren de min of meer gesloten en streng genormeerde dorpsamenleving uitoefenden. Dit onderwerp komt thans aan de orde.

2. Functies van organisatie

Het effect van de beschreven ontwikkeling is een toenemend gecompliceerder worden van de samenleving in de Ontwikkelingsgebieden. Het geheel wordt ondoorzichtiger en daarmee moeilijker beheersbaar en stuurbaar. De oude territoriale kaders verliezen hun integrerende vermogen, terwijl het behoeften- en aspiratiegamma van de bevolking snel toeneemt.

Aan deze ontwikkeling is men vooral tegemoetgekomen door organisatie. In de laatste decennia heeft zich op alle terreinen een enorm aantal organisaties ontplooid, die tezamen dienen ter bevrediging van de steeds meer gedifferentieerde behoeften. Hier dus, méér dan de sociale differentiatie, een modern verschijnsel, dat de processen van sociale verandering in nieuwe banen leidt.

Dit organisatieleven, dat de terreinen bestrijkt van onderwijs en kerk, beroep en bedrijf, ontspanning en cultuur, economie en politiek, is een ieder voldoende bekend en behoeft, gegeven de overeenkomst tussen haar structuur in de Ontwikkelingsgebieden en elders, dan ook geen nadere inventarisatie. Wel zijn er enkele functies en problemen te vermelden, die speciaal — maar niet uitsluitend — in de Ontwikkelingsgebieden van betekenis zijn.

a. Bevrediging van bestaande behoeften

Zoals gezegd zijn de sociale eenheden op territoriale basis, zoals buurt en dorp niet meer bij machte in de bestaande behoeften te voorzien.

Een van de belangrijkste vrijgekomen functies — waarop boven reeds werd gepreludeerd — vormt in dit verband de 'socialisatie'-functie met betrekking tot de jeugd, met welke sociaal-psychologische term wordt bedoeld het totaal van bewust uitgeoefende en onbewust werkende krachten waardoor het kind tot een sociaal aangepaste volwassene opgroeit.

Deze socialisatie, voorheen traditioneel vastgelegd in de sociale normen en cultuur van de plaatselijke samenleving, extra versterkt door de samenvallende eenheid van gezin en bedrijf, wordt thans in toenemende mate overgenomen door school, jeugdwerk en verenigingsleven. Niet toevallig is het functioneren van deze organisaties dan ook een centraal probleem in de modellering van de mentaliteit van de jeugd.

Op het terrein van arbeid en beroep treedt het organisatiepatroon van het rationeel beheerde boerenbedrijf en de fabriek in de plaats van de traditionele menselijke verhoudingen in de arbeidssfeer van weleer.

Een derde belangrijk gebied is dat van het maatschappelijk werk en de gezinszorg, die lacunes opvullen, welke ontstaan met het tanen van de familiale saamhorigheid en van de burenhulp, welke bovendien niet toereikend zijn voor hulpverlening aan nieuwe bevolkingscategorieën zoals de fabrieksarbeiders.

b. Bevredestiging van nieuwe behoeften

De bovenbeschreven maatschappelijke differentiatie doet de behoefte ontstaan aan een menigte van nieuwe structuurvormen, welke in het algemeen organisaties zijn.

Zo is het voortgezet onderwijs niet zozeer, in ieder geval niet uitsluitend, de substitutie van weggefallen traditionele kennisoverdracht, welke in gezin en werkplaats geschiedde, maar veeleer een tegemoetkoming aan de aandrang tot verdergaande beroepsspecialisatie. Zo ook gaat de noodzakelijk geworden seksuele voorlichting van de jeugd de functie worden van organisaties buiten het gezin, dezelfde, die de ontstane vrije tijd zinvol trachten te vullen. Het moderne maatschappelijk werk vervangt niet slechts de burenhulp, maar bemoeit zich tevens met nieuwe problemen zoals de huisvesting en verzorging van bejaarden, de opvoeding van onmaatschappelijke gezinnen, e.d. Zo kan men doorgaan met betrekking tot de functie van vakbond en politieke partij, buurthuiswerk, consultatiebureau en kruisvereniging.

Zoals eerder werd gezegd, is de rol van de levensbeschouwing in dit veld van georganiseerde activiteiten van zeer grote betekenis. Verreweg de meeste organisaties zijn meer of minder sterk met een bepaalde levensbeschouwelijke richting verbonden.

Dit heeft tot consequentie, dat de graad van differentiatie van het organisatieleven nogmaals met drie of vier wordt vermenigvuldigd. De toch reeds ver voortgeschreden desintegratie van de dorpsgemeenschap wordt daardoor versterkt en bevestigd. Daar staat tegenover, dat door de overheersende invloed van de confessie a.h.w. een nieuwe integratiebasis ontstaat, die het oude territoriale kader in vele opzichten vervangt. Wat vroeger op de noemer van de dorpsgemeenschap werd gebracht, komt thans in gecoördineerd verband in het kerkelijk vlak.

In levensbeschouwelijke homogene gebieden is bovendien op te merken, dat de oude territoriale eenheid (het kerkdorp, de parochie, de kerkelijke gemeente) met dit georganiseerd kerkelijk leven samenvalt, zodat een wederzijdse versteviging van bindingen ontstaat, dan wel kan ontstaan.

c. Introductie van nieuwe behoeften

De organisaties bewerkstelligen méér dan het opvangen en kanaliseren van bestaande behoeften; ze scheppen bovendien nieuwe.

Dit verschijnsel, dat vooral sterk spreekt voor de Ontwikkelingsgebieden, waar het behoeftengamma van oudsher relatief beperkt is geweest, vloeit in hoofdzaak voort uit de omstandigheid, dat vele organisaties elders tot ontwikkeling kwamen en nu, vanuit hun basis, in gebieden penetreren, waar zij aanvankelijk geen functie hebben. Gegeven het wervend karakter van vele van deze organisaties, gaan zij er dan toe over, zelfs tegen de instelling en interesse van de bevolking in, hun waarden te propageren.

De mate, waarin weerstanden worden ondervonden, hangt uiteraard samen met de graad van traditionalisme en geslotenheid van de betreffende samenleving. Een deel van de bevolking van een dorp als St. Willebrord mist zelfs de behoefte aan lager onderwijs; vele oude zanddorpen zullen weinig interesse opbrengen voor verenigingsleven, waar zij deze organen in hun cultuurpatroon niet zo gemakkelijk vermogen te integreren.

Voor vele grotere gebieden gelden weerstanden tegen bv. veranderingen in het geldende systeem van huishouding en opvoeding, of in de wijze van organisatie van beroepsbeoefeningen.

Wat gezin en opvoeding betreffen, op dit terrein is in de Ontwikkelingsgebieden met name het consultatiebureau en de huishoudschool met vrucht werkzaam. Deze organisaties vormen a.h.w. de kanalen, waarlangs nieuwe opvattingen op het gebied van zuigelingen- en kleuterzorg, opvoeding, voedselbereiding, hygiëne en woninginrichting kunnen penetreren. Hier vindt bewust de cultuuroverdracht plaats, die op andere wijze — bv. door fabrieksarbeid van meisjes — onwillekeuriger, maar ook veel minder gericht en verantwoord, eveneens plaats vindt.

De organisatievorm van de vakbond is een ander modern samenlevingselement. Met name wordt t.a.v. Noord-Limburg en de Brabantse Ontwikkelingsgebieden melding gemaakt van de moeilijkheid, deze organisaties te laten aansluiten bij de agrarisch gestempelde opvattingen en vaak ook origine van land- maar ook van fabrieksarbeiders, die de boerenbond verkiezen boven de K.A.B., waarvan het lidmaatschap hetzij als overbodig, hetzij als een sociale daling wordt gezien.

Men kan de functiescheppende effecten van organisaties ook uitstrekken tot de sfeer van het bedrijfsleven — industrie en winkelstand: welvaartsverhoging en consumptiestimulering — of tot een geheel ander gebied, dat van het B.L.O., waarvan de waarde door de bevolking in vele Ontwikkelingsgebieden nog schromelijk wordt onderschat.

Voor al deze verschijnselen geldt, dat er een weerstand is te overwinnen, die gericht is tegen de traditie-brekende en sociaal-differentiërende functies van de moderne rationele en gespecialiseerde organisaties. Op deze weerstanden wordt in hoofdstuk IV uitvoerig teruggekomen.

Als conclusie kan gelden, dat er een nauwe samenhang is tussen de voortgaande sociale differentiatie en het organiseren van de samenleving in de Ontwikkelingsgebieden. Beide processen versterken elkaar, waarbij nu eens de differentiatie tot organisatorische voorzieningen noopt, dan weer de organisaties op eigen kracht van|buitenaf functies inbrengen, en de samenleving langs organisatorische lijnen differentiëren.

C. VERSCHUIVINGEN IN DE SOCIALE STRATIFICATIE EN MOBILITEIT

1. Algemene tendenties

Er zijn vele gegevens beschikbaar, die erop wijzen dat de veranderingen in de sociale structuur van de Nederlandse samenleving — maar zeker niet van deze alléén — voor een belangrijk deel zijn samen te brengen onder de slagzin: van economische zelfstandigheid naar functionele afhankelijkheid. Reeds de statistieken laten zien, dat naast de categorieën van particuliere ondernemers steeds meer directeurs en 'managers' zijn opgetreden, dat de oude middenstand van winkeliers en ambachtslieden een snel toegenomen nieuwe middenstand van ambtenaren en employé's naast zich heeft zien verschijnen,¹⁰ en dat in de onderste strata van de maatschappij de kleine zelfstandigen (w.o. venters en losse arbeiders) thans door de massale toeneming van de categorie der fabrieksarbeiders uit hun (quantitatief) dominerende positie zijn verdreven.

Deze structurele verschuiving, waarvan de achtergronden op deze plaats buiten beschouwing moeten blijven¹¹, weerspiegelt zich in het vlak der opvattingen en waarden door een aflossing van het 'eigendomsdenken' door het 'arbeidsdenken' of 'loondenken'.

¹⁰ Vgl. o.a. J. P. Kruyt, *Arbeiders en nieuwe middenstand*, 1947

¹¹ Een verdere uitwerking van deze trend wordt gegeven bij J. A. A. v. Doorn, *Sociologie van de organisatie*, 1956, p. 237—246.

Minder dan een eeuw geleden was het onafhankelijke bestaan van de beoefenaar van de vrije beroepen, de zakenman, de boer of de marskramer een boven alles gewaardeerde positie. De drang naar sociale zekerheid, naar een vast inkomen met pensioen is thans zeer veel sterker geworden.

De tweede structuurverandering, die in verband met het onderwerp van dit rapport de aandacht vraagt, is de ontwikkeling van een 'monohiërarchische' naar een 'polyhiërarchische' opbouw van de samenleving. Hiermee wordt bedoeld, dat de plaatsing van 'hogere' en 'lagere' op de maatschappelijke ladder in vroeger eeuwen in het algemeen was opgenomen in één samenhangend kader, de standenmaatschappij, terwijl heden ten dage vele van zodanige kaders min of meer gescheiden *naast* elkaar bestaan. De hiërarchieën van het zakenleven, de bureaucratie, het grootbedrijf, het onderwijs, de sport en zovele sectoren meer, zijn evenzovele verticale dimensies, die onderling betrekkelijk weinig aanraking vertonen. Waar vroeger een relatief veel vloeiender overgang tussen beroepen bestond — van boer naar industrieel bv. in de Groninger veenkoloniën; van arbeider naar kleine winkelier; van landarbeider naar boer — is er thans een grotere starheid en scherper beroepsbegrenzing te bespeuren. De factoren, die dit in de hand hebben gewerkt, zoals grotere beroepsspecialisatie, vraag naar diploma's, etc., blijven thans buiten beschouwing; het gaat slechts om de vaststelling van het feit.

Beide, hierboven uiteraard zeer schematisch aangeduide, structuurveranderingen zijn ook in de Ontwikkelingsgebieden te onderkennen. Nader op deze veranderingen ingaan, betekent een aanknopen bij de typering van de sociale structuur in hoofdstuk II hiervoor.

2. De uitgangssituatie

Opgevat in de bovenbedoelde zin, zijn Ontwikkelingsgebieden in het algemeen van oudsher samenlevingen, opgebouwd uit zelfstandige economische posities en monohiërarchisch van structuur.

Voor de zandgebieden is dit zonder meer duidelijk. Niet alleen vormen de zelfstandige boeren de ruggegraat van de bevolking, maar bovendien is ook een belangrijk gedeelte van de niet-boeren geheel in de agrarische sfeer opgenomen. Zo de betrekkelijk weinige landarbeiders met hun eigen stukje grond, de oude middenstand en in het algemeen de rest van de bevolking met hun sterke gebondenheid aan het dorp en deszelfs standsgekleurd agrarisch karakter.

In de kleine steden vormt de standenhiërarchie nog steeds het voornaamste sociaal-integrerende kader, waarin zelfs de allochthonen ten dele worden opgenomen.

In de klei- en veengebieden is de situatie in zoverre anders, dat hier niet de afkomst of de traditionele positie in de samenleving doorslaggevend zijn, maar de welstand, meestal afgemeten aan de grootte van boerderij en grondbezit. Ook dit stratificatiebeeld vertoont een duidelijke eenheid, in zoverre de welstand algemeen als primaire maatstaf wordt erkend.

Slechts de veenontginners en -arbeiders ten tijde van de veenexploitatie vertoonden een afwijkend beeld. Hier kan inderdaad gesproken worden van een moderner samenlevingsopbouw, met name door de kapitalistische signatuur van de ontginningswerken.

Daar staat tegenover, dat de drang naar eigen grond — overeenkomstig de agrarische traditie — bij de veenarbeiders vaak groot was.

Bovendien, en dat geldt heden ten dage nog, zijn de (ex)veenarbeiders, evenals de bevolking van de perifere dorpen, sterk ingesteld op ongeregelde arbeid daarin afwijkend van de 'moderne' hang naar een geregeld bestaan volgens burgerlijke maatstaven, zoals typerend is voor de moderne fabrieksarbeider.

Met deze structuurvormen was het mobiliteitsbeeld in overeenstemming. Algemeen was het streven van de landarbeider naar de verwerving van een boerderijtje. Algemeen ook

was de kleine boer verlangend door aankoop en ontginning zijn bedrijf te vergroten. De losse arbeider, venter en marskramer sloeg een beter bestaan in loondienst af, ten koste soms van dezelfde opofferingen die de ongehuwde boerenzoons zich getroostten, die geen eigen grond wisten te bemachtigen. In deze stijgingsaspiraties ligt trouwens een deel van de verklaring van de huidige stagnatie van het kleine boerenbedrijf.

In klei- en veengebieden werd de overtollige bevolking afgestoten naar agrarische gebieden met méér kansen hetzij naar ontginningsgronden of IJsselmeerpolders, hetzij naar het buitenland.

In de kleine steden tenslotte was de strijd om de handhaving van een zelfstandig bestaan eveneens groot. De kleine middenstand bleef krampachtig vasthouden aan een bestaan, dat vaak — evenals dat van de kleine zandboeren — een minimum levensonderhoud bood. Het veelvuldig voorkomen van het zg. randbedrijf in de middenstand in dergelijke plaatsen is even typerend voor het vasthouden aan een economische onafhankelijkheid als het kleine boerenvraagstuk op de zandgronden.

3. De verschuivingen in de sociale structuur

De gegeven schets is niet alleen zeer vereenvoudigd, maar bovendien in snel toenemend tempo historisch geworden. Er hebben zich immers in de Ontwikkelingsgebieden verschillende veranderingen voorgedaan, waarvan thans kort zullen worden behandeld de wijzigingen in de samenstelling van de beroepsbevolking en in de organisatie van de samenleving. Beide ontwikkelingslijnen werden in de voorgaande paragraaf nader uitgewerkt. In het verband van het onderhavige betoog verdient echter apart gewezen te worden op de invloed van deze beide structuurveranderingen op de sociale stratificatie en de stijging en daling op de maatschappelijke ladder.

Zo is de instroming van nieuwe groepen, zoals allochthone industrieëlen, employé's, ambtenaren e.d., het toevoegen van nieuwe dimensies aan de voorheen overwegend agrarische samenleving. De specialistische deskundigen onder hen, die óók op agrarisch gebied invloed krijgen, vormen samen met het kader van vakbonden, verenigingen, diensten en maatschappelijk werk-instellingen het belangrijkste deel, vooral doordat hun prestige en autoriteit op andere dan op agrarische maatstaven berust.

De industrie-arbeiders verdienen vermelding, omdat zij door hun grote aantal en afwijkende instelling een afzonderlijk element in de plattelandssamenleving gaan vormen. Bovendien worden zij ten dele gerecruteerd uit het autochthone agrarische milieu, als gevolg waarvan hun verschil in levensstijl en arbeidsinstelling aan de boer wordt gedemonstreerd.

Dat er door het ontbreken van industrie ter plaatse gependeld moet worden, betekent geen belemmering voor het doordringen van nieuwe opvattingen in het agrarische milieu. Ook al omdat de fabrieksarbeiders in de Ontwikkelingsgebieden vaak uit jeugdigen bestaan, is hun ontvankelijkheid groot en hun functie als media van cultuuroverdracht dienovereenkomstig zeer belangrijk.

Het gevolg van deze sociale differentiatie is enerzijds een doorbreking van het agrarische 'eigendomsdenken', anderzijds een groei in de richting van een meervoudige sociale hiërarchie. Voor het individu betekent dit het ontstaan van nieuwe vergelijkingsobjecten en mobiliteitskanalen. Wat men 'afvloeiing uit de agrarische beroepen' noemt, is in dit verband niets anders dan het zich oriënteren op en het kiezen van de nieuwe beroepsmogelijkheden, die door differentiatie van de sociaal-economische structuur zijn ontstaan. Hiertoe dragen echter ook andere factoren bij.

4. De verschuivingen in de sociale beroepswaardering

De ontwikkeling in de richting van het 'loondenken' is niet alleen het gevolg van het voorkomen van meer loonarbeid ten plattelande, maar ook van de relatieve sociale stijging der loontrekkende beroepsgroepen. Het is naar verhouding economisch, maar ook op het stuk van de sociale zekerheid, steeds aantrekkelijker geworden in loondienst te zijn.

Wat men noemt 'de emancipatie van de arbeidende klasse', past geheel in dit kader. Uit verschillende studies is gebleken, dat de industrialisatie sedert de eeuwwisseling een fabrieksarbeidersbevolking heeft gecreëerd, die naar welstand de kleinste zelfstandigen in de steden is voorbijgestreefd.

In de Ontwikkelingsgebieden is deze tendentie het duidelijkst waar te nemen in de sociaal-hiërarchische relatie tussen kleine boeren en landarbeiders. De betrekkelijk recente verbetering van de positie van de landarbeider heeft volgens verschillende rapporteurs de aantrekkelijkheid van het zelfstandige kleine boerenbestaan ernstig verminderd.

Zelfs vraagt men zich af, of er bij beroepswisseling nog wel van sociale stijging valt te spreken.

Daarmee parallel loopt de relatieve sociale daling van dorpswinkelstand en -ambacht, die dan ook niet toevallig met opvolgingsproblemen te kampen hebben.

De fabrieksarbeid, vooral die in de goed geoutilleerde en sociaal modern-georiënteerde industrieën in de Ontwikkelingsgebieden, oefent door dit alles een grote aantrekkingskracht uit. Hoeveel weerstanden er ook tegen fabrieksarbeid bestaan — hierover in het volgende hoofdstuk —, de zuigkracht, vooral op de jeugd, kan niet worden ontkend.

Ook de invloed van de toenemende verstedelijking van het platteland mag niet worden onderschat. Opgemerkt is¹² dat deze ontwikkeling een vergelijking met het stedelijk loonniveau mogelijk maakte, en — bij handhaving van de toch reeds moeilijke positie van de kleine boer — het inkomen van de landarbeider deed stijgen en zijn arbeidsvoorwaarden verbeteren. Eigenlijk is hier sprake van een functie van de verwijding van de territoriale kaders, die eerder in dit hoofdstuk werd geconstateerd. De waardering van de loonarbeid mag ten plattelande langzamer verhoogd zijn dan in de stad, zij kon niet uitblijven, toen de stad tot referentiegroep van de boer werd.¹³

5. De verschuivingen in de economische mogelijkheden

In vorige hoofdstukken is gewezen op de afknelling van sommige, typisch agrarische, mobiliteitskanalen, met name ten gevolge van het gebrek aan landbouwgrond bij gelijktijdig toenemende agrarische bevolkingsdruk.

In zekere zin is deze situatie de negatieve zijde van het proces van structuurverandering in de Ontwikkelingsgebieden.

De toch reeds minder aantrekkelijk geworden mobiliteit binnen de agrarische beroepssfeer wordt hiermee zelfs nagenoeg onmogelijk gemaakt. De kans op sociale daling wordt in het kleine boerenmilieu ernstig.¹⁴

De afsnoering van de oude mobiliteitskanalen zal ongetwijfeld de preferentie van mogelijke nieuwe sociale ladders bevorderen. De grote boer begint meer en meer waardering te krijgen

¹² Met name door E. W. Hofstee, De ontwikkeling van de sociale positie van de landbouwende bevolking, in: *De functie van de landbouw in de maatschappij*, 1948.

¹³ Een overeenkomstige verandering van oriëntatiebasis in de kleine stadssamenleving ligt voor de hand.

¹⁴ Zie o.a. A. Maris en G. J. Willering, *De ontwikkeling van het kleine boerenvraagstuk op de zandgronden in de periode van 1949 en 1953*, z.j., p. 55.

voor een academische loopbaan — landbouwingenieur! — voor zijn zoon. De kleine boer zoekt hetzij in eigen persoon, hetzij in zijn kinderen, nieuwe bestaanskansen te verwerven als industrie-arbeider. Vooral het onderwijs — het technisch en middelbaar onderwijs — gaat fungeren als een ladder naar nieuwe, niet-agrarische functies.

Uit de rapporten blijkt, dat bij leerlingen van het Lager Technisch Onderwijs, ook in de metaalbewerkingsklasse, het percentage zoons van zelfstandige landbouwers regelmatig stijgt. Uit het Ontwikkelingsgebied N.O. Noord-Brabant wordt zelfs gemeld, dat deze boeren hun meest geschikte zoons naar het technisch onderwijs zouden zenden, hetgeen bevestiging vindt in het hoge percentage geslaagden onder juist deze categorie van leerlingen.

De conclusie van deze paragraaf kan luiden, dat de sociale veranderingen in de Ontwikkelingsgebieden de hiërarchische structuur van de samenleving in sterke mate bezig zijn om te vormen. Dat deze veranderingen gemakkelijk tot evenwichtsverstoringen kunnen leiden, zal uit het volgende deel van dit rapport blijken.

D. VERSTORING VAN EVENWICHT EN CONTINUÏTEIT

1. Het effect van snelle sociale verandering

Waar zich in de Ontwikkelingsgebieden snelle veranderingen voordoen, hetzij in de sociale structuur, hetzij in andere sectoren (economie, cultuur) met een weerslag op het sociale leven, daar kan men in twee opzichten consequenties verwachten.

In de eerste plaats is er kans op verstoring van het sociaal evenwicht. Hiermee wordt bedoeld een verbreking van de bestaande krachtenverhoudingen, waarbij het op elkaar ingespeeld zijn, het op elkaar aansluiten van verschillende onderdelen van de samenleving verstoord raakt.

Met opzet wordt de term 'sociale desorganisatie' hier vermeden. Zij is reeds zozeer van een negatieve betekenis voorzien, dat zij in een objectieve analyse nauwelijks meer bruikbaar is.

Bovendien worden onder evenwichtsstoornissen zeker niet alleen extreme of sociaal-pathologische verschijnselen begrepen, zoals misdadigheid of prostitutie, maar ook geringere verstoringen, zoals het niet meer aansluiten van de opvoedingsideeën bij de eisen, die de verandering in het beroepsleven aan het gezin stelt of — een ander voorbeeld — het gebrek aan erkenning van de betekenis van kortelings geëmancipeerde groepen, waaruit ressentimenten kunnen ontstaan.

In de tweede plaats gaat sociale verandering gepaard met een kans op verstoring van de sociale continuïteit. De veranderingen verlopen schoksgewijs en tasten daardoor de duurzaamheid aan van allerlei sociaal-stabiliserende factoren, met name verankerd in autoriteit en traditie.

In de voorgaande paragrafen zijn verschijnselen behandeld, die tot deze stoornissen in evenwicht en stabiliteit hebben bijgedragen. Hiertoe behoren zowel de doorbreking van de oude territoriale kaders als de sociale differentiatie en de verschuiving in stratificatie en mobiliteit.

In dit laatste gedeelte zal getracht worden de beschreven processen nog eens opnieuw te benaderen, en wel vanuit de gezichtspunten 'evenwicht' en 'continuïteit'. Dit immers biedt de mogelijkheid de verschillende processen van sociale verandering samen te vatten in één analyse.

Deze poging vindt rechtvaardiging in de overweging, dat juist de onevenwichtigheid en discontinuïteit in de sociale ontwikkeling van deze gebieden het beleid ertoe gebracht heeft in te grijpen. Wat men in dit verband 'sociale planning' noemt, is in feite te beschouwen als het totaal van maatregelen, dat gericht is op het stimuleren van een ontwikkeling onder

vermijding van evenwichtsverstoringen of ernstige schokken. Voor de uitvoering der Ontwikkelingsplannen in de probleemgebieden is kennis van de aard en oorzaken van deze evenwichtsverstoringen derhalve van grote betekenis. Enige hiervan worden thans in het kort behandeld.

