

## Flevoland: Europees ontwikkelingsgebied?

*Op grond van zijn relatief lage bruto regionaal produkt (brp) komt Flevoland in aanmerking voor Europese regionale steun. Voor Flevoland is het brp echter een gebrekkige maatstaf voor het welvaartsniveau, omdat de omvangrijke inkomsten uit pendelarbeid niet meegerekend worden.*

Midden juli besliste de Europese Commissie dat Flevoland de status van 'regio met ontwikkelingsachterstand' toekwam. Hierdoor kan deze provincie in de periode 1994-1999 een financiële injectie van enkele honderden miljoenen gulden tegemoet zien.

In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden van deze beslissing. Allereerst komen de doelstellingen en criteria van het regionaal-economisch beleid van de Europese Gemeenschap aan de orde. Vervolgens worden verschillende regionale inkomensbegrippen behandeld. Ten slotte wordt de specifieke produktie- en inkomenssituatie van Flevoland toegelicht.

### Doelstellingen en criteria

Er bestaan binnen Europa al lang grote regionaal-economische verschillen. Bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1956 vreesde men dat de integratie hierdoor gehinderd zou kunnen worden. Bovendien was de verwachting dat reeds bestaande verschillen als gevolg van de integratie zouden worden versterkt. In de preambule van het Verdrag van Rome wordt dan ook vermeld dat het verschil in welvaartsniveau tussen de regio's en de achterstand van de minst begunstigde gebieden dient te verminderen. Om deze doelstelling te verwezenlijken werd in 1975 het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) opgericht. Twee andere fondsen met impliciete regionale doelstellingen zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-Oriëntatie). Deze

drie fondsen te zamen vormen de structuurfondsen van de Europese Gemeenschap.

De huidige doelstellingen van de structuurfondsen zijn in een EEG-kaderverordening (nr. 2052/88) neergelegd. Deze verordening is op 1 januari 1989 in werking getreden. Het betreft vijf zogenaamde prioritaire doelstellingen:

- het bevorderen van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand;
- het omschakelen van regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen;
- het bestrijden van langdurige werkloosheid;
- het vergemakkelijken van de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces;
- met het oog op de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: a) het bespoedigen van de aanpassingen van de landbouwstructuren, b) het bevorderen van de ontwikkeling van het platteland.

In de periode 1989-1993 krijgen de volgende regio's steun in het kader van een ontwikkelingsachterstand (doelstelling 1): alle regio's van Griekenland en Portugal en verder Ierland, Noord-Ierland, de Franse Overzeese Departementen, Corsica en enkele Spaanse en Italiaanse regio's. Zonder uitzondering kunnen dit perifere regio's ten opzichte van het Europese kerngebied genoemd worden.

Om in aanmerking te komen voor steun in het kader van doelstelling 1 dient het bruto binnenlands produkt (bbp) per inwoner van een provincie (NUTS-2 niveau) lager te zijn dan 75% van het communautaire gemiddelde, volgens de gegevens van de laatste drie jaren<sup>1</sup>.

In het vierde periodiek verslag over de regio's van de Gemeenschap ('De regio's in de jaren negentig') staat een overzicht van de NUTS-2 regio's, gerangschikt naar het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking over de jaren 1986, 1987 en 1988<sup>2</sup>. De bedragen zijn vergelijkbaar gemaakt door ze uit te drukken in koopkrachtpariteiten. Als het gemiddelde van het Europa van de 12 op 100 wordt gesteld, staat de regio Voreio Aigaio in Griekenland met een indexcijfer van 39,9 op de laatste plaats. Flevoland bevindt zich met een indexcijfer van 68,1 tussen het Griekse Sterea Ellada en het Portugese Lisboa e vale de Tejo. Daarmee voldoet Flevoland aan de eis dat het bbp per inwoner lager is dan 75% van het gemiddelde van de Gemeenschap.

