

De cultuuruitgaven van lagere overheden

De provinciale en de gemeentelijke cultuuruitgaven blijken redelijk tot goed te verklaren door algemene kenmerken zoals de samenstelling van de bevolking en de centrumfunctie van de stad. Verder valt op dat naarmate de samenstelling van de Provinciale Staten en het College van Burgemeester en Wethouders 'rechtser' van signatuur is, er meer voor cultuur wordt uitgegeven.

In dit artikel wordt onderzocht welke variabelen bepalend zijn voor de verschillen in cultuuruitgaven tussen gemeenten en provincies. Een dergelijk onderzoek vraagt uiteraard om een definiëring van het begrip cultuur. Cultuur omvat in hoofdzaak de voorzieningen op het terrein van bibliotheken, muzische en culturele vorming, musea, amateuristische kunstbeoefening, vormingswerk, overige volksontwikkeling, jeugd- en jongerenwerk, culturele accommodaties, uitvoerende beroeps-kunst, scheppende kunst, monumentenzorg, overige kunst, natuur-bescherming, radio, televisie en pers, culturele multifunctionele accommodaties, overige cultuur en het algemeen beheer van cultuur. In samenwerking met het CBS zijn gegevens verzameld over de cultuuruitgaven van alle provincies afzonderlijk en van de zeventien grootste gemeenten. Bij het onderzoek zijn wij uitgegaan van de netto uitgaven voor cultuur. De netto uitgaven zijn de bruto uitgaven minus de inkomsten van de betreffende activiteit. Er wordt gewerkt met netto uitgaven omdat deze grootheid aangeeft wat de betreffende overheids- laag per saldo aan cultuur uitgeeft, en omdat zo organisatorische verschillen tussen de provincies en gemeenten kunnen worden verdisconteerd¹.

We schatten allereerst een regressievergelijking met de cultuuruitgaven van elf provincies voor de jaren 1982 tot en met 1988. Voor de laatste twee jaar van deze periode zijn begrotingscijfers, en niet de rekeningscijfers gebruikt. Flevoland is buiten beschouwing gelaten, aangezien deze provincie pas sinds 1986 bestaat. Daarna schatten wij een regressievergelijking met de cultuuruitga-

ven van de zeventien grootste gemeenten voor de jaren 1985 tot en met 1988. Bij de gemeenten blijken de verschillen tussen de cijfers op de begroting en die op de rekening erg groot. We kiezen daarom voor twee afzonderlijke regressievergelijkingen. We schatten één keer met rekeningscijfers (GCUPr) van de cultuuruitgaven van de betrokken gemeenten en één keer met begrotingscijfers (GCUPb). De vergelijkingen zijn geschat met behulp van de methode der kleinste kwadraten.

Naar aanleiding van gesprekken met mensen uit het culturele veld en studies naar uitgaven van de lagere overheden is gekozen voor het onderzoeken van de volgende verklarende variabelen².

Verklarende variabelen

Aantal uitvoeringszalen (UZ)

Het lijkt aannemelijk dat de cultuuruitgaven per inwoner stijgen naarmate er meer uitvoeringszalen per inwoner zijn. Het aantal uitvoeringszalen is een goede benadering van de centrumfunctie van de betreffende overheidslaag. Gemeenten of provincies met een relatief sterke centrumfunctie staan voor hogere kosten. Zo betaalt de gemeente Haren niet mee voor de schouwburg in Groningen, terwijl wel veel inwoners van de eerstgenoemde gemeente van deze accommodatie gebruik maken.

Aantal theaterbezoekers (BEZ)

Dezelfde factoren die een rol spelen bij het aantal uitvoeringszalen zijn ook hier van belang. Daarom heeft het aantal theaterbezoekers per inwoner naar alle waarschijnlijkheid een positieve relatie met de cultuuruitgaven per inwoner.

Hoogte bebouwde kom (HBB)

De gemiddelde hoogte van de bebouwde kom is eveneens een benadering van de centrumfunctie³. We veronderstellen een positief verband tussen de gemiddelde hoogte van de bebouwde kom en de cultuuruitgaven per inwoner. Deze variabele is alleen in de gemeentelijke vergelijkingen opgenomen, omdat het niet aannemelijk is dat hij in de provinciale vergelijkingen significant is.

Oppervlakte (O)

De kosten om een acceptabel niveau van voorzieningen op cultuurgebied in stand te houden dalen naarmate gebruikers dichter bij elkaar wonen. Bovendien is de oppervlakte positief gecorreleerd met de hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeente- en het Provinciefonds.