2. Onevenwichtigheid tussen middelen en doeleinden

In de Ontwikkelingsgebieden ontstaan onder invloed van de zich voltrekkende veranderingen allerlei behoeften en strevingen, die niet kunnen worden bevredigd bij gebrek aan apparatuur. Omgekeerd worden organisaties opgebouwd en maatregelen getroffen, die niet aansluiten bij de bestaande inzichten, wensen en gedragingen van de bevolking.

Het eerste geval doet zich voor, waar de extra belasting van het gezin, — als gevolg van de verwijding van horizon voor de jeugd, de beroepswisseling e.d., — geen tegenwicht vindt in daarvoor geoutilleerde en bemande organisaties.

Zo constateert men in deze gebieden allerwege een tekort aan modern jeugdwerk, aan gezinszorg en aan verenigingsleven dat de jeugd vermag te boeien. De steeds evidentere wordende onmacht van verouderde vormen van vrijetijdsbesteding ligt in hetzelfde vlak. Het probleem, dat zich hier voordoet, is dat van de evenwichtsverstoring tussen (nieuw ontstane) functies en bestaande structuren, of, eenmaal als beleidsprobleem gezien, tussen gestelde doeleinden en beschikbare middelen.

In dit vlak ligt ook het nijpende vraagstuk van het benodigde kader op allerlei gebied. Dit zeer praktische probleem — waarop in Deel III nader wordt ingegaan — is urgent geworden tengevolge van een sociale ontwikkeling, die nieuwe eisen ging stellen, zonder dat de bevolking in staat was de elite te leveren, die deze eisen aan kon, of ook wel, zonder het beschikbare kader aan de lokale gemeenschap te kunnen binden. De evenwichtsverbreking betreft in dit geval meer concreet die tussen het 'aanbod' van de leidende bovenlaag en de 'vraag' van de bevolking om leiding.

Een ander voorbeeld is het ontbreken van voldoende apparatuur in snel groeiende gemeenten. Vaak werd geconstateerd, dat de gemeentelijke diensten voor sociale zaken te beperkt waren opgezet — of geheel ontbraken — om de snel gegroeide taken aan te kunnen.

Tenslotte is te wijzen op het onderwijsapparaat, dat in sommige gebieden de industrialisatie afremt, hetzij door een te kleine omvang, hetzij door een verkeerde opbouw (relatief te veel landbouwonderwijs).

De onvoldoende aansluiting van het L.O. ten plattelande bij het V.H.M.O. in de grotere plaatsen betekent eveneens een apparatuurknelpunt, dat bezwaarlijker wordt naarmate het onderscheid tussen stad en land vervaagt.

Merkwaardigerwijze bestaat in dezelfde gebieden somtijds ook de omgekeerde verhouding: een middelen-aanbod dat de vraag overtreft en dus over het doel heenschiet, of, in andere termen, organen en organisaties, die (nog) geen functie hebben.

Deze situatie is meestal het gevolg van het feit, dat de beleidsinspanning vanuit centrale steunpunten elders in den lande (landelijke organisaties, maatregelen, normen) op deze lokaal afwijkende ('achtergebleven') gebieden wordt toegepast.

Het probleem kwam reeds eerder ter sprake bij de behandeling van de perifere dorpen, waar zelfs fundamentele organen als lagere scholen moeizaam aansluiting vonden. De oorzaak van deze en soortgelijke verschijnselen is waarschijnlijk te zoeken in een onevenwichtigheid tussen de functies van deze organen en de wijze waarop aan de behoeften van de bevolking wordt tegemoet gekomen.

Zo blijkt in sommige zandgebieden weinig behoefte aan maatschappelijke zorg, omdat in deze behoefte reeds wordt voorzien door de bestaande traditionele hulpvormen.

Een soortgelijk verschijnsel doet zich voor in de Zuidelijke Ontwikkelingsgebieden, waar de Katholieke Arbeiders Beweging somtijds geen aanhang vindt, omdat de fabrieksarbeiders nog geheel in de agrarische sfeer zijn opgenomen en ook na hun beroepswisseling lid blijven — en wensen te blijven — van de boerenbond.

Het is duidelijk, dat met name in het laatste geval de waardering van bepaalde beroepsgroepen mede in het geding is. Men zou kunnen zeggen, dat de sociale veranderingen in het vlak van arbeid en beroep nog niet zijn gevolgd door een aangepaste wijziging in sociaal prestige. Dit verschijnsel doet zich ook in sommige van de kleine steden voor, waar de fabrieksarbeider weinig in tel is, omdat hij wordt geklasseerd in de onderste lagen van een standenstructuur, die niet meer beantwoordt aan de moderne maatschappelijke arbeidsverdeling.

In het algemeen zou men — zeer schematisch gesteld — kunnen concluderen, dat in oude, sociaal en economisch gestagneerde stadjes de organen en apparatuur (vanaf de standenopbouw tot en met oude statige regentenwoningen) meer en meer van hun functies zijn beroofd, waardoor een façadebouw ontstaat, terwijl in de snel groeiende industriële kernen, omgekeerd, de bij de vele nieuwe functies en behoeften passende organen en middelen ontbreken of tekort schieten.

Het inbrengen van organen en het nemen van maatregelen, die ter plaatse inadequaat zijn, kan tenslotte zelfs leiden tot gevolgen, die door de initiator juist niet bedoeld zijn. Een voorbeeld biedt wellicht het verzakelijken en onpersoonlijker worden van de voorheen persoonlijke en patriarchale relaties tussen werkgever en werknemer in de agrarische productie, zulks onder invloed van de van buitenaf opgelegde reglementering van de arbeids-overeenkomst. Van werkgeverszijde bestaat dan b.v. een verzet tegen de C.A.O. Sprekender is het eveneens, o.a. voor Oostelijk Groningen en Z.W. Noord-Brabant gerapporteerde ongewenste effect van de sociale wetgeving (W.A., Aanvullende Werken) op de arbeids- en migratiebereidheid van grote categorieën van gelegenhedswerkers. Een en ander wordt later nog uitvoerig besproken.

3. Sociale discontinuïteit

Veranderlijkheid van cultuurelementen — treffend tot uiting komend in een verschijnsel als 'mode' en de voortdurend van inhoud wisselende term 'modern' — sluit een zekere mate van *sociale* continuïteit niet uit. Het is veeleer zo, dat de stijlwisselingen door de bestaande groepen worden geaccepteerd en zelfs begeerd: hetzelfde publiek volgt ieder seizoen een andere mode. Eigenlijk is de gemeenschappelijke aanvaarding van de veranderlijkheid de basis van de sociale continuïteit.

Niettemin ligt in deze situatie een kiem van sociale spanningen. Waar de veranderingen voor een bepaalde categorie van personen te snel gaan verlopen, of waar binnen één samenleving de veranderlijkheid ten dele wordt afgewezen en ten dele aanvaard, daar is de kans groot op sociale tegenstellingen.

In de Ontwikkelingsgebieden is dit op sommige terreinen het geval. Niet alleen wordt het vaak reeds sterk ingekrompen traditionele erfgoed aangetast, maar ook de niet-traditioneel gebonden waardering van het nieuwe dat zich aanbiedt, gaat sterk uiteenlopen. Een symptoom van deze ontwikkeling is het ontstaan van generatiespanningen.

Generaties hebben altijd bestaan, niet alleen in de biologische zin van een leeftijdsverschil, maar ook sociaal en cultureel door de vastomschreven positie, rechten en plichten van ouderen en jongeren. Deze generaties echter waren binnen de historische continuïteit besloten gebleven.

Door de huidige veranderingen echter ontwikkelen de generaties binnen dezelfde samenleving zich tot verschillende sociale eenheden, die andere opvattingen huldigen, andere normen erkennen en andere gedragingen vertonen.

De belangrijkste oorzaak is wellicht de grotere vatbaarheid voor verandering bij de jeugd. De jongeren komen, door fabrieksarbeid, uitgaan in de stad, jeugdbeweging, huishoudscholen, niet alleen méér met vreemde cultuur in aanraking, maar zij zijn bovendien gevoeliger. Terecht is opgemerkt, dat de jeugd als geleidend element fungeert bij de penetratie van het moderne in de samenleving.¹⁵

Dat hierdoor generatiespanningen en zelfs conflicten optreden, ligt voor de hand. De dominerende positie van de oudere generatie wordt ondergraven, doordat de jongeren hun opvattingen en normen tegenover die der ouderen gaan stellen.

Zo werd geconstateerd, dat via de huishoudschool nieuwe ideeën over voeding, hygiëne en huishouding doordrongen, echter niet zonder moeite. Dat de jeugd daarbij argumenten ontleende aan het feit, dat zij tegen 'verouderde' ideeën ageerde, kon de weerstanden slechts vergroten, omdat juist dit argument het bestaan van een culturele en sociale continuïteit ontkende.

Inderdaad ligt hier het centrale punt van het discontinuïteitsprobleem. De bestaande opvattingen worden niet slechts als zodanig bestreden, maar zij worden ter discussie gesteld vanuit het standpunt, dat de veranderlijkheid boven de onveranderlijkheid of continuïteit dient te worden verkozen.

Het plattelands-fabrieksmeisje, dat lippenstift en nylons gaat gebruiken, past zich aan bij moderne vrouwelijke conventies, die tevoren in het plattelandsmilieu onbekend waren of werden geweerd. Zij gaat echter bovendien de vluchtigheid van de mode-confectie, de top-hit, het amusement, de woonstijl, e.a. accepteren, en aanvaardt daarmee het essentiële van de moderne civilisatie: haar veranderlijkheid. Op dit punt nu gaan oude en jonge generaties uiteen.

Dit alles komt eveneens op belangrijker terreinen tot uiting: de politieke voorkeur, de keuze van landbouwtechnieken, de beroepskeuze; het wordt alles veel meer dan vroeger een kiezen uit alternatieven, die steeds weer opnieuw en anders worden gesteld.

De ontwikkeling betekent een uitdaging aan degenen die tot nog toe de continuïteit van de plattelandssamenleving tot op grote hoogte waarborgden: de grote boeren, de oude families, de clerus. Naarmate de steun van de sociale controle van het dorp hun ontvalt en naarmate de gevestigde standenstructuur wordt aangetast, wordt ook hun sociale functie en positie discutabel. Hier komt het probleem van de sociale beheersing van de huidige situatie in de Ontwikkelingsgebieden in volle omvang naar voren. In Deel III zal dit nader bespreking behoeven.

E. SLOTOPMERKING

Het bovenstaande exposé is zowel onvolledig als hypothetisch. Het is onvolledig, omdat zowel het beschikbare materiaal als de opzet van dit rapport in sterke mate beperkingen opleggen. Het is bovendien in vele opzichten hypothetisch van aard, doordat vele genoemde tendenties nog slechts vluchtig konden worden onderzocht en nadere steun van detail-analyse vragen.

De bedoeling was slechts de huidige sociale verandering in de Ontwikkelingsgebieden in enkele grote lijnen te schetsen. Daarbij is gestreefd naar een beperking tot die tendenties, welke blijkens de beschikbare gegevens betreffende deze gebieden en van analyse in overeenkomstige plattelandsgebieden elders optreden. Deze tendenties te groeperen en zoveel mogelijk in onderling verband te brengen, was mede het doel van dit hoofdstuk.

Tegen de achtergrond van deze processen van sociale verandering doemt thans allereerst de vraag op naar de houding van de bevolking, die deze veranderingen ervaart. Hierover handelt hoofdstuk IV.

¹⁵ Door Groenman in zijn artikel De sociale gevolgen van de industrialisatie ten plattelande, in: *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, Industrialisatie-nummer, VI, 20; 5 nov. 1952, p. 311.

PATRONEN VAN SOCIALE AANPASSING

INLEIDING

In een betrekkelijk stabiele samenleving verloopt de aanpassing van de individuen aan de eisen die dat milieu aan hen stelt in het algemeen zonder ernstige moeilijkheden. In hun jeugd reeds worden de leden van de samenleving in hun denken, voelen en handelen afgestemd op wat de anderen van hen verwachten.

Dergelijke verwachtingen zijn meestal gemeengoed van de samenleving en hebben daardoor voor de enkeling de betekenis van een norm. Het individu vindt een geheel systeem van gedragsaanwijzingen, over de juistheid waarvan weinig discussie mogelijk is.

Dit geldt zowel op het terrein van levensbeschouwelijke waarden als ten aanzien van vrij onbelangrijke dingen. Het betreft de godsdienstige gezindheid, de beheersvorm van het bedrijf en de seksuele moraal, maar ook de burenhulp, de kleding en de wijze van elkander groeten. Deze vormen vertonen alle overeenkomst in zoverre beleving en hantering van oudsher vastligt en van overwegende invloed is op het leven van de leden der betreffende groep.

De snelle veranderingen, die de Ontwikkelingsgebieden momenteel doormaken, hebben ertoe geleid, dat de bevolking zich geconfronteerd ziet met een reeks van nieuwe normen en waarden, gedragsvormen en verwachtingen. Alle sociale, economische en culturele veranderingen werken samen om de bevolking voor vraagstukken te stellen, die zij vroeger niet of niet in deze vorm kende. Kort gezegd kan men spreken van een situatie, waarbij de samenleving voor het individu 'problematisch' is geworden. Hij krijgt vragen te beantwoorden en beslissingen te nemen, die eertijds ontbraken dan wel door hem waren te ontlopen.

Dit geldt voor zand en veen in verschillende mate. De veenbevolking heeft reeds veel langer de uitdaging van sociale en economische verandering onder het oog moeten zien. Toch is er overeenkomst met het zand, omdat ook een deel van de veensamenleving in meer stabiele verhoudingen was komen te verkeren, terwijl vele van de huidige ontwikkelingstendenties voor veen en zand gelijkelijk vreemd zijn.

Het kenmerkende van de in hoofdstuk III beschreven veranderingen is de onvermijdelijkheid der gebeurtenissen. De verbreking der territoriale bindingen, de voortgaande sociale differentiatie, de verschuivingen in sociale hiërarchie en mobiliteit, zijn evenals de economische processen van industrialisatie en landbouwrationalisatie, ontwikkelingstendenties, die door de bevolking van de betreffende gebieden méér worden ondergaan dan gestimuleerd. Zij heeft zich aan te passen, hetzij in positieve zin door de geboden kansen te benutten, hetzij meer negatief door de veranderingen 'af te wachten'. Waar de leden van de samenleving echter speelruimte hebben, kunnen zij weerstand bieden, zich afsluiten of zelfs tegenactie voeren.

Het meest zinvol is daarom wellicht deze onderscheiding in aanpassingswijze:

1. *heroriëntatie*, d.i. positieve aanpassing, welke overgaat in bevordering van de plaatsgrijpende veranderingen;
2. *desoriëntatie*, waar de bevolking haar zekerheden kwijt raakt en zich geen 'houding' weet te geven;
3. *afweer*, indien men de veranderingen negeert, weerstaat of met anti-bewegingen beantwoordt.

De beide laatstgenoemde aanpassingsvormen zijn voor het onderwerp van dit rapport het belangrijkste. In deze immers ligt grotendeels de verklaring van de moeizame economische en culturele vooruitgang in de Ontwikkelingsgebieden. Aan de desoriëntatie en afweer zal derhalve naar verhouding de meeste aandacht worden besteed.

A. HERORIËNTATIE

In het algemeen kan men stellen, dat de industrialisatie in de Ontwikkelingsgebieden zou zijn mislukt, indien niet tenminste een zekere heroriëntatie van de bevolking had plaats gevonden. Deze is echter niet onder alle categorieën en in alle opzichten even groot geweest. Het meest slaan de veranderingen aan bij *de jeugd*. De belangstelling voor techniek en industrie is vooral onder de jeugdigen opmerkelijk. Het is één van de oorzaken der eerder geconstateerde generatiespanningen, welke worden versterkt door de snellere culturele aanpassing door de jongeren.

Het verschil in positieve aanpassing tussen oudere en jongere generatie is niet alleen het gevolg van een verschil in psychische dispositie. Het wordt zeker evenzeer teweeggebracht door de betere kansen, die de recente economische ontwikkeling aan de jeugdigen biedt. Zo verloopt, gelijk boven werd geconstateerd, de tewerkstelling van jongeren in de nieuwe industrieën veel gemakkelijker dan die van ouderen. Daarbij komt dan nog, dat juist de jeugd kan profiteren van nieuwe mobiliteitskanalen zoals het vakonderwijs met name vormt. Een andere bevolkingscategorie die zich relatief vlot blijkt aan te passen, is die der *arbeiders*. Anders dan de gezeten boeren bezitten zij minder alternatieve mogelijkheden en minder traditionele bindingen. In alle Ontwikkelingsgebieden zijn zij het, die de overgang naar de industrie, maar ook die naar nieuwe levensvormen en -normen het gemakkelijkst aanvaarden. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk zal nog nader worden ingegaan op de samenhang tussen sociale en economische positie enerzijds en de aanpassingsbereidheid anderzijds.

Een enkel voorbeeld. In Lagere Technische Scholen en Regionale werkplaatsen vertonen degenen, die uit het boerenmilieu afkomstig zijn, in het algemeen geringer voorkeur voor de specifiek industriële scholing dan die uit arbeiderskring. Zo vinden de cursussen houtbewerking en metselen onder de eerstgenoemden vaak nog veel aftrek. Al is dit begrijpelijk, doordat deze scholing eventueel ook in het eigen boerenbedrijf toepassing kan vinden, het bewijst tevens, dat het de agrarische jongeren soms moeilijk valt de stap naar de industrie radicaal te zetten. Ook de voorkeur voor het werken in de buitenlucht speelt een rol, waarmee overigens een ander bezwaar tegen industriële arbeid wordt gedemonstreerd.

Tenslotte moet gewezen worden op de samenhang tussen aanpassingsbereidheid en emancipatie. De relatief sterke vermeerdering van mogelijkheden, die bv. bij de arbeiders maar ook bij *de vrouw* in het agrarisch milieu valt te constateren, heeft de weg gebaad voor een positieve oriëntatie op een nieuwe levensstijl. Dit kan vooral worden geconstateerd bij de Drentse boeren¹, maar volgens de rapporteurs is er ook bij de Brabantse boerenvrouwen de inzet van een emancipatiebeweging waarneembaar.

¹ Vgl. het werk van D. M. E. A. J. Stork van der Kuyl, *De Drentse boerin. Haar plaats in de samenleving*, 1952.

Iets soortgelijks valt op te merken bij de kleine boer, die bv. in Oostelijk Brabant de meer welgestelde boeren in technische kennis is voorbijgestreefd.

Het is duidelijk, dat in beide gevallen het moderne organisatiewezen een baanbrekende factor heeft betekend. De boeren- en boerinnenbonden zijn de media geweest voor het doordringen van de economische, sociale en culturele vernieuwing in de plattelandssamenleving. Helaas ontbreekt het materiaal om te kunnen vaststellen, in welke levenssfeer de positieve oriëntatie van de bevolking het meest uitgesproken is. Het heeft er veel van, dat de geboden voorzieningen op agrarisch-economisch gebied (boerenleenbanken, coöperaties, landbouwscholen) het meeste succes hebben geboekt. Ook de moderne medische voorzieningen (arts, kraamverzorgster, wijkzuster, consultatiebureau) zijn vrij algemeen aanvaard.

B. DESORIËNTATIE

De snel plaatsgrijpende veranderingen werken voor bepaalde delen van de bevolking desoriënterend. Het vaste patroon van opvattingen en normen, dat aan het gedrag vorm en aan het gevoelsleven zekerheid biedt, blijkt steeds minder aan te 'passen' bij de reële situatie die men aantreft. Men had een uitgesproken minachting voor loonarbeid, maar moest constateren, dat de moderne fabrieksarbeid een goede verdienste oplevert en op de eigen kinderen aantrekkingskracht uitoefent. Men had een gevestigd respect voor de 'grote boeren', maar moest bemerken, dat zij in kennis van zaken onderdeden voor de landbouwconsulent en in macht voor de plaatselijke coöperatie. Enz.

In de veengebieden is deze onzekerheid reeds van veel ouder datum. Juist daardoor had men zich weer terecht gevonden in een nieuw sociaal evenwicht, zoals de klassenverhouding tussen boeren en landarbeiders, of het half-agrarische bestaan der ex-veenarbeiders.

Niet alleen de zandsamenleving, maar ook deze voorlopig gestabiliseerde veengebieden komen echter in beweging.

Gezien vanuit het individu is de desoriëntatie vooral uitgedrukt in een persoonlijke onzekerheid. Dit geldt zowel voor de opvattingen en gevoelens, de aspiraties en normen, als voor de uiterlijke cultuur.

1. Onzekerheid in opvattingen en aspiraties

In verschillende Ontwikkelingsgebieden wordt het verschijnsel aangetroffen, dat de bevolking ten aanzien van belangrijke beslissingen onzekerheid aan de dag legt. Het betreft vrijwel steeds beslissingen met betrekking tot nieuwe verschijnselen, die men niet heeft leren plaatsen.

Centraal staat hierbij de industrie. Uit enkele gebieden wordt gemeld, dat de fabrieksarbeider (nog) geen duidelijke plaats op de maatschappelijke ladder bezet, als gevolg van het recente ontstaan van deze figuur.

De onzekerheid werkt door in de keuze betreffende schooltype en beroep. Verschillende keren wordt melding gemaakt van de doorslaggevende invloed der kinderen op het stuk van deze keuze. De vader, die het fabriekswerk niet kent, en zich bovendien niet door het technisch aspect voelt aangetrokken, kan zijn zoon moeilijk raden en laat de beslissing aan hem over. Hetzelfde komt voor bij de keuze van lager-technisch onderwijs.

Begrijpelijkwijze is het niet zelden zo, dat de keuze van de kinderen in strijd is met die der ouders. Zelfs kwesties als het deelnemen aan landbouwcursussen of Volkshogeschoolwerk komen in het geding. De achtergrond wordt dan gevormd door een veel ingrijpender onzekerheid in de gezinsverhoudingen, samenhangend met het loslaten der traditionele opvoedingsnormen. Waar zij, ondanks bv. de niet-agrarische werkkring van de kinderen, met starheid worden gehandhaafd, doet het gevaar van generatie-spanningen zich voor.

Een ander gevolg van de desoriëntatie t.o.v. nieuwe elementen is het ontstaan van stereotypen. Het is opvallend, hoe vaak na een korte industrialisatie-geschiedenis over de fabrieksarbeid anecdoten de ronde gaan doen, die vrijwel iedere reële grond missen. De bevolking tracht a.h.w. de bestaande lacunes in zakelijke kennis op korte termijn op te vullen met deels anecdotische, deels verzonden gegevens, waardoor het vreemde en nieuwe te 'plaatsen' wordt. Bestaande weerstanden veroorzaken het negatieve karakter van dergelijke stereotypen.

Zo gaan er verhalen over extreem lage lonen, over nerveusmakend werk, overdreven straffe discipline, onaangename bejegening door de bazen, etc.

Een zelfde stereotypenvorming treft men aan met betrekking tot de stad, vooral de grote stad. Onderzoek in het Ontwikkelingsgebied Oostelijk Groningen² bracht aan het licht, dat de migratie-bereidheid in sterke mate samenhangt met de wijde van de horizon der bevolking, en dat deze weer in verband staat met het beeld, dat men van 'de stad' heeft. Dit beeld is schematisch en stereotype, maar als zodanig weinig emotioneel geladen.³

Opmerkelijk is de negatieve verkleuring van het stereotype bij het naderen van de migratienoodzaak. Niet ongelijk aan het geval van de industrievestiging, wordt het latent aanwezige beeld 'opgevuld' met negatief-anecdotische gegevens, waardoor het stereotype een afweerfunctie krijgt.

2. Onzekerheid in normen

De aantasting van bestaande sociale normen is in het voorgaande reeds herhaaldelijk ter sprake gekomen. Aan de wortel van wat genoemd werd 'gezagscrisis' en 'generatiespanning' ligt in feite een opzeggen van de aanvaarding der door de ouderen overgeleverde en gehandhaafde normen.

Dit verschijnsel is in de Ontwikkelingsgebieden van veel algemener betekenis. In zekere zin is de snelle verandering van de sociale structuur als zodanig reeds norm-ondergravend. De bestaande orde immers heeft voor het individu ook steeds een normatieve functie, en haar wijziging betekent derhalve tevens een aantasting van het normenpatroon.

Men heeft, onder verwijzing naar bv. jeugdbaldadigheid en incidenteel geconstateerde zedenmisdriften, soms wel overdreven gesproken van 'normloosheid' en 'normverlies'. Een dergelijk norm-vacuüm is echter een grote uitzondering. Veel meer voor de hand ligt hetzij een krampachtige handhaving van de oude normen, hetzij een accepteren van nieuwe normen als gedragsregels. In vele gevallen noemt men *normverlies* wat in feite *verandering* van norm zou moeten heten.

