

Effecten van spreiding van rijksdiensten voor de regio's van vestiging

DR. C. P. A. BARTELS — DRS. J. B. R. WIJMA*

Het overheidsbeleid met betrekking tot de spreiding van rijksdiensten werd aanvankelijk vooral gemotiveerd door de noodzaak congestieverschijnselen in het Westen des lands weg te nemen, dan wel te vermijden. De laatste jaren is het spreidingsbeleid meer en meer in het teken komen te staan van stimulering van de werkgelegenheid in economisch zwakke regio's.

In dit artikel wordt geprobeerd enig inzicht te verschaffen in de effecten van het spreidingsbeleid voor de regio's van vestiging. Hoewel de winst aan arbeidsplaatsen vergeleken met de oorspronkelijke plannen nogal schamel is geweest, blijkt het spreidingsbeleid qua effectiviteit toch gunstig af te steken bij b.v. het toekennen van regionale investeringspremies. De structuur van de werkgelegenheid, die bij de verplaatste instellingen wordt geboden, blijkt goed aan te sluiten bij het regionale arbeidsaanbod. Ondervraagde instellingen bleken bovendien in redelijke mate tevreden te zijn met hun nieuwe vestigingsplaats.

1. Inleiding

In een georiënteerde markteconomie zoals die in Nederland bestaat, is de invloed van de overheid op de ruimtelijke economische ontwikkeling zeer beperkt 1). Een instrument voor het voeren van een ruimtelijk economisch beleid waarvan nog het duidelijkst de resultaten zijn vast te stellen, is de spreiding van werkgelegenheid bij de overheid zelf. Vandaar dat dit instrument reeds twintig jaar een plaats inneemt in het ruimtelijke beleid in Nederland 2).

Toepassing van dit instrument heeft vooral halverwege de jaren zeventig en opnieuw zeer recent tot nogal wat maatschappelijke beroering aanleiding gegeven. In de daarbij gevoerde discussies viel de nadruk op de gevolgen van dit spreidingsbeleid voor het donorgebied: het Westen, in casu de agglomeratie Den Haag. Mogelijke gevolgen voor deze regio werden eerder in *ESB* besproken 3).

De andere kant van de medaille, de effecten voor de regio's waar nieuwe vestiging plaatsvindt, is in de discussie ons inziens duidelijk onderbelicht. Afgezien van een schatting van werkgelegenheids- en inkomenseffecten van de komst van de Centrale Directie van de PTT naar Groningen 4), is nauwelijks onderzocht welke gevolgen het spreidingsbeleid voor de regio's van vestiging kan hebben.

In deze bijdrage stellen we ons ten doel de spreiding van rijksdiensten te belichten vanuit de optiek van de ontvangende regio. We zullen nagaan of van deze spreiding een wezenlijke bijdrage te verwachten is aan de oplossing van de problematiek van economisch zwakke regio's. Om te komen tot enigszins verantwoorde uitspraken, hebben we een beperkt empirisch onderzoek verricht onder reeds gespreide overheidsinstellingen. Voordat we de resultaten hiervan bespreken, willen we eerst een beknopte schets geven van de historie van het spreidingsbeleid. Daarna gaan we na wat aan de hand van onze empirische studie kan worden gezegd over de effecten op werkgelegenheidsgebied en op het functioneren van de gespreide instellingen.

2. Geschiedenis van het spreidingsbeleid

De start van het beleid tot spreiding van rijksdiensten

kan worden gelegd bij het uitbrengen van de *Eerste nota inzake de ruimtelijke ordening* in 1960. Deze nota gaf uitdrukking aan de bezorgdheid over een te grote concentratie van bevolking en economische activiteit in het westelijke deel van het land. Om deze concentratie te beperken werd de mogelijkheid geopend het ambtelijk apparaat meer te spreiden over de rest van het land. Het nastreven van een dergelijke spreiding werd dus vooral gemotiveerd met de verwachte congestiekosten in het Westen. De positieve gevolgen van de spreiding voor de ontvangende regio's kregen aanvankelijk minder nadruk. In latere jaren is dat echter veranderd. Tevens veranderde de visie op de verwachte congestiekosten in het Westen.

