

De troeven van de stad

Politieke, sociale en economische context bepalend voor het concurrentievermogen van steden



(Foto: Matthias Verheij)

Stedelijk concurrentievermogen blijft een controversieel, vaag en moeilijk te meten concept. Een nieuwe methode voor het meten en conceptualiseren van concurrentievermogen beschouwt de relatie tussen de troeven waarover steden beschikken en de mate waarin die bijdragen aan het stedelijke concurrentievermogen. Uit data van de belangrijkste Engelse steden blijkt dat de methodiek van troeven en uitkomsten een aanzet kan geven tot de analyse van de belangrijkste elementen van het stedelijk concurrentievermogen.

BENITO GIORDANO EN IAIN DEAS

De hoeveelheid wetenschappelijke literatuur over de betekenis van het concept stedelijk concurrentievermogen ('urban competitiveness') is omvangrijk. Algemeen wordt de term gebruikt om de economische prestaties van de stad in de meest brede zin van het woord te vatten, maar het concept blijft controversieel. Het debat spitst zich toe op twee tegengestelde visies. De economisch-geografische visie stelt dat een waaier aan omgevingsfactoren het concurrentievermogen van regio's bepaalt. Netwerken, innovatie en agglomeratievoordelen worden aangehaald als essentiële fundamentele factoren voor het stedelijk concurrentievermogen.

Daartegenover staat de visie dat plaatsen (in tegenstelling tot bedrijven) niet als concurrerend kunnen worden gezien. Volgens deze opvatting kan alleen van bedrijven het concurrentievermogen worden gemeten.

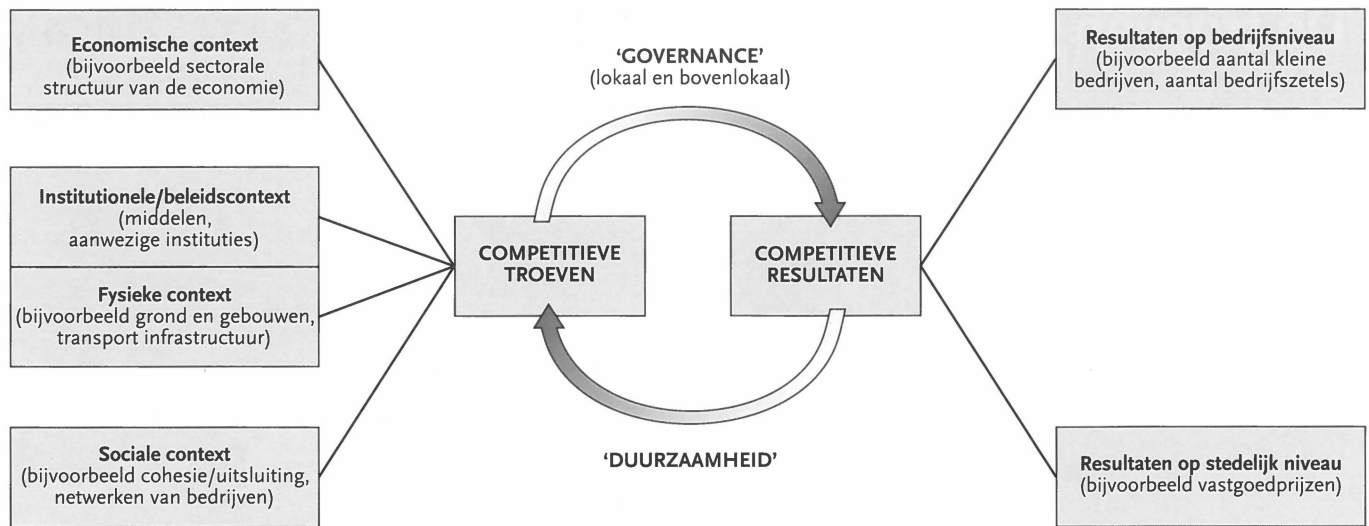
Het hier geïntroduceerde model kiest een middenweg tussen beide standpunten. Het gaat er van uit dat enerzijds het concurrentievermogen slechts zinvol kan worden gemeten aan de hand van prestatie-indicatoren voor de aanwezige bedrijven. Anderzijds spelen de lokale omgevingsfactoren een centrale rol voor het functioneren van die bedrijven. Beide tegengestelde gezichtspunten worden zo verzoend door zowel de stedelijke troeven te definiëren die de context uitmaken waarbinnen de bedrijven opereren, als de uitkomsten daarvan te meten in termen van concurrentievermogen. Dit laatste aan de hand van indicatoren voor de gezamenlijke economische prestaties van de lokale bedrijven. We gaan er hierbij van uit dat de aanwezige troeven in een stad het gezamenlijke concurrentievermogen van de bedrijven in die stad bepalen. Figuur 1 geeft een schematische weergave van het hele proces.