Dit blijkt zeer duidelijk uit de vaak scherp afkeurende beoordeling van het gedrag der fabrieksjeugd door ouders en andere gezagsdragers. Men oordeelt over uiterlijke verzorging, kleding, ontspanning en geldbesteding echter vanuit normen, die alleen (nog) op de agrarische sfeer toepasselijk zijn. Hoewel vaak sociaal-relatief, worden zij als absolute gedragsregels gehanteerd.

Een en ander sluit niet uit, dat de onzekerheid in norm-oriëntatie zo groot kan zijn, dat het gedrag inderdaad op bepaalde punten normloos wordt. Men denke in dit verband aan het verdwijnen van arbeidsnormen in het industriële bedrijf. Daar de oude regels van boerderij of ambacht hier niet tellen, en de nieuwe, rationeel-contractueel omschreven verplichtingen nog geen vat hebben op het normbesef, ontstaan verschijnselen als veelvuldig te laat komen, ongeoorloofd verzuim (voor oogstwerkzaamheden) e.d., ongedisciplineerd gedrag en snelle

² Een onderzoek door het ISONEVO, nader uitgewerkt in: H. M. In 't Veld Langeveld, *De weg naar het Westen*, 1957, o.a. p. 130 vv.

³ In 't Veld Langeveld, *aldaar*, p. 132.

wisseling van werkgever. Niet zelden spelen in dit 'ongeregeld' gedrag echter ook oude normen door, die de betreffende persoon méér aanspreken dan die van zijn nieuwe werkkring. Een ander verschijnsel van normverlies doet zich voor op het terrein van de seksuele moraal, waar de ongewilde consequenties van praec-maritaal verkeer soms niet meer worden aanvaard. Was hier vroeger een onwrikbare norm aanwezig, gesteund door de sociale controle van buurt en dorp, thans verzwakt deze norm tegelijk met de controleerbaarheid, en men gedraagt zich naar persoonlijk belang en inzicht.

De normatieve onzekerheid kan tenslotte leiden tot extremistische standpunten. Er is tengevolge van de ingrijpende veranderingen in de samenleving a.h.w. een bestaansonzekerheid geschapen, die b.v. in politiek opzicht tot extreme houdingen kan leiden. De arbeidstoestanden in het veen hebben mede het anarchisme en communisme teweeggebracht, de crisis van het boerenbedrijf stimuleerde, met name in Drenthe, de belangstelling voor de N.S.B. Men kan vaststellen, dat dergelijke verschijnselen momenteel ontbreken, of in ieder geval niet-ideologisch tot uiting komen. Of de geboden sociale zekerheid (in de zin van sociale overheidsvoorzieningen) dan wel de relatief geleidelijke sociale ontwikkeling hiervan de verklaring vormen, moet bij gebrek aan gegevens in het midden worden gelaten.

Tenslotte zou men zeer in het algemeen kunnen zeggen, dat verandering van sociale normen zich in veel gevallen manifesteert als de overgang van meer collectieve naar meer individuele normen. In samenhang met de eerder beschreven voortgaande differentiatie van de samenleving in deze gebieden verliezen de traditioneel doorgegeven normen van de groep aan kracht, terwijl de nieuwe situatie tegelijk een beroep doet op persoonlijke verantwoordelijkheid, inzicht en beslissingskracht.

Het is op dit punt, dat belangrijke bevolkingsgroepen in de Ontwikkelingsgebieden zeker nog tekortschieten. Men blijft vasthouden aan een extreem sterke bevoogding van de enkeling door ouders en grootouders, buurt en dorp, bedrijf en kerk, met als gevolg een zekere onvolgroeidheid van de volwassene, welke met name bij migratie naar elders tot uiting komt.

3. Onzekerheid in stijl

Nergens komt de onzekerheid in gedrag bij de bevolking zo sterk tot uiting als in de hantering der nieuwe stijlmiddelen. Tot in de kleinste trekjes zoals de gelaatsverzorging der plattelandsfabrieksmeisjes, treedt soms op wat Heslinga noemt 'disharmonische cultuur-assimilatie'.⁴

Overigens is dit verschijnsel veel algemener, zo zelfs, dat het tot op zekere hoogte kenmerkend kan worden genoemd voor emanciperende groepen als zodanig. Daarom is juist bij die bevolkingsgroepen in de Ontwikkelingsgebieden, die zich in een nieuwe situatie met meer vrijheden zien geplaatst, deze culturele onevenwichtigheid op te merken. Daaronder zijn te rangschikken de eenzijdige benadrukking van uiterlijke assimilatie bij geringe heroriëntatie in eigenlijk cultureel opzicht, de aanschaf van 'grote stukken' als bromfiets, televisietoestel en ijskast naast verwaarlozing van de eerst benodigde woonelementen, e.d.

Dergelijke verschijnselen zijn uiteraard verre van algemeen. Waar ze worden gesignaleerd, kunnen ze echter dienen als mogelijke indicatie van een onvolledige of onevenwichtige aanpassing der bevolking aan de nieuw geschapen situatie.

Gezien over langere, soms ook wel over betrekkelijk korte perioden, zijn deze desoriëntatieverschijnselen van voorbijgaande aard. Zij laten zich bovendien cureren, in ieder geval gemakkelijker dan die welke voortvloeien uit een afweer tegen verandering.

⁴ Heslinga, *Friese fabrieksarbeiders*, p. 101. Vgl. Groenman over het verwante verschijnsel der 'ordinariteit', in *Sociologisch Jaarboek*, IX, 1955, p. 30—33; o.a. p. 31: 'Er vindt dus wel conformatie plaats, doch niet volledig.'

C. Afweer

Het slagen van het huidige beleid in de Ontwikkelingsgebieden is voor een zeer groot deel afhankelijk van de bereidheid van de bevolking aan dit beleid alle mogelijke medewerking te geven. De overvloedige arbeidskrachten zouden zo spoedig mogelijk uit de agrarische sector moeten afvloeien, hetzij naar andere beroepen, hetzij door migratie. Men zou zich volledig moeten openstellen voor nieuwe activiteiten en organisatievormen en hierin een werkzaam aandeel nemen. Men dient gevestigde belangen en traditionele inzichten opzij te zetten en de nieuwe verhoudingen en opvattingen, die zich aandienen, volledig te aanvaarden.

Dit te verwachten is reeds hierom illusoir, omdat juist het ontbreken van een dergelijke openheid en bereidheid bij de bevolking ertoe geleid heeft van 'Ontwikkelingsgebieden' te gaan spreken. De stagnatie in deze gebieden is, behalve in technische en economische factoren, juist te zoeken in de afweer van de bevolking tegenover sociale, economische en culturele verandering.

Het is derhalve van belang, een aantal van de voornaamste weerstanden kort te behandelen, teneinde de vinger te kunnen leggen op de sociale en psychische remmen, die de ontwikkeling blokkeren.

Schematisch aangeduid kan men twee soorten weerstanden signaleren, nl. die welke gericht zijn tegen de verandering in de persoonlijke positie en die, welke verandering van het sociaal milieu tegengaan. Tot de eerste soort behoort bv. de migratie-traagheid, tot de laatste de uitsluiting van actieve allochthonen bij bepaalde activiteiten of organen.

De verandering in de eigen positie kan betreffen de 'ruimtelijke' en de sociale positie. Ruimtelijke verplaatsing, zoals bij pendelen, binnenlandse migratie en emigratie, roept meestal weerstanden op, indien de sociale horizon zeer beperkt is, en wel bv. tengevolge van een te klein ruimtelijk levenskader.

Weerstanden tegen sociale verandering, met name tegen beroepswisseling en sociale stijging, zijn te verklaren uit een beperkt sociaal referentiekader.

Het eerste probleem, dat onder het slagwoord 'migratie-traagheid' wordt gevangen, is door dr. In 't Veld-Langeveld diepgaand onderzocht voor het Ontwikkelingsgebied Oostelijk Groningen.⁵ Haar voornaamste conclusie luidde, dat de migratie-bereidheid een functie is van de verwijding van de sociale horizon. 'Naarmate men zich in zijn denken, voelen en handelen meer richt naar waarden en maatstaven, die een tendenz hebben tot universele gelding (in de Nederlandse samenleving) — of om met de woorden van Groenman te spreken: naarmate men zijn ruimtelijke actie-radius vergroot — en naarmate men zijn blik op de toekomst verruimt van het volgend seizoen tot de volgende generatie, blijkt men toegankelijker voor de migratie-gedachte.'⁶

Wellicht is deze stelling ook toe te passen op wat men zou kunnen noemen de 'mobiliteits-traagheid' met name de geringe geneigdheid te wisselen van beroep. Naarmate dit beroep immers sterker is gebonden aan waarden en maatstaven met een tendenz tot ruimere gelding en naarmate de directe voordelen van de verrichte arbeid (bv. bij seizoenwerk) hun aantrekkelijkheid verliezen, zal de bereidheid zich in een andere werkkring en een ander specialisme in te werken, groter worden.

Dit voert tot een nadere beschouwing van de weerstanden tegen arbeidsmobiliteit, welke

⁵ H. M. In 't Veld Langeveld, *De weg naar het Westen*, 1957; vgl. over dit gebied het *Rapport Ontwikkelingsgebied Oostelijk Groningen* p. 172—182.

⁶ In 't Veld-Langeveld, *aldaar*, p. 130. Dit resultaat stemt overeen met de conclusie van een onderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut, waaruit bleek, dat op de zandgronden in de regel de meest actieve en intelligente boerenzoons wegtrekken, terwijl de 'middenmoot' en de minst actieven en intelligenten wegblijven. Vgl. Maris c.s. *Het kleine-boerenvraagstuk*, 1951, p. 171 v.

beter kunnen worden besproken in het kader van een algemene analyse van de bestaande weerstanden in de arbeidssector. Daarna zal de afweer tegen veranderingen in andere sectoren worden gezien.

1. Weerstanden in de arbeidssector

Deze weerstanden doen zich in de eerste plaats voor met betrekking tot de noodzakelijke rationalisatie van het boerenbedrijf. Het moeizaam accepteren van technische verbeteringen, zoals dat in verschillende zandgebieden wordt geconstateerd en de traditionele neiging bij kleine boeren om de grote boeren van de streek naar bedrijfsstijl ten onrechte te blijven kopiëren⁷, zijn in dit verband enkele symptomen van een veel algemener tendentie om de zaken bij het oude te laten.

In de zandstreken is de imitatie van de bedrijfsstijl bijzonder sterk. Eigenlijk is er maar één punt, waarin de kleine bedrijven afwijken van de grotere, nl. de veebezetting. Het is wel aangetoond⁸, dat de afkeer der kleine zandboer bv. door intensivering van de varkens- en kippenvee een economisch beter verantwoorde bedrijfsstijl te ontwikkelen, moet worden teruggevoerd op zijn tegenzin door eigen wijze van bedrijfsvoering als bezitter van een 'klein bedrijf' geïdentificeerd te worden.

Van het Drentse zand wordt gemeld dat de boer een nieuwigheid, die slechts één keer wordt toegepast (bv. elektrische weide-afrastering) wel overneemt, maar dat verandering in periodiek voorkomen-de werkzaamheden (bv. inkuilen van groenvoer) veel moeilijker ingang vindt.

Alleen bij herhaalde directe aanwijzing door de landbouw-voorlichtingsassistent houdt men zich aan de nieuwe methode.

Veel belangrijker nog is het vraagstuk van de weerstand tegen afvloeiing uit de agrarische sector. Het algemene beeld is bepaald niet gunstig. Het Landbouw-Economisch Instituut berekende, dat de afvloeiing van agrarische jongeren op de zandgronden gemiddeld 60—70 % zou moeten bedragen, terwijl de feitelijke afvloeiing aanzienlijk minder is.⁹ Later aanvullend onderzoek bracht slechts een geringe verbetering aan het licht en ook de meest recente gegevens (van 1957, nog niet gepubliceerd) tonen aan, dat het aantal boerenzoons op de zandgronden in verhouding tot de mogelijkheden om bedrijfshoofd te worden nog veel te groot is.

Van de vaststelling van het feit dient thans te worden gekomen tot een verklaring. Het vraagstuk kan allereerst worden gesteld vanuit de aantrekkelijkheid van het boerenbedrijf en het boerenwerk, gezien als remmen op de afvloeiingsbeweging. Gesplitst naar de diverse categorieën van boeren en landarbeiders krijgt deze factor meer reliëf.

Daarnaast kan worden uitgegaan van de aantrekkelijkheid van de industrie-arbeid — de voornaamste zuigkracht voor de overtollige werkkrachten — om op deze wijze de weerstanden tegen afvloeiing te meten aan de diverse kenmerken van de fabriek. De afvloeiing als één beweging opgevat, is het onderscheid meer van analytische dan van reële betekenis. In het algemeen kan worden gesteld, dat de weerstand van *boerenzoons* om af te vloeien naar de industrie of in ieder geval naar een functie in loondienst groter is naarmate het bedrijf van hun vader eveneens groter is.¹⁰

Zo is de weerstand bij zoons van *landarbeiders-tuinders* en *kleine boerentuinders* — met name in Z.W. Brabant — het geringst.

⁷ Het vraagstuk van de invloed van de bedrijfsstijl op de productiviteit van het boerenbedrijf is door Hofstee in de agrarische sociologie geïntroduceerd. Zie o.m. zijn *Sociaal-economische problemen der Groninger Veenkoloniën*. 1943, (p. 17 vv) en *Over de oorzaken van de verscheidenheid in de Nederlandse landbouwgebieden*. 1946.

⁸ Maris c.s. *Kleine-Boerenvraagstuk* 1951, p. 67 v.

⁹ Maris c.s. *aldaar*, p. 136, 137. Maris en Willering. *Kleine-Boerenvraagstuk* 1949-1953, z.j., diverse plaatsen.

¹⁰ Een beschouwing over de weerstanden tegen afvloeiing op de zandgronden in het algemeen is te vinden bij Maris c.d. *Kleine-boerenvraagstuk*, p. 166 vv.

Iets meer weerstand tonen de (zoons van de) *kleinste boeren* op het zand en in de Veenkoloniën, die bovendien nogal eens uit de categorie der landarbeiders zijn voortgekomen.

Het betreft hier meestal bedrijven van 4—8 ha, die aan één arbeidskracht voldoende hebben, zodat reeds bij één zoon moet worden gekozen tussen werken bij een andere boer en fabrieksarbeid. Waar de landarbeider in nagenoeg alle gebieden lager op de maatschappelijke ladder staat dan de fabrieksarbeider, is deze keuze niet moeilijk.

Helaas echter blijven vele zoons tussen lagere schooltijd en dienstplicht op het ouderlijk bedrijf hangen, gevolg van een zeker gebrek aan inzicht in wat het bedrijf aan arbeidskracht nodig heeft, van een afkeer van betaalde arbeiders of van een ongefundeerde hoop op verwerving van een eigen 'klein spulletje'.

Nog meer weerstand vindt de gedachte aan werkzoeken in de industrie bij de zoons der *iets grotere boeren* (8—20 ha); tengevolge van hun hogere plaats op de sociale ladder ondervinden deze de fabrieksarbeid als een degradatie.

Overigens zijn er juist bij deze categorie nogal verschillen in weerstand tussen de diverse Ontwikkelingsgebieden. Waar (agrarische) industrie aanwezig is of waar streekindustrieën van oudsher werkrachten uit het agrarisch milieu hebben gerecruteerd, ligt de afvloeiing naar de fabriek zeker gemakkelijker dan in tot voor kort relatief zuivere plattelandsgebieden.

De *grote boeren* zijn niet meer te beschouwen als recruteringsveld voor de nieuwe industrieën. Ook in dit milieu is de afvloeiing te gering, maar waar zij een plaats vindt, richt zij zich op functies in de middenrangen, vaak overwegend in de agrarische of semi-agrarische sector. Uit N.O. Noord-Brabant worden voorkeursberoepen gemeld als assistent van de landbouwvoorlichtingsdienst, kassier boerenleenbank, zaakvoerder, keurmeester N.A.K. e.d., maar ook onderwijzer en ambtenaar in administratieve functies.

Uiteraard ligt de situatie in de kleigebieden geheel anders.

De generatiedruk¹¹ is hier zeer veel geringer of ontbreekt geheel, en de afstoting van boerenzoons naar functies buiten het ouderlijk bedrijf is reeds sedert lang vrij algemeen geaccepteerd.

Zoals ook in de lijn der verwachtingen ligt, zijn de weerstanden tegen fabrieksarbeid onder de diverse categorieën van *arbeiders* steeds minder groot dan die onder boeren. Een grensgeval, dat in houding de zeer kleine boeren dicht nadert, is dat van de *kleine grondgebruiker*, die in loondienst werkt. Hoewel bepaalde bezwaren tegen fabrieksarbeid ook bij deze groep niet ontbreken, is het grootste bezwaar der boeren — het in loondienst moeten werken — in ieder geval van weinig betekenis. Aan deze verhouding is men gewend uit hoofde van ander werk (landarbeider, arbeider bij cultuurtechnische werken of in de 'Aanvullende Werkgelegenheid').

Nog minder weerstanden treft men aan bij de (kleine) groep der *vaste landarbeiders op het zand*, voor wie de vaak nog tamelijk hechte band met het landbouwbedrijf echter nog wel een rem betekent. Dit in tegenstelling tot de *landarbeiders in veen- en kleigebieden*, die zake-lijke arbeidsverhoudingen kennen — soms zelfs een mentaliteitsklasse vormen — en die bovendien ernstig te lijden hebben van de winterwerkloosheid. Het is deze categorie, die tezamen met de *veen- en ex-veenarbeiders* alsmede de *losse arbeiders* de onderste sporten van de maatschappelijke ladder bezetten. Naar gelang hun grondbezit geringer is, zal hun bereidheid om in de industrie werk te zoeken, groter zijn.

Overigens zijn de weerstanden tegen afvloeiing binnen de diverse categorieën van arbeiders en kleine

¹¹ Onder 'generatiedruk' wordt in navolging van het Landbouw-Economisch Instituut verstaan de verhouding tussen het aantal op het bedrijf wachtende boerenzoons enerzijds en het aantal bedrijfs-
hoofden, dat gerekend kan worden af te vallen, anderzijds.

boeren somtijds zeer gering ofwel negatief. Dit laatste wil zeggen, dat een niet-agrarisch beroep zelfs de voorkeur heeft.

Soms ook vormt de Lager Technische School de schakel. Betreffende het Groningse Westerkwartier wordt meegedeeld, dat wel de rechtstreekse afvloeiing na de lagere school op weerstanden stuit, maar niet het bezoek aan een L.T.S., waarna de afvloeiing gemakkelijker wordt geaccepteerd.

Thans komt aan de orde de invloed van de aard en de gevolgen van de industriële arbeid op de neiging tot afvloeiing.

Uiteraard wordt de fabriek voor iedere categorie van potentiële werknemers anders beoordeeld en veroordeeld. Terwijl de boerenzoon zijn afwijzing baseert op 'standsdeling', welke weer samenhangt met de lage waardering van loonwerk in het agrarische milieu, zal de losse arbeider bezwaar maken tegen de straffe regelmaat en ritmiek van het industriële arbeidsproces.

'Vast werk, vaste armoe' is het oordeel van de seizoenarbeider, die in enkele zomermaanden bijna een jaarinkomen vergaart, terwijl de winter hem de zekerheid van de overbruggingsregeling biedt.

Bovendien is er groot verschil tussen de diverse vormen van industrie. Eerder werd reeds geconstateerd, dat bv. agrarische bedrijven en oude vaak min of meer ambachtelijke streek-industrieën beter bij het arbeidsklimaat ten plattelande aansluiten dan bv. het moderne grootbedrijf. Ook geven bedrijven met veel arbeid in de open lucht, met zware lichamelijke arbeid of met arbeid van afwisselend karakter beter aansluiting dan typische binnenshuis-bedrijven met licht routinewerk.¹²

De 'aanspreekbaarheid' van het bedrijf is tegelijk een zaak van de bedrijfsstijl en het cultuurpatroon. Zo zal, aldus De Tombe, een agrarische industrie met patriarchale verhoudingen de plattelandsbevolking vooral aanspreken in streken met een nog sterk patriarchale traditie in het gehele maatschappelijke leven, zoals bv. in N.O. Brabant het geval is. 'Wordt daar de plattelander, die is opgegroeid, in de persoonlijk gekleurde verhoudingen van gezin, buurt, dorp en bedrijf, geconfronteerd met een industrieel werkverband, waar de verticale verhoudingen een zekere analogie vertonen met die van zijn ervaringswereld, dan wordt de overgang van de landbouw naar de industrie dikwijls aanzienlijk minder groot. In streken, waar de maatschappelijke verhoudingen scherper geaccentueerd zijn, zoals in de Groninger en Drentse Veenkoloniën of in het Oldambt, roept een dergelijk patriarchaal gezag juist weerstanden op bij de arbeiders. Zij wensen niet onder 'voogdij' te staan en zijn vaak geneigd elk patriarchaal optreden van de directie uit te leggen als een inbreuk op hun rechten.'¹³

Niettemin is het doenlijk enige kenmerken van het moderne industriële bedrijf te noemen, die in het bijzonder weerstanden wekken bij de bevolking van de Ontwikkelingsgebieden.

- a. Het werken binnen vier muren. Dit is een factor die voor zeer veel agrariërs — boeren en landarbeiders — een bezwaar vormt. Toch is er hier en daar bv. in het Ontwikkelingsgebied Oostelijk West-Friesland (N-H) het omgekeerde oordeel te vernemen: de fabrieksarbeider zit warm en droog, in tegenstelling tot de landarbeider, die onder alle weersomstandigheden het veld in moet.
- b. Het werk is eentonig. Ook dit valt de meeste agrariërs en zeker de losse arbeiders en gelegenhedswerkers zwaar. Met name deze laatsten kunnen zich moeilijk schikken in de strakke monotone regelmaat van veel industriële arbeid. Men brengt deze factor wel eens onder het hoofd 'geen vrijheid'.
- c. Lage beloning, welk oordeel meestal moet worden geïnterpreteerd in deze zin, dat de kans ontbreekt in korte tijd veel geld te verdienen, zoals dit bij seizoenwerk in de agrarische productie en ook bij veenarbeid wel mogelijk is. Het hangt van de instelling van de persoon af, of de grotere zekerheid die de industrie hem biedt, kan opwegen tegen dit bezwaar. Nog afgezien van de niet geringe mogelijkheid, dat hier een rationalisatie van andersoortige bezwaren in het spel is, iets dat ook voor verschillende andere oordelen kan gelden.

¹² Over een en ander veel uitvoeriger: H. de Tombe, Enige sociologische aspecten bij de industrialisatie van de Ontwikkelingsgebieden, in: *Sociologisch Bulletin*, X, 4; 1956, o.a. pags. 116—121.

¹³ De Tombe, *aldaar*, p. 119.

- d. De ploegenarbeid wordt eveneens wel als een bezwaar genoemd, maar is uiteraard slechts op een deel der industriële bedrijven toepasselijk.
- e. Sociale degradatie, reeds eerder als factor genoemd, is sterk afhankelijk van de positie, die de betreffende persoon tevooren op de maatschappelijke ladder innam. De in een vorig hoofdstuk signaleerde verschuivingen in de sociale stratificatie maken het echter wel waarschijnlijk, dat in ieder geval losse en vaste landarbeiders en kleine boeren dit bezwaar nauwelijks meer zullen aanvoeren, daar hun sociale status eerder lager dan hoger is dan die van de fabrieksarbeider.

Andere bezwaren worden minder genoemd. Hiertoe behoren de discipline en het arbeidstempo, de jeugdlonen in de industrie, alsmede de speciale bezwaren tegen fabrieksarbeid door vrouwen en meisjes.

2. Weerstanden in andere sociale sectoren

Met opzet is bij het onderzoek in de Ontwikkelingsgebieden aan de afweertendities in de economische sfeer zeer uitvoerig aandacht gegeven. Hier immers ligt het centrale knelpunt van de economische ontwikkeling, om de opheffing waarvan het bij het economische beleid uiteindelijk is begonnen.

Voor het sociaal beleid — en indirect tevens voor de verbetering van de werkgelegenheids-situatie — zijn echter ook de bestaande weerstanden tegen verandering in de andere levens-sferen van belang. Achtereenvolgens worden thans kort besproken gezin en familie, organi-satiewezens, kerkelijk leven en maatschappelijk werk.

De weerstanden in de *gezins- en familiesfeer* bestaan grotendeels uit een verzet van de ouders tegen de aspiraties en opvattingen van de kinderen. De kinderen immers zijn, zoals eerder werd opgemerkt voor de veranderingen op allerlei gebied het meest toegankelijk en in feite ook vaak het kanaal, waarlangs deze veranderingen in de samenleving binnendringen.

Dit leidt begrijpelijkerwijze tot spanningen binnen het gezinsbedrijf, dat het boerenbedrijf toch veelal is. Moderne agrarische technieken zo goed als moderne huishoud- en opvoedings-methoden stuiten op weerstanden bij de oudere generatie. Door starre handhaving van het ouderlijk en grootouderlijk gezag wordt gepoogd de aantasting der oude normen en opvattingen af te dammen.

Hierdoor ontstaan of worden bewust tal van problemen, zoals dat van de dominerende grootmoeder in gezin en bedrijf (bv. op de Drenthse zandgrond), het probleem van het dubbele gezag (van ouders en grootouders) in de opvoeding der kinderen, de onzelfstandigheid van de reeds oudere gehuwde zoon, en de steeds meer als een last gevoelde aanwezigheid der grootouders. Naast generatiespanningen, die in de Noordelijke zandgebieden méér, in de Zuidelijke veel minder voorkomen, is een vertraagde cultuuroverdracht het resultaat van deze situatie.