We kunnen zodoende twee doelstellingen onderscheiden, waarop het spreidingsbeleid betrekking zou hebben, nl.:

- ontlasting van het Westen. De motieven hiervoor ontleende men aan twee soorten nadelen die aan concentratie verbonden zouden zijn:
 - concentratie van economische activiteit veroorzaakte een krappe arbeidsmarkt (in de jaren zestig), en daarmee tevens een mogelijke bron van looninflatie;
 - de sterke concentratie van de bevolking zag men als een

* De auteurs zijn resp. verbonden aan de vakgroep Toegepast Economisch Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en aan de afdeling onderzoek van de Provinciale Planologische Dienst te Groningen. Zij danken H. Folmer en P. Pellenburg voor hun adviezen bij het empirische deel van dit onderzoek. Over het onderzoek is eveneens gerapporteerd in de doctoraalscriptie van J. Wijma, *Spreiding van rijksdiensten als regionaal beleidsinstrument*, Geografisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen. Hierin wordt het spreidingsbeleid tevens in een veel beter kader behandeld. 1) C. P. A. Bartels, Regionaal economisch beleid. Strategisch handelen of meedobberen?, *Intermediair*, jg. 10, nr. 10, blz. 65-71. 2) C. P. A. Bartels en S. Y. Roosma, De dienstensector in het regionale beleid (I) en (II), *ESB*, 28 maart 1979, blz. 311-316, resp. 4 april 1979, blz. 342-348.

3) A. M. C. Jansen, Verplaatsing rijksdiensten, effecten voor werkgelegenheid en bevolking, *ESB*, 1 augustus 1973, blz. 684-687; J. A. H. Bron en A. Reitzema, Van „spreidingsbeleid rijksdiensten” naar „vestigingsbeleid van nieuwe diensten”, *ESB*, 23 november 1977, blz. 1152-1158.

4) FNEI, *De komst van de Centrale Directie der PTT; enkele economische gevolgen voor het Noorden der Lands*, Groningen, 1975.

bedreiging voor de schaarse open ruimte in de Randstad. De nog bestaande open ruimte wilde men juist dun bevolkt houden (het Groene Hart);

- stimulering van de sociaal-economische ontwikkeling van zwakke regio's.

Om de spreidingsgedachte gestalte te geven is gedurende de afgelopen twintig jaar een reeks commissies en werkgroepen aan het werk geweest en zijn diverse nota's met uitgangspunten en taakstellingen uitgebracht. We geven de belangrijkste gebeurtenissen in chronologische volgorde weer:

- 1961 de *Commissie Spreiding Rijksinstellingen* (commissie-Drees) bracht haar eindrapport uit, met als advies dat de regering de spreiding van haar instellingen blijvend dient te bevorderen. De commissie geeft een eerste lijst van concrete spreidingsmogelijkheden 5);
- 1962 de *Werkgroep Spreiding Rijksinstellingen* werd ingesteld om de aanbevelingen van de commissie-Drees uit te werken. In de daaropvolgende jaren werden een aantal spreidingsoperaties voltooid over korte afstand: de Postcheque- en Girodienst (PCGD), het rekencentrum van de belastingdienst en het rijksinstituut voor de opleiding van hogere politie-ambtenaren verhuisden naar Arnhem en Apeldoorn;
- 1966 in de *Tweede nota inzake de ruimtelijke ordening* werden een aantal nieuwe spreidingsgevallen aangekondigd. Deze betroffen verplaatsingen over langere afstand naar steden in het Noorden, Oosten en Zuiden van het land;
- 1967 in een brief aan de Tweede Kamer, gedateerd op 7 november 6), werden bovenstaande voornemens vertaald in een lijst met over te plaatsen onderdelen van diensten, met plaats van vestiging en aantallen arbeidsplaatsen die hiermee waren gemoeid. Het ging om zo'n 1.700 à 2.000 arbeidsplaatsen. De grootste operaties waren de overplaatsing van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) naar Heerlen (745 arbeidsplaatsen) en de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer naar Groningen (186 arbeidsplaatsen);
- 1972 in de *Nota over de ontwikkeling van de Haagse agglomeratie en de afremming van de groei van de kantorensector* werd een intensivering van het spreidingsbeleid aangekondigd 7). De concrete taakstelling werd gesteld op 6.500 arbeidsplaatsen in de periode 1973-1978 en 9.500 in de periode 1978-1985, welke plaatsen naar het Noorden, Zwolle en Zuid-Limburg zouden gaan. De Commissie Spreiding Rijksdienst werd gevormd om deze maatregelen voor te bereiden en te coördineren. Deze taakstellingen zijn bekend geworden als resp. de Eerste en Tweede Fase van het intensieve spreidingsbeleid;
- 1973 de RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) kritiseerde de nieuwe taakstellingen vooral vanuit bezorgdheid om de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de Haagse agglomeratie en adviseerde de spreiding te beperken tot de groeicomponent in de werkgelegenheid bij rijksdiensten 8);
- 1974 een nieuwe spreidingslijst, gedateerd op 1 maart 9), maakte duidelijk hoe de eerste fase van het intensieve spreidingsbeleid zou worden gerealiseerd. Zuid-Limburg kreeg ruim 2.100 plaatsen toebeeld (1.100 door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)), Zwolle 400 (Rijksinkoopbureau), Emmen bijna 800 en Groningen/Leeuwarden 3.400 (dit laatste aantal heeft betrekking op een deel van de Centrale Dienst van de PTT en enkele andere PTT-onderdelen. De bedoeling was dit deel gedurende de eerste fase over te plaatsen en het resterende gedeelte van de Centrale Directie, 2.000 plaatsen, later. (Later zijn deze 2.000 plaatsen echter van de spreidingslijst afgevoerd.) Voor de tweede fase werd het voornemen geuit ook gesubsidieerde instellingen in de spreidingsoperatie te gaan betrekken;
- 1977 uit de *Verstedelijkingsnota* valt een afremming van de