Ede speelt stedelijke troeven uit onder het motto 'cultuurstad'.

Voor elke gegeven stad kunnen de troeven worden geoperationaliseerd als een verzameling contextuele factoren. Ten eerste is er een aantal troeven dat verband houdt met de economische context van een stad: scholing en opleidingsniveau van de inwoners, de sectorale structuur van de lokale economie en de grootte van de plaatselijke bedrijven. Ten tweede kan de beleidscontext van een stad worden uitgedrukt in het geheel aan agentschappen, instituties en de financiële middelen die tot hun beschikking staan. De infrastructurele of fysieke context, de derde factor, heeft betrekking op de onderliggende fysieke infrastructuur waar bedrijven gebruik van kunnen maken, zoals de kwaliteit en kwantiteit van mogelijke ontwikkelingslocaties, de kwaliteit van de lokale transportinfrastructuur en andere fysieke troeven. Ten slotte verwijst de factor sociale context naar de sociale cohesie binnen de bevolking en de mate waarin die het concurrentievermogen van bepaalde plaatsen ondersteunt.

Politiek gekleurde definities

Of bedrijven ook gebruik maken van al



Figuur 1 - Model van de relatie tussen troeven en resultaten

deze troeven, wordt onder meer bepaald door de effectiviteit waarmee de lokale politiek daarmee omgaat. Deze effectiviteit is een belangrijke factor, omdat steden met een gelijkaardige set aan openbare instellingen en agentschappen toch sterk kunnen verschillen in de mate waarin lokale beleidsmakers die weten te benutten. De vaardigheid waarmee de verschillende troeven worden ingezet, wordt in het model uitgedrukt met behulp van een aantal resultaatindicatoren die de collectieve ervaring van bedrijven in een bepaald gebied weergeven. Aangezien deze uitkomsten na verloop van tijd zelf weer troeven kunnen worden die het concurrentievermogen van de stad in de toekomst ondersteunen, is in het model een 'duurzaamheidsterugkoppeling' ingebouwd. Deze schijnbaar directe relatie tussen troeven en resultaten moet echter conceptueel verder genuanceerd worden. Zo is het verband tussen troeven en uitkomsten niet noodzakelijk causaal eenrichtingsverkeer. De resultaten van een stad op het vlak van concurrentievermogen worden weliswaar beïnvloed door een waaier aan contextuele factoren, maar die hebben zelf ook weer effect op de lokaal aanwezige troeven. Ten tweede is het niet altijd eenvoudig om in het kader van dit model een onderscheid te maken tussen de meer 'organische' uitkomsten van concurrentie die het gevolg zijn van marktprocessen enerzijds en de 'synthetische' uitkomsten die de invloed van gevoerd beleid weergeven anderzijds. In de literatuur worden bovendien ver-

schillende definities van concurrentievermogen gehanteerd, die elkaar soms tegenspreken en vaak politiek gekleurd zijn. Soms wordt concurrentievermogen slechts in verband gebracht met de creatie van hoogwaardige werkgelegenheid, die een hoog opgeleid en welvarend publiek aantrekt ('high-road' concurrentievermogen), terwijl anderen concurrentievermogen vooral interpreteren als de mogelijkheid om laaggekwalificeerd en slecht betaald werk aan te trekken door deregulering, verlaging van de kosten van arbeid en lastenverlichting ('low-road' concurrentievermogen). Bij het operationaliseren van het begrip concurrentievermogen moet met dit

