

Profilering van de stad voor investeerders

Marktgericht ruimtelijk denken heeft de laatste jaren terrein gewonnen. Bijna iedere stad doet tegenwoordig aan city-marketing. Helaas wordt dit begrip in de praktijk vaak te eenzijdig opgevat. Veel gemeentebestuurders hebben uitsluitend aandacht voor de promotionele aspecten. In onderstaand artikel zet de auteur de inhoud van het begrip city-marketing uiteen en geeft hij aan hoe het kan bijdragen aan verantwoorde ruimtelijke planning.

PROF. DR. H. VOOGD*

City-marketing staat heden ten dage volop in de belangstelling¹. Iedere gemeente van enige omvang in ons land heeft thans wel een stapeltje veelkleurige folders, waarin de lezer wordt duidelijk gemaakt dat hun gemeente de aantrekkelijkste, meest centraal in Europa gesitueerde, en 'dynamische' stad van ons land is. Met de introductie van het marktgerichte denken in het openbaar bestuur is ook de op cosmetica gerichte aanpak van de 'public-relations-deskundige' gemeengoed geworden. Gelijk waspoeder en tandpasta wordt nu de stad aan de man gebracht, waarbij impliciet wordt verondersteld dat het hierbij om identieke grootheden gaat.

Dat steden een veel gecompliceerdere produktstructuur kennen, waarvoor eigen specifieke normen en wetten gelden, lijkt bij city-marketing-activiteiten dikwijls te worden veronachtzaamd. Te gemakkelijk wordt soms verondersteld dat een stad voor de meeste doelgroepen aantrekkelijk gemaakt kan worden via een correcte 'profilering'.

Het woord 'profilieren' staat in de 'dikke Van Dale' omschreven als "...het afbakenen van een grondwerk met palen en latten" of "...het maken van een lijstwerk aan een gebouw of meubel". Bij het woord 'profiel' vermeldt Van Dale onder meer als betekenis "...het bezit van bepaalde karaktertrekken, van sprekende trekken". Klaarblijkelijk gaat ons belangrijkste woordenboek er dus van uit dat iets, bij voorbeeld een stad, een bepaald profiel bezit en dat een profiel niet gemaakt kan worden (uiteraard met uitzondering van de ambachtelijk betekenis). Taalkundig klopt de titel van deze inleiding dus niet: een stad kan men niet profilieren; die heeft een bepaald profiel.

Ook inhoudelijk heeft het zin te concluderen dat het niet zinvol is te streven naar een nieuw profiel voor een stad. Immers, de fysiek-morfologische structuur van steden is een erfenis uit het verleden en alleen met groot bruto geweld, waarbij we kunnen denken aan het bombardement van Rotterdam in de tweede wereldoorlog, kunnen we deze structuur drastisch veranderen. Alle andere veranderingen hebben een incrementeel karakter, waarbij men niet heen kan om de bestaande morfologische structuur met alle beperkingen.

Het begrip 'profilieren' kan in deze context derhalve het beste worden omschreven als het expliciteren en aanscherpen van het bestaande profiel vanuit het perspectief van bepaalde doelgroepen. Als synoniem hiervoor kan het woord 'city-marketing' of ruimer 'geografische marketing' worden gebruikt². Dit kan omschreven worden als een proces om een fysieke ruimte zo goed mogelijk te laten aansluiten bij wensen dienaangaande van geselecteerde doelgroepen, ten einde permanent stimulansen te scheppen voor de sociale en economische functies en activiteiten van het betreffende gebied.

City-marketing, zeker als we naar de invulling van dit begrip in de praktijk kijken, roept een groot aantal vragen op. In deze bijdrage zal, toegespitst op het profilieren van de stad, nader worden ingegaan op een aantal van deze vragen:

- waarom moet een stad zich profilieren;
- waarom moet een stad zich juist niet profilieren?
- voor wie moet een stad zich profilieren;
- voor wie moet een stad zich juist niet profilieren?
- hoe moet een stad zich profilieren;
- hoe moet een stad zich niet profilieren?

Met opzet is hierbij gekozen voor zowel een positief als een negatief geformuleerde vraagstelling, omdat city-marketing niet altijd even genuanceerd benaderd wordt.