realisering van het intensieve beleid af te leiden. De spreidingsaantallen zouden worden beperkt tot de groei van het rijksapparaat in de Haagse agglomeratie. De eerste fase hoopte men in 1980 af te ronden. Daarna zouden er in het kader van de tweede fase in de periode 1980-1985 ca. 5.000 arbeidsplaatsen (nieuwe of overgeplaatste) buiten de Randstad worden gecreëerd. De taakstelling voor latere jaren zou op basis van een uit te voeren evaluatie en de actuele werkgelegenheidssituatie later worden ingevuld 10);

- 1978 de *Perspectievennota Zuid-Limburg* 11) bevat de toezegging ten minste 2.500 arbeidsplaatsen bij rijksdiensten in Zuid-Limburg te creëren in de periode 1981-1985;
- 1979 het *Integraal Structuur Plan voor het Noorden* 12) belooft het Noorden 3.000 arbeidsplaatsen bij rijksdiensten in de jaren 1980-1985;
- 1979/1980 recent werden enkele concrete spreidingsgevallen aangekondigd, waarvan vooral Zuid-Limburg zal profiteren.

Uit dit overzicht blijkt dat na een vrij lange voorbereidingsfase (de jaren zestig), de intensivering van de spreidingsplannen maar van zeer korte duur is geweest. De in het kader van deze intensivering vastgestelde taakstellingen werden vrijwel onmiddellijk weer afgezwakt. Bezorgdheid om de arbeidsmarktsituatie in de Haagse agglomeratie was hiervoor een belangrijk motief. Deze werd door de opeenvolgende bewindslieden blijkbaar zwaarder gewogen dan de veel slechtere arbeidsmarktsituatie in de zwakke, perifere regio's. De afzwakking van het spreidingsbeleid blijkt nog duidelijker als we nagaan in welke mate de taakstellingen werden gerealiseerd. Hieraan besteden we aandacht in de volgende paragraaf.

3. Effecten van het spreidingsbeleid op de werkgelegenheid in regio's van vestiging

Voor het beoordelen van de wenselijkheid van het hier besproken spreidingsbeleid dient men inzicht te hebben in een aantal effecten van de spreidingsoperaties. Te denken valt hierbij aan financiële kosten die zijn verbonden aan de verplaatsing, de perceptie van voor- en nadelen door de bij te spreiden instellingen werkzame ambtenaren en door nu werkloze arbeidskrachten in de regio's van bestemming, de gevolgen voor het functioneren van de instelling, vooral gezien de soms sterke gerichtheid op contacten binnen de Haagse agglomeratie, en de gevolgen voor de economie van de regio van vertrek en die van vestiging (af te meten aan indicatoren als het niveau en de aard van geschapen directe en indirecte werkgelegenheid, stabiliteit van de werkgelegenheid, inkomensniveau enz.). Zoals in de inleiding werd opgemerkt willen we ons hier beperken tot een analyse van enkele gevolgen voor de regio van vestiging. We concentreren ons daarbij allereerst op het werkgelegenheidsaspect.

Voor de ontvangende regio's is de vestiging van rijksinstellingen aantrekkelijker naarmate meer werkgelegenheid voor de autochtone beroepsbevolking wordt geboden. Hoeveel arbeidsplaatsen, in totaal en voor de regionale bevolking, zijn door spreidingsoperaties gecreëerd en welke soorten werk betrof het? Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we de informatie, die uit enkele bestaande bronnen beschikbaar was, zelf verder aangevuld door middel van een

5) *Nederlandse Staatscourant*, 2 februari 1979, blz. 3.

6) Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9395, nr. 1.

7) Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 12043, nrs. 1 en 2.

8) RARO, *Advies over het spreidings- en inrichtingsbeleid*, 1973.

9) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12831, nr. 1.

10) Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13754, nrs. 10 en 11.

11) Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 13969, nrs. 4 en 5.

12) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15550, nrs. 1 en 2.

enquête onder alle overheidsinstellingen, die sinds 1967 in het kader van het spreidingsbeleid buiten de Randstad werden gevestigd (35 volgens informatie van het CBSR. We hebben echter de overplaatsing van de Centrale Directie van de PTT en het Rijksinkoopbureau buiten de enquête gehouden, omdat deze nog maar net op gang gekomen resp. juist gerealiseerd is). Twintig instellingen bleken bereid op onze vragenlijst te reageren (een negatieve reactie kregen we o.a. van enkele grote instellingen, namelijk het ABP te Heerlen en het Rijkscomputercentrum te Apeldoorn, en van een aantal kleinere instellingen). De geënuquëeerde instellingen vertegenwoordigen 54% van de formeel overgeplaatste arbeidsplaatsen bij gespreide instellingen.

Bezien we allereerst het totale *aantal directe arbeidsplaatsen*, dat sinds 1967 in het kader van het spreidingsbeleid formeel is verplaatst. Op basis van onze enquête en van enkele andere bronnen komen we tot een schatting van ongeveer 5.500 arbeidsplaatsen (inclusief 400 PTT-ers van de Centrale Directie in Groningen). De ruimtelijke verdeling van deze werkgelegenheid was als volgt:

Noorden (Groningen, Friesland, Drenthe)	21%
Zwolle	9%
Zuid-Limburg	52%
Rest (Apeldoorn, Enschede, Lochem, Zeist, Lelystad) 13)	18%

Meer dan de helft van de formeel gespreide arbeidsplaatsen is dus in Zuid-Limburg terechtgekomen. Het Noorden heeft veel minder geprofiteerd, voornamelijk door de zeer sterk vertraagde relokatie van de PTT.

Uit deze cijfers blijkt dat het tempo van de spreiding erg laag is geweest: gemiddeld nog geen 500 arbeidsplaatsen per jaar, terwijl de plannen uitgingen van het drievoudige! Dit trage tempo blijkt ook als we de realisatie van de eerste fase van de intensieve spreiding beschouwen. Momenteel blijkt van de toegezegde arbeidsplaatsen in deze fase (in totaal 6.705) 42% te zijn gerealiseerd. In het Noorden bedraagt het realisatiepercentage slechts 14, tegenover 83 in Zuid-Limburg en 100 in Zwolle.

Het bovenstaande cijfer van 5.500 gespreide arbeidsplaatsen geeft geen volledige indruk van de directe werkgelegenheid die op dit moment aan deze diensten is verbonden. In de meeste gevallen blijkt er namelijk sprake te zijn geweest van groeiende diensten. Op basis van de verzamelde gegevens en enkele schattingen komen we voor eind 1979 op een werkgelegenheid van ongeveer 7.500 arbeidsplaatsen bij deze gespreide rijksdiensten. Dat betekent een groei ten opzichte van het formele aantal gespreide arbeidsplaatsen van bijna 40%. Het werkelijke groeicijfer is nog hoger, omdat de groei in bijna alle gevallen over een kortere periode (dan 1967-1977) is gerealiseerd. Als we de groeicijfers in jaarcijfers omzetten en rekening houden met de omvang van de betreffende instellingen, komen we op een gemiddelde jaarlijkse groei van 6,4%. Opvallend snelle groeiers waren het ABP te Heerlen (met de Stichting Administratieve Pensioenen samen een groei van 930 naar 2.200), Rijksstudietoelagen te Groningen (van 130 naar 221), de Afdeling Voertuigdocumentatie te Veendam (van 140 naar 302) en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg te Zeist (van 59 naar 180). Van de 20 geënuquëeerde instellingen was er slechts één, waarbij de werkgelegenheid was afgenomen.

Om het bovengenoemde groeicijfer beter te kunnen interpreteren, maken wij een vergelijking met de groeicijfers van de totale werkgelegenheid in de dienstensector en bij de overheid. Beide bedragen over ongeveer dezelfde periode (1965-1978) ca. 30% (14). De conclusie is dat de groeipotentie van de gespreide diensten een zeer aantrekkelijk facet voor de ontvangende regio's is geweest.

Om te achterhalen of deze groeipotentie ook op lange termijn aanwezig is, werd de geënuquëeerde instellingen gevraagd naar hun verwachting ten aanzien van het toekomstig personeelsbestand. Bijna twee derde verwachtte een uitbreiding in de nabije toekomst (tot 1985), en 6% van de

instellingen zelfs een groei van 50%. Daarentegen verwachtte een kwart géén belangrijke groei meer. Uit deze verwachtingen blijkt dat de gespreide diensten waarschijnlijk ook in de toekomst nog voor een expansie van de werkgelegenheid kunnen zorgen.

