DECISIO

Onderzoek citymarketing Leiden

In opdracht van Rekenkamer Leiden
Eindrapportage, 5 juni 2025

Economisch onderzoek en advies

DECISIO

Titel

Onderzoek citymarketing Leiden

Datum

5 juni 2025

Status rapport

Eindrapportage

Opdrachtgever

Rekenkamer Leiden

Projectteam Decisio

Daan van Gent
Lara Blommestijn

Contactgegevens Decisio | Economisch onderzoek en advies

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

DECISIO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting I

S.1 Organisatie en doelen citymarketing Leiden I

S.2 Uitvoering citymarketing Leiden II

S.3 Effecten citymarketing Leiden IV

1. Inleiding 1

2. Organisatie en doelen van citymarketing in Leiden 5

2.1 Wat is citymarketing? 5

2.2 Het ontstaan en de ontwikkeling van citymarketing in Leiden 6

2.3 Doelstellingen citymarketing in Leiden 12

2.4 Bevindingen organisatie en doelen citymarketing Leiden 17

3. Uitvoering citymarketing Leiden 19

3.1 Relatie en afspraken met Leiden&Partners 19

3.2 Doelstellingen, strategie en werkwijze Leiden&Partners 21

3.3 Financiële analyse citymarketing Leiden 26

3.4 De voortgang op citymarketing in de jaren daarna 30

3.5 Huidige ervaringen 34

3.6 Bevindingen ten aanzien van uitvoering citymarketing Leiden 37

4. Effecten citymarketing Leiden 41

4.1 De meetbaarheid van citymarketing? 41

4.2 Monitoring 42

4.3 Evaluatie en bijsturing 47

4.4 Bevindingen effecten citymarketing Leiden 49

Bijlage 1. Lijst met gesprekspartners 52

Managementsamenvatting

In 2004 is door de gemeente Leiden de Ontwikkelingsvisie 2030 'Leiden, Stad van Ontdekkingen' opgesteld. Daarin zijn de kernthema's 'Kennis' en 'Kwaliteit' leidend. De ontwikkelingsvisie is een belangrijke basis en drager voor verschillende activiteiten en (beleids)programma's in de stad. Eén van die activiteiten is de unieke aanpak van citymarketing in Leiden. Deze is in 2013 op gezamenlijk initiatief van de gemeente en het Hoteloverleg Leiden opgezet. Daarbij is afgesproken om de opbrengsten van de toeristenbelasting in te zetten voor brede invulling van citymarketing. Het idee hierachter is het creëren van een duidelijke prikkel: hoe effectiever de citymarketing, hoe hoger de inkomsten uit toeristenbelasting. Deze inkomsten vloeien vervolgens weer terug naar de sector en de lokale ondernemers.

In de afgelopen jaren is dit beleid meerdere keren geëvalueerd, waarbij is geconstateerd dat de ingezette koers succesvol is gebleken. In 2021 is door gemeente Leiden De Visie Bezoekerseconomie opgesteld, met enkele hernieuwde doelstellingen die onder meer ook aan citymarketing raken. Dat en enkele andere ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven voor de Rekenkamer om onderzoek te doen naar de effectiviteit van citymarketing in Leiden. In het onderzoek is gekeken naar de organisatie en doelen, de uitvoering en effecten van citymarketing in Leiden. In voorliggende managementsamenvatting is antwoord gegeven op de verschillende onderzoeksvragen die centraal hebben gestaan in het onderzoek.

S.1 Organisatie en doelen citymarketing Leiden

Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen in relatie tot citymarketing en waar komen deze in het beleid tot uiting?
De basis voor citymarketing in Leiden is gelegd in de ontwikkelingsvisie *Leiden, stad van ontdekkingen*. Daarin wordt aangegeven dat *internationale kennis* en *historische cultuur* belangrijke pijlers zijn. De gemeentelijke programmabegroting bevat het meest concrete doel dat wordt meegegeven onder de '*prestatie citymarketing*', te weten: "meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden". Daartoe zijn ook diverse en concrete effectindicatoren benoemd, die gaan over het vergroten van het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie en in de Leidse binnenstad en over het aantal bezoeken aan de binnenstad van Leiden.

Hoewel de Visie Bezoekerseconomie uit 2021 citymarketing niet concreet benoemd, geeft het wel nader richting aan waar de stad naar toe wil met betrekking tot bezoek en bezoekers. Daarin wordt onder meer het belang van de

bezoekers*economie* aan het in stand houden en versterken van voorzieningen aangestipt. De economie die ontstaat is ook van maatschappelijk belang voor bijvoorbeeld het bieden van werkgelegenheid aan inwoners van de stad. Daarom is levendigheid een belangrijke pijler, die onder meer bereikt wordt door in te zetten op het aantrekken van verschillende doelgroepen naar de stad. Tegelijkertijd wordt het belang van leefbaarheid benoemd. Dat wordt enerzijds gezien vanuit het perspectief van het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen en bieden van voldoende werkgelegenheid. Maar anderzijds ook vanuit het perspectief van de bewoners van de stad, die niet teveel hinder zouden mogen ervaren van de bezoekerseconomie. Ook vanuit dat perspectief wordt ingezet op bepaalde doelgroepen en op bepaalde type activiteiten die wel of niet passen binnen de doelstelling 'balans tussen levendigheid en leefbaarheid'.

S.2 Uitvoering citymarketing Leiden

In hoeverre zijn de gemeentelijke doelstellingen adequaat vertaald naar de afspraken met Leiden&Partners?

De gemeentelijke doelstellingen op het gebied van citymarketing komen voort uit de stadsvisie, omgevingsvisie en staan concreet verwoord in de jaarlijkse programmabegroting. Deze doelen wordt door middel van nadere afspraken met Leiden&Partners in uitvoeringsovereenkomsten vertaald. Daarbij is van belang dat die afspraken voornamelijk toezien op de subsidierelatie die de gemeente met Leiden&Partners onderhoudt. Deze afspraken zien in principe niet, of in ieder geval in mindere mate, toe op de financieringsconstructie 'regeling overdracht toeristenbelasting'. De doelen die aan die regeling ten grondslag liggen zien toe op citymarketing als prestatie, die staat toegelicht op de programmabegroting. Het staat Leiden&Partners, samen met het Ondernemersfonds en Hoteloverleg Leiden, vrij om invulling te geven aan de uitvoering van citymarketing, binnen de visie en gestelde doelen van de gemeente.

Op welke wijze geeft Leiden&Partners invulling aan de gemaakte afspraken? Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan:

- *De balans tussen leefbaarheid, waaronder overlast, en een bruisende bezoekerseconomie?*
- *De keuze voor specifieke doelgroepen? (o.a. studenten, dagjesmensen, nationale en internationale toeristen, congresbezoekers)*
- *De keuze voor diverse activiteiten in de stad?*

Leiden&Partners heeft een meerjarenstrategie en stelt jaarlijks een marketingplan op om invulling te geven aan de visie, doelen en afspraken die betrekking hebben op de regeling overdracht toeristenbelasting. Overigens is dit marketingplan breder

en bevat het ook inzicht in werkzaamheden en activiteiten die zij pleegt op onderdelen waar zij andere financieringsstromen voor aanwend, zoals regiomarketing en het Expat Center. In het marketingplan komen ook de specifieke activiteiten terug waar gemeente Leiden subsidie voor verstrekt, te weten het beheer en de exploitatie van de VVV-brandstore en de organisatie en marketing van Nacht van Ontdekkingen. Door middel van het uitbrengen van jaarverslagen en door die met de gemeente te bespreken wordt achteraf terugkoppeling gegeven over de invulling van deze afspraken.

