

# Stedelijke trekpaarden

PROF. DR. J. BUURSINK\*

**In het ruimtelijke en sociaal-economische beleid spelen de grote steden en de stedelijke agglomeraties een centrale rol. De grote stad wordt als donor voor de regio gezien met sterke uitstralingseffecten waar het beleid zich op dient te richten. Sinds het verschijnen van de *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* worden niet alleen de grote steden, maar ook de kleinere steden geacht gunstige economische effecten op de regio te hebben. In dit artikel onderzoekt de auteur in hoeverre de verschillende steden deze pretentie kunnen waarmaken. Hij vergelijkt daartoe het aandeel van het aantal werkzame personen per 1.000 inwoners en het verloop van de werkgelegenheidsontwikkeling in zestien steden. Op deze manier komt de auteur tot een inventarisatie van sterke en minder sterke steden, waardoor meer inzicht ontstaat in het functioneren van de stad als centrum van economische activiteiten.**

## Inleiding

Meer dan we vele jaren gewend zijn geweest, wordt in het ruimtelijke en het sociaal-economische beleid de nadruk gelegd op het bevorderen van het economisch functioneren van onze steden. Lange tijd is aangenomen dat steden – en vooral dan de grote steden – over voldoende economische potentie beschikken. De grote steden zijn vele jaren als onuitputtelijke bronnen van economische activiteit beschouwd. Ten tijde van het stimuleringsbeleid en het spreidingsbeleid fungeerden zij, veelal ongewild, als donor ten behoeve van regio's waar de economische ontwikkeling te wensen overliet. De effecten van dit spreidingsbeleid zijn minder groot geweest dan werd verwacht.

De in 1983 verschenen *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* maakt duidelijk dat het traditionele stimuleringsbeleid en spreidingsbeleid door de regering zijn losgelaten. Het aanhoudende en toenemende verzet van de vier grote steden, sinds de *Verstedelijkingsnota* (1976), zal daar niet vreemd aan zijn geweest. Een feit is in elk geval dat de sedert het midden van de jaren zeventig oplopende werkloosheidscijfers duidelijk hebben gemaakt dat de economische situatie in onze grote steden verre van rooskleurig is. Doorgaan met het toch al weinig effectieve stimulerings- en spreidingsbeleid zou om die reden niet erg verantwoord zijn geweest.

In het nieuwe ruimtelijke en regionale sociaal-economische beleid wordt er van uitgegaan dat voor alle regio's een zo groot mogelijke bijdrage aan de nationale economie moet worden beoogd op grond van de eigen potenties. Er wordt niet meer gespeculeerd op uitstralingseffecten van b.v. de Randstad voor de intermediaire en perifere regio's. In het streven naar het ontwikkelen van de economische potenties die eigen zijn aan de verschillende regio's van het land, staan de steden centraal. Niet alleen onze grote steden, maar de stad in het algemeen. De concentraties van bevolking en werkgelegenheid vormen een belangrijk aanknopingspunt voor de specifieke regionale ontwikkelingsmogelijkheden. Steden als trekpaarden voor de regionale economie. Zijn al onze grote(re) steden echter zulke trekpaarden? Het doel van dit artikel is te komen tot de beantwoording van deze vraag, die dan betrekking heeft op al onze steden met meer dan 100.000 inwoners.

Het economisch functioneren van steden kan o.m. worden afgelezen aan het verloop van de werkgelegenheid. Natuurlijk zijn andere indicatoren denkbaar, maar de werkgelegenheidsontwikkeling vormt een belangrijk aspect. Informatie daarvoor is nodig om de variabelen te kunnen opsporen die het economisch functi-

oneren van steden beïnvloeden en bepalen. Pas daarna kan er langs de weg van het beleid iets gedaan worden aan bevordering van het economisch functioneren. De werkgelegenheidsontwikkeling in steden kan worden benaderd op twee verschillende wijzen: vanuit het werkloosheidsvraagstuk en vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling in het aantal arbeidsplaatsen. Niet onterecht gaat de aandacht vooral uit naar de eerste ingang. In toenemende mate blijken de (grote) steden plaatsen te zijn geworden waarin grote aantallen werklozen opeengehoopt zijn.

De oorzaken van deze ontwikkeling moeten worden gezocht op twee verschillende vlakken:

- structurele veranderingen in het bedrijfsleven;
- structurele veranderingen in de bevolkingssamenstelling.

