



De regionale neerslag van publieke uitgaven

DRS. R. GERRITSE

Tijdens de parlementaire behandeling van de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980*, nu drie jaar geleden, is zowel door bewindslieden als door kamerleden betreurd dat geen inzicht bestond in de regionale spreiding van overheidsuitgaven en sociale uitkeringen 1). Dezer dagen wordt opnieuw een nota over het regionale sociaal-economische beleid uitgebracht en naar verluidt hebben ook thans tijd en gegevens ontbroken om daarin een analyse te kunnen opnemen van de regionale verdeling van publieke uitgaven. Klaarblijkelijk laat de registratie van financiële stromen in de ogen van de opstellers van de nota nog te veel te wensen over om inzicht te kunnen bieden in de directe betekenis van de publieke uitgaven voor de verschillende regio's.

In het onderstaande willen we een poging doen om de regionale spreiding van publieke uitgaven te traceren. Eerst gaan we daartoe kort in op de vraag wat moet worden verstaan onder de regionale verdeling van publieke uitgaven. Vervolgens geven we algemene regels volgens welke de regionale neerslag van publieke uitgaven zou kunnen worden bepaald en ten slotte maken we een schatting van de feitelijke regionale verdeling in 1977.

Inkomens- en gebruiksresultaat

Het optreden van de publieke sector, d.w.z. van het rijk, de lagere overheden, het onderwijs en de sociale-verzekeringsinstellingen, heeft primaire, secundaire en tertiaire verdelingseffecten. Primaire en secundaire verdelingseffecten resulteren te zamen in een bepaalde verdeling van netto besteedbare inkomens. Tertiaire verdelingseffecten voegen daar nog eens een bepaalde verdeling van het aanbod van overheidsvoorzieningen aan toe 2). Anders gezegd: uit het overheidsoptreden vloeit een inkomens- en een gebruiksresultaat voort. Deze beide uitkomsten van het overheidsoptreden zijn gekenmerkt door een eigen regionale verdeling.

Er is enerzijds een bepaalde (ook regionale) verdeling van het netto besteedbaar inkomen, voor zover dat voort-

vloeit uit het overheidsoptreden. Dit is de verdeling van het inkomensresultaat. Als we geïnteresseerd zijn in de verdeling van publieke uitgaven (en belasting- en premie-afdrachten laten voor wat zij zijn), moeten we dit inkomensresultaat evenwel als *bruto* grootheid definiëren. Onder de verdeling van het inkomensresultaat wordt in het navolgende dan ook de verdeling verstaan van de bruto inkomensvorming (primair en secundair inkomen) door overheidsoptreden. Daarnaast is er de verdeling van het gebruiksresultaat, dat we omschrijven als de verdeling van het feitelijk gebruik van collectieve voorzieningen. Dat beide verdelingen geheel verschillend kunnen zijn, kan eenvoudig worden geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van de defensie-inspanning. Het *inkomensresultaat* van de beschikbaarheid van het militaire apparaat concentreert zich vooral rond Den Helder, op de Veluwe en in Den Haag. Wat betreft het *gebruiksresultaat* is echter duidelijk dat de militaire aanwezigheid in Den Helder niet alleen beoogt de kop van Noord-Holland te beschermen, maar evengoed vrucht wil afwerpen in Twente. Wat het beschikbaarheidsnut (gebruiksresultaat) van het militaire apparaat betreft is iedereen een „forced rider”. Lang niet allemaal ontlenen we echter aan de beschikbaarheid van het militaire apparaat een inkomen.

Om tot een bepaling van de regionale neerslag van publieke uitgaven te komen, moet dan ook worden onderscheiden naar de verdeling van inkomens- en gebruiksresultaten 3). De toerekeningsregels die moeten worden gehanteerd verschillen echter voor te onderscheiden categorieën van uitgaven.