De nadere doelen die in de onderzoeksvraag staan verwoord (balans leefbaarheid en bruisende bezoekerseconomie, keuze voor specifieke doelgroepen en activiteiten) komen onder meer voort uit de visie bezoekerseconomie. In die visie wordt geen expliciete koppeling gelegd met citymarketing. In de uitvoering van citymarketing activiteiten speelt deze balans derhalve niet of veel minder een rol. De gemeente beschikt immers zelf over de bevoegdheden om vergunningen te verlenen en beleid vast te stellen, bijvoorbeeld voor evenementen en andere vormen van gebruik van de openbare ruimte in de stad. Bovendien geldt dat de aansturing vanuit de gemeente zodanig is ingericht dat zij in mindere mate een rol heeft bij het maken van bepaalde keuzes (voor bijvoorbeeld doelgroepen en activiteiten). Die keuzes zijn op afstand gezet bij het Hoteloverleg Leiden en Leiden&Partners zelf. Desalniettemin constateren we dat de verschillende genoemde doelen wel in de Uitvoeringsovereenkomst (UVOK) met Leiden&Partners verwoord staan. Om die reden is er binnen de werkzaamheden van Leiden&Partners aandacht voor en wordt hierover ook op bestuurlijk niveau (aan de wethouder) verantwoording afgelegd aan de gemeente (middels jaarverslagen en gesprekken met de wethouder en ambtelijk accounthouder).

In hoeverre werken de partners in Leiden en met name die in het Leidse Handelshuis (Leiden Marketing, het Cultuurfonds en Centrummanagement Leiden) goed samen in relatie tot het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen van de bezoekerseconomie?
We constateren op basis van gesprekken met de betrokken partners en met de gemeente dat de partijen in het handelshuis goed samenwerken aan het bereiken van gemeentelijke doelstellingen op het gebied van citymarketing. De verschillende partijen vertegenwoordigen daarbij hun eigen achterban en belangen. Die komen niet altijd met elkaar overeen en hierover vinden gesprekken plaats. Soms uitmondend in gezamenlijke projecten. Daarbij is altijd sprake van een open dialoog.

Van belang om te vermelden is dat het cultuurfonds is opgeheven en om die reden geen partij meer is in het handelshuis. Sindsdien is een gat ontstaan in de

communicatie met culturele organisaties. Dat is een punt van aandacht. De overgebleven Handelshuispartners (Leiden&Partners en Centrummangement Leiden) bekijken momenteel of en hoe zij deze rol (deels) in kunnen vullen.

In hoeverre past de huidige verdeling van de gelden over de diverse relevante partners bij de gestelde doelstellingen?
De verschillende relevante partners in de stad die werken aan de doelen op het gebied van citymarketing verkrijgen een groot deel van hun gelden via aanvullende belastingheffingen. Zo wordt Centrummanagement Leiden gefinancierd vanuit een opslag op de OZB voor ondernemers en Leiden&Partners vanuit een deel van de opbrengsten toeristenbelasting. Deze heffingen worden door gemeente Leiden aan het Ondernemersfonds gestort en zij zorgen voor een verdere coördinatie en verdeling van de gelden. Daarbij is ook sprake van samenwerking tussen de verschillende partners in de stad, onder meer om invulling te geven aan de gestelde doelstellingen. Conform gemaakte afspraken staat gemeente Leiden hierin op gepaste afstand.

De gemeente verstrekt wel een basissubsidie voor het uitvoeren van enkele concrete activiteiten. Over de uitvoering van die activiteiten zijn betrokken partijen al geruime tijd tevreden (onder meer ook getuige eerdere positieve evaluaties).

We constateren op dit punt *kwalitatief* dat de huidige verdeling van gelden over de partners goed aansluit bij de gestelde doelen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de kwantitatieve effecten van citymarketing. Dat geeft meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, voor zover dat te meten is.

S.3 Effecten citymarketing Leiden

Op welke wijze zijn de doelstellingen en afspraken meetbaar en hoe vindt monitoring plaats? Worden de afspraken gehaald?
De doelstellingen met betrekking tot citymarketing zijn meetbaar gemaakt op het niveau van effecten (outcome) en impact. Het gaat om het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie en in de binnenstad van Leiden en het aantal wekelijkse bezoeken aan de binnenstad. De streefwaarden met betrekking tot arbeidsplaatsen worden de laatste jaren behaald. De realisatiewaarde van het aantal bezoeken blijft achter bij de streefwaarden, de gemeente geeft hierover aan dat dit in lijn is met bredere (landelijke) trends met betrekking tot bijvoorbeeld het winkelgedrag van mensen.

Wordt het merk 'Leiden' voldoende op de kaart gezet en hoe meetbaar is dat gelet op de groei van het aantal bezoekers, congressen en studenten?
Net als in het Rekenkameronderzoek van 2012 blijft dit een lastig te beantwoorden vraag. Citymarketing is een samenspel van verschillende beleidsterreinen, interne en externe factoren, waarbij ook verschillende stakeholders betrokken zijn (in het geval van Leiden&Partners ook financieel). Het leggen van een direct causaal verband tussen de werkzaamheden van Leiden&Partners en de impact van citymarketing is daardoor slechts tot op zekere hoogte meetbaar. Met de komst van het data-dashboard bezoekerseconomie ontstaat bijvoorbeeld wel meer inzicht in bezoekersstromen en het bereik van bepaalde campagnes, waardoor verschillende aspecten beter meetbaar worden. Toch vereist de vraag of het merk Leiden voldoende op de kaart wordt gezet een breder perspectief dan alleen meetbare gegevens. Zo kijkt Leiden&Partners verder dan data en zet zich in voor bredere strategische activiteiten. Een voorbeeld hiervan is hun aansluiting bij een landelijke samenwerking die Nederland internationaal positioneert. Hier is Leiden&Partners één van de vele citymarketing organisaties die bij dit verband aangesloten zijn. Hoewel deze inspanningen niet direct meetbaar zijn, dragen ze wel bij aan het merk Leiden op de internationale kaart zetten.

Hoe is de bemoeienis van de gemeente Leiden (inclusief de gemeenteraad) met de uitvoering van de citymarketing vormgegeven? Hoe verloopt dat in de praktijk? Welke verbeteringen zijn mogelijk?
De gemeente bemoeit zich en stuurt op verschillende manieren citymarketing aan in de stad. Ten eerste heeft zij met de partijen in het Handelshuis (Centrummanagement en Leiden&Partners) een subsidierelatie waar een UVOK aan ten grondslag ligt. In die overeenkomsten staat concreet en helder geformuleerd wat de afspraken zijn ten aanzien van inspanningen en prestaties die geleverd moeten worden met de subsidie en daarmee ook samenhangen met citymarketing en staat ook dat er op structurele basis overleg is over de voortgang, jaarlijks verantwoording wordt afgelegd via het jaarverslag en jaarlijks wordt geëvalueerd.

Naast de subsidierelatie is er de regeling overdracht toeristenbelasting, ten aanzien van de uitvoering van deze regeling staat de gemeente meer op afstand. De middelen worden overgeheveld aan het Ondernemersfonds en namens het Ondernemersfonds is het aan het Hoteloverleg Leiden om Leiden&Partners aan te sturen en te begeleiden in haar opdracht om citymarketing uit te voeren. Dit doet zij onder meer door jaarlijks het marketingplan van Leiden&Partners vast te stellen.

In de praktijk verloopt de bemoeienis van de ambtelijke organisatie en Leiden&Partners goed. Er is regelmatig contact en overleg, partijen weten elkaar goed te vinden. Zo zijn mede op initiatief van de gemeente Leiden de

handelshuisprojecten gestart waarin de handelshuispartners samen projecten oppakken die de gemeente Leiden vindt passen bij haar doelstellingen. Dit zou ook de samenwerking tussen de partijen moeten bevorderen. Aangezien de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en Leiden&Partners als positief wordt ervaren, liggen mogelijke verbeteringen vooral in de rol van de gemeenteraad. Hoewel de raad geen directe sturingsbevoegdheid heeft, kan het gevoel van betrokkenheid en invloed worden versterkt door een transparantere communicatie van beide kanten. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het geven van presentaties en het verbeteren van de transparantie in de verslaglegging door Leiden&Partners, eventueel ondersteund door duidelijkere communicatie vanuit het college.