interpretatieverschil rekening gehouden worden, wat het kwantificeren ervan beslist niet eenvoudiger maakt. Om tegemoet te komen aan de dubbelzinnigheden in de definitie en kwantificering van stedelijk concurrentievermogen is een aantal indicatoren ontwikkeld dat een waaier aan relevante troeven meet. In de tabel zijn vier groepen van kwantitatieve indicatoren afgebakend die verwijzen naar de categorieën van omgevingsfactoren die in het model terugkeren.

De eerste categorie verwijst naar de economische context. Hier is getracht de variatie tussen de verschillende plaatsen in de steekproef te meten aan de hand

Tabel 1 - Sterkte- en zwakte-indicatoren. Indicator in vette tekst duidt een zwakte aan in plaats van een sterkte of troef.

Categorie van sterkten of troeven	INDICATOR
<i>Economische context</i>	1. goede schoolresultaten van schoolkinderen 2. % van de 16-19jarigen in voltijds onderwijs 3. % van de arbeidsbevolking die bijscholing of opleiding volgt met betrekking tot een baan 4. Universitair onderzoek in sleutelsectoren 5. zwakte resultaten van schoolkinderen 6. % ongeschoolde werknemers in de totale tewerkstelling
<i>Beleidscontext</i>	7. fondsen uit het Single Regeneration Budget per hoofd van de bevolking 8. EU-fondsen per hoofd van de bevolking
<i>Omgevingscontext</i>	9. Lengte van het wegennet per vierkante kilometer 10. aanwezigheid van betaalbare woningen 11. % braakland
<i>Sociale context</i>	12. % opkomst bij verkiezingen 13. % huishoudens met vervangingsinkomen 14. Gestandaardiseerd sterftequotiënt 0-64jarigen

van individuele eigenschappen van de inwoners en de ondersteunende institutionele structuur. De aanwezige individuele vaardigheden en kwalificaties worden gemeten door indicatoren te gebruiken voor drie fasen in de levenscyclus: schoolresultaten bij leerlingen, onderwijsdeelname bij schoolverlaters en opleidingsniveau van de arbeidsbevolking. Het aandeel leerlingen met slechte schoolresultaten en het aandeel ongeschoolde werknemers gelden als zwakte-indicatoren voor scholing. Daarnaast worden karakteristieken van lokale kenniscentra, waarop bedrijven beroep zouden kunnen doen, gebruikt als indicator voor de economische troeven op institutioneel niveau. Het gaat hierbij onder meer om de aanwezigheid van zogeheten incubatiecentra, waar startende bedrijven in contact kunnen komen met risico-investeerders, en opleidings- en onderzoeksinstituten die hoger opgeleiden kunnen leveren. De score geeft de kwaliteit (en de relevantie voor de lokale economische behoeften) aan van de beschikbare academische kennis die aan het concurrentievermogen van bedrijven in een bepaalde plaats ten goede kan komen. Het gaat dan met name om technische opleidingen als biowetenschappen, informatica, technische studies en geneeskundig onderzoek, maar ook om managementopleidingen.

De tweede categorie heeft betrekking op de beleidscontext. Het is weliswaar onmogelijk de volledige complexiteit van de relevante politieke, beleidsmatige en institutionele factoren in een kwantitatief model te gieten, maar het blijft zinvol om een maatstaf te ontwikkelen voor de institutionele samenhang en beleidseffectiviteit in brede zin. Twee indicatoren, de toegewezen middelen per hoofd van de bevolking uit het Single Regeneration Budget Challenge Fund (SRBCF) en uit Europese fondsen, werden geselecteerd als benadering van de aangewende beleidsmiddelen en als eerste aanduiding van de vaardigheid van lokale beleidsmakers om financiële middelen aan te trekken. In brede zin wordt hiermee tevens de effectiviteit van de aanwezige institutionele structuren gemeten.