Overigens is de provincie Groningen volgens het genoemde overzicht de rijkste regio van de gehele Europese Gemeenschap met een bbp per inwoner dat 83,1% boven het gemiddelde ligt. Dit wordt veroorzaakt door de bijdrage van de winning van aardgas aan het binnenlands produkt van deze provincie.

Voordat ingegaan wordt op de specifieke omstandigheden in Flevoland, passeren enige regionale inkomensbegrippen de revue.

1. De Europese Gemeenschap gaat voor de regionale indeling uit van de Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS). Voor Nederland komen NUTS-1, 2 en 3 overeen met respectievelijk de landsdelen (Noord, Oost, West en Zuid), de 12 provincies en de 40 COROP-gebieden. De COROP-indeling van Nederland is een veel door het CBS gebruikte regionale indeling tussen provincie- en gemeenteniveau in. Het grondgebied van de provincie Flevoland vormt overigens één COROP-regio (Flevoland is dus zowel een NUTS-2 als een NUTS-3 regio).

2. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De regio's in de jaren negentig*, Vierde periodiek verslag over de sociaal-economische situatie en ontwikkeling van de regio's van de Gemeenschap, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1991.

## Regionale inkomensbegrippen

Bloem en De Vet geven een overzicht van nationale en regionale inkomensbegrippen<sup>3</sup>.

### *Bruto regionaal produkt*

In het stelsel van Nationale rekeningen is het bruto binnenlands produkt een maatstaf voor de produktie. Het bbp kan globaal omschreven worden als het verschil tussen de totale waarde van de voortgebrachte goederen en diensten (de produktiewaarde) en de waarde van de daarvoor verbruikte goederen en diensten (intermediair verbruik). Dit verschil is gelijk aan de som van de toegevoegde waarden die door bedrijven en overheid zijn gegenereerd.

Naar analogie van deze toegevoegde waarde op nationaal niveau kan een bruto regionaal produkt (brp) gedefinieerd worden. In het regionaal-economisch beleid wordt met name deze maatstaf gebruikt als een indicator voor de 'levensstandaard'. De vraag is echter of de produktie in een regio wel als referentiepunt voor de levensstandaard kan dienen. Er bestaat verschil tussen de produktie in een regio en het inkomen van die regio. Een deel van de toegevoegde waarde die in een regio gevormd wordt, vloeit immers naar andere regio's af en omgekeerd.

### *Bruto primair regionaal inkomen*

Voor het vermogen tot inkomensvorming van een regio moet naar een maatstaf gezocht worden waarin ook rekening gehouden wordt met de inkomensvorming buiten de betreffende regio, op basis van de inzet van arbeid of het beschikbaar stellen van financiële middelen vanuit die regio. Omgekeerd moet de inkomensvorming van niet-ingezetenen in de betreffende regio dan in mindering gebracht worden. Dit wordt in de Nederlandse Nationale rekeningen aangeduid als de primaire inkomensvorming. Voor het totaal van de volkshuishouding resulteert hieruit het nationaal inkomen. De regionale pendant hiervan is het bruto primair regionaal inkomen (bpri). Dit betekent bij voorbeeld dat het loon van iemand die woont in de provincie Flevoland en werkt bij een bedrijf in Noord-Holland, bijdraagt tot het bruto regionaal produkt van Noord-Holland en tot het bruto primair regionaal inkomen van Flevoland.

### *Bruto beschikbaar regionaal inkomen*

De gewenste maatstaf zou idealiter aansluiten bij de *welvaart* in een regio. Vanwege de sterk subjectieve inslag van het welvaartsbegrip en de daarmee verband houdende moeilijkheden bij statistische meting, wordt veelal het voorzieningenniveau met goederen en diensten als uitgangspunt voor de meting gehanteerd. In het stelsel van Nationale rekeningen kan dit vertaald worden als de consumptieve bestedingen die de ingezetenen kunnen doen zonder dat hun netto vermogenspositie achteruitgaat.