Heeft de gemeenteraad voldoende zicht op het behalen van de gewenste resultaten en heeft zij voldoende mogelijkheden om bij te sturen?
We constateren overziend dat de uitvoering van citymarketing door de gemeente relatief ver op afstand is geplaatst, waarbij vooral mee is gegeven wat uiteindelijk bereikt moet worden en waarbij bewust is gekozen voor het niet (of beperkt) sturen op activiteiten en directe prestaties. Dat is tot op heden succesvol gebleken, waarbij veel partijen zeer enthousiast zijn over de uitvoering van citymarketing en resultaten (kwalitatief en kwantitatief) positief zijn: kwalitatief is er veel waardering onder stakeholders over de door Leiden&Partners ingezette koers in de afgelopen jaren, met zichtbare en merkbare resultaten van campagnes die zijn uitgevoerd. Kwantitatief is zichtbaar dat de gestelde streefwaarden in de afgelopen jaren ook zijn gerealiseerd. De gemeenteraad staat hierin op enige afstand. Zij hebben beperkt inzicht in de nadere afspraken die er zijn. Uiteraard heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om via de begroting, moties, kaders en gesprekken invloed uit te oefenen op het beleid. Door beperkt inzicht in de nadere afspraken en voortgang op activiteiten is het inhoudelijk voor de raad lastig om te sturen. Daarin zou meer een balans kunnen worden aangebracht. Het zou op zijn minst charmant zijn om jaarlijks een (beknopt maar expliciet) verslag te overleggen waarin staat aangegeven wat in het voorgaande jaar aan activiteiten is uitgevoerd en wat dit heeft opgeleverd. Daarbij kan een link worden gelegd met de middelen die uit verschillende bronnen zijn verkregen. Door dit verslag aan de gemeenteraad te presenteren en tegelijkertijd een gesprek te organiseren over de plannen voor de aankomende periode kan op een meer expliciete wijze aan de gemeenteraad mogelijkheid geboden worden om mee te denken over citymarketing in de stad.

1. Inleiding

Leiden, stad van Ontdekkingen

In 2004 is door de gemeente Leiden de Ontwikkelingsvisie 2030 'Leiden, Stad van Ontdekkingen' opgesteld. Dat is in brede samenspraak met bewoners, instellingen, collegeleden en de gemeenteraad gedaan, waarbij gesproken is over de gewenste ontwikkelingsrichting van Leiden. De ontwikkelingsvisie 2030 bevatte twee kernthema's: 'Kennis' en 'Kwaliteit'. Gebruik maken van de kracht van de stad en deze kracht verder versterken, was daarbij het motto. In de hernieuwde ontwikkelingsvisie voor 2030 uit 2012[1] wordt aangegeven dat "de ontwikkelingsvisie heeft geleid tot allerlei activiteiten in de stad, zoals dat hoort bij een goede visie."

Eén van die activiteiten is een hernieuwde aanpak van citymarketing in Leiden. Deze aanpak is sinds 2013 van kracht. Op gezamenlijk initiatief van de gemeente Leiden en het Hoteloverleg Leiden is destijds met onder meer het Ondernemersfonds Leiden afgesproken om de opbrengsten van de toeristenbelasting in te zetten voor brede invulling van citymarketing. Het idee hierachter is het creëren van een duidelijke prikkel: hoe effectiever de citymarketing, hoe hoger de inkomsten uit toeristenbelasting. Deze inkomsten vloeien vervolgens weer terug naar de sector en de lokale ondernemers.

De ingezette koers was een logisch vervolg op het citymarketingonderzoek van de Rekenkamer Leiden uit 2012. In dit onderzoek werd voorgesteld dat de gemeente een houding van "liefdevolle verwaarlozing" zou moeten aannemen om citymarketing te verbeteren. Met de beslissing om de opbrengsten van de toeristenbelasting over te dragen aan de sector, werd deze benadering in de praktijk gebracht.

Visie bezoekerseconomie

In 2021 ontwikkelde de gemeente Leiden de Visie Bezoekerseconomie.[2] Het doel van deze visie is een duurzame en toekomstbestendige bezoekerseconomie te bewerkstelligen. Een bezoekerseconomie waarin zowel economische als maatschappelijke waarde centraal staat. De strategie sluit aan bij het profiel van de stad als centrum van internationale kennis en cultuur. Een belangrijk aspect waarvoor in de visie aandacht is, is de balans tussen levendigheid en leefbaarheid. De visie richt zich op het versterken van zowel de levendigheid als de leefbaarheid

[1] Gemeente Leiden (2012), Ontwikkelingsvisie 2030 Leiden, Stad van Ontdekkingen
[2] Gemeente Leiden (2021), Visie bezoekerseconomie Leiden 2021-2024

van de stad, met aandacht voor het behouden van een balans tussen toeristische beleving en het dagelijks leven van inwoners.

Een aantal van de uitgangspunten uit deze visie is vervolgens ook meegenomen in het beleid rondom citymarketing.

Aanleiding rekenkameronderzoek 2025

In de afgelopen 13 jaar zijn er vele ontwikkelingen geweest. De citymarketingorganisatie, nu bekend als Leiden&Partners, heeft in de afgelopen jaren diverse citymarketingactiviteiten uitgevoerd en zich ontwikkeld tot een belangrijke netwerkorganisatie en partner in het Handelshuis van Leiden.[3] Daarbij is in de loop der jaren veel veranderd binnen de organisatie van citymarketing en daaromheen. Zo is de verdeling van de toeristenbelasting in 2022 aangepast en zijn diverse aanvullende afspraken gemaakt omtrent de invulling van de werkzaamheden van Leiden&Partners, mede naar aanleiding van de brede visie op de bezoekerseconomie.

Het maakt dat vanuit de gemeenteraad en de rekenkamer Leiden behoefte is aan een actueel inzicht in de doelen van citymarketing en in de effectiviteit van ingezette middelen ten behoeve van citymarketing. Decisio heeft dit onderzoek in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd.

Onderzoeksvragen

Het hoofddoel van het onderzoek is om de effectiviteit van de ingezette middelen voor citymarketing te evalueren in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelen en de gewenste resultaten. Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd (naar thema):

Doelstellingen

1. Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen in relatie tot citymarketing en waar komen deze in het beleid tot uiting?

In hoofdstuk 2 wordt deze onderzoeksvraag behandeld.

Uitvoering

2. In hoeverre zijn de gemeentelijke doelstellingen adequaat vertaald naar de afspraken met Leiden&Partners?
3. Op welke wijze geeft Leiden&Partners invulling aan de gemaakte afspraken? Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan:

[3] In dit Handelshuis zijn onder meer het Ondernemersfonds Leiden, Centrummanagement Leiden, Ondernemend Leiden en Leiden&Partners gevestigd. Deze partijen werken binnen en vanuit het Handelshuis als partners ook samen.

   a. De balans tussen leefbaarheid, waaronder overlast, en een bruisende bezoekerseconomie?
   b. De keuze voor specifieke doelgroepen? (o.a. studenten, dagjesmensen, nationale en internationale toeristen, congresbezoekers)
   c. De keuze voor diverse activiteiten in de stad?
4. In hoeverre werken de partners in Leiden en met name die in het Leidse Handelshuis (Leiden Marketing, het Cultuurfonds en Centrummanagement Leiden) goed samen in relatie tot het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen van de bezoekerseconomie?
5. In hoeverre past de huidige verdeling van de gelden over de diverse relevante partners bij de gestelde doelstellingen?

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitvoering van citymarketing in Leiden en wordt antwoord gegeven op deze onderzoeksvragen.

Monitoring, evaluatie en bijsturing

6. Op welke wijze zijn de doelstellingen en afspraken meetbaar en hoe vindt monitoring plaats? Worden de afspraken gehaald?
7. Wordt het merk 'Leiden' voldoende op de kaart gezet en hoe meetbaar is dat gelet op de groei van het aantal bezoekers, congressen en studenten?
8. Hoe is de bemoeienis van de gemeente Leiden (inclusief de gemeenteraad) met de uitvoering van de citymarketing vormgegeven? Hoe verloopt dat in de praktijk? Welke verbeteringen zijn mogelijk?
9. Heeft de gemeenteraad voldoende zicht op het behalen van de gewenste resultaten en heeft zij voldoende mogelijkheden om bij te sturen?

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de effecten van citymarketing in Leiden en wordt antwoord gegeven op deze onderzoeksvragen.

Relatie visie bezoekerseconomie met citymarketing

Bij eerste en nadere bestudering van het beleid van gemeente Leiden en uitvoerende organisaties constateren we op de eerste plaats dat de Visie bezoekerseconomie en citymarketing slechts beperkt relatie met elkaar hebben. Op deze plaats in het onderzoeksrapport stippen we dit aan, aangezien het de verdere scope van het onderzoek beïnvloed heeft. Zo wordt het beleid op het gebied van citymarketing niet benoemd in de Visie bezoekerseconomie en zijn de doelstellingen die in deze visie worden geformuleerd ook niet direct van toepassing op citymarketing. In hoofdstuk 2 (organisatie en doelen van citymarketing in Leiden) besteden we hier nader aandacht aan. Maar van primair belang is dat Leiden&Partners als belangrijkste uitvoerende organisatie van citymarketing in Leiden niet gebonden is aan de doelstellingen die zijn geformuleerd in de Visie bezoekerseconomie.