De winst aan arbeidsplaatsen voor de ontvangende regio's blijkt vergeleken met de oorspronkelijke plannen dus nogal schamel te zijn geweest. Toch kunnen we op basis van deze vergelijking het spreidingsbeleid niet zonder meer als grotendeels irrelevant afdoen. Dat blijkt b.v. als we het werkgelegenheidsresultaat van het spreidingsbeleid vergelijken met dat van een ander beleidsinstrument, namelijk de regionale investeringspremies. Het aantal arbeidsplaatsen dat in de commerciële dienstensector aan toegekende regionale investeringspremies was verbonden, bedroeg over ongeveer dezelfde periode iets minder dan 2.500 (welk cijfer nog niet aangeeft dat deze arbeidsplaatsen ook werkelijk werden gerealiseerd en dat een mogelijke realisatie aan de regionale investeringspremies toegeschreven zou kunnen worden. Het is dus duidelijk een maximale schatting. Het cijfer is gebaseerd op informatie van het Ministerie van Economische Zaken). De werkgelegenheidscreatie door de overheid heeft blijkbaar een duidelijk grotere betekenis gehad voor de zwakke regio's dan die door gesubsidieerde dienstverlenende particuliere ondernemingen.

Om de betekenis van deze nieuwe werkgelegenheid voor de ontvangende regio's beter te kunnen beoordelen, is een aantal kenmerken van het personeelsbestand van de geënuquëeerde instellingen relevant. Uit de enquête werd informatie ingewonnen met betrekking tot de regio van herkomst van het personeel, waarbij als regio van vestiging een gebied werd aangemerkt met een straal van ca. 50 km rondom de lokatie. Tabel 1 bevat de gegevens over de geografische herkomst van het personeel.

Tabel 1. Regio van herkomst van het personeel bij 20 gespreide instellingen

Lokatie van de instellingen	Personeelsomvang bij verplaatsing	Meeverhuiste ambtenaren a)		Werving uit regio van vestiging b)	
		direct na verplaatsing	saldo per eind 1979	absoluut	in procenten van de werkgelegenheid eind 1979
Noorden	561	33%	28%	779	84%
Zuid-Limburg	925	31%	28%	1.194	76%
Rest van het land ..	535	74%	70%	527	64%
Totaal	2.021	42%	39%	2.500	75%

a) In procenten van de personeelsomvang bij verplaatsing.

b) Inclusief nieuw opgerichte diensten.

Uit deze cijfers blijkt dat van de oorspronkelijk aanwezige arbeidsplaatsen per saldo (na retourmigratie) ongeveer 40% door migranten werd ingenomen. In het Noorden en in Zuid-Limburg ligt dit cijfer echter aanzienlijk lager, nl. op 28%. Van het personeelsbestand eind 1979 blijkt 75% uit de regio van vestiging afkomstig. In het Noorden lag dit cijfer zelfs op 84%! Zeker in de perifere regio's blijken de arbeidsplaatsen bij de gespreide diensten dus voor een opvallend groot gedeelte aan de lokale beroepsbevolking ten goede te komen.

Voor het beoordelen van het belang van de gecreëerde werkgelegenheid voor de regionale arbeidsmarkt kunnen we niet volstaan met het vermelden van de totale aantallen arbeidsplaatsen per regio. Immers, voor verschillende deelgroepen van de beroepsbevolking zijn de kansen op de arbeidsmarkt zeer verschillend. Uit de werkloosheidsstatistieken weten we dat b.v. vrouwen en jongere schoolverlaters tot de kansarme groepen kunnen worden gerekend. Wat is

13) Uitzonderd de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders welke niet als echt spreidingsgeval kan worden aangemerkt.

14) CBS, *Statistisch zakboek 1979*, blz. 113.

de betekenis van de spreiding van rijksdiensten geweest voor deze groepen? Tabel 2 bevat hierover enige informatie.

Tabel 2. Geslacht en leeftijd van personeel bij 20 gespreide instellingen

	Binnen 1 jaar voor verplaatsing	Binnen 1 jaar na verplaatsing of nieuwe vestiging	Situatie eind 1979			
			totaal	Noorden	Zuid-Limburg	rest
Procentuele aandeel vrouwen ..	8	11	29	33	32	27
Procentuele aandeel werknemers jonger dan 30 jaar	4	15	29	38	44	18

Deze informatie toont aan dat de onderzochte instellingen in de perifere regio's belangrijke verschaffers van werk zijn aan jongeren en vrouwen. In 1976 was het aandeel van vrouwen in de totale werkgelegenheid in de drie noordelijke provincies 25% en in Limburg 28% (15). In Nederland als geheel was in 1975 40% van de werkzame beroepsbevolking jonger dan 30 jaar (16). De aandelen van deze categorieën blijken bovendien sterk te zijn toegenomen na de relokatie. Over het geheel genomen lijken deze kenmerken goed aan te sluiten bij die van enkele categorieën met een slechte positie op de regionale arbeidsmarkt.

