

# De Monitoring van Citymarketing

Hoe Nederlandse steden monitoring toepassen om de resultaten van het citymarketingbeleid te volgen

**MASTERTHESIS ECONOMISCHE GEOGRAFIE**

Augustus 2011  
Samuël van Leeuwen  
Universiteit Utrecht

# De monitoring van Citymarketing

-

Hoe Nederlandse steden monitoring toepassen om de resultaten  
van het citymarketingbeleid te volgen

Masterthesis  
Economische Geografie  
Faculteit Geowetenschappen  
Universiteit Utrecht

Auteur: Samuël van Leeuwen

Begeleider: Dr. Ton van Rietbergen

Datum: 22 augustus 2011

## VOORWOORD

---

“Fotografie is ook wetenschap” riep ik mijn begeleider een keer na, toen ik over mijn passie had gesproken. Maar stiekem bedoelde ik tegelijkertijd “wetenschap is ook fotografie”. Net als bij fotografie, wordt met een bepaalde bril naar de werkelijkheid gekeken. Vervolgens wordt een kader om een deel van de werkelijkheid gezet. Deze stelt het onderwerp vast. Bij fotografie bepalen verschillende elementen de compositie. Contrast en evenwicht tussen de elementen bepalen hoe de foto overkomt. Ook in wetenschap wordt gekeken naar de relaties tussen een aantal variabelen. Wanneer fundamenteel onderzoek buiten beschouwing wordt gelaten, blijft bij beiden een beeld over van een klein stukje van de werkelijkheid op een bepaald moment: een foto, of bijvoorbeeld deze masterthesis. De waarde ervan lijkt soms zo nihil, dat het me regelmatig moeite kost om het nut er van in te zien.

Het zou een mooi onderbouwd excuus kunnen zijn voor het feit dat ik veel te lang met deze scriptie bezig ben geweest. Ware het niet dat ik het gebrek aan discipline en motivatie beter bij mezelf kan zoeken. Gelukkig was daar altijd mijn begeleider Ton van Rietbergen om me weer gemotiveerd genoeg te krijgen. Bij deze wil ik hem graag bedanken voor al zijn adviezen en vertrouwen. Zonder hem had ik het al zesentwintig keer opgegeven.

Discussiëren over de waarde van wetenschap laat ik verder graag over aan de Thomas Kuhns en Karl Poppers van deze generatie. Ik ga verder met mijn maatschappelijke carrière en mijn opleiding Sociale Geografie zal hierbij zeker van nut zijn. De academische vaardigheden en kritische blik raak ik niet meer kwijt. Ik hoop dat deze vaardigheden ook terug te zien zijn in deze thesis, zodat dit een waardige afsluiting vormt van mijn masteropleiding Economische Geografie. Het kader is komen te liggen om het onderwerp “monitoring van citymarketing”. Waar het fenomeen citymarketing al langer mijn interesse had, kwam ik de monitoring hiervan tegen op mijn stage bij de gemeente Utrecht. Hierbij bleek dat niet alleen de theorie omtrent citymarketing blijft hangen in vage begrippen, maar dat ook de verantwoording voor dit beleidsterrein problematisch is. Hoe een monitor hierbij bruikbaar kan zijn, bleek niet eerder wetenschappelijk te zijn onderbouwd. Tijdens mijn stage was er te weinig tijd om hier grondig onderzoek naar te doen, maar met deze thesis heb ik dit achteraf alsnog uitgebreid gedaan. Het resultaat hiervan is op de volgende pagina's terug te vinden.

Beste lezer, ik zal u niet langer ophouden. De scriptie zelf is al uitgebreid genoeg.

## SAMENVATTING

---

Lokale overheden zijn bedrijfsmatiger gaan werken. Een van de uitingen hiervan is citymarketing. Net als ondernemingen, willen steden zich profileren ten opzichte van de concurrenten. Het ontplooiën van eigen initiatieven heeft echter ook een keerzijde: het is voor hogere overheden, en de maatschappij in haar geheel, onduidelijker geworden waar de verschillende beleidsafdelingen zich mee bezig houden. De behoefte om de resultaten zichtbaar te krijgen is toegenomen, zoals in het bedrijfsleven al langer het geval was. Een van de hulpmiddelen hierbij is monitoring. Indien op de juiste manier toegepast, kan het een bijdrage leveren aan de verantwoording van beleid.

In het geval van citymarketing kan monitoring problematisch zijn. Citymarketing omvat een breed beleidsterrein en als men alle ontwikkelingen op deze gebieden in de maatschappij wil volgen, is een uitgebreide monitor nodig. Voor deze masterthesis is onderzocht hoe de twintig grootste steden van Nederland hier mee omgaan. Hiervoor is een inhoudsanalyse gedaan van alle relevante beleidsdocumenten en websites van deze gemeenten en bijbehorende citymarketingorganisaties.

Voor citymarketing moet onder andere rekening gehouden worden met verschillende doelgroepen binnen en buiten de stad, met ieder hun eigen behoeften. Uit het onderzoek blijkt dat er met een groot aantal doelgroepen rekening wordt gehouden in de strategie. Bij de monitoring hiervan ligt echter een grote nadruk op externe doelgroepen. Het gaat dus meer om het aantrekken van bepaalde groepen, dan om het behoud. Gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in cijfers over toeristen en bezoekers. Hoewel in theorie en ook in het beleid citymarketing veel breder is, blijkt het in de praktijk dus vooral om het aantrekken van externe bezoekers te gaan.

Door zich slechts te richten op een klein aantal doelgroepen, wordt de noodzaak voor een uitgebreide monitor kleiner. Doordat de strategie ook op andere gebieden vaak beperkt is uitgewerkt, bestaan monitors vaak uit slechts enkele indicatoren. Vergelijkingen met andere steden worden bijvoorbeeld amper gemaakt, terwijl de verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van andere steden een belangrijk element is van citymarketing. Ook het onderscheid tussen de verbetering van de feitelijke situatie en de perceptie hiervan door de verschillende doelgroepen, is beperkt terug te zien in de indicatoren. Vaak wordt slechts een van beiden gemeten, bijvoorbeeld alleen de ontwikkeling van het aantal toeristen of alleen het imago dat de stad heeft bij toeristen.

De meeste gemeenten hebben meetbare doelstellingen opgenomen in hun citymarketingbeleid. Deze zijn vaak uitgewerkt in streefnormen voor de indicatoren. Men heeft dus bepaald wat men wil bereiken binnen welke termijn. Echter geldt ook hiervoor dat het vaak om kleine aantallen gaat. Het blijft hierdoor onduidelijk in hoeverre de ontwikkelingen de juiste kant op gaan. Daarnaast wordt amper duidelijk gemaakt wat men met de resultaten wil doen en wanneer en met wie deze besproken gaan worden. Dit alles verkleint de kans dat de resultaten opgenomen worden in de rest van het beleidsproces. Ook wordt slechts zelden aangegeven dat het leggen van causale verbanden tussen het citymarketingbeleid en de gemeten resultaten problematisch is. Alles bij elkaar lijken de meeste monitors nog in de kinderschoenen te staan, waardoor de waarde voor het beleid nog onduidelijk is.

# INHOUDSOPGAVE

---

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 2: De Innoverende Overheid</b> .....	<b>8</b>
2.1 Inleiding .....	8
2.2 De Overheid Innoveert .....	9
2.3 De Opkomst van Citymarketing.....	10
2.3 De Opkomst van Citymarketing.....	11
2.3.1 De Entrepreneurial City .....	11
2.3.2 Citymarketing: Opkomst en Definitie .....	11
2.4 Evalueren.....	14
2.4.1 De Noodzaak van Evalueren .....	14
2.4.2 De Geschiedenis van Evalueren .....	14
2.4.3 Definitie & Functie van Evalueren .....	17
2.4.4 Evaluatie en de Beleidscyclus .....	19
2.5 Monitoring: Het Nieuwe Evalueren? .....	23
2.5.1 Opkomst & Definitie van Monitoring.....	23
2.5.2 Het Nut van Monitoring voor Beleid .....	25
2.5.3 Beperkingen en Valkuilen bij Monitoring.....	28
2.6 Conclusie .....	31
<b>Hoofdstuk 3: De Monitoring van Citymarketing</b> .....	<b>32</b>
3.1 Inleiding .....	32
3.2 Initiëren van de Monitor.....	33
3.2.1 Wat Monitoren?.....	33
3.2.2 Door/Voor wie Monitoren?.....	36
3.2.3 Hoe Meten? .....	38
3.3 De Monitor Creëren.....	39
3.3.1 Doelstelling en Beoogde Effecten.....	39
3.3.2 Geschikte Indicatoren Bepalen.....	41
3.3.3 Vaststellen Streefnormen en Meetsysteem .....	44
3.4 De Monitor Uitvoeren.....	46
3.4.1 Verzamelen van Gegevens .....	46
3.4.2 Rapporteren .....	47
3.4.3 Conclusies Trekken .....	48
3.5 Conclusie .....	50
<b>Hoofdstuk 4: De Praktijk</b> .....	<b>51</b>
4.1 Inleiding .....	51
4.2 Onderzoeksvragen .....	51
4.2 Onderzoeksvragen .....	52
4.3 Methodologie .....	54
4.4 Onderzoekresultaten.....	56
4.4.1 De Strategie .....	56
4.4.2 Gebruik Monitors.....	58

4.4.3 Monitors Nader Bekeken.....	61
4.5 Terugkoppeling.....	69
<b>Hoofdstuk 5: Conclusie en Aanbevelingen.....</b>	<b>71</b>
5.1 Conclusie.....	71
5.2 Discussie en Aanbevelingen.....	74
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>75</b>

## HOOFDSTUK 1: INLEIDING

---

*“Rotterdam durft”, “Het kán in Almere”, “Tytsjerksteradiel: Alles wat Fryslân mooi maakt!” Van groot naar klein, van historisch tot modern; iedere stad lijkt tegenwoordig een slogan te hebben. Allemaal hopen ze gehoord en gezien te worden, zodat we de volgende keer onze vakantie daar gaan vieren, of ons bedrijf uitbreiden binnen hun gemeentegrenzen. Al deze slogans maken deel uit van een steeds populairder geworden fenomeen: citymarketing.*

Met bovenstaande woorden begon mijn bachelorthesis meer dan drie jaar geleden. Misschien zijn enkele slogans veranderd en nieuwe campagnes gestart, maar minstens een ding is onveranderd: citymarketing is nog onverminderd populair. En wellicht zelfs alleen maar in betekenis toegenomen. Uit onderzoek van Berenschot (2010) blijkt dat citymarketing een significante rol speelt in de collegeakkoorden 2010-2014. Men is in deze akkoorden overwegend positief over citymarketing en er wordt nauwelijks op bezuinigd. De onderzoekers achter deze publicatie concluderen zelfs dat citymarketing “de hype voorbij” is (Berenschot, 2010, p1). Ook uit andere onderzoeken blijkt het belang. Boisen (in: Van Wijk, 2011) geeft bijvoorbeeld aan dat er naar schatting 500 miljoen euro per jaar aan wordt uitgegeven. Gezien deze aandacht en bedragen, lijkt citymarketing een serieuze beleidstak te zijn geworden.

Naast de constatering dat citymarketing nog steeds een grote rol speelt bij gemeenten, kan hier ook een verwachting tegenover gezet worden. Door alle aandacht vanuit de wetenschap en advieswereld en de ondertussen jarenlange ervaring en investeringen bij gemeenten, is de verwachting dat citymarketing de kinderschoenen ontgroeid is. Waar steden eerst misschien wegwamen met alleen een slogan of alleen maar een evenement om meer toeristen te trekken, is het vermoeden dat er tegenwoordig een concrete strategie achter het citymarketingbeleid ligt. In deze strategie kan onder andere bepaald worden wat precies de doelgroep is van het beleid, welke doelen men wil bereiken en binnen welke tijd men dit wil doen. Het werken met concrete doelstellingen zorgt niet alleen voor een gerichtere uitvoering van het citymarketingbeleid; het maakt het ook mogelijk om de resultaten te meten. Op laatstgenoemde ligt de focus van dit onderzoek. Met name op een bepaald instrument waarmee gemeten kan worden: monitoring.

Net als citymarketing is monitoring de laatste twee decennia een steeds grotere rol gaan spelen binnen (lokale) overheden. Die rol is dermate groot dat er zelfs gesproken wordt van een “wildgroei aan monitors” (Albeda, 2002, p4). In deze thesis wordt het raakvlak van monitoring en citymarketing onderzocht aan de hand van onderstaande centrale probleemstelling:

*In hoeverre is monitoring een bruikbaar hulpmiddel bij de uitvoering van citymarketingbeleid en in hoeverre wordt het als zodanig toegepast in de huidige twintig grootste steden van Nederland?*

Om deze vraag te beantwoorden wordt in hoofdstuk 2 in eerste instantie gekeken naar de opkomst van citymarketing en monitoring. Vanuit (wetenschappelijke) literatuur wordt in hetzelfde hoofdstuk vervolgens onderzocht wat de relatie is tussen evaluatie en monitoring en op welke manieren monitoring nuttig gebruikt kan worden. Hoofdstuk 3 focust zich volledig op de monitoring van citymarketing. Vanuit de theorie wordt bekeken waar een monitor aan moet voldoen, wil deze bruikbaar zijn voor het citymarketingbeleid. Hoofdstuk 4 bevat de opzet en

resultaten van het onderzoek naar de praktijk in de grootste twintig steden van Nederland. Hierbij wordt gekeken in hoeverre het citymarketingbeleid in de Nederlandse gemeenten voldoet aan de voorwaarden om te kunnen monitoren. Vervolgens wordt behandeld of en hoe de gemeenten evalueren en monitors toepassen met betrekking tot het citymarketingbeleid. Vanzelfsprekend wordt deze thesis - in hoofdstuk 5 - afgesloten met een algehele conclusie en aanbevelingen voor verder onderzoek.



## HOOFDSTUK 2: DE INNOVERENDE OVERHEID

---

### 2.1 INLEIDING

---

In dit hoofdstuk wordt de opkomst van de twee fenomenen behandeld: citymarketing en monitoring. In de afgelopen twee decennia heeft er bij gemeenten een enorme toename plaatsgevonden van het gebruik van monitors en het uitvoeren van citymarketingbeleid. Beiden komen onder andere voort uit vernieuwingen binnen de overheid, hetgeen in paragraaf 2.2 behandeld wordt.

Vervolgens wordt de opkomst van beide begrippen in een bredere context geplaatst. In paragraaf 2.3 komt citymarketing aan bod en in 2.4 de opkomst van de “verantwoordingsindustrie”. Hier worden ook de verschillende vormen van evaluatie behandeld, wat nodig is om de functie van monitoring te begrijpen. Paragraaf 2.5 focust zich volledig op monitoring. Ook hier wordt gekeken naar hoe de toename in gebruik verklaard kan worden. Maar ondanks dat het gebruik zo wijdverbreid is, is er nog veel onduidelijk over de theoretische achtergrond van monitoren (De Kool & Van Buuren, 2004, p174). Er wordt daarom besproken op welke manieren monitoring van nut kan zijn.

## 2.2 DE OVERHEID INNOVEERT

---

Aan het begin van de jaren tachtig bleek dat de overheid niet meer in staat was haar taken goed uit te voeren. De verzorgingsstaat in de toenmalige vorm was “onbetaalbaar, onbestuurbaar en onbeheersbaar” geworden (Oostendorp & Van Nispen, 2005, p9). De overheid begon te beseffen dat ze haar activiteiten niet meer efficiënt kon uitvoeren en door een inefficiënte manier van besturen, ging een te groot deel van het belastinggeld verloren. Daarnaast kwam ook het inzicht dat de dienstverlening moest verbeteren en dat deze op een meer open manier uitgevoerd moest gaan worden (Mayne & Zapico-Goni, 1999). Kortom: een hervorming was nodig.

Deze verandering kwam er ook, met name door het steeds meer gebruiken van management-technieken uit het bedrijfsleven. Centraal in deze nieuwe manier van besturen staat de klantgerichte houding. Burgers worden gezien als de klanten van de producten en diensten van de overheid. Dit betekent onder andere dat er doelen gesteld moeten worden, die voldoen aan de verwachtingen van de burger. Hierdoor is er meer interactie nodig met het publiek. Tegelijkertijd dient de overheid haar taken open en transparanter uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld door duidelijke doelen te stellen voor de dienstverlening en deze ook publiekelijk te rapporteren (Mayne & Zapico-Goni, 1999).

Maar wat voor gevolgen heeft dit nu (gehad) voor overheidsorganisaties en haar personeel? Overheidsorganisaties dienen flexibel te zijn om in te kunnen spelen op de behoeften van de burgers. Dit gebeurde in vele landen onder meer door te decentraliseren. Enerzijds naar kleinere onderdelen van de organisatie die dicht bij het publiek stonden en anderzijds door privatisering en door uitbesteding aan externe bedrijven (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p8).

Het meest van belang voor dit onderzoek is echter de manier waarop men intern efficiënter is gaan proberen te werken. Zoals gezegd diende overheidspersoneel zich een klantgerichte houding aan te nemen en hiervoor moesten bureaucratische structuren zoveel mogelijk gestroomlijnd en bestreden worden, waardoor een flexibele organisatie mogelijk wordt. Deze veranderingen probeert men mede vorm te geven door overheidspersoneel verantwoording af te laten leggen. Niet alleen intern naar hun leidinggevende, maar ook naar de maatschappij. Prestaties komen dus, net als in het bedrijfsleven, meer centraal te staan.

Dit is echter om twee redenen complex. Enerzijds is er sprake van coproductie: de overheid heeft geen volledige controle over haar takenpakket, omdat veel diensten in samenwerking met derden tot stand komen (De Bruijn, 2001). Zo kan een overheid bijvoorbeeld goed onderwijs voor haar onderdanen willen, maar zij is hiervoor wel afhankelijk van onder andere de scholen en hun leerkrachten. Anderzijds zijn de geleverde diensten meervoudig: veel belangen spelen tegelijkertijd een rol (De Bruijn, 2001). Om verder te gaan op bovenstaand voorbeeld: de overheid kan beslissen om leerlingen 40 uur per week les te geven, maar dit zal tegelijkertijd een (te) zware belasting betekenen voor de leraren. Het wordt dan lastig om te beoordelen of de eventueel verbeterde schoolprestaties de samenleving in haar geheel dienen.

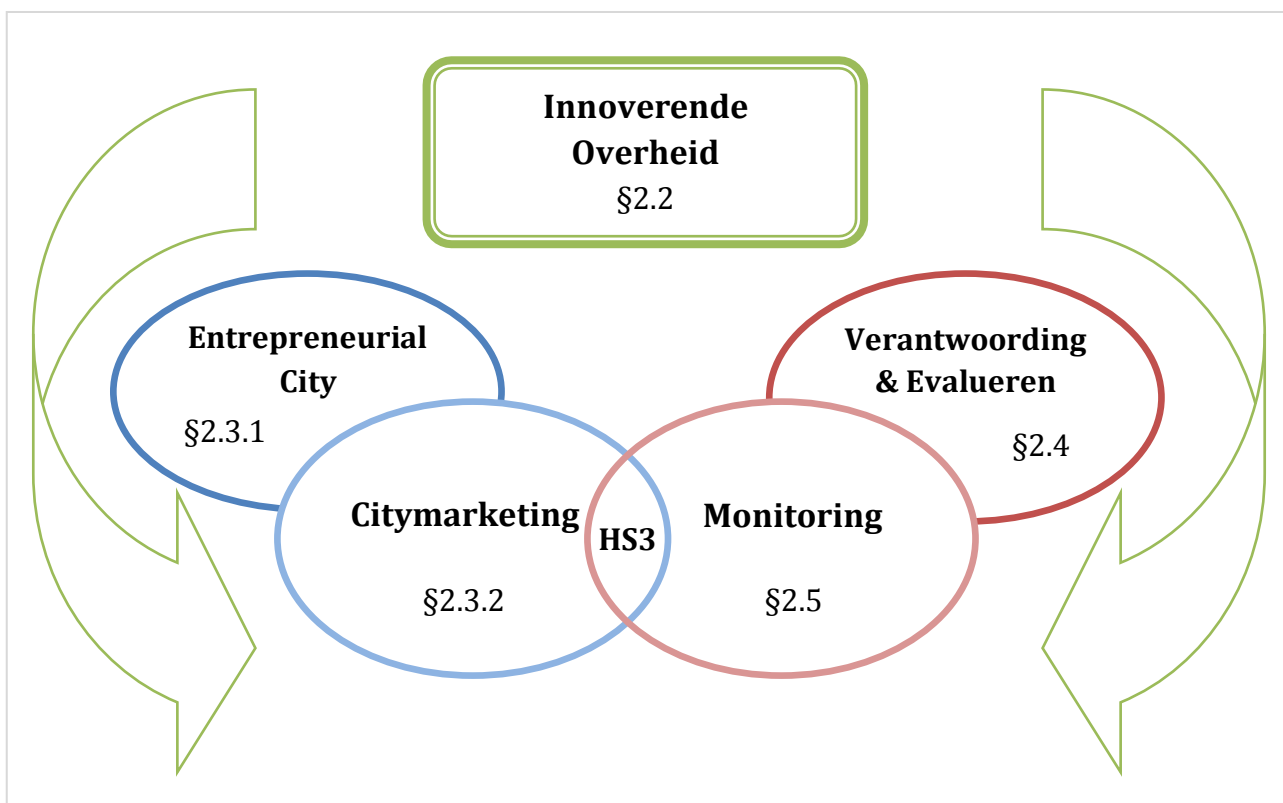
Duidelijk is dat de overheid zich in een complex speelveld begeeft. Een top-down benadering werkt niet meer. Voor de hoogste bestuurslaag is het onmogelijk om alle behoeften in de complexe maatschappij te kunnen signaleren en er op in te kunnen spelen. Zoals gezegd is het dus nodig om bepaalde overheidsonderdelen dicht bij de klant te hebben staan. Om hun taken

goed uit te kunnen voeren, wordt hen een grotere autonomie gegund. De kleinere organisaties worden in staat gesteld om zelf beslissingen te kunnen nemen. Doordat ze op grotere afstand worden geplaatst, is het echter lastiger om te zien of organisaties goed met deze vrijheid omgaan. Worden de overheidsmiddelen wel goed besteed? En wordt de organisatie niet alsnog te veel naar binnen gericht en dus bureaucratischer en minder efficiënt? Hierdoor wordt het juist belangrijk dat organisaties zich verantwoorden: “autonomie en verantwoording gaan hand in hand” (De Bruijn, 2001, p13).

Deze problematiek is een van de centrale onderwerpen in dit onderzoek. De samenleving is complexer geworden en om hier op in te spelen, worden nieuwe strategieën ontwikkeld. Een daarvan is citymarketing. Maar ook hiervoor geldt dat het lastig is om de uitvoering ervan te kunnen verantwoorden.

In Figuur 2.1 is deze schijnbare tegenstelling terug te zien. Het bedrijfsmatiger gaan werken heeft er mede voor gezorgd dat overheden competitiever zijn gaan denken (Foley, 1999). Dit is bij lokale overheden vooral duidelijk te zien bij het concept van de “entrepreneurial city” en citymarketing. Deze kant van de medaille wordt in de komende paragraaf behandeld. Naast deze strategische kant, hebben er in de laatste twee decennia ook veel operationele veranderingen plaatsgevonden binnen de overheidsorganisaties. Zoals hierboven al kort omschreven is de toegenomen behoefte om te verantwoorden er hier een van. Evalueren wordt dan ook uitgebreid besproken in paragraaf 2.4. Hiervandaan is het slechts een kleine stap naar monitoren, hetgeen in paragraaf 2.5 wordt besproken. Hoofdstuk 3 richt zich vervolgens helemaal op het gebied waar deze twee gevolgen van de innoverende overheid bij elkaar komen: de monitoring van citymarketing.

FIGUUR 2.1: VAN DE INNOVERENDE OVERHEID NAAR DE MONITORING VAN CITYMARKETING



## 2.3 DE OPKOMST VAN CITYMARKETING

---

### 2.3.1 DE ENTREPRENEURIAL CITY

---

In de vorige paragraaf is ingegaan op de veranderingen binnen de overheid in de afgelopen decennia. Deze deden zich niet alleen voor bij de nationale overheid, maar ook op lokaal niveau. Zoals gezegd verdwenen er meer verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar gemeenten. Deze kregen meer vrijheid om hun strategieën te bepalen en dus ook om te kiezen waar ze het belastinggeld aan spenderen. Een van de eerste wetenschappers die over deze veranderde rol van lokale overheden publiceerde, was David Harvey (1989). Hij constateerde dat steden zich ondernemender begonnen te gedragen en dus actieve spelers werden op de markt. Hierdoor kan er makkelijker aangesloten worden bij lokale initiatieven, waarbij bijvoorbeeld een projectontwikkelaar in samenwerking met de gemeente ideeën uitwerkt en zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het financiële aspect. De lokale overheid is meer en meer een van de actieve partners in een netwerk geworden, in plaats van slechts de toezichthouder of geldverstrekker. Deze nieuwe rol van steden is wat in de wetenschappelijke literatuur de “entrepreneurial city” is gaan heten. Haring (2005, p12) haalt voor dit begrip een passende definitie van Painter aan:

*“De stad waarin de politiek een ommezwaai maakt van de oriëntatie op welzijn en publieke diensten, naar de promotie van economische competitie, marketing van de stad om investeerders aan te trekken en ondersteuning van de ontwikkeling van de lokale ondernemingen”*

Uit deze definitie wordt tevens duidelijk dat het niet alleen gaat om samenwerken; er komt een competitief element bij kijken. Niet alleen wordt competitie in de eigen stad gestimuleerd, ook steden onderling zijn zich competitiever gaan gedragen. Door zich te onderscheiden van andere steden, probeert men bedrijven, kapitaal, hoogopgeleiden en andere doelgroepen en bronnen aan te trekken. Daarmee is citymarketing een belangrijke rol gaan spelen in de strategie van gemeentelijke overheden. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

### 2.3.2 CITYMARKETING: OPKOMST EN DEFINITIE

---

Er is al een belangrijk deel verklaard van hoe de opkomst van citymarketing mogelijk is geworden: het ondernemender worden van lokale overheden en de grotere vrijheid om hun strategieën te bepalen. Daarnaast werd ook al aangestipt dat steden onderling zijn gaan concurreren. Naast de nieuwe rol van lokale overheden, zijn hier ook andere redenen voor te noemen.

Een eerste belangrijke reden is de deïndustrialisatie van westerse steden. Voor bedrijven uit de groeiende tertiaire sector zijn andere locatiekeuzefactoren van belang. Zaken als natuurlijke grondstoffen en havens spelen een minder grote rol, waardoor bedrijven uit meer steden konden kiezen. Deze vrijheid voor bedrijven werd mede mogelijk gemaakt door de technologische vooruitgang. Door onder andere verbeterde communicatietechnologie en snellere transportmogelijkheden, zijn afstanden van minder groot belang geworden. Door de

grotere keuzevrijheid van bedrijven, kunnen kleine verschillen tussen steden nu de doorslag geven (Harvey, 1989). Lokale overheden proberen daar op in te spelen.

Ook voor de inwoners van steden is de keuzevrijheid groter geworden. Door de binding met hun woonplaats zullen ze nog altijd niet geneigd zijn om regelmatig te verhuizen, maar in andere rollen zijn bewoners duidelijk beweeglijker geworden. In de rol van werknemer is het minder noodzakelijk om zich dicht bij de werkgever te vestigen. En ook als toerist zijn de mogelijkheden veel groter geworden. Niet alleen door de ontwikkelingen in transport en de ruimere financiële vrijheid, maar ook door de toename van informatie. Het belang van audiovisuele informatie, en recenter het internet, is alsmat toegenomen. Ook hier vechten steden om de aandacht van hun beoogde klanten (Braun, 2008, p15).

Het afnemende belang van afstanden en ook grenzen heeft nog eens een versterkende consequentie: steden concurreren op sommige gebieden niet alleen meer met de buurstad, maar met steden wereldwijd (Wijbrands, 2005). Het wordt voor gemeenten dus nog lastiger en tegelijkertijd belangrijker om zich te onderscheiden. De media, en ook wetenschappers, vergelijken deze steden maar al te graag. Bijna dagelijks is er ergens wel een lijstje te zien waarin steden op bepaalde eigenschappen vergeleken worden (Boekema e.a., 2008, p42). Of steden het nu willen of niet; als ze op een bepaald terrein slecht scoren, zal de druk om hier iets aan te veranderen toenemen.

Hoewel sommige wetenschappers blijven twijfelen of regio's - en dus ook steden - daadwerkelijk kunnen concurreren, voelen veel overheden dit wel degelijk zo. Steden blijven niet graag achter en het gevolg is dat in Nederland de overgrote meerderheid van de gemeenten, hoe klein sommige ook zijn, aan citymarketing doet. Uit onderzoek blijkt zelfs dat driekwart van de gemeenten een beleidsnota citymarketing heeft (Hospers, 2009, p12). Desondanks is er nog altijd grote onduidelijkheid over wat citymarketing precies inhoudt. Hospers (2009, p12) komt met de volgende definitie:

*Citymarketing is het langetermijnproces en/of het beleidsinstrument bestaande uit verschillende met elkaar samenhangende activiteiten gericht op het aantrekken en behouden van specifieke doelgroepen voor een bepaalde stad.*

In deze definitie komen twee belangrijke zaken naar voren. Ten eerste de "verschillende met elkaar samenhangende activiteiten" waaruit al duidelijk wordt dat citymarketing meer is dan een simpele dienst die door één onderdeel van de organisatie uitgevoerd wordt. Ook hier is de nieuwe rol van de overheid terug te zien: taken zijn complexer geworden en gebeuren in samenwerking met andere actoren. Ten tweede de nadruk op "specifieke doelgroepen". Hierin is het bedrijfsmatiger denken van overheden terug te zien. De behoeften en belangen van de klanten staan centraal. Het beleid zal hierop aangepast moeten worden. Uiteindelijk zal dit steden in staat moeten stellen een beter aanbod te hebben voor hun doelgroepen dan concurrerende steden (Braun, 2008, p43).

Een verdere uitwerking van het begrip citymarketing vindt in hoofdstuk drie uitgebreid plaats, wanneer het ontleed wordt om het in het licht van monitoring te zien. Voor deze paragraaf is vooral van belang dat beiden deels dezelfde oorsprong kennen: de hervormde overheid. Zoals al meerdere malen genoemd, is de overheid ondernemender geworden. In de definitie van een ondernemer zit echter al voor een deel de noodzaak tot verantwoording verborgen: een ondernemer is - naast nog veel meer - iemand die risico neemt. Wanneer steden zich ondernemender gaan gedragen, zullen ze ook meer risico's nemen. Naast dat er hierdoor kans is

op meer welvaart voor de stad en haar burgers, bestaat er ook een kans dat het verkeerd uitpakt en dus gemeenschapsgeld verkwist wordt. Om de uitgaven te kunnen verantwoorden en risico's zo veel mogelijk uit te sluiten, kan evaluatie een belangrijke rol spelen. Deze en andere rollen van evaluatie worden in de volgende paragraaf besproken.