De weerstanden tegen de bronnen der vernieuwingstendities zijn hiermee tevens gegeven. Zo is er in sommige gebieden nog een duidelijk verzet tegen voortgezet onderwijs voor meisjes, al dan niet huishoudonderwijs, — o.a. in Noord-Limburg en Schoonebeek (Z.O. Drenthe), — terwijl ook de onvoldoende afvloeiing der boerenzoons vanuit weerstanden binnen het gezin is te verklaren. 'Wanneer het gaat om de vraag: waarom blijven de jongens op de ouderlijke bedrijven, dan is het antwoord voor een deel gegeven in de sterke binding van het gezinsbedrijf.'¹⁴

Speciale moeilijkheden ontstaan, wanneer de kinderen desondanks buiten het agrarisch milieu werk vinden. Niet alleen dreigt het gezin een zekere interne gespletenheid te krijgen, maar eveneens gaan de in het gezin gehandhaafde oude normen een ongunstige werking uitoefenen op de werkinspanning van deze gezinsleden.

¹⁴ Maris, c.s. *Kleine-boerenvraagstuk*, 1951, p. 166.

Een interessant voorbeeld vormt het falen van de stukloon- en premieprikkel bij ongehuwde werknemers uit het agrarisch milieu, zoals o.a. in het Ontwikkelingsgebied Noord-Limburg werd geconstateerd. Daar deze jeugdigen voor het overgrote deel volgens agrarische traditie alle verdiende geld thuis moeten afgeven, is hun interesse voor een grotere verdienste gering. Een van de gevolgen is het sterk fluctueren van de loonhoogte per werknemer, een ander gevolg is het betrekkelijk lage arbeidstempo.

Een soortgelijk verschijnsel is het falen van de promotieprikkel in sommige plattelands-industrieën. De vrees 'op te vallen' verhindert, dat men promotie, bv. tot baas of portier, zal ambiëren. De sociale controle van een samenleving, waar iedereen elkaar kent, vormt tezamen met het relatief vlakke karakter van deze samenleving, een stijgingsblokkerende kracht. Ook de mening van de vrouw, die bevreesd is de dagelijkse contacten in de woon-omgeving te verliezen, kan belemmerend werken.¹⁵

Op de weerstanden tegen *moderne organisatievormen* werd elders in dit rapport reeds in het kort ingegaan. Hoewel b.v. de vakbonden in sommige streken brandpunten waren van sociale en culturele activiteit (ontwikkelingswerk, drankbestrijding), bleek er niettemin bij landarbeiders en fabrieksarbeiders verzet om zich bij deze bonden aan te sluiten. Soms zijn er emotionele factoren in het spel, geworteld in een zeker individualisme, zelfs met anarchistische trekken, soms ook berust deze houding op een traditionele binding aan de oude groep van herkomst of aan de dorpsgemeenschap als geheel.

Kerkelijk leven, armenzorg en verenigingsleven tenslotte gaan vaak gebukt onder een starre beklijving van de oude standsverhoudingen, waar meer democratische vertegenwoordiging en snellere doorstroming geboden is. Vrij talrijk zijn met name in de Zuidelijke gebieden de berichten over kerkbesturen, armbesturen, schoolbesturen en boerenbonden, waarin de kleine groep der grote boeren als vanouds de lakens uitdeelt.

Hier stuit men op een zeer algemene weerstand tegen abdicatie van machtsposities, die in de gehele samenleving is te constateren, maar in de besloten gemeenschap van het dorp met al zijn persoonlijke verhoudingen een extra moeizaam karakter krijgt. De cumulatieve functies, door de beperkte omvang van het beschikbare kader toch reeds zeer sterk.¹⁶, werkt dit verschijnsel nog in de hand.

Over de afweer t.o.v. allochthonen stonden helaas zeer weinig gegevens ter beschikking. De algemene indruk is, dat hun integratie in de samenleving langs de weg der formele organisaties wel soepel verloopt. Zelfs werd geconstateerd, dat in veel verenigingen juist allochthonen de bestuursfuncties innemen.

De integratie in het net der informele relaties schijnt minder gemakkelijk plaats te vinden. In een enkel geval werd duidelijk een tendentie tot minderheidsvorming geconstateerd.

3. Enkele achtergronden van de geconstateerde afweer

Door het gehele bovenstaande betoog verspreid is telkens weer gewezen op de factoren, die van invloed geacht kunnen worden op de geconstateerde weerstanden tegen verandering. Ter afsluiting van dit hoofdstuk is het wellicht nuttig zeer in het kort een meer systematische samenvatting van deze achtergronden te geven. Dat de classificatie een betrekkelijk willekeurige is gebleven, zij daarbij vooropgesteld.

a. Onvoldoende motivering

Gedoeld wordt hier niet alleen op het gevolg van een laag niveau van intelligentie en wilskracht, al dan niet overwegend cultureel bepaald, maar ook op het onvermogen, verder te zien dan het onmiddellijk-grijpbare of louter economisch belang.

¹⁵ Zie voor Oostelijk Friesland: Heslinga, *Friese fabrieksarbeiders*, p. 60—62. In West-Groningen Noordelijk Limburg werd hetzelfde verschijnsel opgemerkt.

¹⁶ Zie hierover ook Hoofdstuk I van het Derde Deel.

Het is deze houding, die bv. tot uiting komt in het beperkte aspiratieniveau van de gelegenheidswerker en losse arbeider, die graag op zo kort mogelijke termijn zoveel mogelijk verdient, en wiens vooruitzien in de tijd culmineert in het 'de winter doorkomen'.¹⁷ Migratietraagheid en mobiliteitstraagheid zijn van een dergelijke instelling de consequenties.

b. Traditionalisme

Tot deze wortel zijn terug te voeren verschijnselen als klakkeloze imitaties van de bedrijfsstijl der grote boeren door de kleine, de handhaving der oude normen ondanks verandering der reële situatie, het patriarchalisme in opvoeding en bedrijf, het vasthouden aan standsverhoudingen die de werkelijke belangenverdeling onrecht doen.

In zekere zin behoort ook het linkse extremisme in sommige delen van Oostelijk Friesland en Oost-Groningen hieronder. Eens, in het verleden, ideologische afspiegeling en emotionele expressie van sociale tegenstellingen, ontwikkelt de politieke instelling zich tot een traditioneel bindmiddel zonder sterke basis in de objectieve sociale en economische relaties.

c. Waardegebondenheid

In het verlengde van het traditionalisme ligt de binding aan bepaalde waarden, die men ondanks plaatsgrijpende wijzigingen in de sociale en economische structuur niet wenst prijs te geven.

Men denke hier niet te snel aan levensbeschouwelijke waarden, al spelen deze bv. in orthodox-christelijke milieu's zeker een rol. Ertoe behoort echter evenzeer de gehechtheid aan individuele vrijheid bij de gelegenheidswerker en de losse arbeider, de boerentrots om zelfstandig te zijn en te blijven, en de hang van de dorpsbewoner aan zijn eigen vertrouwde omgeving.

d. Eigenbelang

Gevestigde belangen, al dan niet bewust onderkend, werken eveneens door in de afweer van het nieuwe. Traditionalisme van besturen en ouderen is mede vaak verdediging van de eigen positie, zoals anderzijds, mag men zeggen, de drang naar verandering bij de buitenstaanders en de jongeren, een element van eigenbelang in zich bergt.

Een nog niet uitvoerig aangeroerd verschijnsel is in dit verband ook het profiteren van de sociale zekerheid. Men kan veilig stellen, dat Aanvullende Werken, Overbruggingsregeling, Werkloosheidsverzekering en soortgelijke regelingen meer, het eigenbelang prikkelen, zo zelfs, dat de bedoelingen van het beleid — in dit geval: de economische vooruitgang — door een tegenbeweging worden doorkruist.¹⁸

Dit probleem voert tot het onderwerp van het Derde Deel van dit rapport, waar de mogelijkheden en moeilijkheden van het beleid t.a.v. de Ontwikkelingsgebieden aan de orde komen.

¹⁷ Zie vooral In 't Veld-Langeveld, *aldaar*, 130, 131.

¹⁸ In 't Veld-Langeveld, *aldaar*, hoofdstukken X, XI, XII.

CONCLUSIES

De probleemstelling van dit rapport, die in het Eerste Deel nader is uitgewerkt, mondde uit in de vraag naar het verband tussen de economische moeilijkheden en de sociale structuur van de Ontwikkelingsgebieden.

Verklaring vroeg immers het feit, dat een periode van hoogconjunctuur, gepaard gaande met een welbewuste industrialisatiepolitiek, niet toereikend bleek om het bestaande arbeidsoverschot in deze gebieden weg te werken. Dit leidde tot het formuleren van de hypothese, dat de moeizame industrialisatie alsmede het blijven bestaan van een relatief hoge structurele werkloosheid in de Ontwikkelingsgebieden mede in verband moest worden gebracht met factoren van sociologische en sociaal-psychologische aard. Terwijl de eveneens belangrijke economische factoren dus nagenoeg buiten beschouwing bleven, is op de sociale achtergronden in dit rapport speciaal ingegaan.

Daarnaast deed zich de vraag voor, welke gevolgen de industrialisatie van de Ontwikkelingsgebieden voor de bevolking zou hebben, met name in hoeverre deze gevolgen aanleiding dienden te geven tot het treffen van speciale maatregelen op sociaal terrein.

In de voorafgaande hoofdstukken is de huidige sociale problematiek in de Ontwikkelingsgebieden nader onderzocht. Alvorens over te gaan tot de bespreking van het sociaal beleid met betrekking tot deze gebieden, is het nodig de verschillende draden van het betoog samen te knopen teneinde de totale situatie in grote lijnen te kunnen overzien.

1. De vraag naar de voorwaarden van de industrialisatie

Men kan zonder bezwaar stellen, dat de industrialisatie van een gebied allereerst inhoudt, dat in dat gebied industrievestiging metterdaad kan plaats vinden. Het ligt voor de hand, dat het scheppen van aantrekkelijke voorwaarden in het economische en technische vlak hier een belangrijke stimulans betekent. De eerder beschreven industrialisatiepolitiek in de Ontwikkelingsgebieden heeft zich dan ook overwegend op het aanbieden van zodanige faciliteiten gericht.

Zoals gezegd, heeft dit beleid slechts beperkte resultaten bereikt. In meerdere gebieden is de industrievestiging slechts van bescheiden omvang, terwijl in een aantal gebieden de geregistreerde arbeidsreserve niet noemenswaardig is gedaald. Daar komt nog bij, dat ook de verborgen werkloosheid, met name op de boerenbedrijven van de zandgronden, niet onaanzienlijk is.

De oorzaken van deze onbevredigende situatie zijn in drie categorieën te verdelen. In de eerste plaats is de arbeidsinstelling bij diverse groepen van de bevolking voor een krachtige industriële ontwikkeling niet onverdeeld gunstig, vervolgens vertoont de structuur van de arbeidsmarkt ernstige knelpunten, en tenslotte blijkt het gevoerde beleid niet altijd adequaat te zijn. Over deze drie punten thans enige korte opmerkingen, waarbij voor de verdere uitwerking wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

a. De arbeidsinstelling

Industrialisatie veronderstelt bij de bevolking de bereidheid in de industrie werk te aanvaarden. Deze bereidheid is bij verschillende categorieën van potentiële werknemers in de Ontwikkelingsgebieden niet groot.

Ten dele is dit het gevolg van de overwegend agrarische structuur van deze gebieden, waardoor de industrie-arbeid als een vreemd element wordt beschouwd. Tewerkstelling in de industrie betekent een definitieve breuk in de traditionele beroepscontinuïteit, met als gevolg zekere weerstanden bij de oudere en onzekerheid bij de jongere generatie.

Deze beroepsovergang wordt extra bemoeilijkt door het bestaan van de opvatting, dat de positie van loontrekker en zeker die van fabrieksarbeider, lager is dan die van zelfstandige. Als gevolg hiervan zijn er sterke weerstanden bij de zelfstandige landbouwers en hun zoons. Een andere rem is gelegen in de aard van de industriële arbeid als zodanig. Het werken binnen vier muren, de arbeidsregelmaat en bedrijfsdiscipline alsook de weliswaar gegarandeerde maar vergeleken bij seizoenarbeid lage beloning vormen factoren, die behalve de boerenzoons ook de losse arbeiders, voormalige veenarbeiders en landarbeiders afschrikken. Hoewel deze groepen, zijnde het hoofdbestanddeel van de geregistreerde arbeidsreserve, het eerst in aanmerking komen voor tewerkstelling in de industrie, is de bereidheid hiertoe als gevolg van de genoemde factoren niet zelden gering.

Tenslotte is er de zeer bijzondere arbeidsmentaliteit van de bevolking der z.g. perifere dorpen en ook van bepaalde streken o.m. in Oostelijk Friesland, die zich moeilijk laat rijmen met de eisen, die het industriële arbeidsmilieu nu eenmaal stelt.

Alle drie de genoemde bevolkingsgroepen — boeren, arbeiders en bewoners van sommige nederzettingen — hebben derhalve elementen in hun arbeidsinstelling, die de neiging tot aanvaarding van functies in de industrie in negatieve zin beïnvloeden. Hoe snel deze instelling bij voortgaande industrialisatie zal kunnen worden overwonnen, valt moeilijk te schatten.

b. De arbeidsmarkt

Uit het bovenstaande volgt reeds, dat de arbeidsmarkt in de Ontwikkelingsgebieden verschillende knelpunten vertoont. Wat individueel gezien een 'weerstand' heet, vormt in het reguleringsmechanisme van de arbeidsmarkt een verstroevende factor.

Men zou kunnen zeggen, dat deze stroefheid vooral samenhangt met de genoemde traditionele beroepsopvattingen, die op hun beurt zijn terug te voeren op een zekere sociale immobiliteit, vooral in de zandgebieden. De bevolking is a.h.w. niet bereid of bij machte de nieuw geschapen arbeidsplaatsen direct in te nemen.

Met een en ander hangt samen, dat de arbeidsmarkt in de Ontwikkelingsgebieden geen eenheid vormt. Dit is weliswaar overal het geval, maar de schotten tussen de diverse markten zijn in deze gebieden toch wel bijzonder hoog.

Het gevolg hiervan is een overaanbod van agrarische werkkrachten bij een gelijktijdig tekort aan industrie-arbeiders, een overschot aan losse arbeiders bij een vraag naar vaste werkkrachten, enz. In deze lijn ligt ook het overaanbod van ongeschoolden bij een tekort aan geschoolden.

Deze inadequate structuur van de arbeidsmarkt is vooral in de omvangrijke categorie der ouderen een probleem.¹ Zij komen voor omscholing niet meer in aanmerking, terwijl de

¹ Een enkel cijfer: in Oostelijk Groningen bestond de arbeidsreserve in 1956 voor rond 70% uit mannen ouder dan 40 jaar. Op dit verschijnsel heeft het wegtrekken van jongeren uiteraard grote invloed gehad. (*Jaarverslag 1956 van de Noordelijke Economisch-Technologische Organisatie*, p. 13).

arbeid die zij kunnen bieden steeds minder bruikbaar wordt als gevolg van de toenemende verandering in de arbeidsvraag.

Het is duidelijk, dat deze situatie van tijdelijke aard is. Naargelang de bevolking zich gaat instellen op de nieuwe soorten van werkgelegenheid, wordt de relatie tussen vraag en aanbod meer sluitend. Voorlopig echter blijft het zo, dat aanzienlijke categorieën van werkkrachten, hoewel formeel tot 'de' arbeidsreserve behorend, in feite tot de *industriële* arbeidsmarkt geen toegang hebben.

c. Het arbeidsbeleid

Indien men uitgaat van de opvatting, die in dit rapport wordt gehuldigd, en die is samen te vatten in de formule 'industriële klimaatsverbetering vraagt sociale klimaatsverbetering'², dan valt het niet moeilijk in het huidige beleid lacunes te ontdekken alsmede een zekere mate van innerlijke tegenspraak.

In de eerste plaats is tot nog toe te weinig beseft, dat het scheppen van een industrieel klimaat niet beperkt kan blijven tot het verbeteren van de economische en technische mogelijkheden. Het is immers niet altijd de economische factor, die de industrialisatie doet slagen. Minstens even belangrijk is, in ieder geval in de Ontwikkelingsgebieden in het Noorden des lands, een breed sociaal en cultureel beleid, waardoor voorwaarden worden geschapen, die deze gebieden tot in alle opzichten aantrekkelijke vestigingsplaatsen maken. Zo is het niet onwaarschijnlijk, dat bij de toenemende verstedelijking van de Nederlandse cultuur, de concentratie van de industrie-bevolking in grotere, stedelijke kernen verkieslijk wordt boven de industrie-vestiging ten plattelande. Eveneens moet worden gevreesd, dat het sociaal-culturele klimaat in sommige Ontwikkelingsgebieden dermate onaantrekkelijk is, dat het scheppen van technisch-economische faciliteiten alléén niet voldoende stimulerend werkt.³ Een gevolg hiervan is de voortgaande trek naar het Westen, ondanks de toenemende werkgelegenheid ter plaatse, en wel om de eenvoudige reden, dat arbeid alléén niet (meer) toereikend is om in ieder geval bepaalde categorieën van de bevolking te binden.

Een ander zwak punt in het huidige beleid is een zekere discontinuïteit. Juist in het licht van het bovenstaande moet het bedenkelijk worden genoemd bepaalde industrie-stimulerende maatregelen voor zekere tijd op te schorten, omdat dit om redenen van algemeen economisch beleid wenselijk wordt geacht. Hier ontstaat het gevaar, dat de moeizaam verkregen goodwill van de industrialisatiepolitiek zowel bij de ondernemers alsook bij de bevolking een zware slag wordt toegebracht.

Het verleden biedt voldoende voorbeelden om te bewijzen, dat dit gevaar zeer reëel is. In verschillende Ontwikkelingsgebieden hebben oudere industrietakken mede een slechte naam, omdat er in hun geschiedenis herhaaldelijk perioden zijn geweest van massaal ontslag of omdat de arbeidszekerheid te gering was. Ook de vrij talrijke seizoenarbeid heeft dit gevoel van onveiligheid bij de bevolking teweeggebracht.

Het ligt voor de hand, dat stagnatie in de nieuwgevestigde industrieën, zoals in het afgelopen jaar ook in de Ontwikkelingsgebieden is voorgekomen — met als gevolg vermindering van arbeidsgelegenheid en zelfs sluiting van bedrijven — oude wonden opentrekt, en de nieuwe bedrijven op één lijn plaatst met de gecritiseerde oudere.

Bij dit alles komt dan somtijds een zekere interne spanning binnen het beleid. Zo poogde men Oostelijk Groningen eensdeels door bevordering van industrievestiging tot economische ontplooiing te brengen, terwijl men anderdeels trachtte via een centraal geleide campagne,

² Deze opvatting wordt ook door de overheid gehuldigd, laatstelijk in de zesde industrialisatie-nota. Vgl. *Zesde Nota inzake de industrialisatie van Nederland*, 1958, p. 47.

³ Zie de opmerking in het *Jaarverslag* 1956 van de N.E.T.O., p. 12—14.

nl. met inschakeling van de arbeidsbureaus en onder uitoefening van druk door dreiging met stopzetting van werkloosheids- en sociale bijstandsregeling, de trek van arbeiders naar het Westen des lands te bevorderen. Dat de ongetwijfeld als zodanig gerechtvaardigde middelen ter vermindering van de werkloosheid in deze combinatie voor velen in de streek een inconsequentie inhielden, trad bij een onderzoek ter plaatse aan het licht.⁴

Er is hier — en in andere Ontwikkelingsgebieden in meerdere of mindere mate eveneens — sprake van een hinken op twee gedachten. Men tracht de structurele werkloosheid op te heffen door het scheppen van werkgelegenheid ter plaatse en tegelijk door het werven van arbeiders voor elders gelegen bedrijven. Hoewel de arbeidsreserve in principe zowel het een als het ander gelijktijdig mogelijk maakt, is er in de praktijk een duidelijke botsing van belangen. Niet alleen wordt voor de bestaande en nieuwgestichte bedrijven het arbeidsaanbod — de voornaamste vestigingsfactor! — in het algemeen geringer, maar de 'afroming' van de geschoolden onttrekt bovendien krachten aan de regionale arbeidsmarkt, die voor een voortgezette industrialisatie bepaald onmisbaar zijn.

Een van de moeilijkheden, waarop men in Oostelijk Groningen stuitte, was de ontoelaatbaarheid van bepaalde, mogelijk doelmatige, sancties. Men kan dit dilemma breder stellen door te wijzen op de waarschijnlijkheid van ongewenste neveneffecten van moderne sociale zekerheid. Zo blijken de centrale regelingen inzake werkloosheids- en overbruggingsuitkeringen en ook de Aanvullende Werkgelegenheid in verschillende Ontwikkelingsgebieden een ernstige rem op de toestrooming van arbeidskrachten naar de industrie. In de noordelijke provincies en in West-Brabant is de categorie der gelegenheidswerkers gemakkelijk geneigd de voordelen van deze regelingen te combineren met de tijdelijke maar relatief hoge verdiensten van seizoenarbeid in de landbouw en bij sommige landbouwindustrieën. Men zou kunnen zeggen, dat deze regelingen niet passen bij de dominerende arbeidsinstelling van grote bevolkingsgroepen in deze gebieden.

Het gevolg is, dat voor deze groepen de Aanvullende Werkgelegenheid 'normaal' wordt en andersoortige arbeid uitzondering.

Hiertoe werkt mee de b.v. in het Oldambt en de Veenkoloniën bestaande afkeer van het werken bij de boer, welke historisch is te verklaren. De redenering is dan:

'Vroeger had de boer ons niet nodig, thans hebben wij hem niet meer nodig'. De gunstige arbeidsvoorwaarden in de Aanvullende Werkgelegenheid en het werken in groepen oefenen eveneens invloed uit.

Iets soortgelijks wordt gerapporteerd over de jonge veenarbeiders — ook wel over jonge landarbeiders — in Z.O.Drenthe. Voorzover zij nog ongehuwd zijn en het desnoods enige maanden zonder uitkering kunnen bolwerken, kunnen zij na 8 weken wachtgeld fabrieksarbeid weigeren en de tijd afwachten, dat er in de veenderij of de landbouw weer goede verdiensten zijn te behalen.

In Z.W. Brabant is het percentage gelegenheidswerkers met een dergelijke arbeidsinstelling eveneens aanzienlijk. Symptomatisch is de sprong van de gemiddelde werkloosheid in het rayon Etten in 1952, nl. met bijna 40%, tegenover een groei van 4% in 1951. De verklaring moet worden gezocht in het in werking treden van de wet op de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering, waardoor het zeer lucratief werd bij het arbeidsbureau als werkzoekende te staan ingeschreven.

Het is zonder meer duidelijk, dat deze centrale regelingen de regionale industrialisatie alsook de migratie naar elders afremmen. Zij vormen ten dele een verklaring van het paradoxale feit, dat de plaatselijke industrie en landbouw met een arbeidstekort worstelen, terwijl de geregistreerde werkloosheid hoog is.

Het zou van uitermate groot belang zijn na te gaan, in hoeverre het sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden zich zou moeten aanpassen bij de bijzondere situatie ter plaatse. Op deze kwestie wordt in een later gedeelte van het rapport nog iets nader ingegaan.

Concluderend kan worden gezegd, dat de industrialisatie en in het algemeen de economische

⁴ Een analyse van dit beleid bij In 't Veld-Langeveld, *aldaar*, hoofdstuk XI, p. 165 vv.

ontplooiing in de Ontwikkelingsgebieden mede wordt belemmerd door sociale factoren. Het huidige, overwegend technisch-economische beleid schiet op dit punt noodzakelijk tekort. Het gevolg is een kloof tussen beleidsdoeleinden en beleidsmogelijkheden, welke slechts kan worden overbrugd door het beleid te herzien. In het Derde Deel komen enkele gevolgtrekkingen van deze conclusie aan de orde.

2. De vraag naar de gevolgen van de industrialisatie

Het is vooral om twee redenen moeilijk algemene uitspraken te doen over de gevolgen van de huidige industrialisatie der Ontwikkelingsgebieden.

In de eerste plaats zijn deze gevolgen niet of nauwelijks te isoleren uit het totale proces van sociale verandering, dat reeds langer of korter tijd ook in deze gebieden op gang is. Dit proces nu is het resultaat van de invloed van zeer vele en zeer uiteenlopende factoren, waarbinnen de industrie vaak slechts een bescheiden rol speelt.

In de tweede plaats is het industrialisatieproces in de meeste gebieden nog pas kort op gang en weinig omvangrijk, zodat het effect op de samenleving op dit moment nog moeilijk is vast te stellen.

Niettemin kan op enkele punten worden gewezen, die thans reeds de aandacht trekken en waarvan verondersteld kan worden, dat zij op de duur ook ernstiger afmetingen zullen gaan aannemen.

a. Toenemende differentiatie van de sociale structuur

In hoofdstuk III is deze ontwikkeling uitvoerig besproken. Zij trekt vooral de aandacht, omdat de industrialisatie in dit proces een belangrijke rol speelt. Men denke aan de verandering in beroep van een deel van de bevolking, met als gevolg een differentiatie in gezin, buurt, dorp, verenigingsleven en vrijetijdsbesteding, welvaart en ideologie.