Percentage jongeren (PJ)

Het verband tussen het percentage jongeren binnen een gemeente of provincie en de cultuuruitgaven is op voorhand niet eenduidig⁴. Wanneer in een bepaalde gemeente of provincie meer jongeren wonen, nemen de uitgaven voor andere posten, zoals bij voorbeeld onderwijs, sterk toe. Hierdoor zullen de uitgaven voor cultuur mogelijk worden verdrongen. Daartegenover staat dat cultuur een kweekeffect ('acquired taste') bezit. Interesse voor cultuur moet op jonge leeftijd worden gekweekt. Een hoog percentage jongeren zal mogelijk leiden tot hogere uitgaven van de overheid, met als doel jongeren kennis te laten maken met cultuur.

De verandering in het percentage jongeren (DPJ)

Het verdringings- en kweekeffect zorgen er voor dat het verband tussen de cultuuruitgaven per inwoner en het percentage jongeren niet op voorhand is aan te geven.

1. Zie ook W.D. Frankena en R. Gerritse, *Verdeling in verandering: een onderzoek naar de financiële verhouding Rijk-provincie*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1981.

2. R.H. Olieman, *Gemeentelijke uitgaven versus gemeentelijke problemen*, *ESB*, 28 september 1988, blz. 904-907; *IOO*, op.cit., 1981.

3. De hoogte van de bebouwde kom wordt bepaald met luchtfotografie.

4. Het percentage jongeren is de groep mensen in de leeftijdscategorie van nul tot negentien jaar, uitgedrukt als percentage van de totale bevolking.

Bevolkingsgroei (DBEV)

Een bevolkingsdaling zal vermoedelijk leiden tot hogere cultuuruitgaven per inwoner. Bij een dalende bevolking nemen de absolute uitgaven niet onmiddellijk af. Bij een stijgend bevolkingsaantal valt niet bij voorbaat te voorspellen wat de invloed op de cultuuruitgaven zal zijn.

Aantal werklozen (W)

Voor de provincies verwachten we een negatief verband tussen het aantal werklozen en de cultuuruitgaven per inwoner. Er is net als bij het aantal jongeren sprake van een verdringingseffect. Naarmate er meer werklozen zijn, moeten meer uitgaven voor andere voorzieningen dan cultuur worden gedaan. Ook bij gemeenten gelden bovenstaande effecten. Hier speelt bovendien mee dat gemeenten tien procent van de bijstandsuitkeringen uit eigen middelen moeten bijpassen.

Verandering in werkloosheid (DW)

Gelet op het hiervoor gestelde, verwachten we een negatieve relatie tussen een stijging van het aantal werklozen en het beloop van de cultuuruitgaven.

Politieke variabele (POL)

De stelling is dat naarmate de samenstelling van de raden, staten en colleges van 'linkser' signatuur is, provincies en gemeenten meer uitgeven voor cultuur. Een linkse signatuur staat in het algemeen voor meer vertrouwen in overheidsingrijpen en een grotere tolerantie van tekorten. Dit verband wordt aangetoond in een Italiaanse studie van Bodo⁵. Ook Olieman heeft dit verband gevonden voor de gemeentelijke uitgaven voor cultuur en recreatie⁶.

We hebben de politieke kleur van het lokaal bestuur met een ruwe methode en een gewogen methode onderzocht. Bij de ruwe methode hebben we het aantal linkse leden in raad of staten gedeeld door het totale aantal leden. Onder links verstaan we in dit verband D66, PvdA en klein links. Bij de gewogen methode hebben we ook nog eens een verschillend gewicht aan de partijen toegekend. Naarmate een partij linkser is krijgt hij een zwaarder gewicht. Bij beide methoden zijn de berekende percentages ondergebracht in een dummy met vier categorieën; links, midden links, midden rechts en rechts (respectievelijk

PS1, PS2, PS3 en PS4 voor provincies en BW1, BW2, BW3 en BW4 voor gemeenten).

Diverse dummy's (BCD) (GGD)

Provincies geven voor cultuur vaak minder uit dan aanvankelijk begroot. In de provinciale vergelijking nemen wij een dummy op die een correctie probeert aan te brengen voor de begrotingscijfers (BCD), daar onze gegevens deels gebaseerd zijn op begrotingscijfers en deels op rekeningcijfers.

In de gemeentelijke vergelijking nemen we een dummy op die corrigeert voor de speciale plaats die de vier grote gemeenten innemen op cultuurgebied (GGD).

Tabel 1 toont welke invloed de onderscheiden variabelen hebben op de provinciale en gemeentelijke cultuuruitgaven.

Resultaten en interpretatie

Voor zowel gemeenten als provincies maken wij een onderlinge vergelijking ('transversale analyse'). Bovendien geven we de uitgaven door de jaren heen weer ('tijdreeksanalyse'). Hierdoor ontstaan voldoende graden van vrijheid. Door de transversale en de tijdreeksgegevens te combineren krijgen we een samengevoegde dataset. Een voorwaarde bij dit samenvoegen is dat de variabelen worden geschaald. Hiervoor is het aantal inwoners gekozen.