Onderzoeksverantwoording

Decisio heeft in de periode november 2024 – mei 2025 onderzoek gedaan naar citymarketing in Leiden. Daartoe is deskresearch gepleegd, is gesproken met diverse stakeholders en is data geanalyseerd. Daarbij is in het begin van het onderzoek ook gesproken met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad om wensen en verwachtingen bij het onderzoek te bespreken. Daaruit komt naar voren dat vooral nader inzicht is gewenst in de werking van citymarketing en in het beleid dat hierop wordt uitgevoerd. Hoe is daarbij de governance ingericht en wat zijn de resultaten van het beleid. We constateerden gezamenlijk dat de onderwerpen grotendeels in lijn zijn met de reeds door de rekenkamer geformuleerde onderzoeksvragen.

In bijlage 1 is een overzicht van gebruikte bronnen opgenomen.

2. Organisatie en doelen van citymarketing in Leiden

In dit hoofdstuk gaan we in op het beleid van gemeente Leiden op het gebied van citymarketing (wat zijn de ambities en doelstellingen en wat is de strategie). Daarbij gaan we ook kort in op hoe dit beleid zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. We beginnen met een korte introductie van wat citymarketing precies is.

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- *Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen in relatie tot citymarketing en waar komen deze in het beleid tot uiting?*

2.1 Wat is citymarketing?

Het begrip "citymarketing" is breed en omvat meer dan enkel promotie of reclame van een stad.[4] Het draait om de strategische positionering van een stad, met als doel deze aantrekkelijk te maken voor uiteenlopende doelgroepen, zoals inwoners, bedrijven, toeristen en studenten. Verschillende onderzoeken omschrijven citymarketing ook wel als "een langetermijnstrategische activiteit die gericht is op de werking en ontwikkeling van de stad volgens de eisen van de (potentiële) markt, de wensen en behoeften van belanghebbenden, en de concurrerende omgeving".[5] De evaluatie van de Rekenkamer Leiden uit 2012 naar de citymarketing zei dan ook het volgende: "citymarketing is complex. Waarom? Omdat het een samengesteld product is dat uit vele verschillende facetten bestaat. Te denken valt aan: toerisme, kennis, kunst & cultuur, festivals & evenementen, de detailhandel, hotels & horeca, et cetera. Ook is er een groot aantal actoren bij betrokken."[6]

Leiden&Partners omschrijft citymarketing als volgt: "Het lange termijn proces dat bestaat uit verschillende, met elkaar samenhangende activiteiten, gericht op het aantrekken en behouden van doelgroepen. Het uitgangspunt is het laden van het 'merk' en het managen van de reputatie van dat merk".[7]

Op basis van ons onderzoek constateren we dat citymarketing aldus een combinatie bevat van beleid, branding en communicatie. Deze is gericht op het versterken van de identiteit en concurrentiepositie van de stad. Het draait daarbij

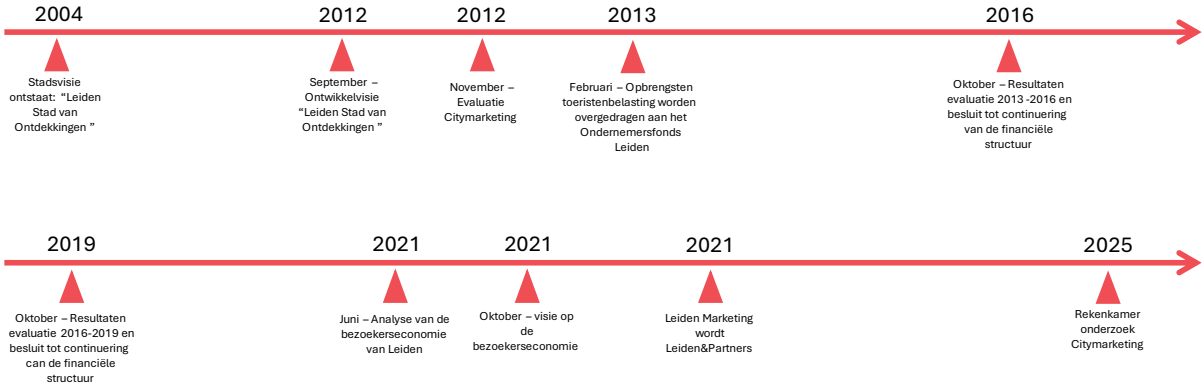
[4] Leiden&Partners (2025), interview, 9 januari 2025
[5] A. Yezhova (2020), Theoretical Concept and Definition of City Marketing
[6] Rekenkamer commissie Leiden (2012), Evaluatie citymarketing Leiden
[7] Leiden&Partners (2025), Presentatie werkzaamheden Leiden&Partners, 9 januari 2025

dus om de vraag hoe Leiden zich positioneert tot andere steden en hoe dit precies tot uiting komt.

2.2 Het ontstaan en de ontwikkeling van citymarketing in Leiden

In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van het beleid rondom citymarketing in Leiden. Dat doen we aan de hand van de onderstaande tijdlijn.

Figuur 2.1 Tijdlijn van het ontstaan en de ontwikkeling van citymarketing in Leiden



Het ontstaan en de beweegredenen van citymarketing in Leiden

De Rekenkamer Leiden publiceerde in 2012 een rapport waarin de citymarketing van de stad werd geëvalueerd.[8] De Rekenkamer onderzocht hoe effectief de beschikbare middelen waren ingezet om de volgende ambitie te realiseren: het bevorderen en structureel stimuleren van de economische ontwikkeling van Leiden. In het rapport zijn verschillende conclusies getrokken, waarbij het er in het kort op neer kwam dat de toenmalige aanpak van citymarketing niet optimaal was. Er was een gebrek aan strategie, sturing door gemeente op onrealistische doelstellingen en de citymarketing organisatie Leiden Marketing had een onduidelijke governancestructuur. De concrete doelstellingen die aan de citymarketingorganisatie (Leiden Marketing) waren meegeven werden dan ook niet gehaald (die zagen onder meer toe op een toename in het aantal bezoeken, hotelovernachtingen en bestedingen door bezoeken). Geconstateerd werd ook dat de financiële bijdrage (destijds €800.000) van de gemeente cruciaal was voor de uitvoering van de citymarketing, waarbij de gemeente wel te dicht op de uitvoering van citymarketing zat, wat zich onder meer uitte in de concrete jaarlijkse doelstellingen met betrekking tot bezoeken. De studie benadrukte dat citymarketing uit verschillende onderdelen bestaat. In dit samengestelde speelveld is de

[8] Rekenkamer commissie Leiden (2012), Evaluatie citymarketing Leiden

netwerkfunctie van Leiden Marketing belangrijk, maar die werd nog niet goed genoeg ingevuld.

Kortom, het onderzoek gaf voldoende aanleiding om niet alleen het beleid, maar ook de *governance* (aansturing, organisatie en financiering) bij te sturen.

De conclusies van het Rekenkamer onderzoek in 2012 op een rij:

1. De citymarketing van Leiden mist een strategie.
2. De gemeente stuurt Leiden Marketing – ten aanzien van haar inzet – formeel aan op doelstellingen waar Leiden Marketing maar ten dele invloed op heeft.
3. De gemeente stuurt vooral op proces in plaats van op de gewenste effecten.
4. Leiden Marketing heeft een onduidelijke governancestructuur die niet in verhouding staat tot de omvang van de organisatie.
5. Het managementinformatiesysteem van Leiden Marketing is niet op Orde.
6. De financiële bijdrage van de gemeente (ruim € 800.000/jaar) is essentieel voor de citymarketing van Leiden.
7. citymarketing is een samengesteld product met vele facetten en dus actoren; de netwerkfunctie van Leiden Marketing is daarom van groot belang voor de betrokken actoren in de stad.