Hoewel deze processen in het algemeen betrekkelijk soepel verlopen, zijn er enkele knelpunten die de aandacht van het sociaal beleid zeker vragen. Te noemen zijn: *a.* de generatiespanning onder invloed van de tewerkstelling van jeugdigen in de industrie; *b.* de taakverzwaring van het gezin; *c.* de massale pendel als gevolg van de grote scheiding tussen wonen en werken; *d.* het ontstaan van minderheden, b.v. in levensbeschouwelijke zin en op het stuk van sociale status; *e.* een tekort aan kader; *f.* veranderingen in de sociale hiërarchie, waardoor o.a. de samenstelling van besturen moet veranderen om sociale spanningen te voorkomen. Deze problemen verschillen van gebied tot gebied, maar waar zij zich voordoen, blijken zij meestal aanleiding te geven tot spanningen, die een doelbewust sociaal beleid nodig maken.

b. Psychische desoriëntatie en normverlies

In veel gevallen zal na verloop van tijd blijken, dat eventuele problematische gevolgen van de industrialisatie voor de psychische houding van de bevolking een tijdelijk verschijnsel waren. Het aanpassingsvermogen van het individu garandeert in hoge mate een herstel van evenwicht na een periode van desoriëntatie.

Niettemin zijn er een aantal groepen, die dit evenwicht niet zo gemakkelijk zullen herwinnen en die derhalve voor een sociaal beleid in brede zin in aanmerking komen. Men kan hier denken aan de boerenzoons, die zich in het industriële milieu moeten aanpassen, maar ook en in het bijzonder aan de jeugdigen, die als eerste generatie van industrie-arbeiders zelf de weg naar een nieuwe zinvolle levensvorm moeten vinden.

Wellicht zal het aantal eigenlijke ontsporingen ook hier nog wel meevallen. Maar het betekent een gemiste kans, indien niet wordt ingespeeld op de mogelijkheid deze nog ongevormde mentaliteit in positieve zin te beïnvloeden. Gebleken is wel, hoe moeilijk het is, een eenmaal

gestabiliseerde levensinstelling, die bovendien door de sociale controle van de directe omgeving wordt in stand gehouden, alsnog om te buigen. In de Ontwikkelingsgebieden nu ligt er de kans een sociaal milieu op te bouwen, dat vanaf de beginne de 'nieuwe arbeider' ont-plooiingsmogelijkheden biedt.

c. Ondoelmatigheid van het beleid

In vorige hoofdstukken is herhaaldelijk gewezen op het gevaar, dat het beleid, hoewel met de beste bedoelingen gevoerd, niet aansluit bij de vraag en de mogelijkheden van de zijde der bevolking.

In brede zin opgevat varieert dit beleid vanaf het scheppen van sociale zekerheid tot het aanstellen van een enkele gezinsverzorgster. Al zullen de nieuwe beleidsvormen lang niet altijd rechtstreeks uitgaan van de industrie, zij verschijnen in het kielzog van de industrialisatie en hun functie wordt mede door deze industrialisatie noodzakelijk.

Zonder uitvoerig op de kwestie te kunnen ingaan, moet de aandacht worden gevraagd voor de gebrekkige aansluiting van de meer gedifferentieerde, centraal beheerde beleidsvormen bij een samenleving, die tot voor kort veel minder heterogeen was en binnen locale en regionale grenzen dacht en handelde.

Het verband met het Derde Deel van dit rapport, waar de beleidsstijl nader onder de loupe wordt genomen, is hier zo nauw, dat voor een verdere bespreking van dit probleem naar dit deel wordt verwezen.

Enkele der voornaamste algemene conclusies uit het Tweede Deel van het rapport zijn met het bovenstaande in grote lijnen wel gegeven. Het is thans zaak over te gaan tot een bespreking van het sociaal beleid, zoals het tot nog toe werd gevoerd en zoals het te voeren zou zijn.

DERDE DEEL

De taak van het sociaal beleid

I. De structuur van het beleid

II. De uitvoering van het beleid

III. Conclusies

DE STRUCTUUR VAN HET BELEID

1. Wat is sociaal beleid?

In de voorgaande hoofdstukken is het beleid reeds enkele malen ter sprake gebracht. Het is thans nodig dit meer systematisch te doen en vooral na te gaan, welke bijzondere problemen het beleid in de Ontwikkelingsgebieden ontmoet en welke conclusies daaruit moeten worden getrokken voor de toekomst.

Alvorens tot een 'evaluatie' van het beleid over te gaan, is het echter goed om: *a.* zich duidelijk voor ogen te stellen wat in dit en het volgende hoofdstuk onder 'beleid' moet worden verstaan, en *b.* hoe dit beleid in de Ontwikkelingsgebieden in feite vorm heeft gekregen.

Beleid is in dit geval nadrukkelijk *sociaal beleid*. Het kan voor dit ogenblik worden omschreven als *die vorm van sociale beheersing, waarbij de structuur van de samenleving en de mentaliteit van de bevolking bewust worden gemodelleerd overeenkomstig een aantal in deze samenleving vrij algemeen aanvaarde normen en idealen, bij de realisering waarvan in sterke mate rekening pleegt te worden gehouden met de technische en economische ontwikkeling*. Bij deze algemene definitie zijn de volgende kanttekeningen te maken:

- a.* Het sociaal beleid is slechts één vorm van het veel breder proces, dat in de sociologie wordt aangeduid met 'sociale beheersing' of 'sociale controle'. Deze laatste omvat nl. niet alleen de *bewuste* regulering van de samenleving, maar het *totaal* van krachten, waardoor de bevolking ertoe komt zich te conformeren aan de sociale normen van de eigen samenleving. Vele van deze conformeringsmechanismen zijn dus niet — zoals in het geval van het beleid — bewust ingesteld, maar zijn veeleer traditioneel gegroeid en worden daardoor als een vanzelfsprekendheid aanvaard.

Een voorbeeld kan het verschil tussen sociale beheersing en sociaal beleid verduidelijken. Indien in een buurt of dorp uitgesproken normen bestaan op het stuk van burenccontacten, solidariteit en fatsoen, dan zijn deze een element van sociale controle. Zij worden immers niet voorgeschreven of door een centrale instantie bewust gestimuleerd.

Indien deze zelfde normen gehandhaafd worden door de geestelijke overheden, of gestimuleerd door een bepaalde groepering van de woonheden in een nieuwgebouwde buurt, dan is er sprake van sociaal beleid. De resultaten zijn mogelijk dezelfde, maar de wijze waarop zij bereikt worden, is verschillend.

- b.* Het sociaal beleid is te onderscheiden van, maar verweven met andere soorten van beleid en beïnvloeding. In het gegeven voorbeeld is de activiteit van de geestelijkheid niet in strikte zin 'sociaal' gemotiveerd. Zij heeft mogelijk en wellicht uitdrukkelijk een godsdienstige en morele achtergrond. Maar het is duidelijk, dat desondanks tevens de sociale relaties tussen de leden van de plaatselijke gemeenschap worden beïnvloed. Indien meerdere vormen van beleid met betrekking tot één maatschappelijk verband samenspielen, dan is de speciale functie van het sociaal beleid vaak onduidelijk. Zo domi-

neert in het overheidsbeleid ten aanzien van de Ontwikkelingsgebieden het economische element. Hierdoor wordt het sociaal beleid somtijds als secundair of aanvullend beschouwd. Niettemin zou het meer verantwoord zijn te spreken van een alomvattend sociaal beleid, waarin mede economische doelstellingen — i.c. industrialisatie en welvaartsverhoging — zijn opgenomen.

Uit een en ander blijkt reeds voldoende, dat met beleid niet alleen wordt bedoeld *overheidsbeleid*. Elk bewust stimuleren en leiden van enigszins grotere groeperingen is tot 'beleid' te rekenen.

- c. Indien in de definitie wordt gesproken van 'vrij algemeen aanvaarde normen en idealen', dan dient daaraan te worden toegevoegd, dat deze aanvaarding in sommige gevallen slechts gering is. Men denke in dit verband aan allerlei sociale wetten, die de tenuitvoerlegging van een sociaal beleid beogen, maar niettemin dwingend (moeten) worden opgelegd.

Ten aanzien van de Ontwikkelingsgebieden doet zich het bijzondere probleem voor, dat de toegepaste normen vaak ontleend zijn aan een situatie, welke van die in de onderhavige gebieden aanzienlijk afwijkt. Het daaruit voortkomende probleem voor het centrale beleid, dat deze normen als algemeen geaccepteerd en acceptabel beschouwt, komt hieronder nog afzonderlijk ter sprake.

- d. Uit het voorgaande punt moet overigens niet worden afgeleid, dat de tenuitvoerlegging van sociaal beleid niet betekent, dat de bevolking iets wordt 'afgedwongen' door een kleine, leidinggevende groep. Dergelijke dwang dient alleen in onvermijdelijke gevallen toegepast. De meest juiste gang van zaken, die echter, vooral om praktische en tactische redenen, niet altijd mogelijk blijkt, is deze, dat de initiatieven en plannen door de bevolking geheel worden begrepen en geaccepteerd, alvorens bij wijze van arbeidsverdeling een aantal beleidsfiguren de uitvoering ter hand nemen.

- e. Tenslotte dient te worden opgemerkt, dat de definitie rijkelijk 'ideaal' is in deze zin, dat van een werkelijk 'modelleren' nagenoeg nimmer veel terecht komt. In een democratische samenleving als de Nederlandse is alle beleid zozeer een zaak van compromissen en gaat het zo evident uit van respect voor persoonlijke wensen en gegroeide verhoudingen, dat een 'rücksichtslos' ingrijpen als onduldbaar wordt ervaren.

Daar 'modelleren' echter ook langs de weg van geleidelijke en zelfs behoedzame influencering mogelijk is, kan de term, onder gemaakt voorbehoud, gehandhaafd blijven.

2. Elementen van sociaal beleid

Het aldus gekarakteriseerde beleid kan op twee manieren nader worden geanalyseerd. Men kan zich bezig houden met de 'materiële' doeleinden en met de 'technische' uitvoering. Het eerste onderwerp komt in dit rapport slechts in globale termen ter sprake. Vast staat dat alle sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden ten doel heeft de sociaal-economische en sociaal-culturele achterstand van deze gebieden op te heffen. Dit gebeurt door elk onderdeel van het sociaal beleid op eigen wijze, soms als expliciet doel, b.v. bij het maatschappelijk opbouwwerk, soms als min of meer belangrijke nevenfunctie, zoals bij kerkewerk en onderwijs, dat immers primair op andere waarden is gericht (resp. godsdienstige beleving en kennisoverdracht), maar uiteraard ook sociale functies heeft.

Waar de nadere definiëring en detaillering van de doeleinden der diverse instituties in de eerste plaats de taak is van deze instituties zelf, valt aan ons toe het meer 'technische' aspect

van het sociaal beleid iets uit te werken.¹ Het voordeel is daarbij niet alleen het vermijden van de sfeer van de waarden en normen der diverse bevolkingsgroepen, maar ook het directer verband met de in het Tweede Deel geanalyseerde structuren en processen.

Men kan spreken van vooral een drietal kenmerken van een dergelijk beleid: *a.* planmatigheid; *b.* continuïteit; *c.* doelmatigheid. Uiteraard gaat de onderscheiding niet geheel en al op, maar als een handzame indeling is ze wel bruikbaar.

a. Planmatigheid

Uiteraard impliceert planmatigheid het bestaan van een plan, d.w.z. een omvattend en samenhangend schema van middelen en doeleinden. Een dergelijk beleidsplan kan in dienst worden gesteld van verschillende beleidslijnen, maar waar het hier gaat om sociaal beleid, zal het plan steeds gericht zijn op sociale doeleinden.

Planmatigheid houdt tevens in, dat het beleid, zoals gezegd, 'omvattend en samenhangend' is. Een incidenteel initiatief of een bijzondere maatregel missen als zodanig het planmatig karakter, dat men mag verwachten van een beleid, dat structurele veranderingen in uitgestrekte gebieden poogt aan te brengen.

Overigens sluit 'omvattendheid' niet een detaillering van het beleid uit. Eis is slechts, dat de details worden uitgewerkt in het kader van een totaal-plan. Een beleid voeren is niet het treffen van een veelheid van afzonderlijke maatregelen, maar een verbijzondering van algemene gezichtspunten met betrekking tot concrete situaties.

Dit voert logisch tot een onderscheiden van beleidsniveaus. De beleidsverbijzondering, die van de top van de sociale pyramide naar de basis wordt voortgezet, is onmogelijk met vrucht uitvoerbaar, indien niet op verschillende hiërarchische niveaus een herinterpretatie en uitwerking van het beleid plaats vindt. Naarmate men dichter bij de basis komt, wordt in veel gevallen de betrokkenheid van de bevolking bij het gevoerde beleid intenser en frequenter. In de meeste vormen van beleid is een dergelijke hiërarchering bekend en aanvaard. Men denke hier in de eerste plaats aan de trits sociale planning, maatschappelijk opbouwwerk en individueel maatschappelijk werk, die in aflopende reeks een verbijzondering impliceert. Op dezelfde wijze valt te onderscheiden tussen, wat hier gemakshalve wordt genoemd, kerkelijke strategie, gemeente-opbouw en individuele zelfzorg, of, weer op een ander gebied, tussen ruimtelijke ordening, stedenbouw en woningbouw.

Tenslotte moet worden opgemerkt, dat planmatig sociaal beleid veel profijt kan hebben van sociaal onderzoek, met behulp waarvan hoofd- en bijzaken kunnen worden onderscheiden en knelpunten worden aangetoond.

b. Continuïteit

Voor de goede verstaander ligt in het bovenstaande de eis van continuïteit van beleid reeds opgesloten. Juist van sociaal beleid moet worden gezegd, dat deze eis bijzonder klemmend is. Men kan sociale veranderingen niet van vandaag op morgen teweegbrengen, zomin als tradities gemakkelijk zijn te breken en desintegratie vlot is op te heffen. Bovendien bestaat bij discontinu of inconsequent beleid het gevaar, dat het moeizaam gewonnen vertrouwen te loor gaat.

In de Ontwikkelingsgebieden heeft het sociaal beleid o.m. als doel de sociale en psychische gevolgen van de vaak vrij abrupt verlopende economische veranderingen op te vangen. Snelle industrialisatie, ruilverkaveling en ruimtelijke ontsluiting vragen begeleiding door een sterk continu beleid.

¹ Verschillende algemene gezichtspunten zijn ontleend aan het uitvoerige artikel van Sj. Groenman. Sociale opbouw op territoriale grondslag (community organization), in: *De Schalm*, XIV, 4/5; 1957, p. 149—212.

Een van de belangrijkste methoden om de schoksgewijze ontwikkeling geleidelijk te doen verlopen is gelegen in het systematisch benutten van die sociale instituties, die de gewenste continuïteit kunnen verzekeren.

Zo kan men bij het introduceren van nieuwe vormen aanknopen bij het bestaande sociale mechanisme, dat personen van lagere status geneigd zijn het gedrag van de hogere status-groepen — de prestige-dragers — na te volgen.²

Dit is slechts één voorbeeld uit vele. In het algemeen geldt, dat de continuïteit van beleid het best gediend wordt met aan te haken bij de stabiele elementen in de samenleving. Dat dit tot een dilemma kan leiden, indien juist deze elementen de beoogde beleidsdoeleinden — i.c. verandering — in de weg staan, zal elders nog blijken.

c. Doelmatigheid

Het is wel een vanzelfsprekendheid te stellen, dat sociaal beleid doelmatig dient te zijn. Hoezeer een ieder de eis ook erkent, de feiten wijzen uit, dat op dit punt nogal eens problemen bestaan.

In de eerste plaats vraagt doelmatigheid een zekere eenstemmigheid over het doel. Waar deze ontbreekt, bestaat een grote kans op overbodig werk en ondoelmatige krachtsverspilling. Voor een goed sociaal beleid moet derhalve op alle hiërarchische niveaus voortdurend overleg plaats vinden over de koers, die men vaart. Waar een omvattend beleid als dat in de Ontwikkelingsgebieden aan de orde is, zijn speciale coördinatie-organen in het geheel geen luxe.

In de tweede plaats dient men te onderscheiden tussen doeleinden op lange en korte termijn.³ Mogelijk bestaat over de eerste vooral in ons sterk met principes onderbouwde beleid, nogal eens verschil van mening, maar dit behoeft een overeenstemming ten aanzien van korte-baansmaatregelen niet uit te sluiten.

Tenslotte kan worden aangeknoopt bij het betoogde onder *b*. Doelmatig beleid richt zich op bruikbare aangrijpingspunten. Het inschakelen van de bevolking is één van de wegen die men kan volgen, maar, zoals nog zal blijken, zeker geen panacee.

Deze korte en schetsmatige uiteenzetting is opzettelijk sterk programmatisch gehouden. Des te beter is het thans mogelijk het feitelijk gevoerde beleid aan de gestelde maatstaven te toetsen.

3. Het sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden

De sociale problematiek in de Ontwikkelingsgebieden heeft het eerst systematisch aandacht gekregen van de zijde van het Ministerie van Maatschappelijk Werk. In het voorjaar van 1953 kwam op initiatief van de Minister van Maatschappelijk Werk een Interdepartementale Commissie voor de Ontwikkelingsgebieden (I.C.O.) tot stand, waarin aanvankelijk een tiental, later zes departementen waren vertegenwoordigd. De taak van deze Commissie was de vertegenwoordigde ministers van advies te dienen met betrekking tot hetgeen in de negen Ontwikkelingsgebieden op het stuk van sociaal beleid noodzakelijk was. De Minister van Maatschappelijk Werk fungeerde op dit rijksniveau als coördinator van dit sociaal beleid. Voor de overeenkomstige werkzaamheden op provinciaal niveau werden door de besturen van de betreffende provincies plancommissies ingesteld. Naast vertegenwoordigers van provinciale en gemeentelijke overheden namen hierin ook zitting vertegenwoordigers van diverse organisaties, alsmede deskundigen en plaatselijk leidinggevende figuren. De taak van deze provinciale plancommissies kan worden omschreven als het doen van voorstellen

² Zie Groenman, *aldaar*, p. 160 v.

³ Zie Groenman, *aldaar*, p. 170 v.

omtrent de op maatschappelijk, sociaal-cultureel en sociaal-hygiënisch gebied te treffen samenhangende maatregelen c.q. voorzieningen. Een full-time secretaris maakt het mogelijk de zeer brede taak doeltreffend ter hand te nemen.

Het werk van de provinciale commissies dient te leiden tot het opstellen van een jaarlijks z.g. deelplan, waarin de verschillende voorstellen zijn verwerkt. Deze deelplannen worden door het College van Gedeputeerde Staten, voorzien van een afzonderlijk advies, toegezonden aan de Minister van Maatschappelijk Werk. Zij worden vervolgens in de I.C.O. bestudeerd en daarna door de betrokken departementen in behandeling genomen.

Voor de financiering van de verschillende maatregelen is door de departementen gezamenlijk een uniforme subsidiëring ontworpen. Eenvoudig gesteld komt deze hierop neer, dat zowel voor investeringen als voor exploitatielasten gedurende een beperkt aantal jaren een subsidie kan worden verstrekt, dat maximaal het dubbele bedraagt van het subsidie, dat in andere delen van het land beschikbaar is. Daarna heeft deze bijzondere subsidiëring echter een aflopend karakter, omdat mag worden aangenomen, dat welvaart en welzijn in de Ontwikkelingsgebieden zich in opgaande lijn zullen bewegen. Na verloop van tijd zullen in deze gebieden dus de normale landelijke subsidiënormen worden toegepast.

Dit beleid heeft zeer uitgesproken de bedoeling de uitvoering van het werk in de Ontwikkelingsgebieden zoveel mogelijk over te laten aan de daartoe geëigende organisaties.

Op het hoogste niveau is dit streven geresulteerd in de aanstelling door de landelijke organisaties van maatschappelijk werk van een viertal gecommitteerden, die speciaal ten behoeve van de Ontwikkelingsgebieden werkzaam zijn.

Op een lager niveau wordt gepoogd vanuit de provinciale commissies de gemeentelijke besturen en de plaatselijke organisaties in de gebieden zo intensief als mogelijk is bij het werk te betrekken.

Tenslotte wordt ernaar gestreefd de bevolking van de gebieden door voorlichting tot meedenken en meedoen te bewegen. In een enkel gebied werd recentelijk zelfs een 'selfsurvey' ondernomen, d.w.z. een geïmproviseerd onderzoek van de streek door de streekbewoners zelf, teneinde op deze wijze de discussie op gang te brengen.⁴

In de jaren 1953—1956 werd in alle Ontwikkelingsgebieden sociaal onderzoek ingesteld, dat resulteerde in een negental rapporten, waarvan een samenvatting in het onderhavige rapport is neergelegd.

Met deze onderzoeken werd tweërlei beoogd. In de eerste plaats wenste men, vooral ten dienste van het werk der provinciale plancommissies, een nader inzicht in de sociale problematiek van de gebieden, met name in de bestaande sociale knelpunten.

In de tweede plaats kon door dit onderzoek de aandacht van de streek worden gevestigd op de eigen vraagstukken, m.a.w.: van het onderzoek zelf ging een stimulerende werking uit, die het beleid ten goede kwam.

Het bovenstaand overzicht laat als voornaamste indruk na, dat de organisatie van het sociaal beleid in grote lijnen geheel voldoet aan een opzet, die zowel planmatigheid, continuïteit en doeltreffendheid garandeert.

De enige, maar zeer gewichtige vraag die resteert, is deze: heeft deze opzet inderdaad het beoogde resultaat gehad? Zijn de omstandigheden in de Ontwikkelingsgebieden zodanig, dat het gevoerde beleid tot een optimaal succes heeft geleid, of bleken er zich bij de tenuitvoerlegging ernstige moeilijkheden voor te doen?

Het kan onmogelijk de bedoeling zijn deze vraag diepgaand te onderzoeken. Dit is zonder evaluatie-onderzoek uitgesloten. Toch is het van belang aan deze uitermate gewichtige kwestie een beschouwing te wijden, waaruit enkele conclusies voor het beleid zijn af te leiden.

⁴ Vgl. L. H. Bouma, Het 'zelf-onderzoek' in de Friese Wouden, in: *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, XII, 18; 20 nov. 1958, p. 277—282, alsook de andere bijdragen in dit nummer.

DE UITVOERING VAN HET BELEID

Een bescheiden evaluatie van het sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden kan het best worden ondernomen vanuit deze twee gezichtspunten:

1. is het beleid uitvoerbaar, gezien de gestelde doeleinden?
2. is het beleid uitvoerbaar, gezien de beschikbare middelen?

Ter beantwoording van deze vragen moet geput worden uit een zeer beperkte hoeveelheid gegevens. Meer ter illustratie dan ten bewijze van het vraagstuk worden enkele knelpunten belicht, die in de uitvoering van het beleid zijn op te merken.

A. CONFLICTERENDE BELEIDSLIJNEN

Bij beschouwing van het sociaal beleid blijkt al spoedig, dat aan de voorwaarden van planmatigheid, continuïteit en doelmatigheid weliswaar in opzet is voldaan, maar dat bij de uitvoering een zekere innerlijke tegenspraak aan de dag treedt, ten dele als gevolg van spanningen tussen het economische en het sociale beleid, ten dele doordat zich feitelijke situaties voordoen, die het beleid doorkruisen.

Indien wij een indeling aanhouden, die uitgaat van enkele essentiële vragen met betrekking tot het sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden, dan laten zich vooral drie beleidsdilemma's onderscheiden:

1. Terwijl men zich ten doel stelt de Ontwikkelingsgebieden zo snel mogelijk uit hun sociaal-economische stagnatie te bevrijden, en men bereid is deze versnelde ontwikkeling met alle middelen te bevorderen, verkiest men een geleidelijke sociale herstructurering en heroriëntatie boven schoksgewijze veranderingen, die het aanpassingsvermogen van de bevolking te boven gaan en zelfs tot sociale desorganisatie kunnen leiden. Hieruit treedt de vraag naar voren, hoe in feite de verhouding tussen geleidelijke en schoksgewijze veranderingen is, en welke vraagstukken deze gelijktijdige tendenties voor het beleid opleveren.
2. Terwijl men snelle verandering op elk gebied tracht te bewerkstelligen, en modernisering, rationalisatie, aanpassing etc. de doeleinden zijn, blijft men waarde hechten aan het behoud van die sociale beheersingsfactoren, die van oudsher traditioneel bestaan en die men om der wille van de sociale continuïteit gaarne nieuwe functies zag toegewezen. Dit leidt tot de vraag, in hoeverre de traditionele beleidsvormen met de huidige verandering van de samenlevingsstructuur in de Ontwikkelingsgebieden worden gecombineerd.
3. Terwijl men bedoelt — en genoodzaakt is — van buiten de gebieden invloed uit te oefenen, wenst men tevens de bevolking zelf van die gebieden tot initiatieven te brengen. De vraag is hierbij, hoe het ingrijpen door het beleid van buitenaf is te verenigen met een plaatselijk en regionaal adequaat sociaal beleid, gedragen door de bevolking van de gebieden.