## 2.4 EVALUEREN

---

### 2.4.1 DE NOODZAAK VAN EVALUEREN

---

Zoals al aangegeven in de vorige paragrafen opereert de overheid in sociale en economische situaties die toenemen in complexiteit. Slechts vertrouwen op onderbuikgevoelens is onvoldoende: in een tijdperk van constante veranderingen heeft de overheid behoefte aan betrouwbare en relevante informatie om hun besluitvorming op af te kunnen stemmen (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p11). Tevens mag niet meer van de burgers verwacht worden dat ze beleidsmakers simpelweg vertrouwen dat deze goede producten afleveren. Met hogere belastingen dan ooit, verlangen burgers meer en betere informatie over wat ze krijgen. Tegenwoordig is het niet meer voldoende om alleen maar te weten waar hoeveel aan wordt uitgegeven (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p12), noch voor de burger, noch voor de beleidsmakers en –uitvoerders.

Er wordt dus van overheden verwacht dat ze hun beleid gegrond en verantwoord vormen en uitvoeren. Maar is dit niet eigenlijk een stap terug naar het naïeve rationalistische model van de jaren zeventig? Waarom zou men weer opnieuw proberen alles te meten, met de idee dat er op een rationele manier alternatieven geanalyseerd kunnen worden? De laatste decennia zijn veel argumenten voorbij gekomen, om het meten zo veel mogelijk te beperken. Het zou zorgen voor een informatie overload, het is duur om in stand te houden, veel aspecten zijn niet te meten en bovendien: wordt de informatie wel echt gebruikt bij besluitvorming (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p14)?

In de komende paragraaf wordt er gekeken naar de opkomst van evaluatie wereldwijd en in Nederland. Vervolgens wordt aangetoond waarom en hoe evalueren wel degelijk van nut kan zijn. Dit is nodig om monitoring in de juiste context te kunnen zien, hetgeen in paragraaf 2.5 aan bod komt.

### 2.4.2 DE GESCHIEDENIS VAN EVALUEREN

---

*Evaluatie-onderzoek is een vrucht van de verwetenschappelijking en van de individualisering en democratisering van de samenleving, stelt Swanborn (1999, p25). De individualisering heeft er voor gezorgd dat veel diensten en producten lastiger te controleren zijn en sociale controle lastiger is geworden. Voor het individu is het onmogelijk geworden om overzicht te houden in het dagelijks groeiende aanbod en diensten en producten. Om toch enigszins grip te houden, werd evalueren noodzakelijk. De democratisering heeft ertoe geleid dat verschillende groepen binnen en buiten de overheid samenwerken in de evaluatie en dat dit normaal is geworden. De verwetenschappelijking heeft het technisch mogelijk gemaakt om gegrond onderzoek te kunnen doen naar interventies (Swanborn, 1999, p25). En, zoals in paragraaf 2.3 werd genoemd, zijn overheden bedrijfsmatiger gaan werken. Hierdoor begon men het belangrijker te vinden om te weten of het personeel goed functioneerde. Dit gebeurt onder andere door prestatiemeting. De*

gedachte hierachter is: "What gets measured, gets done". Overheden zouden hierdoor effectiever moeten gaan werken (Albeda, 2002).

Ondertussen is evaluatie-onderzoek een van de krachtigste sectoren van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Nederland (Swanborn, 1999). Maar dit is niet altijd zo geweest. Een eerste opleving vond plaats van 1960 tot 1980 in met name de Verenigde Staten. In die tijd ging men vaak uit van een experimenteel onderzoeksontwerp. De werkelijkheid werd hiermee een soort laboratorium. Het probleem is echter dat de werkelijkheid een minder gesloten omgeving is. Dit is vooral op twee manieren problematisch. Enerzijds is het lastig om een random selectie te maken van proefpersonen, waarbij de ene groep wel onderhevig is aan de interventie en de andere groep niet. Anderzijds is het zo dat zelfs wanneer er effecten gevonden worden, deze lastig toe te schrijven zijn aan de interventie. Er zijn immers vele contextuele factoren die ook invloed gehad kunnen hebben op de gewijzigde situatie. Uiteindelijk kon het onderzoek dus weinig zeggen over het effect van beleid en vanzelfsprekend raakte deze manier van onderzoeken dus uit zwang. Ook door gebrek aan geld aan het begin van de jaren tachtig en door politieke verschuivingen raakte evaluatie steeds meer uit de gratie (Swanborn, 1999).

Na 1990 is evaluatie-onderzoek weer in populariteit toegenomen. Niet alleen kwam er door politieke veranderingen weer meer geld beschikbaar, ook wetenschappers hadden geleerd van de fouten uit het verleden. Zo kwam er meer aandacht voor procesbeschrijving in tegenstelling tot productevaluatie. Ook een meer kwalitatieve manier van onderzoeken - ten opzichte van de oude kwantitatieve methoden - heeft hieraan bijgedragen (Swanborn, 1999). Daarnaast is men realistischer geworden over de waarde van de gegevens. Het kan bijdragen aan de besluitvorming en verantwoording, maar het kan deze niet vervangen. Politiek gaat verder dan alleen analyse. Er moet met veel zaken rekening gehouden worden en niet alles kan gemeten worden of is altijd beschikbaar (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p16+17).

Evaluatie-onderzoek begon in deze tijd pas echt op te komen in Nederland. In 1986 werd bijvoorbeeld de Commissie Programma Evaluatie opgericht en met het Eerste Nationale Evaluatiecongres in 1991 werd het werk van deze commissie afgesloten (Swanborn, 1999, p27). In 1990 verscheen er een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de overproductie van beleid. Er was behoefte aan meer duidelijkheid over de resultaten van overheidsbemoediging (Albeda, 2002, p4). Werd in 1980 nog door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst geconstateerd dat "evaluatie van resultaten van beleid nagenoeg niet worden verricht" (Swanborn, 1999, p26), inmiddels is "het gebrek aan meten veranderd in een overvloed aan metingen" (Albeda, 2002, p4).

Van der Knaap (2006) heeft de verschillen tussen de rationalistische methoden van voor de jaren tachtig met de huidige manier van evalueren op een rijtje gezet:

- Men is blijvend kritischer geworden ten opzichte van de gebruikte rationeel-analytische technieken en methoden.
- Er is een grotere gerichtheid op feitelijke activiteiten, prestaties en standpunten, dan op beleidsmatige formele doelstellingen en indicatoren.
- De rechten van iedere belanghebbende om bij te dragen aan het debat worden erkend.
- Men probeert in te spelen op de informatiebehoefte van uitvoerders, belanghebbenden en de gemeenschap in haar geheel.



- Wanneer gerapporteerd wordt over het succes of falen van een overheidsprogramma, wordt eveneens rekening gehouden met de normen en waarden van de verschillende doelgroepen.

Dit rijtje maakt tevens duidelijk dat het marketingdenken uit de vorige paragrafen ook hierin is terug te zien. Deze kán simpelweg niet zonder data over de resultaten. Managers worden in dit systeem immers afgerekend op presteren: de resultaten en behaalde doelen. Daarnaast is de focus tegenwoordig extern: op de klanten en geleverde diensten. Waar het vroeger vaak om het meten van interne procedures ging, gaat het nu om het perspectief van de klant: is de meting voor hen van belang (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p15)?

Ondertussen is op alle overheidsniveaus de sturing op resultaat terug te zien. Een voorbeeld hiervan is de huidige VBTB: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, die in 1999 geïntroduceerd werd. Met deze nieuwe begrotings- en jaarverslagopzet moet zo concreet mogelijk worden gemaakt wat er wordt nagestreefd, wat hiervoor de middelen en kosten zijn en welke concrete beleidsprestaties er geleverd moeten worden. Na uitvoering van het beleid wordt er gekeken of dit alles daadwerkelijk bereikt is met de geplande kosten en middelen. Op provinciaal en gemeentelijk niveau is ditzelfde gedachtegoed ook steeds meer terug te zien (Klaassen & Van Nispen, 2008), met name in de vorm van de BBV: Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Hiermee wordt grofweg hetzelfde beoogd.

Een andere recente ontwikkeling die nog altijd bijdraagt in de toename van het aantal evaluaties is de “Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie-onderzoek Rijksoverheid”. Met deze regeling werd het verplicht om al het overheidsbeleid regelmatig en onafhankelijk te evalueren. Deze regeling bevatte de volgende bepalingen (Ministerie van Financiën, 2003):

- Alle doelstellingen van het beleid moeten minstens eens in de vijf jaar geëvalueerd worden
- Dit evaluatie-onderzoek moet voldoen aan kwaliteitseisen op het gebied van validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid
- De kwaliteit en onafhankelijkheid waarmee het onderzoek is opgezet en uitgevoerd moeten achteraf kunnen worden beoordeeld
- De ambtelijke en politieke top moeten volgens een standaardprocedure op de hoogte gebracht worden van de uitkomsten

De rijksoverheid werd dus wettelijk verplicht om regelmatig evaluatie-onderzoek uit te voeren. Toch was deze opzet iets te drastisch en de regeling werd dan ook enigszins aangepast in 2006. De vijfjaarstermijn is bijvoorbeeld komen te vervallen, maar het is wel nog steeds de bedoeling dat beleid met enige regelmaat getoetst wordt (Ministerie van Financiën, 2006)

Het moge duidelijk zijn dat evaluatie dus steeds belangrijker is geworden sinds de jaren negentig. Niet alleen de overheid legt zichzelf regels op, maar zoals eerder genoemd: ook de gemeenschap eist openheid en verantwoording. Dit zou meer vertrouwen moeten geven in de overheid, omdat het duidelijker is waaraan het geïnde belastinggeld wordt gespendeerd (Bernstein, 2001, p95). Daarnaast zal ook nieuwe techniek blijven bijdragen aan de toename van evaluaties. Het wordt steeds makkelijker om data te verwerken en om deze op een aantrekkelijke manier te presenteren en dus onder de aandacht te brengen. En doordat het een “hot item” is, is er ook steeds meer aandacht voor dit onderwerp op universiteiten. Dit zal zorgen voor een nieuwe generatie beleidsmakers en onderzoekers die meer open staan voor evaluaties dan voorheen (Newcomer e.a., 2004, p680-682).

Recentelijk was het zelfs zo dat de regering vond dat er te veel doelen en indicatoren verschijnen in de beleidsbegrotingen en –verantwoordingen (Van der Knaap, 2006, p288). Desondanks is er nog veel onduidelijk. Niet alleen over de effectiviteit van het beleid, maar ook over het evalueren zelf. Wanneer heeft het zin? En hoe heeft het zin? De volgende twee paragrafen besteden hier aandacht aan.

### 2.4.3 DEFINITIE & FUNCTIE VAN EVALUEREN

---

Uit de vorige paragrafen werd duidelijk dat er op verschillende niveaus behoefte bestaat aan gegevens over het presteren van de overheid. De samenleving wil weten of ze waar voor haar belastinggeld krijgt. Overheidspersoneel wil weten hoe goed hun programma's presteren, zodat ze van de gegevens kunnen leren. Bestuurders willen lerende organisaties leiden, waar personeel systematisch leert van de resultaten en weten wat wel en niet werkt, zodat de organisatorische capaciteit en diensten verbeteren. En beleidsmakers willen hun beleid kunnen baseren op gegevens uit eerdere evaluaties (Newcomer e.a., 2004). Hierin worden al verschillende functies van evalueren genoemd, maar hoe kan men "evalueren" eigenlijk definiëren?

Strikt genomen betekent evalueren niet meer dan *het waarderen van toestanden of processen* (Ministerie van Financiën, 2003). Dit is echter niet meer dan wat ieder individu al doet wanneer deze naar de wereld om zich heen kijkt. Het gaat in deze scriptie dan ook niet om "evalueren" in algemene zin, maar om "beleidsevaluatie". Hierbij wordt deze waardering gekoppeld aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en de algemene wenselijkheid van beleid. Het verschil tussen slechts waarderen en evalueren zit in de eisen die aan evaluatie-onderzoek mogen worden gesteld (Ministerie van Financiën, 2003). Evaluatie-onderzoek bevat net als elk ander wetenschappelijk onderzoek de volgende zaken (Swanborn, 1999, p14-15):

- Een duidelijk geformuleerde probleemstelling
- Een doordacht onderzoeksontwerp
- Een systematische dataverzameling en –analyse
- Een rapport waarin teruggekoppeld wordt op welke punten de probleemstelling wel en niet is opgelost

En omdat het wetenschappelijk onderzoek betreft, moeten de werkwijze en resultaten ook onderworpen worden aan kritiek van anderen. Kenmerkend is dan ook dat het openbaar is en daardoor evalueerbaar voor anderen (Swanborn, 1999, p15).

Swanborn (1999, p12) komt tot de volgende definitie voor evaluatie-onderzoek: *praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek bestaande uit advisering over de opzet, begeleiding tijdens de uitvoering en vooral het evalueren van de effecten van een interventie in het maatschappelijk leven.*

Evaluatie-onderzoek kan dus bijdragen aan de verbetering van een overheidsprogramma, oftewel een interventie. Een goed functionerend overheidsprogramma zou aan het volgende moeten voldoen: het levert, op de meest kosteneffectieve manier, de geplande resultaten die relevant zullen blijven zijn, zonder enige andere ongeplande effecten te veroorzaken (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p5). Een interventie wordt door Swanborn (1999, p12) gedefinieerd als *een samenhangend stelsel van activiteiten dat door de uitvoerder(s) ondernomen wordt, teneinde een bestaande situatie te veranderen in de richting van een gewenste situatie.* Op welke verschillende

manieren evaluatie hieraan kan bijdragen, wordt in de volgende paragraaf besproken. Voor deze paragraaf is van belang dát het bijdraagt aan de sturing van het gedrag binnen overheidsorganisaties, samenwerkende instellingen, personeel, etc. Het uiteindelijke doel van evaluatie is om niet alleen de overheid bij te staan, maar om de situatie van de doelgroepen van de interventies te verbeteren. Zoals D.L. Stufflebeam het ooit verwoordde “The most important purpose of evaluation is not to prove, but to improve” (Swanborn, 1999, p15).

Naast het verbeteren van interventies zijn ook andere functies te noemen. Zoals al eerder genoemd, is verantwoording afleggen aan de samenleving voor de besteding van schaarse middelen er hier een van. En ook kennisverwerving op zichzelf draagt bij aan het nut (Swanborn, 1999, p15). Verder is het natuurlijk ook mogelijk om binnen de organisatie zelf met de resultaten aan de slag te gaan. Dit is vooral het geval bij prestatiemeting, waarbij een organisatie duidelijke doelstellingen heeft voor verschillende programma's. De Bruijn (2001, p16-17) noemt de volgende functies voor deze metingen:

- Transparantie (verantwoording afleggen)
- Leren (wat gaat goed, wat kan beter)
- Oordelen (over het functioneren van de organisatie aan de hand van de prestaties)
- Afrekenen (een positieve of negatieve sanctie)

Deze functies hebben een opklimmende mate van dwang (De Bruijn, 2001, p17). Binnen overheidsorganisaties zal het afrekenen op resultaten echter meestal problematisch zijn. Zoals in paragraaf 2.2 genoemd, komen veel resultaten tot stand in samenwerking met en afhankelijkheid van anderen. Er zijn veel factoren waar de overheid weinig of geen invloed op heeft. De nadruk ligt dus op de transparantie en het leereffect.

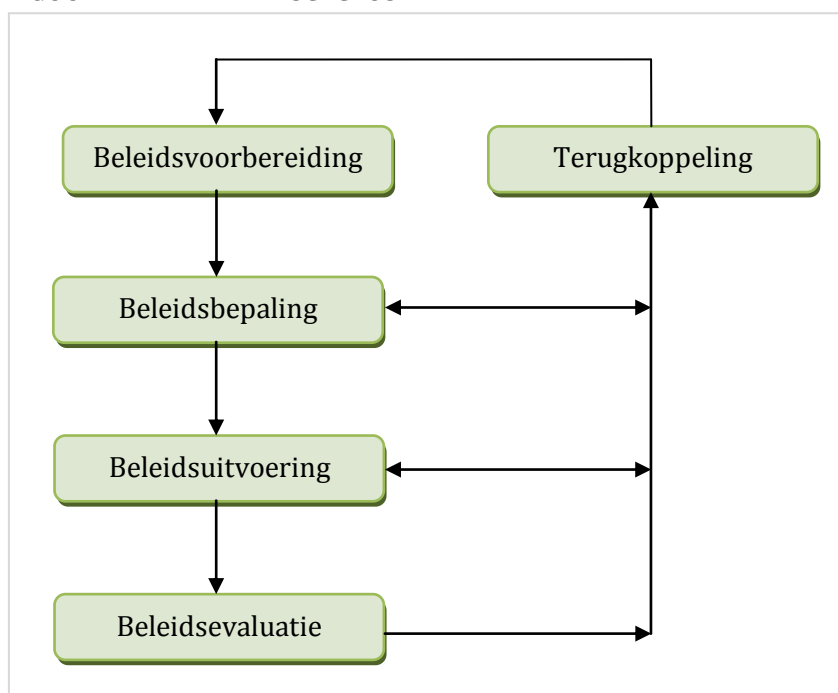
Volgens Van der Knaap (2006, p290) is leren het belangrijkste doel van evalueren: het moet de overheid (en dus ook de maatschappij in haar geheel) behoeden voor de negatieve consequenties van te lang in fout beleid blijven hangen. Newcomer e.a. (2004, pxxxiv) onderschrijven dit: volgens hen is het hoofddoel niet verantwoording afleggen (evenwel belangrijk), maar het opsporen van manieren om de onderzochte interventies te verbeteren. En hoewel evaluatie geen geringe kosten met zich meebrengt, kan dit makkelijk terug verdiend worden door de kosten te besparen die het foute beleid veroorzaakte.

Om dit leereffect te bewerkstelligen en dus de interventies te verbeteren, moeten echter wel bepaalde eisen gesteld worden aan de evaluatie. Wholey (2004) noemt verschillende redenen die evalueren weinig zinvol zullen maken. Ten eerste wanneer de uitvoerders en gebruikers van de evaluatie het niet eens kunnen worden over de doelen die gebruikt moeten worden in de evaluatie. Ten tweede wanneer men onwelwillend is om het programma aan te passen op basis van de resultaten van de evaluatie. Ten derde als de relevante informatie niet voor redelijke kosten en tijdsduur verkregen kan worden. En ten vierde wanneer de programmadoelen onrealistisch blijken te zijn, gegeven het ontwerp van het programma, het budget en al bestaande activiteiten. Het is dus belangrijk dat evaluatie en interventie goed op elkaar aansluiten. Hoe evaluatie opgenomen wordt in de rest van het beleidsproces wordt in de volgende paragraaf besproken.

## 2.4.4 EVALUATIE EN DE BELEIDSCYCLUS

Beleidsbeoordeling maakt deel uit van het beleidsproces. Deze laatste bestaat uit vijf fasen, die samen de beleidscyclus vormen, zoals te zien is in Figuur 2.2. Dit proces begint met de beleidsvoorbereiding, waarin het probleem geformuleerd wordt, beleidsalternatieven verzameld en gezocht worden en waar voorstellen over het te voeren beleid gemaakt worden. Hierop volgt de beleidsbepaling: men kiest voor een bepaalde interventie en de daarbij horende instrumenten. De beleidsuitvoering is het feitelijk gebruik van de daarvoor gekozen middelen en instrumenten. Wanneer de interventie uitgevoerd is, wordt het beleid in de vierde stap geëvalueerd. Hierbij hoeven niet alleen de behaalde resultaten van het beleid onderzocht te worden; ook de eerder genoemde onderdelen van het proces kunnen geëvalueerd worden. Aan de hand van de evaluatie kunnen het beleid of bepaalde onderdelen van het beleidsproces aangepast worden. Het Ministerie van Financiën (2003, p9) noemt deze laatste stap in een aparte fase: de terugkoppeling. Zoals Figuur 2.2 laat zien, is er sprake van een cyclus. Naast dat de verschillende deelprocessen op elkaar doorbouwen, is er ook sprake van een iteratief proces. De cyclus kan meerdere malen doorlopen worden, totdat het gewenste effect in de maatschappij terug te zien is (APS/MVG, 2002, p4).

FIGUUR 2.2: DE BELEIDSCYCLUS



Bron: Gebaseerd op (APS/MVG, 2002, p4) en (Ministerie van Financiën, 2003, p10)

Uit Figuur 2.2 wordt eveneens duidelijk dat er sprake kan zijn van evaluatie op verschillende momenten in het beleidsproces: voor, na en tijdens de uitvoering. Naar gelang het tijdstip, staan deze bekend als plan-, proces en productevaluatie. Deze drie begrippen worden hieronder kort uiteengezet.

*Planevaluatie* staat ook wel bekend als de *ex ante* evaluatie. Deze vloeit onder meer voort uit de huidige trend om “evidence based policy” uit te voeren (Scholten, 2008). Hierbij wordt eerst degelijk onderzoek gedaan naar de geconstateerde ongewenste situatie in de samenleving. “Wat zijn de oorzaken van dit probleem?” is dan een van de vragen waarop antwoord gezocht wordt.

Met de evaluatie van eerdere interventies en van onder andere wetenschappelijk onderzoek, probeert men tot een gefundeerde onderbouwing van het beleid te komen. Dit zou het mogelijk moeten maken om het beste beleidsalternatief te kiezen tijdens de beleidsbepaling (Swanborn, 1999).

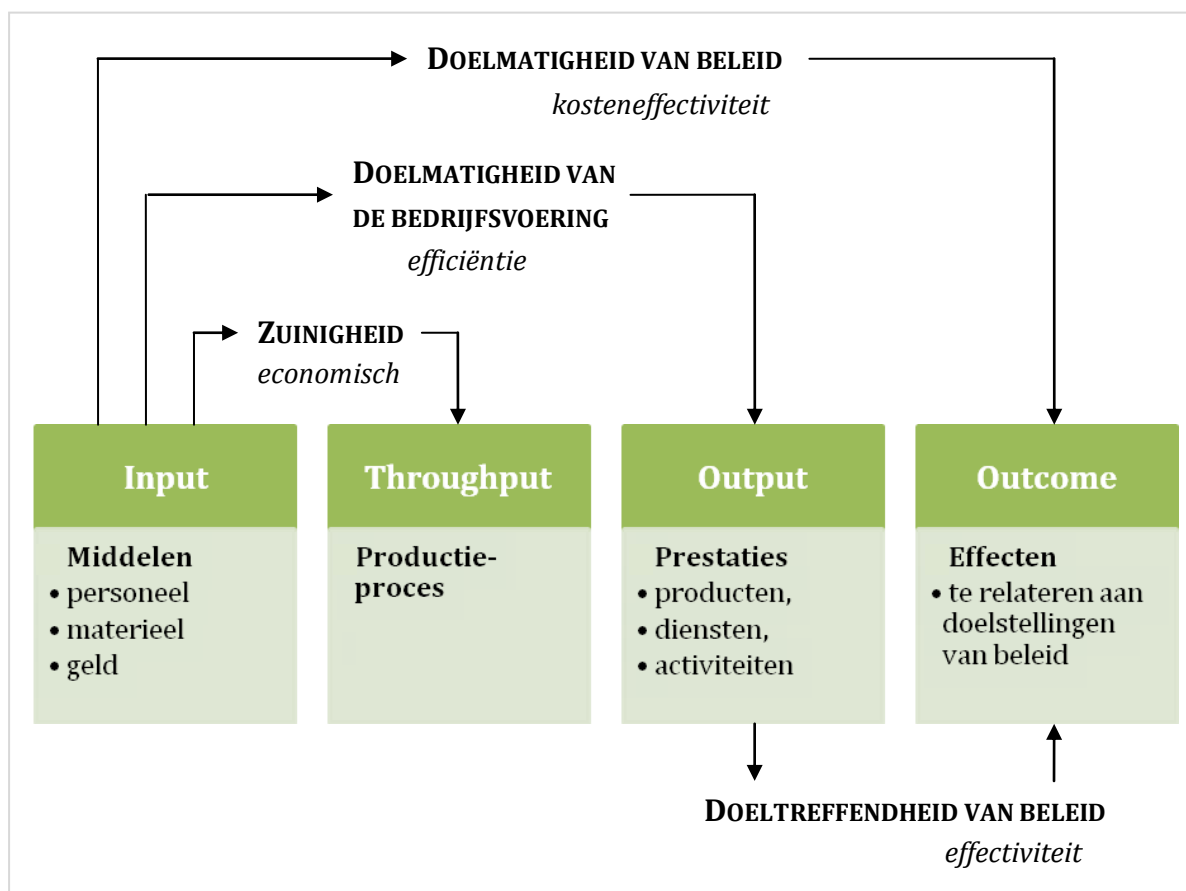
Tijdens de beleidsuitvoering kan er sprake zijn van *procesevaluatie*. Hiermee kan onderzocht worden of de implementatie van het beleid naar wens verloopt. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen, mochten er onverwachte effecten optreden. Deze kunnen bijvoorbeeld ontstaan, doordat het beleid anders uitgevoerd wordt dan gepland of door weerstand bij de doelgroep van de interventie (Swanborn, 1999).

De meest gebezigde en bekende van de drie is *productevaluatie*, oftewel de ex post evaluatie. Hiermee wordt getoetst of het beleid het gewenste resultaat heeft bereikt. Maar hoewel deze vorm van evaluatie de meest gebruikte is, is het ook de meest bediscussieerde (Scholten, 2008). Zo kan het gewenste effect wel bereikt zijn, maar is daarmee ook bewezen of dit toe te schrijven is aan het beleid? En als de doelen niet bereikt zijn, waaraan lag dit dan precies? Door allerlei externe factoren, is het lastig om een causaal verband aan te tonen.

Naast voorgenoemde indeling van “wanneer er gemeten wordt”, kan ook gekeken worden naar “waar de meting zich op richt”. Voorheen lag de nadruk op inputgegevens: hoeveel geld is er uitgegeven en hoeveel mankracht was er nodig om het beleid uit te voeren? Dit zegt echter weinig over hoe succesvol de bewuste interventie geweest is. En bovendien kan het zelfs negatief uitvallen voor de samenleving: als naar aanleiding van deze gegevens besloten wordt om te bezuinigen - zonder naar de maatschappelijke effecten gekeken te hebben - kan dit ten koste gaan van succesvol beleid. Door de jaren heen heeft er dan ook een verschuiving plaats gevonden richting het meten van de output (wat de overheid geleverd heeft) en outcome (welke effecten er te zien zijn in het deel van de maatschappij waarop de interventie gericht was) (APS/MVG, 2002). In Figuur 2.3 is dit uit te beelden als een verschuiving naar rechts. Maar zoals in de vorige alinea al aangestipt werd: hoe verder men naar rechts gaat, hoe lastiger het wordt om relaties tussen de verschillende stappen aan te tonen. In Figuur 2.3 zou nog een grote pijl richting outcome gezet kunnen worden, met daarin “het effect van externe factoren”. Deze hebben vaak een nog grotere invloed op de outcome dan de interventie. Er is dus sprake van een netto-effect, dat deel waar het overheidsprogramma aan bijgedragen heeft, en een bruto-effect. Voor welk deel het beleid dan van invloed is geweest op de resultaten, is lastig aan te tonen. In plaats van causaliteit, zal plausibiliteit dan vaker de norm worden bij het evalueren (Scholten, 2008). Zoals in Figuur 2.3 te zien is, wordt deze relatie tussen de door de overheid geleverde prestaties en de effecten in de maatschappij de doeltreffendheid van het beleid genoemd. Deze effectiviteit probeert men met beleidseffectmetingen aan te tonen: in welke mate dragen de beleidsinstrumenten bij aan het maatschappelijk effect?

Daarnaast bestaan er nog meer relaties tussen de input, throughput, output en outcome, waarmee verschillende prestaties van de overheid gemeten worden (zie Figuur 2.3). Zo is er het verschil tussen de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Deze laatste, meestal efficiëntie genoemd, toont aan hoe doelmatig men met de middelen is omgegaan. Oftewel: staan de investeringen in verhouding met de kwaliteit en kwantiteit van de output? Bij de doelmatigheid van het beleid wordt de input in relatie gebracht met de outcome. Hier gaat het er om of de effecten opwegen tegen de kosten: worden met meer of minder middelen dezelfde resultaten behaald (Ministerie van Financiën, 2006)?

FIGUUR 2.3: DE PRESTATIES VAN DE OVERHEID



Bron: gebaseerd op Ministerie van Financiën, 2003, p12

Onderzoeken of beleid effectief is, kan dus op verschillende manieren. Met de klassieke (kwantitatieve) vormen van evaluatieonderzoek, probeert men te achterhalen in welke mate het beleid bijgedragen heeft aan het effect in de maatschappij. Men wil weten wat het netto-effect is: in hoeverre is het effect daadwerkelijk het gevolg van het gevoerde beleid?

De traditionele onderzoeksvorm die hiervoor gebruikt werd en wordt, is het experimenteel ontwerp. Hierbij is er een experimentgroep, waar het beleid op wordt toegepast en een controlegroep, waarbij het niet wordt toegepast (Verweij & Goezinne, 1997). In sociaal-beleidsonderzoek blijkt deze methode echter praktisch lastig uit te voeren. Het is bijvoorbeeld wel mogelijk om beleid toe te passen op een afgebakende groep, maar het is onmogelijk om beide groepen af te schermten voor andere externe factoren. In de praktijk blijven externe omstandigheden nooit hetzelfde voor beide groepen, waardoor het nog steeds lastig is om een verband aan te tonen. En ook vanuit ethisch oogpunt kan het problematisch zijn, omdat bijvoorbeeld een bepaalde groep bevoordeeld wordt met een beleidsmaatregel, terwijl voor een andere groep mensen in dezelfde omstandigheden niks wordt gedaan.

Deze moeilijkheden hebben er mede voor gezorgd dat er ook verschillende non-experimentele onderzoeksmethoden zijn ontwikkeld (Verweij & Goezinne, 1997, p89). Voorbeelden hiervan zijn tijdreeks- of trendanalyses, waarbij op verschillende momenten van het beleidsproces de

ontwikkelingen bekeken worden. Ook worden hierbij verschillende andere (externe) factoren in de gaten gehouden, die eveneens invloed kunnen hebben op de uitkomst. Wanneer na de invoering van het beleid een duidelijk effect te zien is, zonder dat de externe omstandigheden hier invloed op gehad kunnen hebben, kan geconcludeerd worden dat het effect aan het beleid is toe te wijzen (Verweij & Goezinne, 1997).

De beperking van de hierboven genoemde kwantitatieve methoden blijft echter dat wel te bepalen is *of* het beleid effect heeft maar niet *waarom* het zo is. Om de waarom-vragen te kunnen beantwoorden, is vaak een kwalitatieve benadering nodig. Cijfers alleen zijn in veel gevallen niet afdoende om te onderzoeken op welke manieren het beleid invloed uitoefent. Hiervoor moeten gedurende de interventie de relevante factoren worden gevolgd. Men maakt dan onder andere gebruik van procesevaluatie, waarbij de voortgang van de implementatie gevolgd wordt. Hierdoor kan tijdig bijgestuurd worden, wanneer het effect anders blijkt dan verwacht.

Duidelijk is dat evaluatie soms een lastige opgave is. Zeker wanneer men de relatie tussen het beleid en de uiteindelijke effecten in kaart wil brengen. Hoewel daar nog veel meer over te zeggen is, staat in deze scriptie monitoring centraal. In paragraaf 2.5 wordt uiteengezet wat de relatie tussen monitoring en de verschillende vormen van evaluatie is. In hoeverre kan monitoring bijdragen aan verduidelijking van de effecten van overheidsbeleid?