Een ander kwalitatief aspect dat voor de regio van vestiging van belang is, is de opleidingsstructuur van de gecreëerde werkgelegenheid. Naarmate deze beter aansluit bij het beschikbare arbeidspotentieel, kan het effect van de vestiging op de regionale arbeidsmarkt gunstiger zijn. Tabel 3 geeft een beeld van de opleidingsstructuur bij de werknemers van de gespreide diensten.

Tabel 3. Opleidingsstructuur bij 20 gespreide instellingen eind 1979 a) b)

Procentuele aandeel van:	Noorden	Zuid-Limburg	Rest	Alle gespreide diensten
Lager onderwijs	62 (+ 11)	75 (+ 25)	44 (+ 4)	64 (+ 20)
Middelbaar onderwijs ..	37 (- 10)	21 (- 23)	31 (- 1)	28 (- 17)
Hoger onderwijs	1,6 (- 1,4)	3,6 (- 1,2)	25 (- 2)	8 (- 3)

a) Lager onderwijs: lbo, leao, mavo, e.d.; middelbaar onderwijs: mts, mbo, havo, atheneum, e.d.; hoger onderwijs: hbo en universiteit.
b) Tussen haakjes is vermeld de mutatie in de aandelen tussen de situatie vóór spreidingsoperatie en de situatie eind 1979.

Uit deze cijfers blijkt dat de werkgelegenheid bij de gespreide diensten in de perifere regio's heel anders van samenstelling is dan in de restgroep. Het opleidingsniveau ligt in de laatste groep aanzienlijk hoger. Het aandeel lager opgeleiden is in de perifere regio's opvallend groot. Bovendien is dit aandeel sterk toegenomen sinds het moment van spreiding, vooral ten koste van de middelbaar opgeleiden. Dit zou erop kunnen wijzen dat er bij deze instellingen nogal wat mogelijkheden tot substitutie tussen verschillende opleidingsniveaus bestaan, waarbij kan worden gereageerd op het regionale arbeidsaanbod (waarvan in de perifere regio's immers een grote groep laaggeschoolden deel uitmaakte). Dit kenmerk is voor het functioneren van de regionale arbeidsmarkt van groot belang.

Behalve de tot nu toe besproken direct aan de gespreide diensten verbonden werkgelegenheid, zou door de spreiding indirecte werkgelegenheid in de regio kunnen zijn ontstaan. De door ons uitgevoerde enquête maakt het niet mogelijk om tot een kwantitatieve aanduiding hiervan te komen. Wel zijn uit de verkregen antwoorden enkele kwalitatieve gevolgtrekkingen te maken voor de afgeleide effecten binnen de productiesfeer (de afgeleide effecten ten gevolge van consumptieve bestedingen van de ambtenaren laten we hier buiten beschouwing) (16).

Relaties met andere instellingen blijken zich vooral binnen

het overheidsapparaat zelf af te spelen. Bij 40% van de respondenten waren de relaties met andere overheidsinstellingen nl. belangrijker dan die met particuliere bedrijven. Voor nog eens 40% waren beide soorten relaties even belangrijk. De relaties met andere overheidsinstellingen hebben voor 45% betrekking op informatie-uitwisseling. Hierbij zijn persoonlijke contacten en het gebruik van telecommunicatie even belangrijk. Als geografische begrenzing van het relatiegebied komt uit het onderzoek het gehele land naar voren.

Uit deze gegevens kunnen we afleiden dat er bij de onderzochte diensten géén opvallend sterke intraregionale afgeleide effecten voor de nieuwe regio van vestiging zijn aan te geven. Voor zover er van afgeleide effecten in de productiesfeer sprake is, zullen deze vooral interregionaal zijn en ten gunste uitvallen van regio's waar veel overheidsinstellingen zijn gevestigd. In feite betreft dit dan de agglomeratie Den Haag.

4. Effecten van spreiding op het functioneren van de instellingen in de nieuwe regio

In het voorgaande beschouwden we vooral enkele effecten van de spreiding van rijksdiensten op macroniveau. Voor het wel en wee van de regionale economie is het functioneren op microniveau evenzeer van belang. Daarom willen we in deze paragraaf wat verder ingaan op dit aspect.