Selectieve migratiestromen naar en uit de stad hebben sterk bijgedragen tot de ontwrichting van vraag en aanbod op de stedelijke arbeidsmarkt. De leeftijdsopbouw van de stedelijke bevolking geeft een duidelijke indicatie van dit proces. In het kader van dit artikel wordt hieraan voorbijgegaan, alsmede aan de omvang en ontwikkeling van de werkloosheid in de steden.

We beperken ons tot de ontwikkeling van het aantal werkzame personen over de periode 1973-1982. De bedoeling is een indruk te krijgen van de mate waarin steden zich hebben ontwikkeld als concentraties van werkgelegenheid. De bron waaruit geput wordt is de Statistiek Werkzame Personen (SWP) van het CBS. Het zal bekend zijn dat deze statistiek als gevolg van de wijze van materiaalverzameling geen exacte opgave is van de plaatselijke werkgelegenheid. Twee beperkingen zijn vooral van belang. Geteld zijn alleen personen in loondienst, m.a.w. zelfstandigen en bedrijfshoofden zijn niet inbegrepen. In de tweede plaats zijn de data voor bedrijven en instellingen met minder dan 10 werknemers verzameld op steekproefbasis. De in de SWP voorkomende aantallen werkzame personen, per bedrijfstgroep en per geografische eenheid, zijn dus slechts benaderingen van de plaatselijke werkgelegenheid. Voor vergelijkend onderzoek – zowel in de ruimte als in de tijd – vormt de SWP echter een zeer aantrekkelijke informatiebron. Doordat deze statistiek voor de 17 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners cijfers geeft voor enkele grote categorieën van werkgelegenheid (diensten, industrie, bouwnijverheid) verschaft zij ons een goede

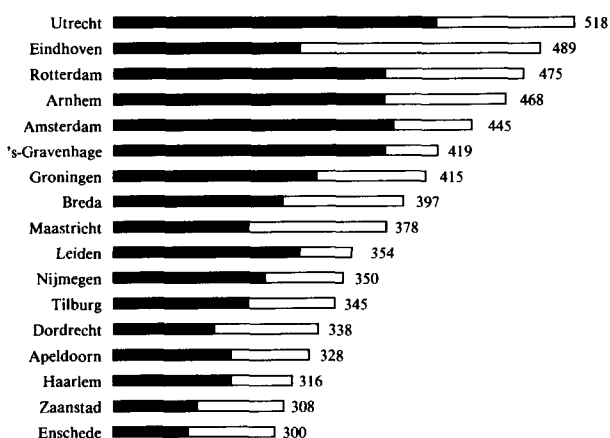
\* De auteur is hoogleraar Sociale geografie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

mogelijkheid ons een indruk te vormen van de wijze waarop deze steden het doen als concentratie van werkgelegenheid. Daartoe vergelijken we de werkgelegenheidsontwikkeling van de 17 steden onderling over de periode 1973 t/m 1982.

### Steden als concentraties van werkgelegenheid

De eenvoudigste manier om snel een indruk te krijgen van de mate waarin steden concentraties van economische activiteiten zijn is de werkgelegenheid van de ter plaatse aanwezige bedrijven als maatstaf te nemen. Om steden van uiteenlopende grootte onderling te kunnen vergelijken, hebben we het aantal werkzame personen (volgens de SWP 1982) berekend per 1.000 inwoners. Vervolgens is een onderscheid gemaakt tussen de dienstensector en de overige werkgelegenheid, grotendeels industriële werkgelegenheid. Het resultaat is samengevat in figuur 1.

Figuur 1. Aantal werkzame personen per 1.000 inwoners (1982), onderverdeeld in dienstensector (zwart) en overige sectoren (wit)



Bron: CBS, Statistiek Werkzame Personen.