Bij het operationaliseren hiervan doen zich echter belangrijke conceptuele problemen voor. Zo is het niet duidelijk hoe ruim het consumptiebegrip moet worden genomen (inclusief besparingen?) en of alle economische sectoren (gezinshuishoudingen, bedrijven en overheid) in de beschouwing betrokken moeten worden. Op regionaal niveau kan dit worden geaggregeerd tot het bruto beschikbaar regionaal inkomen (bbri).

Daarnaast is het zeer wel denkbaar dat er tussen regio's van een land (grote) verschillen in de prijsniveaus bestaan. De prijzen van koopwoningen kunnen als voorbeeld dienen. De regionale verschillen (stad-platteland, Randstad-rest van Nederland) zijn aanzienlijk. Vergelijking van de regionale beschikbare inkomens geeft dus geen perfecte afspiegeling van de regionale verdeling van het 'materiële levenspeil'. Dit zou ondervangen kunnen worden door berekening van regionale koopkrachtpariteiten.

Alle theoretische overwegingen ten spijt, zijn op regionaal niveau binnen de Europese Gemeenschap vooralsnog geen of niet goed vergelijkbare gegevens over het bruto primair regionaal inkomen en het bruto beschikbaar regionaal inkomen voorhanden. Dit geldt ook voor Nederland. Men is dus aangewezen op het wél bekende bruto regionaal produkt. Het is duidelijk dat vooral bij regio's met een groot pendelsaldo het relateren van het brp aan het inwonertal of aan de omvang van de beroepsbevolking minder zinvol is. Een deel van de toegevoegde waarde wordt immers gecreëerd door inzet van arbeid uit een andere regio (bij een positief pendelsaldo) of een deel van de toegevoegde waarde van een buurregio wordt gevormd door inzet

**Tabel 1. Bruto regionaal produkt per hoofd van de bevolking, 1991, indexcijfers, Nederland = 100, voorlopige uitkomsten**

Groningen	135
Friesland	79
Drenthe	85
Overijssel	88
Flevoland	74
Gelderland	86
Utrecht	100
Noord-Holland	104
Zuid-Holland	121
Zeeland	111
Noord-Brabant	98
Limburg	93

Bron: CBS, *Regionale economische jaarcijfers 1991*, deel 1.

van arbeid uit de betreffende regio (bij een negatief pendelsaldo).

## Regionale verschillen in Nederland

Op basis van de voorlopige uitkomsten over 1991 van de Regionale economische jaarcijfers van het CBS kan iets over de regionale spreiding van het bruto binnenlands produkt per inwoner worden gezegd. Tabel 1 laat zien hoe groot de provinciale verschillen zijn.

De regionaal-economische verschillen blijken aanzienlijk te zijn. Door de invloed van de aardgaswinning springt Groningen er in positieve zin uit. Na Groningen volgt Zuid-Holland met een bruto regionaal produkt per inwoner dat 21% boven het landelijk gemiddelde ligt. Naast Flevoland laten de provincies Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland forse afwijkingen naar beneden zien. De provincie Flevoland zit 26% onder het gemiddelde van Nederland.

Op Corop-niveau gemeten, komen Oost-Groningen (-42%), Zuidwest-Friesland (-35%), Zuidoost-Friesland (-27%) en de Kop van Noord-Holland (-29%) echter nog lager uit, zie figuur 1. Dit geeft aan hoe belangrijk de keuze van het soort regio is. Wanneer in Europees verband niet gekozen was voor het NUTS-2 maar voor het NUTS-3-niveau, dan zouden naast Flevoland nog zeker vier Corop-ge-

3. A.M. Bloem en B. de Vet, Regionale inkomensbegrippen, *CBS Select*, nr. 6, SDU, Den Haag, 1990.

bieden voldoen aan de eis dat het bbp per inwoner lager is dan 75% van het Europese gemiddelde.