Civiele betrokkenheid

Ook het meten van verschillen in infrastructurele context is niet eenvoudig, rekening houdend met de veronderstel-

ling dat infrastructurele ontwikkeling noodzakelijk is voor economische ontwikkeling. Drie indicatoren werden geselecteerd. De dichtheid van het wegennet werd gebruikt als een indicator voor de kwantiteit van de voor bedrijven beschikbare transportinfrastructure. Die wordt door buitenlandse investeerders steevast beschouwd als een belangrijk element in de economische ontwikkeling van Groot-Brittannië. Zo'n zelfde redenering ligt aan de basis voor de gebruikte zwakte-indicator. Een groot oppervlakte onbeheerd, braakliggend terrein wordt traditioneel gezien als een negatief element voor de ontwikkeling van bedrijfslocaties. Dat kan bedrijven tegenhouden om zich te vestigen en het kan de uitbreiding van reeds aanwezige bedrijven afremmen. De kwaliteit van de huisvesting en de aanwezigheid van betaalbare woningen is een element dat van belang is voor het aantrekken en vasthouden van geschoolde werknemers. Om betaalbaarheid te meten werd een maatstaf ontwikkeld die de gemiddelde woningprijs afzet tegen het mediane bruto loon.

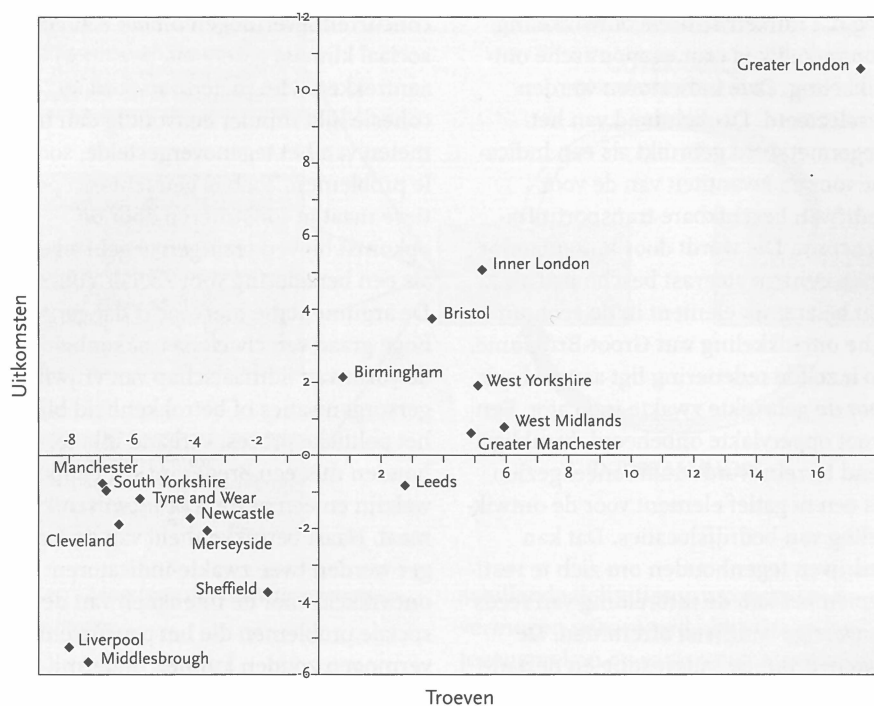
Tenslotte meten we ook de sociale context. We gaan ervan uit dat lokale sociale cohesie eveneens van invloed is op het