Regionale en multiregionale produktie

De publieke uitgaven kunnen worden gegroepeerd in bruto lonen en salarissen (per conventie statistisch gelijkgesteld aan de produktie in de publieke sector), de aankopen van goederen en diensten, de investeringen en het totaal van de overdrachtsuitgaven. De waarde van de overheidsproduktie (de

hoeveelheid goederen en diensten waarin de overheid zelf als producent voorziet) wordt afgemeten aan de bruto loon- en salarissom van het overheidspersoneel. Het is duidelijk dat de regionale verdeling van het inkomensresultaat van de overheidsproduktie dan ook vooral bepaald wordt door de vestigingsplaats van de verschillende produktieorganisaties die deel uitmaken van de publieke sector. De spreiding van rijksdiensten bij voorbeeld, is er juist op gericht dit inkomensresultaat regionaal te herverdelen. Dit beleid laat echter — als het goed is — de regionale verdeling van het gebruiksresultaat van de rijksproduktie onverlet, omdat (het grootste deel van de) rijksproduktie typisch „multiregionale” produktie is. Zij beoogt te voorzien in behoeften van verschillende (alle) regio's. Een groot deel van het gebruiksresultaat van de overheidsproduktie is niettemin in het algemeen statutair — d.w.z. afgemeten aan de administratieve ingang — regionaal beperkt. De gemeente Waddinxveen treft regelingen voor, en treedt op ten behoeve van (d.w.z. produceert voor) het verzorgingsgebied Waddinxveen. De produktie van de provincie Overijssel of van het Hoogheemraadschap Rijnland slaat niet neer in Zeeuws-Vlaanderen, maar is praktisch aan de eigen regio gebonden.

In tabel 1 is de door de overheid geproduceerde toegevoegde waarde naar die met een regionaal beperkte neerslag van het gebruiksresultaat („regionale produktie”) en die met een niet-regionaal beperkte neerslag van het aanbod van geproduceerde voorzieningen („multiregionale produktie”) onderscheiden.

Ruim 60% van de overheidsproduktie heeft (naar gebruiksresultaat) een statutair en zeer waarschijnlijk feitelijk regionaal beperkte neerslag, die ook aanwijsbaar is, zij het wel dat de regio's waarop deze produktiewaarden betrekking hebben naar regiogrootte en indelingsprincipe niet voor iedere produktieorganisa-

1) Zie de Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1977-1978, Openbare Commissievergadering van de Vaste Commissie voor Economische Zaken, 13 februari 1978, blz. 6, 15 en 24.

2) Zie b.v. D. J. Wolfson, Zin en onzin van het tertiaire inkomensbegrip, in: N. C. M. van Niekerk (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage/Deventer, 1979.

3) Deze constatering is in tegenstelling met de uitspraak van De Wulf dat de regionale neerslag van publieke uitgaven adequaat kan worden vastgesteld aan de hand van een „geldstroombenadering”. Daarmee is echter noch de verdeling van het inkomens-, noch die van het gebruiksresultaat bepaalbaar, maar resulteert een mengeling van beide. Vgl. de Wulf, *De neerslag van overheidsuitgaven: alternatieve benaderingen*, in: N. C. M. van Niekerk, op. cit., blz. 131 e.v.

tie of bestuurslaag dezelfde zijn 4). Krap 40% van de productie is daarentegen gekenmerkt door een neerslag van het gebruiksresultaat in verscheidene (alle) regio's. Zonder in dit bestek te kunnen ingaan op alle voetangels en klemmen die de theorie van de tertiaire verdeling rijk is, nemen we aan dat het gebruiksresultaat van de *multiregionale* productie in gelijke porties over iedere Nederlander is verdeeld. Dit lijkt op het eerste gezicht een grove vereenvoudiging, maar deze toerekeningsregel is voor het merendeel van de *multiregionale* productieorganisaties zeer wel verdedigbaar 5).

Tabel 1. Verdeling van de overheidsproductie naar regionaal beperkte en multiregionale neerslag van het gebruiksresultaat (in procenten)

	1970	1978
Regionale overheidsproductie		
— gemeenten en gemeenschappelijke regelingen	21,6	21,4
— provincies en waterschappen	2,1	2,3
— onderwijs	38,2	39,4
	61,9	63,1
Multiregionale overheidsproductie		
— rijk (militair) a)	18,2	15,3
— rijk (burgerlijk)	16,4	17,8
— andere publiekrechtelijke lichamen	0,5	0,4
— sociale-verzekeringsinstellingen	2,9	3,3
	38,0	36,8
Totaal	100	100

a) Inclusief burgerlijk personeel van het Ministerie van Defensie.