## 2.5 MONITORING: HET NIEUWE EVALUEREN?

---

### 2.5.1 OPKOMST & DEFINITIE VAN MONITORING

---

In 1997 constateerde Engbersen e.a. (1997a, p7) al: “De vraag is tegenwoordig niet meer wie er monitort, maar veeleer wie er niet monitort”. Toch is er nog veel onduidelijk over wat een monitor precies is en wat men er beleidstechnisch mee kan.

Monitoring is afkomstig uit de procesindustrie waarbij het gebruikt werd om het productieproces in de gaten te houden. Nadat het via de gezondheidszorg en vervolgens de overheid populair is geworden, maakt het tegenwoordig deel uit van de alledaagse taal (Engbersen e.a., 1997b). Vanzelfsprekend is de betekenis hierdoor steeds ruimer geworden en betekent het in sommige gevallen niet meer dan het verzamelen van informatie. In deze scriptie is het echter meer dan dat, al is gegevensverzameling er wel een belangrijk onderdeel van. Engbersen e.a. (1997b, p12) komen tot de volgende definitie:

*Het periodiek en op systematische wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van het beleid.*

Deze nauwere definiëring maakt verschillende zaken duidelijk. Ten eerste valt op dat de monitor *beleidsrelevant* dient te zijn. Het doel is om er iets mee te doen. Hierdoor is het van belang dat de gegevens actueel zijn. Ten tweede is het *periodiek*. Dit sluit uit dat de monitor permanent is (De Kool & Van Buuren, 2004), maar tegelijkertijd ook dat het eenmalig is. De gegevens worden met een vaste regelmaat verzameld. Dit is ook terug te zien in het *systematische*. Naast de vaste frequentie is het van belang dat de indicatoren en manier van registreren hetzelfde blijven. Vergelijkingen met eerdere metingen zullen anders onbetrouwbaar zijn. Eveneens van belang hiervoor, is dat de monitor een ijkpunt kent. Of deze nu in het heden, verleden of toekomst ligt; er moet vastgesteld kunnen worden of er sprake is van voor- of achteruitgang en in welke mate een gewenste toestand benaderd wordt (Engbersen e.a., 1997b, p15).

Monitoring wordt regelmatig verward met benchmarking en beleidsevaluatie (De Kool, 2007). Bij de eerste gaat het echter om een vergelijking op een bepaald moment tussen bijvoorbeeld verschillende bedrijven of regio's, terwijl het bij monitoring om een vergelijking van verschillende momentopnames gaat. Desalniettemin kan de informatie die verzameld is met een monitor gebruikt worden in de benchmark. En bij beleidsevaluatie wordt de waarde van beleid bepaald, hetgeen in de meeste gevallen onmogelijk is met een monitor, omdat deze beschrijvend is. Maar ook hier geldt dat de gegevens van de monitor gebruikt kunnen worden. Hoe het zich precies verhoudt met beleid en evaluatie, komt in de aansluitende paragraaf uitgebreid aan bod.

Nu enigszins duidelijk is wat monitoring wel en niet omhelst, blijft nog de vraag over: waarom is het de laatste decennia zo populair geworden? Wetenschappers noemen hier verschillende redenen voor.

Een eerste reden is in verschillende bewoordingen al voorbij gekomen in de vorige paragrafen: het complexer worden van de samenleving. De moderne samenleving kenmerkt zich door een grote variëteit, waardoor bestuurders het overzicht verliezen (Engbersen & Van der Pennen, 2007, p39). De monitor moet orde en duidelijkheid scheppen in deze diffuse samenleving.



De tweede reden hangt hiermee samen. Zoals eerder genoemd, is de overheid meer gaan decentraliseren om dichterbij de samenleving te komen staan. Juist op lokaal niveau zijn de laatste twee decennia veel monitoringssystemen ontwikkeld. Veel van de daar genoemde problematiek is van een abstract karakter, zoals de leefbaarheid van de wijk en sociale cohesie. Daarnaast overlappen de problemen vaak verschillende beleidsterreinen, waardoor verschillende departementen moeten samenwerken. Om hier desondanks goed beleid op te kunnen voeren, bestaat er grote behoefte aan duidelijke en geïntegreerde informatie. Een monitor kan bijdragen aan het koppelen van informatie uit verschillende bronnen, zoals verslagen van maatschappelijke instellingen, landelijke en gemeentelijke statistieken, enz. Door deze te koppelen en structureren, hoopt men meer inzicht te krijgen in de sociaal-economische problematiek (Van der Pennen, 1997, p53+53).

Als derde kan de trend naar meer openheid van organisaties worden genoemd. De externe omgeving verlangt transparantie. De verantwoording en toetsbaarheid van het handelen is belangrijker geworden. En als een organisatie die openheid niet geeft, zal de mondiger geworden burger dit zelf proberen te doen, vooral door middel van de media. In dat geval is het dus de externe omgeving die monitort (Van den Bosch & Zweekhorst, 2002). Voor overheden geldt dat er regelmatig onvrede in de maatschappij ontstaat over gevoerd sociaal beleid. Doordat het lastig is om het effect van sociaal beleid aan te tonen, ontstaan problemen met het legitimeren van het beleid. Meer duidelijkheid in onder andere de doelstellingen en indicatoren, maken het makkelijker om het beleid te volgen en te kunnen beoordelen (Engbersen & Van der Pennen, 2007).

Een vierde reden voor de opkomst is dezelfde als waar dit hoofdstuk mee begon: de cultuuromslag binnen de overheid. Binnen gemeentelijke diensten is men steeds meer volgens een concernmodel gaan werken. Verschillende diensten zijn nu afzonderlijk verantwoordelijk voor de formulering, financiering en uitvoering van het beleid. Dit proberen ze net als bedrijven op een markt- en klantgerichte manier te doen, waardoor er veel onderzoek nodig is in de samenleving (Engbersen & Van der Pennen, 2007). Wat zijn de behoeften in de samenleving? En in hoeverre slaagt de gemeente om in deze behoeften te voorzien?

Als vijfde en laatste reden worden vaak de nieuwe mogelijkheden door innovaties op het gebied van informatietechnologie genoemd. Steeds meer data kunnen worden gekoppeld en snel worden bewerkt en gepresenteerd (Engbersen & Van der Pennen, 2007). Van deze technologische vernieuwingen gaat ook een dwingende kracht uit: er kan veel meer op het gebied van informatie en controle en overheden willen dit ook graag demonstreren (Engbersen, 1997, p205).

Albeda (2002, p4) geeft aan dat monitoring inmiddels heel gebruikelijk is geworden. Uit een enquête onder gemeenten blijkt dat veel gemeenten werken met monitors. Hoe groter ze zijn, hoe meer kans er bestaat dat er een gemeentelijke monitor is. Hij beweert dat we zelfs kunnen "spreken van een wildgroei aan monitors". Maar zoals aan het begin van deze paragraaf al aangegeven: ondanks het veelvuldig gebruik, is er nog veel onduidelijk over de juiste toepassing ervan. De hierop volgende paragraaf zal aandacht geven aan de relatie met evaluatie en de beleidscyclus, en hoe de monitor hierin van nut kan zijn.

## 2.5.2 HET NUT VAN MONITORING VOOR BELEID

---

In het laatste deel van paragraaf 2.4.4 werden twee onderzoekstradities genoemd: de kwantitatieve en de kwalitatieve. Monitoring kan een rol spelen bij onderzoeksvormen uit beide tradities. Zo kan het cijfermateriaal van monitors enerzijds gebruikt worden om te bekijken in welke mate een bepaald effect in de maatschappij te zien is. En nog beter past het bij andere kwantitatieve onderzoeksvormen, zoals de trendanalyse en doelbereikingsonderzoek. Anderzijds past het ook bij de kwalitatieve methoden, waarin geprobeerd wordt om vanuit het perspectief van de doelgroep naar veranderingen te kijken. Met een monitor is het mogelijk om dichtbij de maatschappij de veranderingen waar te nemen (Verweij & Goezinne, 1997, p91). Het gaat echter te ver om monitoring een onderzoeksvorm op zichzelf te noemen. Veeleer is het een methode van dataverzameling (Verweij & Goezinne, 1997, p91). Data die vervolgens gebruikt kunnen worden in de andere onderzoeksvormen. In het komende deel van deze paragraaf wordt uiteengezet hoe monitoring op deze manier een rol kan spelen in het beleidsproces. Maar zoals genoemd in de vorige paragraaf: een monitor is meer dan alleen een methode van gegevensverzameling. Hoe het instrument ook haar nut bewijst op andere gebieden, wordt aansluitend behandeld.

In paragraaf 2.4.4 kwam naar voren dat evaluatie van waarde kan zijn in de gehele beleidscyclus. Hier is aangegeven dat op verschillende tijdstippen in het beleidsproces een onderscheid gemaakt wordt tussen plan-, proces-, en productevaluatie. Monitoring kan op al die momenten ook een rol van betekenis hebben.

De meest voor de hand liggende functie van de monitor is die van signaleringssysteem. De monitor houdt op een systematische manier maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten. Wanneer vervolgens opvallende veranderingen gesignaleerd worden, kan de overheid hier eventueel actie op ondernemen. Er kan bijvoorbeeld uit een monitor blijken dat er een tekort aan het ontstaan is aan personeel in de zorgsector. De volgende logische stap is dat de overheid gaat onderzoeken of ingrijpen nodig is en zo ja, wat voor interventie vereist is. De monitor kan dus aanleiding zijn voor beleid en hiermee een rol spelen in de beleidsvoorbereiding. Tevens kunnen de cijfers een rol spelen in de planevaluatie. Deze kunnen bijdragen in de zoektocht naar de oorzaken van de maatschappelijke problematiek en gebruikt worden om de situatie te vergelijken met soortgelijke situaties in het verleden of in andere regio's. Wat is er nu precies aan de hand? Is dat hetzelfde als in een andere regio? En welk beleid past men daar met succes toe? De monitor kan dus een probleemsigalerende rol hebben in de beleidsvoorbereiding en vervolgens kan de data instrumentaal ingezet worden in het vervolgonderzoek.

Ook in de beleidsuitvoering kan monitoring nuttig zijn. Deze kan gericht zijn op verschillende prestaties van de overheid, die te zien zijn in Figuur 2.3. Vanzelfsprekend kan de monitor ook in deze fase de ontwikkelingen in de maatschappij (de outcome) in de gaten houden. De nadruk zal dan moeten liggen op het terrein waar de interventie plaatsvindt. In plaats van achteraf constateren dat een maatregel niet gewerkt heeft, is het op die manier mogelijk om de effecten eerder vast te stellen. Indien nodig kan op dat moment ingegrepen worden, hetgeen tijd en geld kan besparen. Daarnaast is het ook mogelijk om gedurende de interventie de bedrijfsvoering te monitoren. De monitor richt zich dan op de organisatie zelf: welke middelen worden ingezet en hoe? In deze scriptie – zoals al duidelijk gemaakt in de definitie – ligt echter de nadruk op het

volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van het beleid. Dit komt er op neer dat de monitor gericht zal zijn op de output en outcome van het beleid.

Data die door de monitor verzameld zijn, kunnen eveneens een belangrijke rol spelen in de ex post evaluatie. Wanneer de monitor goed uitgevoerd is, zijn er cijfers van voor, tijdens en na de interventie. Dit maakt een beter oordeel mogelijk over het effect van het beleid. Zeker wanneer ook externe factoren zijn meegenomen in de monitor tijdens het uitvoeren van het beleid. Het is dan beter te bepalen of het effect toe te wijzen is aan de beleidsmaatregel.

Er is steeds genoemd dat monitoring bij kan dragen aan de evaluatie. Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat - zoals al kort aangestipt in paragraaf 2.5.1 - de monitor een evaluatie nooit zal kunnen vervangen. Toch blijken sommige beleidsmakers dit wel te verwachten van een monitor (Van der Pennen, 1997, p58). Het is erg verleidelijk om de resultaten toe te schrijven aan het beleid, terwijl dit methodisch-technisch incorrect is (Verweij & Goezinne, 1997, p88). Bij een evaluatie wordt een veel grondigere studie gedaan. Hierbij wordt gezocht naar verklaringen en correlaties tussen het beleid, de effecten en andere factoren (APS/MVG, 2002, p5). In 2.4.3 werd genoemd dat metingen de volgende functies kunnen hebben: transparantie, leren, oordelen en afrekenen. Waar de resultaten van een evaluatie voor dit alles gebruikt kunnen worden, geldt dat voor een monitor alleen voor de eerste twee. Monitoren zijn beschrijvend van aard en niet in staat om oorzaak/gevolg-relaties te isoleren (Poister, 2004, p102). Omdat het effect niet met zekerheid toe te dichten is aan het beleidsprogramma, is het onmogelijk om met deze cijfers een organisatie sancties op te leggen of zelfs maar te beoordelen.

Evaluatie en monitoring zijn complementair. Opmerkelijke uitkomsten van een monitor kunnen uitnodigen om nader evaluatie-onderzoek te doen (Newcomer et al, 2004, p676-677). Elffers (2006, p36-37) noemt het combineren van een simpele monitor met dieper onderzoek het visgraatmodel. Het is onmogelijk en te kostbaar om alles te evalueren (de Lancer Julnes, 2006, p262). Met een monitor kan echter wel op een breed terrein de maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten gehouden worden. Deze "oppervlakkige" metingen vormen de ruggengraat van dit visgraatmodel. Indien nodig geacht, kan er telkens op een bepaald gebied verdiepingsonderzoek gedaan worden. Deze steeds wisselende gedetailleerde onderzoeken vormen de zijgraten. Zo kan op een betaalbare en dus verantwoorde manier, toch een breed maatschappelijk terrein in de gaten gehouden worden (Elffers, p36-37).

FIGUUR 2.4: MOTIEVEN EN FUNCTIES VAN MONITORING

Motieven voor monitoring	Functies van monitoring
<b>Zoektocht naar zekerheid</b>	Signaleren
<b>Zoektocht naar controle</b>	Sturen (en verantwoorden)
<b>Zoektocht naar cognitieve verbetering</b>	Leren
<b>Zoektocht naar dialoog</b>	Communiceren

Bron: De Kool en Van Buuren, 2004, p178

Naast dat monitors interessant cijfermateriaal kunnen opleveren voor evaluaties, kan het ook op minder voor de hand liggende manieren van nut zijn. De Kool en Van Buuren (2004, p178) maken een vierdeling op basis van motieven voor monitoring en de bijbehorende functies (zie figuur 2.4). De eerste twee motieven en functies zijn hierboven - al dan niet in andere bewoordingen - reeds genoemd: in het beleidsproces kan een monitor gebruikt worden om te

signaleren en sturen (en verantwoorden). Hier is tevens een verband te zien met het verhaal uit paragraaf 2.2. De maatschappij is complexer geworden en een monitor kan een poging zijn om hierin orde te scheppen. Men wil zekerheid hebben en een monitor lijkt die enigszins te kunnen verschaffen. Een beter zicht op de maatschappelijke ontwikkelingen, maakt effectiever beleid mogelijk. Het maakt het makkelijker om doelstellingen te maken en dus ook om te bekijken of deze gehaald worden. Daarmee maakt monitoring, zoals te zien in Figuur 2.1, deel uit van de verantwoordingsindustrie. Ook de monitor wordt hierin gebruikt (en misbruikt) om cijfers aan te leveren.

Maar, zoals gezegd, het blijft niet bij deze voor de hand liggende functies. De Kool en Van Buuren (2004, p178) noemen ook communiceren en leren. Het beleidsveld waar een monitor zich op richt, zal zelden volledig onder de bevoegdheid van een bepaalde afdeling vallen. Bij het opzetten van de monitor is het dus waarschijnlijk dat verschillende partijen en beleidsactoren met elkaar om de tafel moeten zitten. Dit wordt ook wel de “rendez-vous-functie” genoemd (Van der Pennen, 1997, p59). Niet alleen zal een integrale aanpak voor een beter opgezette monitor zorgen, het geeft de verschillende partijen ook mogelijkheden om een eigen inbreng te hebben. Hierdoor kunnen verschillende actoren leren van elkaars inzichten. Een monitor kan dus al zijn nut bewijzen, voordat deze gestart is. Bovendien kan een verplichte samenwerking er voor zorgen dat wanneer er eenmaal resultaten van de monitor bekend worden, de partijen eerder geneigd zijn elkaar wederom op te zoeken. Als dan een probleem gesignaleerd wordt, kan men ook hier voor een integrale beleidsoplossing gaan (Van der Pennen, p59).

In de opzet van de monitor kan dus van elkaar geleerd worden, maar of de monitor op zichzelf een “leerfunctie” heeft, blijft een twistpunt. De monitor is in staat om opvallende ontwikkelingen in de samenleving te signaleren. Of om onderbuikgevoelens bij beleidsmakers zichtbaar te maken in cijfers. Maar zoals gezegd, voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van de cijfers. Vaak is nader onderzoek nodig, om een betrouwbaar inzicht te krijgen in de achterliggende processen. Indirect kan monitoring dus een cognitieve functie hebben (Engbersen et al, 1997b, p47).

### 2.5.3 BEPERKINGEN EN VALKUILEN BIJ MONITORING

---

Naast de goede motieven, functies en mogelijkheden van monitoring uit de vorige paragraaf, bestaat er ook een keerzijde. Een monitor kan bijvoorbeeld ook met oneigenlijke motieven uitgevoerd worden. En er kunnen negatieve bijverschijnselen bij monitoring ontstaan. Bovendien is monitoring niet alleen beperkt ten opzichte van evaluatie, maar kent het instrument ook andere beperkingen. Deze drie schaduwzijden komen in deze paragraaf achtereenvolgens aan de orde.

In tegenstelling tot fundamenteel onderzoek, is het bij beleidsonderzoek van cruciaal belang dat de resultaten bruikbaar zijn. Monitoring maakt deel uit van dit onderzoeksveld en zal dus zo uitgevoerd moeten worden, dat het het beleid kan ondersteunen (Van der Pennen, 1997, p56). Het instrument wordt echter niet altijd ingezet met als doel informatie voor het beleid te verschaffen. Er zijn verschillende oneigenlijke motieven te onderscheiden die de initiators van de monitor kunnen hebben:

- *Het-moet-nu-eenmaal-motief*: het wordt dan als een verplichting gezien, al dan niet van bovenaf opgelegd. Mooie rapporten worden gemaakt, maar de kans is klein dat er daadwerkelijk iets met de resultaten gedaan wordt (APS/MVG, 2002, p10).
- *Koelkastmotief*: het opzetten en uitvoeren kan gebruikt worden om tijd en aandacht van het daadwerkelijke beleid af te houden. Door tijd te winnen, kunnen beslissingen uitgesteld worden en beleid zo lang mogelijk aangehouden worden (Swanborn, 1999, p70).
- *Alibimotief*: Wanneer op basis van de resultaten een besluit genomen moet worden, kan die verantwoordelijkheid in de schoenen van de onderzoeker geschoven worden (Swanborn, 1999, p70+71).
- *Statusmotief*: monitoren is in, dus beleidsmakers zullen sneller geneigd zijn om er een op te zetten. Zelfs als het niks met de resultaten doen, kan het een bepaalde status geven (APS/MVG, 2002, p10).
- *Je-weet-maar-nooit-motief*: als dit de houding is, dan is de kans groot dat alleen positieve resultaten gebruikt gaan worden. Alle andere uitkomsten worden dan genegeerd (Swanborn, 1999, p70).
- *Afweermotief*: door er zelf voor te kiezen aan een monitor te beginnen, kan voorkomen worden dat andere partijen je er toe verplichten (Abma & Korsten, 2009, p145). Wanneer organisaties zelf het initiatief nemen, is de kans groter dat ze goed voor de dag komen, dan wanneer een ander hen zal afrekenen.

Niet alleen in de opzetzfase van de monitor kunnen verkeerde motieven een rol spelen, ook tijdens het uitvoeren zijn negatieve effecten mogelijk. Een veel gezien probleem is dat een monitor kan leiden tot strategisch gedrag (oa Poister, 2004, p120; APS/MVG, 2002, p16). Door bepaalde zaken te meten en hier doelstellingen voor te creëren, kan de nadruk op deze doelen komen te liggen. Dit is nadelig, omdat dit ten koste kan gaan van andere basistaken, die eveneens nuttig zijn. Een bekend voorbeeld hiervan is de bonnenquota bij de politie in Nederland. Daarnaast kan deze tunnelvisie ook ten koste gaan van innovatie. Door zich te richten op wat al bestaat, kunnen nieuwe initiatieven over het hoofd gezien worden (APS/MVG, 2002, p16).

Ook de kosten van een monitor kunnen innovaties of andere taken belemmeren. De benodigde financiële middelen kunnen immers niet meer voor andere taken ingezet worden (De Bruijn, 2001). Dit kan tevens ten koste gaan van het enthousiasme dat er in eerste instantie binnen een organisatie was voor een monitor. Monitors zijn vaak zo groot en complex dat een flinke (blijvende) investering noodzakelijk is (Poister, 2004, p120).

Het enthousiasme kan ook afnemen, wanneer blijkt dat de gemeten resultaten niet gunstig zijn voor de organisatie. Ook al kunnen monitors niet gebruikt worden om organisaties en werknemers af te rekenen; men ziet hun inspanningen graag bevestigd en beloond worden. Wanneer de resultaten tegen vallen, kan dit onrust veroorzaken (Poister, 2004, p120).

Een laatste negatief bijverschijnsel is dat men enigszins doorgeslagen lijkt te zijn in het aantal monitors. Dit zorgt bijvoorbeeld bij gemeenten voor irritaties, omdat ze voor veel verschillende monitors gegevens moeten aanleveren, zonder precies te weten waarom en wat er mee gebeurt (Albeda, 2002, p7). Er lijkt sprake te zijn van "beoordeelziekte" (Abma & Korsten, 2009, p145). De vraag is of de baten de kosten nog overtreffen. Zeker omdat niet elke monitor even relevant is (Abma & Korsten, 2009, p145). En als de monitor wel relevant is: in hoeverre zeggen de uiteindelijke cijfers dan iets? Wat zegt het eindcijfers nog, wanneer alle indicatoren samen zijn opgeteld? Deze laatste vragen komen in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod. Dan wordt dieper ingegaan op de inhoudelijke (technische) kant van de monitor. Maar ook al is een monitor technisch volledig goed uitgevoerd (valide en betrouwbaar), dan nog kan het zijn nut verliezen wanneer de beleidsmakers de gegevens ongeloofwaardig vinden of gewoonweg niet gebruiken. Voldoende draagvlak is dus belangrijk om een monitor de investeringen waard te laten zijn (Hatry & Newcomer, 2004, p548).

In deze en de vorige paragraaf is vaker genoemd dat met een monitor op zichzelf lastig causale relaties tussen beleid en outcome aangetoond kunnen worden. En zelfs wanneer er wel een relatie gelegd kan worden, blijft het lastig om dit aan de overheid en haar beleid toe te kunnen schrijven. Zoals in paragraaf 2.2 al genoemd werd, bevindt de overheid zich op een complex speelveld. Waar bij de industrie de output makkelijk te meten is, doordat het om aantallen producten gaat, ligt dit bij de overheid gecompliceerder. Wat precies het product is, is vaak lastig te omschrijven. Diensten en plichten zijn moeilijk in cijfers te vatten. In bovengenoemde paragraaf is bovendien al aangegeven dat de geleverde diensten van de overheid meervoudig zijn en in coproductie tot stand komen. Doordat de overheid samenwerkt met andere organisaties en burgers, kan de overheid ten hoogste deels als verantwoordelijke aangewezen worden voor het slagen of falen van beleid. En wanneer beleid succesvol blijkt te zijn, hoeft dat niet meteen te betekenen dat tegelijkertijd schadelijke effecten zijn opgetreden voor delen van de samenleving buiten de doelgroep. Een ander nadeel van de complexe dynamische omgeving, is dat deze steeds verandert. Wanneer een monitorsysteem niet mee verandert, kan deze belangrijke nieuwe ontwikkelingen missen (De Bruijn, 2001, p25). Tegelijkertijd is het juist van belang dat een monitor steeds hetzelfde blijft meten, omdat anders een vergelijking in de tijd problematisch wordt. Overeenkomstig de complexe taak van de overheid om beleid te vormen, is het dus eveneens complex om hier een correcte monitor voor te ontwikkelen.

Een monitor kan nooit gelijkgesteld worden aan de samenleving (Sprinkhuizen, 1997, p220). Daar is deze te complex voor en bovendien zullen er altijd experts nodig zijn om de cijfers te kunnen interpreteren (Engbersen et al, 1997b, p27). Daarnaast is het onwenselijk dat beleid enkel gevormd wordt op basis van statistieken. Het is belangrijk dat beleidsmakers zo nu en dan met eigen ogen de ontwikkelingen in de samenleving ("in de wijk") bekijken, zodat men persoonlijk de achtergrond van de cijfers kent (Engbersen et al, 1997b, p24).

Kortom, het gebruik van monitors door overheden kent beperkingen. Maar indien op de juiste manier opgezet en uitgevoerd, kan het instrument wel degelijk zijn nut bewijzen. Of dat voor het citymarketingbeleid ook mogelijk is, wordt in het volgende hoofdstuk uitvoerig bekeken.

## 2.6 CONCLUSIE

---

Dit hoofdstuk heeft aandacht geschonken aan de opkomst en betekenis van de twee relevante begrippen van deze scriptie: citymarketing en monitoring. Beiden zijn deels mogelijk geworden, door de veranderingen binnen de overheid in de afgelopen jaren. Zoals citymarketing een van de verschijningsvormen van de “entrepreneurial city” is, is monitoring een van de uitingen van de verantwoordingsindustrie. Er is uiteengezet op welke manieren monitoring van nut kan zijn. De bruikbaarheid van een monitor wordt bepaald door hoe deze opgenomen wordt in de rest van het beleidsproces. Hiervoor is het onder andere belangrijk een onderscheid te maken tussen monitoring en evaluatie. De outcome in de maatschappij kan niet rechtstreeks toegeschreven worden aan het beleid dat gemonitord wordt.

De uitkomsten van monitoring kunnen gebruikt worden op verschillende momenten in de beleidscyclus. Het kan dienen als input voor een evaluatie, zodat het bij kan dragen aan de bepaling van het succes van beleid. Ook kan er op basis van gesignaleerde ontwikkelingen besloten worden om beleid te voeren. Monitoring heeft dan invloed bij het opzetten van het beleid. Ook lopende de interventie kunnen de resultaten van een monitor uitnodigen tot nader onderzoek. Op basis van de uitkomsten kan dan besloten worden om het beleid aan te passen of te beëindigen.

Op de juiste manier ingezet, kan de monitor een bruikbaar instrument zijn. In hoeverre dit ook geldt voor de monitoring van citymarketing wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

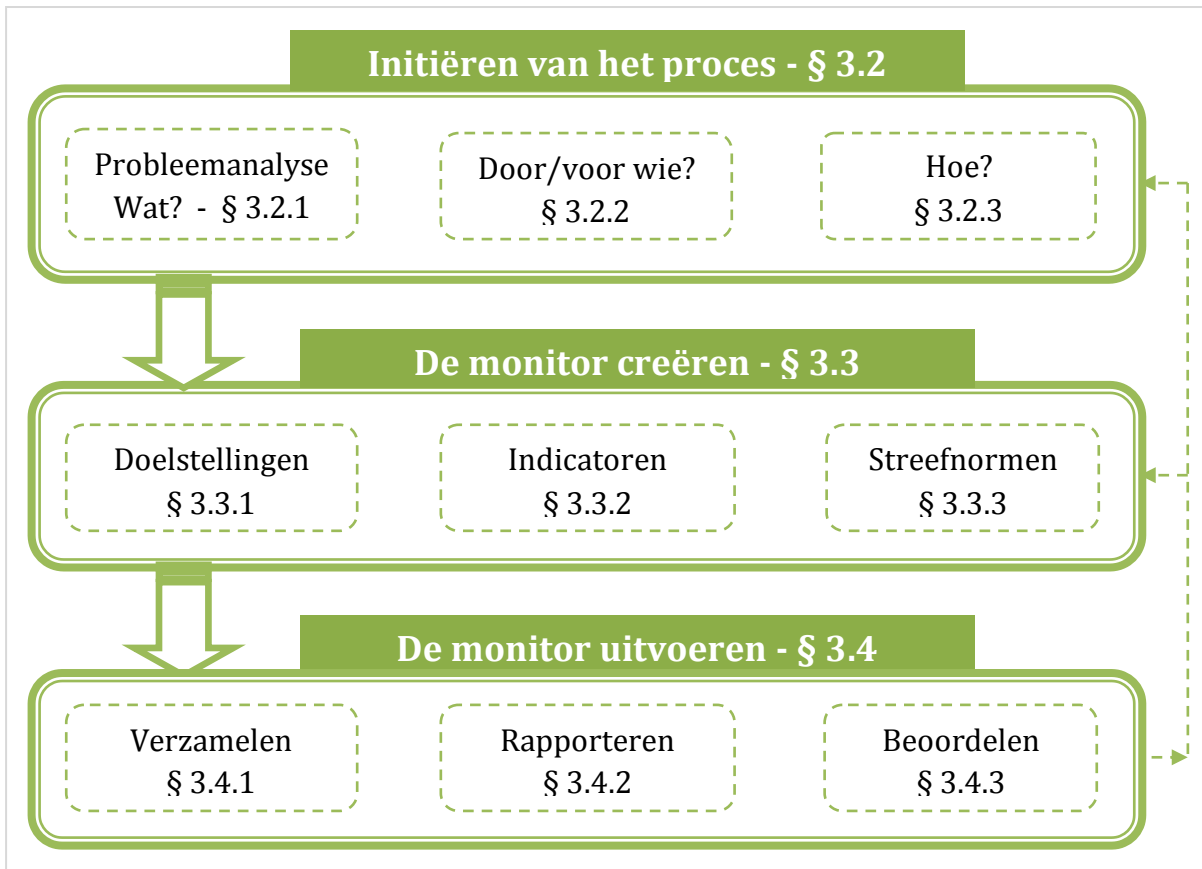


## HOOFDSTUK 3: DE MONITORING VAN CITYMARKETING

### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het opzetten van een monitor. De indeling van de paragrafen (zie Figuur 3.1) is gebaseerd op een model van de Vlaamse overheid, waarin de verschillende stappen staan die benodigd zijn om een goed werkende monitor te creëren. Net als bij de beleidscyclus (zie Figuur 2.2) gaat het hier om een iteratief proces. Ook hier is er sprake van een voorbereiding, bepaling en uitvoering, die gevolgd wordt door een evaluatie van het voorgaande. Bij iedere stap wordt bekeken in hoeverre de theorie toe te passen is op citymarketing. Hierdoor kan uiteindelijk worden bepaald of en onder welke voorwaarden een monitor voor citymarketing haalbaar is.