concurrentievermogen omdat een goed sociaal klimaat geschoold personeel kan aantrekken. Het meten van sociale cohesie lijkt minder eenvoudig dan het meten van het tegenovergestelde, sociale problemen. Toch is getracht een positieve maat te construeren door de opkomst bij verkiezingen te gebruiken als een benadering voor sociale cohesie. De argumentatie hiervoor is dat een hoge graad van civiele betrokkenheid, in de vorm van lidmaatschap van vrijwilligersorganisaties of betrokkenheid bij het politieke proces, verband lijkt te houden met een breder maatschappelijk welzijn en een gezond economisch klimaat. Naast betrokkenheid van de burger werden twee zwakte-indicatoren ontwikkeld voor de intensiteit van de sociale problemen die het concurrentievermogen zouden kunnen ondermijnen. Het gestandaardiseerde sterftequotient onder de bevolking op actieve leeftijd geeft de lokale gezondheidstoestand weer en geeft tevens aan of het werknemersaanbod beperkt wordt door gezondheidsproblemen. Ten slotte is ook het aandeel bewoners met fiscale steun of kwijtschelding van woningbelasting (Council Tax) een indicator voor problematische sociale omstandigheden.

Hoger onderwijs, een belangrijke troef voor de stedelijke economie.



(Foto Sime Kamp)



Figuur 2 - Troeven en uitkomsten voor agglomeraties en centrumsteden

Naast deze vier categorieën van sterkten en zwakten werden tevens zes resultaat-indicatoren geselecteerd. Drie ervan hebben betrekking op het geaggregeerde welzijn van de lokale bedrijven, drie andere geven een indicatie van de globale economische gezondheid van de bedrijven in de steekproef. Wat de eerste categorie betreft werd het aantal bedrijven dat geregistreerd is voor belasting op de toegevoegde waarde (btw) uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werknemers. Zo wordt een statische indicator verkregen van de relatieve gezondheid van het lokale bedrijfsleven in het algemeen en van kleine bedrijven (die goed zijn voor het merendeel van de registraties) in het bijzonder. In aanvulling op deze indicator geeft het aandeel nieuw geregistreerde bedrijven ten opzichte van de reeds aanwezige bedrijven een beeld van de lokale dynamiek. Naast deze maten voor de gezondheid van het kleinbedrijf geeft het aantal naamloze vennootschappen ten opzichte van de omvang van de lokale bevolking een maat voor de concentratie van bedrijfszetels. De tweede categorie resultaatindicatoren omvat het 'bruto lokaal produkt' per hoofd van de bevolking, het aandeel werklozen onder de arbeidsbevolking en de verhuur van kantoren, bedrijfs- en winkelpanden, waarbij wordt verondersteld dat hoge huren wijzen op een concurrerende vastgoedmarkt.

Gezamenlijk concurrentievermogen

De genoemde indicatoren werden verzameld voor de belangrijkste stedelijke agglomeraties van Engeland: Birmingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Middlesbrough, Newcastle en Sheffield. Inner London werd beschouwd als een afzonderlijke centrumstad en Greater London als agglomeratie. Ook Bristol werd meegerekend als centrumstad. Het omliggende Avon County werd echter niet als een agglomeratie beschouwd omdat het niet te vergelijken is met de eerder genoemde stedelijke regio's in Engeland. Uitgangspunt was dat de aanwezige troeven van een stad het concurrentievermogen bepalen. Figuur 2 bevestigt deze veronderstelling: de geaggregeerde scores van troeven en resultaten vertonen over het algemeen een positieve correlatie. De scores zijn voor het optellen gestandaardiseerd en werden niet gewogen. Alle indicatoren tellen dus even zwaar mee. Slechts twee steden, Leeds and Manchester, laten geen directe proportionele relatie zien tussen troeven en uitkomsten. De data suggereren dat in Leeds relatief sterke troeven toch lage uitkomsten opleveren, terwijl in Manchester de aanwezige troeven beperkter waren dan het gemiddelde voor alle Engelse steden, maar de uitkomsten juist beter. Een mogelijke lezing van deze vaststel-

lingen is dat terwijl bedrijven in Leeds er niet in zijn geslaagd de aanwezige troeven te gebruiken, bedrijven in Manchester een sterker gezamenlijk concurrentievermogen vertonen dan verwacht kan worden volgens de relatief beperkte troeven die hun ter beschikking staan.