1. Geleidelijk tegenover schoksgewijs

Zoals reeds herhaaldelijk is opgemerkt, tracht men de snelle economische en daarmee gepaard gaande sociale veranderingen met behulp van sociale maatregelen zo niet af te remmen, dan toch in hun ongewenste consequenties te beperken.

Daarbij volgt men verschillende wegen: *a.* men maakt gebruik van bestaand gezag en prestige; *b.* men bouwt, waar deze ontbreken, overbruggingen; *c.* men introduceert nieuwe gedachten en normen, niet rechtstreeks, maar met het oog op de geleidelijkheid en het uiteindelijk grotere rendement, langs een omweg.

Zo legt men de uitvoering van de ontwikkelingsplannen in handen van aanwezige autoriteiten en organen, welke zodoende worden benut als zijnde stabiele elementen in een samenleving in beweging. Men tracht de plattelandssfeer te behouden door een al te snelle urbanisatie af te remmen. Hoewel migratietraagheid wordt bestreden wordt al te massale migratie alsook verplaatsing over grote sociale afstand (b.v. van klein dorp naar grote stad) en emigratie met sociale begeleiding beveiligd of zelfs wel tegengegaan; dit laatste b.v. in sommige delen van de Limburgse en Brabantse Ontwikkelingsgebieden. Zelfs is er een duidelijke tendentie, al te snelle industrialisatie af te remmen. Zo worden N.O. Brabant en Z.O. Drenthe min of meer beschouwd als industrie-verzadigd, hoewel de werkgelegenheid nog niet voldoende omvangrijk is om het gehele arbeidsoverschot op te vangen.

Waar desondanks 'sprongen' moeten worden gemaakt, tracht men brugconstructies te bouwen. Ziet men af van het maatschappelijk werk — hetwelk vaak als zodanig een brugfunctie heeft — dan kan gewezen worden op deze functie van scholing en voorlichting, jeugdwerk en verenigingsleven¹, alsook op het sociologisch advies om bepaalde industriële bedrijfstypen (b.v. landbouwindustrieën) te hanteren als 'sluizen' bij de overgang van agrarische naar fabrieksarbeid.²

In dit streven past ook een experiment als ondernomen in Emmen, waar men de overgang der veenarbeiders van de uiterst slechte eenkamerwoningen naar een betere huisvesting, waar nodig, doet verlopen via z.g. sluiswoningen. Deze woningen zijn bedoeld als een huisvesting, waarbij, onder toezicht van woninginspectrices, de moderne wooncultuur (inclusief een betere wijze van huishouden en budgetteren) zodanig kan worden 'geleerd', dat latere verhuizing naar een normale woning geen moeilijkheden meer oplevert.

Groenman heeft er terecht op gewezen, dat de introductie van nieuwigheden het best kan geschieden onder een 'accepted label': 'Het nieuwe wordt aanvaard, als het wordt aangeboden in een betrouwbaar couvert.'³

Het is hieraan, dat *indirecte* cultuuroverdracht haar grote waarde ontleent. Eerder reeds werd gewezen op de zeer belangrijke culturele nevenfunctie van de huishoudschool en de bedrijfscursus, waarvan het effect doorwerkt in de gezinssfeer, zonder dat het gezin direct wordt benaderd. In hetzelfde vlak ligt de vaak gevolgde werkwijze van de gezinsverzorgster in gebieden, waar men voor sociale gezinszorg nog weinig waardering opbrengt. Door, in afwijking van de opzet, hoofdzakelijk op medische indicatie te werken, verkrijgt de gezinsverzorgster toegang tot de gezinnen en kan zij na verloop van tijd haar sociale taak meer intensief ter hand nemen.

Het is duidelijk, dat dit alles niet kan verhinderen, dat het dilemma 'versnelde ontwikkeling' en 'geleidelijke aanpassing' blijft bestaan. Dat het in het algemeen niet te tragisch behoeft

¹ Zie ook dit rapport, Tweede Deel, hoofdstuk III, paragraaf B, 2: Functies van organisatie.

² Vgl. H. de Tombe, Enige sociologische aspecten bij de industrialisatie van de Ontwikkelingsgebieden, in: *Sociologisch Bulletin*, X, 4; 1956, p. 120.

³ Sj. Groenman, De sociale gevolgen van de industrialisatie ten plattelande, in: *Industrialisatienummer Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, VI, 20; 5 nov. 1952, p. 311.

te worden opgevat, staat wel vast; dat het tegelijkertijd echter van het beleid een voortdurend balanceren tussen economische noodzaak, sociale wenselijkheid en individueel belang eist, kan evenmin worden ontkend.

Het aanknopen bij het bestaande kan immers als nadeel hebben, dat men de bestaande orde steun verleent ook waar deze weinig of geen reële functies meer vervult. Zo is het gebruikmaken van aanwezige autoriteit in een samenleving somtijds gevaarlijk, omdat men zichzelf de pas afsnijdt bij pogingen die groepen te bereiken, die deze autoriteit niet (meer) erkennen. Een belangrijk deel van de onkerkelijkheid der landarbeiders- en veenbevolking is juist te verklaren uit het steunen van de kerk op een standenstructuur, waarvan de basis was weggeslagen.

Dit voert tot het tweede dilemma, dat te vangen is onder de tegenstelling 'traditioneel' en 'modern'.

2. Traditioneel tegenover modern

De aldus geschematiseerde tegenstelling in beleidsstijlen kan op twee manieren worden verstaan. In de eerste plaats is er het algemene verschil tussen het vanouds beproefde, algemeen geaccepteerde en soms verstarde enerzijds en het vreemde, experimentele en soms ondoordachte anderzijds. Zonder een oordeel te vellen, kan men zeggen, dat de tweede stijl aan de winnende hand is overal waar veranderingen in sociaal en cultureel opzicht doorringen.

Voor een verdere uitwerking zij men verwezen naar het laatste gedeelte van hoofdstuk III (Tweede Deel), waar deze omslag van continuïteit in continue veranderlijkheid wordt beschreven.

In de tweede plaats ontleent deze tegenstelling een zekere waarde aan de samenhang van de betreffende beleidsstijlen met de diverse zich voltrekkende processen van sociale verandering, zoals die eerder werden beschreven. Enkele voorbeelden kunnen dit punt verduidelijken. De doorbreking der lokale integratiekaders brengt de traditionele en ook officiële plaatselijke gezagsdragers in een moeilijk parket. Zij worden benaderd om taken ter hand te nemen, die meestal alleen in groter verband met vrucht kunnen worden aangevat, maar hun inschakeling belemmert in veel gevallen de totstandkoming van deze grotere verbanden.

De aanwezige functionarissen hebben, overeenkomstig de betrekkelijk eenvoudige structuur van de plaatselijke gemeenschap, bovendien reeds een vrij veelzijdige taak. Naarmate de diverse onderdelen van deze taak een grotere specialistische kennis — en meer tijd! — gaan vragen, wordt het moeilijk te volstaan met de inschakeling van de aanwezige gezagsdragers en wordt licht tot het aantrekken van specialistische krachten van buitenaf besloten.

In het maatschappelijk werk demonstreert deze ontwikkeling zich zeer duidelijk, maar ook in de roep om meer 'functionele' zielzorg (nl. ten behoeve van de toenemende aantallen industriearbeiders), die met name in N.O. Brabant en Noord-Limburg wordt gehoord. Een ander voorbeeld is te vinden in de huidige reorganisatie van het apparaat van sociale zorg in meerdere gemeenten. Tevoren was de taakstelling vrij traditioneel en weinig gedifferentieerd en kon één, vaak niet ter zake speciaal opgeleide ambtenaar het werk af. Thans echter wordt een afzonderlijke gemeentelijke dienst nodig, en het is al weer de vraag, of men de beschikbare, plaatselijk ingevoerde functionaris, kan gebruiken.

Voorts is het falen van het traditionele beheersingssysteem o.m. af te leiden uit de hier en daar geconstateerde gezagscrisis, die beter te zien is als een ondergraving van de traditionele gezagsposities en -vormen dan als een critisering van alle gezag.

Het centrale beleidsprobleem is immers de aansluiting van het gezag — opgevat als algemeen geaccepteerd leiderschap en beleid — bij de veranderende sociale structuur. Zo lang dit gezag als vanouds verbonden blijft met locale, ongedifferentieerde en gevestigde belangen, is het gevaar voor kortsluiting tussen 'leiders' en 'geleiden' groot.

Een bekend voorbeeld vormt het jeugdvragestuk, waarvan de urgentie uit vrijwel alle traditioneel beheerste delen van de Ontwikkelingsgebieden wordt gerapporteerd. De klachten variëren van massaal straatslenteren en algemene ongeïnteresseerdheid tot zedenschandalen, maar erachter ligt steeds het gevoel, dat de traditionele beleidsvormen niet meer aanslaan en er een vacuum is ontstaan.

Dit probleem heeft diepe wortels in de totale sociale ontwikkeling.⁴ Er zijn a.h.w. discrepanties ontstaan tussen de van oudsher bestaande gezagspatronen in gezin, familie en buurt, en het nieuwe zakelijke beheersingssysteem van school en industrie.

De sociale verhoudingen en normen binnen het gezin verdragen het traditionele gezag nog wel — zij het steeds moeilijker —, maar de handhaving ervan maakt de overgang van de jeugd naar de wereld buiten het gezin tot een steeds grotere sprong. Het gevolg is, dat de jeugd zich aan het gezinsmilieu onttrekt, en 'ongrijpbaar' wordt.

De — ook op traditioneel gezag berustende — jeugdverenigingen missen eveneens de gewenste greep op deze jongeren, die in het gunstigste geval een vrijetijdsbesteding van weinig allure vinden, in ernstiger gevallen tot baldadigheid, bendevorming en zelfs licht crimineel gedrag vervallen. In het moderne jeugdwerk in verschillende Ontwikkelingsgebieden is men zich van dit probleem bewust en zoekt men systematisch naar nieuwe vormen, gekoppeld aan een nieuwe stijl van beheersing.

Een evenmin gering gevaar is, dat men in het andere uiterste vervalt en ertoe komt gezagsvormen te introduceren, die niet passen bij de nog in overgang en onzekerheid verkerende samenleving. Zo valt op te merken, dat in sommige gevallen traditionele hulpverleningsstijlen — b.v. gekenmerkt door een persoonlijke benadering, gebaseerd op directe milieukennis — beter voldoen dan de meer zakelijke en efficiënte gemeentelijke sociale diensten. Van veel ruimer strekking is het vrij algemeen gevoelde bezwaar allerlei maatschappelijke activiteiten te moeten organiseren op een wijze, die elders in den lande weliswaar voldoet, maar in de Ontwikkelingsgebieden minder geëigend blijkt te zijn. Dit leidt tot het volgende punt, nl. de moeilijkheid van een gecentraliseerde beheersingsvorm.

3. Centraal tegenover gedecentraliseerd

De gelijktijdige bevordering van industrievestiging ter plaatse en van migratie van de bevolking naar elders kwam reeds eerder ter sprake. Het is een van de meest sprekende voorbeelden van de mogelijke spanningen, die optreden bij een gecentraliseerd beleid, dat is gericht op een gedecentraliseerde belangenbehartiging.

Een soortgelijk vraagstuk doet zich voor bij de uniforme doorvoering van sociale voorzieningen in gebieden, waar de instelling van de bevolking deze (nog) niet toelaat. Het gevolg is dan niet alleen een zoveel mogelijk profiteren van de geboden kansen, maar — wat belangrijker is — een doorkruising van het beleid als zodanig, tengevolge van het wegvallen van de onmisbare economische prikkel. Ook deze kwestie werd reeds eerder aangeroerd. In een ander vlak ligt het onbedoelde gevolg van de werking van de Vestigingswet Bedrijven 1954 (vervanging van de Vestigingswet Kleinbedrijf) in sommige moeilijk bereikbare plattelandsgebieden. De verplichting bij parallelisatie meerdere vakdiploma's te behalen, welke eis verzaamd wordt door de centralisatie van bepaalde opleidingen in enkele steden, maakt de toch reeds wankelende positie van vele middenstandsbedrijven nog moeilijker.⁵

⁴ Het volgende is geïnspireerd op een artikel van J. E. Ellemers, Recente uitingen van de jeugd: een gemeenschappelijke verklaringsgrond? in: *Sociologische Gids*, IV, 5/6; mei-juni 1957, vooral p. 100 vv.

⁵ Over dit vraagstuk K. Scheffers, De vestigingswet als sociale controle-techniek, in: *Mens en Maatschappij*, XXXII, 6; nov.-dec. 1957, p. 338 v. Het artikel is vooral gebaseerd op een onderzoek van het ISONEVO in Drenthe.

Buiten de economische sector worden over de centrale regelingen en normen klachten vernomen met betrekking tot het onderwijs, het jeugdwerk, de gezinszorg en het bibliotheekwezen.

In al deze gevallen luidt de klacht volgens de rapporteurs betreffende de Ontwikkelingsgebieden, dat zowel de financiële mogelijkheden van allerlei nog jonge activiteiten alsook de lokale situatie het voldoen aan de richtlijnen der centrale organisaties bemoeilijken.

Zo is er in het *Lager Onderwijs* nog steeds een achterstand naar peil, mede doordat de taak der leerkrachten extra wordt verzwaard door een niet gering aantal kinderen, die eigenlijk bij het B.L.O. thuishoren. In de noordelijke gebieden bleek ook het L.O. zelf deze kinderen wel vast te houden uit vrees, dat bij hun vertrek het minimale leerlingental zou worden overschreden.

Van het *jeugdwerk* wordt meegedeeld, dat men de verbinding met landelijke en regionale organisaties graag aanhoudt, maar de eigen verenigingen vaak slechts in leven kan houden door de landelijke reglementen, in ieder geval voorlopig, terzijde te schuiven. De mentaliteit der jongeren en de maatschappelijke situatie maken niet anders mogelijk. Van de *gezinszorg* werd reeds eerder gezegd, dat de introductie van dit werk eerst goed mogelijk wordt door op medische indicatie te werken, hetgeen in het algemeen niet wenselijk wordt geacht.

Het voorgeschreven aantal gezinsverzorgsters per superviserende maatschappelijk werkster werd o.a. in Z.O. Drenthe te hoog gevonden. In plaats van 10 achtte men in verband met de verspreide bewoning een aantal van 6 gezinsverzorgsters het maximum. De oprichting van *bibliotheken* tenslotte werd bemoeilijkt, doordat het van de zijde der landelijke verenigingen voor openbare leesalen en bibliotheken voorgeschreven minimum aantal boeken in de kleine gemeenten van de Ontwikkelingsgebieden soms niet kon worden gehaald.

Dit zijn enkele voorbeelden van de spanningen tussen lokale mogelijkheden en centrale normen, welk probleem zeker veelomvattender is, en in kwesties van subsidiëring — waarin de lokale gemeenschap een bepaald percentage moet bijdragen — eveneens een rol speelt. In het bovenstaande werd gewezen op de onvoldoende overeenstemming tussen landelijke en lokale normen. Niet minder problematisch is echter de wanverhouding tussen de aantallen allochthonen en autochthonen, die initiatief tonen en deskundigheid bezitten.

Dit wordt onwillekeurig bevorderd door de centralisatie van veel beleid, waardoor immers het benodigde kader van buitenaf aan de bevolking 'ter beschikking' wordt gesteld.

Uit de rapporten betreffende de Ontwikkelingsgebieden blijkt, dat deze weg vaak wordt gevolgd. Zij leidt tot de vraag, of op deze wijze niet mogelijke initiatieven bij de bevolking achterwege blijven of zelfs worden onderdrukt.

Deze vraag voert tot het volgende gedeelte van dit hoofdstuk, waarin enkele andere aspecten van het gevoerde beleid worden onderzocht.

B. ONTOEREIKENDE MIDDELEN

De tweede toetssteen van de uitvoerbaarheid van het beleid wordt gevormd door het middelenfonds, dat ter beschikking staat.

Geconstateerd werd reeds, dat een royale subsidieregeling is getroffen en dat de gewenste voorzieningen door de provinciale plancommissies aan de rijksoverheid kunnen worden voorgelegd.

Wil het beleid echter slagen, dan zijn bovendien aan de basis nodig: 1. de leiding en stuwung van een voldoende talrijk en bekwaam kader, en 2. een organisatie-apparaat, dat in staat is de nodige taken ter hand te nemen. Onder punt 3. wordt gewezen op de beschikbaarheid van apparatuur, outillage en ruimten.

1. Kader

Alle rapporteurs betreffende de Ontwikkelingsgebieden zijn eenstemmig in hun mening over het z.g. kaderprobleem, dat zij een van de centrale vraagstukken van deze gebieden

achten. Even groot is hun eenstemmigheid over de voornaamste knelpunten, die de volgende zijn:

- a. *Tekort aan kader.* Vooral bij maatschappelijke activiteiten, die buiten de beroepsmatige sfeer vallen of waarvoor bij gebrek aan financiën of door andere omstandigheden geen beroepskrachten kunnen worden aangetrokken is dit kadertekort nijpend. Het wordt geconstateerd in het jeugdwerk, het verenigingsleven, het maatschappelijk werk, de gezinszorg en bij talloze bestuursfuncties in het veelzijds gedifferentieerde organisatie-wezen.
- b. *Overbelasting van kader.* Deze klacht, niet minder vaak gehoord dan de vorige, hangt uiteraard nauw met het kadertekort samen.

Twee voorbeelden betreffende de activiteiten van hoofdonderwijzers kunnen dit punt toelichten. In het Ontwikkelingsgebied N.O. Overijssel bleken 40 hoofdonderwijzers tezamen 32 *verschillende* soorten van maatschappelijke activiteiten buiten schoolverband te verrichten. Veel voorkomend waren werkzaamheden ten behoeve van kruisverenigingen, jeugdwerk, muziek- en zangverenigingen, kerkelijke arbeid; incidenteel kwamen voor: psychopatenzorg, reclasseringswerk, Rode Kruisfunctie, e.d.

In Z.O. Drenthe bleek uit een soortgelijke vraag, dat 71 hoofdonderwijzers (zijnde de respondenten van het totaal van 104 geënquêteerden) tezamen 244 maal deelnamen aan 26 verschillende vormen van maatschappelijke activiteit.

- c. *Cumulatie van kaderfuncties.* Dit verschijnsel ligt reeds in het vorige opgesloten, maar verdient afzonderlijke vermelding, omdat het een gevaar tot verstarring van het beleid inhoudt.

Zo blijken in het Limburgse en hier en daar in de Brabantse Ontwikkelingsgebieden soms vrijwel dezelfde personen zitting te hebben in Kerkbestuur, Armbestuur en Schoolbestuur, hetgeen uiteraard de mogelijkheden tot een meer dynamisch beleid niet vergroot.

- d. *Geringe mobiliteit van het kader.* Van Brabant wordt meegedeeld, dat het overgrote deel der onderwijzers uit de provincie en meestal zelfs uit de streek afkomstig is. In het Ontwikkelingsgebied Z.W. Brabant was tenminste 90 % van de niet-religieuze onderwijskrachten uit de streek afkomstig. Het gevolg is een geringe neiging tot initiatief, hetgeen een algemeen kenmerk is van autochtone elite in de Ontwikkelingsgebieden.

- e. *Te grote mobiliteit van het kader.* Merkwaaardigerwijze wordt de omgekeerde toestand vooral in de noordelijke Ontwikkelingsgebieden aangetroffen. Het blijkt hier vaak moeilijk kader te krijgen, en even moeilijk dit vast te houden, zowel tengevolge van de weinig aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden (salarispeil, extra taken) als van de geringe mogelijkheden tot promotie.

Enigszins hierbij aansluitend is de klacht over 'kader-absenteïsme', dat voor Noord-Limburg wordt genoemd, maar ook elders niet zal ontbreken. Men wijst in dit verband op het wonen van fabrikanten en bedrijfsleiders van nieuwe industrieën buiten de vestigingsgemeenten, waarschijnlijk omdat deze als woonplaats niet aantrekkelijk wordt geacht.

Het is wel duidelijk, dat deze totale situatie een ernstige belemmering vormt voor het op gang brengen van de sociale en culturele planning in de Ontwikkelingsgebieden.

Het geheel van de genoemde knelpunten kan op verschillende manieren worden verklaard. Men zou kunnen wijzen op de mentaliteit van de locale bevolking, die geen eigen elite voortbrengt, op de economische belemmeringen van het aantrekken van voldoende leiders en op de geringe aantrekkingskracht van het woonmilieu voor degenen, die cultureel veel-eisend zijn.

Hoewel al deze factoren zonder enige twijfel een rol spelen, is het wellicht het meest vruchtbaar dit probleem functioneel-sociologisch te benaderen. Men zou zich de vraag kunnen voorleggen, of het platteland in zijn huidige sociale structuur wel voldoet aan de eisen, die het voortbrengen en instandhouden van een voldoende omvangrijk kader stellen. Anders gezegd: is het kaderprobleem niet gevolg van een verandering in kaderfuncties bij een gelijktijdige stagnatie in de kaderstructuur.

Zonder dit ingewikkelde vraagstuk enigszins volledig te kunnen behandelen, mag gewezen worden op het volgende.

De term 'kader', die aan de leger- en bedrijfsorganisatie is ontleend, wijst reeds op een speciaal type van elite. De vroeger dominerende groep der grote boeren, notabelen en somtijds ook landheren, vormde bepaald geen elite in deze zin. Zij was veeleer een groep prestige-dragers, die op grond van uiteenlopende kwaliteiten invloed uitoefenden op de gang van zaken in de plaatselijke gemeenschap. De functies van deze elite waren bovendien beperkt. De statische en betrekkelijk gesloten dorpsamenleving vroeg weinig nieuwe initiatieven en formele besluitvorming.

De eerder geschetste sociale veranderingen — de verbreking van het territoriaal isolement, de sociale differentiatie en organisatie, de wijzigingen in de sociale stratificatie en mobiliteit — hebben ertoe geleid, dat deze oude elite zich hetzij terugtrok, resp. op de achtergrond werd gedrongen, hetzij de noodzakelijk geworden nieuwe functies niet aankon.⁶

Het gevolg was een overbelasting van de wel geschikte leiders en een toestroming van kader van elders. Daar, waar instituties als kerk en onderwijs een belangrijke invloed hadden, konden hun vertegenwoordigers de openvallende functies bezetten, en wel met te meer succes, waar zij vanuit de sleutelpunten van deze verbanden naar de beschikbare taken werden gedirigeerd en bij de interpretatie van deze taken steun en voorlichting ontvingen. Dit verklaart wellicht het feit, dat geestelijken en onderwijzers de belangrijkste kaderfiguren zijn (geworden), en dat hun functies die van hun eigenlijke beroep ver te buiten gaan. Tevens kan zodoende worden begrepen, dat het kaderprobleem in de Ontwikkelingsgebieden bezuiden de Moerdijk kwantitatief minder nijpend is — de Kerk deed al het mogelijke om de nieuwe functies vanuit centrale organen te bezetten — maar kwalitatief in veel opzichten moeilijker ligt dan elders, omdat de aldus gewaarborgde continuïteit in elitevorming vrij gemakkelijk een zeker traditionalisme met zich bracht.

Een en ander houdt in, dat de locale en regionale elite verandert in een organisationele elite, kortweg, in 'kader'

2. Organisaties

Minder veelvuldig, maar niettemin vrij algemeen zijn de klachten, die worden geuit over het onbevredigend functioneren van de organisaties op de diverse terreinen. Men noemt als speciale moeilijkheden:

- a. *versplintering*: er zijn in vele kleine dorpen op allerlei gebied te veel organisaties met dezelfde functies. Dit varieert van meerdere eigen verenigingsgebouwen tot meerdere harmoniekorpsen.
De voornaamste gevolgen zijn een te klein ledental en een weinig stimulerend bestuur, nog afgezien van een gebrek aan financiële middelen en een ondoelmatige functie-uitoefening;
- b. *veroudering*: vele verenigingen en organen zijn zowel naar samenstelling — vooral naar bestuurssamenstelling — alsook naar structuur en methoden ernstig verouderd. Deze klacht betreft niet alleen evident ouderwetse vormen, zoals van sommige armenzorg-organen en kerkelijke jeugdverenigingen, maar geldt tevens voor vele andere organisaties;
- c. *vervreemding* van de categorie der potentiële leden is te zien als een gevolg van het bovenstaande. De allerwege geconstateerde 'verenigingsmoeheid' is ook in de Ontwikkelingsgebieden vaak op te merken, hetgeen te ernstiger is, omdat de organisaties de nodige initiatieven en dynamiek zouden moeten opbrengen.

⁶ Vergelijk het bovenstaande met een analyse van de historische ontwikkeling van de boerenelite op het Noordhollandse platteland: H. D. de Vries Reilingh, *Onderzoek regionale culturele situatie in de provincie Noord-Holland*, 1956, p. 67 vv.

De geschetste situatie is ten dele onvermijdelijk. De spreiding van de bevolking over vele kleine kernen brengt een versnippering van activiteiten met zich mee, die b.v. in het onderwijs (kleine scholen) en in kerkelijke organen (diaspora-problemen)⁷ tot talloze problemen leidt, maar weinig alternatieven openlaat.

