

Stedelijke concurrentiekracht

Het concept stedelijke concurrentiekracht wordt in Nederland, Engeland en Duitsland op verschillende manieren in het beleid toegepast. Een en ander lijkt te maken te hebben met de verschillen in stedelijke economische ontwikkeling, maar ook met bestuursstructuur en -cultuur.

Sinds de jaren zestig verplaatsen werkgelegenheid en bevolking zich vanuit de kernsteden naar de stedelijke omgeving. Daarnaast spelen er ook andere krachten die de stad aantasten in haar aantrekkelijkheid en daarmee invloed uitoefenen op de economische slagkracht en concurrentiepositie van een stad, te weten het stedelijke ondernemingsklimaat, de onderwijsstructuur, de mate van sociale cohesie, de leefbaarheid, de fysieke infrastructuur en de bestuurlijke structuur.

Stedelijke concurrentiekracht heeft te maken met groei van de werkgelegenheid en migratie, maar ook met stedenbeleid en nationale bestuurscultuur. Daarom is met beschikbare stedelijke economische data en literatuuronderzoek gekeken hoe de gang van zaken in een drietal landen met belangrijke stedelijke concentraties kan worden gekarakteriseerd. In de eerste plaats is dat Nederland. In aansluiting op eerdere artikelen is gekeken hoe de G31 zich in relatie tot hun omgeving de afgelopen jaren verder hebben ontwikkeld (Rienstra, 2002, 2003). Ter vergelijking is gekozen voor twee landen waar de economische trends een duidelijke weerslag hebben gehad op de stedelijke ontwikkeling, namelijk Engeland en Duitsland. Om te kunnen bepalen hoe steden in de drie onderzochte landen zich ontwikkelen is het noodzakelijk deze in een breder kader te plaatsen. Voor een duurzame economische groei dient een stad fysiek, sociaal en economisch attractief te zijn. Verantwoordelijk daarvoor zijn factoren waar een stad zelf invloed op heeft, zoals het ondernemingsklimaat en de bestuursstructuur van de stad, maar ook factoren die nationaal worden bepaald, zoals wet- en regelgeving voor het bedrijfsleven. De concurrentie tussen steden op deze punten wordt in de Angelsaksische literatuur stedelijke concurrentiekracht (*urban competitiveness*) genoemd (Begg, 1999; Budd en Hirmis, 2004). Er bestaat echter geen algemeen geaccepteerde definitie van dit begrip, laat staan een algemeen geaccepteerde wijze van meting. Wel bestaat er brede overeenstemming over het feit dat concurrentiekracht noodzakelijk is voor de economische ontwikkeling van een stad. Kresl (1999) heeft een poging gedaan stedelijke

concurrentiekracht te operationaliseren. Hij stelt dat determinanten voor concurrentiekracht enerzijds kwantitatief (economische productiefactoren, infrastructuur) en anderzijds kwalitatief zijn (beleidsfactoren, sociaal klimaat). Deze visie sluit aan bij de evolutionaire economische benadering van concurrentiekracht. Lambooy (2002) voegt daar nog de ruimtelijke structuur van een stad aan toe, zoals bereikbaarheid en infrastructuur. Het evolutionaire element van deze benadering zijn de veranderende economische structuur en de strategieën die actoren gebruiken om zich aan deze veranderingen aan te passen. Daarnaast is de benadering van de institutionele economie van belang voor het verklaren van stedelijke concurrentiekracht. Deze benadering gaat uit van de aanname dat instituties het gedrag van ondernemers bepalen. Bij vergelijking van stedelijke concurrentiekracht wordt meestal gekozen voor het bruto stedelijk product, totaal of per hoofd van de bevolking, als indicator. Voor een internationale benchmark blijkt deze indicator het meest geschikt. Een ander aspect willen we nader belichten, namelijk de wijze waarop het stedelijk beleid georganiseerd is (de *governance structure*).