* Vakgroep stedelijke en regionale planning, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

1. G.J. Ashworth en H. Voogd, Marketing van het Europese erfgoed, een stedelijk-economische hulpbron, in: *Plan*, nr. 9, 1986, blz. 28-34; G.J. Ashworth en H. Voogd, Stedelijke marketing: meer dan bedrijfsacquisitie, *Planologische Diskussiebijdragen*, deel I (1987b) blz. 23-32; G.J. Ashworth en H. Voogd, Marketing the city: concepts, processes and Dutch applications, *Town Planning Review*, vol. 59, nr. 1, 1988, blz. 55-79; J. Buursink en J. Borchert (red), *Citymarketing en geografie*, Nederlandse Geografische Studies, nr. 43, GPI/KUN, 1987.

2. G.J. Ashworth en H. Voogd, Geografische marketing, een bruikbare invalshoek voor onderzoek en planning, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, nr. 3, 1987a, blz. 85-90; H. Voogd, Citymanagement en city-marketing: de nieuwe zakelijkheid in planologisch land, *Planologisch Nieuws*, jg. 9, nr. 1, 1989, blz. 22-25.

Waarom moet een stad zich profileren?

Er is een aantal redenen waarom een stad zich zou moeten profileren. De volgende argumenten worden gehanteerd:

- om bewoners en bedrijven te krijgen die goed passen bij het profiel van de stad en hierin goed kunnen functioneren. Met andere woorden: om een optimale afstemming te bewerkstelligen tussen de stad enerzijds en de gebruikers van de stad anderszijds;
- om desinvesteringen tegen te gaan. Hierbij is de gedachte dat een profilering hand in hand gaat met imago-verbetering. Het gevolg van een imago-verbetering kan zijn dat hierdoor investeringen worden aangetrokken (dit hoeft echter niet het geval te zijn), maar uit de literatuur blijkt dat een imago-verbetering wel desinvesteringen (dat wil zeggen het nalaten of terugtrekken van investeringen) voorkomt³;
- om de concurrentiepositie met andere steden te verbeteren. Dit geldt met name voor het vasthouden en aantrekken van bovenregionale activiteiten, dat wil zeggen: activiteiten die niet in iedere stad kunnen voorkomen. Te denken valt aan hoofdkantoren, bedrijfsvestigingen en hoogwaardige culturele functies (bij voorbeeld: concerten, congrescentra);
- om onrendabele publieke investeringen uit het verleden alsnog rendabel te maken. Hierbij kan gedacht worden aan nog braakliggende bedrijventerreinen, maar ook aan een te groot uitgegroeid ambtelijk apparaat;
- om de stad bekendheid te geven aan potentiële gebruikers. Door de geografische schaalvergroting van vele maatschappelijke processen is de (potentiële) invloedssfeer van de stad navenant gegroeid. Steden bezitten thans een veel grotere 'actieradius' dan in het verleden, doch binnen dit invloedsgedebied is niet iedere potentiële consument op de hoogte van de kenmerken van de stad. Ook dit kan een reden zijn voor een stad om zich te profileren.

Waarom moet een stad zich niet profileren?

De volgende redenen kunnen onder meer worden aangehaald, waarom een stad zich juist niet actief zou moeten profileren:

- om nadelige effecten van te grootschalige en in een te snel tempo uitgevoerde ruimtelijke investeringen te voorkomen. Een stad die uit zijn voegen barst en het verkeer reeds met moeite kan afwerken, moet zich terdege afvragen of er nog wel een wervend beleid moet worden gevoerd om grootschalige private investeringen aan te trekken. Een getemporeerde groei, waarbij de tijd wordt gegund om mitigerende maatregelen te treffen tegen de 'spill-over'-effecten van de groei kan zeer gewenst zijn;
- om een te eenzijdige ontwikkeling van de stad tegen te gaan. Een actieve profilering kan betekenen dat de stad zich, bewust of onbewust, gaat specialiseren op een bepaald terrein, waardoor de aantrekkingskracht op andere, voor de leefbaarheid van de stad eveneens noodzakelijke gebruikers vermindert. Tal van huidige gebruikers mogen zeker tot de laatste categorie worden gerekend. Een dergelijke eenzijdige ontwikkeling kan als ongewenst worden ervaren;
- omdat de ruimte (zowel fysiek als budgettair) ontbreekt om de eventuele groei als gevolg van de profilering op te vangen. Als deze ruimte niet uitgebreid kan worden (vergelijk de recente voorstellen van de commissie-Montijn) of als het Rijk niet met extra middelen over de brug wil komen, dan kan dit een goede reden voor een stad

zijn om een 'low profile' te hebben. Het moge duidelijk zijn dat dit argument niet ontleend is aan de politieke rationaliteit van dit moment;