Minder noodgedwongen is de versplintering op terreinen, waar locale en levensbeschouwelijke tegenstellingen wat geforceerd worden uitgespeeld. De vrijheid, die het particulier en kerkelijk initiatief in de organisatie van haar maatschappelijke activiteiten is gegarandeerd, leidt echter gemakkelijk tot een (over)accentuering van verschillen als uitgangspunt van het organisatieleven.

Merkwaardigerwijze blijkt in een aantal gevallen — b.v. in sommige gemeenten van het Gronings Westerkwartier en in Noord-Limburg — dat, wanneer enigermate sprekende kerkelijke of sociaal-economische tegenstellingen ontbreken, de splijtzwam zich vasthecht aan persoonlijke rivaliteiten, die tot groepscontroversen uitdijen.

3. Outillage

Het zal geen verbazing wekken, dat de beschikbare gebouwen, terreinen, zwembaden e.d. in het algemeen nog onvoldoende zijn. Vooral indien niet van de subjectieve behoeften van de bevolking, maar van de criteria van het landelijk beleid wordt uitgegaan, is dit tekort zeer sprekend.

Puntsgewijs samengevat is de situatie als volgt:

- a. in vele gevallen ontbreekt elke voorziening. Dit geldt met name van bad- en zweminrichtingen en van gymnastieklokalen;
- b. in vele gevallen zijn de voorzieningen te ver verwijderd, hetzij door een te sterke concentratie binnen het betreffende Ontwikkelingsgebied, hetzij door ligging buiten dit gebied;
- c. in vrij veel gevallen is de bestaande voorziening onvoldoende.

Twee punten keren in de rapporten telkens weer terug: de slechte staat van vele sportterreinen en de gebrekkige vergaderruimte voor verenigingen. Typerend is, dat vrij vaak het plaatselijke café de enige gelegenheid is, waar verenigingen — ook jeugdverenigingen — bijeen kunnen komen.

Indien men onder voorzieningen tevens wil verstaan de gas-, water- en electriciteitsaansluitingen en de woningsituatie, dan kan zeer in het algemeen worden gesteld, dat deze beide, hier meer daar minder, te wensen overlaten, maar dat in ieder geval aan de aansluitingen op de water- en energienetten krachtig wordt gewerkt. De studie van de vaak zeer ongelukkige huisvestingssituatie bleef helaas beperkt tot een registratie van krotwoningen en een- en tweekamerwoningen, verstrekt door gemeentelijke instanties en daardoor moeilijk vergelijkbaar.

C. SLOTWOORD

De conclusie moet luiden, dat de beide in de aanvang van dit hoofdstuk gestelde vragen niet zonder meer bevestigend kunnen worden beantwoord. De uitvoering van het sociaal beleid ondervindt op verschillende punten ernstige moeilijkheden, die ten dele voortvloeien uit spanningen binnen de tenuitvoerlegging zelf, maar overwegend zijn toe te schrijven aan belemmeringen, die de sociale situatie oplevert.

Resten ons thans de gevolgtrekkingen uit deze confrontatie tussen beleidsopzet en beleidsresultaat. Het economische beleid, zo concludeerden wij in het Tweede Deel van dit rapport, behoeft om een zo groot mogelijk effect te sorteren, tenminste aanvulling door een sociaal beleid. Thans de vraag, hoe dit sociaal beleid als zodanig meer kan worden aangepast aan de eisen.

⁷ Voor Friesland raadplege men de uitvoerige studie van W. Goddijn O.F.M., *Katholieke minderheid en protestantse dominantie*, 1957, vooral de hoofdstukken VII en VIII.

CONCLUSIES

De voorgaande beschouwingen geven aanleiding tot het trekken van enkele algemene conclusies ten aanzien van het gevolgde sociaal beleid.

Het kan niet de bedoeling zijn deze conclusies breed uit te werken. Beoogd wordt slechts de aandacht te vestigen op een aantal onvolkomenheden, die uit het onderzoek in de Ontwikkelingsgebieden naar voren kwamen.

Deze onvolkomenheden zijn vooral gelegen in een onvoldoende klaarheid over de *richting* van het beleid en een te geringe *differentiatie* van dit beleid. Met een opmerking over de mogelijke voortzetting van het sociaal onderzoek wordt het hoofdstuk besloten.

A. DE RICHTING VAN HET BELEID

1. De bijzondere positie van de Ontwikkelingsgebieden

In de jaarlijkse Industrialisatienota's en in andere documenten wordt door de Rijksoverheid steeds weer de nadruk gelegd op de bijzondere aandacht van het beleid voor de Ontwikkelingsgebieden. Van deze aandacht geven een aantal speciale maatregelen ten aanzien van deze gebieden blijk.

Niettemin bestaat de indruk, dat ook op het hoogste niveau niet voldoende klaarheid bestaat over de koers van dit beleid. De tijdelijke stopzetting van de premiereregeling in 1957 geeft onvoldoende blijk van een consequente ontwikkelingspolitiek ten aanzien van deze gebieden. Het verdient derhalve aanbeveling, dat op het niveau van de Rijksoverheid nadrukkelijk wordt vastgesteld:

- a. Van welke aard de gevolgde beleidslijn in de Ontwikkelingsgebieden is. Hierbij doet zich de vraag voor, of dit beleid van structurele aard is — te vergelijken met b.v. de Deltawerken — en derhalve wordt gezien als een beleidslijn, die ook bij conjuncturele schommelingen consequent wordt doorgetrokken.
- b. Hoe de verhouding is tussen de nationale economische belangen, met name die van het Westen des lands, en de belangen van de Ontwikkelingsgebieden, mede gezien in het verband van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van 'overig Nederland'. Bij de beantwoording van deze vraag moet men een beslissing nemen over het alternatief, de belangen van de Ontwikkelingsgebieden in bepaalde omstandigheden achter te stellen bij de economische expansie in andere delen van het land, of een afzonderlijk ontwikkelingsprogramma voor alléén deze gebieden strikt uit te voeren. Concreet: moeten deze gebieden b.v. mede of overwegend beschouwd worden als gebieden met een arbeidsreserve ten behoeve van de nationale of van de regionale economie¹

¹ De Zesde Industrialisatie-nota geeft ervan blijk, dat de overheid zich momenteel volledig van het gesignaleerde dilemma bewust is. Een andere vraag is of hieruit reeds een beleidslijn is geresulteerd, die voldoende eenduidig, en een beleid dat voldoende krachtig en doelbewust genoemd kan worden. Het laat zich aanzien, dat de discussie over de regionale industrialisatie en bevolkingsspreiding voorlopig nog zal voortduren.

2. De verhouding tussen economisch en sociaal beleid

Een vergelijking van de uitvoering van het sociaal beleid en dat van de economische ontwikkelingsplannen geeft aanleiding tot deze twee vragen:

- a. Wordt de economische ontwikkeling als 'stuwend' en de sociaal-culturele situatieverbetering als 'volgend' gezien?

Bij een bevestigend antwoord op deze vraag, die waarschijnlijk de feitelijke toestand weergeeft, zou het zaak zijn het sociaal beleid vooral te koppelen aan de *gevolgen* van de industrialisatie.

Bij een ontkennend antwoord ware het voorstel te doen, het sociaal beleid meer nadrukkelijk te richten op het scheppen van betere voorwaarden voor economische ontwikkeling. Op het ogenblik bestaat de indruk, dat de verhouding tussen beide beleidsvormen niet voldoende is doordacht.

- b. Is er op de diverse niveaus een voldoende coördinatie van sociaal en economisch beleid?

De vraag doet zich voor, of de in de diverse gebieden vaak gelijktijdig tot stand komende bundelingen van sociale en sociaal-culturele organisaties en van economische belangen — deze laatste met name in de vorm van industrieschappen — voldoende contact met en begrip voor elkaar hebben om tot een omvattende planning te kunnen komen.

3. De inhoud van het sociaal beleid

De indruk bestaat, dat over de doeleinden en mogelijkheden van wat doorgaans 'sociale planning' wordt genoemd, onvoldoende klaarheid bestaat.

Dit geldt op alle beleidsniveaus. Zo heeft de praktisch verdedigbare en principieel verdedigde sleutelpositie van de provinciale plancommissie het onvermijdelijke gevolg, dat de eerder bepleite 'verbijzondering' van het beleid van boven naar beneden slechts in beperkte mate mogelijk is.

Het ware te overwegen na te gaan, of de sociale ontwikkeling somtijds niet meer gediend is met de oplossing van omvangrijke structurele vraagstukken dan met het inbouwen van allerlei als zodanig waardevolle ontstroevingsmechanismen, die structureel echter geen oplossingen aan de hand doen. Bij structurele oplossingen wordt dan gedacht aan het bevorderen van de concentratie van bevolking in grotere kernen en het afremmen van de ongelimiteerde groei van vele kleinere; het stimuleren van sociale integratie van twee of meer kernen en/of dorpen; het zoveel mogelijk gezamenlijk gebruik van outillage voor activiteiten op allerlei gebied, etc.

In dit verband kan de aandacht worden gevestigd op de betekenis van de omslachtiger indirecte weg, die bij sociale planning de voorkeur verdient boven de directe therapie van de talrijke kleinere moeilijkheden.

4. De mogelijkheden van sociaal beleid

In het verlengde van het voorgaande ligt de vraag naar de praktische mogelijkheden van het sociaal beleid, waar dit zich richt op directe beïnvloeding van het sociaal milieu.

Gevreesd moet worden, dat, in tegenstelling met het economisch beleid, sociale maatregelen in veel gevallen, hoewel op zichzelf noodzakelijk, hetzij weinig effect sorteren of ongewenste nevengevolgen uitlokken, hetzij in een democratische samenleving niet tolerabel zouden zijn.²

² Vgl. het rumoer rond het migratiebeleid in Oostelijk Groningen, enige jaren geleden. Een analyse hiervan bij In 't Veld-Langeveld, *aldaar*, p. 188—193.

Nader zou moeten worden gezien, welke aangrijpingspunten zowel kunnen als mogen worden gebruikt om de gewenste veranderingen in de sociale situatie te bewerkstelligen. Het recentelijk op gang gekomen werk van de agrarisch-sociale voorlichting en begeleidend maatschappelijk werk, dat een zeer breed terrein bestrijkt, vormt een hoopvol begin. Dit punt leidt tevens tot het tweede gedeelte, waarin, uitgaande van de sociale structuur, de mogelijkheden van het beleid worden bekeken.

B. DIFFERENTIATIE VAN HET BELEID

Momenteel wordt een differentieel sociaal beleid bereikt door de Rijksoverheid een bescheiden functie toe te kennen in de formulering van het beleid, en het zwaartepunt te leggen bij de per gebied aanwezige instanties, organisaties en deskundigen.

Deze oplossing heeft ongetwijfeld voordelen. Het lijkt echter mogelijk om niet bij deze regionale differentiatie te blijven staan, maar een verdere beleidsdetaillering aan te brengen, overeenkomstig de verschillende sociale structuren, die vaak binnen één Ontwikkelingsgebied aanwezig zijn.

Het voordeel van een zodanige detaillering is niet alleen gelegen in een betere aansluiting van het beleid bij de plaatselijk aanwezige mogelijkheden; tevens doet zich hier de gelegenheid voor om de gesignaleerde beleidsdilemma's te vermijden.

Het is immers een feit, dat tot nog toe een beleid werd gevoerd, dat op meerdere doeleinden tegelijk was gericht en meerdere methoden naast elkaar aanwendde zonder altijd over de zekerheid te beschikken, dat alle activiteiten adequaat waren, terwijl tevens het gevaar bestond dat de diverse vormen van activiteit elkaar gingen belemmeren. Enkele mogelijke differentiatie-vormen worden thans behandeld.

1. Beleid inzake vitale en inzake culturele tekorten

De tekorten die per plaatselijke of regionale situatie worden aangetroffen, verschillen vaak aanzienlijk. In het ene geval is er een zeer slechte woningsituatie, zijn er hygiënische en gezondheidsklachten en ontbreekt zelfs de animo tot het volgen van gewoon lager onderwijs. Deze toestand wordt met name in de perifere dorpen en enkele andere streken aangetroffen. Elders, b.v. in de nieuwe snel groeiende industrie centra, zijn de aanpassingsbereidheid en het welvaartspeil bevredigend, maar ontbreekt het aan behoorlijke culturele voorzieningen. De levensstijl is grauw en kleurloos en de interesse voor ontwikkeling en cultuur is gering. De inhoud van het sociaal beleid dient in beide samenlevingen totaal te verschillen. Hoe noodzakelijk culturele voorzieningen óók in het eerste type gebied zijn, ze blijven van secundair belang, zolang niet het eerst nodige is gedaan ter bestrijding van de meest fundamentele tekorten.

Bij dit alles staat tevens voorop, dat de interesse van de bevolking gemakkelijker is te activeren, indien men op een peil werkt, dat aanspreekt, omdat het reëel is en als zodanig kan worden ervaren.

2. Beleid op korte en op lange termijn

Enigszins bij het vorige punt sluit het verschil aan tussen korte- en langebaansbeleid. Het eerst-nodige is immers, zo zou men kunnen stellen, op korte termijn aan te pakken; alles wat daarboven uit gaat, komt later wel.

Dit is niet altijd juist. In de eerste plaats niet, omdat de situatie per streek verschilt en daarmee ook het programma. De sanering van krottenbuurten is ongetwijfeld urgent, maar niet, zeker niet bij de huidige woningmarkt, op korte termijn te verwezenlijken. M.a.w.: de graad

van urgentie wordt overwegend bepaald door de feitelijke tekorten, de programmering van het beleid — mede — door de organisatie en opvattingen van dat beleid. Wat nu deze programmering betreft, zijn er meerdere gezichtspunten, die in de onderscheiding van het korte- en langebaansbeleid meespelen.

- a. De mate van mogelijk effect van maatregelen. Zo zal de vakscholing van de jeugd een direct beleid vragen, indien er voldoende animo voor de industrie is. Zo niet, biedt wellicht de omscholing van b.v. werkloze losse arbeiders en ex-veenarbeiders een eerste mogelijkheid, en wordt de bouw van lagere technische scholen een onderdeel van een beleid op langere termijn, waarbij een voorafgaand wekken van interesse en verzwakken van weerstanden worden ingecalculleerd.
- b. De fase van ontwikkeling van de samenleving is evenzeer van belang. Indien er naar nieuwe industrie centra een sterke lange afstandspendelbeweging ontstaat, dan kan men op korte termijn maatregelen bevorderen, die de sociale bezwaren van deze pendel verzachten. Op de lange duur zal echter, al naar gelang de beleidslijn die men verkiest, moeten worden nagegaan, of deze pendelaars naar de industrie-plaats dienen te verhuizen, in hun woonplaats kunnen blijven, dan wel — als derde oplossing — een industrijspreiding op het platteland moet worden bevorderd.
- c. Met dit laatste voorbeeld doet een derde factor zijn intrede, nl. het beleidsniveau. Naarmate dit niveau lager is, zal in het algemeen op kortere termijn moeten worden gewerkt. De keuze tussen concentratie of deconcentratie van het wonen in het kader van een industrialisatiepolitiek kan op zichzelf geen voorwerp van beleid zijn voor b.v. een maatschappelijk werk-instelling. Dit en dergelijke onderwerpen behoren primair de aandacht te hebben van de provinciale plancommissies^a en de rijksoverheid.

3. Omvattend en differentieel beleid

Het dilemma, dat ontstaat bij de keuze tussen een alomvattend beleid en het treffen van een aantal speciale maatregelen met betrekking tot een aantal speciale problemen of groepen, kan het best worden vermeden door de sociale situatie per probleemgebied in het oog te vatten.

Indien de sociale structuur een zeer sterke samenhang vertoont, zoals in de perifere en een aantal zanddorpen, dan wordt een beleid verkieslijk, dat deze sociale geïntegreerdheid recht doet. Dit betekent overigens niet een noodzakelijk zeer brede aanpak, maar wel een beleid, dat rekening houdt met de bestaande interdependentie en daarvan, zo mogelijk, ook gebruik maakt.

Naast typische beleidsvormen, die met de samenhang der plaatselijke gemeenschap rekening kunnen en willen houden, is er behoefte aan een meer gedifferentieerd beleid voor losser gestructureerde of zelfs sociaal, cultureel of economisch gesegmenteerde samenlevingen. Bij sterke welstandstegenstellingen, bij kerkelijke verdeeldheid, bij standsverschillen of bij een scherp gemarkeerde scheiding tussen allochtonen en autochtonen kan de overbrugging der verschillen een beleidspunt als zodanig zijn, maar ligt tevens een differentiatie van het beleid voor de hand.

In dit kader past een grotere aandacht voor een doordachte opbouw van het verenigings-

^a Vgl. b.v. het *Overzicht van de maatschappelijke ontwikkeling en verslag van de werkzaamheden in N.O. Overijssel 1957*, van de Provinciale Commissie voor het sociaal ontwikkelingsplan in N.O. Overijssel, die op p. 18—23 een uitvoerige beschouwing aan het pendel- en woonconcentratievraagstuk wijdt.

leven, voor functionele zielzorg, voor differentiële onderwijsvoorzieningen, voor een zekere differentiatie in woningbouw en recreatiemogelijkheden, e.d., waarbij een ruime mate van realisme te verkiezen is boven een ongefundeerd sociaal idealisme.

Concreet: indien wordt geklaagd over de vlucht der intellectuelen van het platteland, over de geringe integratie van sommige leidinggevende groepen in plaatselijke activiteiten en over het absentisme van het hoger personeel en de directieleden der locale industrieën, dan is het nodig te overwegen, op welke wijze een differentieel sociaal en cultureel beleid hier een oplossing kan brengen.

Overigens komt met dit punt een probleem van nationale importantie naar voren. Men kan zich nl. afvragen, of het 'toegeven' aan de wensen van stedelijk georiënteerde groepen niet noodzakelijk leidt tot een verstedelijking van het platteland, zowel naar cultuur als sociale structuur.

De tegenvraag zou kunnen luiden, of dit urbanisatieproces op enige wijze is tegen te houden. Het lijkt ons in het kader van het beleid in de Ontwikkelingsgebieden van het grootste belang deze vragen nader te doordenken. Deze gebieden immers behoren tot de 'proefvelden' der industrialisatie- en rationalisatiepolitiek. Hier wordt bewust en planmatig gestreefd naar een herstructurering van een tot op heden overwegend rurale samenleving. De vraag of dit rurale karakter kan worden behouden of beter, of de modernisering van het platteland kan plaats vinden met behoud van een plattelandseigenheid, lijkt een uitermate centrale kwestie.

4. Gelocaliseerd en gecentraliseerd beleid

Opnieuw afgaande op de plaatselijke situatie kan worden gesteld, dat er gemeenten zijn waar de integratie der activiteiten in grotere samenlevingsverbanden gering is en zulke waar deze reeds sedert eeuwen bestaat. Dit zou impliceren, dat een gecentraliseerd beleid alleen in het eerste type plaatsen op moeilijkheden stuit.

Hiertegen valt op te merken, dat men de bevordering van de plaatselijke sociale integratie, ook in het lossere gestructureerde samenlevingstype, als norm kan kiezen. Blijft dan de vraag, of deze norm te halen is door stimulering en organisatie van buitenaf.

Men moet, op grond van de beleidservaringen in de Ontwikkelingsgebieden, vaststellen, dat in de meeste gevallen van een alternatief geen sprake is. Ondanks alle bezwaren die een dergelijk beleid aankleven, moet de stimulerende activiteit van allochtonen en van centrale organisaties onontbeerlijk worden geacht. De versnelling van de maatschappelijke ontwikkelingsgang is op geen andere wijze bij te houden dan door inschakeling van de ervaring, die elders met zodanige ontwikkelingen is opgedaan.

Een enkel voorbeeld kan dit verduidelijken. Ondanks ernstige economische en sociale nood vertoonde het traditionele, lokaal gedifferentieerde sociale hulpverleningsapparaat van het Ontwikkelingsgebied Z.W. Brabant in een aantal onderdelen nogal wat verouderde trekken. Het opmerkelijke was nu, dat de mate van verstarring geringer was, naarmate het betreffende orgaan onderworpen was aan de regulerende en stimulerende invloed van een centrale instantie, hetzij de overheid, hetzij een kerk, hetzij een grote organisatie. In de locale organen, die een krachtige autonome positie innemen, zal een zekere verstarring in organisatie en methodiek immers eerder optreden dan in die, waar de controle van een centrale instantie eventuele verstarringstendenties onthult als een 'achterblijven' bij de algemene ontwikkeling.⁴ Dit feit werd in de beide Brabantse Ontwikkelingsgebieden met name vastgesteld met betrekking tot de invloed der recent opgerichte Sociaal-charitatieve Centra.

⁴ Aldus het *Rapport Ontwikkelingsgebied Z.W. Noord-Brabant*, p. 107; vgl. het *Rapport Ontwikkelingsgebied N.O. Noord-Brabant*, p. 112 v., 116.

Echter, een zodanig gecentraliseerd beleid impliceert noch uitsluiting van de plaatselijke allochtone elite, noch uniformiteit.

Wat het eerste punt betreft, er moet gepleit worden voor het zo spoedig mogelijk overdragen van de nieuw gecreëerde functies aan de plaatselijke bevolking dan wel het opwekken van de drang om bepaalde activiteiten zelf ter hand te nemen. Introductie van nieuwe werkvormen moet leiden tot het geaccepteerd raken van de werkvormen zelf en het zich overbodig maken der introducerende personen.

Vaak zal dit moeilijk zijn. Ook de figuur van de adviseur is een schijnoplossing, wanneer hem steeds meer taken worden toegeschoven, zodat zijn invloed die van de formele leiders te boven gaat.

Waar dit overigens gebeurt, en van weerstanden weinig blijkt, is in zoverre niets verloren, dat de nieuwe figuur en zijn werk zijn geaccepteerd.

Wat de uniformiteit van het gecentraliseerd beleid betreft, hier zal per aard van activiteit naar een mogelijkheid van overbruggingsconstructies moeten worden gezocht. Vooropgesteld zij, dat indien de rijksoverheid de Ontwikkelingsgebieden uitzondert als die gebieden, waar een bijzonder beleid noodzakelijk is, het niet aangaat, dat allerlei andere instanties vasthouden aan werknormen, die ter plaatse niet kunnen worden gehaald.

In dit verband zou het aanbeveling verdienen, dat de centrale organisaties op het terrein van de jeugdbeweging, het cultureel en volksontwikkelingswerk, de sport alsook van sommige takken van maatschappelijk werk een nadere studie aanvatten, om hun methodieken en organisatievormen, die vaak in het Westen des lands werden ontwikkeld, te toetsen aan de behoeften, die in kleinere plattelandsgemeenten bestaan. De Ontwikkelingsgebieden vormen daarvoor het aangewezen proefterrein.

Tenslotte nog dit. De differentiatie naar sociale structuur, die in het bovenstaande als basis werd genomen van een differentiatie naar beleid, is niet van blijvende aard. Juist in de Ontwikkelingsgebieden doen zich snelle veranderingen voor, die het beleid van vandaag mogelijk reeds morgen inadequaet maken.

Dit betekent, dat het sociaal beleid moet werken langs de lijnen van de sociale dynamiek. Het beleid, dat omvattend is, moet bedacht zijn op functionalisatie, omdat ook de samenleving, schematisch gezien, van homogeen en eenvoudig tot heterogeen en complex wordt. De bestrijding van 'basic needs' moet gevolgd worden door sociale en culturele opbouw. Het gelocaliseerde beleid kan zich voorbereiden op een toenemende vraag naar centrale dienstverlening, naarmate de betrokken samenleving zich meer openstelt voor invloeden van buitenaf.

Ook in deze zin zal het beleid dus bij de sociale feiten moeten aansluiten, dat het voortgaat zich te veranderen in overeenstemming met de veranderingen in de sociale structuur. Differentieel beleid is in de tijdsdimensie fasenbeleid.

C. VOORTGEZET SOCIAAL ONDERZOEK

Indien wordt overwogen tot voortzetting van het sociaal onderzoekwerk in de Ontwikkelingsgebieden, dan kan dat, kort gezegd, vooral in drie richtingen plaats vinden:

1. In overeenstemming met de opgedane ervaring, dat de meeste belangrijke sociale knelpunten in deze gebieden algemene problemen vormen in elke plattelandssamenleving, zou een keuze kunnen worden gedaan uit de relevante *structurele vraagstukken van algemene aard*.

Als voorbeeld noemen wij het probleem van het kader. Ondanks alle inventariserend en descriptief onderzoek van b.v. het verenigingsleven, is over de functies en de rollen, de sociale mobiliteit en de afvloeiing van het plattelandskader nog zeer weinig bekend.

Wat zijn b.v. de oorzaken en gevolgen van de veranderde positie en het gedaalde prestige van onderwijzers en geestelijken? Wie treden in hun plaats of ontbreken plaatsvervangers geheel? Wie zijn degenen die de initiatieven nemen, en wie vormen de communicatiefiguren? Enz.