Financiering Ondernemersfonds Leiden als voorbeeld

In de jaren voor het onderzoek naar citymarketing was het Ondernemersfonds Leiden opgericht (2005). Dit fonds werd (en wordt nog steeds) gefinancierd door middel van het verhogen van de Onroerend Zaak Belasting (OZB) voor 'niet woningen' met 5,3 procent.[9] De extra middelen die hierdoor worden opgehaald vloeien terug naar verschillende gebieden binnen Leiden, waar diverse ondernemersverenigingen actief zijn. Zij kunnen hun jaarlijkse bijdrage uitgeven aan "hun collectieve ondernemersbelangen". Het gaf en geeft ondernemers meer zeggenschap over de besteding van middelen. Dit fonds bleek al snel een succes en verbeterde de verhouding tussen de gemeente en de ondernemers, wat op zijn beurt het ondernemersklimaat versterkte.[10]

De opkomst van externe citymarketingorganisaties

Citaat uit onderzoek naar citymarketing in Amersfoort door For The Love Of Place, 2024

"Sinds 2016 is de trend van extern georganiseerde citymarketing voortgezet. Van de 32 grootste gemeenten hebben 29 de citymarketing belegd bij een externe organisatie anno 2024. Dit is niet toevallig. De voordelen van een externe uitvoeringsorganisatie zijn algemeen bekend in het vakgebied. Een externe organisatie kan makkelijker opereren op het snijvlak van publiek-privaat en is vaak wendbaarder en creatiever dan een ambtelijke organisatie kan zijn. Een externe citymarketingorganisatie wordt vaak gezien als werkend voor de stad in haar geheel, en niet alleen voor de gemeentelijke organisatie. Deze afstand wordt door stakeholders over het algemeen op prijs gesteld, waardoor het draagvlak voor gezamenlijke inspanningen (co-design, co-promotie, cofinanciering) groter is dan een vergelijkbaar

[9] Zie: ONFL | Organisatie Ondernemersfonds Leiden
[10] Ondernemersfonds Leiden (2025), interview, 20 februari 2025

uitvoeringsteam binnen een gemeentelijke organisatie. Daarnaast kan een externe citymarketingorganisatie makkelijker expertise en specialisme ontwikkelen en is de operatie ervan op redelijk veilige afstand geplaatst van directe consequenties van politiek-bestuurlijke veranderingen. In de middelgrote en grotere steden zien we de laatste jaren wel een nieuwe ontwikkeling op het gebied van organisatie van citymarketing: In toenemende mate worden aanverwante activiteiten zoals bijvoorbeeld de toeristische informatievoorziening (VVV-achtigen), fysieke 'City Stores', en binnenstadsmanagement ondergebracht bij de citymarketingorganisatie. Soms is er sprake van volledige fusies en soms van verregaande samenwerkingen die de verschillende activiteiten als aparte rechtspersonen houden, maar de bestuurlijke en strategische leiding integreren naar buiten toe presenteren als één entiteit. De veel gekozen benaming voor deze nieuwe organisaties is vaak "[stadsnaam] & Partners"." [11]

In die periode werd de opbrengst van de toeristenbelasting gebruikt voor algemene middelen. Omdat de citymarketing als ondergefinancierd werd beschouwd[12], zagen de hoteliers in Leiden een kans om een vergelijkbare constructie voor de toeristenbelasting op te zetten als die van de OZB. Concreet hield dit in dat de opbrengsten van toeristenbelasting via het Ondernemersfonds Leiden zouden kunnen worden ingezet voor de brede invulling van citymarketing in Leiden. Dit zou ervoor zorgen dat de sturende rol van de gemeente iets meer op de achtergrond zou komen te staan en dat vooral ondernemers actiever betrokken zouden worden bij het vormgeven van de citymarketing.[13]

De veronderstelling was dat een dergelijke constructie ook invulling kon geven aan het begrip "liefdevolle verwaarlozing" dat toen veelvuldig door verschillende stakeholders werd aangehaald om invulling te geven aan de relatie tussen de gemeente en Leiden Marketing. We halen prof. Dr. Gert-Jan Hospers aan die werd geciteerd in het rekenkameronderzoek uit 2012[14], over de rol van de gemeente zegt hij concreet "ze zijn betrokken, maar bemoeien zich er niet mee." Het onderzoek zelf gaat daarop door: "citymarketing moet op afstand staan van de politiek en dus van de gemeente. Hier zijn twee redenen voor:

- citymarketingstrategie is een langetermijnbenadering die niet onderhevig moet zijn aan politieke 'willekeur'.
- De meeste stakeholders geven de voorkeur aan een organisatie op afstand.

Een gevolg hiervan is dat de citymarketingexpertise bij Leiden Marketing ligt en niet bij de gemeente."[15]

[11] For The Love Of Place (2024), Evaluatie citymarketing in Amersfoort, in opdracht van gemeente Amersfoort, 17 juni 2024
[12] Ondernemersfonds Leiden (2025), interview, 20 februari 2025
[13] Hoteloverleg Leiden (2025), interview, 14 januari 2025
[14] Rekenkamer commissie Leiden (2012), Evaluatie citymarketing Leiden
[15] Bron idem

Vanuit bovenstaande redenen en aanleidingen is overgegaan tot aanpassing van het beleid, de aansturing, financiering en de strategie rondom citymarketing. Het college van B&W diende daartoe een raadsvoorstel in, dat in februari 2013 werd goedgekeurd.[16]

Aangepaste strategie rondom citymarketing

Het aangepaste beleid bestond uit een tweetal financiële afspraken met betrekking tot citymarketing in Leiden:

- Een beperkte subsidierelatie bleef over. Daartoe werd en wordt nog steeds periodiek een uitvoeringsovereenkomst (UVOK) afgesloten tussen de gemeente Leiden en Leiden Marketing (nu Leiden&Partners) die uitvoering geeft aan citymarketingactiviteiten. In de meest recente UVOK[17] is opgenomen dat de "gemeentelijke basissubsidie" is bedoeld voor 1) "beheer en exploitatie van de VVV Brandstore en het vervullen van de taak van Gastheerschap", 2) "organisatiekosten" en 3) "organisatie en marketing van de Nacht van Ontdekkingen".
- Om invulling te geven aan "brede citymarketing" is daarnaast afgesproken dat de "opbrengsten toeristenbelasting" worden overgedragen aan het Ondernemersfonds Leiden. Hiertoe is de Regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden' opgesteld. In de periode 2013 – 2021 is 100 procent van de toeristenbelasting overgedragen aan het Ondernemersfonds Leiden. Na evaluatie van de regeling en bij nader besluit van de gemeenteraad[18] is de toeristenbelasting verhoogd en de relatieve overheveling naar het Ondernemersfonds Leiden in 2022 en 2023 afgebouwd naar 85 procent (15 procent is naar de algemene middelen van gemeente Leiden gegaan) en vanaf 2024 gaat het om 70 procent van de middelen. Het Ondernemersfonds Leiden stort de middelen door aan Leiden&Partners die vanuit deze middelen uitvoering geeft aan Brede citymarketing.

Belangrijk om op dit punt te constateren is dat de gemeente Leiden op deze manier de uitvoering van de citymarketing (gedeeltelijk) "op afstand" heeft geplaatst. Dat doet zij door "de opbrengst van de toeristenbelasting te beschouwen als een langs publieke weg opgehaalde private bijdrage aan de citymarketing van Leiden".[19] Zo werd gehoor gegeven aan de wensen vanuit de ondernemers en invulling gegeven

[16] Gemeente Leiden (2013), raadsbesluit, 14 februari 2013
[17] Uitvoeringsovereenkomst (UVOK) Subsidie gemeente Leiden – Stichting Leiden Stad van Ontdekkingen/Leiden&Partners 2024-2027
[18] Gemeente Leiden (2021), Evaluatie en verantwoording regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden en beantwoording en afdoening motie Cultuurfonds, 30 maart 2021
[19] Gemeente Leiden (2016), raadsvoorstel '*Evaluatie en voorstel tot het continueren van de financiering en aansturing van de citymarketing van Leiden door de overdracht van de toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden*', 25 oktober 2016

aan de aanbevelingen van de Rekenkamer Leiden. De organisatie is niet of minder afhankelijk van gemeentelijke subsidies en hoeft hierover – in principe – ook geen rechtstreekse verantwoording af te leggen, enkel nog over een aantal specifieke activiteiten waarvoor de subsidierelatie nog wel specifiek is gemaakt. Alhoewel we op dit punt constateren dat in de meest recente UVOK een uitgebreider overzicht is opgenomen van "prestaties- en inspanningsverplichtingen"[20] én dat afgesproken is om de inzet en prestaties van (in de UVOK genoemde) activiteiten jaarlijks met de gemeente te evalueren.[21]