- omdat de benodigde publieke investeringen niet opwegen tegen de maatschappelijke voor- en nadelen. Profilering gaat dikwijls gepaard met stedelijke vernieuwing, waarvoor veel geld aan de gemeentelijke begroting wordt onttrokken. Bij voorbeeld: Eindhoven wil aan zijn binnenstadsplan *f* 20 miljoen bijdragen; Nijmegen is bereid voor zijn plan *f* 66 miljoen op tafel te leggen, terwijl de Groningse plannen voor de ontwikkeling van het stationsgebied de gemeente *f* 67 miljoen moet kosten. Wat had een gemeente met deze bedragen op andere terreinen van haar beleid, bij voorbeeld op het gebied van criminaliteitsbestrijding, ouderenbeleid of stadsvernieuwing kunnen doen⁴?
- omdat het profiel onaantrekkelijk is. Een gemeente die weinig aantrekkelijke aspecten bezit doet er verstandig aan om niet te veel geld uit te geven om de buitenwacht van het tegendeel te overtuigen.

Voor wie moet een stad zich profileren?

In hoofdlijnen kunnen drie categorieën doelgroepen worden onderscheiden⁵:

- de gebruikers van stedelijke functies die in de stad zijn gevestigd. Dit zijn, met andere woorden, de in de stad aanwezige bewoners en bedrijven;
- de gebruikers van stedelijke functies die niet in de stad zijn gevestigd. Bij deze categorie kan gedacht worden aan forensen en overige niet in de stad woonachtige consumenten van stedelijke voorzieningen;
- buitenstaanders die noch in de stad wonen, noch ervan gebruik maken. Dit kunnen bedrijven zijn, doch eveneens kan de profilering gericht zijn op het aantrekken van toeristen en recreanten of – gewoon – inwoners.

In de praktijk zien we dat de keuze veelal valt op de derde categorie: de buitenstaanders, waarbij het accent meestal vrij eenzijdig ligt op het aantrekken van bedrijven. Hierbinnen kan weer onderscheid worden gemaakt naar verschillende soorten bedrijven, doch dergelijke nuanceringen worden in de praktijk van de city-marketing niet zo vaak gemaakt. Meestal geldt dat alle bedrijven die zich op een bedrijventerrein willen vestigen van harte welkom worden geheten, waarbij de basisbeginselen van de ruimtelijke ordening zonder enige aarzeling terzijde worden geschoven. De ontwikkeling rondom Schiphol, waarbij een groot deel van de recent gevestigde bedrijven volstrekt geen relatie met de luchthaven heeft, maar wel kostbare ruimte (met alle congestieverschijnselen van dien) in beslag neemt, is hiervan een schrijnend voorbeeld.

Voor wie moet een stad zich niet profileren?

Een impopulaire vraag bij gemeentebestuurders. Toch kan deze vraag vanuit een planologische optiek beantwoord worden. Minimaal drie categorieën zouden zeer kritisch bekeken moeten worden:

-
3. B.S. Bernanke, Irreversibility, uncertainty, and cyclical investment, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 97, 1983, blz. 85-106.
 4. O. Dolstra, F. van der Molen, M. van Straaten, P. Sijtsma en H. Voogd, *Van stedelijk beheer naar city-management*, Geo Pers, Groningen, 1987.
 5. B. Popken, G. Ridders, P. Sijtsma, H. Voogd, Naar een marktgericht structuurplan, *Planologische Discussiebijdragen*, deel II, 1988, blz. 565-574.

- industriële bedrijven die door hun productieproces een aanslag doen op het stedelijk leefmilieu;
- bedrijven die een onevenredige vergroting van de verkeersproductie en -attractie tot gevolg hebben;
- bedrijven met een grote directe of indirecte ruimteconsumptie.

In de praktijk van de city-marketing vindt men zelden expliciete uitspraken over activiteiten en functies die men nu juist niet wil aantrekken. De aandacht is veelal ongedifferentieerd gericht op alle 'investeerders' in de ruimte, dat wil zeggen: de beleggers en bedrijven die bereid zijn zich in de gemeente te vestigen en/of een project of delen van een plan (mede) willen financieren⁶. Dat de ruimte thans ook bepaalde gebruikers kent, wordt dikwijls vergeten of niet als een probleem van city-marketing beschouwd.