2. In overeenstemming met het pleidooi voor een meer differentieel beleid zou het nuttig zijn in bepaalde gemeenten met een uitgesproken probleemkarakter *diepgaande locale onderzoeken* te verrichten, zo mogelijk gecombineerd met actie-onderzoek en 'community self-surveys', waarbij sociaal-pedagogen een belangrijke rol zouden kunnen vervullen.
3. In overeenstemming met de conclusie, dat een evaluatie van het tot op heden gevoerde beleid bij gebrek aan gegevens vrijwel onmogelijk is, ware te pleiten voor *evaluatie-onderzoek*, al naar gelang de aard van het beleid te richten op het omvattende beleid in een plaatselijke gemeenschap of op een bepaald beleidsfacet. Het langzamerhand in de belangstelling getrokken, maar in Nederland nog weinig beproefde evaluatie-onderzoek zou juist in de Ontwikkelingsgebieden, waar vele nieuwe activiteiten worden gestart, een vruchtbare taak kunnen vervullen.

Uiteraard zijn vele mogelijke onderzoekprojecten te noemen. Het lijkt echter juister op deze plaats te volstaan met een vermelding van de mogelijke soorten van onderzoek en de bepaling der te onderzoeken concrete problemen buiten discussie te houden.

Samenvatting

I. DE VRAAGSTELLING

1. In het kader van Nederlands actieve industrialisatie-politiek der na-oorlogse jaren werden in 1951 en 1952 een negental overschotgebieden aangewezen tot *economische Ontwikkelingsgebieden*, te weten Oostelijk Groningen, Zuid-West Groningen, Oostelijk Friesland, Zuid-Oost Drenthe, Noord-Oost Overijssel, Oostelijk West-Friesland, Zuid-West Noord-Brabant, Noord-Oost Noord-Brabant en Noordelijk Limburg. Deze gebieden werden gekenmerkt door een relatief ernstige structurele werkloosheid en kwamen hiermee in aanmerking voor een speciaal werkgelegenheidsbeleid, waarbij zowel door rechtstreekse premietoekenning aan industrieën alsook door het treffen van technische voorzieningen getracht werd het industriële klimaat te verbeteren.
2. Dit economisch beleid heeft in deze gebieden, hier meer, elders minder, tot bevredigende resultaten geleid. Niettemin bleek, dat economische en technische tegemoetkomingen niet steeds toereikend waren om bestaande weerstanden bij de bevolking te overwinnen. Eveneens kwam de landsoverheid tot de opvatting, dat de door haar beleid versnelde economische ontwikkelingen tot ongewenste sociale repercussies zou kunnen leiden. Naast een economisch beleid werden derhalve binnen de ontwikkelingsplannen ook sociale maatregelen noodzakelijk.
3. Teneinde deze sociale maatregelen te kunnen onderbouwen, werd in de jaren 1953—1956 in opdracht van het Ministerie van Maatschappelijk Werk sociaal onderzoek verricht in alle negen Ontwikkelingsgebieden. Met uitzondering van Oostelijk Friesland, waarover de Stichting Friesland voor Maatschappelijk Werk afzonderlijk rapporteerde, werden de gebieden gezamenlijk onderzocht door een viertal instituten, te weten het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), het Sociologisch Instituut van de Nederlands Hervormde Kerk, het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut (K.S.K.I.) en het Landbouw-Economisch Instituut (L.E.I.). Per gebied werd een rapport uitgebracht en ter beschikking gesteld van de inmiddels in de betreffende provincies tot stand gekomen Provinciale Plancommissies.
4. Het onderhavige rapport vormt het samenvattend verslag betreffende het onderzoek. Het is bedoeld als een eerste totaal-overzicht en het is vooral samengesteld ten behoeve van de meningsvorming aangaande de Ontwikkelingsgebieden op nationaal niveau.
5. Het rapport is opgebouwd uit drie delen. Het *Eerste Deel* bevat de uitgewerkte probleemstelling, het *Tweede Deel* geeft de analyse van de sociale problematiek, onderscheiden naar historische achtergronden (I), sociale structuur (II), sociale veranderingen (III), en aanpassingsproblemen (IV). Het *Derde Deel* gaat nader in op de taak van het sociaal beleid in deze gebieden, waarbij met name de doeleinden en de resultaten van het beleid schetsmatig worden vergeleken.

II. DE SOCIALE PROBLEMATIEK

6. Het sociaal onderzoek beoogde; *a.* een analyse van de sociale en psychische weerstanden met betrekking tot de versnelde economische ontwikkeling, en *b.* een opsporing van de sociale gevolgen van de inmiddels op gang gekomen economische structuurveranderingen.

Dit speuren naar de sociale condities en consequenties van het economisch beleid heeft zowel een functie ten aanzien van het industrialisatiebeleid alsook met betrekking tot de uitstippeling van sociale maatregelen, die in verband met de economische ontwikkeling noodzakelijk zijn.

7. Naar hun *sociaal-economische geschiedenis* vormen de Ontwikkelingsgebieden allerm minst een homogene categorie. Te onderscheiden zijn:

- a.* zandgebieden, die sociaal-economisch gestagneerd zijn geraakt tengevolge van een in toenemende mate nijpend geworden kleine boerenprobleem. Deze gebieden worstelen met een wanverhouding tussen het agrarische arbeidspotentieel enerzijds en de beschikbare cultuurgrond anderzijds, waardoor een overbezetting van de bedrijven is ontstaan. De afvloeiing van dit arbeidsoverschot wordt bemoeilijkt door gebrek aan grond, een verstarde bedrijfsstructuur, een zekere migratie-traagheid en een gebrek aan niet-agrarische werkgelegenheid in de naaste omgeving.
- b.* veengebieden, waar door de uitputting van het veen een structureel arbeidsoverschot is ontstaan, terwijl op de agrarische bedrijven de seizoensarbeid een landarbeidersvraagstuk heeft teweeggebracht, dat versterkt wordt door de arbeidsafstotende functies van een voortgaande rationalisatie en mechanisatie.
- c.* oude industriegebieden, die door een economische stagnatie belangrijke delen van de bevolking moesten afstoten dan wel door het campagne-karakter van de aanwezige bedrijven een ernstige seizoenswerkloosheid vertonen.

8. De typen van *sociale structuur* zijn overeenkomstig deze differentiële historische ontwikkeling te onderscheiden in:

- a.* zandgebieden met een relatief autochthone, homogene en weinig mobiele bevolking van kleine boeren, waarbij vooral een zekere weerstand tegen sociaal-culturele verandering in het oog springend is (b.v. delen van de beide Brabantse Ontwikkelingsgebieden);
- b.* kolonisatiegebieden — hoofdzakelijk veengebieden — met een relatief sterk allochthone, heterogene en mobiele bevolking van vooral (ex)veenarbeiders, alsmede van industrie-arbeiders, kleine grondbezitters en grote boeren (b.v. Z.O. Drenthe);
- c.* industriële centra en gebieden, nader te onderscheiden naar:
 - c. 1.* oude industriegebieden met vooral agrarische industrieën, en oude stadjes met enige plaatselijke industriële bedrijvigheid, beide zonder veel expansie (b.v. Groninger veenkoloniën; Grave, Genneep);
 - c. 2.* nieuwe industrie centra, gekenmerkt door een snelle industriële ontwikkeling, toestroming van nieuwe arbeiders en middenkader (b.v. Emmen, Drachten);
- d.* 'perifere dorpen', die duidelijk onderontwikkeld zijn en in het algemeen door het beleid als probleemdorpen worden beschouwd (b.v. St. Willebrord, Zwaagwesteinde).

9. In al deze gebieden doen zich processen van *sociale verandering* voor, ten dele rechtstreeks samenhangend met de beginnende industriële expansie, ten dele echter van ouder datum.

a. Doorbreking van de territoriale integratiekaders.

Door het binnendringen van moderne cultuurelementen en de vergroting van de geografische mobiliteit (migratie; pendel) wordt de plaatselijke en regionale beslotenheid in economisch, sociaal en cultureel opzicht doorbroken.

b. Groei van differentiatie en organisatie.

Gezin, burenhulp, arbeidssfeer en kerkelijk leven raken betrokken in een proces van snelle differentiatie en specialisatie, hoewel er in deze aanzienlijke verschillen bestaan tussen oude traditionele en nieuwe dynamische gebieden. Deze differentiatie wordt opgevangen en vindt uitdrukking in talrijke organisaties, die de functie van een meer aangepaste behoeftebevrediging combineren met het opwekken van nieuwe behoeften.

c. Verschuivingen in de sociale gelaagdheid en mobiliteit. De samenleving in de Ontwikkelingsgebieden wordt opgenomen in de moderne maatschappelijke verschuiving van bezits- naar arbeidsdenken en van economische zelfstandigheid naar functionele afhankelijkheid.

De daardoor veroorzaakte veranderingen in de economische mogelijkheden en in de beroepswaardering brengen bepaalde groepen (o.a. de kleine boeren) in een ongunstiger positie tegenover andere groepen (b.v. de land- en industriearbeiders) dan voorheen.

d. Verstoring van evenwicht en continuïteit.

Als gevolg van de snelle sociale veranderingen ontstaan er spanningen tussen maatschappelijke middelen en doeleinden, terwijl de sociale en culturele continuïteit in gevaar komt door sterke verschillen tussen de opvattingen der opeenvolgende generaties.

10. De bevolking van de Ontwikkelingsgebieden is door deze sociale structuurwijzigingen gedwongen de eigen houding te bepalen.

Drie vormen van *sociale aanpassing* vallen daarbij op:

a. Heroriëntatie, d.i. positieve aanpassing, overgaand in bevordering van de plaatsgrijpende veranderingen.

Categorieën zoals de jeugd en de arbeiders, die in tegenstelling tot de ouderen en de boeren minder 'gevestigde belangen' hebben, gaan bij deze heroriëntatie voorop.

b. Desoriëntatie doet zich voor, waar de bevolking haar zekerheden kwijt raakt en zich geen 'houding' weet te geven. Zo raakt men gedesoriënteerd ten aanzien van huwelijks- en beroepskeuze van de kinderen en in sommige gevallen ten aanzien van de sociale normen, terwijl over het 'nieuwe', met name de industrie, gemakkelijk negatieve stereotypenvorming plaats vindt.

c. Van afweer is sprake, waar men de veranderingen negeert, weerstaat of met anti-bewegingen beantwoordt.

Voor de uitvoer van de ontwikkelingsplannen is deze afweer van grote betekenis. Zij doet zich voor ten aanzien van de industrie-arbeid — sterker naarmate sociaal prestige en welstand hoger zijn en het industrietype minder bij de agrarische sfeer aansluit — maar ook met betrekking tot de modernisering van het boerenbedrijf,

de veranderingen in de opvoeding en in de verhouding tussen ouders en kinderen, alsmede ten opzichte van het organisatie-leven.

Deze afweerhouding kan o.m. worden teruggevoerd op gebrekkige motivering, traditionalisme, instandhouding van bepaalde waarden en eigenbelang.

11. *a. Concluderend* kan worden gesteld, dat de *voorwaarden van de industrialisatie* ontbreken, waar: *a.* de arbeidsinstelling niet adequaat is (b.v. hang aan ongeregelde arbeid; afkeer van werken binnen vier muren); *b.* de arbeidsmarkt knelpunten vertoont (b.v. overschot aan ongeschoolden, tekort aan geschoolden; sociaal immobilisme); *c.* het werkgelegenheidsbeleid niet consequent en continu wordt gevoerd (b.v. tegenspraak tussen bevordering van migratie en van industrieverstiging).
- b.* Met betrekking tot de *gevolgen van de industrialisatie* is het voor het beleid van belang te concluderen, dat nader aandacht dient te worden geschonken aan: *a.* de spanningen die optreden als gevolg van de sociale differentiatie; *b.* de psychische desoriëntatie en het normverlies bij sommige bevolkingsgroepen.

III. HET SOCIAAL BELEID

12. Indien *sociaal beleid* wordt gekenmerkt door drie elementen, te weten planmatigheid, continuïteit en doelmatigheid, dan kan ten aanzien van de Ontwikkelingsgebieden worden gesteld, dat het beleid in deze gebieden in opzet en in grote lijnen aan deze voorwaarden voldoet.
13. De *beleidsmoeilijkheden*, die zich niettemin bij de uitvoering blijken voor te doen, zijn niet gering. Een analyse leidt tot de volgende knelpunten:
 - a.* Conflicterende beleidslijnen: geleidelijk tegenover schoksgewijs, traditioneel tegenover modern, centraal tegenover gedecentraliseerd.
Zo blijken b.v. de traditionele gezagsdragers onmisbaar bij een soepele introductie van nieuwe gedachten en activiteiten, maar tegelijk een verstroevend element in deze introducerende werkzaamheid; zo ook blijken landelijke organisaties, b.v. op sociaal en cultureel terrein, onontbeerlijk voor het beleid, maar zijn hun normen somtijds niet aangepast bij de plaatselijke mogelijkheden.
 - b.* Ontoereikende middelen: het kaderprobleem blijkt in alle gebieden een ernstige moeilijkheid (tekort aan kader, overbelasting, traditionalisme en te groot verloop), daarnaast versplintering en veroudering van organisaties en ontbreken van voorzieningen op allerlei gebied, vooral verenigings- en vergaderruimten en sportterreinen.
14. *Het beleid herzien* zou primair impliceren:
 - a.* rekening houden met de bijzondere positie van de Ontwikkelingsgebieden, b.v. tot uiting komend in een duidelijke bepaling van de verhouding tussen nationale economische belangen en de belangen van deze gebieden (b.v. de kwestie van 'Het Westen en overig Nederland', zowel naar wonen als naar werken);
 - b.* een beantwoording van de vraag naar de relatie tussen het economisch en het sociaal beleid in de Ontwikkelingsgebieden;
 - c.* een doordenking van het begrip 'sociale planning', met name ten aanzien van de verdeling van het sociaal beleid over de diverse hiërarchische niveaus;

- d. een differentiatie van het beleid volgens vitale en culturele tekorten, al naargelang de specifieke behoeften van het gebied;
- e. een differentiatie naar beleid op korte en op lange termijn;
- f. een keuze tussen omvattend en facet-beleid, al naargelang de omstandigheden;
- g. een doordacht samenspel tussen gelocaliseerd en gecentraliseerd beleid.

15. *Voortgezet sociaal onderzoek* zou gericht dienen te worden op:

- a. enige relevante structurele vraagstukken van algemene aard (b.v. het probleem van het plattelandskader);
- b. enige probleemdorpen, met gebruikmaking van de techniek van het 'actieonderzoek';
- c. evaluatie van het huidige beleid.

BIJLAGE I

**Lijst van gemeenten in de
ontwikkelingsgebieden**

LIJST VAN GEMEENTEN in de 9 ontwikkelingsgebieden

I. Z.W. Groningen

Grootegast (Grootegast)
Leek (Tolbert, Zevenhuizen)
Marum (Marum)
Roden (ged.)

II. Oostelijk Groningen

Beerta
Bellingwolde (Vriescheloo)
Borger (ged.)
Finsterwolde
Gasselte (ged.)
Midwolda
Nieuwe Pekela
Nieuwe Schans
Onstwedde (Musselkanaal, Stadskanaal)
Oude Pekela
Scheemda
Vlagtwedde (Ter Apel)
Wedde
Wildervank (Ged.)
Winschoten (Winschoten)

III. Oostelijk Friesland

Achtkarspelen (Buitenpost, Surhuisterveen)
Dantumadeel (Zwaagwesteinde)
Heerenveen (Heerenveen,)
Kollumerland
Oostdongeradeel
Ooststellingwerf (Appelscha, Oosterwolde)
Opsterland (Gorredijk)
Smallerland (Drachten)
Tietjerksteradeel (Bergum, Schuilenburg)
Weststellingwerf (Wolvega)

IV. N.O. Overijssel

Avereest (Dedemsvaart)
Gramsbergen
Den Ham (Vroomshoop)
Hardenberg (Hardenberg)
Vriezenveen

V. Z.O. Drenthe

Emmen (Emmen, Klazienaveen)
Odoorn
Schoonebeek
Sleen

VI. Oostelijk West Friesland

Andijk
Berkhout
Blokker
Bovenkarspel
Enkhuizen (Enkhuizen)
Grootebroek (Grootebroek)
Hoogkarspel
Hoorn (Hoorn)
Medemblik (Medemblik)
Midwoud
Nibbixwoud
Oppendoes
Schellinkhout
Sijbekarspel
Twisk
Venhuizen
Wervershoof
Westwoud
Wognum
Wijdenes
Zwaag

VII. Z. W. N. Brabant

Etten en Leur (Etten)
Hoeven
Oudenbosch (Oudenbosch)
Oud- en N. Gastel
Rucphen (Rucphen)
Standdaarbuiten

VIII. N.O. N. Brabant

Beers
Boxmeer (Boxmeer)
Cuyk en St. Agatha (Cuyk)
Grave
Haps
Mill en St. Hubert (Mill)
Nistelrode
Oeffelt
Oploo
Schayk
Uden (Uden)
Vierlingsbeek
Wanroy
Zeeland

IX. Noord-Limburg

Bergen (Bergen)
Gennep (Gennep)
Mook en Middelaar
Ottersum

De tussen () vermelde plaatsen zijn aange-
wezen als industrialisatiekernen.

BIJLAGE II

Geselecteerde bibliografie

GESELECTEERDE BIBLIOGRAFIE

Vermeld zijn in deze bibliografie een aantal studies over de sociale aspecten van de naoorlogse industrialisatie (I) en over het vraagstuk van de Ontwikkelingsgebieden, onderscheiden naar algemene aspecten (II) en speciale aspecten per gebied (III).

Naar volledigheid is niet gestreefd. Wie deze zoekt, wordt verwezen naar de 'Literatuurlijst betreffende de Ontwikkelingsgebieden in Nederland' (april 1959), een gestencilde uitgave van de Afd. Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek van het Ministerie van Maatschappelijk Werk.

I. SOCIALE ASPECTEN VAN DE INDUSTRIALISATIE

1. G. Hendriks. De sociale aspecten bij de industrialisatie. *De Gemeente*, jrg. 4 no. 5, januari 1950.
2. Industrialisatie-nummer van het *Maandblad voor de Geestelijke Volksgezondheid*, jrg. VIII no. 10, oktober 1953.
3. Industrialisatie-nummer van het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, jrg. VI, november 1952.
4. *Industrialisatie en Maatschappelijk Werk*; pre-adviezen voor het congres van 5 en 6 april 1956 te Enschede, uitgebracht door P. de Jong, M. W. Heslinga en J. Ponsioen; Haarlem, 1956.
5. Kusters, W. Nationale en regionale werkgelegenheidsproblemen. *Sociaal Kompas*, jrg. I no. 5, januari 1954.
6. Prakke, F. Sociologische aspecten van de vestiging van een groot bedrijf op het platteland. *Maatschappijbelangen*, jaar 1954.
7. Vermooten, W. H. *Stad en land in Nederland en het probleem der industrialisatie*, Amsterdam 1949.
8. Zijlstra, J., F. W. Dirker, R. van Dijk en R. Schippers. *De industrialisatie en ons volk*. Franeker 1956.

II. DE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSGEBIEDEN

1. Doorn, J. A. A. van. De Nederlandse Ontwikkelingsgebieden als sociologisch vraagstuk. *Sociaal-wetenschappelijke Verkenningen*. Uitgave bij gelegenheid van het 15-jarig bestaan van het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk, 1957.

2. Hendriks, G. Sociale planning in de Ontwikkelingsgebieden. *Sociale Zorg*, jrg. XVII no. 3.
3. Loon, P. C. J. van. De factor 'mens' bij de industrialisatie der Nederlandse Ontwikkelingsgebieden. *Maandschrift Economie*, juli 1952.
4. Maris, A. en M. A. J. Visser, Onderontwikkelde gebieden. *Het Gemenebest*, jrg. XV no. 2, okt./nov. 1954.
5. Os, F. J. J. H. M. van. Het industrialisatiebeleid in de Ontwikkelingsgebieden. *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. XII, 20 april 1957.
6. Steigenga, W. Aantekeningen betreffende de Nederlandse werkloosheidsgebieden. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jrg. XL, mei-juni 1949.
7. Stornebrink, D. P. I. O. Development areas in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jrg. XLVII, juni-juli 1956.
8. Tombe, H. de. Enige sociologische aspecten bij de industrialisatie van de Ontwikkelingsgebieden. *Sociologisch Bulletin*, jrg. X no. 4, 1956.
9. Visman, J. Volkshuisvesting en economische Ontwikkelingsgebieden. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jrg. XLV, sept.-okt. 1954.

Mededelingenblad voor de Ontwikkelingsgebieden in Nederland (redactie-secretariaat Ministerie van Maatschappelijk Werk); vanaf april '57.

III. DE AFZONDERLIJKE ONTWIKKELINGSGEBIEDEN

A. Sociaal Onderzoek Ontwikkelingsgebieden

Rapporten uitgebracht in opdracht van de Minister van Maatschappelijk Werk door het ISONEVO, het K.S.K.I., het Sociologisch Instituut van de Ned. Herv. Kerk en het L.E.I. Deze rapporten dragen een vertrouwelijk karakter.

1. Rapport Oostelijk Groningen, 1955.
2. Rapport Zuid-West Groningen, 1956.
3. Rapport Zuid-Oost Drenthe, 1955.
4. Rapport Noord-Oost Overijssel, 1954.
5. Rapport Noord-Oost Noord-Brabant, 1957.
6. Rapport Zuid-West Noord-Brabant, 1955.
7. Rapport Noord-Limburg, 1954.
8. Rapport Oostelijk Westfriesland, 1957.

Het Rapport Oostelijk Friesland (1955) werd samengesteld door de Stichting Friesland voor Maatschappelijk Werk.

B. Publicaties van de Dr. Wiardi Beckman-Stichting

1. Arbeid voor Oostelijk Groningen, 1953.
2. Welvaart voor de Wouden, 1953.
3. Zuid-Oost Drenthe in het geding, 1953.
4. Noord-Oost Overijssel, een vergeten land, 1953.
5. Gelukt de industrialisatie in N.O. Overijssel? 1956.
6. Welvaart en Welzijn; enige aspecten van de ontwikkeling van N.O. Brabant en N. Limburg, 1954.

C. Handboek Pastorale Sociologie

Uitgave van het Sociologisch Instituut van de Ned. Hervormde Kerk; onder redactie van prof. dr. W. Banning; met bijdragen:

Deel II (1955):

- P. H. Vrijhof — Oostelijk West-Friesland;
M. A. J. Visser — Hoorn en Enkhuizen;
J. Th. Rinsma en P. Verdam — Het Oosten en Zuidoosten van Friesland.

Deel III (1955):

- T. A. Vonk Noordegraaf en A. Weiland — Het Westerkwartier;
Ph. J. Greeven en D. C. A. Bout — Het Oldambt;
W. H. Doorman — De Groninger Veenkoloniën;
P. de Jong — Zuid-Oost Drenthe.

Deel IV (1957):

- H. Bardeloos — N.O. Overijssel.

D. Enige afzonderlijke studies

Oostelijk Groningen

- Hofstee, E. W. *Sociaal-economische problemen der Groninger Veenkoloniën*, 1943.
Hofstee, E. W. Enige aspecten van de bevolking en samenleving in de Drents-Groningse Veenkoloniën. *Akademiedagen*, Dl. II, 1949.
Veld-Langeveld, H. M. in 't. *De weg naar het Westen. Migratiemotieven en migratiebeleid*, 1957.

Z.W. Groningen

- Hoff, M. ten. *Enkele aspecten van het sociale en culturele leven van de bevolking van Tolbert*; Leek, sept. 1955.

Oostelijk Friesland

- Bouma, L. H. Het 'zelfonderzoek' in de Friese Wouden. *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, XII, 18; 20 okt. 1958.
Heslinga, M. W. *Friese fabrieksarbeiders*. Enige sociale aspecten van de industrialisatie in Friesland, 1954.

Heslinga, M. W. *Rapport inzake het Ontwikkelingsgebied Oostelijk Friesland (I)*, 1955.
 Jalink, W. P. *Rapport inzake het Ontwikkelingsgebied Oostelijk Friesland (II)*, 1955.
 Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut, *Smallingerland in Overgang*, deel I, II en III.
 Laansma, K. *Rapport inzake het Buurthuiswerk te Jubbega*, 1953.
 Zanden, J. van. Enkele opmerkingen betreffende de z.g. probleemdorpen in het gebied van de Oost-Friese zandgronden. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, XLI, 2/3; febr.-mrt. 1950.

Z.O. Drenthe

Jolles, H. M. *Onderzoek naar concentratie en deconcentratie van het wonen*. Deel II: Analyse van de situatie in de gemeente Emmen. ISONEVO, 1957 (niet gepubliceerd).
 Kraemer, P. E. en J. Haveman. *Het nieuwe Emmen in wording*, 1952.
 Prakke, H. J. *Deining in Drenthe. Historisch-sociografische speurtocht door de 'Olde Lantschap'*, 3e dr. 1958.

N.O. Noord-Brabant

Economisch Instituut voor de Middenstand. *Een onderzoek naar de middenstand in een plattelandsgebied van Noord-Brabant*, 1954.
 Lieshout, A. J. van. *Uden*, 1948.

Z.W. Noord-Brabant

Schreurs, A. F. A. *Het kerkdorp St. Willebrord (Het Heike)*, 1947.
 Thurlings, Prof. Dr. Th. L. M., Prof. Dr. W. R. Heere en Prof. Dr. A. Oldendorff. *Schets van de sociaal-economische structuur van Noord-Limburg*, 1958.

Oostelijk West-Friesland

Reilingh, H. D. de Vries. *Onderzoek regionale culturele situatie in de provincie Noord-Holland*, 1956.