Bron: samengesteld op basis van *Statistisch Bulletin*, CBS, jg. 35, no. 58.

Aankopen, investeringen en overdrachten

Hoe staat het dan met de verdeling van inkomens- en gebruiksresultaten van de overige componenten van de publieke uitgaven? Wat betreft de overheidsaankopen bestaat het inkomensresultaat uit het profijt dat (leverende) bedrijven ontlenen aan het optreden van de overheid als vrager op produktmarkten. De regionale rekeningen en de input-output tabellen van de Nederlandse economie zijn voldoende gedetailleerd om de regionale neerslag van dit inkomensresultaat van overheidsaankopen bij redelijke benadering te kunnen vaststellen. Anderzijds volgt de regionale verdeling van het gebruiksresultaat van de aankopen weer uit de aard van de publieke productieorganisatie („regionaal” of „multi-regionaal”) die de geleverde goederen en diensten verbruikt. Aankopen (verbruik) en toegevoegde waarde kunnen immers te zamen worden gezien als de bruto overheidsproductie. Veronderstellen we technische complementariteit tussen het overheidsverbruik en de toegevoegde waarde van de overheid, dan is de verdeling van het gebruiksresultaat van de overheidsaankopen dus gelijk aan die van het gebruiksresultaat van de toegevoegde waarde.

Het inkomensresultaat van overheidsinvesteringen is hetzelfde als dat van de aankopen. Ook hier is de neerslag bij leverende bedrijven. Het gebruiksresultaat van de investeringen is theoretisch wat gecompliceerder verdeeld. Al te uitgebreide bespiegelingen daarover kunnen worden vermeden door vooraf te constateren dat ruim drie kwart van de overheidsinvesteringen worden gedaan door lagere (regionale) overheden, terwijl nog eens ruim de helft van de rijksinvesteringen de weg- en waterbouw betreffen, die ook vooral een (grootmazige) regionale betekenis hebben. We veronderstellen dan ook dat de neerslag van het gebruiksresultaat van de overheidsinvesteringen overeenkomt met de verdeling naar regio's waar de investeringen feitelijk hebben plaatsgevonden.

Dan resteren de overdrachtsuitgaven. Voor zover het hier directe financiële overdrachten aan natuurlijke personen of bedrijven betreft, is de verdeling overeenkomstig die van ontvangers (ontvangen bedragen). Wat betreft de verstrekkings ligt het neerslagpunt naar inkomensresultaat bij de ontvangende instellingen en naar gebruiksresultaat bij degenen die daadwerkelijk de voorzieningen genieten. Er is onvoldoende statistisch materiaal om deze stromen

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

uiteen te rafelen en naar regionale verdeling te bezien. In het navolgende veronderstellen we (geholpen door de constatering dat ongeveer drie kwart van de overdrachten uit vrij besteedbare finan-

ciële overdrachten bestaat) dat de verdeling van de overdrachtsuitgaven, zowel naar inkomens- als gebruiksresultaat, verdeeld is naar rato van de feitelijke ontvangers (ontvangen bedragen).

In tabel 2 hebben we de rekenregels die kunnen worden toegepast bij de benadering van de regionale neerslag van publieke uitgaven nog eens schematisch samengevat.

Regionale neerslag

Bij toepassing van deze toerekeningscriteria rijzen wat statistische problemen, die doorgaans bij benadering wel oplosbaar zijn, en waarop we in dit verband niet nader ingaan. Opmerking verdient wel dat voor de overdrachtsuitgaven een zeer grove benaderingswijze moest worden gekozen. De navolgende gegevens mogen wat dit betreft dan ook niet anders dan als ruwe indicaties

4) Het onderwijs is hier geschaard onder de regionale overheidsproductie. De baten van het onderwijs zijn voor een groot deel individueel toerekenbaar aan diegenen die — ter plekke — het onderwijs genieten. Dit neemt niet weg dat het onderwijs mede een investeringskarakter heeft en de baten in de tijd gespreid zijn. Op termijn zal de regionale verdeling van onderwijsbaten dan ook aan verandering onderhevig zijn. Elke momentopname zal bovendien enigszins door de baten van in het verleden gegeven onderwijs worden vertekend.