Ook de toekomstige gebruikers van de door beleggers en projectontwikkelaars nieuw in te richten ruimte worden in de overheidsbeschouwingen dikwijls stiefmoederlijk bedeed, waarmee geweld wordt gedaan aan een belangrijk principe uit de planologie: het substitutieprincipe⁷. Dat principe vertelt ons dat een nieuwe ruimtelijke bestemming altijd de plaats inneemt van een bestaande bestemming. Deze bestaande bestemming moet daarom altijd expliciet in het besluitvormingsproces worden meegenomen, hetgeen betekent dat de verplaatsing van deze bestaande bestemmingen onderwerp van overweging moet zijn. Met name de zwakkere stedelijke functies (bij voorbeeld de oudere, doch goedkope, woonfuncties en kleinschalige, in goedkope panden gevestigde werkgelegenheid) delven nogal eens het onderspit, zonder dat voor deze functies intensief naar een vergelijkbaar ruimtelijk alternatief wordt gezocht.

Hoe moet een stad zich profileren?

De recente praktijk in de grote steden van ons land leert ons dat investeringen in de stad beginnen met investeringen in ruimtelijke planningprocessen⁸. Anders dan in het verleden zijn planningprocessen thans minder gericht op het op één noemer brengen van belangengroepen via het in een plan vastleggen van geboden en voorschriften, maar meer op het attenderen en stimuleren van doelgroepen tot de mogelijkheden in een bepaald gebied. Deze verschuiving is ook wel aangeduid als een overgang van regelplanning naar prikkelplanning⁹. Niet alleen het plan, maar ook het planvormingsproces is hierbij van cruciale betekenis. Het planvormingsproces wordt namelijk zodanig gestructureerd dat niet alleen in een vroegtijdig stadium reeds de interesse van de doelgroepen wordt gewekt, maar dat tevens een zekere publieke gewinning optreedt ten aanzien van de veranderingen die te wachten staan.

Het op stimuleren gerichte planningproces heeft een duidelijk iteratief karakter, waarbij de in iedere iteratie geproduceerde plannen hoofdzakelijk als doel hebben om de volgende iteratie – een volgende ronde – mogelijk te maken. In eerste instantie ligt de nadruk dan bij voorbeeld op het lanceren van een idee, terwijl in volgende rondes aan de financiële betrokkenheid van het Rijk of aan de publiek-private samenwerking handen en voeten worden gegeven.

De maatregelen die voor een profilering genomen moeten worden, kunnen worden aangeduid met de afkorting PROF, waarbij de letters staan voor¹⁰:

- promotionele maatregelen;
- ruimtelijk-functionele maatregelen;
- organisatorische maatregelen;
- financiële maatregelen.

De promotionele maatregelen blijken tot op heden de boventoon te voeren en niet zelden wordt het begrip city-

marketing synoniem gesteld aan city-promotion. Dit is echter een te rigide en ook onjuiste interpretatie van het marketing- of marktkunde-begrip. Zinnvolle promotie van een produkt is alleen mogelijk als de potentiële klanten bekend zijn en het produkt bij de wensen en mogelijkheden van deze klanten aansluit. Dit veronderstelt kennis. Kennis over zowel de vraagzijde van de stedelijke deelmarkten als over de aanbodzijde: de stad zelf.

Helaas blinken de meeste city-marketingactiviteiten in ons land niet uit door hun fundamentele onderbouwing. Veel in dit kader uitgevoerde sterkte-zwakte- en kansen-bedreigingen-analyses mogen nauwelijks de naam 'analyse' hebben en ze versterken door de inhoud en 'lay-out' van de rapportages hoogstens de indruk dat we thans van het 'no nonsense'-tijdperk zijn overgegaan in het 'no knowledge'-tijdperk.

Toch heeft de toenemende rol van visualisaties in een planningproces ook positieve kanten. De praktijk leert dat de vroegtijdige aandacht in de stedelijke planning voor architectonische/stedebouwkundige omgeving bijzonder stimulerend kan werken op de publieke en politieke discussies en meningsvorming¹¹. Wel moet hierbij aangetekend worden dat een dergelijk aanpak tevens kan leiden tot een vroegtijdige verwaarlozing van de functionele, gedragsmatige aspecten van het gebruik van de gebouwde omgeving. De vormgeving van de ruimte blijkt steeds vaker centraal te staan, terwijl het gebruik van de ruimte als een (onvermijdelijke en daardoor te accepteren) afgeleide wordt beschouwd (waaronder de verkeerskundige consequenties en ongewenste ruimtelijk-maatschappelijke neveneffecten).

Hoe moet een stad zich niet profileren?

De vraag hoe een stad zich niet moet profileren is gedeeltelijk al hiervoor beantwoord. Het volgende kan hieraan nog worden toegevoegd.