Stedelijke ontwikkeling in Nederland

De G31-steden scoren gemiddeld over de periode 2000–2004 jaarlijks een economische groei van 1,8 procent (Ecorys, 2007). Dit niveau is beduidend lager dan in de jaren ervoor (3,7 procent). De steden hebben de afgelopen vijf jaar wel het economische groeitempo in Nederland als geheel (1,6 procent) overstegen en blijven daarin zelfs voor op hun omgeving (1,4 procent). In de periode 1995–1999 was het stedelijke groeitempo van de G31 nog gelijk aan Nederland en bleef enigszins achter bij hun direct omgeving, het omliggende COROP-gebied (4,2 procent). Het algemene G31-niveau van economische productie is derhalve verder gestegen, maar er bestaan ook grote onderlinge verschillen tussen steden, die dwars door categorale indelingen als G4 en G27 heen lopen (tabel 1). Zo doen bijvoorbeeld de G4-steden Utrecht, Amsterdam en Den Haag het aanzienlijk beter dan Rotterdam. Ook binnen dezelfde regio's zijn grote verschillen waarneembaar. Verder profiteren middelgrote steden op enige afstand van de grootstedelijke agglomeraties van het gevoerde ruimtelijke en volkshuisvestingsbeleid sinds de jaren tachtig.

Met behulp van *shift-and-share-analyse* is nagegaan hoe die stedelijke groei is samengesteld en hoe die zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld (tabel

**GERLOF RIENSTRA
EN JOSJE HOEKVELD**
Adjunct-directeur Ecorys
Regio, Strategie & Ondernemerschap, student aan de
Universiteit Utrecht.

2). Niet alleen de totale ontwikkeling zegt iets over de economische weerbaarheid van steden, maar ook de wijze waarop die economische groei is opgebouwd. In deze analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen een nationale component, een structuurcomponent en een stedelijke component. Deze componenten geven respectievelijk antwoord op de vraag of de (inter)nationale conjunctuur een belangrijke rol speelt, of er veel snelgroeiende sectoren, dan wel weinig krimpende sectoren aanwezig zijn en ten slotte hoe het zit met de kwaliteit van het stedelijke vestigings- en ondernemingsklimaat en het ondernemerschap in die stad.

De nationale component blijft de belangrijkste in de groei, maar deze neemt in belang af. Maar de gemiddelde structuurcomponent in de G31 neemt relatief licht in belang toe, dat wil zeggen, er zijn relatief veel nationaal snelgroeiende bedrijfstakken in de steden. De verklaring kan gevonden worden door naar een aantal specifieke sectoren te kijken.

tabel 1

Groei van het bruto stedelijk product 1995-1999 en 2000-2004 per stad, gemiddeld per jaar in %

	1995-1999	2000-2004
Groningen	4,0	2,0
Leeuwarden	2,5	0,0
Emmen ¹	-0,5	-0,3
Zwolle	5,3	1,5
Deventer ¹	2,6	0,2
Almelo	1,5	2,3
Enschede	3,0	1,1
Hengelo	1,1	1,6
Arnhem	2,5	0,0
Nijmegen	2,4	0,9
Utrecht	4,6	1,7
Amersfoort	5,0	1,6
Alkmaar	2,6	1,6
Haarlem	2,6	0,4
Zaanstad	3,5	0,9
Amsterdam	4,4	3,2
Leiden	1,8	1,0
's-Gravenhage	3,8	2,9
Rotterdam	1,6	0,6
Schiedam	0,5	2,5
Dordrecht	4,3	0,8
Breda ¹	4,9	-0,7
Tilburg ¹	2,6	1,6
's-Hertogenbosch ¹	5,7	-0,3
Eindhoven	3,3	-0,4
Helmond	5,3	0,2
Venlo ¹	3,3	0,3
Sittard-Geleen ¹	2,3	0,0
Heerlen	3,9	0,5
Maastricht	5,2	0,9
Lelystad	4,3	3,7
G31	3,7	1,8

¹ gecorrigeerd i.v.m. gemeentelijke herindeling

Bron: Eigen berekeningen door Ecorys m.b.v. CBS/Regionale Economische Jaarcijfers 2006 en Banen van werknemers 1995-2004

Zo hebben steden met veel zorgactiviteiten in hun economische structuur een relatieve hoge economische groei gekend. Ook steden met een grote overheid (bijvoorbeeld Den Haag), financiële instellingen en communicatiesector doen het relatief goed. Steden met een kwetsbare marktsector (veel industrie en bouw) blijven duidelijk achter bij het gemiddelde van de G31. Het meest opvallend is echter de sterke stijging van de stedelijke component: van negatief naar positief, ondanks de lagere totale groeicijfers. Deze component is in de tweede periode voor een derde verantwoordelijk van de totale groei. Dit betekent dat de steden zich door hun unieke combinatie van ondernemerschap, bedrijfsomgeving en gemeentelijk beleid positief onderscheiden van hun omgeving en de rest van Nederland.