Ondanks bovenstaand punt meldt het raadsbesluit uit 2013[22] enkele aspecten die illustreren hoe aan het principe van "liefdevolle verwaarlozing" beleidsmatig invulling is gegeven, die zijn vertaald als "uitgangspunten" voor de UVOK met Leiden Marketing:

- Minder details
- Minder activiteiten
- Meer gericht op resultaat
- SMART geformuleerd

In de ogen van betrokkenen[23] is een belangrijk uitgangspunt bij het aangaan van het geschetste model dat de citymarketingorganisatie (nu Leiden&Partners) niet specifiek met de gemeente of gemeenteraad hoeft af te stemmen over de jaarlijkse citymarketingplannen die zij maakt. Deze afstemming vindt plaats in een proces met stakeholders (via het zogeheten coalitiemodel, hier gaan we in paragraaf 3.2 nader op in) en met het Hoteloverleg Leiden (zij doet dit namens de ondernemersverenigingen in de stad). Het zijn de ondernemers (het Ondernemersfonds en Hoteloverleg Leiden) die samen met Leiden&Partners de jaarlijkse marketingplannen vaststellen en op die manier zeggenschap hebben over waar de middelen aan worden besteed. Dit beperkt in zekere zin ook de invloed van de gemeente op de citymarketing, maar voorkomt ook de kansen op regelmatige koerswijzigingen als gevolg van politieke keuzes, hetgeen voor lange termijnmarketing cruciaal is. Wel is het zo dat de lange termijnvisie en onderliggende plannen getoetst worden met de Visie Bezoekerseconomie van de gemeente Leiden. De gemeente behoudt wel invloed op de besteding van gelden binnen de subsidierelatie, waarbij specifieke prestaties worden vastgelegd in ruil voor de ontvangen middelen. Over die middelen en prestaties wordt door Leiden&Partners ook verantwoording afgelegd aan de gemeente.

[20] Het gaat concreet om artikel 7 uit de UVOK.
[21] Het gaat concreet om artikel 10 uit de UVOK.
[22] Gemeente Leiden (2013), raadsbesluit, 14 februari 2013
[23] Onder meer het Ondernemersfonds Leiden, Hoteloverleg Leiden en Leiden&Partners.

Ontwikkelingen periode 2013-2024

In de periode na 2013 vinden meerdere evaluaties plaats, onder meer in 2016, 2019 en 2020. In paragraaf 3.4 gaan we nader in op de conclusies vanuit deze evaluaties en wat dit betekende voor de ingezette werkwijze. We staan wel kort stil bij de herijking van het beleid en met name de aansturing en financieringsconstructie in 2021. In maart dat jaar stuurt het college van B&W een brief aan de gemeenteraad waarin zij enkele wijzigingen in de governance en financiering van Leiden&Partners aankondigt.[24]

In die brief wordt geconstateerd dat de uitvoering van citymarketing "als succesvol [kan] worden beschouwd". Wel wordt aangegeven dat "noch de gemeente, noch de overige partijen uit het Handelshuis formeel betrokken [zijn] bij de afspraken over de besteding van de middelen van de citymarketing". Daar is wel behoefte aan, "vanwege het brede belang voor de stad". Het gaat daarbij onder meer om "de keuze en de verbreding van de doelgroepen en bestedingsdoelen van de citymarketing". Het leidt ertoe dat enkele aanpassingen worden gedaan in "de werking" van het beleid, waarbij "de aard van de regeling van overdracht van de toeristenbelasting" wel zoveel als mogelijk in tact wordt gelaten.

Koerswijziging

De oplossing wordt gezocht en gevonden in "meer synergie tussen partijen in het Handelshuis". Tussen deze partijen en hun achterbannen moet beter worden samengewerkt. Daarbij worden in de nadere uitvoeringsovereenkomsten met de drie partijen (Centrummanagement Leiden, Cultuurfonds Leiden, Leiden Marketing) toevoegingen gedaan om "vast te leggen aan welke doelen en projecten gezamenlijk wordt gewerkt en hoe dat wordt georganiseerd". Een belangrijk aspect daarin is dat zogeheten "*Handelshuisprojecten"* worden opgezet waarin de drie organisaties gezamenlijk werken. Daarbij is het de bedoeling dat deze projecten "grotendeels gefinancierd [worden] uit de toeristenbelasting".[25] In paragraaf 3.1 gaan we nader in op hoe de afspraken met Leiden&Partners verder zijn ingevuld in de UVOK.

Van belang op deze plek is nog wel dat gemeenteraad heeft besloten om vanaf 2023 "jaarlijks € 400.000,-- van de opbrengsten toeristenbelasting via een tariefsverhoging te bestemmen voor de algemene middelen". De tariefsverhoging hield een stijging in van 2,50 euro naar 3,50. Van de opbrengst toeristenbelasting

[24] Gemeente Leiden (2021), Evaluatie en verantwoording regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden en beantwoording en afdoening motie Cultuurfonds, 30 maart 2021

[25] Gemeente Leiden (2021), Evaluatie en verantwoording regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden en beantwoording en afdoening motie Cultuurfonds, 30 maart 2021

wordt na de tariefsverhoging, 30 procent afgeroomd ter bestemming van de algemene middelen. Daarmee is de bijdrage aan het Ondernemersfonds en van daaruit naar aan Leiden&Partners in principe niet gewijzigd. Naast de wijziging wat betreft aansturing en verantwoording (governance), wordt dus ook financieel een wijziging doorgevoerd in de afspraken met betrekking tot Leiden&Partners.

We hebben de concrete huidige governance (organisatie en aansturing), werkwijze en uitvoering van citymarketing in Leiden nader uitgewerkt en toegelicht in hoofdstuk 3. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op de ambities en doelen met betrekking tot citymarketing.

2.3 Doelstellingen citymarketing in Leiden

We startten dit hoofdstuk met het benoemen van de breedte van wat citymarketing is en omvat (zie paragraaf 2.1). Het gaat daarbij – in de ogen van betrokkenen – niet enkel om promotie of reclame van een stad, maar meer om de strategische positionering, met als doel de stad aantrekkelijk te maken voor verschillende doelgroepen. Het maakt dat de doelstellingen rondom citymarketing ook vrij generiek en breed zijn. Zo geeft Leiden&Partners aan dat zij het verlengde van de stadsvisie 'Leiden, stad van ontdekkingen' werkt. Deze stadsvisie dateert uit 2004 en is sindsdien op verschillende momenten in de tijd bestendigd. Bijvoorbeeld in de Ontwikkelingsvisie 2030 waarin nevenstaand de twee belangrijkste pijlers onder deze stadsvisie staan benoemd, namelijk: internationale kennis en historische cultuur. Ook in de meest recente UVOK die is overeengekomen door gemeente Leiden en Leiden&Partners wordt de ontwikkelvisie met de bijhorende pijlers benoemd als belangrijk uitgangspunt.

Gegeven de constructie wat betreft financiering en aansturing van Leiden&Partners als belangrijkste citymarketing stakeholder in de stad, die uitgaat van 'liefdevolle verwaarlozing', is er – in principe – veel vrijheid om eigen invulling te geven aan deze begrippen. Hoe zij precies invulling geeft en welke strategie en doelen daarbij nagestreefd worden, lichten we nader toe in paragraaf 3.1.

Tegelijkertijd constateren we dat de gemeente Leiden zelf ook op meerdere plekken specifieke doelen formuleert die wel raken aan of vallen onder het begrip citymarketing. Hier gaan we in paragraaf 2.3.1. op in. Daarbij is ook sprake van twee richtinggevende afspraken met Leiden&Partners, die nader staan toegelicht in het volgende hoofdstuk (paragraaf 3.1).