Hoewel er geen reden was om te veronderstellen dat de onderzochte steden relatief ongeveer een even sterke werkfunctie bezitten, moet toch geconstateerd worden dat de verschillen verrassend groot zijn. Het blijkt dat Utrecht met 518 werkzame personen per 1.000 inwoners de sterkste concentratie van werkgelegenheid heeft, met Eindhoven als tweede (489). Hoezeer deze steden het predikaat concentratie van werkgelegenheid verdienen, mag blijken uit het feit, dat landelijk gezien volgens de SWP per 1.000 inwoners 285 werkzame personen voorkomen. Zo gezien zijn alle onderhavige steden concentraties van werkgelegenheid. Maar in het geval van Enschede, Zaanstad en Haarlem is die status toch wel wat marginaal. Daarentegen mag de positie van Groningen opmerkelijk genoemd worden. Met 415 arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners mag deze stad dan wel iets achterblijven bij het topkwartet Utrecht, Eindhoven, Rotterdam en Arnhem, ze kan zich met Amsterdam en 's-Gravenhage als naasten toch zeker tot de sterkere werkgelegenheidsconcentraties rekenen. Nog sprekender is wellicht dat Groningen ongeveer 19.000 arbeidsplaatsen meer heeft dan Haarlem, dat nagenoeg hetzelfde inwonertal heeft.

De 17 steden vallen niet duidelijk uiteen in een aantal clusters, maar er zijn sterke verschillen. Als het aantal arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners iets zegt over de economische potentie van steden – en waarom niet? – dan is met name Enschede een zeer zwakke steen in ons stedelijk bestel. Deze voormalige industriestad handhaaft zich met 300 werkzame personen per 1.000 inwoners maar net boven het landelijk gemiddelde (285). Wat dit betekent wordt duidelijk wanneer we Enschede vergelijken met twee ongeveer even grote steden, Nijmegen en Tilburg. In vergelijking met deze steden telt Enschede 45 à 50 arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners minder. Anders gezegd, ten opzichte van het algemeen als economisch zwak geboekstaafde Nijmegen ligt Enschede nog ruim 7.000 arbeidsplaatsen achter.

De SWP levert meer bevindingen op die niet overeenstemmen met de gangbare ideeën. De lage positie van Haarlem is eveneens verrassend. Toch mag de ontwikkeling van deze stad nog met enig optimisme bezien worden als we uitgaan van het verloop van de werkgelegenheidsontwikkeling. Daartoe baseren we ons op de gehele reeks van de SWP sinds 1973.

### De ontwikkeling over de periode 1973 t/m 1982

Voor de identificatie van de stedelijke centra met een krachtige economische structuur is behalve de hoogte van de werkgelegenheidsconcentratie ook het *verloop* daarvan een belangwekkend aanknopingspunt. Op het moment van onderzoek was de SWP beschikbaar over de periode 1973 t/m 1982. Voor de steden met meer dan 100.000 inwoners (behalve Leiden, dat pas in 1976 dit aantal bereikte) geeft tabel 1 de verandering weer in het

Tabel 1. Het verloop van het aantal werkzame personen 1973-1982

	1973	1982	Mutatie
Amsterdam	330.722	311.756	- 18.966 (- 5,7%)
Rotterdam	284.771	269.785	- 14.986 (- 5,3%)
's-Gravenhage	195.099	190.334	- 4.765 (- 2,4%)
Utrecht	114.443	121.446	7.003 (+ 6,1%)
Eindhoven	92.899	95.573	2.674 (+ 2,9%)
Groningen	65.881	68.454	2.570 (+ 3,9%)
Haarlem	47.261	49.226	1.965 (+ 4,2%)
Tilburg	50.268	53.129	2.861 (+ 5,7%)
Nijmegen	52.073	51.442	- 631 (- 1,2%)
Enschede	45.148	43.278	- 1.870 (- 4,1%)
Apeldoorn	42.633	46.541	4.008 (+ 9,4%)
Zaanstad (1974)	40.281	40.056	- 225 (- 0,6%)
Arnhem	60.034	60.430	396 (+ 0,7%)
Breda	42.473	46.723	4.250 (+ 10 %)
Maastricht	41.603	42.182	579 (+ 1,4%)
Dordrecht	34.216	36.665	2.449 (+ 7,2%)
Totaal	1.539.805	1.527.120	- 12.688
Nederland	3.828.860	4.073.889	245.029 (+ 6,4%)

Bron: CBS, Statistiek Werkzame Personen.

aantal ter plaatse in loondienst werkzame personen.