In Nederland speelt het concept stedelijke concurrentiekracht geen directe rol in het rijksbeleid zoals in Engeland en Duitsland. Wel spreekt minister Vogelaar over een blijvende versterking van de stedelijke economie als opgave voor de komende jaren (Vogelaar, 2007). Daarbij spelen twee, mogelijk conflicterende, doelstellingen een rol, namelijk doelmatigheid en rechtvaardigheid. Doelmatigheid richt zich op een zo groot mogelijke bijdrage van de stedelijke economie aan de nationale ontwikkeling. Rechtvaardigheid is vooral van belang voor het creëren van gelijke sociaal-economische kansen binnen steden. De tweede doelstelling krijgt in deze beleidsperiode meer aandacht, bijvoorbeeld bij de aanpak van de wijk-economie in steden (G27, 2007). Sinds 1995 wordt een geïntegreerd beleid gevoerd, gericht op fysieke, sociale en economische pijlers en doelstellingen. Werkgelegenheid staat op dit moment centraal in de benadering van kansarmen in achterblijvende wijken (prachtwijken). In het huidige Grotestedenbeleid wordt de stedelijke economie ook op een aantal onderliggende factoren door het Rijk gestimuleerd, zoals herstructurering van bedrijventerreinen, criminaliteitsbestrijding, ontwikkeling van breedbanddiensten, verbetering van gemeentelijke dienstverlening en van het innovatief vermogen.

Stedelijke ontwikkeling in Engeland

Engeland heeft in de jaren negentig een economische recessie doorgemaakt. Deze vertaalde zich in een toenemende divergentie tussen het zuiden en oosten (sterke bevolkingsgroei) enerzijds en het noorden en het westen anderzijds (achterblijvende groei). Bij de gehanteerde indicator voor stedelijke concurrentiekracht, bruto stedelijk product (i.c. per werknemer), valt een reeks steden op, waaronder Manchester, die beter scoren dan Londen (*Office of the Deputy Prime Minister*, 2006). Er zijn ook steden waar het bruto stedelijk product is afgenomen. Toch zijn het de middelgrote steden in de nabijheid van de grote stedelijke agglomeraties die een hoge groei laten zien. Dat is een met Nederland vergelijkbare situatie.

In Engeland geldt een sterk centraal planningssysteem. Voor de steden levert dit een vrij beperkte speelruimte op. De Engelse overheid realiseert zich het belang van een gunstige stedelijke ontwikkeling voor de nationale economische ontwikkeling. Daarom is er naar aanleiding van het *State of the English Cities Report* (*Office of the Deputy Prime Minister*, 2006) een aantal prioriteiten ten aanzien van stedelijk beleid opgesteld. Het beleid dient gericht te zijn op economische concurrentiekracht, sociale cohesie en ecologische duurzaamheid teneinde een uitgebalanceerde ontwikkeling te bereiken. Hoewel het vergroten van stedelijke concurrentiekracht hoog op de nationale politieke agenda staat, komt het echter nauwelijks terug in de lokale beleidsplannen (*Office of the Deputy Prime Minister*, 2004). Vaak wordt het als doelstelling genoemd, maar maatregelen om meer concurrentiekracht te bereiken blijven in veel gevallen achterwege. Bij de grotere steden is de daadkracht op dit vlak groter. De bevordering van stedelijke concurrentiekracht wordt dan vertaald in het uitgeven van bedrijventerreinen, verbeteren van de digitale en fysieke infrastructuur en het stimuleren van kennisintensieve bedrijvigheid.