5) Van de multiregionale productie bestaat bijna de helft al uit militaire productie. Vgl. de opmerkingen daarover in D. J. Wolfson, op.cit. blz. 52. In de navolgende schattingen is de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders onder de regionale productie-eenheden geschaard.

Tabel 2. Schematische samenvatting regionale neerslag publieke uitgaven

Publieke uitgaven	Verdeling inkomensresultaat naar	Verdeling gebruiksresultaat naar
Overheidsproductie		
— regionaal	— vestigingsplaats overheidsinstelling	— vestigingsplaats overheidsinstelling
— multiregionaal	— vestigingsplaats overheidsinstelling	— woonplaats inwoners
Aankopen	— vestigingsplaats leverende bedrijven	— gebruiksresultaat overheidsproductie
Investeringen	— vestigingsplaats leverende bedrijven	— lokatie van de investeringen
Overdrachten	— woon- of vestigingsplaats feitelijke ontvangers (feitelijk ontvangen bedragen)	— woon- of vestigingsplaats feitelijke ontvangers (feitelijk ontvangen bedragen)

Tabel 3. De regionale neerslag van het inkomensresultaat van publieke uitgaven in 1977 (guldens per hoofd van de bevolking)

	Overheidsproductie	Aankopen	Investeringen	Overdrachten	Totaal
Groningen	2.650	1.190	760	7.060	11.660
Friesland	1.960	590	620	5.890	9.060
Drenthe	2.250	600	660	5.830	9.340
Overijssel	2.330	690	570	6.110	9.700
Gelderland a)	3.020	670	650	5.910	10.250
Utrecht	3.400	740	660	6.060	10.860
Noord-Holland	2.920	900	610	6.540	10.970
Zuid-Holland	2.820	940	670	6.220	10.650
Zeeland	2.290	900	830	5.600	9.620
Noord-Brabant	2.440	780	680	5.620	9.520
Limburg	2.090	720	620	7.040	10.470
Variatiecoëfficiënt	16%	21%	11%	8%	8%

a) Inclusief Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Bron: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

worden gezien 6). In tabel 3 hebben we de regionale verdeling van het inkomensresultaat van de publieke uitgaven weergegeven.

Opmerkelijk is dat de neerslag van de overheidsproduktie en van de aankopen qua inkomensresultaat relatief ongelijkmatig over de regio's is verdeeld. Dit kan worden afgeleid uit de vermelde variatiecoëfficiënt (die is genomen t.o.v. het gewogen gemiddelde). Het inkomensresultaat van de overheidsinvesteringen is gelijkmatiger verdeeld en die van de overdrachten nog iets gelijkmatiger.

Over het geheel genomen blijkt de provincie Groningen (per hoofd) relatief sterk te delen in het inkomensresultaat van de publieke uitgaven. Het inkomensresultaat van de produktie (lonen en salarissen) ligt er evenwel rond het landelijk gemiddelde; het inkomensresultaat van de produktie is per hoofd het hoogst in Utrecht. Vooral de aankopen per hoofd liggen in Groningen hoog. Zo ook echter de investeringen en de overdrachten. Hierin speelt het relatief geringe inwonertal van de provincie Groningen (550.000 inwoners) uiteraard ook een belangrijke rol. De overdrachten per hoofd zijn ook relatief hoog in Limburg, dat evenwel per hoofd minder profiteert van het inkomensresultaat van de overheidsproduktie. De verdeling van het gebruiksresultaat van de publieke uitgaven is naar schatting als volgt (zie tabel 4) 7).