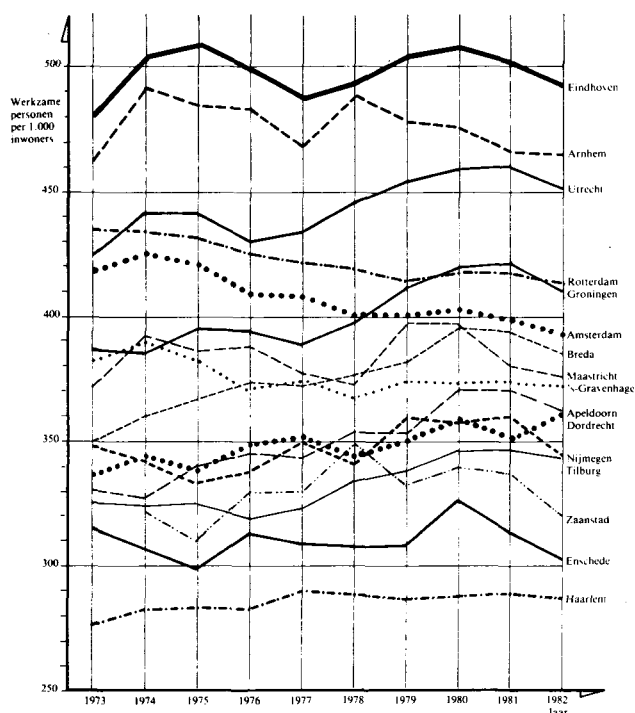
Als groep zagen de 16 steden het totale aantal werkzame personen iets afnemen (ruim 12.000). Tegelijkertijd nam in het gehele land het aantal toe met 245.000. Dit betekent dat het aandeel van de 16 steden terugliep van 40,2% in 1973 tot 37,5% in 1982. Uit de tabel valt af te lezen dat deze teruggang voornamelijk berust op de werkgelegenheidsontwikkeling in de grootste drie steden. Ook onder de kleinere steden in de onderhavige categorie zijn er die een absolute teruggang laten zien, m.n. Enschede. Daarentegen zijn er ook die een groei laten zien, die uitstijgt boven het landelijke groeipercentage (6,4%). Van stabilisatie op hetzelfde niveau kan gesproken worden in de gevallen van Arnhem en Maastricht.

Bij de interpretatie van de teruggang in de drie grote steden moet rekening worden gehouden met het proces van stedelijke schaalvergroting. Vele bedrijven zullen de centrale stad hebben verlaten om zich te vestigen in een randgemeente. Dat aspect zal hier buiten beschouwing blijven. Om echter toch een indruk te hebben van dit proces kunnen wel enkele kengetallen worden gegeven voor de COROP-gebieden waarvan deze drie steden deel uitmaken:

	1973	1982	Vershil
Groot-Amsterdam	413.785	419.800	+ 6.000 (1,5%)
Groot-Rijnmond	406.820	404.200	- 2.600 (0,6%)
Aggl. 's-Gravenhage	242.486	259.800	+ 17.300 (7 %)

De teruggang van de werkgelegenheid in de centrale steden van deze drie COROP-gebieden blijkt in Groot-Amsterdam en in de agglomeratie 's-Gravenhage ruimschoots goedge maakt te worden door de aanwas in het randgebied. In het geval van

Figuur 2. Het verloop van het aantal werkzame personen per 1.000 inwoners (inwonertal van 1973)



Bron: CBS, Statistiek Werkzame Personen.

Groot-Rijnmond was deze echter onvoldoende om het verlies van Rotterdam te compenseren.