Veel van de hiervoor beschouwde variabelen zijn in hoge mate met elkaar gecorreleerd. Indien de correlatie tussen twee variabelen groter is dan 0,55, is dit bij de vergelijkingen van de provinciale cultuuruitgaven per inwoner als onoverkomelijk beschouwd. Zulke variabelen worden niet tegelijk in de vergelijking opgenomen. De variabele die statistisch het beste voldoet nemen we uiteindelijk op. Bij de overige vergelijkingen hebben we een minder stringente eis gesteld, omdat er anders te weinig variabelen overblijven. In deze vergelijkingen hanteren we een waarde van 0,8. Om te bepalen of de politieke variabele invloed heeft, passen we een F-toets toe met een vergelijking zonder en één met deze politieke dummy. Deze F-toets beoordeeld de hypothese dat alle regressiecoëfficiënten, met uitzondering van de constante, gelijk zijn aan nul.

Tabel 1. Verwachte invloed van de diverse verklarende variabelen op de provinciale en de gemeentelijke cultuuruitgaven

Verklarende variabelen	Te verklaren variabele	
	Prov. cultuuruitgaven	Gem. cultuuruitgaven
Zalen	+	+
Bezoekers	+	+
Bebouwde kom	+	
Oppervlakte	+	+
% jongeren	?	?
Verandering in het % jongeren	?	?
Verandering in aantal inwoners	?	?
Werklozen	-	-
Verandering in aantal werklozen	-	-
Invloed linkse politici	+	+
DUMMY'S		
Dummy voor begrotingscorrectie	+	
Dummy voor gemeentegrootte	+	

+: positieve invloed op de te verklaren variabele verwacht.

?: invloed niet op voorhand aan te geven.

-: negatieve invloed op de te verklaren variabele verwacht.

Provinciale cultuuruitgaven

Geschat is de volgende vergelijking:

$$\begin{aligned} \text{PCUP} = & -0,0028 \text{ PJ} - 0,011 \text{ DPJ} + 8,2 \text{ O} \\ & (-7,3) \quad (-3,2) \quad (22,0) \\ & -0,26 \text{ W} + 180,0 \text{ UZ} + 0,068 \text{ PS1} \\ & (-6,2) \quad (3,2) \\ & + 0,076 \text{ PS2} + 0,079 \text{ PS3} + 0,081 \text{ PS4} \\ & [F=13,7] \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,91 \quad DW = 1,69 \quad F = 83,0$$

De provinciale cultuuruitgaven per inwoner blijken met name te worden verklaard door de volgende variabelen: het percentage jongeren en de verandering daarin, het oppervlak, het aantal werklozen op tijdstip t-1, het aantal uitvoeringszalen (alle gedeeld door de gemiddelde bevolking) en de politieke indicator. Onder de geschatte coëfficiënten staan tussen haakjes de bijbehorende t-waarden. De regressiecoëfficiënten

5. C. Bodo, Financing culture at the local level in Italy, in *Paying for the arts*, Association for Cultural Economics, Akron, 1987, blz. 105-114.

6. R.H. Olieman, op.cit., 1988.

verschillen significant van nul en zijn ($F=83,0$) betrouwbaar op het niveau van 99%. Bovendien hebben alle geschatte parameters het juiste teken.

Het verdringingseffect door het aantal werklozen en het percentage jongeren heeft kennelijk een grote invloed. Hetzelfde kan worden gezegd van de schaafeffecten die worden gemeten via het oppervlak per inwoner. Het aantal uitvoeringszalen blijkt statistisch de betere schatter voor de centrumfunctie.

De uitkomst van de F-toets voor de politieke dummy staat in de vergelijking tussen vierkante haken en levert een waarde op van 13,7. Dit betekent dat deze dummy eveneens significant is met een betrouwbaarheid van meer dan 99%. De dummy representeert de samenstelling van de Provinciale Staten gemeten volgens de ruwe methode. Uit de waarde van de coëfficiënten valt een ($F=83,0$) opvallende conclusie af te leiden. Naarmate Provinciale Staten een rechtser signatuur hebben, geven provincies meer uit aan cultuur. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat met name de rechtse partijen hun kiezers tevreden kunnen stellen met hogere cultuuruitgaven. Links moet het van heel andere verkiezingsitems hebben. Met name de mensen met een hoger inkomen blijken meer van cultuuruitgaven te profiteren⁷. Wanneer we de politieke samenstelling van de Provinciale Staten meten volgens de gewogen methode blijft de conclusie hetzelfde: hoe rechtser de Provinciale Staten, hoe hoger de cultuuruitgaven per inwoner.

Uit een R^2 van 0,91 leiden we af dat de resultaten van de schatting goed aansluiten bij de werkelijk gerealiseerde waarden. De F-toets laat zien dat de gehele vergelijking significant is met een betrouwbaarheid van meer dan 99%.