Een globaal beeld van dit functioneren is verkregen door van een aantal lokatiefactoren de belangrijkheid en de waardering aan te laten geven. In tabel 4 worden factoren, die door minstens de helft van de respondenten werden genoemd, geclassificeerd. De als het belangrijkste beschouwde factoren worden zonder uitzondering op de nieuwe lokatie gemiddeld gunstiger beoordeeld dan op de oude, ongeacht de regio van vestiging. Het gunstige oordeel heeft vooral betrekking op de categorieën arbeid en ruimte. Ongunstiger is het oordeel over de ligging ten opzichte van het verkeersnet, maar deze factor wordt gemiddeld als minder belangrijk geclassificeerd. Het feit dat de vestigingsplaats van andere bedrijven en instellingen als onbelangrijk wordt bestempeld, bevestigt het beeld in de vorige paragraaf van een zeer zwakke verwevenheid met de rest van de regio.

Tabel 4. Waardering lokatiefactoren vóór en na spreiding door 20 gespreide instellingen

	Oude lokatie	Nieuwe lokatie
Zeër belangrijk:		
— huisvesting personeel	-	+
— arbeidsklimaat	±	+
— woon- en leefklimaat	-	+
— aanbod middelbaar personeel	±	+
— parkeergelegenheid	-	+
Enigszins van belang:		
— ligging t.o.v. spoorwernet	++	+
— uitbreidingsmogelijkheid	-	+
— ligging t.o.v. landelijk wegennet ..	++	+

a) De factoren zijn weergegeven in volgorde van belangrijkheid. Onbelangrijk bleken factoren als: aanbod gebouwen, kosten bedrijfsruimte, ligging t.o.v. andere bedrijven en instellingen, en aanbod hoger personeel. De waardering is kwalitatief uitgedrukt, met ++ = zeer gunstig, + = gunstig, ± = onduidelijk, - = ongunstig.

Invulling van gunstige en ongunstig beoordeelde factoren werd ook op een andere wijze verkregen, namelijk door de instellingen te vragen voor- en nadelen van de huidige vestigingsplaats te noemen. Als *voordelen* werden het meest genoemd:

- arbeid (aanbod en werkklimaat), door 30% genoemd;
- aantrekkelijke omgeving, 25%;

15) CBS, *Regionaal statistisch zakboek 1977*, blz. 72.

16) CBS, *Statistisch zakboek 1979*, blz. 110-111.

16) Zie hiervoor FNEI, t.a.p.

- meer kantoorruimte beschikbaar, 20%;
- een goede lokale ligging, 15%.

De meest genoemde *nadelen* zijn:

- de landelijk excentrische ligging, door 65% genoemd;
- een slecht functionerend openbaar vervoer, 15%;
- een tekort aan ruimte, 10%.

Voor de besluitvorming ten aanzien van het spreidingsbeleid moeten voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Om meer zicht te krijgen op de belangrijkheid van deze voor- en nadelen hebben we twee methoden van onderzoek gevolgd. Allereerst is de respondenten gevraagd aan te geven of men tevreden is met de huidige lokatie. *Op deze vraag antwoordde 95% bevestigend!* Wel zou, als de mogelijkheid daartoe werd geschapen, 20% een andere lokatie prefereren vanwege de afstand t.o.v. het Westen. Deze beantwoording duidt erop dat de betreffende instellingen zelf de voordelen als belangrijker inschatten dan de nadelen.

Een objectiever beeld wordt verkregen als de effecten afzonderlijk worden gekwantificeerd. Voor enkele effecten is een dergelijke kwantificering in geld mogelijk met name voor huisvestingskosten en communicatiekosten. Bij de enquête zijn enkele vragen over deze kosten gesteld. Beantwoording daarvan bleek echter maar bij een deel van de instellingen mogelijk, zodat de resultaten als zeer ruwe indicaties moeten worden gezien. Uit gegevens van 12 instellingen komt het volgende beeld naar voren wat betreft de huurprijs van kantoorruimte (in gld. per m² per jaar):

Noorden	65 (gebaseerd op gegevens van 3 instellingen);
Zuid-Limburg	125 (gebaseerd op gegevens van 4 instellingen);
Rest	139 (gebaseerd op gegevens van 5 instellingen);
Totaal	105 (gebaseerd op gegevens van 12 instellingen).

Het Noorden springt eruit met zeer lage huur. Overigens zou het beeld van de huurprijs *per werknemer* gedeeltelijk veranderen, omdat het kantooroppervlak per werknemer sterk varieert (Noorden 52 m², Zuid-Limburg 18 m², rest 44 m², totaal 29 m², alle cijfers voor dezelfde instellingen als boven genoemd).