2.3.1 Gemeentelijke doelstellingen citymarketing

De doelstellingen van de gemeente Leiden met betrekking tot citymarketing zijn op meerdere plekken terug te vinden. Zo geldt de al eerder genoemde stadsvisie uit 2004 als basis voor het vaststellen van het profiel van de stad, deze visie bevat overigens geen concrete doelstellingen met betrekking tot citymarketing. Daarnaast zijn er specifieke uitwerkingen in bijvoorbeeld de jaarlijkse programmabegroting, de afspraken tussen gemeente en Leiden&Partners en is de Visie bezoekerseconomie uit 2021 een document waar het – uiteraard – ook veel gaat over de bezoekers van de stad.

Het belang van de bezoekerseconomie, Visie bezoekerseconomie

Tijdens en vlak na de coronacrisis is in Leiden meer (of hernieuwd) aandacht gekomen voor de bezoekerseconomie. Door stille straten tijdens corona en vermindering van bezoekers werd het belang van de balans tussen levendigheid en leefbaarheid duidelijk. De gemeente Leiden heeft toen een analyse laten uitvoeren om de economische en maatschappelijke waarde van de bezoekerseconomie in kaart te brengen[26]. Deze analyse had tot doel de situatie van de bezoekerseconomie te evalueren en een strategie voor de toekomst te ontwikkelen. De conclusie vanuit dat onderzoek was dat het essentieel was om bestaand beleid dat ergens overlap heeft met de bezoekerseconomie (en dus ook toerisme) samen te voegen, om zo tot een overkoepelende visie te komen op de bezoekerseconomie.

Deze visie is in 2021 opgesteld.[27] In de visie wordt reeds in de aanleiding stilgestaan bij de ontwikkeling van de bezoekerseconomie in Leiden “met een groter aanbod voor bezoekers, meer werkgelegenheid, investeringen in voorzieningen en groei van de lokale economie”. Het zorgt voor het verlevendigen van de stad en draagt “tegelijkertijd bij aan de leefbaarheid van Leiden”. Toch zijn er ook “signalen van drukte en geluidshinder”, met name in de binnenstad. Daarbij is er de vraag of dit verband houdt met de ontwikkelingen in de bezoekerseconomie en wat de maatschappelijke en economische waarde is van bezoekerseconomie. Het traject tot het opstellen van de visie heeft geleid in een aantal keuzerichtingen die moeten “leiden tot een waardevolle, toekomstbestendige bezoekerseconomie”.

Het vinden van een goede balans tussen, maar ook het versterken van zowel levendigheid als leefbaarheid is binnen deze toekomstbestendige bezoekerseconomie dan de belangrijkste doelstelling: “een bezoekerseconomie die past bij Leiden als stad van internationale kennis en historische cultuur en die zich richt op versterking van zowel de levendigheid als de leefbaarheid”.

[26] Gemeente Leiden (2021), Bezoekerseconomie Leiden, analyse en keuzerichtingen, 21 juni 2021
[27] Gemeente Leiden (2021), Visie op de Bezoekerseconomie 2021-2024

Met behulp van verschillende onderliggende beleidsprogramma's moet invulling worden gegeven aan dit doel. De visie op de bezoekerseconomie is opgesteld op basis van meerdere beleidskaders. Daarbij is gebruikgemaakt van de omgevingsvisie, die het karakter van Leiden beschrijft, en van randvoorwaarden zoals Stad in Balans, duurzaamheid en sociale inclusie. Daarnaast is aangesloten bij de beleidsplannen van de onderliggende deelmarkten van de bezoekerseconomie: erfgoed en cultuur, horeca, detailhandel en evenementen. Dit is in de visie ook geschetst met het overzicht dat we in Figuur 2.2 hebben opgenomen.

Figuur 2.2 Uitsnede uit Visie Bezoekerseconomie Leiden waarin de relatie met andere beleidskaders is geschetst

Karakter van Leiden	**Stad in Balans**	**Duurzaamheid**	**Social inclusief**
Leiden, Stad van Ontdekkingen	Visie Binnenstad	Agenda Autoluwe Binnenstad	VN Verdrag Handicap
Omgevingsvisie (in ontwikkeling)	Sustainable Development Goals	Convenant Zero Emissie Stadslogistiek 2025	Visie op internatiolisering
Uitgangspunten: • Interanationale kennis • Historische cultuur • Typering gebieden ruimtelijke ontwikkeling	Uitgangspunten: • Balans economie en leefbaarheid • Committeren aan Sustainable Development Goals	Uitgangspunten: • Groen, sociaal en ondernemend • Bevorderen fietsen, gebruik van openbaar vervoer en lopen	Uitgangspunten: • Toegankelijkheid & inclusiviteit • Iedereen kan meedoen • Leiden is een internationale stad
Erfgoed en cultuur	**Horeca**	**Detailhandel**	**Evenementen**
Cultuurvisie 2020: De Kracht van Cultuur	Horecavisie 2020 - 2026	Detailhandelsvisie 2018 - 2021	Evenementenbeleid Leiden 2020
Erfgoednota (2014)			
Uitgangspunten: • Internationale kwaliteit • Kwaliteit basisinfra • Sociaal-maatschappelijk • Kerkenvisie (in ontwikkeling)	Uitgangspunten: • 18 deelgebieden • Beperkte groei buiten binnenstad • Groei hotelaanbod	Uitgangspunten: • Winkels een weekmarkt • Nieuwe visie in ontwikkeling	Uitgangspunten: • Onderscheidend • Levendig en leefbaar • Duurzaam en inclusief

Tabel 1 Uitgangspunten en bestaande beleidskaders voor de bezoekerseconomie

Het document geeft geen concrete invulling aan de citymarketingdoelen van de gemeente; het woord 'citymarketing' komt ook niet in de visie terug. Wel benadrukt de visie de wens tot verdere samenwerking met partners binnen het Handelshuis. Zo streeft de gemeente ernaar om, samen met Leiden&Partners, de regionale samenwerking te bevorderen. Een belangrijk doel daarbij is het stimuleren van combinatiebezoeken, zodat bezoekers beter over de regio worden verspreid. Deze doelstellingen blijven gekoppeld aan de visie op de bezoekerseconomie, waarin samenwerking met partners als instrument voor de uitvoering wordt ingezet.

Dit roept wel de vraag op: wat heeft het document visie bezoekerseconomie dan nu precies met citymarketing te maken? En waar staan de doelstellingen rondom citymarketing dan wel beschreven? Wanneer we terugkijken naar het begrip citymarketing, zien we dat toeristen en bezoekers daar weliswaar een onderdeel van zijn, maar dat het veel breder reikt dan alleen dat. Het begrip citymarketing wordt in de visie bezoekerseconomie zelf niet genoemd, maar de citymarketingorganisatie Leiden&Partners komt wel meerdere keren naar voren. Zo wordt in de inleiding aangegeven dat een van de doelen van de organisatie is om Leiden aantrekkelijk te maken voor bezoekers. In dit document wordt hiermee gedoeld op bezoekers uit de stad zelf, de regio en daarbuiten.

De prestatie citymarketing

Een concreter doel van de gemeente met betrekking tot citymarketing is wel terug te vinden in de jaarlijkse Programmabegroting. Zo valt de subsidierelatie met Leiden&Partners onder het beleidsterrein 3C "Marketing en promotie"[28], daar is de doelstelling "meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden" aan gekoppeld, met citymarketing als prestatie. De programmabegroting voor 2025 bevat enkele nadere inzichten:

- Voor het inzicht in en het bewaken van de balans tussen levendigheid en leefbaarheid is een monitor en dashboard voor de bezoekerseconomie ontwikkeld. Het dashboard bevat data over de bezoekerseconomie. Aan Leiden&Partners en Centrummanagement Leiden is opdracht gegeven deze monitor en het dashboard te coördineren en beheren, in samenwerking met een begeleidingsgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke teams en afdelingen.
- Aandacht is er voor congressen en de specifieke rol van het Leiden Convention Bureau van Leiden&Partners, die zich in samenwerking met stadspartners zoals de universiteit, hotels en culturele instellingen actief richt op de verenigingsmarkt voor congressen.