## Flevoland

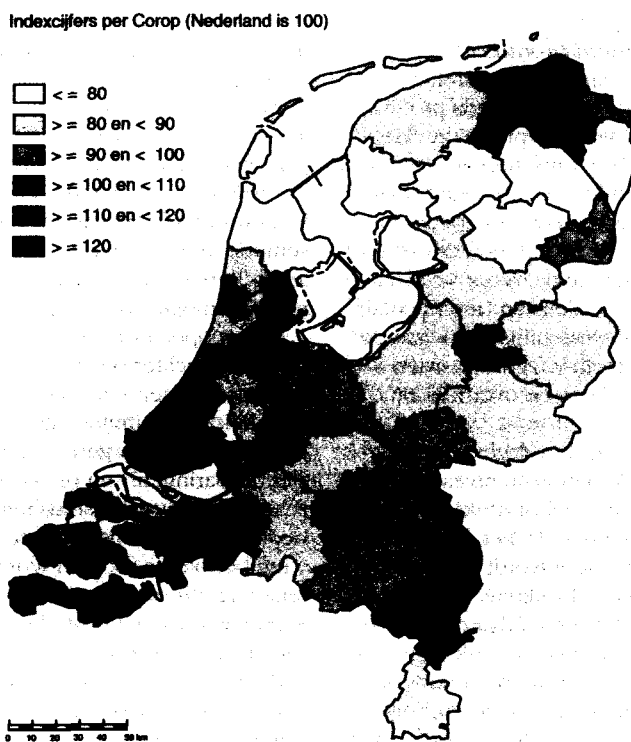
### Laag brp, hoog migratiesaldo

Dat Flevoland een relatief laag brp per inwoner heeft, wordt vooral veroorzaakt door het nog jonge bestaan van dit gebied. Oostelijk Flevoland en Zuidelijk Flevoland werden eerst in 1957 resp. 1968 drooggelegd, en werden in 1986 met de Noordoostpolder tot de provincie Flevoland samengevoegd. Naast een laag brp heeft Flevoland een hoog positief migratiesaldo. De (beroeps)bevolking groeit hierdoor snel. De werkgelegenheid groeit ook, zij het met een forse vertraging ten opzichte van de beroepsbevolking, zie tabel 2.

### Hoog uitgaand pendelsaldo

Een groot aantal werknemers woonachtig in Flevoland is werkzaam buiten de provincie. Volgens pendelgegevens van het CBS is Flevoland het Corop-gebied met het hoogste uitgaande relatieve pendelsaldo, namelijk -23% in 1989/1990<sup>4</sup>. Het verschil tussen de omvang van de beroepsbe-

**Figuur 1. Bruto regionaal produkt per inwoner op Corop-niveau, 1991, voorlopige uitkomsten.**



**Tabel 2. Flevoland, beroepsbevolking en banen werknemers, x 1000**

	banen	beroepsbevolking
1986	77	39
1987	82	43
1988	88	45
1989	95	49
1990	100	52
1991	106	56
1992	113	59

**Tabel 3. Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner in 1989, indexcijfers, Nederland = 100**

Groningen	93
Friesland	89
Drenthe	94
Overijssel	91
Flevoland	90
Gelderland	96
Utrecht	105
Noord-Holland	108
Zuid-Holland	105
Zeeland	98
Noord-Brabant	98
Limburg	98

Bron: CBS, Personele inkomensstatistiek.

Bron: CBS, Regionale economische jaarcijfers, 1991, deel 1.

volking en het aantal banen van werknemers wordt dus niet verklaard door een groot aantal zelfstandigen of door een hoge werkloosheid. Het werkloosheidspercentage ligt in deze provincie zelfs onder het landelijke gemiddelde.

### Gemiddeld besteedbaar inkomen

Zoals gezegd ontbreken gegevens over het primair regionaal inkomen. Wel zijn er gegevens bekend vanuit de statistiek van de personele inkomensverdeling. Het besteedbaar inkomen per inwoner was in 1989 in Flevoland f 13.000. Dit is zo'n 10% onder het nationale gemiddelde (f 14.450). Wordt gekeken naar het gemiddeld besteedbaar inkomen per individu met (52 weken) inkomen, dan wijkt het cijfer voor Flevoland (f 23.650) nauwelijks af van het landelijk gemiddelde van f 23.800.