Kwantificering van de communicatiekosten blijkt nog meer problemen op te leveren dan die van de huisvestingskosten. Bij vier instellingen kon het aandeel van deze categorie in de totale kosten worden berekend. Dit aandeel was in alle vier gevallen kleiner dan 2%. Daarentegen was de huur bijvoorbeeld bij deze instellingen een belangrijkere kostencomponent. Van zes instellingen is een schatting van de communicatiekosten per werknemer verkregen (gespecificeerd naar reiskosten en telecommunicatiekosten). Voor drie instellingen in het Noorden en Zuid-Limburg bedroegen deze ongeveer f. 600 per jaar. Voor drie instellingen die elders zijn gevestigd, lagen deze kosten aanzienlijk hoger, nl. op f. 1.000 per jaar. De samenstelling van de communicatiekosten, gemeten naar het aandeel van de reiskosten, verschilt nauwelijks per regio van vestiging; 57% voor de perifere vestigingen en 55% voor de andere. De reiskosten zijn natuurlijk het gevoeligst voor de lokatie van de instelling. Bovenstaande resultaten combinerend komen we tot de schatting dat 1% van de kosten bij dit soort instellingen als afstandsgevoelig is aan te merken.

De resultaten voor de communicatiekosten per werknemer zijn op het eerste gezicht bevredigend: ze zijn immers lager in perifere vestigingen. De verklaring hiervoor is te vinden in de personeelsopbouw. In de perifeer gelegen vestigingen is er relatief veel minder hoger personeel, terwijl de „contactbehoefte” juist bij dit personeel aanwezig is. Beschouwen we de communicatiekosten *per werknemer met*

een hogere opleiding dan wordt het beeld geheel anders. Op basis van drie instellingen in het Noorden en Zuid-Limburg komen we tot een schatting van f. 12.000 per jaar, en voor eveneens drie instellingen elders gevestigd op f. 2.700 per jaar!

Hoewel bovenstaande cijfers op een zeer beperkt aantal gevallen betrekking hebben, maken ze wel enkele belangwekkende, zij het enigszins speculatieve gevolgtrekkingen mogelijk. Het belang van de aan fysieke afstand gekoppelde communicatiekosten lijkt niet zo groot. Bovendien zijn deze kosten te compenseren door personeel in dienst te nemen met een lage „contactbehoefte” en met andere kosten, zoals huisvestingskosten. Een verantwoorde afweging bij spreidingsbesluiten zou ermee zijn gediend als deze speculatieve conclusies door middel van een uitvoeriger, gedegen onderzoek zouden worden nagetrokken.

5. Besluit

Uit het empirische onderzoek waarover in deze bijdrage werd gerapporteerd, komen de onderzochte gespreide rijksdiensten naar voren als zeer aantrekkelijke verschaffers van arbeidsplaatsen in economisch zwakke regio's. Zij vragen arbeidskwalificaties die in de regio ruim voorhanden zijn, bieden kansen aan vrouwen en jongeren, en leveren in elk geval stabiele, maar veelal zelfs expansieve werkgelegenheid. Bovendien blijken de instellingen op de nieuwe lokatie niet aanwijsbaar slechter te functioneren dan vóór de spreiding. Onze informatie wijst zelfs op het tegendeel: vrijwel alle geënquêteerde instellingen zijn tevreden met de nieuwe lokatie.

Hoewel de uitkomsten van de enquête onder de verschillende instellingen een grote uniformiteit vertoonden, willen we waarschuwen voor een te algemene interpretatie van de conclusies uit dit onderzoek. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de veelomstreden spreiding van de Centrale Directie van de PTT van geheel andere aard is dan de meeste van de hier onderzochte spreidingsgevallen (specifieke kenmerken van de Centrale Directie zijn b.v. het grote aantal arbeidsplaatsen waarom het gaat, en het gemiddeld hoge opleidingsniveau). De in dit onderzoek gesignaleerde effecten kunnen daarom niet zonder meer aan elke specifieke spreidingsoperatie worden toegeschreven.

Vanuit de belangen van zwakke regio's redenerend vormen onze bevindingen sterke argumenten om een grotere rol voor het spreidingsbeleid binnen het regionaal-economisch beleid te bepleiten. In de recente geschiedenis van het spreidingsbeleid is echter juist een tegengestelde tendens te bespeuren: een geleidelijke afzwakking van de taakstellingen. Deze afzwakking lijkt vooral het resultaat te zijn van het toekennen van een groot gewicht aan de belangen van de regio waar de rijksdiensten traditioneel gevestigd zijn, de Haagse agglomeratie.

Zouden we daarentegen de belangen van de traditioneel zwakke regio's een groter gewicht toekennen (wat gezien de omvang en de hardnekkigheid van de daar bestaande problemen zeer goed te verdedigen is), dan komen we uit op de wenselijkheid van een hernieuwde intensivering van het spreidingsbeleid. Een intensivering die, gezien de huidige beperking van de groei van de overheidssector, alleen mogelijk is als, behalve de groeicomponent in de werkgelegenheid bij de overheid, ook bestaande arbeidsplaatsen bij overheidsinstellingen in principe voor spreiding in aanmerking komen.