De neerslag van het gebruiksresultaat van de overheidsproduktie per hoofd is aanzienlijk gelijkmatiger verdeeld dan die van het inkomensresultaat. Terwijl het inkomensresultaat van de produktie per hoofd het hoogst was in Utrecht, is het gebruiksresultaat het hoogst in Groningen. Klaarblijkelijk is de regionale produktie in deze provincie relatief sterk vertegenwoordigd. De lokatie van overheidsinvesteringen is scheef verdeeld en per hoofd zijn deze hoog in Zeeland (zeeweringen) en laag in Limburg en Noord-Brabant.

Slot

Beperken we ons tot de totalen in de tabellen 2 en 3, dan kunnen we wat grotere lijnen trekken. We zien dat het inkomensvoordeel dat mensen ontlene aan publieke uitgaven relatief groot is in Groningen, gevolgd door de Randstadprovincies. Het gebruiksresultaat is eveneens hoog in Groningen, terwijl Limburg nu in rangorde naar een goede tweede plaats opschuift. Ook dan volgen in eerste instantie de Randstadprovincies.

Ieder zal deze uitkomsten beoordelen in het licht van zijn verwachtingen. Wat in het algemeen wèl opvalt is dat de publieke uitgaven niet bijzonder scheef over de inwoners van de verschillende provincies zijn verdeeld. Hoewel de spreiding van afzonderlijke uitgaven-

Tabel 4. De regionale neerslag van het gebruikresultaat van publieke uitgaven in 1977 (gulden per hoofd van de bevolking)

	Overheids- productie	Aankopen	Investe- ringen	Over- drachten	Totaal
Groningen	3.080	950	890	7.060	11.980
Friesland	2.400	740	740	5.890	9.770
Drenthe	2.380	740	650	5.830	9.600
Overijssel	2.610	810	600	6.110	10.130
Gelderland a)	2.650	820	700	5.910	10.080
Utrecht	2.950	910	750	6.060	10.670
Noord-Holland	2.830	880	610	6.540	10.860
Zuid-Holland	2.750	770	630	6.220	10.370
Zeeland	2.350	730	1.140	5.600	9.820
Noord-Brabant	2.540	790	560	5.620	9.510
Limburg	2.510	780	540	7.040	10.870
Variatiecoëfficiënt	9%	9%	27%	8%	7%

a) Inclusief Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Bron: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

componenten per hoofd van de bevolking soms wel betrekkelijk groot is, compenseren deze verschillen zich voor een belangrijk deel weer in de verschillen die zich in andere uitgaven categorieën voordoen. Dit laat onverlet dat zich binnen de provincies, bijvoorbeeld over COROP-regio's, weer uitgesproken verschillen in de neerslag van publieke uitgaven kunnen voordoen. Aanwijzingen daarvoor zijn er ook wel.

Vervolmaking van de in het regionaal onderzoek van de publieke uitgaven te volgen methode, vergroting van de nauwkeurigheid van schattingen en verkleining van de mazen van de regio-indeling zijn de hoofdcomponenten van mogelijk verder onderzoek op dit terrein.

6) Na wikken en wegen is gekozen voor een verdeling van de totale overdrachtsuitgaven met behulp van de volgende aan enkele kernvariabelen toegekende gewichten. Van de kernvariabelen is de regionale verdeling bekend:

— naar bijstandsuitgaven:	9,3%
— naar uitgaven t.b.v. maatsch. werk, cultuur en recreatie: ..	7,3%
— naar WAO/AAW-bestanden:	10,8%
— naar uitkeringen WW:	1,4%
— naar uitgaven t.b.v. intramura- le zorg:	16,8%
— naar individuele bedrijven- steun:	3,9%
— naar regionale productiebe- drijven:	3,9%
— naar 65-plussers:	17,6%
— naar jongeren:	5,3%
— naar inwoners:	23,7%

Totaal 100 %

7) Een aantal gegevens die de schatting van de regionale verdeling van het gebruikresultaat van de overheidsproductie mogelijk maakten zijn welwillend door het CBS ter beschikking gesteld. Het CBS draagt uiteraard geen verantwoordelijkheid voor de door ons uitgevoerde bewerkingen die tot de gegevens in deze tabel hebben geleid.