Stedelijke ontwikkeling in Duitsland

De economische ontwikkeling van Duitsland kent sinds de eenwording een wisselend verloop. Terwijl de steden in het voormalige West-Duitsland goed presteerden, namen de stedelijke concurrentiekracht en de bevolkingsomvang in de

tabel 2

Resultaten *shift-and-share* analyse groei bruto stedelijk product G31, 1995-1999 en 2000-2004

	Economische groei, naar component					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Groningen	3,7	0,1	0,2	1,1	0,2	0,7
Leeuwarden	3,7	-0,3	-1,0	1,1	0,2	-1,3
Emmen ¹	3,7	-0,8	-3,5	1,1	-0,2	-1,2
Zwolle	3,7	0,1	1,4	1,1	0,1	0,3
Deventer ¹	3,7	-0,1	-1,0	1,1	-0,3	-0,6
Almelo	3,7	-0,5	-1,7	1,1	-0,4	1,6
Enschede	3,7	-0,3	-0,4	1,1	-0,1	0,1
Hengelo	3,7	0,0	-2,6	1,1	-0,2	0,8
Arnhem	3,7	0,2	-1,5	1,1	0,0	-1,1
Nijmegen	3,7	-0,4	-1,0	1,1	0,0	-0,1
Utrecht ¹	3,7	0,7	0,1	1,1	0,3	0,3
Amersfoort	3,7	0,4	0,8	1,1	0,0	0,5
Alkmaar	3,7	0,1	-1,3	1,1	0,2	0,3
Haarlem	3,7	0,3	-1,4	1,1	0,1	-0,7
Zaanstad	3,7	0,0	-0,2	1,1	-0,2	0,1
Amsterdam	3,7	0,6	0,0	1,1	0,5	1,6
Leiden	3,7	-0,2	-1,7	1,1	-0,1	0,0
's-Gravenhage	3,7	0,2	-0,1	1,1	0,5	1,3
Rotterdam	3,7	0,5	-2,6	1,1	0,2	-0,7
Schiedam	3,7	0,1	-3,4	1,1	-0,2	1,6
Dordrecht	3,7	0,0	0,6	1,1	-0,2	-0,1
Breda ¹	3,7	-0,3	1,4	1,1	-0,3	-1,4
Tilburg ¹	3,7	0,1	-1,3	1,1	0,2	0,3
's-Hertogenbosch ¹	3,7	0,5	1,5	1,1	0,0	-1,3
Eindhoven	3,7	0,0	-0,5	1,1	-0,2	-1,2
Helmond	3,7	-0,2	1,8	1,1	-0,3	-0,6
Venlo ¹	3,7	-0,2	-0,2	1,1	0,0	-0,8
Sittard-Geleen ¹	3,7	-0,4	-1,1	1,1	-0,3	-0,8
Heerlen	3,7	0,0	0,2	1,1	0,4	-1,0
Maastricht	3,7	-0,3	1,8	1,1	0,0	-0,2
Lelystad	3,7	-0,2	0,7	1,1	-0,3	2,9
G31	3,7	0,2	-0,2	1,1	0,1	0,6

¹ gecorrigeerd i.v.m. gemeentelijke herindeling

(1) nationale component 1995-1999; (2) structuurcomponent 1995-1999; (3) stedelijke component 1995-1999
 (4) nationale component 2000-2004; (5) structuurcomponent 2000-2004; (6) stedelijke component 2000-2004
 Bron: Eigen berekeningen Ecorys

voormalige Oost-Duitse steden af. De bevolking en de bedrijvigheid verlieten in het oosten de grote steden en vertrokken naar de voorsteden en ommelandgemeenten van de grote steden in het westen. De jaren negentig stonden in het teken van dit suburbaniseringsproces en groei van de West-Duitse steden. In het westen was het proces van suburbanisatie al in de jaren zestig begonnen, waardoor daar niet een dergelijk schokeffect zoals in het oosten optrad. Sinds 2000 is er een aantal trendbreuken opgetreden (Baethge en De Luca, 2007). Nu is er ook sprake van krimp in het westen, zoals bij de industriesteden in het Roergebied, terwijl in het oosten sprake is van stabilisatie van de ontwikkelingen in de grote steden en zelfs voorzichtige groei. Een goed voorbeeld hiervan is Leipzig (Gatzweiler et al., 2006).