FIGUUR 3.1: HET PROCES VAN MONITORING



Bron: gebaseerd op APS/MVG, 2002, p21

## 3.2 INITIËREN VAN DE MONITOR

---

Zoals in het vorige hoofdstuk al werd aangegeven, bestaat er een grote hoeveelheid aan monitors. Albeda (2002, p4) heeft het als volgt verwoord: *“Kijken we naar de hoeveelheid monitors, dan lijkt het alsof men veel meet zonder te weten waarheen men wil”*. Veel monitors worden met de beste bedoelingen opgezet, maar zonder goede voorbereiding. Dit is echter wel nodig om een goed werkend instrument te creëren en om voldoende draagvlak te krijgen. Dit vergroot de kans dat het van nut zal zijn in het beleidsproces. In deze paragraaf wordt ingegaan op de fase in het proces, voordat er ook maar iets opgezet is. Dit wordt in paragraaf 3.2.1 tot 3.2.3 uiteengezet door een aantal simpele vragen: hoe, wat en voor/door wie?

### 3.2.1 WAT MONITOREN?

---

Voordat aan een monitor begonnen kan worden, moet eerst duidelijk zijn wat er precies gemeten moet worden. Oftewel: wat is het probleem? Hoewel dat vanzelfsprekend klinkt, is dat in de praktijk niet altijd het geval. Zeker in het geval van citymarketingbeleid is lastig te bepalen wat hier precies onder valt. Niet alleen moet duidelijk zijn wat citymarketing precies is, maar ook wat de informatiebehoefte van de belanghebbenden is en welke motieven ze hebben (APS/MVG, 2002, p22+23). Er moet dus vooraf een probleemanalyse gedaan worden.

In paragraaf 2.4.3 is genoemd dat met een interventie een gewenste situatie nagestreefd wordt door een samenhangend stelsel van activiteiten. Dit komt deels overeen met de in paragraaf 2.3.2 genoemde definitie van citymarketing:

*Citymarketing is het langetermijnproces en/of het beleidsinstrument bestaande uit verschillende met elkaar samenhangende activiteiten gericht op het aantrekken en behouden van specifieke doelgroepen voor een bepaalde stad (Hospers, 2009, p12).*

Het gaat dus om de activiteiten die er op gericht zijn om bepaalde doelgroepen te behouden en aan te trekken. Dit laatste is de gewenste situatie. Wat een monitor voor citymarketing zal moeten meten, zijn al de factoren die verantwoordelijk zijn voor het behouden en aantrekken van de doelgroepen. De individuen waaruit de doelgroep bestaat, kunnen op twee gebieden beïnvloed worden: de objectieve gedragsruimte en de subjectieve gedragsruimte. Swanborn (1999, p108) definieert de eerste als volgt: *De speelruimte die er voor het individu, lid van de doelgroep, bestaat om verschillende gedragsopties te realiseren, zoals gemeten aan objectieve indicatoren*. De subjectieve gedragsruimte gaat over diezelfde speelruimte, maar dan hoe het individu deze percipieert (Swanborn, 1999, p108). In de citymarketingliteratuur nemen deze twee gebieden van beleidsvoering een belangrijke rol in. Bijvoorbeeld Hospers (in: Ulucan, 2009) geeft aan dat citymarketing bij veel mensen een eenzijdig imago heeft. De nadruk ligt vaak op de campagnes, slogans en logo's. Hoewel dit van invloed kan zijn op het gedrag van de doelgroepen, is het echter van groot belang om hen ook daadwerkelijk iets te kunnen bieden (Boekema et al, 2008, p44). Een stad kan bijvoorbeeld tonnen besteden aan een campagne om toeristen te trekken, maar als het ontbreekt aan attracties en activiteiten in de stad, is er alsnog weinig te halen voor de doelgroep. Natuurlijk wil dat niet zeggen dat promotie onbelangrijk is. Zeker in West-Europa, waar veel steden onderling vergelijkbaar zijn qua aanbod van infrastructuur en voorzieningen, kunnen kleine details het verschil maken (Hospers, 2009, p9).

Er is dus een onderscheid te maken tussen hoe de situatie “feitelijk” is en wat de “perceptie” daarvan door de doelgroepen is. Citymarketingbeleid moet er op gericht zijn om beide te verbeteren of tenminste te waarborgen als een of beide al op het wenselijke niveau zit.

Naast dat het duidelijk moet zijn wat de interventie omvat, is het belangrijk om vooraf te weten op wie de monitor gericht is. Wat is de doelgroep? In de citymarketingliteratuur wordt traditioneel een onderscheid gemaakt tussen tenminste drie doelgroepen: bewoners, bedrijven en bezoekers (Wijbrands, 2005). Daarnaast wordt regelmatig een vierde “b” opgenomen in het rijtje: bollebozen (studenten en hoogopgeleiden). En ook investeerders worden soms als aparte groep genoemd. Deze groepen kunnen deels overlappen en stuk voor stuk zelf opgesplitst worden in kleinere groepen. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld uitgesplitst worden in sectoren, grootte, innovativiteit, etc. Al deze groepen hebben hun eigen behoeften. Vanuit het marketingdenken is het belangrijk om deze te kennen en vanuit het oogpunt van de “klant” naar de stad te kijken. De gedachte is dat wanneer de stad beter in de behoeften van de doelgroep kan voorzien, deze een betere concurrentiepositie krijgt. Voor een stad met haar grote verscheidenheid aan groepen gebruikers met soms tegenstrijdige behoeften, is het lastig om voor iedere doelgroep optimaal in alles te voorzien. Men zal dus op zoek moeten gaan naar de juiste balans (Braun, 2008, p48).

Het onderscheid tussen verschillende doelgroepen is niet het enige dat gemaakt dient te worden. Het is eveneens belangrijk om interne en externe gebruikers van de stad te onderscheiden. Gemeenten zijn geneigd om met hun citymarketingbeleid de nadruk te leggen op het aantrekken van nieuwe bewoners, bedrijven en bollebozen. Hospers (in: Ulucan, 2009) geeft echter aan dat steden ook moeten investeren in de reeds aanwezige doelgroepen. Zijn stelling is: “Goede citymarketing begint bij diegenen die al voor je stad gekozen hebben”.

Tot nu toe zijn drie aspecten voorbij gekomen waarmee rekening gehouden moet worden bij citymarketing en dus ook bij de monitoring hiervan. Ten eerste bestaat de stad uit vele doelgroepen met hun eigen behoeften. Ten tweede kan binnen deze doelgroepen nog eens een onderscheid gemaakt worden tussen externe en interne gebruikers. En ten derde dient in het voorzien van de behoeften een onderscheid gemaakt te worden tussen het feitelijke en perceptuele oogpunt van de doelgroepen. Maar zelfs wanneer de overheid dit allemaal meeneemt in haar beleid, zal de stad niet volledig beheersbaar zijn. Hoewel de overheid een grote invloed kan hebben, is er nog veel meer waar de overheid geen invloed op heeft. Een stad bestaat uit vele aspecten die grotendeels als gegeven gezien moeten worden, zoals de ligging, interregionale vervoerssystemen, nabijheid van natuurlijke bronnen, etc. En het heeft door de tijd een unieke combinatie van historisch, cultureel, sociaal en economisch kapitaal opgebouwd (Boisen, 2007). Deze eigenschappen zijn niet van de ene op de andere dag te veranderen. Tevens zijn er vele externe factoren waar de lokale overheid geen of weinig rechtstreekse invloed op heeft. De stad kan als een open systeem gezien worden. De doelgroepen worden ook beïnvloed door relaties die ze buiten de stad hebben. En de lokale overheid zelf moet bijvoorbeeld ook rekening houden met bovenlokaal beleid en bovenlokale ontwikkelingen. Hoewel de overheid de verantwoordelijkheid heeft om het welzijn van de doelgroepen te waarborgen en zo mogelijk te verbeteren, blijft zij altijd deels afhankelijk van externe factoren en reeds bestaande (hardnekkige) interne factoren.

Als een monitor van nut wil zijn, dient deze rekening te houden met zo veel mogelijk van deze factoren, daar deze allemaal van invloed kunnen zijn op het doel van citymarketingbeleid.

Daarnaast is voor de monitor nog een laatste aspect van belang. Er is deze paragraaf veelvuldig gesproken over de ene kant van marketing: beleid voeren vanuit de behoeften van de klant. Maar er is ook een andere kant: het concurreren met (in dit geval) de andere steden. Deze scriptie is niet de plaats om te bespreken of er al dan niet sprake is van concurrentie tussen steden, maar het is in ieder geval duidelijk dat overheden het wel zo ervaren. Lokale overheden willen dus eveneens graag weten hoe ze presteren ten opzichte van andere steden. Om een goede vergelijking te kunnen maken, dient een monitor niet alleen steeds op dezelfde manier uitgevoerd te worden voor de eigen stad; ook andere steden zullen dezelfde monitor moeten uitvoeren. Maar ook hierbij geldt wat voor monitors in het algemeen geldt: voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van de cijfers. Iedere stad is uniek en de cijfers dienen in de context geïnterpreteerd te worden. Ook voor dit zogenaamde benchmarking geldt dus dat nader onderzoek nodig is, voordat harde conclusies (causale verbanden) getrokken mogen worden (Rota & Vanola, 2006, p6).

### 3.2.2 DOOR/VOOR WIE MONITOREN?

---

Naast wat en hoe er gemeten gaat worden, is het tevens belangrijk te weten wie er verantwoordelijk is en wie de monitor gaat uitvoeren. Het is van groot belang dat vooraf duidelijk is wie wat en wanneer moet doen, omdat een monitor afhankelijk is van stabiliteit en continuïteit. Wordt deze niet hetzelfde of niet tijdig uitgevoerd, dan zal de betrouwbaarheid afnemen (APS/MVG, 2002, p23+24).

De verantwoordelijkheid voor een monitor ligt meestal bij dezelfde afdeling die verantwoordelijk is voor het te monitoren beleid. Zoals later in de paragraaf zal blijken, wil dit niet zeggen dat die afdeling ook meteen de uitvoerder is. In het geval van citymarketing is het vaak complex om een verantwoordelijke aan te wijzen. In de vorige paragraaf is uiteengezet dat citymarketingbeleid betrekking heeft op een groot aantal doelgroepen met een grote verscheidenheid aan behoeften. Deze behoeften kunnen op verschillende beleidsterreinen liggen, waardoor steeds een andere afdeling nodig kan zijn om hierin te voorzien. En daarnaast, zoals in het vorige hoofdstuk al genoemd werd, komen veel diensten in samenwerking met derden tot stand. Enige centrale sturing zal altijd nodig zijn, omdat het wenselijk is dat alle betrokkenen dezelfde doelen nastreven. Door het grote aantal werkterreinen en ontwikkelingen, is het in de praktijk lastig om het overzicht te bewaren (Wijbrands, 2005, p13). Dit zal het beste gaan wanneer er binnen de gemeente een aparte afdeling is, die zich volledig met citymarketing bezighoudt. Zij kunnen dan het overzicht bewaren en de monitor kan hierbij een handig hulpmiddel zijn. De praktijk wijst echter uit dat citymarketing niet in elke gemeente voldoende belang en budget heeft om het voorgaande te bewerkstelligen. Een eventuele afwezigheid van een aparte afdeling maakt overleg tussen de verschillende actoren bij het opzetten van een monitor van extra groot belang.

Het is belangrijk om alle belanghebbenden te betrekken bij de voorbereiding. Een integrale aanpak zorgt er voor dat iedere partij inbreng kan hebben en dat er van elkaar geleerd kan worden. Dit is tevens nodig om voldoende draagvlak te creëren. Het stelt de betrokkenen in staat om inzicht te krijgen in het instrument en om uiteindelijk op de juiste manier met de resultaten om te kunnen gaan.

De uitvoering hoeft echter niet door alle actoren samen en zelfs niet door een partij binnen de gemeente gedaan te worden. Er kan voor gekozen worden om de monitor uit te besteden. Niet iedere gemeente heeft voldoende personeel, terwijl het verzamelen en analyseren van data een tijdrovende bezigheid is. Bovendien is het maar de vraag of het eigen personeel over voldoende deskundigheid beschikt ten opzichte van een externe partij. Daarnaast kan het zo zijn dat de onafhankelijkheid wordt vergroot bij externe inhuur (Ministerie van Financiën, 2003). In het geval van citymarketing kan uitbesteden een meerwaarde hebben, wanneer verschillende steden dezelfde monitor gebruiken om zich met elkaar te vergelijken. Dit vergroot de kans dat de monitor in iedere stad op dezelfde manier gebruikt wordt. De kans op betrouwbare gegevens en dus een betrouwbare monitor wordt hiermee vergroot. Wanneer er toch voor gekozen wordt om de uitvoering in eigen hand te nemen, zijn goede afspraken erg belangrijk om op eenzelfde betrouwbare manier te kunnen monitoren. Natuurlijk heeft niet uitbesteden ook haar voordelen. Het draagt bij aan een betere feeling met de cijfers en heeft een groter leereffect (Ministerie van Financiën, 2006). Men leert hoe de monitor is opgebouwd, hoe het instrument werkt en wat de

waarde ervan is voor de rest van het beleidsproces. Net als in de voorbereiding zorgt een grotere betrokkenheid er voor dat de kans toeneemt dat er daadwerkelijk iets met de resultaten wordt gedaan.

In deze paragraaf dient nog een laatste vraag beantwoord te worden: wie heeft er uiteindelijk baat bij de resultaten? Ook hierin zou de klantgerichte houding van de overheid te zien moeten zijn. Monitoring, als onderdeel van evaluatie en het beleidsproces in haar geheel, moet dan de belangen van de doelgroepen centraal stellen (Swanborn, 1999, p78). Uiteindelijk gaat het er om dat het bijdraagt aan het welzijn van de gebruikers van de stad. In de praktijk zal dit grotendeels indirect gebeuren: een groter inzicht in de ontwikkelingen bij de verschillende doelgroepen, zorgt er voor dat de verantwoordelijke afdelingen gepaster beleid kunnen voeren. Juist het erg brede karakter van een monitor voor citymarketing zorgt er voor dat veel afdelingen baat kunnen hebben bij de uitkomsten. En, zoals hiervoor aangegeven, de afdelingen bepalen mede zelf wat er in de monitor komt. Als voor de start is aangegeven wat voor hen relevant is, wordt de kans groter dat er daadwerkelijk bruikbare gegevens uitkomen. Voor wie de monitor opgezet wordt, bepaalt dus ook voor een deel wat de inhoud van de monitor zal zijn.

### 3.2.3 HOE METEN?

---

Als eenmaal duidelijk is wat de informatiebehoefte is, kan bekeken worden of monitoring het juiste middel is. Vooral het kostenaspect speelt een grote rol in deze beslissing. Het opzetten van een monitor betekent zeker in het geval van citymarketing een ruime investering. En daar komt bij dat de gegevens met regelmaat verzameld moeten worden, waardoor een blijvende investering essentieel is. Een goede afweging is noodzakelijk, omdat al het kapitaal dat in de monitor gestopt wordt, niet meer gebruikt kan worden voor het beleid zelf. Er moet bekeken worden of de uiteindelijke baten groter zijn dan de kosten van de monitoring (Newcomer et al, 2004). Gaat het slechts om kortdurig beleid, waarbij maar weinig middelen worden ingezet, dan zal de investering zelden meerwaarde hebben. Wanneer citymarketing op de juiste manier wordt uitgevoerd, gaat het echter om beleid dat over een lange periode uitgespreid is. Citymarketing is immers iets van de lange adem; de stad of de perceptie daarvan is niet van de ene op de andere dag veranderd. In dat licht bezien is monitoring een reële optie.

Natuurlijk sluit het gebruik van een monitor andere onderzoeksmethoden niet uit. Zoals gezegd kan de output van een monitor weer dienen als input voor een beleidsevaluatie. Hoe dan ook is van belang dat het duidelijk is waar de informatie voor gebruikt gaat worden. Bij iedere afdeling moet de data en het nut ervan bekend zijn, zodat het eventueel invloed kan hebben op beleidsbeslissingen. Het moet opgenomen worden in het beleidsproces (APS/MVG, 2002, p23). Het doel moet altijd zijn om iets met de verzamelde informatie te doen. Het mag geen doel op zichzelf zijn, maar moet ingezet worden om de relevante gebieden in de maatschappij via beleid te beïnvloeden (Engbersen et al, 1997b, p4).

Het brede karakter van citymarketing zorgt er voor dat een monitor verscheidene gegevens bevat die nuttig kunnen zijn voor verschillende geledingen binnen de gemeentelijke organisatie. Echter, hoe meer gegevens een monitor bevat, hoe hoger de kosten uitvallen. Het is dus belangrijk om een goed plan en ontwerp te hebben, voordat daadwerkelijk met het verzamelen van start gegaan wordt (Newcomer et al, 2004). De aansluitende paragraaf 3.3 gaat in op deze volgende fase in het opzetten van de monitor: het bepalen van de indicatoren en welke waarde men hier aan hecht.

### 3.3 DE MONITOR CREËREN

---

Het opzetten van een monitor heeft pas nut als duidelijk is wat men wil bereiken met het beleid. Paragraaf 3.3.1 gaat in op hoe dit op een meetbare manier vorm gegeven kan worden. De volgende stap is om hier indicatoren aan te verbinden. Paragraaf 3.3.2 laat zien hoe juiste indicatoren gekozen kunnen worden voor citymarketing. In de daaropvolgende paragraaf 3.3.3 wordt besproken hoe een meetsysteem gecreëerd kan worden van het geheel en hoe per indicator streefnormen opgesteld kunnen worden.

#### 3.3.1 DOELSTELLING EN BEOOGDE EFFECTEN

---

In paragraaf 3.2.1 werd aangegeven dat het belangrijk is om een probleemanalyse te doen, voordat met het onderzoek gestart wordt. Er moet eerst duidelijk zijn waar precies beleid op gevoerd wordt. Maar daar blijft het niet bij. Het is eveneens van belang om te weten wat men met het beleid wil bereiken. Oftewel: er moeten vooraf doelstellingen bekend zijn. Wanneer de doelen en de manier waarop men dit wil bereiken onbekend zijn, kan het onderzoek in de kosten lopen en zelfs schadelijk zijn (McLaughlin & Jordan, 2004, p9). Hoewel dit logisch klinkt, komt het in de praktijk vaak voor dat de doelstellingen te vaag zijn op het gebied van bijvoorbeeld de doelgroep of tijdsspanne (APS/MVG, 2002, p25). Wanneer een doelstelling vaag geformuleerd is, geeft het niet alleen onvoldoende richting aan het beleid, maar maakt het ook het monitoren of het anderszins meten van effecten lastig (Swanborn, 1999, p80). Doelstellingen als het “aantrekkelijker maken van de stad” of “versterken van de sociale cohesie” moeten dus verder uitgewerkt worden.

Het brede karakter van citymarketing en de grote hoeveelheid externe factoren die invloed hebben op de stad, maken het onmogelijk om één bepaalde partij verantwoordelijk te stellen. Het is in dit geval dus onmogelijk om met afrekenbare doelstellingen te werken. Maar dit sluit meetbare doelstellingen niet uit (Albeda, 2002, p17). Hiervoor moet eerst duidelijk zijn welke gewenste situatie men nastreeft. En vervolgens wat daar voor nodig is. Of het beleid of andere factoren de situatie dichter bij de gewenste brengt, kan gemonitord worden. In het geval van citymarketing kunnen verschillende doelen nagestreefd worden en deze dienen zonder uitzondering gekwantificeerd te worden. Zoals genoemd in de definitie, is het einddoel het behoud van de doelgroep voor de stad en het aantrekken van gewenste doelgroepen. Dit gebeurt door de stad zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor deze interne en externe doelgroepen. Er dient bepaald te worden wat bijdraagt aan deze aantrekkelijkheid en hoe dit omgezet kan worden in eenduidige doelstellingen: de gewenste situatie(s). Wat de gewenste situatie is, kan men niet alleen afzetten tegen de tijd “na tien jaar een verbetering van vijf procent”, maar ook tegen concurrenten “een hogere ranking dan de buurgemeente”.

In het eerste geval is het belangrijk dat er een ijkpunt is. Om de (gewenste) resultaten ergens tegen af te kunnen zetten, moet er een ijkpunt zijn in het verleden, heden of toekomst. Alleen dan kan een vooruitgang of verslechtering geconstateerd worden (Engbersen et al, 1997b, p15). Hoe groter en complexer het beleid is, des te meer rekening moet er mee worden gehouden dat effecten pas na enkele jaren verwacht kunnen worden (Van der Waard, 2010, p10). Zoals eerder



genoemd, is citymarketing iets van de lange adem. Meester & Pellenbarg (2001) hebben voor Groningen onderzocht hoe het imago veranderd is door middel van een marketingcampagne. Hieruit werd duidelijk dat de perceptie te veranderen is, maar dat hier meerdere jaren overheen gaan. En dan nog gaat het slechts in kleine stappen en kunnen de veranderingen niet met zekerheid aan het beleid toegeschreven worden. Hoe dan ook moet het citymarketingbeleid dus een lange doorlooptijd kennen. Het is onrealistisch om hoge verwachtingen te hebben binnen een paar jaar en daar moet dus rekening mee gehouden worden bij het opstellen van doelstellingen. Het uiteindelijke doel moet zijn om zo goed mogelijk in de behoeften en verwachtingen van de verschillende gebruikers van de stad te voorzien. Het beste zou zijn om per doelgroep verschillende doelstellingen te hebben en hier een termijn voor te stellen. Dus voor bijvoorbeeld toeristen niet alleen de doelstelling “meer toeristen”, maar ook hoeveel meer en binnen hoeveel jaar. Deze doelstellingen kunnen vervolgens uitgesplitst worden in meerdere: “tien procent meer dagjesmensen binnen vijf jaar”, “in 2020 twee keer zoveel hotelovernachtingen dan in 2010”, “in 2015 een hoger cijfer voor het cultureel aanbod dan in 2005”, et cetera. Hoewel het zo concreet mogelijk maken van de doelen voordelen heeft, is het niet altijd noodzakelijk om er een exact cijfer aan te hangen. Een zogenoemd “openenddoel” kan ook gebruikt worden als een realistische schatting onmogelijk is (Swanborn, 1999, p84). In dat geval kan een doelstelling zijn “een beter cijfer voor het nachtleven in 2011 dan in 2010”. Er moet opgepast worden dat de doelen niet te ambitieus gesteld worden, omdat het anders frustrerend kan werken voor de uitvoerders van het beleid (Swanborn, 1999, p85). Andersom kan een te lage doelstelling ook averechts werken, omdat dit de motivatie van het personeel kan wegnemen om een daadwerkelijke verbetering te bewerkstelligen.

Naast het afzetten tegen de tijd, is het bij citymarketing tevens belangrijk dat er gekeken wordt naar de positie ten opzichte van andere steden. Ook hierbij kan de feitelijke situatie en de perceptie hiervan door de tijd vergeleken worden. Bij het maken van doelstellingen moet er rekening gehouden worden met het feit dat steden onderling op veel verschillende gebieden concurreren. Per doelgroep kan het zijn dat de stad een andere concurrent heeft (Wijbrands, 2005, p14). Zo kan voor Delft Leiden een logische concurrent zijn op het gebied van toerisme, maar zal dat voor studenten eerder Eindhoven of Enschede zijn. Een bijpassende doelstelling kan dan zijn: “in 2020 meer buitenlandse toeristen dan Leiden” of “de voorsprong op Eindhoven behouden op het aantal sportvoorzieningen voor studenten”.

Per doelgroep zijn een grote verscheidenheid aan doelstellingen te bedenken. Samen bepalen deze wat er precies gemeten moet worden. Bij elke doelstelling passen een of meerdere indicatoren die gedurende een periode gemonitord moeten worden. De aansluitende paragraaf 3.3.2 gaat verder in op het bepalen van de juiste indicatoren.

### 3.3.2 GESCHIKTE INDICATOREN BEPALEN

---

Het bepalen van geschikte indicatoren is vaak het moeilijkste deel van het opzetten van een monitor. Ze moeten niet alleen bruikbaar zijn, maar tevens moeten de gegevens op korte termijn beschikbaar zijn (APS/MVG, 2002). In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op wat een indicator precies is en waar deze aan moet voldoen. Vervolgens wordt bekeken hoe de verschillende facetten van citymarketing de indicatoren bepalen.

Indicatoren zijn een meeteenheid om verschijnselen in de maatschappij te kunnen duiden. Vaak is het slechts een benadering van de realiteit. Zo is het bijvoorbeeld onmogelijk om het innovatieve karakter van een stad voor het bedrijfsleven in een grootheid te meten. Een selectie van indicatoren kan het vervolgens toch mogelijk maken om dit te benaderen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om te kijken naar het percentage hoogopgeleiden in een stad, of het percentage bedrijven in een bepaalde sector. Voor het meten van het succes van citymarketing bestaat eveneens geen meeteenheid. Slechts een verzameling van indirecte indicatoren kunnen het concept meetbaar maken. Het missen van een directe maatstaf, vereist dat duidelijk is wat en waarom een indicator bijdraagt aan het kwantificeren van in dit geval citymarketing. Naast dat het belangrijk is dat een indicator kwantificeerbaar is, moet deze aan verschillende andere voorwaarden voldoen. Hieronder volgt een opsomming.

- Een indicator moet valide zijn: het moet meten wat het beweert te meten. Ze dienen eenduidig en ondubbelzinnig te zijn (APS/MVG, 2002).
- Niet alleen de interpretatie is belangrijk, maar bovenal moeten indicatoren relevant zijn (Engbersen et al, 1997b). Ze moeten dus aansluiten bij de informatiebehoefte; de eerder vervaardigde doelstellingen. Het risico bestaat om, al dan niet om kosten te besparen, te kiezen voor gegevens die al bestaan, ook al sluiten die niet precies aan (Van Assche et al, 2006).
- Eenvoudige meetbaarheid heeft de voorkeur. Binnen de kostenmarges moet er naar gestreefd worden om cijfers te bemachtigen die zo dicht mogelijk bij het gevraagde liggen, in plaats van complexe constructies (APS/MVG, 2002).
- De indicator moet betrouwbaar zijn. Deze mag niet gevoelig zijn voor manipulatie en de gegevens moeten op een nauwgezette manier verkregen worden (Mayne & Zapico-Goni, 1999, p18). Door een duidelijke definitie vooraf, kunnen foutieve interpretaties voorkomen worden en blijft het inhoudelijk stabiel (APS/MVG, 2002).
- De gegevens moeten gevoelig zijn voor wat ze meten en tijdig beschikbaar. Wanneer het te abstract gemaakt wordt of op een te hoog niveau gemeten, zijn veranderingen moeilijk zichtbaar. Dit maakt het nutteloos voor een monitor en onbruikbaar om beleid op bij te sturen (APS/MVG, 2002). Op ieder gewenst tijdstip moeten indicatoren reproduceerbaar zijn (Van der Waard, 2010, p11).
- De indicatoren moeten aanvaard zijn door degenen die er mee werken. Daarom is een integrale aanpak in de opzet belangrijk: als ze in overleg gekozen zijn, is het belang van indicatoren eerder duidelijk (APS/MVG, 2002).

Voor citymarketing moet gezocht worden naar indicatoren die de aantrekkelijkheid van de stad per doelgroep bepalen. Een eerste uitdaging waar men hierbij tegen aanloopt, is dat de stad een open systeem is. In fundamenteel onderzoek probeert men om de context uit te schakelen, maar

in de praktijk speelt deze juist een grote rol. Enerzijds zijn er vele contextvariabelen, zoals landelijke ontwikkelingen, waar een lokale overheid weinig of geen invloed op heeft. Bij een interventie spelen deze echter wel een rol en zullen deze mede de doelvariabelen beïnvloeden. (Swanborn, 1999, p20). Omdat deze eveneens invloed hebben op de uitkomst, is het belangrijk ook indicatoren vanuit deze hoek mee te nemen in de monitor. Uiteindelijk kunnen deze cijfers wellicht een bijdrage leveren aan het onderzoek in hoeverre de interventie verantwoordelijk is voor de veranderingen (Verweij en Goezinne, 1997, p92). Anderzijds beïnvloedt een interventie niet alleen de doelvariabele, maar kent deze ook neveneffecten. Het beleid zal zelden enkel invloed hebben op het gestelde doel. Zeker in het geval van citymarketing, met de grote verscheidenheid aan doelgroepen, kunnen de interventies positief en negatief uitwerken op andere doelgroepen die binnen het citymarketingbeleid vallen. De belangen van deze doelgroepen conflicteren. Een interventie kan er voor bedoeld zijn om een stad aantrekkelijker te maken voor bedrijven en toeristen. Wanneer dit slaagt, kan dit effecten hebben als vervuiling, congestie en andere drukte voor bijvoorbeeld de doelgroep bewoners. Een goede monitor moet in staat zijn om ook dit soort gevolgen in kaart te brengen. Er moeten dus niet alleen indicatoren opgenomen worden die het resultaat op het terrein van de interventie volgen, maar ook relevante indicatoren die aantonen waar de interventie al dan niet gewenst invloed heeft op andere gebieden.

In dit hoofdstuk is reeds meermalen naar voren gekomen dat citymarketing invloed heeft op een groot aantal doelgroepen. Per groep stellen ze verschillende eisen aan de aantrekkelijkheid van een stad en er moet dus onderzocht worden wat deze zijn. Niet alleen voor het beleid, maar ook om te bepalen wat gemonitord moet worden. Voor gemeenten ligt het wellicht voor de hand om het stukje dienstverlening bij burgerzaken mee te nemen in de cijfers, maar de vraag is of bijvoorbeeld de doelgroep bewoners dit echt belangrijk vindt. Uit onderzoek blijkt dat bewoners in de eerste plaats veiligheid, wonen en onderwijs belangrijk vinden (deOndernemer, 2007; Abma & Korsten, 2009 p112). In de zoektocht naar de juiste doelstellingen en de daarbij horende indicatoren om het te monitoren, moet dus vanuit het oogpunt van de klant gekeken worden.

Bij een verdere analyse van de doelgroep bewoners, wordt het eerste probleem bij het zoeken naar indicatoren al duidelijk. Naast de bovengenoemde top drie van behoeften, vinden bewoners nog veel meer belangrijk. Er is dus een flink aantal indicatoren nodig om hier een beeld van te kunnen schetsen. Daar komt nog bij dat iedere doelgroep op te splitsen is in allerlei subgroepen, die weer verschillende eisen aan de stad kunnen stellen. En dan gaat het niet alleen om huidige bewoners tegenover de potentiële, maar bijvoorbeeld ook om een verdere uitsplitsing naar inkomensniveau, opleiding, et cetera. Voor alle andere gebruikersgroepen van de stad geldt hetzelfde, waardoor een grote hoeveelheid indicatoren onoverkomelijk is.

Nog buiten beschouwing gelaten, is de behoefte aan cijfers over de feitelijke situatie en de perceptie hiervan. Beiden kanten dienen voor elk onderwerp belicht te worden voor een goede monitor. In het gunstigste geval is de monitor symmetrisch: voor elke indicator die iets over de feitelijke situatie zegt, bestaat er ook een indicator voor de perceptie ervan en andersom. Het al grote aantal indicatoren wordt hierdoor dus verdubbeld.

Een ander probleem bij deze tweedeling is dat cijfers voor de perceptie vaak niet bestaan. Simpelweg omdat hiervoor meer moeite gedaan moet worden om deze te kwantificeren. Cijfers over bijvoorbeeld de woningvoorraad en het aantal voorzieningen zijn vaak voor handen, waardoor men geneigd is om de indicatoren hier op te baseren (Van der Pennen, 1997, p55).