Uit tabel 3 blijkt dat de provinciale verschillen in gemiddeld besteedbaar inkomen heel wat kleiner zijn dan de verschillen in bruto regionaal pro-

dukt per inwoner van tabel 1. Interregionale arbeidsstromen, belastingen en inkomensoverdrachten om niet (uitkeringen, subsidies en dergelijke) hebben een convergerende werking. Dit beeld wordt bevestigd en empirisch onderbouwd door Stoffelsma<sup>5</sup>.

### Hoogste groei in 1987-1991

Ten slotte kan nog gekeken worden naar de regionaal-economische ontwikkeling van Flevoland. Tabel 4 toont de economische ontwikkeling (in jaarpercentages bruto regionaal produkt) van de Nederlandse provincies over de periode 1987-1991 (in lopende prijzen).

Flevoland blijkt met 9,3% de hoogste groei van het brp te hebben door-

4. CBS, *Regionale gegevens over arbeid 1992*, SDU, Den Haag, 1993. Het relatieve pendelsaldo is het absolute pendelsaldo in procenten van de in het gebied wonende werkzame personen.

5. R.J. Stoffelsma, *Centrale overheid en regionale welvaart*, Stichting Ruimtelijke Economie, Groningen, 1992.

**Tabel 4. Gemiddelde jaarmutaties (%) van het bruto regionaal produkt, 1987-1991, voorlopige cijfers**

<b>Flevoland</b>	<b>9,3</b>
<b>Zeeland</b>	6,6
<b>Utrecht</b>	6,3
<b>Noord-Brabant</b>	6,1
<b>Limburg</b>	6,1
<b>Gelderland</b>	6,0
<b>Overijssel</b>	5,9
<b>Drenthe</b>	5,4
<b>Friesland</b>	5,3
<b>Zuid-Holland</b>	4,8
<b>Noord-Holland</b>	4,6
<b>Groningen</b>	4,4
<b>Nederland</b>	<b>5,4</b>

Bron: CBS, Regionale economische jaarcijfers 1991, deel 1

gemaakt. Dit is geheel in overeenstemming met de werkgelegenheidsontwikkeling zoals die in tabel 2 is getoond.

## Conclusie

Het bruto regionaal produkt is voor de Nederlandse situatie niet geschikt als indicator voor regionale (primaire) inkomensverschillen of voor regionale welvaartsverschillen op provinciaal niveau (NUTS-2). Voor grote landen als Duitsland en Frankrijk ligt dat door de omvang van de regio's waarschijnlijk anders.

Als het gaat om het vermogen van een regio tot inkomensverwerving, is het bruto primair regionaal inkomen een betere maatstaf. Als indicator voor de materiële welvaart is het bruto beschikbaar regionaal inkomen de aangewezen maatstaf, omdat hierin ook de effecten van allerlei herverdelingsmaatregelen worden meegenomen. Afgezien van conceptuele problemen, zullen zich bij het samenstellen van deze indicatoren zeker ook problemen voordoen bij de beschikbaarheid van gegevens. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of deze inkomensstromen in kaart kunnen worden gebracht.

Zolang het bruto primair regionaal inkomen en het bruto beschikbaar regionaal inkomen niet bekend zijn, zal het bruto regionaal produkt per inwoner gehanteerd worden als inkomens- of welvaartsindicator. Het brp geeft de gegenereerde toegevoegde waarde van bedrijfsleven en overheid op de produktielocatie. Afgezien van storende invloeden van cijfers die betrekking hebben op de winning van delfstoffen (met name aardolie en -gas), geeft het brp zicht op de mate waarin een regio in staat is z'n eigen bevolking werk en een redelijk inkomen te bieden. Een laag brp per inwoner kan dan duiden op een laag gemiddeld inkomen, een hoge werkloosheid of een hoog uitgaand pendelsaldo. Voor Flevoland blijkt vooral het laatste het geval te zijn.

**H.J. Nijmeijer**  
**B. de Vet**

Beide auteurs zijn werkzaam bij de hoofdafdeling Nationale rekeningen van het CBS. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.