Duitsland wordt decentraal geregeerd. De economische context is van grote invloed op het handelen van steden en gemeenten. Zo is bijvoorbeeld de krimp-problematiek in Duitse steden niet eenvoudig met het bestaande beleidsinstrumentarium op te lossen. Doordat bedrijven en bevolking wegtrekken dalen de belastinginkomsten van de steden. Daarnaast is een afnemende bevolking problematisch voor het in stand houden van voorzieningen. Daarom zoeken veel Duitse steden naar andere werkwijzen om met deze relatief nieuwe problemen om te gaan. Een daarvan is *urban governance*. Daarmee bedoelt men een sturings- en coördinatiesysteem met meerdere organisaties en actoren die met be-

hulp van verschillende sturingsmethoden (hiërarchie, markt en gemeenschappelijke doelen en normen) naar coördinatie streven. Vooral voor de krimpende steden wordt dit concept gezien als het instrument om problemen op te lossen. Ook in Duitsland zijn duurzaamheid en innovatie speerpunten in de stedelijke economische ontwikkeling. Daarnaast wordt evenals in Nederland en Engeland het belang van integraal stedelijk beleid erkend. Zo wordt economisch, sociaal en ecologisch beleid gecombineerd.

Conclusies

In de drie onderzochte landen wordt het concept stedelijke concurrentiekracht door eigen nationale accenten op verschillende wijze toegepast. In Engeland wordt het concept expliciet genoemd in de documenten over het stedenbeleid van de centrale overheid. Vraagtekens moeten echter worden geplaatst bij de doorwerking op stedelijk niveau. In Nederland is de aandacht de afgelopen jaren steeds meer komen te liggen op de probleemwijken en de individuele wijkbewoners. Sociale integratie en fysieke herstructurering domineren het Grotestedenbeleid, waardoor de economische dimensie minder aandacht krijgt, behalve als het gaat om wijk-economie. In Duitsland wordt het concept stedelijke concurrentiekracht gecombineerd met een nieuw sturingsstelsel in steden. Dit heeft te maken met de bevolkingsontwikkeling. In Duitse steden is bevolkingskrimp al een actueel beleidsprobleem. Ook in Nederland en Engeland neemt de aandacht voor dit probleem toe, al doet het zich nu nog maar beperkt regionaal voor.

LITERATUUR

- Baethge, H. en C. de Luca (2007) Städteranking: hier spielt Deutschlands Zukunft. *Capital*, 10 oktober.
- Begg, I. (1999) Cities and competitiveness. *Urban Studies*, 36(5/6), 795-809.
- Budd, L. en A. Hirmis (2004) Conceptual Framework for Regional Competitiveness. *Regional Studies*, 38(9), 1015-1028.
- Ecorys (2007) Actuele economische ontwikkelingen in steden, in opdracht van ministerie VROM i.s.m. EZ. Rotterdam: Ecorys.
- G27 (2007) Actieplan wijk-economie. Schiedam: Gem. Schiedam.
- Gatzweiler, H-P., P. Kuhlman, K. Meyer et al. (2006) Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen. Ergebnisse aus der Laufenden Raum- und Stadtbeobachtung des BBR zur Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland. BBR-Online-publikation, nr 8/2006.
- Kresl, P.K. (1999) Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas. *Urban studies*, 36(5/6), 1017-1128.
- Lambooy, J.G. (2002) Knowledge and urban economic development: An evolutionary perspective. *Urban Studies*, 39(5/6), 1019-1035.
- Office of the Deputy Prime Minister (2004) *Planning for Economic Development*.
- Office of the Deputy Prime Minister (2006) *The State of English Cities: A Research Study*.
- Reichard, C. (2002) *Governance öffentlicher Dienstleistungen*. www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!PUBLIKATIONEN/governance.pdf.
- Rienstra, G.U. (2002) Agglomeratievoordelen zijn terug. *ESB*, 87(4343), 56-58.
- Rienstra, G.U. (2003) Steden staan sterker in hun schoenen. *ESB*, 88(4404), 260-262.
- Vogelaar, E. (2007) Toespraak op het G27-Jaarcongres, 5 september, Den Haag.