Zoals aan het begin van het hoofdstuk genoemd, is het vanuit het klantgericht denken echter even belangrijk om te weten hoe de doelgroepen de omgeving ervaren. Hoewel het lastig is om dit te kwantificeren, is het in de meeste gevallen wel mogelijk door de gebruikers rapportcijfers te laten geven over het betreffende onderwerp (Engbersen et al, 1997b, p17). De vraag blijft echter of deze “harde gegevens” in staat zijn om alles te dekken. Belangrijke bepalende zaken als spanningen tussen autochtonen en allochtonen, of het voor elkaar klaar staan in de wijk, blijven lastig meetbaar te maken (Engbersen et al, 1997b, p22).

In de vorige zin wordt de wijk genoemd. Deze brengt nog een andere uitdaging aan het licht: een goede lokale monitor meet op verschillende niveaus (Engbersen et al, 1997b, p25). Om de ontwikkelingen in de stad te kunnen volgen en duiden, moet niet alleen naar landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen gekeken worden, maar ook naar wat er in de wijk en zelfs op straatniveau leeft. Voor wederom de doelgroep bewoners als voorbeeld geldt het volgende: Kanne (in: deOndernemer, 2007) geeft aan dat uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de bewoners hun relatie met de gemeente als wijkbewoner omschrijft. Dat komt dichterbij het “persoonlijke” niveau van waar het zich allemaal afspeelt en waar de beleidsuitdagingen liggen. Het probleem is dat de buurt zich meestal onttrekt aan de grofmazige meetinstrumenten. Niet alleen omdat de informatie ongewenst is, maar ook omdat dit erg kostbaar is en privacytechnische problemen kan opleveren (Sprinkhuizen, 1997, p220-221). Afhankelijk van het niveau van de doelstellingen (is deze uitgesplitst naar wijken?), dienen indicatoren gezocht te worden die minstens op hetzelfde niveau meten.

Om een goed beeld te schetsen van citymarketing, zijn dus een groot aantal indicatoren nodig. Er moet gestreefd worden naar een juiste balans in de hoeveelheid. Het gaat nu eenmaal om een breed en complex begrip, waardoor een te beperkte keuze zorgt voor scheefgroei en gebrek aan gezag. Wanneer verschillende deels overlappende indicatoren allemaal in dezelfde richting wijzen, neemt het gezag toe (De Bruijn, 2001, p70+71). Het onderwerp vanuit verschillende standpunten belichten, doet recht aan de verscheidenheid in doelgroepen. Tegelijkertijd moet opgelet worden dat de monitor niet te uitgebreid wordt. Alleen de meest relevante indicatoren moeten er in komen. De maatschappij is te complex om volledig te dekken in een monitor. Uiteindelijk is een benadering van de werkelijkheid het hoogst haalbare (De Bruijn, 2001, p29).

Wanneer de indicatoren gekozen zijn, moet zo goed mogelijk geprobeerd worden om deze set voor iedere meting hetzelfde te houden. Alleen dan is een betrouwbare vergelijking door de jaren heen mogelijk. In de praktijk komt men er echter niet onderuit dat de informatiebehoefte door de tijd kan veranderen. Zo kan het nu interessant zijn voor een stad om te bepalen hoe creatief deze is, maar over een aantal jaren kan een andere hype het beleidsveld beïnvloeden. In het meest gunstige geval bevat de monitor een basis set met indicatoren, die altijd hetzelfde blijft. Mocht er (tijdelijk) behoefte zijn aan andere informatie om het succes van nieuwe beleidsdoelen te monitoren, dan kunnen deze daarnaast opgenomen worden. De komende paragraaf gaat verder in op hoe een degelijk systeem gecreëerd kan worden vanuit de indicatoren.

### 3.3.3 VASTSTELLEN STREEFNORMEN EN MEETSYSTEEM

---

Nadat de indicatoren bekend zijn, kan ook per indicator of per groep indicatoren een doel gesteld worden: de zogenaamde streefnormen. Deze zijn nog nauwer gedefinieerd dan de doelstellingen (APS/MVG, 2002). Het eveneens stellen van doelen op het niveau van indicatoren, zorgt er voor dat de mate van succes heel concreet wordt en de reactie vanuit het beleid hierop meer richting kan geven. Een aantal voorwaarden delen beiden. Zo moeten ook de streefnormen realistisch (haalbaar) zijn en een duidelijke richting aangeven. De grootte die gebruikt wordt bij de indicator, bepaalt ook de grootte die gebruikt wordt voor de streefnorm. Hierdoor kan er voor iedere indicator een streefnorm opgesteld worden, die in directe relatie staat met het meetresultaat (APS/MVG, 2002). Meet een indicator bijvoorbeeld het gemiddelde aantal kilometers file per dag, dan moet dit terug komen in de streefnorm. De streefnorm kan dan bijvoorbeeld zijn: in 2013 moet het gemiddelde aantal kilometers file per dag met tien procent zijn afgenomen.

Het probleem bij citymarketing is dat het onrealistisch is om voor iedere indicator een streefnorm op te stellen. Immers, voor een adequate monitor zijn honderden indicatoren nodig. Doordat evenveel streefnormen – of zelfs meerdere per indicator– wellicht onhaalbaar zijn, kunnen de doelen in het geval van citymarketing eventueel abstract blijven. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om een doel op te hangen aan een groep van indicatoren. Deze sets van indicatoren kunnen zich bijvoorbeeld toespitsen op een doelgroep (bewoners, hoogopgeleide inwoners, etc) of op onderwerpen (bereikbaarheid, innovativiteit, etc). Hierbij ontstaat echter een nieuw probleem: indicatoren bestaan vaak uit verschillende grootheden. Voor bijvoorbeeld de bereikbaarheid is het onmogelijk om het gemiddelde aantal kilometers per dag op te tellen bij het aantal treinen per uur. Hiervoor dienen ze eerst in dezelfde grootte omgezet te worden. En als ze niet even belangrijk zijn, kunnen bepaalde indicatoren meer of minder zwaar meegeteld worden. Een methode die hiervoor gebruikt kan worden is de multicriteria-analyse. Het is zelfs mogelijk om uiteindelijk alles bij elkaar op te tellen, zodat een totaalcijfer ontstaat: een periodiek cijfer van hoe aantrekkelijk de stad in haar geheel is. Voor het onderling vergelijken van steden levert dit eventueel bruikbaar cijfermateriaal op, maar voor toegepast beleid moeten ook de achterliggende cijfers en processen duidelijk zijn.

De hogere vorm van abstractie bij citymarketing kan het echter lastiger maken om het aan te laten sluiten bij het beleidsproces. Alleen als goed duidelijk is wat de indicatoren betekenen en waaruit groepen indicatoren zijn samengesteld, kunnen er consequenties aan verbonden worden. Het is dus belangrijk een helder meetstelsel te hebben. Er moet een programma opgesteld worden, waarin voor iedere indicator onder andere duidelijk is wat de te meten grootte is, de benodigde nauwkeurigheid, de te hanteren bronnen, de meetmethode, de tijd en frequentie van meten en de kosten (Van der Waard, 2010, p13). Tijd speelt een cruciale rol bij monitoring. Om verschillende periodes met elkaar te kunnen vergelijken, moet bij iedere meting hetzelfde verschijnsel op dezelfde manier gemeten worden, met dezelfde meetinstrumenten (Verhoeven, 2004, p96).

In het geval van citymarketing betekent dit dus een grote operatie, om niet alleen voor iedere indicator duidelijk te hebben wat deze inhoudt, maar ook nog eens periodiek te meten of verzamelen. Daar komt nog bij dat citymarketing niet alleen over de eigen stad gaat, maar ook

over de positie ten opzichte van andere steden. Voor een goede onderlinge vergelijking moeten deze “concurrenten” dezelfde monitor op precies dezelfde manier uitvoeren. Hiervoor zijn duidelijke afspraken nodig en moet iedere meewerkende gemeente bekend zijn met de werking van de monitor en in hetzelfde proces meewerken van opzet tot het daadwerkelijke meten en presenteren. De vraag is hoe realistisch het is dat dit op grote schaal kan plaatsvinden. Het budget in belang van citymarketing zal hier in de meeste steden niet groot genoeg voor zijn. Dat de resultaten veel breder ingezet kunnen worden in het lokaal beleid, vergroot de haalbaarheid echter wel. Zoals bij de probleemanalyse is aangegeven, is citymarketing immers meer dan alleen een slogan en logo. Het betreft alles wat invloed heeft op de aantrekkelijkheid van de stad voor (potentiële) gebruikers: van de waardering van burgerzaken tot de veiligheid op bedrijventerreinen, van het aantal culturele instellingen tot de aantrekkelijkheid van de wijk. Een groot deel van de gemeentelijke organisatie kan er dus baat bij hebben. En de betrouwbare vergelijking met andere steden kan een motivatie zijn om bepaalde zaken anders aan te pakken of schijnbaar succesvol beleid juist aan te houden.

## 3.4 DE MONITOR UITVOEREN

---

Na het bedenken en opzetten van de monitor, blijft er nog een laatste stap over: het daadwerkelijk toepassen van het instrument. Dit gaat van het verzamelen van de gegevens (§3.4.1) en het rapporteren daarvan (§3.4.2) tot het uiteindelijke gebruik van de cijfers voor het beleid (§3.4.3).

### 3.4.1 VERZAMELEN VAN GEGEVENS

---

In de vorige paragraaf 3.3 is meermalen naar voren gekomen dat het belangrijk is om goed gedocumenteerd te hebben wat onderzocht moet worden. Van iedere indicator moet bekend zijn waar deze aan moet voldoen. Toch kunnen er alsnog zaken fout gaan in de volgende stap: het verzamelen van de gegevens.

Voordat met het daadwerkelijke verzamelen gestart wordt, moet onderzocht worden of er reeds bronnen zijn waar voor de monitor uit geput kan worden. Vaak zijn er op landelijk, regionaal of lokaal niveau al bronnen die precies voldoen aan de eisen van de opgestelde indicatoren (Sprinkhuizen, 1997, p223). Wanneer net als tijdens het opzetten van de monitor, alle belanghebbenden betrokken blijven bij het uitvoeren van de monitor, zijn er meer kansen tot toegang van bronnen. Hierbij moet nadrukkelijk geen genoegen worden genomen met enigszins afwijkende indicatoren. Door de grote verzameling indicatoren voor de monitoring van citymarketing, moeten erg veel gegevens verzameld worden. Alle kosten en tijd die bespaard kunnen worden door gebruik te maken van (vrij verkrijgbare) bronnen, maakt deze zoektocht de moeite waard.

Dit neemt niet weg dat hoogstwaarschijnlijk een aanzienlijk deel van de data niet beschikbaar is. Of niet rechtstreeks: het kan alleen tegen kosten verkregen worden of moet eerst verwerkt worden om de juiste cijfers er uit te destilleren (Van Assche et al, 2006). Net als het bepalen van de indicatoren, betekent dit voor citymarketing wederom een grote klus. En niet een klus die eenmaal uitgevoerd moet worden, maar bijvoorbeeld jaarlijks. Ook hier kan men dus twijfelen over de haalbaarheid.

Daarnaast blijven natuurlijk de gevaren bestaan die gelden voor het verzamelen van gegevens in het algemeen. Wanneer eigen onderzoek gedaan moet worden voor een bepaalde indicator, moet deze aan de wetenschappelijk eisen voldoen. Er moet bijvoorbeeld op een betrouwbare wijze gemeten worden en men moet ervoor uitkijken dat eigen personeel de cijfers beïnvloedt, om beter voor de dag te komen (Hatry & Newcomer, 2004). Zoals in paragraaf 3.3.3 aangegeven, is het belangrijk dat voor iedere indicator duidelijk is wat en hoe er gemeten moet worden. Dit moet voorkomen dat de manier van verzamelen of het interpreteren van de definities of gegevens anders loopt dan verwacht. Op eenzelfde manier moeten de verzamelde gegevens op een systematische manier opgeslagen worden in een database, waar voor iedereen duidelijk is om wat voor indicatoren en cijfers het gaat. Vervolgens kan men verder met de volgende stap: het rapporteren van de cijfers. Dit wordt in de aansluitende paragraaf besproken.

### 3.4.2 RAPPORTEREN

---

De succesvolle toepassing van een monitor staat of valt met de uiteindelijke benutting van de gegevens. Hiervoor is het van essentieel belang dat het rapport duidelijk gepresenteerd wordt, zodat bijvoorbeeld beleidsmakers het kunnen gebruiken in hun plannen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen wie de doelgroep is van het rapport. Zijn dit bijvoorbeeld ook de media en inwoners van de stad, dan moet ook voor hen duidelijk zijn wat de waarde is van het gepresenteerde (Sprinkhuizen, 1997, 230). Doordat zij meestal niet betrokken zijn geweest bij het opzetten en uitvoeren van de monitor, is interpretatie lastiger.

Bij een monitor voor citymarketing kan het problematisch zijn om één rapport te maken dat voor iedereen duidelijk is. Alleen al het overzichtelijk presenteren van de statistieken neemt dan honderden pagina's in beslag. Als daar ook nog eens voor de (groepen van) indicatoren uitgelegd wordt wat ze precies inhouden en wat de doelstellingen zijn, wordt het rapport nog dikker. Zonder bekend te zijn met de materie, wordt het een tijdrovende klus om iets te doen met de informatie. Alleen focussen op de gemiddelde cijfers van het complete onderzoek is echter ook geen optie. Hierdoor worden de ontwikkelingen voor bijvoorbeeld belangrijke projectgebieden of bepaalde doelgroepen onderbelicht (Hatry & Newcomer, 2004).

Het is dus belangrijk dat het rapport gegevens bevat die de interpretatie vergemakkelijken. Hiervoor is het onder andere nodig om de cijfers in een bepaald licht te bezien: de context moet geschetst worden (APS/MVG, 2002). Zo kan bijvoorbeeld een daling van het aantal hotelovernachtingen met vijf procent als een falen gezien worden, terwijl er misschien verzachtende omstandigheden zijn zoals een landelijke daling van tien procent. Zeker voor citymarketing is het belangrijk dat een vergelijking gemaakt wordt met andere steden. Deze "concurrenten" bepalen in grote mate hoe de cijfers bekeken moeten worden.

Tegelijkertijd moet opgepast worden dat men niet doorschiet naar "overinterpretatie" (Poister, 2004, p122). Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk werd gemaakt, is het bij een monitor lastig om oorzakelijke verbanden tussen het beleid en een monitor aan te tonen. De monitor heeft veeleer een signaalfunctie. Het is aan de beleidsmaker (of andere lezer) om te constateren of de cijfers uitnodigen tot nader onderzoek. De volgende paragraaf 3.4.3 gaat verder in op deze stap in het proces van monitoring.



### 3.4.3 CONCLUSIES TREKKEN

---

Wanneer alle gegevens verzameld en gepresenteerd zijn, kan begonnen worden met het beoordelen van de monitor. Deze beoordeling is tweeledig. Enerzijds gaat het om conclusies trekken uit de gegevens: wat zeggen ze en tot welke actie zetten ze aan? Anderzijds gaat het ook om de evaluatie van de monitor op zichzelf: is het een geschikte monitor en zijn alle stappen goed opgezet en uitgevoerd? In deze paragraaf ligt – net als in de praktijk – de nadruk op de eerste. Het is echter wel belangrijk dat er geëvalueerd wordt of de monitor op de juiste manier is uitgevoerd en of het instrument op de juiste manier werkt. Achteraf kunnen er bijvoorbeeld toch benodigde indicatoren blijken te ontbreken of kan er geconstateerd worden dat de weging anders moet. De eerste versies van de monitor kunnen daarom veeleer gezien worden als conceptversies. Bij een grote monitor zoals voor citymarketing is het niet te verwachten dat deze in een keer goed is. Maar door evalueren en leren kan de monitor verfijnd worden tot het in de gewenste informatiebehoefte voorziet.

De andere kant is dus het beoordelen van de cijfers zelf. Hier wordt niet altijd voldoende aandacht aan geschonken. Zoals bijvoorbeeld Klaassen en Van Nispen (2008) aangeven, zijn de uitkomsten van bijvoorbeeld een monitor slechts een van de brokjes informatie die beleidsmakers voorbij zien komen. De monitor speelt zich af in een politiek krachtenveld (Swanborn, 1999). Hierin moet het concurreren met andere informatie die tot de beleidsmakers komt. Vaak wordt die informatie slechts ingezet als (contra-)argument in het politieke spel (Klaassen & Van Nispen, 2008). Willen de resultaten zinvol gebruikt worden, dan moeten deze een prominente plek krijgen in de beleidscyclus. Ook wanneer de resultaten niet gunstig zijn, moeten deze getoond en gebruikt worden. Er kan immers ook mee aangetoond worden hoe het in de toekomst beter kan (Mayne, 1999, p160).

Newcomer et al (2004, p682) geven aan dat met het toenemend belang van evaluaties, ook het aantal periodieke bijeenkomsten zullen toenemen waarin deze besproken worden. Men kan dan regelmatig bekijken wat de voortgang is en gezamenlijk de cijfers interpreteren. Er moet hierbij opgelet worden dat niet alleen de beleidsmakers zelf hun mening geven over de cijfers. Wanneer andere groepen, zoals externe onderzoekers of adviseurs er ook hun betekenis aan geven, kunnen de cijfers beter op waarde geschat worden. Zijn de meningen over de cijfers grotendeels hetzelfde, dan worden de cijfers gezaghebbender. Verschilt men van interpretatie, dan is duidelijk dat voorzichtig omgegaan moet worden met de resultaten (De Bruijn, 2001, p100).

Wil de monitor een bijdrage leveren aan het beleidsproces, dan is het belangrijk dat de gegevens tijdig beschikbaar zijn. De informatie en de conclusies moeten beschikbaar zijn op het moment dat besluiten gemaakt worden over het beleid. Deze conclusies kunnen leiden tot verschillende keuzes (Van der Waard, 2010, p25):

- Wijziging van het beleid
- Bijstellen van de doelstellingen
- Het huidige beleid doorzetten

Daar kan nog een vierde bijgevoegd worden: de monitor zelf aanpassen (APS/MVG, 2002). Maar dit kan alleen wanneer het instrument niet de juiste informatie blijkt te verschaffen en mag nooit gedaan worden om een gunstigere uitkomst te krijgen. Overheden zullen zich vooral genoodzaakt zien om in te grijpen als de uitkomsten negatief uitvallen ten opzichte van de

gestelde doelen. Er moet echter opgepast worden dat er een te grote nadruk op uitschieters komt te liggen. Achter niet afwijkende resultaten kunnen zich ook belangrijke ontwikkelingen blijken af te spelen (De Bruijn, 2001, p101).

In dit en vorig hoofdstuk is al vaker aangegeven dat opgepast moet worden met causale verbanden leggen tussen de resultaten van de monitor en het beleid. Voordat een overheid overgaat op aanpassingen in het beleid, zou eigenlijk nader onderzoek gedaan moeten worden. In de praktijk is dit echter vanwege de tijd en kosten niet altijd mogelijk. In dat geval is de monitor niet meteen zinloos. Het is beter om in ieder geval een indicatie te hebben van de ontwikkelingen, dan helemaal geen informatie. Compromissen zijn onvermijdbaar: het is beter om ruwweg gelijk te hebben, dan om volledig onwetend te zijn (Newcomer et al, 2004, p684). Samen met alle andere bronnen en wat de beleidsmaker zelf ziet wanneer hij uit het raam kijkt, is goede beleidsvoering niet onmogelijk in deze wereld vol onzekerheden en gevaren.

### 3.5 CONCLUSIE

---

Voordat met monitoring gestart wordt, moet duidelijk zijn waarom en door wie het uitgevoerd gaat worden. Er moet dus eerst een probleemanalyse plaatsvinden. In het geval van citymarketing blijkt dat dit beleidsterrein erg breed is en een hoge mate van abstractie kent. Dit zorgt er voor dat veel indicatoren nodig zijn om alle ontwikkelingen in de maatschappij op dit gebied te kunnen volgen.

Wanneer een gemeente hieraan voldoet, betekent niet alleen de voorbereiding een grote operatie; ook het steeds meten of verzamelen van de gegevens kost tijd. Wanneer de monitor volledig goed uitgevoerd is en dus een goed beeld schetst van citymarketing, moet nog steeds aan een aantal voorwaarden voldaan worden om het van nut te laten zijn in de beleidsvoering. Ten eerste moeten de gegevens op een overzichtelijke en bruikbare manier gepresenteerd worden in een rapport, waardoor voor een lezer de waarde van de cijfers meteen duidelijk is. Ten tweede moet dit rapport tijdig beschikbaar zijn. De gegevens kunnen alleen hun bijdrage leveren als ze beschikbaar zijn wanneer besluiten genomen worden over de richting van het citymarketingbeleid. En ten derde dient duidelijk te zijn dat de monitor slechts een indicatie geeft van de ontwikkelingen in de stad. Wil men een goede afweging kunnen maken, dan moeten ook andere bronnen van informatie meegenomen worden. En wil men de ontwikkelingen toe kunnen schrijven aan beleid, dan is een uitgebreide effectmeting noodzakelijk.

Hoe in de praktijk omgegaan wordt met de uitdagingen die beschreven zijn in dit hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 4 onderzocht.

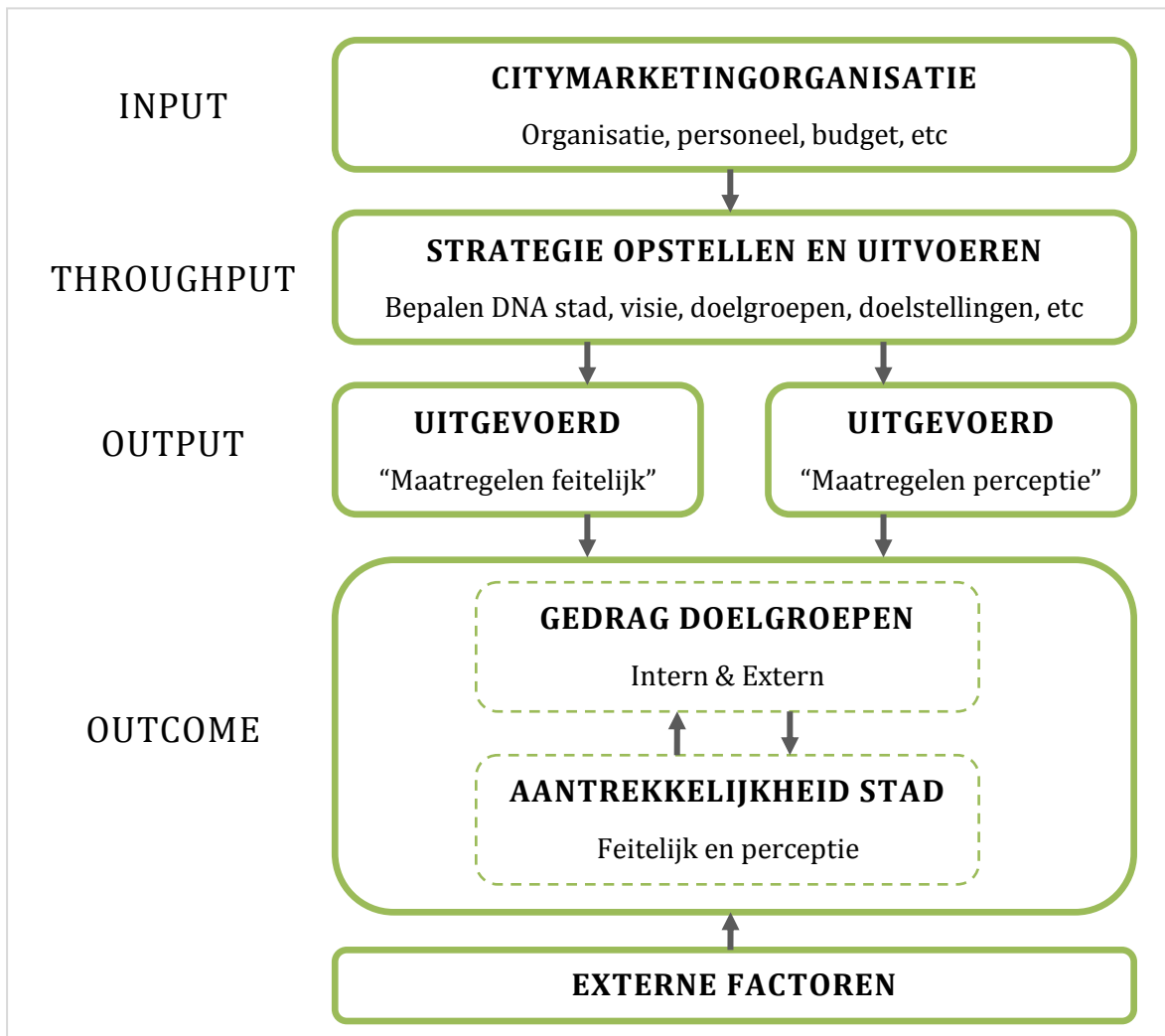
## HOOFDSTUK 4: DE PRAKTIJK

### 4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 1 is de hoofdvraag van dit onderzoek al genoemd: “In hoeverre is monitoring een bruikbaar hulpmiddel bij de uitvoering van citymarketingbeleid en in hoeverre wordt het als zodanig toegepast in de huidige twintig grootste steden van Nederland?”

In de vorige twee hoofdstukken is het eerste deel van de vraag beantwoord vanuit de theorie: in hoofdstuk 2 is bekeken op welke manier monitoring bruikbaar is en in hoofdstuk 3 in hoeverre dit geldt voor citymarketing. Dit hoofdstuk gaat vervolgens in op het laatste deel van de centrale probleemstelling: in hoeverre en op welke manier wordt monitoring toegepast voor het citymarketingbeleid in Nederland? Hiervoor wordt de hoofdvraag eerst uitgesplitst in meerdere deelvragen in paragraaf 4.2. Dit gebeurt aan de hand van onderstaand conceptueel model. Paragraaf 4.3 gaat in op de methodologie en in 4.4 worden de resultaten van het onderzoek besproken. Paragraaf 4.5 sluit af met een terugkoppeling, waarbij de onderzoeksresultaten in het licht van de theorie uit de vorige hoofdstukken bekeken worden.

FIGUUR 4.1: CONCEPTUEEL MODEL



## 4.2 ONDERZOEKSVRAGEN

---

In Figuur 4.1 is het conceptueel model opgenomen. Deze is gebaseerd op Figuur 2.3 waarin de verschillende prestaties staan die de overheid levert en verder ingevuld voor de praktijk van citymarketing. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre monitoring op een nuttige manier wordt ingezet voor het citymarketingbeleid. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, kan er een monitor gebruikt worden in elk deel van het proces uit het model. Het gaat in dit onderzoek echter om de monitoring van de outcome en niet van de middelen, het proces of de output. Centraal staan dus de ontwikkelingen in de maatschappij die gemonitord worden door de overheid, om de eventuele werking van het citymarketingbeleid aan te tonen en/of te verbeteren. Hiervoor is het bovenste deel van het model weinig relevant: de organisatie van citymarketing. Het proces wat daar op volgt is echter wel interessant.

Om een bruikbare monitor op te kunnen zetten, is het van belang dat er een concrete strategie is voor citymarketing. Niet alleen moet er nagedacht worden over wat men wil bereiken voor welke doelgroepen, maar ook hoe men wil controleren in hoeverre de doelstellingen bereikt worden. Zoals uiteengezet is in paragraaf 3.3.1, zijn hier meetbare doelstellingen voor nodig. Hiervoor dienen ze tevens afgebakend te zijn in tijd en doelgroep. Voor de eerste deelvraag wordt bovengenoemd deel van het beleid onderzocht:

*Deelvraag 1: In hoeverre is het citymarketingbeleid in de Nederlandse steden concreet uitgewerkt, zodat meten van de eventuele effecten mogelijk is?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag worden per gemeente de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Bevat het citymarketingbeleid een of meerdere gekwantificeerde doelstellingen, afgebakend in tijd?
- Citymarketing richt zich niet alleen op de perceptie van de stad door haar gebruikers, maar ook op de feitelijke verbetering. Is dit onderscheid terug te zien in de doelen?
- In paragraaf 3.2.1 is gesproken over acht algemene doelgroepen van citymarketing: interne en externe bewoners, bedrijven, bezoekers en bollebozen. Welke van deze doelgroepen worden onderscheiden in het citymarketingbeleid?
- Bovenstaande doelgroepenindeling is vaak te algemeen om gericht beleid te kunnen voeren. Worden de doelgroepen nog verder gespecificeerd?

De volgende stap in het conceptueel model is de output. Dit zijn de daadwerkelijk afgeleverde “producten” van de citymarketingorganisatie. Hier kan het bijvoorbeeld gaan om het aantal georganiseerde evenementen, het aantal acquisitiesprekken of het aantal bereikte huishoudens met een huis-aan-huis promotieblad. Zoals in de laatstgenoemde onderzoeksvraag al naar voren kwam, gaat het hierbij niet alleen om acties die de feitelijke situatie in de stad aanpakken, maar ook de acties die de perceptie hiervan door de doelgroepen proberen te beïnvloeden. Dit onderzoek focust zich echter niet op de getallen van deze uitgevoerde activiteiten, maar op het meten van het eventuele effect dat deze maatregelen in de stad en bij de doelgroepen teweeg hebben gebracht.

Wat lokale overheden met een monitor willen meten, zijn de ontwikkelingen in de maatschappij van het gebied waar het beleid zich op richt: de outcome. Zoals in de inleiding van deze scriptie

al genoemd werd, worden grote bedragen aan citymarketing uitgegeven. Tevens werd daar verondersteld dat door de ondertussen jarenlange ervaring en investeringen, de aanpak waarschijnlijk steeds professioneler is geworden. Het is dus waarschijnlijk dat overheden deze uitgaven niet alleen willen verantwoorden, maar dit ook daadwerkelijk doen. Daar citymarketing een proces van de lange adem is, zou de monitor een logische keuze zijn als instrument om de ontwikkelingen te volgen. Hieruit volgt de tweede deelvraag:

*Deelvraag 2: In hoeverre maken de Nederlandse steden gebruik van een monitor om het citymarketingbeleid te volgen?*

Ook deze vraag wordt uiteengezet in een aantal onderzoeksvragen:

- Wordt er in het citymarketingbeleid gesproken over evaluatie?
- Wordt er in het citymarketingbeleid gesproken over monitoring?

Vervolgens wordt alleen ingegaan op de gemeenten waar daadwerkelijk sprake is van monitoring. Bij deze steden wordt onderzocht in hoeverre verschillende eigenschappen van citymarketing terug komen in de opzet. Ook wordt er naar het doel van de monitor gekeken:

- Wordt er in de monitor onderscheid gemaakt tussen de verschillende doelgroepen?
- Komt het onderscheid tussen de feitelijke situatie en de perceptie hiervan naar voren in de monitor?
- Wordt er gebruik gemaakt van streefnormen?
- Met welk doel is de monitor opgezet?
- Heeft de monitor invloed gehad op het beleid?