Om een indruk te geven van de onderlinge verhoudingen tussen de 16 steden is in figuur 2 voor elk van deze steden het verloop van de concentratiegraad weergegeven. In principe kan daarvoor worden uitgegaan van het aantal werkzame personen per 1.000 inwoners per jaar. Daarbij doet zich echter een complicatie voor. In steden die sinds 1973 een aanzienlijke bevolkingsteruggang hebben ondergaan, zou dan de concentratiegraad blijken te zijn toegenomen, hoewel tegelijkertijd het aantal werkzame personen is verminderd. Daarom is voor de berekening van de concentratiegraad de bevolkingssomvang constant gehouden (nl. het aantal in 1973). Deze oplossing schept een nieuw probleem, namelijk in die gevallen waarin nog een bevolkingsgroei is opgetreden. In dergelijke steden (b.v. Apeldoorn) leidt de berekening tot een geflatteerd beeld van het verloop in de werkgelegenheidsconcentratie. Voor Apeldoorn betekent dit dat de groei van de werkgelegenheid toch wat is achtergebleven bij de bevolkingsgroei. In figuur 1 is te zien dat Apeldoorn op basis van de cijfers van 1982 beneden de scores van Dordrecht, Nijmegen en Tilburg komt. Om het effect van de beide verschillende berekeningswijzen te laten zien is tabel 2 opgesteld. In kolom 1 staan de scores van de 17 steden, in kolom 2 de scores voor het inwoneraantal in 1982 en de daarop gebaseerde rangorde. Volgens die cijfers zou Rotterdam b.v. een groei van 40 arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners hebben gehad, maar Apeldoorn een verlies van 3 (kolom 3). In de kolommen 4 en 5 zijn de resultaten voor een constant gehouden bevolking (1973) weergegeven. Behalve Apeldoorn komen ook Enschede en Dordrecht, - beide steden hadden bevolkingsgroei - er gunstiger af. In de rangorde treden ten opzichte van 1973 en 1982 (ongecorrigeerd) lichte verschuivingen op. Van de 16 steden heeft Breda de gunstigste ontwikkeling doorgemaakt, met een gecorrigeerde groei van 36 arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners. Utrecht is tweede (+26) en verrassende derde is Tilburg (+19). De drie steden met de grootste teruggang zijn achtereenvolgens Amsterdam (-24), Rotterdam (-22) en Enschede (-13).

We hebben dit artikel willen beperken tot een onderlinge vergelijking van de 16 c.q. 17 steden met meer dan 100.000 inwoners. Doel was de steden te identificeren die als sterke economische centra kunnen worden beschouwd. Aanwijzingen in die zin zijn in bovenstaande analyse zeker te vinden.

Tabel 2. Groei van het aantal werkzame personen per 1.000 inwoners (1973-1982)

	Werkzame personen per 1.000 in 1973	Werkzame personen per 1.000 in 1982	Groei ((2)-(1))	Werkzame personen per 1.000 in 1982 op basis van bevolkingssomvang 1973	Groei (4) - (1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Eindhoven	480	489 ( 2)	9	493 ( 1)	13
2. Arnhem	463	468 ( 4)	5	466 ( 2)	3
3. Rotterdam	435	475 ( 3)	40	413 ( 4)	-22
4. Utrecht	425	518 ( 1)	93	451 ( 3)	26
5. Amsterdam	418	445 ( 5)	27	394 ( 6)	-24
6. Groningen	387	415 ( 7)	28	402 ( 5)	15
7. 's-Gravenhage	382	419 ( 6)	37	373 ( 9)	- 9
8. Maastricht	372	378 ( 9)	6	377 ( 8)	5
9. Breda	350	397 ( 8)	47	386 ( 7)	36
10. Nijmegen	349	350 (10)	1	345 (12)	- 4
11. Dordrecht	337	338 (12)	1	362 (11)	25
12. Apeldoorn	331	328 (13)	- 3	363 (10)	32
13. Tilburg	326	345 (11)	19	345 (13)	19
14. Zaanstad (1974)	322	308 (15)	-14	321 (14)	- 1
15. Enschede	316	300 (16)	-16	303 (15)	-13
16. Haarlem	277	316 (14)	39	288 (16)	11
Nederland	286	285	- 1	304	18

Bron: CBS, Statistiek Werkzame Personen.

De landelijke werkgelegenheidsontwikkeling moest in het kader van dit artikel buiten beschouwing blijven. In tabel 2 zijn echter toch enkele kengetallen opgenomen, waarmee de ontwikkeling in de steden kan worden afgezet tegen de landelijke. Volgens de SWP nam van 1973 op 1982 het aantal werkzame personen in het gehele land toe met ongeveer 245.000, terwijl dat van de 16 steden afnam. De landelijke groei was echter ontoereikend om de in dezelfde periode opgetreden bevolkingsgroei (898.206) bij te houden, laat staan voor te komen. Tabel 2 laat zien dat per 1.000 inwoners het aantal werkzame personen daalde met 1. Zou de bevolking sinds 1973 in het geheel niet zijn gegroeid, dan zou de groei van het aantal werkzame personen 18 per 1.000 hebben bedragen. Een en ander wijst op het grote gewicht van de demografische component in de werkgelegenheidsontwikkeling.