Gemeentelijke cultuuruitgaven

Geschat is de volgende vergelijking:

$$\begin{aligned} \text{GCUPr} = & +0,067 \text{ DPJ} + 0,00041 \text{ HBB} \\ & (3,3) \quad (4,3) \\ -2,7 \text{ DBEV} & +0,053 \text{ BW1} + 0,046 \text{ BW2} \\ (-4,0) & \\ +0,082 \text{ BW3} & +0,068 \text{ BW4} \quad [F=5,7] \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} R^2 &= 0,78 \\ \text{DW} &= 2,15 \\ F &= 15,9 \end{aligned}$$

De gemeentelijke cultuuruitgaven per inwoner in rekeningscijfers worden het beste verklaard door de verandering in het percentage jongeren, de gemiddelde hoogte van de bebouwde kom, de verandering in de bevolking en een politieke dummy. Alle variabelen verschillen significant van nul met een betrouwbaarheid van meer dan 99%. De geschatte uitgaven komen redelijk overeen met de werkelijke, getuige de R^2 van 0,78. De gehele vergelijking is betrouwbaar op 99%-niveau.

De verandering in het percentage jongeren heeft een plusteken. Hieruit leiden we af dat het kwekeffect sterker is dan het verdringingseffect. Bij de provincies is het omgekeerde het geval.

Op korte termijn blijken de cultuuruitgaven niet gevoelig voor een verandering in de bevolkingssomvang. De cultuuruitgaven per inwoner kennen daardoor een negatieve relatie met een verandering in de omvang van de bevolking. De hoogte van de bebouwde kom blijkt een goede schatter te zijn voor de centrumfunctie.

De samenstelling van B&W gemeenten volgens de gewogen methode is significant met een betrouwbaarheid van meer voor 99% getuige de F-waarde van 5,7. Uit de waarde van de coëfficiënten komt naar voren dat de volgende volgorde ontstaat als we kijken wie het meest aan cultuur uitgeeft: centrum rechts, rechts, links en centrum links. We concluderen dat de stelling dat een linkser college van B&W meer voor cultuur uitgeeft, moet worden verworpen.

De gemeentelijke cultuuruitgavenvergelijking met begrotingscijfers (GCUPb) voldoet slecht. Slechts zeer weinig variabelen voldoen aan de gestelde eisen, zodat het moeilijk wordt tot een enigszins acceptabele vergelijking te komen. Daarbij moet nog worden aangetekend dat een Durbin-Watson van 1,54 discutabel is.

Samenvatting

Uit de gepresenteerde regressievergelijkingen valt af te leiden dat de provinciale cultuuruitgaven zich in het algemeen beter laten verklaren aan de hand van de gekozen variabelen dan de gemeentelijke uitgaven. Een verklaring kan simpelweg zijn dat de steekproef bij de provincies groter is, doordat zeven in plaats

van twee jaren in beschouwing zijn genomen.

Een andere mogelijke verklaring voor dit verschil in uitkomsten is dat de betrokken gemeenten de uitgaven minder eenduidig verantwoorden dan de provincies. De zeventien grote gemeenten houden zich niet allemaal aan de Comptabiliteitsvoorschriften, in ieder geval niet voor de hier beschouwde periode 1985-1988.

Bij het meten van de invloed van de politiek komen wij tot een nogal verrassende conclusie. Naarmate de samenstelling van de Provinciale Staten rechtser is, geven provincies meer aan cultuur uit. Deze conclusie, die in tegenspraak is met onze hypothese, is mogelijk te verklaren doordat met name rechtse partijen hun kiezers tevreden kunnen stellen met hogere cultuuruitgaven. Vooral de hogere inkomens blijken immers te profiteren van extra overheidsuitgaven in de cultuursector. Bij de gemeentelijke cultuuruitgaven komt een soortgelijk verband naar voren, indien wordt gelet op de samenstelling van colleges van B&W, zij het minder geprononceerd.

Onno Roukens
Paul van der Wijk

De eerste auteur is als docent algemene economie verbonden aan de HEAO te Leeuwarden. De tweede auteur is als econoom/onderzoeker werkzaam bij het Noordelijk Centrum voor Gezondheidsvraagstukken aan de Rijksuniversiteit Groningen. De auteurs zijn F. Hoeve en L. Siebeling van de afdeling Sociaal-culturele statistiek van het CBS zeer erkentelijk voor hun medewerking. Daarnaast danken zij C.A. de Kam voor zijn begeleiding. Dit artikel is gebaseerd op onze afstudeerscriptie *The best art is the art of making money: een economische studie over de overheidsbemoedening in de cultuursector*.

7. Zie ook SCP, *Profijt van de overheid*, SCP-cahier 65, Rijswijk, 1989.