Wanneer de eventuele monitors van alle onderzochte steden bekeken zijn, is duidelijk welke gemeenten een noemenswaardige poging doen. De derde deelvraag concentreert zich op de monitors die hier onder vallen. Voor deze monitors wordt bekeken hoe ze omgaan met de uitdagingen die naar voren zijn gekomen in hoofdstuk 2 en 3. Hierbij wordt onder andere het onderste deel van het conceptueel model behandeld: de invloed die externe factoren op de outcome hebben. Dit is in de volgende deelvraag gegoten:

*Deelvraag 3: In hoeverre voldoen de geselecteerde monitors aan de eisen die gesteld worden aan monitors in het algemeen en specifiek voor citymarketing?*

## 4.3 METHODOLOGIE

---

De gebruikte onderzoeksmethode voor het empirisch onderzoek is de inhoudsanalyse. Dit is gedaan bij de huidige twintig grootste steden van Nederland, op basis van inwoners (zie Tabel 4.1). Hiervoor zijn alle documenten over het citymarketingbeleid onderzocht, afkomstig van de lokale overheid. In de eerste plaats is er gekeken naar de documenten die terug te vinden zijn in de raadsinformatiesystemen van de verschillende gemeenten. Hierin is alles terug te vinden, wat de afgelopen jaren aan de gemeenteraad is voorgelegd. Er is uitputtend gezocht op alle documenten waarin de woorden “citymarketing”, “marketing” of “promotie” voorkomen. Vervolgens is bepaald, in het geval van de laatste twee zoekwoorden, of het beleidsstuk over citymarketing handelt. Voorgaand proces is vervolgens ook toegepast op de websites van de gemeenten in het algemeen, de websites van de citymarketingorganisaties en op de meest recente begrotingen en jaarverslagen. Mochten er ter verduidelijking nog meer documenten nodig geweest zijn, is er ook gekeken naar andere online bronnen waarin over dit beleid gesproken wordt. Deze documenten samen geven een overzicht van het beleid voor citymarketing dat momenteel uitgevoerd wordt en de rol van monitoring hierbij. Er is gekozen voor de twintig grootste gemeenten van Nederland, omdat de verwachting is dat in deze steden het citymarketingbeleid het beste is uitgewerkt. De budgetten zijn in deze gemeenten groter, waardoor de kans eveneens groter is dat er meer kapitaal in citymarketing gestoken wordt.

Voor de eerste twee deelvragen wordt een kwantitatieve inhoudsanalyse gedaan. Op basis van de onderzoeksvragen wordt de documentatie gescoord. Voor bijvoorbeeld het doel van de monitor, worden de (beleids)stukken op zes categorieën gescoord. Wordt hier “leren” ergens genoemd als doel, dan scoort de betreffende gemeente een 1 op deze categorie. Het totaal van alle gemeenten wordt vervolgens opgeteld om een overzicht te geven van wat er op dit gebied gebeurt. De scores van alle gemeenten en categorieën zijn opgenomen in een codeerschema.

Op deze manier is het aantonen van een bepaalde tendens het hoogst haalbare. Het doen van statistisch onderzoek of generaliseren naar andere steden, is op basis van alleen deze cijfers incorrect.

De laatste deelvraag is door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse beantwoord. Hiervoor zijn alleen de documenten onderzocht van de vijf gemeenten waarvan bleek dat ze een uitgebreide monitor of plannen hiervoor hebben. Door middel van een uitvoerige analyse zijn deze monitors en begeleidende documentatie vergeleken met de theorie uit hoofdstuk drie.

Het uitvoeren van een kwantitatieve inhoudsanalyse heeft verschillende voordelen. Het wordt gezien als een objectieve methode van analyse (Bryman, 2008, p288). Wanneer een volgende onderzoeker dezelfde documenten aan de hand van dezelfde vragen scoort, worden dezelfde

---

TABEL 4.1: TWINTIG GROOTSTE GEMEENTEN VAN NEDERLAND OP 1 APRIL 2011

<b>Amsterdam</b>
<b>Rotterdam</b>
<b>Den Haag</b>
<b>Utrecht</b>
<b>Eindhoven</b>
<b>Tilburg</b>
<b>Almere</b>
<b>Groningen</b>
<b>Breda</b>
<b>Nijmegen</b>
<b>Enschede</b>
<b>Apeldoorn</b>
<b>Haarlem</b>
<b>Arnhem</b>
<b>Zaanstad</b>
<b>Amersfoort</b>
<b>Haarlemmermeer</b>
<b>'s-Hertogenbosch</b>
<b>Zoetermeer</b>
<b>Zwolle</b>

---

*CBS, 2011*

uitkomsten gevonden. Een ander voordeel is dat het een non-reactieve methode van gegevensverzameling is (Bryman, 2008, p289). Het onderzoek kan zonder participanten gedaan worden. In eerste instantie was de opzet om (een deel van) dit onderzoek op basis van interviews te laten plaatsvinden. Het aantal medewerkers van de meeste citymarketingorganisaties is echter klein. Daar komt bij dat citymarketing de laatste jaren een populair onderzoeksonderwerp is. Er wordt dezelfde medewerkers dus regelmatig, sommigen zelfs meerdere malen per week, gevraagd om mee te werken aan een onderzoek. Logischerwijs is de bereidheid hiertoe niet altijd even groot, waardoor het onmogelijk was om een enigszins representatieve steekproef te doen op basis van interviews. De keuze voor een inhoudsanalyse is mede hierdoor beïnvloed.

Ten opzichte van interviews kent de inhoudsanalyse ook beperkingen voor dit onderzoek. In de theoretische beschouwing van dit onderwerp is regelmatig gesproken over de motieven voor monitoring. Op basis van de beschikbare documenten is het echter lastig te onderzoeken wat de achterliggende gedachten en motieven zijn bij bepaalde keuzes. Dat een stad bijvoorbeeld geen monitor heeft voor citymarketing kan gescoord worden, maar in dat geval zou het interessant zijn om te weten of het wel overwogen of zelfs geprobeerd is. En wat de achterliggende motieven zijn om het niet te doen. De “waarom-vraag” kan niet gesteld worden.

Een ander nadeel van de inhoudsanalyse is de afhankelijkheid van documentatie. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bepaalde documentatie wel bestaat, maar niet online beschikbaar is. En als men het onderzoek wil reproduceren, is het de vraag of de wel onderzochte documenten nog steeds beschikbaar zijn.

Het onderzoek beperkt zich dus tot de inhoud van de documenten. Het gevaar bestaat dat de inhoud en vindbaarheid het onderzoeksonderwerp bepalen en niet de theorie. Er wordt in feite niet de werkelijkheid onderzocht, maar het beeld van de werkelijkheid dat naar voren komt vanuit de documenten, artikelen en webpagina's. Dit is echter geen beperking voor alleen deze vorm van onderzoek. Ook bij interviews wordt deze vertaalslag gemaakt (door de geïnterviewde en vervolgens de interviewer zelf) en ook bij cijfers (de werkelijkheid is geen opsomming van cijfers).

Er wordt naar gestreefd om de werkelijkheid zo dicht mogelijk te benaderen, maar geen enkele vorm van wetenschappelijk onderzoek kan deze garantie geven.

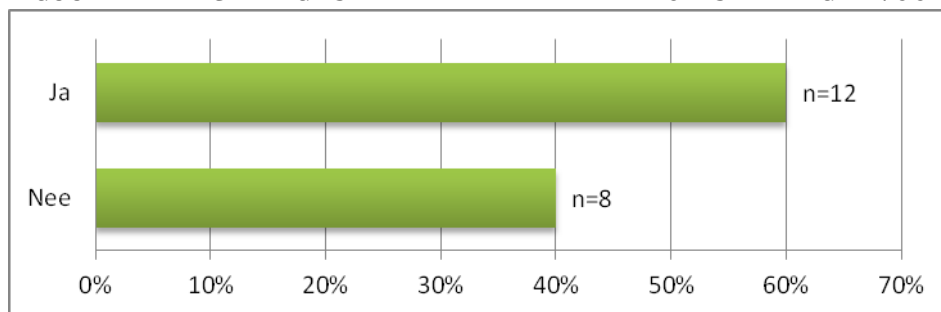


## 4.4 ONDERZOEKSRESULTATEN

### 4.4.1 DE STRATEGIE

Elk van de twintig onderzochte steden blijkt in meer of mindere mate een uitgewerkt citymarketingbeleid te hebben<sup>1</sup>. Soms gaat het om slechts een gedeelte in bijvoorbeeld de toeristen- of evenementennota of een pagina op de gemeentewebsite. In de meeste gevallen bestaat er echter een losse nota of plan van aanpak, volledig gericht op citymarketing. Vooral de opzet van de organisatie en het bepalen van de kenmerken van de stad krijgen hier aandacht. In hoeverre er ook sprake is van onder andere concrete doelen en doelgroepen wordt hieronder uitgewerkt.

FIGUUR 4.2: PERCENTAGE STEDEN MET MEETBARE DOELSTELLINGEN VOOR CITYMARKETING



Zoals in Figuur 4.2 is af te lezen, blijkt uit het onderzoek dat twaalf steden een of meerdere meetbare doelstellingen hebben met betrekking tot citymarketing. Slechts in zeven van de gevallen gaat het om doelstellingen die daadwerkelijk opgenomen zijn in een beleidsdocument voor citymarketing. Bij vier steden worden alleen meetbare doelstellingen genoemd in de begroting voor 2011. Buiten de begroting wordt citymarketing hier niet concreter gemaakt. En in de laatste overgebleven gemeente, Amersfoort, worden alleen concrete doelstellingen genoemd in een collegebesluit over het toeristisch en vrijetijdsbeleid.

De overige acht steden hebben dus geen meetbare doelstellingen genoemd in het citymarketingbeleid. Een opvallend voorbeeld hiervan is Almere. Voor deze stad is een citymarketingplan voor 2011 tot 2015 opgesteld van meer dan dertig pagina's. Bij de bespreking van de resultaten sinds 2006 wordt daar het volgende in genoemd (Gemeente Almere, 2011): *"Het plan van 2006 bevat nauwelijks specifieke doelstellingen als het gaat om de promotie van bedrijventerreinen of van stadsdelen, of om het particulier opdrachtgeverschap of studeren in Almere."*

Des te opmerkelijker is het dat met deze constatering niks gedaan wordt voor het beleid tot 2015. Er worden slechts enkele constateringingen gedaan over het tekort aan banen, maar concrete doelen voor het citymarketingbeleid worden hier niet aan verbonden.

Bij het onderzoek naar de doelen is ook aandacht gegeven aan het onderscheid tussen feitelijk en perceptie in het beleid. In precies de helft van de steden worden beide genoemd. Men wil niet

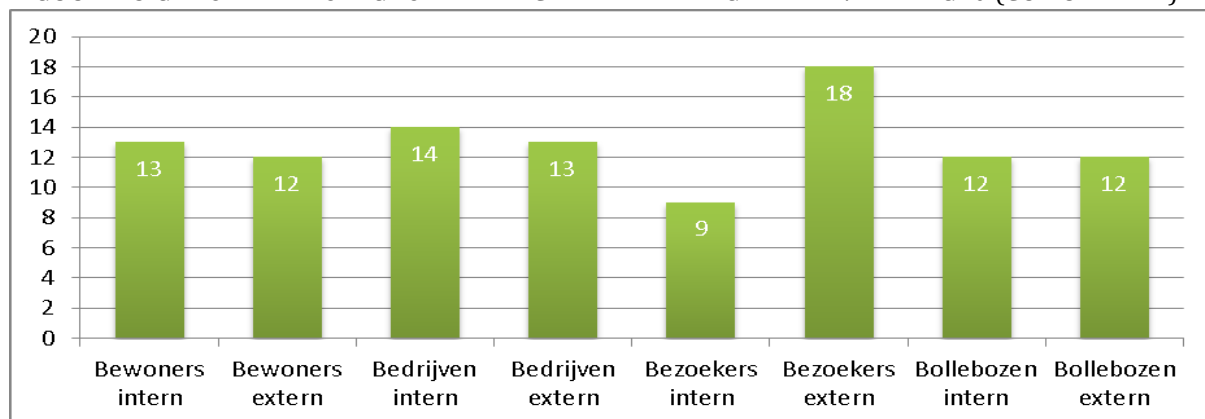
<sup>1</sup> NB: In Breda gaat het om het onderzochte CM-beleid tot 2010. Omdat het huidige beleid onbekend is, is bij de analyse uitgegaan van dit beleid. Bij Zaanstad gaat het om de marketing van Zaanstreek. Hierbij werkt de gemeente samen met 2 nabij liggende dorpen. Voor de verdere analyse van documenten (onder andere de begroting) is wel alleen naar Zaanstad gekeken.

alleen de feitelijke situatie aanpakken, maar ook de perceptie hiervan. In geen enkele van de steden gebeurt dit echter een op een. Er wordt bijvoorbeeld voor het aantrekken van bedrijven alleen gekeken naar het aantal aangetrokken bedrijven en niet naar wat deze bedrijven van de stad vinden. Of dit wordt slechts bij een klein deel van de doelstellingen gedaan.

De nadruk ligt in het citymarketingbeleid vaak op het imago. Een voorbeeld hiervan is Haarlem. Op de website stelt men het volgende (Haarlem Marketing, 2011): *“Het is de doelstelling van City Marketing Haarlem om het imago van de stad zodanig te versterken dat dit uiteindelijk leidt tot een economische groei die boven het landelijk gemiddelde uitstijgt. Hierdoor ontstaan extra bestedingen, arbeidsplaatsen en culturele bedrijvigheid.”*

De gemeente stelt dus letterlijk dat men via imagoverbetering uiteindelijk de gehele stedelijke economie wil verbeteren. Een gemeente als Eindhoven neemt een veel genuanceerder standpunt in. Daar wordt in het beleid genoemd dat citymarketing meer is dan alleen promotie. En dat er bij de doelen en monitoring niet alleen moet worden gekeken naar *“...naamsbekendheid, merkbeleving, imago en de positie op de ranglijst”*, maar dat het ook belangrijk is om *“... feitelijke cijfers goed bij te houden: het aantal studenten, vestigende en vertrekkende kenniswerkers ...”*, etc (Brouwer, Van der Kolk & Gerritsen, 2010, p. 62).

FIGUUR 4.3 GENOEMDE DOELGROEPEN IN CITYMARKETINGBELEID VAN DE G20 (CUMULATIEF)



Bij de analyse van het citymarketingbeleid is tevens gekeken naar de doelgroepen waar de verschillende gemeenten zich op richten. Dit geeft een indicatie van in hoeverre het marketingbeleid afgestemd is op de “klant”. In Figuur 4.3 is per doelgroep te zien hoe vaak deze voorkomt in het beleid van de steden. Hieruit blijkt dat in ongeveer twee derde van de steden het beleid gericht wordt op huidige of potentiële bewoners, bedrijven en/of bollebozen. De doelgroep bezoekers wijkt hier van af. Minder dan de helft van de steden ziet bezoekers uit de eigen stad als doelgroep.

Niet geheel verrassend wordt de doelgroep “externe bezoekers” het vaakst genoemd. Bij veel steden is vooral het beleid met betrekking tot deze doelgroep extensief uitgewerkt. Citymarketing is dus nog altijd voor het grootste deel gericht op de toeristen en externe bezoekers. Tilburg en Apeldoorn vormen de twee uitzonderingen hierop. In Tilburg beperkt citymarketing zich vooral tot een beeldmerk. Naar een concrete strategie voor citymarketing lijkt men nog zoekende. Hierdoor wordt geen enkele doelgroep genoemd. Ook in Apeldoorn is dit laatste het geval. Begin 2011 bepaalde de gemeente het volgende over citymarketing (Gemeente Apeldoorn, 2011, p18): *“Geen kerntaak. Citymarketing draagt bij tot een gunstige economische ontwikkeling waar vele sectoren van kunnen profiteren.”* Verder wordt in dezelfde nota gesteld dat citymarketing ondergebracht gaat worden bij een andere organisatie en zich

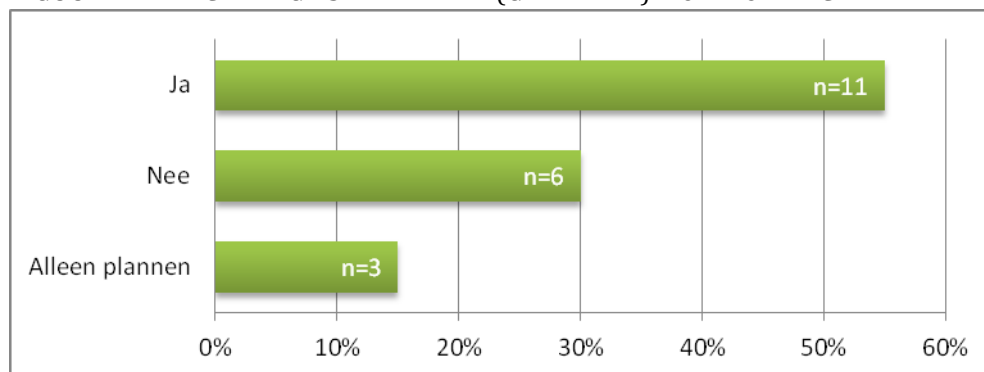
aan moet sluiten bij de visie van de gemeente in haar geheel. Het ontbreekt dus aan concrete doelen en doelgroepen.

Eindhoven stelt expliciet zich niet op toeristen te richten. Toch is ook Eindhoven terug te zien in de cijfers voor externe bezoekers. Dit is omdat men zich wel richt op zakelijke bezoekers. Zo blijken ook in andere steden de doelgroepen verder gespecificeerd te zijn. Van de achttien overgebleven gemeenten hebben er zeventien hun doelgroepen verder geconcretiseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld niet alleen over potentiële inwoners, maar om het aantrekken van jonge hoogopgeleide tweeverdieners (Amersfoort) of “high potentials” uit het buitenland (Amsterdam). Ook worden in sommige gevallen doelgroepen genoemd, die buiten de acht uit de theorie vallen. Twee regelmatig terugkerende groepen zijn: overheden en investeerders. Door zich in de kijker te spelen bij bijvoorbeeld de nationale of Europese overheid, hopen steden op subsidies. De enige gemeente die wel een aantal doelgroepen noemt, maar deze niet verder uitwerkt, is Haarlemmermeer.

#### 4.4.2 GEBRUIK MONITORS

In deze paragraaf worden de resultaten uit het onderzoek naar monitoring bij de twintig grootste steden van Nederland gepresenteerd. Uit de overheidsdocumenten blijkt dat tachtig procent van deze gemeenten evaluatie of plannen hiervoor opgenomen heeft in het citymarketingbeleid. In veertien van deze steden is monitoring hier een onderdeel van (zie Figuur 4.3). In tien steden is de monitor zelfs alles wat genoemd wordt met betrekking tot evaluatie. In het grootste deel van de evaluerende steden heeft men dus niet slecht één meetmoment, maar wil men het beleid voor een langere termijn volgen.

FIGUUR 4.4 PERCENTAGE STEDEN MET (GEPLANDE) MONITOR IN CITYMARKETINGBELEID



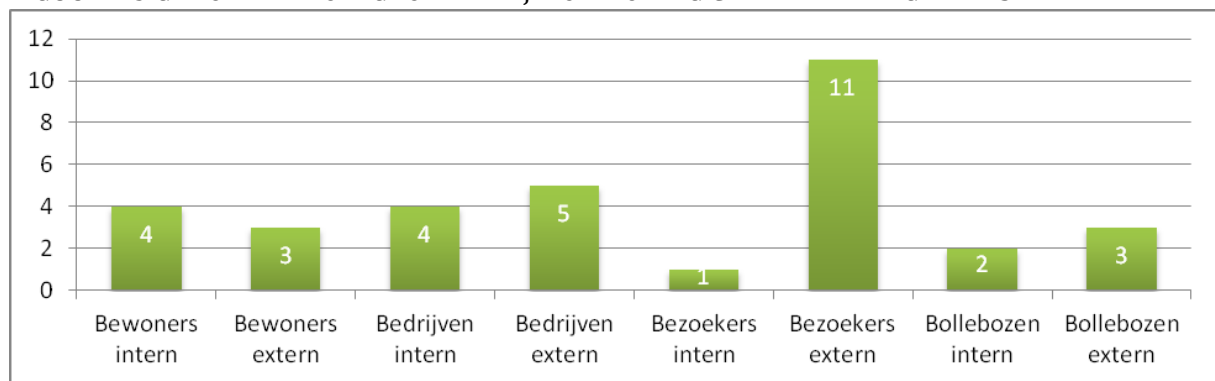
Tijdens het onderzoek is voor alle gemeenten de begroting van de gemeente als geheel voor 2011 bekeken. Wanneer citymarketing hierin genoemd wordt, is dit een indicatie van het huidige belang van dit beleidsveld. In ongeveer de helft van de begrotingen (11) blijkt iets gedaan te worden met monitoring voor citymarketing. Hier gaat het meestal om een of enkele indicatoren die voor de komende vier jaar gebruikt worden om het beleid te volgen. Een voorbeeld hiervan is Zoetermeer, waarbij slecht één effectindicator wordt genoemd in het kader van citymarketing: de toename van het aantal banen per jaar (Gemeente Zoetermeer, 2009). Dit toont aan dat deze gemeente citymarketing vooral ziet als een methode om banen te genereren. Hoewel dit genoemd wordt in het citymarketingbeleid van Zoetermeer als een ambitie van de gemeente als geheel, wordt dit opvallend genoeg amper uitgewerkt in de marketingstrategie. Met een enkele indicator is het al lastig om de outcome van citymarketing te volgen en in dit

geval is het zelfs de vraag of deze enige indicator gebruikt zou moeten worden om de ontwikkelingen op dit beleidsterrein te volgen.

Bij drie van de gemeenten is de begroting het enige document dat iets zegt over de monitoring van citymarketing. Hoewel het in die gevallen niet genoemd wordt in het overheidsdocument voor citymarketing, blijkt er wel degelijk iets gemeten te worden. In de elf andere gemeenten die monitoren of hier plannen voor hebben, wordt monitoring wel eveneens in de beleidsstukken met betrekking tot citymarketing genoemd.

Omdat in het vervolg van deze paragraaf ingegaan wordt op de inhoud en het doel van deze monitors, zijn alleen de veertien gemeenten relevant die daadwerkelijk bezig zijn met monitoring. De gemeenten Rotterdam, Tilburg, Almere, Apeldoorn, Arnhem en Haarlemmermeer hebben geen initiatieven op dit gebied en worden bij het bespreken van de resultaten buiten beschouwing gelaten. Ondanks de bruikbaarheid van monitoring voor het citymarketingbeleid, zoals omschreven in de theorie, acht ongeveer een derde van de onderzochte gemeenten het niet nodig om dit instrument in te zetten.

FIGUUR 4.5 GENOEMDE DOELGROEPEN BIJ MONITORING CITYMARKETING IN 14 STEDEN



In Figuur 4.5 is te zien welke doelgroepen gevolgd worden voor de monitoring van het citymarketingbeleid. Wanneer deze vergeleken wordt met Figuur 4.3, valt op dat in de monitors veel minder doelgroepen genoemd worden. Ze komen dus wel voor in het beleid, maar er worden geen resultaten gemonitord van de resultaten voor deze doelgroepen. Externe bezoekers wordt nog steeds het meest genoemd, maar het verschil met de rest is bij monitoring veel groter. Uit het onderzoek blijkt dus dat de focus van citymarketing vaak nog bij de bezoekers ligt, ondanks de goede bedoelingen in de strategie. Het gaat daarbij meestal om toeristen en bezoekers van evenementen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Utrecht. In het citymarketingprogramma van 2008-2011 worden alle doelgroepen genoemd. Op de website van de gemeente zijn enkele monitors opgenomen op de pagina van “Stadspromotie” met de veelbelovende titel “Hoe effectief is ons beleid?”. Vervolgens wordt er enkel gesproken over de effectiviteit van het gevoerde toeristisch beleid en worden twee monitors genoemd op het gebied van toerisme (Gemeente Utrecht, 2009). In de praktijk blijkt het citymarketingbeleid dus veel beperkter te zijn.

Een andere opvallende constatering is dat er maar één monitor is die rekening houdt met de interne bezoekers. Deze enigszins gekunstelde doelgroep – bezoekers uit de eigen stad van activiteiten en van attracties – werd in het beleid nog negen keer genoemd. Verschillende gemeenten, zoals Breda en Arnhem, geven aan dat ze de doelgroepen in de eigen gemeente belangrijk vinden. Zij zijn de “ambassadeurs” van de stad (Gemeente Breda, 2007; Gemeente Arnhem, 2010). Wanneer gekeken wordt naar alle doelgroepen in de veertien monitors, is de

nadruk op externe doelgroepen eveneens te zien. De verschillende externe doelgroepen zijn in totaal 22 keer genoemd in de veertien monitors, tegenover elf interne doelgroepen. De focus van marketing lijkt dus te liggen op het aantrekken en minder op behoud. In het meten is het belang van het “ambassadeurschap” dus niet terug te zien.

In paragraaf 4.4.1 werd genoemd dat de helft van de steden een onderscheid maakt tussen maatregelen die de feitelijke situatie willen veranderen en maatregelen die de perceptie hiervan willen beïnvloeden. Bij de monitors is dit onderscheid in iets meer dan de helft van de gevallen terug te zien: acht van de veertien. Hier zijn niet alleen indicatoren opgenomen over bijvoorbeeld het aantal bezoekers van evenementen, maar ook indicatoren die de mening van de bezoekers over deze evenementen weergeven. In geen enkele van de acht gemeenten is dit echter een op een gedaan. Van sommige feitelijke situaties is dus niet de mening van de doelgroepen bekend of andersom. In zes van de steden wordt het onderscheid helemaal niet gemaakt. De indicatoren handelen daar slechts over een van de twee.

TABEL 4.2: HET DOEL VAN DE MONITOR IN 14 GEMEENTEN

Doel	Aantal gemeenten
Transparantie (interne verantwoording)	14
Leren (beleid verbeteren)	6
Oordelen	0
Afrekenen	0
Externe verantwoording	1
Externe legitimering	0

Aan het begin van deze paragraaf is genoemd dat bij elf steden indicatoren zijn opgenomen in de begroting van 2011. Deze staan hier om het beleid intern (binnen de overheid) te kunnen verantwoorden aan de hand van cijfers. Dit moet er aan bijdragen dat de gemeentelijke overheid transparanter opereert. Uit Tabel 4.2 is op te maken dat alle gemeenten in ieder geval dit doel nastreven met de monitor. In het onderzoek is ook gekeken naar de andere doelen van monitoring die voorbij gekomen zijn in hoofdstuk 2. Er is gekeken of een van de vier interne doelen (transparantie, leren, oordelen en afrekenen) of een van de externe doelen (verantwoording en legitimering) genoemd is in het beleid of de monitor. Van de veertien gemeenten met een monitor noemen zes gemeenten “leren” expliciet als doel. Met de resultaten van de monitor wil men het beleid verbeteren. De andere interne doelen – oordelen en afrekenen – worden niet genoemd. Consequenties voor de citymarketingorganisaties wanneer de resultaten mee of tegen vallen, lijken er dus niet te zijn. Verder is de gemeente Zwolle de enige die een extern doel noemt. Op de website van Zwolle marketing staat het volgende (Gemeente Zwolle, 2011): *“Regelmatig publiceren wij relevante cijfers om onze prestaties zichtbaar te maken voor de inwoners van Zwolle en de partners van Zwolle Marketing.”* Men wil dus niet alleen transparant zijn binnen de eigen organisatie, maar ook naar buiten toe. In de praktijk kunnen monitors ook bij de andere steden op deze manier ingezet worden, maar in dit onderzoek is het alleen meegeteld als het expliciet vermeld staat.

Zwolle is, samen met Den Haag, ook de enige gemeente die vastgelegd heeft wanneer de resultaten besproken worden. Tevens zijn dit de enige gemeenten, waarbij in de documenten naar voren komt dat het citymarketingbeleid is beïnvloed door de resultaten van eerdere monitoring. Zeker in het geval van Zwolle blijft het echter de vraag of men op basis van deze

cijfers het beleid moet aanpassen. Zo gaan de cijfers vooral over zaken als het aantal bezoekers van de website van VVV Zwolle en het aantal volgers op Twitter (Gemeente Zwolle, 2011). Hier kan het citymarketingbeleid wellicht invloed op hebben, maar interessanter zou waarschijnlijk zijn in hoeverre dit leidt tot daadwerkelijk meer bezoekers voor de stad. Deze cijfers ontbreken echter. Bovendien stelt de organisatie dat het versterken van het imago van Zwolle het uiteindelijke doel is. Ook dit is in de cijfers niet terug te vinden (Gemeente Zwolle, 2011).

Bij de andere twaalf gemeenten is niets te vinden over de bespreking van de cijfers na uitvoering van de monitor. Dit verkleint de kansen dat de monitoring invloed heeft op het citymarketingbeleid. Wel is bij de meeste gemeenten duidelijk hoe vaak de resultaten gepresenteerd worden. Zwolle is de enige gemeente waarbij dit meerdere keren per jaar gebeurt. Bij zeven andere gemeenten gebeurt dit jaarlijks voor de (geplande) monitors. Van de zes overgebleven steden, worden de cijfers in vijf gevallen meerjaarlijks gepresenteerd en van de laatste is het onduidelijk hoe vaak dit gebeurt.

De onderzoeksresultaten uit de vorige paragraaf toonden al aan dat slechts zestig procent van de steden meetbare doelstellingen heeft voor citymarketing. Wanneer deze ontbreken, is de noodzaak om de resultaten te meten en bespreken minder. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, kan ook per indicator een doel gesteld worden: een streefnorm. Dit is het resultaat dat men op een bepaald tijdstip bereikt wil hebben. Tien van de veertien steden blijken streefnormen te gebruiken. In de meeste gevallen gaat het om de effectindicatoren die opgenomen zijn in de begroting. Bij de andere vier steden is het onduidelijk of ze streefnormen opgesteld hebben.

Voor de veertien steden met een (geplande) monitor is ook onderzocht of er een vergelijking gemaakt wordt met andere steden bij de indicatoren. In geen enkele gemeente wordt dit bij elke indicator gedaan. Bij zeven steden gebeurt dit voor in ieder geval een deel van de indicatoren en bij de andere helft helemaal niet. Steden vergelijken onderling dus amper. Dit verkleint ook de noodzaak om tot een totaalcijfer te komen voor het succes van citymarketingbeleid op verschillende gebieden. Amsterdam is de enige gemeente die plannen heeft om de cijfers te standaardiseren en tot een totaalcijfer te komen. Het doel is daarbij echter om het citymarketingbeleid als geheel te kunnen vergelijken door de jaren heen en niet om een vergelijking met andere steden te maken.

Aan het begin van deze paragraaf is genoemd dat de meeste monitors slechts uit enkele indicatoren bestaan, die vaak alleen in de begroting genoemd worden. Een nadere beschouwing van deze monitors heeft aangetoond dat slechts voor een beperkt aantal doelgroepen indicatoren opgesteld zijn. In de meeste steden speelt de monitoring van citymarketing dus geen grote rol. Slechts één stad heeft een monitor in gebruik waarin een groot deel van het citymarketingbeleid terug komt: Groningen. Daarnaast hebben Eindhoven, Den Haag en Amsterdam een monitor van serieuze omvang in de planning, die in de nabije toekomst uitgevoerd gaat worden. De gemeente Breda heeft dit in het verleden al gedaan, maar de huidige status van deze monitor is momenteel onduidelijk. De opzet en uitvoering van deze monitors wordt in de volgende paragraaf uitvoerig geanalyseerd.

#### 4.4.3 MONITORS NADER BEKEKEN

---

In deze paragraaf worden de monitors bekeken van vijf gemeenten die een plan van aanpak hebben voor een monitor met meerdere indicatoren. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verschillende uitdagingen tijdens de initiatie, creatie en eventuele realisatie van de monitor, die

naar voren zijn gekomen in de theoretische beschouwing in hoofdstuk 3. Bij iedere gemeente wordt in een kader enige achtergrondinformatie gegeven, om een beeld te schetsen van de context van de monitor.