Profilering veronderstelt dat alle hiervoor genoemde PROF-instrumenten worden ingezet. Het is onjuist indien de aandacht beperkt blijft tot slechts één instrument, bij voorbeeld het promotionele aspect, en als gemeenten zich bij hun ruimtelijk-functionele aanpassingen niet laten hinderen door kennis van hun markt. Dergelijke gemeenten zijn onmiddellijk herkenbaar aan de golfbaan die ze recentelijk hebben laten aanleggen.

Profilering kan alleen zinvol plaats vinden indien de doelgroepen, waarvoor een profiel van de stad moet worden geschetst, bekend zijn. De selectie van doelgroepen mag echter nimmer 'doelloos' geschieden: er zal een overkoepelende visie nodig zijn waarin wordt aangegeven welke toekomst op de lange termijn met de stad zal worden nagestreefd. Hierbij zal terdege moeten worden nagegaan of deze toekomst ook haalbaar is. Bij voorbeeld, is er geen sprake van het aantrekken van conflicterende doelgroepen, dat wil zeggen: doelgroepen die elkaar in het gebruik van de stedelijke ruimte hinderen?

Vervolg op blz. 850

6. W. van der Veen en H. Voogd, *Gemeentepromotie en bedrijfsacquisitie*, Geo Pers, Groningen, 1987.

7. H. Voogd, *Van denken tot doen*, oratie, R.U. Groningen, 1986.

8. H. Voogd, Groningen: van regelplanning naar prikkelplanning, *Contour*, nr. 4, 1987, blz. 14-17; G. Riggers en H. Voogd, Investeren in planvorming, *Planologische Diskussiebijdragen*, deel II, 1989, blz. 555-564.

9. H. Voogd, *Van regelplanning naar prikkelplanning: een moeilijke opgave*, in: P.M. Blok (red), *Colloquium vervoersplanologisch speurwerk 1988 – Nederland in nota's, strategie en pragmatisme in beleid en onderzoek*, Delft, 1988, deel 1, blz. 233-248.

10. G.J. Ashworth en H. Voogd, op.cit., 1987a.

11. H. Voogd, op.cit., 1987.

Vervolg van blz. 842

Het doel heiligt niet alle middelen. Ten einde te voorkomen dat het succes van 'city-marketing' louter en alleen wordt afgemeten aan de hoeveelheid investeringen in nieuwe kantoorgebouwen of aan de winst van de gemeentelijke grondbedrijven, verdient het aanbeveling om deze activiteiten periodiek via een ruimer afwegingskader systematisch te evalueren. Hierbij dient één criterium de hoogste prioriteit te krijgen, namelijk het criterium 'leefbaarheid' ('quality of life'). Is het voor een burger prettig wonen en vertoeven in de stad? Of beter, hebben de marketing-inspanningen ertoe geleid dat het voor de burger thans prettig wonen en vertoeven is dan in het verleden?

Enkele concluderende opmerkingen

In deze bijdrage is aan de hand van een aantal vragen gepoogd het fenomeen 'city-marketing' van verscheidene zijden te belichten. Geconstateerd mag worden dat city-marketing een genuanceerdere aanpak vergt dan we vaak in de praktijk kunnen waarnemen. In veel steden wordt city-marketing wel erg eenzijdig toegespitst op het 'verkoopen' van de stad aan nieuw te vestigen grootschalige

bedrijvigheid. De vraag of de komst van deze private investeerders soms niet in conflict is met de belangen van de reeds gevestigde bedrijvigheid en andere doelgroepen van beleid, blijkt helaas nog te weinig te worden gesteld.

Ook in dit geval geldt dat het kind echter niet met het badwater mag worden weggegooid. Het marktgerichte ruimtelijke denken is een van de grote verdiensten van de huidige tijd. Ook tal van ruimtelijke processen zijn onderworpen aan wetten van vraag en aanbod. Wil een overheid hierin via planning interveniëren, dan is een goed inzicht in de vraag- en aanbodzijde, en in de mogelijkheden tot afstemming daartussen, een eerste vereiste. Marktgerichte planning mag echter nimmer resulteren in marktconforme planning, dat wil zeggen in een klakkeloze en kritiekloze acceptatie van marktontwikkelingen. Dit betekent dat er een moment komt waarop een stad 'nee' moet kunnen zeggen tegen de verlokkingen des levens van een wethouder Economische Zaken, als wederom een kantoorkolos aan de afslag van een volgelopen rijksweg dreigt te verschijnen. De automobilisten die zich in file naar een van de belendende kantoorkolossen wurmen, zullen dit gebaar ongetwijfeld waarderen, al zullen ook zij met de vraag blijven zitten: waarom had men deze toestanden niet eerder voorzien?

H. Voogd