## Conclusie

De hierboven beschreven exercities met de gegevens uit de SWP over de steden met meer dan 100.000 inwoners geven slechts een beperkt, maar toch niet onbelangrijk, inzicht in hun functioneren als economisch centrum. Zo is naar voren gekomen dat de verschillen tussen de 16 steden in deze categorie wel heel erg groot zijn. Hoewel in absolute zin Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage de grootste concentraties van werkgelegenheid zijn, blijken in relatieve zin andere steden voor te gaan. In relatie tot hun inwonertal zijn met name Eindhoven, Arnhem en Utrecht te beschouwen als sterke concentraties van werkgelegenheid. Daarentegen zijn Haarlem, Enschede en Zaanstad als zeer zwakke centra uit de bus gekomen.

Een opvallend hoge plaats heeft de stad Groningen, waar de concentratie van werkgelegenheid in relatie tot de bevolking aanzienlijk groter is dan in Amsterdam en Den Haag. Uit figuur 2 blijkt dat Groningen in de periode 1973-1982 een florissante ontwikkeling als werkgelegenheidscentrum heeft doorgemaakt, met evenwel een terugval na 1981. Groningen onderscheidt zich als economisch centrum niet alleen van de meeste andere middelgrote steden, met name van het even grote Haarlem, maar ook tegen de achtergrond van de jarenlang gevoerde discussie over verplaatsing van rijksdiensten uit Den Haag naar Groningen, moet de toenemende afstand tussen de curves van deze beide steden als verrassend en opmerkelijk worden beschouwd. Heeft het stimuleringsbeleid dan toch succes gehad? Is Groningen echt een groeistad? Een andere mogelijkheid is natuurlijk dat het met de economie van de stad Groningen nooit zo erg gesteld is geweest als men het in het Noorden zo lang heeft doen voorkomen.

Meer dan Groningen heeft Breda in de periode 1973-1982 een gunstige ontwikkeling doorgemaakt. Of dit aan de groeistadstatus kan worden toegeschreven valt uit onze cijfers niet op te maken. Andere groeisteden komen in ons rijtje niet voor. In ieder geval is de werkgelegenheidsontwikkeling in Breda een goed argument om het groeistedenbeleid, na verwijdering van de elementen daarin van het voormalige spreidingsbeleid, voorlopig voort te zetten.

Een stad met een vrij neutrale ontwikkeling – in elk geval niet negatief en ook niet bijzonder positief – is Maastricht, dat zeker tot de beter met werkgelegenheid voorziene centra behoort.

De onderlinge verhoudingen zijn in de loop van de beschouwde periode niet ingrijpend gewijzigd. De verschillen tussen de nrs. 1 en 16 zijn even groot gebleven. Enkele steden zijn in de rangorde iets gestegen, met name Utrecht, Breda, Apeldoorn en Groningen. Daarvan is Apeldoorn een twijfelgeval, omdat de toename van het aantal werkzame personen in feite is achtergebleven bij de bevolkingsgroei.

Amsterdam en Rotterdam hebben, als we rekening houden met de sterke vermindering van hun inwonertal, veel terrein verloren als centra van werkgelegenheid. Laten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vanaf 1973 een gestage teruggang zien, in de meeste andere steden nam de werkgelegenheidsconcentratie pas vanaf 1980 of 1981 af. Alleen in Dordrecht zette de groei zich voort tot aan 1982, al moet hierbij worden aangetekend dat het beeld van deze stad enigszins geflatteerd wordt doordat geen rekening is gehouden met de sinds 1973 opgetreden bevolkingsgroei.

De steden waar een absolute toename van het aantal werkzame personen gepaard is gegaan met een teruggang van het inwonertal komen uit deze analyse te voorschijn als de best functionerende centra. Als zodanig zijn te noemen: Breda, Utrecht en Groningen. De stad die het meeste terrein heeft verloren is Enschede. Eindhoven en Arnhem handhaven zich op een hoog niveau, al verloor Arnhem sinds 1978 enig terrein. De gesignaleerde ontwikkelingen geven geen definitief uitsluitsel over het economische functioneren van de grotere steden in ons land. Bedacht moet worden dat b.v. geheel is voorbijgegaan aan de verschillen in werkloosheid. Toch bieden de voorgaande analyses indicaties voor het onderkennen van de sterke en zwakke plekken in het netwerk van stedelijke centra als concentraties van werkgelegenheid.