### **Eindhoven**

Zoals aangegeven in Kader 4.1 heeft de gemeente Eindhoven een uitgebreide strategie en aanpak ontwikkeld in 2010. Hierin is een gedeelte opgenomen over monitoring en effectmeting van citymarketing. Daar men pas vorig jaar gestart is met dit citymarketingbeleid, is er nog weinig te zeggen over de uitvoering van de monitor. Dit diepte-onderzoek beperkt zich dus vooral tot de opzet en aanleiding.

Voor het citymarketingbeleid is Eindhoven uitgegaan van een realistische benadering. Een aantrekkelijke stad voor de recreatieve toerist gaat het op korte termijn niet worden en hier richt men zich dus wijselijk niet op. In de inleiding van de monitor staat letterlijk dat deze in eerste instantie geënt gaat worden op “de concrete doelstelling van de citymarketing” (Brouwer et al, 2010, p62). Deze concrete doelstelling bevat de doelgroepen waar men zich wel op wil richten: externe en interne bedrijven, studenten, bewoners en werknemers die in het profiel van innovatie, technologie en creatie passen. Het doel is om de (internationale) herkenbaarheid en aantrekkelijkheid voor deze doelgroepen te verbeteren. Concreet staat hier echter niet gelijk aan meetbaar, want in hoeverre men dit wil en binnen welke tijd, blijft onduidelijk.

Toch vindt de gemeente regelmatige monitoring van groot belang om te zien of het beleid haar vruchten afwerpt. Een verder doel van monitoring wordt niet uit de doeken gedaan, dus verantwoording lijkt het hoofddoel te zijn. Ook wordt niet duidelijk wie de monitoring gaat uitvoeren. Wel dat het met een één- tot tweejaarlijks onderzoek ingevuld moet gaan worden.

Bij de keuze voor indicatoren worden de plannen wel concreter uitgewerkt. De indicatoren zijn onderverdeeld in drie categorieën: naamsbekendheid, (relevante) merkbeleving en imago. Voor de vier bovengenoemde primaire doelgroepen wil men drie metingen doen tot 2020, met daarvoor een nulmeting in 2010. In iedere periode van drie jaar wil men een bepaald percentage vooruit zijn gegaan in de perceptie van de doelgroepen. Er zijn dus streefnormen vastgelegd. Daarmee is niet meteen gezegd dat ook duidelijke doelen nagestreefd worden. Hoewel de indicatoren gekwantificeerd zijn en er een tijdsspanne is toegekend, blijven veel indicatoren erg abstract. In de categorie merkbeleving worden bijvoorbeeld verschillende associaties met Eindhoven gevolgd, zoals grensverleggend, inhoudelijk gedreven, doelbewust en inventief. Deze associaties moeten per periode tussen de een en drie procent toenemen in de beleving van de vier doelgroepen. De vraag is echter hoeveel deze abstracte begrippen zeggen.

#### **Kader 4.1: Technologiecluster Eindhoven**

*Eindhoven heeft in 2010 een omvangrijke citymarketingstrategie uitgewerkt in samenwerking met Berenschot. De nadruk ligt hierin op een duidelijke profilering. Als onderscheidende kracht wordt het sterke bedrijven- en instellingencluster op het gebied van technologie, kennis en design genoemd. Doelen en doelgroepen zijn hier op afgestemd. Andere belangrijke eigenschappen voor de aantrekkelijkheid van de regio, die buiten bovenstaand profiel vallen, worden alleen meegenomen als er een link gelegd kan worden met de bovenstaande omschreven merkwaarde (Brouwer, Van der Kolk & Gerritsen, 2010). Men maakt een duidelijk onderscheid tussen feitelijke verbetering (het product) en promotie. Deze promotie wil men niet alleen extern doen, maar ook intern. Het gaat dus niet alleen om het aantrekken van nieuwe doelgroepen, maar ook om behoud en verbetering van de huidige situatie. Het rapport geeft aan dat de huidige organisatie van citymarketing te versplinterd en op sommige gebieden niet intensief genoeg is. Het organisatiemodel gaat daarom nog verder uitgewerkt en opgezet worden. De op te zetten organisatie “Eindhoven Marketing” moet de strategie gaan bewaken en in samenwerking met partners uitvoeren. (Brouwer et al, 2010).*

Zeker als bij de uitvoering van het onderzoek verschillende vragen gesteld worden, om de merkwaarden te meten. Het is dan niet alleen onduidelijk wat het begrip precies inhoudt, maar ook uit wat voor scores het is opgebouwd. Bij deze scores lijkt overigens geen onderscheid gemaakt te worden tussen de vier verschillende doelgroepen. De toekomst zal uitwijzen of dit in het uiteindelijke rapport wel gebeurt.

Opvallend is dat er alleen indicatoren gekozen zijn die met de perceptie van de doelgroepen te maken hebben. Aangezien de doelstelling is om de herkenbaarheid en aantrekkelijkheid te verbeteren, is dit echter een logische keuze. Toch onderschrijft het plan van aanpak ook dat het feitelijke niet over het hoofd gezien mag worden: het is *“van belang ook de ontwikkelingen in feitelijke cijfers goed bij te houden: het aantal studenten, vestigende en vertrekkende kenniswerkers, vestigende en vertrekkende technologische bedrijven en researchcentra, het aantal congressen en beurzen, etc. Dit geeft meer inzicht in de situatie en daardoor beter zicht op hoe een en ander beïnvloed kan worden (Brouwer et al, 2010, p62).”* Tevens wordt genoemd dat de “European Innovation Scoreboard” een passend instrument is om de Europese positie van Eindhoven als creatieve innovatieregio te monitoren. Zelf geven ze echter al aan dat hier te veel variabelen van invloed zijn om de resultaten toe te kunnen schrijven aan het citymarketingbeleid. Voor de eigen indicatoren wordt deze nuance echter niet gemaakt.

Zo lang de uitkomsten van de eerste meting onbekend zijn, blijft het afwachten in hoeverre de monitor van nut is. Pas bij de eerste rapportering wordt duidelijk of de monitor goed uit te voeren was en of het aansluiting vindt bij de rest van het beleidsproces.

### **Amsterdam**

De gemeente Amsterdam heeft medio 2011 een citymarketingplan voor 2011 tot en met 2014 gepresenteerd (zie kader 4.2). Net als in Eindhoven is hier voor vier doelgroepen gekozen. Naast de traditionele groepen bezoekers, bewoners en bedrijven is niet gekozen voor bollebozen als vierde “B”, maar voor beïnvloeders. Dit zijn journalisten en intermediairs, die invloed kunnen uitoefenen op het imago van de stad. De centrale ambitie is om de metropool Amsterdam nog voor 2014 tot een van de vijf meest aantrekkelijke te laten behoren. Deze doelstellingen en de eerder genoemde doelgroepen worden in het plan verder concreet gemaakt. Een overzicht hiervan is te zien in Figuur 4.6. Bijvoorbeeld de doelgroep bezoekers wordt verder gespecificeerd naar bezoekers “over water” (cruises), binnen- en buitenlandse bezoekers met

#### **Kader 4.2: I AMsterdam**

*Waar enkele jaren geleden “Er gaat niets boven Groningen” wellicht de meest bekende regiomarketingslogan van Nederland was, is nu “I AMsterdam” het voorbeeld voor veel andere gemeenten (Van Diepen & Fernandez, 2010). Hoewel deze campagne sinds de start van 2003 erg succesvol lijkt, zijn de laatste jaren ook andere geluiden te horen geweest. Een artikel uit het Parool van 9 september 2010 heeft enkele partijen uit Amsterdam aan het woord gelaten over het beleid, waarbij onder andere het volgende geconcludeerd wordt. Verschillende organisaties zijn betrokken bij de citymarketing. Enkele van de verwijten zijn dat er te veel langs elkaar heen wordt gewerkt en er te weinig dynamiek in het beleid zit. Ongeveer alles waar de verschillende organisaties zich mee bezig houden, wordt onder het merk gehangen. Een echt plan en voldoende budget ontbreken (Profnews, 2010).*

*Deze signalen lijken opgepikt door de gemeente, want in 2011 is er een nieuwe plan van aanpak gerealiseerd. Waar het plan in 2004 vol stond met vage formuleringen, kenmerkt het plan voor 2011-2014 zich juist door concrete doelgroepen en doelstellingen (zie Figuur 4.6). Ook komt er een nieuw te vormen marketingafdeling, die een te versplinterde organisatie moet voorkomen en samenwerking met alle partijen in de stad moet versterken. Uiteindelijk moet dit er aan gaan bijdragen dat de metropool Amsterdam in 2014 tot een van de vijf meest aantrekkelijke regio's in Europa behoort. Nog steeds onder het motto van “I AMsterdam” (Gemeente Amsterdam, 2010).*

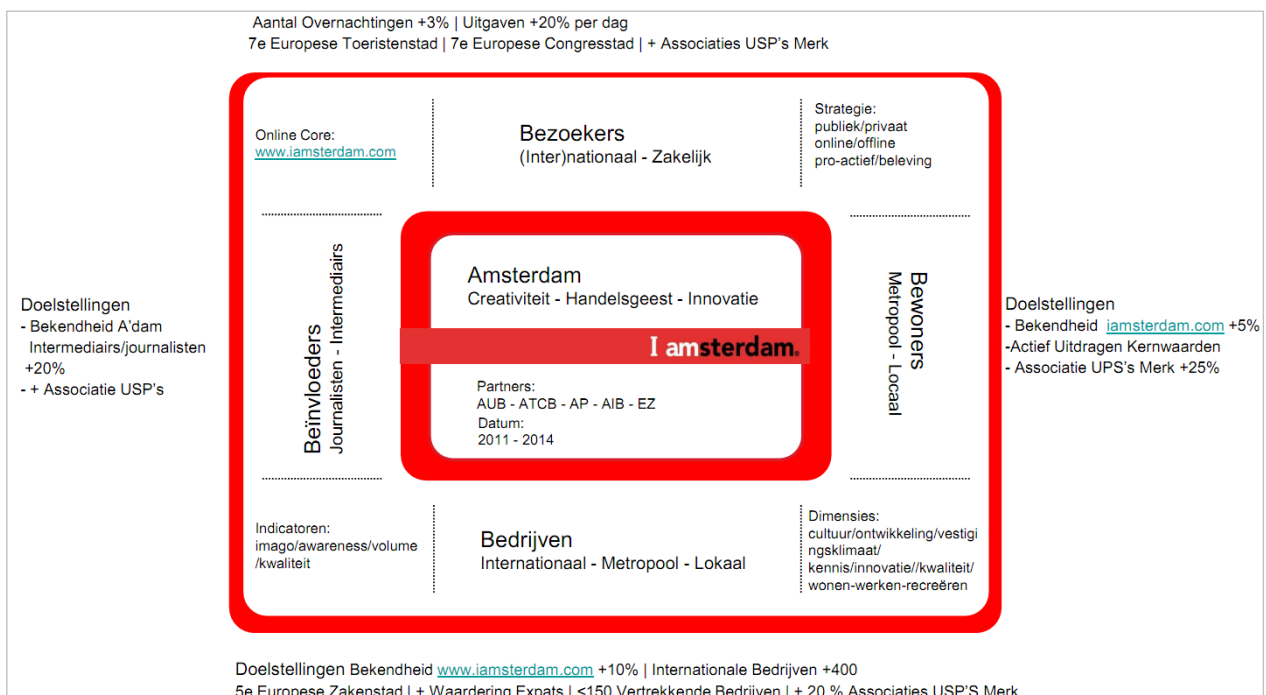


een voorkeur voor grote publieksevenementen, zakelijke bezoekers voor “business meetings” en congressen en binnen- en buitenlandse bezoekers met interesse voor kunst, architectuur, muziek, theater, eten en drinken, uitgaan en winkelen (Gemeente Amsterdam, 2010, p13). Samen met de meetbaar gemaakte doelstellingen, levert dit gunstige voorwaarden voor een monitor op.

Deze wil men dan ook ontwikkelen in samenwerking met bureau Blauw. In het citymarketingplan is een eerste opzet te zien van dit zogenaamde “Dashboard Citymarketing”. Het doel met deze monitor omschrijft de gemeente als volgt: *“Het dashboard zet aan om vanuit een vastgestelde merk- en organisatiestrategie in de uitvoering scherpere en meetbare doelstellingen te hanteren welke bij elkaar opgeteld een waarde geven aan het merk ‘I Amsterdam’.* Met bureau Blauw zal de komende jaren een model worden ontwikkeld wat zo scherp mogelijk in beeld zal brengen wat de waarde is van het totaal van alle citymarketinginspanningen (Gemeente Amsterdam, 2010, p32).” De bedoeling is dus om de resultaten van alle indicatoren bij elkaar op te tellen, om zo een totaalwaarde aan het citymarketingbeleid te kunnen geven. De vraag is hoeveel waarde een dergelijk abstract cijfer heeft. Eerder in het plan stelt men dat het dashboard invloed moet gaan uitoefenen op de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen en dat daarmee rechtstreeks het merk, de inzet van mensen en het ontwikkelen van marketingmiddelen beïnvloed worden (Gemeente Amsterdam, 2010, p3). Hiervoor dienen de aangeleverde resultaten juist zo concreet mogelijk te zijn.

Bij de keuze voor indicatoren lijkt men hier meer rekening mee te houden. Per doelgroep worden steeds dezelfde thema’s onderscheiden, die men wil vullen met cijfers uit bestaand en nieuw te introduceren onderzoek. Op die manier kunnen de cijfers niet alleen opgeteld worden per doelgroep, maar ook per thema. Gezien de meetbare doelstellingen die in het plan staan, kan een aantal indicatoren al ingevuld worden. Zoals te zien is in Figuur 4.6 wil men voor bijvoorbeeld de bezoekers drie procent meer overnachtingen (per jaar) en een stijging van twintig procent voor de gemiddelde besteding per dag. Ook wordt er een onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld voorgaande feitelijke cijfers en de perceptie. Voor iedere groep is er onder andere een doelstelling op het gebied van de associatie met de “Unique Selling Points”

FIGUUR 4.6: DOELGROEPEN EN DOELSTELLINGEN CITYMARKETINGBELEID AMSTERDAM 2011-2015



Bron: Gemeente Amsterdam, 2010, p39

kernwaarden. Onduidelijk blijft welke dit precies zijn. En daarnaast is bij veel doelstellingen onduidelijk binnen welke termijn de groeipercentages bereikt moeten zijn.

Het blijft dus afwachten hoe concreet de uiteindelijke monitor gaat worden. Voor een aantal thema's bij verschillende doelgroepen moet de monitor nog gevuld worden met indicatoren. De kans bestaat dus dat het een erg omvangrijk instrument gaat worden. Wanneer men er in slaagt om het optellen van de verschillende cijfers op een inzichtelijke manier te presenteren, kan het desalniettemin een bruikbaar instrument worden.

## Groningen

Van de twintig onderzochte gemeenten is Groningen de enige met een monitor voor het

### **Kader 4.3: Er gaat niets boven ...**

*Groningen heeft een van de bekendste marketingcampagnes in Nederland, door jarenlange promotie in verschillende landelijke media. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de slogan "Er gaat niets boven Groningen" niet alleen over de stad Groningen gaat, maar over de gehele provincie.*

*Een recent overheidsdocument over citymarketing door de gemeente Groningen bestaat niet. Er bestaat een plan van aanpak uit 2006 voor de toeristische promotie en marketing. Maar ook hier gaat het over de stad én de regio. Interessant voor dit onderzoek is dat er daarentegen wel een toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmonitor voor de stad Groningen bestaat sinds 2002. En dat deze sindsdien jaarlijks of tweejaarlijks is uitgevoerd. Hoewel het initiatief van het toeristisch-recreatief beleid dus op een hoger schaalniveau ligt, worden de ontwikkelingen op dit gebied door de stad Groningen nauwlettend in de gaten gehouden.*

*Uit bovenstaande blijkt dat de marketing zich volledig richt op externe bezoekers. Vanuit de gemeente is er – in samenwerking met verschillende stedelijke onderwijsinstellingen – wel een initiatief om bollebozen aan te trekken en te behouden. In dit "Akkoord van Groningen 2.0" wordt Groningen als "City of Talent" omschreven. Het woord marketing komt er echter niet in voor en ook gekwantificeerde doelstellingen, of enige hints naar evaluatie en monitoring ontbreken. Voor dit onderzoek is het dus niet interessant.*

citymarketingbeleid, waarvan al resultaten bekend zijn. Na de eerste meting in 2002 is de monitor vanaf 2003 tweejaarlijks herhaald. De monitoring is uitbesteed aan Grontmij en wordt sinds de oprichting van Marketing Groningen in 2004 in opdracht van laatstgenoemde gedaan. Zoals in Kader 4.3 uiteengezet is, richt deze monitor zich enkel op externe bezoekers. Aangezien het de doelgroep is waar het beleid van Marketing Groningen zich volledig op richt, is dit een logische keuze.

Voor dit onderzoek is gekeken naar de laatste uitgave uit 2010 van deze zogenaamde "TROM" (Toeristisch-recreatieve Ontwikkelingsmonitor). De inleiding van dit document schept hoge verwachtingen (Grontmij, 2010, p4): *".. gestart met de TROM .. om de effecten van het geformuleerde toeristisch-recreatief beleid te meten en om de ontwikkelingen op het gebied van toerisme en recreatie in de stad Groningen in kaart te brengen.*

Nergens in het rapport wordt de nuance gemaakt dat het leggen van causale verbanden tussen het beleid en de maatschappelijke ontwikkelingen problematisch is. Wel wordt bij enkele opvallende uitkomsten een verklaring gezocht in externe factoren. Van bijvoorbeeld de afname in gemiddelde uitgaven van dagrecreanten tussen 2007 en 2009 wordt de recessie als waarschijnlijke veroorzaker aangewezen. Daarnaast worden verder in het rapport weinig verbanden gelegd tussen het beleid en de ontwikkelingen op toeristisch-recreatief gebied. Het hoogste doel lijkt te zijn om inzicht te verschaffen. Het gaat in de eerste plaats dus niet om verantwoord, maar om leren voor toekomstig beleid.

Het huidige marketingbeleid wordt op regionaal niveau opgesteld. Meetbare doelstellingen die afgebakend zijn in tijd, ontbreken in het laatste plan van aanpak uit 2006. Het gaat slechts om een klein aantal "open-ended" doelen om het toerisme in Groningen een impuls te geven. Dit moet er voor zorgen dat het aantal toeristische bezoeken, bestedingen en banen toeneemt. Gesteld wordt dat dit

uiteindelijk ook moet bijdragen aan een beter algemeen imago van Groningen en een verbetering van de leefbaarheid. In de monitor ontbreken eveneens de meetbare doelstellingen. Bij de indicatoren zijn geen streefnormen opgesteld. De cijfers tonen slechts een weergave van de huidige situatie, al dan niet vergeleken met eerdere jaren. Van enige doelbereiking is hierbij dus geen sprake.

In de monitor wordt een onderscheid gemaakt tussen twee doelgroepen: de dagrecreant en de verblijfstoerist. Voor beide groepen wordt grotendeels van dezelfde indicatoren gebruik gemaakt. Er wordt onder andere gekeken naar persoonlijke kenmerken (herkomst, opleidingsniveau, groepssamenstelling en leeftijd), kenmerken van het bezoek (aanleiding en bezoekmotief, -frequentie, en -duur), ondernomen activiteiten in de stad, waardering voor verschillende aspecten van de stad en de bestedingen. Er wordt dus niet alleen gekeken naar feitelijke cijfers, maar ook naar de mening van de bezoekers.

De gegevens voor deze indicatoren worden door Grontmij zelf verzameld door middel van straatinterviews. In het rapport wordt verantwoord hoe het onderzoek opgezet is en het bevat in de bijlage de volledige vragenlijst. Ook wordt er regelmatig toelichting gegeven bij de cijfers. Dit zorgt er voor dat duidelijk is wat gemeten wordt en het dus geen abstracte getallen blijven.

Hoewel de monitor al vijfmaal is gepresenteerd en de cijfers overzichtelijk zijn weergegeven, blijft onduidelijk wat de invloed is van de monitor op het marketingbeleid. Uit geen enkel document is op te maken wat met de resultaten gedaan wordt en of het een aanleiding is geweest om het beleid en doelstellingen te wijzigen of juist door te zetten.

### **Breda**

Citymarketing is in Breda een opmerkelijk verhaal. In het verleden is er een citymarketingbeleid opgesteld voor het jaar 2008 en verder. Op de gemeentewebsite is dit beleid echter niet meer te vinden, noch een nieuw beleid. De huidige staat van de strategie, doelstellingen en resultaatmeting is dus onduidelijk (zie ook Kader 4.4). Toch is Breda in dit onderzoek meegenomen. Gedurende de looptijd van het vorige beleid heeft er namelijk monitoring plaatsgevonden.

Dit citymarketingbeleid was onderdeel van het programma ESC (Externe Betrekkingen & Internationale Samenwerking, (Europese) Subsidies en Citymarketing). De monitor die voor dit programma opgesteld is, bevat ook deze drie onderdelen. Het programma is gepresenteerd in een fraai vormgegeven glossy folder. Het gaat vooral in op de positieve kanten van Breda. In de monitor wordt deze positieve toon overgenomen. Zo staat in de inleiding van het rapport over de tweede meting (Gemeente Breda, 2010, p5): *“Breda staat bekend als een sprankelende,*

#### **Kader 4.4: Zondagskind onder de middelgrote steden**

*Op bovenstaande manier wordt Breda omschreven in de strategie voor citymarketing uit 2007. De doelstelling in dit document is als volgt (Gemeente Breda, 2007): “City marketing vertaalt de missie van het programma in concrete, enthousiasmerende en uitnodigende activiteiten, die door hun overtuigingskracht mensen inspireren en verleiden om voor Breda te kiezen. Zo levert citymarketing meetbaar een substantiële bijdrage aan het bereiken van de voor 2020 gestelde groeidoelstellingen van Breda. Deze groeidoelstellingen worden gekwantificeerd en gekwalificeerd uitgewerkt. Op basis van periodieke evaluatie vindt bijstelling plaats.” Dat schept positieve verwachtingen voor een onderzoek naar het meten van resultaten. In de rest van het document ontbreekt de verdere uitwerking echter. Alleen op de positionering van Breda en de doelgroepkeuze wordt nog uitvoerig ingegaan.*

*Anno 2011 is onduidelijk of er überhaupt nog een citymarketingbeleid bestaat. Na de strategie van 2008 is er niks meer verschenen over de uitvoering van het beleid. Wel heeft Breda de belofte om te evalueren waargemaakt. In ieder geval tot 2010 heeft monitoring plaatsgevonden.*

*historische Brabantse stad met een sfeervol stadshart. Dit trekt vooral toeristen aan maar ook (toekomstige) bewoners en bedrijven moeten zich bewust zijn van de voordelen die Breda als vestigingsstad te bieden heeft.*" Net als bij de gemeente Groningen wordt de monitor niet alleen gezien als een meting van de ontwikkelingen, maar stelt men ook hier dat het een effectmeting van het beleid betreft (Gemeente Breda, 2010, p5). De meting van de ontwikkelingen wordt tevens als doel neergezet. Hiermee kan bekeken worden of de doelstellingen behaald zijn en wordt dus verantwoording afgelegd.

Het citymarketingbeleid heeft geen eigen doelstellingen, maar sluit zich aan bij de voor 2020 gestelde groeidoelstellingen voor Breda. Hiervan heeft er slechts één een streefnorm: de toename van het aantal inwoners van 170.000 naar 185.000, waarvan 10.000 door een positief saldo van binnenlandse migratie. De andere doelstellingen hebben een "open ended" karakter: toename van verschillende groepen toeristen/bezoekers en groei van een drietal bedrijfssectoren.

De eerstgenoemde doelstelling wordt gemeten door het aantal inwoners te volgen. Vervolgens wordt dit uitgesplitst naar leeftijd en leeftijd van huishoudens. Er wordt uitgebreid ingegaan op waarom de doelstelling niet gehaald gaat worden. Een verwijzing naar het beleid ontbreekt echter volledig. Hierdoor wordt duidelijk dat voorbij wordt gegaan aan het gestelde doel van de monitor: een effectmeting van het beleid. Voor de toelichting bij de indicatoren van de andere doelen geldt hetzelfde. De herkomst van bronnen is meestal extern. Ze zijn door de gemeente zelf bij elkaar gezet voor de monitor, maar eigen dataverzameling is niet gedaan. De keuze voor de indicatoren lijkt vooral afhankelijk te zijn geweest van de beschikbaarheid van al bestaande gegevens. Een van de doelstellingen is bijvoorbeeld de toename van het aantal funshoppers, citytrippers en zakelijke bezoekers. De enige opgenomen indicatoren in het rapport zijn echter de activiteiten van de bezoekers en de beschikbaarheid van kamers en bedden voor overnachtingen. Beiden zijn niet relevant voor de doelstelling. In de toelichting wordt nog wel genoemd dat in het kader van de "Crisismonitor Breda" het aantal overnachtingen in hotels geïnventariseerd is en deze in het laatste kwartaal zijn afgenomen (Gemeente Breda, 2010, p12). Maar van deze meting is onduidelijk hoe lang deze nog gedaan zal worden. Waarschijnlijk is het daarom niet opgenomen tussen de andere indicatoren in de monitor.

De monitor wordt afgesloten met een conclusie. Hierin blijft het onduidelijk wat met de resultaten gedaan gaat worden. Ook de monitor zelf wordt niet geëvalueerd. Wel wordt nogmaals een directe koppeling gelegd tussen het beleid en de gemeten "effecten". Er wordt gesteld dat het programma het meest succesvol is geweest bij de derde doelstelling (groei van bepaalde bedrijfssectoren), omdat de monitor heeft aangetoond dat het aantal banen in de meeste sectoren is toegenomen.

### ***Den Haag***

Medio 2011 heeft de gemeente Den Haag een visie opgesteld voor het citymarketingbeleid tot en met 2015 (zie Kader 4.5). In dit document is ruimte gegeven aan een probleemanalyse voor citymarketing in het algemeen. Hierin wordt onder andere uiteengezet dat citymarketing zich richt op het creëren van een maximale economische spin-off en sterk samenhangt met andere beleidsterreinen (Gemeente Den Haag, 2011, p4). Voor het eigen beleid komt men tot de conclusie dat citymarketing niet gaat *"over de basisvoorwaarden die een stad een aantrekkelijke en leefbare stad maken: schoon, heel en veilig. De Haagse citymarketing richt zich daarom op de zaken die de stad onderscheiden van andere steden. Zaken die het verschil maken (Gemeente Den Haag, 2011, p4).*" De stad wil zich dus onderscheiden van de concurrenten. Welke steden dit zijn, wordt niet genoemd. Het onderscheiden moet gaan gebeuren door Den Haag neer te zetten als

een kwalitatief merk: De Internationale Stad van Vrede en Recht. Dit merk wil men aanpassen aan de behoeften van de doelgroepen op verschillende geografische schaalniveaus. Het gaat dus niet alleen om internationale doelgroepen, maar ook om nationale en lokale. Als belangrijkste doelgroep ziet men iedereen die in Den Haag woont of werkt. Diegenen zijn de ambassadeurs van de stad en kunnen bijdragen aan een positieve beeldvorming rond Den Haag. Deze en andere doelgroepen wil men zo veel mogelijk betrekken bij de uitvoering van het beleid (Gemeente Den Haag, 2011, p8+9).

Voor iedere doelgroep zijn een of meerdere meetbare doelstellingen opgesteld. Deze zijn niet alleen afgebakend door een gewenst eindcijfer, maar meestal ook in tijd. Ook is bij iedere doelgroep vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het bijbehorende beleid en wie dit uitvoert. Het citymarketingbeleid is dus concreet uitgewerkt, hetgeen gunstige voorwaarden schept voor de monitoring van het beleid.

In samenwerking met het Lectoraat City Hospitality en City Marketing van de Hotelschool Den Haag wil men door middel van onderzoek en monitoring het behalen van de doelen meten. Als

**Kader 4.5:  
Den Haag: de pioniersjaren  
voorbeeld**

*Net als Amsterdam heeft Den Haag al enige jaren ervaring met citymarketing. In tegenstelling tot de hoofdstad waren in het eerder gevormde beleid (van 2006 tot en met 2010) wel degelijk meetbare doelstellingen opgenomen. Onderzoek naar het succes van het beleid heeft een uitgebreid rapport opgeleverd in 2011. Verschillende kosten, baten en aanbevelingen zijn hierin opgenomen, waarna besloten is om (in gewijzigde vorm) door te gaan met citymarketing.*

*Medio 2011 is een nieuwe visie voor citymarketing aan het college voorgelegd. Hierin zijn bij alle strategieën voor de verschillende doelgroepen meetbare doelstellingen geformuleerd. In hun eigen woorden (Gemeente Den Haag, 2011, p11: "Niet vrijblijvend, maar scherp." In de nieuwe strategie ligt een grote nadruk op de bewoners en ondernemers als ambassadeurs van de stad. Samen moeten zij gaan bewerkstelligen dat Den Haag in de komende vier jaar bekend komt te staan als "Internationale Stad van Vrede en Recht met een "vijfsterren" kwaliteit van leven" (Gemeente Den Haag, 2011).*

een van de weinige gemeenten is ook opgenomen in het beleid wanneer en hoe men de gemeenteraad wil informeren. Dit gaat op jaarlijkse basis gebeuren door middel van een commissiebrief, om hen de stand van zaken te geven. Deze monitoring wordt niet gelijk gesteld aan evaluatie. Dit wil men begin 2014 apart doen. De conclusies van deze evaluatie vormen de basis van het beleid na 2015 (Gemeente Den Haag, 2011, p17). Hoewel het niet genoemd staat, zullen de uitkomsten van de monitor waarschijnlijk wel meegenomen worden in de monitor. Het doel van de monitor lijkt in eerste instantie dus verantwoording te zijn, maar het zou ook gebruikt kunnen worden om van te leren.

De doelstellingen zijn in die mate concreet, dat een enkele indicator per doelstelling waarschijnlijk genoeg is. De doelstellingen zijn in dat geval meteen de streefnormen. Voor de doelgroep "bewoners intern" zijn bijvoorbeeld enkele doelstellingen: "Het percentage Hagenaars dat trots is op hun stad stijgt van 60% in 2009 naar 70% in 2015." en "In 2015 heeft 50% van de Haagse scholen een bezoek aan het Vredespaleis in haar programma opgenomen." De voortgang hiervan kan met een enkele indicator gemeten worden. Wat verder opvalt aan deze doelstellingen, is dat de gegevens hoogstwaarschijnlijk – al dan niet uitbesteed – nog verzameld moeten worden. Gebruik maken van externe bronnen lijkt onmogelijk. Tevens laten deze twee voorbeelden zien dat er niet alleen doelstellingen zijn opgesteld over de feitelijke situatie, maar ook over de perceptie van de stad door de doelgroep.

Net als bij de gemeente Amsterdam blijft nog onduidelijk hoe de uiteindelijke monitor er uit gaat zien. De gunstige voorwaarden liggen er, maar de uiteindelijke uitwerking en presentatie zal de bruikbaarheid moeten bewijzen.