Deze eerste interpretatie suggereert dat verschillen in uitkomsten tussen de steden bepaald worden door de troeven die voorhanden zijn. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen dat deze conclusie gebaseerd is op de gemiddelde waarden voor deze toevallige steekproef van steden. De relatie tussen troeven en uitkomsten wordt weliswaar teruggevonden in de steekproef, maar in verschillende mate per stad. Op basis van deze verschillen is het mogelijk uitzonderlijk concurrerende dan wel onconcurrerende steden te identificeren. Een treffend voorbeeld hiervan wordt geleverd door Liverpool en Manchester, twee naburige steden in Noordwest-Engeland. De data bevestigen in zekere zin de bestaande, veelal zonder systematische data-analyse ontwikkelde interpretaties van de politieke en economische veranderingen in beide steden. Liverpool noch Manchester lijkt over sterke troeven te beschikken. De betere uitkomsten van Manchester ondersteunen de bestaande literatuur die stelt dat de betere economische prestaties van de stad vanaf de late jaren tachtig hun oorsprong vinden in de lokale politieke en institutionele hervormingen uit diezelfde periode. Tegelijk wordt ook de schijnbaar moeilijk omkeerbare en intense langetermijnproblematiek in Liverpool aan het licht gebracht. De uitkomsten van Liverpool zijn, zelfs in vergelijking met de reeds beperkte troeven waarover men beschikt, uitzonderlijk beperkt.

Het ontwikkelde analysemodel biedt een methode om de patronen van interstedelijke concurrentie te verkennen, rekening houdend met de aanwezige troeven en de effectiviteit waarmee ze worden aangewend. Conventionele interpretaties van concurrentievermogen, die misschien op vergelijkbare indicatoren gebaseerd zijn, zouden misschien een enigszins andere (mogelijk meer voorspelbare) rangorde van steden hebben opgeleverd. Deze meer conventionele analyses hebben echter geen

aandacht voor de mate waarmee de concurrentie tussen verschillende steden verband houdt met de verschillen in aanwezige troeven of de mate waarin de lokale politiek die weet in te zetten. Deze poging om resultaten van concurrentie in relatie te brengen met de sociale, economische, politieke en omgevingsgebonden context van steden biedt perspectieven voor verder onderzoek. Onderhavig onderzoek is, gezien de vele problemen om het veelzijdige karakter van stedelijk concurrentievermogen in kwantitatieve indicatoren te vatten,

noodzakelijkerwijs slechts een eerste schuchtere verkenningspoging. Zo werden de verschillende variabelen niet gewogen en is het moeilijk om aan te geven welke variabelen verband hielden met de troeven of de uitkomsten. Toch kan op basis hiervan een aantal steden worden geselecteerd dat meer diepgaande, kwalitatieve aandacht verdient om zo factoren te identificeren die bepaalde plaatsen meer of minder competitief maken dan de aanwezige troeven doen vermoeden.

Stedelijke troef in de maak, de nieuwe A12-aansluiting bij Ede.



(Foto Matthias Verheul)

Benito Giordano is verbonden aan de School of Geography van de universiteit van Manchester. Iain Deas werkt op dezelfde universiteit bij de School of Planning and Landscape.

Literatuurselectie

Boddy, M. (1999) Geographical economics and urban competitiveness: a critique. *Urban Studies* 36, nr 5-6, pp. 811-842.

Deas, I. & B. Giordano (2001) Conceptualising and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach. *Environment and Planning A* 33 (8), pp 1411-1429.

Kresl, P. (1995) *The determinants of urban competitiveness*. In: Kresl, P. & P. Gappert (red.) *North American cities and the global economy*. London: Sage.

Porter, M. (1990) *Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.

Rapkin, D. & D. Strand (1995) Competitiveness: useful concept, political slogan or dangerous obsession? In: Rapkin, D. & W. Avery (red.) *National Competitiveness in a Global Economy*. London: Lynne Rienner.

Wong, C. (2001) The relationship between quality of life and local economic development: an empirical study of local authority areas in England. *Cities* 18, nr. 1, pp 25-32.

Vertaald uit het Engels door Maarten Loopmans.