## 4.5 TERUGKOPPELING

---

Waar de vorige paragraaf in de eerste plaats een presentatie is van de onderzoeksresultaten, wordt in deze paragraaf een koppeling gelegd tussen de theorie en de uitkomsten. Ook andere zaken die opgevallen zijn tijdens het onderzoek, maar niet binnen de beantwoording van de onderzoeksvragen passen, worden hier in meegenomen.

In het onderzoek is eerst naar de citymarketingstrategie van de twintig grootste steden in Nederland gekeken. Gezien de aandacht van de laatste jaren vanuit de wetenschaps-, media- en advieswereld, was de verwachting dat alle steden in ieder geval een citymarketingbeleid hebben en dat deze concreet is uitgewerkt. De eerste verwachting bleek terecht: in meer of mindere mate doen alle twintig gemeenten iets met citymarketing. De theoretische onderbouwing van het beleid blijft in sommige gemeenten echter achter. Duidelijke en goed uitgewerkte strategieën zijn lastiger te vinden. Slechts zeven van de twintig steden hebben meetbare doelstellingen opgenomen in het beleidsdocument voor citymarketing. Daarnaast lijkt in veel gemeenten de creativiteit ook ver te zoeken. Inhoudelijk lijken de doelstellingen en doelgroepen vaak op elkaar. Dit kan betekenen dat alle steden met elkaar concurreren, maar tegelijkertijd kan er uit opgemaakt worden dat niet hard gepoogd wordt zich te onderscheiden van de rest. Daar komt bij dat in de meeste gemeenten de citymarketingorganisatie amper een afdeling te noemen is. Hoewel de organisaties intern hard hun best doen om hun belang aan te tonen, zijn de budgetten meestal niet hoog en bestaan afdelingen vaak hooguit uit een of twee medewerkers. Of de organisatie is volledig verdeeld over een aantal andere afdelingen of het is gewoon de afdeling voor toerisme of de VVV in een nieuw jasje. Dit laatste is ook terug te zien in de strategie. Hoewel de andere doelgroepen regelmatig worden genoemd, ligt de nadruk meestal op bezoekers en toeristen van buiten de stad. Vanuit de wetenschap kan men beargumenteren dat citymarketing veel breder is dan toeristen alleen, maar in de praktijk is hier bijna alleen op papier iets van te zien.

Gezien de geringe uitwerking van het citymarketingbeleid en de bijbehorende organisaties, kan men stellen dat de grote hoeveelheid aandacht van de laatste jaren buitenproportioneel is geweest.

In de theorie is ook gesteld dat citymarketing meer is dan alleen slogans. In de meeste steden komt dit in het beleid ook naar voren. Er wordt niet alleen naar marketingcampagnes gekeken, maar eveneens naar het verbeteren van de feitelijke situatie in de stad. De helft van de steden heeft doelstellingen uit beide categorieën opgenomen in het beleid. Opvallende uitzonderingen hierin zijn Rotterdam en Tilburg, respectievelijk de tweede en zesde stad van Nederland. Hoewel zeker de laatste regelmatig genoemd wordt in de citymarketingliteratuur, blijkt het beleid in deze steden weinig te omvatten. Het gaat alleen om een beeldmerk. Maatregelen om de feitelijke situatie aan te pakken komen er dus niet in voor.

Bij de veertien steden met een monitor heeft zelfs het grootste deel indicatoren, die met beide kanten rekening houden. De totale hoeveelheid indicatoren is, net als de doelstellingen, in de meeste steden echter klein. Naast praktische redenen, komt dit onder andere doordat citymarketing regelmatig een stuk nauwer wordt geïnterpreteerd dan in bijvoorbeeld paragraaf 3.2.1. In deze paragraaf wordt uiteengezet dat al het beleid dat probeert om de stad aantrekkelijker te maken, onder citymarketing kan vallen. Meestal wordt echter maar een klein

deel van de aantrekkelijkheid van de stad aangepakt: de aantrekkelijkheid voor de eerder genoemde externe bezoekers. Tegelijkertijd maakt dit de monitoring van het citymarketingbeleid makkelijker uitvoerbaar. Als het bijvoorbeeld alleen maar het aantrekken van meer buitenlandse toeristen omvat, kan dit met een klein aantal indicatoren gemonitord worden. Uiteindelijk is er maar één stad gevonden, waarbij de kans bestaat dat de monitor zo uitgebreid wordt, dat het opzetten en uitvoeren lastig kan zijn: Amsterdam. Maar zo groot en complex als meermalen beschreven staat in hoofdstuk drie, wordt het in de praktijk nergens.

In paragraaf 3.2.1 is genoemd dat steden zich door middel van marketing proberen te onderscheiden. Opvallend is dat in de strategie zelden iets gezegd wordt over welke gemeenten als concurrenten gezien worden. Dit is terug te zien in de indicatoren. Slechts bij enkele indicatoren wordt de positie ten opzichte van andere steden gevolgd. In sommige gemeenten wordt het zelfs helemaal niet gedaan.

Deze interne focus is echter niet terug te zien bij de keuze voor doelgroepen. Zeker bij monitoring is een duidelijke voorkeur voor externe doelgroepen: deze komen in twee keer zo veel indicatoren naar voren als de interne doelgroepen.

Uit de beleidsdocumenten is vaak lastig op te maken waarom er precies gemonitord wordt. Soms wordt monitoring gelijk gesteld aan een effectmeting van het beleid. Zoals in hoofdstuk twee is uiteengezet, is dit echter een onjuiste veronderstelling. In veel gevallen lijkt het een meten om het meten te zijn. Men wil blijkbaar de ontwikkelingen volgen, maar nergens is opgenomen wat met de resultaten gaat gebeuren. Het blijft dan onduidelijk of er iets mee gedaan wordt in de rest van het beleidsproces. Wat zijn de consequenties van de uitkomsten? En wordt er actie ondernomen als de cijfers bijvoorbeeld tegen blijken te vallen?

Een zestal steden heeft wel expliciet een ander doel vermeld dan verantwoord: leren. Met de uitkomsten wil men het beleid richting geven. Dit sluit aan bij wat genoemd is in paragraaf 3.2.3: "Het doel moet altijd zijn om iets met de verzamelde informatie te doen. Het mag geen doel op zichzelf zijn, maar moet ingezet worden om de relevante gebieden in de maatschappij via beleid te beïnvloeden (Engbersen et al, 1997b, p4)."

Van de twintig onderzochte steden, zijn er slechts vijf met een uitgebreide monitor of plannen hiervoor. Alles bij elkaar zijn er weinig monitors te vinden die op een verantwoorde manier zijn opgezet. In het geval van Breda lijkt de inhoud bijvoorbeeld vooral bepaald door de beschikbaarheid van bronnen, in plaats van te meten wat gemeten moet worden. En ook bij deze vijf steden komt naar voren dat effecten vaak toegewezen worden aan het beleid, zonder dat de nuance gemaakt wordt of het hier wel aan is toe te schrijven. Drie van de monitors uit het diepte-onderzoek moeten nog uitgevoerd worden. De uiteindelijke invloed op het beleid is nu dus nog niet te bepalen. De twee monitors van Breda en Groningen voorspellen echter weinig goeds: onduidelijk is wat precies met de resultaten gedaan wordt.

## HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

---

### 5.1 CONCLUSIE

---

In de inleiding is gesteld dat citymarketing een steeds grotere rol is gaan spelen bij Nederlandse steden. Voor de verantwoordingsindustrie en met name monitoring is in de inleiding en daaropvolgende paragrafen eveneens aangegeven dat het belang is toegenomen. Voor deze thesis is onderzocht in hoeverre het snijvlak van beiden terug is te vinden is bij de twintig grootste steden van Nederland. Dit is gebeurd aan de hand van de volgende centrale probleemstelling:

*In hoeverre is monitoring een bruikbaar hulpmiddel bij de uitvoering van citymarketingbeleid en in hoeverre wordt het als zodanig toegepast in de huidige twintig grootste steden van Nederland?*

Om te onderzoeken op welke manier monitoring van nut kan zijn bij het citymarketingbeleid, is eerst een theoretisch onderzoek gedaan naar monitoring op basis van wetenschappelijke publicaties. Een belangrijke conclusie hieruit is dat monitoring niet gelijk staat aan evaluatie en geen onderzoeksvorm op zichzelf is. Het is veeleer een instrument van dataverzameling. Het is een hulpmiddel om opvallende ontwikkelingen in de maatschappij te kunnen signaleren, maar dit mag niet verward worden met effectmeting. Toont een monitor bepaalde ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein, dan kan dit niet zonder meer toegeschreven worden aan het betreffende beleid. Wel kunnen de gegevens die verzameld zijn met monitoring, een bijdrage leveren in een latere evaluatie of effectmeting.

Waar voor uitgekeken moet worden, is dat monitoring tot een “meten om te meten” verwordt. Er moet vooraf bedacht worden wat het doel is van de monitor en wat men met de resultaten wil doen. De monitor moet niet op zichzelf staan, maar opgenomen worden in de rest van het beleidsproces. Verschillende wetenschappers geven aan dat “leren” het belangrijkste doel moet zijn. Monitoring, en evaluatie in het algemeen, kan er aan bijdragen dat er op feiten gebaseerd beleid opgezet kan worden. En het moet voorkomen dat beleid dat niet blijkt te werken, te lang wordt doorgezet. Zelfs wanneer de causale verbanden onduidelijk zijn, kan de monitor een signaalfunctie hebben, naast de andere signalen die tot de beleidsmakers komen.

Na de wetenschappelijke analyse van monitoring is gekeken in hoeverre dit theoretisch toe te passen is op citymarketing. Hiervoor zijn achtereenvolgens de verschillende stappen in het proces van monitoring behandeld: de initiatie van het proces, het creëren van de monitor en als laatste de uitvoering ervan. Bij de eerste stap is een probleemanalyse van citymarketing gedaan. Wil de monitor bruikbaar zijn, dan moet duidelijk zijn wat citymarketing precies is. Pas dan kunnen bruikbare doelstellingen in het beleid opgenomen worden, met bijbehorende indicatoren in een eventuele monitor. Een aantal kenmerken van citymarketing waar rekening mee gehouden moet worden, zijn:

- De stad heeft verschillende doelgroepen met ieder hun eigen behoeften.
- Het gaat niet alleen om het aantrekken van bepaalde doelgroepen, maar ook om behoud en verbetering van de situatie van de doelgroepen in de stad zelf.
- Naast het verbeteren van de feitelijke situatie, is het ook belangrijk om de perceptie hiervan door de doelgroepen positief te beïnvloeden.



- Er zijn vele externe factoren van invloed op de aantrekkelijkheid van de stad, waar de overheid met citymarketing geen (direct) beleid op voert.
- Steden concurreren met andere steden om dezelfde doelgroepen aan te trekken. Het is dus verstandig om een vergelijking te maken met andere gemeenten om de eigen positie te bepalen.

Wil de monitor een bruikbaar overzicht geven van de ontwikkelingen op het gebied van citymarketing, dan moeten bovenstaande zaken terug te zien zijn in de monitor. En zoals genoemd in de vorige alinea, is het belangrijk dat deze gebruikt wordt in de rest van het beleidsproces om van nut te zijn. De kans dat dit gebeurt, wordt groter als er streefnormen worden opgesteld: per indicator vaststellen wat men precies wil bereiken binnen welke tijd.

Het gevaar bestaat dat als met alle bovenstaande factoren rekening wordt gehouden, de monitor erg omvangrijk en complex wordt. En daardoor ook veel tijd en geld kost om uit te voeren. Vanwege de complexiteit is het van belang dat de resultaten op een heldere manier gepresenteerd worden, zodat onder andere beleidsmakers begrijpen wat de waarde is van de uitkomsten.

Om te onderzoeken in hoeverre met bovenstaande theoretische beschouwing rekening is gehouden in de praktijk, is het citymarketingbeleid in de twintig grootste steden van Nederland bekeken. Dit is gebeurd aan de hand van drie deelvragen. De eerste hiervan is:

- *Deelvraag 1: In hoeverre is het citymarketingbeleid in de Nederlandse steden concreet uitgewerkt, zodat meten van de eventuele effecten mogelijk is?*

Bij de beantwoording blijkt dat zestig procent van de steden meetbare doelstellingen heeft opgenomen in het beleid. De meeste steden noemen meerdere doelgroepen waar het beleid zich op richt, waarbij de externe bezoeker het vaakst wordt genoemd. Bij de andere doelgroepen komen interne en externe ongeveer even vaak voor in het beleid. De nadruk ligt in de overheidsprogramma's vaker op het imago dan op feitelijke verbetering. In de strategie wordt zelden de concurrentiepositie ten opzichte van andere steden bepaald. Alles bij elkaar is de strategie voor citymarketing in de meeste steden beknopt uitgewerkt. Toch zijn er nog veertien steden te vinden die een of meerdere indicatoren gebruiken om de outcome te volgen of hier plannen voor hebben. Deze zijn door middel van de volgende deelvraag onderzocht:

- *Deelvraag 2: In hoeverre maken de Nederlandse steden gebruik van een monitor om het citymarketingbeleid te volgen?*

De verantwoording van citymarketing gebeurt in de meeste steden door middel van monitoring. Andere vormen van evaluatie worden in mindere mate genoemd in het beleid. De meeste monitors bevatten weinig indicatoren en vaak zijn die alleen in de begroting van de stad als geheel opgenomen.

Wanneer gekeken wordt naar de inhoud van de indicatoren, valt op dat bij monitoring minder doelgroepen naar voren komen dan in de strategie. Tevens wordt hier duidelijk dat er een grote nadruk ligt op de externe bezoekers. De monitors tonen hiermee aan dat de focus vaak ligt op het aantrekken van toeristen en andere bezoekers van buiten de stad. Voor iets meer dan de helft van de steden geldt dat er niet alleen indicatoren zijn opgenomen die de feitelijke situatie volgen, maar ook de perceptie hiervan. Een vergelijking met andere steden wordt in de helft van de onderzochte gemeenten gedaan, maar in geen enkele stad gebeurt dit voor alle indicatoren. Opvallend is dat slechts zelden expliciet het doel van de monitor wordt vermeld. Zes van de veertien steden geven aan de resultaten te gaan gebruiken, of gebruikt te hebben, om het beleid

te verbeteren. Dit vergroot de kans dat er daadwerkelijk iets mee gaat gebeuren. Slechts twee gemeenten hebben vastgelegd wanneer de resultaten besproken worden. Of de monitor invloed gaat hebben op het beleid is in de meeste gemeenten dus afwachten.

Slechts vijf steden hebben een (geplande) monitor waarin meerdere van de hierboven genoemde doelgroepen en overwegingen zijn meegenomen, waardoor een monitor van serieuze omvang uitgewerkt is of wordt. Bij twee gemeenten zijn hier de uitkomsten van bekend: Groningen heeft al bijna tien jaar een monitor, en Breda had tot voor kort een monitor waarvan tweemaal de resultaten zijn gepresenteerd. In de andere drie gemeenten is de monitoring nog in ontwikkeling of pas net gestart. Voor deze vijf gemeenten is de monitor nader bekeken aan de hand van onderstaande deelvraag:

- *Deelvraag 3: In hoeverre voldoen de geselecteerde monitors aan de eisen die gesteld worden aan monitors in het algemeen en specifiek voor citymarketing?*

Uit het onderzoek naar de vijf uitgebreidere monitors blijkt dat het met de complexiteit en omvang meestal meevalt. Door duidelijke keuzes te maken bij de doelen en doelgroepen, is voorkomen dat het beleid en dus de bijbehorende monitor erg breed hoeft te zijn. Dit heeft echter ook nadelen. Door het aantal indicatoren te beperken, wordt weinig rekening gehouden met factoren buiten het beleid, die ook invloed hebben op het betreffende beleidsterrein. Ook wordt er regelmatig gesproken over de monitoring van de resultaten van het beleid. De nuance dat geen causale verbanden tussen het beleid en de outcome verondersteld kunnen worden, wordt amper gemaakt.

De monitor van de gemeente Amsterdam houdt rekening met de meeste aspecten die in de theorie naar voren zijn gekomen. Omdat deze nog in ontwikkeling is, is het afwachten wat dit betekent voor de bruikbaarheid. Ook voor de andere vier steden is het onduidelijk wat het uiteindelijke nut is of zal zijn. Bij Groningen en Breda is onduidelijk wat met de resultaten gebeurd is en bij Den Haag en Eindhoven zijn nog geen uitkomsten bekend.

Het theoretische deel van de scriptie heeft aangetoond dat monitoring een bruikbaar hulpmiddel kan zijn bij citymarketing. Het is zelfs een voor de hand liggende keuze om de ontwikkelingen op de lange termijn te volgen, omdat citymarketing ook iets van de lange adem is. Door de abstractheid en het brede karakter van citymarketing is het echter lastig om een handelbare monitor te creëren. In de praktijk blijkt daarentegen dat met veel aspecten geen rekening gehouden wordt. Door citymarketing nauwer te definiëren, wordt de omvang beperkt. Dit voorkomt dat de resultaten te abstract worden. De beperkingen kunnen er echter ook voor zorgen dat men tot verkeerde conclusies komt. Zeker wanneer de uitkomsten direct aan het beleid worden gekoppeld.

Hoewel de meeste onderzochte steden iets met monitoring (gaan) doen, blijft het grotendeels onduidelijk wat de waarde ervan is voor het beleid. Doordat dit vaak niet terug te vinden is in de beleidsdocumenten, is ander onderzoek vereist. En omdat veel monitors nog in de kinderschoenen staan, blijft het afwachten of deze van betekenis zullen zijn voor het citymarketingbeleid.

## 5.2 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

---

Zoals bij de methodologische verantwoording uiteen werd gezet, is het lastig om de waaromvraag te beantwoorden op basis van een documentanalyse. De motieven voor en doelen van de monitor zijn beter te achterhalen door middel van interviews. Dit geldt ook voor alles waar men tegenaan loopt bij het opzetten van de monitor en om te achterhalen wat er precies gebeurt of gaat gebeuren met de uitkomsten. Veel van de onderzochte monitors bleken erg beperkt of nog in de kinderschoenen te staan. Ook daardoor zijn weinig resultaten van de monitors bekend. Het blijft onduidelijk wat er met de resultaten gaat gebeuren als deze wel bekend worden. Wordt het beleid dan aangepast? Of de organisatie? Dit is nergens vastgelegd en niet te achterhalen zonder het aan de betrokken medewerkers te vragen. Een andere onderzoeksvorm zou in deze gevallen dus beter geweest zijn en is ook een aanbeveling voor vervolgonderzoek.

Naast de beperkingen die de inhoudsanalyse kent als onderzoeksmethode, heeft ook de keuze voor onderzoek van online documentatie nadelen. Hoewel er intensief gezocht is op alle relevante zoekwoorden in (documenten op) gemeentewebsites, blijft het de vraag of alles vindbaar is. Er kunnen beleidsstukken bestaan die niet online zijn gezet of wel online staan, maar niet te vinden zijn op basis van de zoektermen. Deze relevante documenten zijn dan niet meegenomen in dit onderzoek. Desondanks is de invloed hiervan op het onderzoek waarschijnlijk klein. Wanneer er enigszins een aanwijzing was van het bestaan van een document, is deze altijd gevonden. Als een onderzoeker hetzelfde onderzoek op korte termijn zou willen reproduceren, is de kans groot dat dezelfde documenten gevonden worden.

Het is interessant om een soortgelijk onderzoek over vijf of tien jaar uit te voeren. Waarschijnlijk is het citymarketingbeleid in dezelfde steden dan nog verder ontwikkeld. De verwachting is dat de bijbehorende doelstellingen vaker concreet zullen zijn. Dit vergroot de kansen dat het beleid geëvalueerd en gemonitord wordt. Onderzoek naar in hoeverre monitoring op een verantwoorde manier wordt toegepast in het citymarketingbeleid, kan dan op meer gegevens gebaseerd worden.

## LITERATUURLIJST

---

- Abma, K & A.F.A. Korsten (2009) Gemeenten in rapportcijfers. Delft: Eburon.
- Albeda (2002) 10 voor meten, 5 voor gebruik – over prestatiemeting en monitoring. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- APS/MVG (2002) Handleiding Opvolgen en evalueren van het beleid. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap / Administratie Planning en Statistiek. Oktober 2002
- Assche, J. van, T. Block, F. de Rynck & H. Reynaert (2006), A methodology for measuring the sustainable state of the city. The case of the Flemish City Monitor. Paper voor International Conference 'Improving the quality of Sustainable Development Projects' - EASY-ECO, 11-14 oktober, Saarbrücken, Duitsland.
- Bell, J.B. (2004) Managing Evaluation Projects. In: Wholey, J.S., H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Red). Handbook of Practical Program Evaluation. (p571-603). San Francisco: Jossey-Bass. 2<sup>e</sup> druk.
- Berenschot (2010) Ondanks bezuinigingen investeren gemeenten in citymarketing – Analyse collegeakkoorden G30. [online] [Geciteerd 4 juli 2011] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.city-regiomarketing.nl/publicatie/pub9.pdf>
- Bernstein, D.J. (2001) Local government measurement use to focus on performance and results. Evaluation and Program Planning, 24, pp 95-101.
- Boekema, F.W.M., G.J. Hospers & A. Lombarts (2008) En nu aan de slag met citymarketing - een leidraad voor de praktijk. Den Haag: Nicis Institute.
- Boisen, M. (2007) The strategic appliance of City Marketing to middle-sized cities in the Netherlands. Research Master of Human Geography & Planning, Universiteit Utrecht.
- Bosch, M. van den, & P. Zweekhorst (2002). Strategische monitoring: wat je niet ziet bestaat toch. In: Scholten, O. (Red). Handboek interne communicatie (p. C.4.2-3 – C.4.2-21). Alphen a/d Rijn: Samsom
- Braun, E. (2008) City Marketing – Towards an integrated approach. Proefschrift Erasmus Research Institute of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Brouwer, M., A. van der Kolk & J. Gerritsen (2010) Citymarketingstrategie Eindhoven: Wie kiest, wordt gekozen. Gemeente Eindhoven en Berenschot.
- Bruijn, J.A. de (2001) Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording. Utrecht: Lemma BV.
- Bryman, A. (2008) Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press. 3<sup>e</sup> druk.
- BZK (2009) Nederlandse code voor goed openbaar bestuur – Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CBS (2011) Grootste gemeenten in Nederland per 1 april 2011. [online] [Geciteerd 3 juni 2011] Beschikbaar op het World Wide Web: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

De Lanser Julnes, P (2006) Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On. *Evaluation*, 12(2), pp. 219-235.

deOndernemer (2007) Gemeenten verbeteren klantvriendelijkheid maar verliezen beleidstaken niet uit het oog. [online] [Geciteerd 23 februari 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: [http://www.deondernemer.nl/artikel/115357/Gemeenten\\_verbeteren...\\_het\\_oog](http://www.deondernemer.nl/artikel/115357/Gemeenten_verbeteren..._het_oog)

Diepen, A. van & R. Fernandez (2010) "Uiteindelijk moet er een strik om. Dat is I Amsterdam". *Rooilijn*, 43(2), pp. 66-69.

Elffers, H. (2006) De makke van monitoren. *Secondant*, 20(1), pp. 34-39.

Engbersen R. & T. van der Pennen (1997) Functies van monitoring voor de beleidspraktijk. In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). *Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen.* (p. 38-49). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Engbersen R., J. Eggermont & A. Sprinkhuizen (1997b) *Nederland aan de monitor.* In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). *Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen.* (p. 11-37). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (1997a) (Red). *Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen.* Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Engbersen, G. (1997) De grenzen van monitoring: over stedelijke marginaliteit. In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). *Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen.* (p. 204-217). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Foley, P. (1999) Competition as public policy: a review of challenge funding. *Public Administration*, 77(4), pp. 809-836.

Gemeente Almere (2011) *Citymarketing Almere 2011-2015: Samenhang en focus.* Citymarketingplan. Almere: Stafdienst Bestuurszaken.

Gemeente Amsterdam (2010) *Citymarketingplan Metropool Amsterdam 2011-2014.* Amsterdam: I Amsterdam.

Gemeente Apeldoorn (2011) *Raadsopdracht Kerntaken 13 januari 2011.* Apeldoorn: Politieke Markt.

Gemeente Arnhem (2010) *Concept visie citymarketing 2010-2014: Bouwen aan een groene en creatieve stad – Van stadspromotie naar citymarketing in Arnhem.* Arnhem: Concernstaf/DPS.

Gemeente Breda (2007) *Expeditie Breda.* Breda: Economische Zaken & Regio.

Gemeente Breda (2010) Monitor Expeditie Breda – 2009 – Tweede meting. Gemeente Breda: Afdeling SSC Onderzoek & Informatie.

Gemeente Den Haag (2011) Voorstel van het college inzake Citymarketing visie Den Haag 2011-2015. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkelingen.

Gemeente Utrecht (2009) Hoe effectief is ons beleid? [online] [Geciteerd 28 juni 2011] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=16370>

Gemeente Zoetermeer (2009) Memo City Marketing. Zoetermeer: Stafafdeling Communicatie.

Gemeente Zwolle (2011) Actuele resultaten Zwolle marketing. [online] [Geciteerd 22 juni 2011] Beschikbaar op het World Wide Web: [http://www.zwollemarketing.nl/nl/site/actuele\\_resultaten\\_zwolle\\_marketing](http://www.zwollemarketing.nl/nl/site/actuele_resultaten_zwolle_marketing)

Grontmij (2010) Toeristisch-recreatieve Ontwikkelingsmonitor: Stad Groningen 2009. Drachten: Grontmij Nederland B.V.

Haarlem Marketing (2011) City Marketing Haarlem – Organisatie. [online] [Geciteerd 29 juni 2011] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.haarlemmarketing.nl/servicelinks/organisatie/>

Haring, M. (2007) Almere entrepreneurial city? Masterscriptie Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam.

Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, pp. 1-17.

Hatry, H. P., & K. E. Newcomer (2004) Pitfalls in Evaluation. In: Wholey, J.S., H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Red). *Handbook of Practical Program Evaluation*. (p547-570). San Francisco: Jossey-Bass. 2<sup>e</sup> druk.

Hospers, G.J. (2009) Citymarketing in Perspectief. Lelystad: IVIO-wereldschool

Klaassen, H.L. & F.K.M van Nispen tot Pannerden (2008). Beleidsevaluatie: gelijk hebben ≠ gelijk krijgen. In: Verlet, D. & C. Devos (Red). *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug* (SVR - Studie, 2008 / 2) (pp. 22-44). [S.l.]: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Knaap, P. van der (2006) Responsive Evaluation and Performance Management: Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators. *Evaluation*, 12(3), pp. 278-293.

Kool, D. de & A. van Buuren (2004) Monitoring: functional or fashionable? *Society and Economy*, 26, pp. 173-193.

Kool, D. de (2007) Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

KPVV (2010) Monitoren van beleid. [online] [Geciteerd 16 maart 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: [http://www.kpvv.nl/templates/mercury.asp?page\\_id=2157](http://www.kpvv.nl/templates/mercury.asp?page_id=2157)

Mayne, J.M. (1999) Accountability for Program Performance: A key to Effective Performance Monitoring and Reporting. In: Mayne, J.M. & E. Zapico-Goni (Red). Monitoring Performance in the Public Sector: Future directions from international experience. New Brunswick : Transaction Publishers.

Mayne, J.M. & E. Zapico-Goni (Red) (1999) Monitoring Performance in the Public Sector: Future directions from international experience. New Brunswick : Transaction Publishers.

McLaughlin, J.A. & G.B. Jordan (2004) Using logic models. In: Wholey, J.S., H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Red). Handbook of Practical Program Evaluation. (p7-32). San Francisco: Jossey-Bass. 2<sup>e</sup> druk.

Meester, W.J. & P.H. Pellenbarg (2001) Changing regional images: Are regional marketing campaigns successful? Paper voor the 41st European Congress of the Regional Science Association, Zagreb.

Ministerie van Financiën (2003) Handreiking Evaluatieonderzoek ex post. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2006) Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Staatscourant 18-04-2006, nr. 83.

Oostendorp, J.H.W. & F.K.M van Nispen tot Pannerden (2005) Nieuwe sturing, oude verantwoording. Staatscourant 16-03-2005, pp. 9.

Poister, T.H. (2004) Performance Monitoring. In: Wholey, J.S., H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Red). Handbook of Practical Program Evaluation. (p98-125). San Francisco: Jossey-Bass. 2<sup>e</sup> druk.

Profnews (2010) Amsterdam heeft baat bij hardere citymarketing. [online] [Geciteerd 20 juli 2011] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.profnews.nl/947107/amsterdam-heeft-baat-bij-hardere-citymarketing>

Rota, F.S. and A. Vanolo (2006) A critical approach to benchmarking in urban studies. Paper gepresenteerd op de 'Urban Conditions and Life Chances' conferentie op de Universiteit van Amsterdam.

Scholten, C. (2008) Evalueren van beleid – Verslag van VEP-ontbijtsessie 15 april 2008. Open netwerk voor beleidsevaluatie, Brussel: Vlaams Evaluatie platform.

Sluis, J. van der & Klein, R. de (1997) Monitoring en computers. Vakmanschap is meesterschap. In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. (p. 170-181). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Sprinkhuizen, A. (1997) Het meten gemeten. Vuistregels voor monitoring. In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. (p. 218-231). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Swanborn, P. G. (1999) Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van Interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek. Amsterdam: Boom.

Ulucan, Ö (2009) "Goede citymarketing begint bij diegenen die voor je stad kiezen" [online] [Geciteerd 8 maart 2010] Beschikbaar op het World Wide Web:  
[http://www.nicis.nl/nicis/nieuwsopdatum/EconomieenInnovatie/Toerismeenrecreatie/Stadsmarketing/interview-Hospers\\_1009.html](http://www.nicis.nl/nicis/nieuwsopdatum/EconomieenInnovatie/Toerismeenrecreatie/Stadsmarketing/interview-Hospers_1009.html)

Van der Pennen, T (1997) De welzijnsmonitor: signalen voor het beleid. In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. (p. 50-69). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Van der Waard, J. (2010) De theorie van meten = weten. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer. [online] [Geciteerd 11 maart 2010] Beschikbaar op het World Wide Web:  
<http://www.kpvv.nl>

Van Wijk, N. (2010) Citymarketing gaat verder dan slogans. [online] [Geciteerd 1 juli 2011] Beschikbaar op het World Wide Web:  
<http://www.gemeente.nu/web/Actueel/Bestuurszaken/Economisch-beleid/Economisch-beleid-Artikel/54490/Citymarketing-gaat-verder-dan-slogans.htm>

Verhoeven, N. (2004) Wat is onderzoek? Amsterdam: Boomonderwijs.

Verweij, J & B Goezinne (1997) De grote-stedenmonitor: een beeld van de werkelijkheid? In: Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriels & A. Sprinkhuizen (Red). Nederland aan de monitor: Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. (p. 86-95). Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Wholey, J.S. (2004). Evaluability Assessment. In: Wholey, J.S., H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Red). Handbook of Practical Program Evaluation. (p33-62). San Francisco: Jossey-Bass. 2<sup>e</sup> druk.

Wholey, J.S., H.P. Hatry and K.E. Newcomer (Red) (2004) Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass. 2<sup>e</sup> druk.

Wijbrands, F. (2005) Performance meting binnen citymarketing. Doctoraalscriptie Economie, Erasmus Universiteit Rotterdam.