Verder wordt in de Programmabegroting toegelicht waar de focus van Leiden&Partners ligt en welke activiteiten zij uitvoeren op het gebied van citymarketing. Specifiek wordt benoemd dat Leiden&Partners "de citymarketingorganisatie voor Leiden" is en dat zij streeft naar "meerdere doelen die aansluiten bij de visie Bezoekerseconomie". Het gaat om "het aantrekken van passende doelgroepen voor toeristisch en zakelijk bezoek aan de stad, het aantrekken van studenten, het uitbreiden van het aantal congressen en het

[28] Programmabegroting gemeente Leiden 2025, beleidsterrein 3C Marketing en Promotie, zie: Economie | Programmabegroting 2025

verhogen van de uitgaven en waardering voor de historische binnenstad van Leiden door bewoners en bezoekers".

Wat dit laatste betreft valt ons op – en dat is bekrachtigd in de verschillende gesprekken die we in het kader van het onderzoek gevoerd hebben – dat de citymarketing activiteiten er vooral op zijn gericht om bezoekers aan te trekken. Daarnaast wordt ingezet op het verleiden van studenten, kenniswerkers, congressen en bedrijven om naar Leiden te komen voor werk en/of studie. Mede met als doel de levendigheid in de stad te bevorderen. In de analyse die als input is gebruikt voor de visie bezoekerseconomie is aangegeven dat tijdens de Coronacrisis bezoekers wegbleven en de stad daardoor uit balans was: "de stad was leeg, de levendigheid was weg en veel ondernemers en organisaties raakten in de problemen. De bezoekerseconomie heeft dus veel impact op de economie en de leefbaarheid." [29] In de analyse staat dat de bezoekerseconomie bijdraagt aan het voorzieningsniveau in de stad en van grote maatschappelijke waarde is. Voorzieningen dragen bij aan werkgelegenheid, wat op zijn beurt de leefbaarheid in de stad bevordert. Op die manier is er een link tussen de bezoekerseconomie en de leefbaarheid in de stad, maar het gaat onder dit begrotingsartikel op de programmabegroting en in concrete relatie met citymarketing niet over de (eventuele en veronderstelde) 'overlastgevende' kant van de bezoekerseconomie. Niet meer dan dat wordt aangegeven dat wordt ingezet op "het spreiden van activiteiten, zowel qua locatie als tijd", en op het ontwikkelen van een dashboard om de balans te monitoren.[30]

Wel komt het "faciliteren" van Centrummanagement Leiden (CML) terug om marketing- en activiteitencampagnes voor de binnenstad op te zetten. Aangegeven wordt dat samen wordt gewerkt "aan een economisch vitale binnenstad[31]". Dit doel komt ook al een aantal jaren terug op de programmabegroting en hangt onder meer samen met het Programmaplan Binnenstad Leiden 2020-2024. De samenwerking met CML is vastgelegd in een meerjarige uitvoeringsovereenkomst. Daarbij wordt onder meer gewerkt aan "het vergroenen van de stegen in de binnenstad, het verbeteren van het belevingsgebied rondom de Nieuwe Rijn en het tegengaan van leegstand door het aantrekken van nieuwe winkelformules".[32]

---

[29] Gemeente Leiden (2021), Bezoekerseconomie Leiden, analyse en keuzerichtingen, 21 juni 2021
[30] Programmabegroting gemeente Leiden 2025, beleidsterrein 3C Marketing en Promotie, zie: Economie | Programmabegroting 2025
[31] Bron idem
[32] Programmabegroting gemeente Leiden 2025, beleidsterrein 3C Marketing en Promotie, zie: Economie | Programmabegroting 2025

Indicatoren om beleid op effecten te volgen

Onder het doel "Meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden" worden tot slot ook een aantal concrete effectindicatoren opgenomen waar marketing en promotie aan moeten bijdragen[33]:

- Het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie; streefwaarde in 2025 is ten minste 11.700.
- Het aantal arbeidsplaatsen in de Leidse binnenstad; streefwaarde in 2025 is ten minste 19.200.
- Het aantal bezoeken aan de binnenstad per week; streefwaarde in 2025 is ten minste 200.000.

2.4 Bevindingen organisatie en doelen citymarketing Leiden

In dit hoofdstuk stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen in relatie tot citymarketing en waar komen deze in het beleid tot uiting?* We beantwoorden deze onderzoeksvraag beknopt.

De basis voor citymarketing in Leiden is gelegd in de ontwikkelingsvisie *Leiden, stad van ontdekkingen*. Daarin wordt aangegeven dat *internationale kennis* en *historische cultuur* belangrijke pijlers zijn. De gemeentelijke programmabegroting bevat het meest concrete doel dat wordt meegegeven onder de '*prestatie citymarketing*', te weten: "meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden". Daartoe zijn ook diverse en concrete effectindicatoren benoemd, die gaan over het vergroten van het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie en in de Leidse binnenstad en over het aantal bezoeken aan de binnenstad van Leiden.

Hoewel de Visie Bezoekerseconomie uit 2021 citymarketing niet concreet benoemd, geeft het wel nader richting aan waar de stad naar toe wil met betrekking tot bezoek en bezoekers. Daarin wordt onder meer het belang van de bezoekers*economie* aan het in stand houden en versterken van voorzieningen aangestipt. De economie die ontstaat is ook van maatschappelijk belang voor bijvoorbeeld het bieden van werkgelegenheid aan inwoners van de stad. Daarom is levendigheid een belangrijke pijler, die onder meer bereikt wordt door in te zetten op het aantrekken van verschillende doelgroepen naar de stad. Tegelijkertijd wordt het belang van leefbaarheid benoemd. Dat wordt enerzijds gezien vanuit het perspectief van het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen en bieden van voldoende werkgelegenheid. Maar anderzijds ook vanuit het perspectief van de

[33] Programmabegroting gemeente Leiden 2025, beleidsterrein 3C Marketing en Promotie, zie: Economie | Programmabegroting 2025

bewoners van de stad, die niet teveel hinder zouden mogen ervaren van de bezoekerseconomie. Ook vanuit dat perspectief wordt ingezet op bepaalde doelgroepen en op bepaalde type activiteiten die wel of niet passen binnen de doelstelling ‘balans tussen levendigheid en leefbaarheid’.

3. Uitvoering citymarketing Leiden

In dit hoofdstuk gaan we specifieker in op de uitvoering van citymarketing in Leiden. Vanuit de doelstellingen op het gebied van citymarketing zijn in Leiden verschillende afspraken gemaakt en structureren ingericht om uitvoering te geven aan citymarketing. De belangrijkste relatie en rol is weggelegd voor Leiden&Partners, die bespreken we in paragraaf 3.1. Vervolgens gaan we nader in op de doelstellingen, strategie en werkwijze van Leiden&Partners (3.2). In paragraaf 3.3 zoomen geven we een financieel overzicht die samenhangen met citymarketing en de afspraken die er met partners in de stad zijn. Vervolgens gaan we in op de daadwerkelijke uitvoering van citymarketing in de stad, eerst door dit te schetsen aan de hand van verschillende eerder uitgevoerde onderzoeken (paragraaf 3.4) en daarna door de ogen van de huidige betrokken partijen die we in het kader van dit onderzoek bevraagd hebben (paragraaf 3.5). In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen onder het thema uitvoering:

- In hoeverre zijn de gemeentelijke doelstellingen adequaat vertaald naar de afspraken met Leiden&Partners?
- Op welke wijze geeft Leiden&Partners invulling aan de gemaakte afspraken? Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan:
  - De balans tussen leefbaarheid, waaronder overlast, en een bruisende bezoekerseconomie?
  - De keuze voor specifieke doelgroepen? (o.a. studenten, dagjesmensen, nationale en internationale toeristen, congresbezoekers)
  - De keuze voor diverse activiteiten in de stad?
- In hoeverre werken de partners in Leiden en met name die in het Leidse Handelshuis (Leiden Marketing, het Cultuurfonds en Centrummanagement Leiden) goed samen in relatie tot het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen van de bezoekerseconomie?
- In hoeverre past de huidige verdeling van de gelden over de diverse relevante partners bij de gestelde doelstellingen?

3.1 Relatie en afspraken met Leiden&Partners

Vanuit de doelstellingen die de gemeente Leiden heeft op het gebied van citymarketing is vooral de relatie met Leiden&Partners van belang als “de citymarketingorganisatie voor Leiden”.[34] De relatie met Leiden&Partners is door middel van een tweetal concrete afspraken formeel georganiseerd. Het gaat om de

[34] Programmabegroting gemeente Leiden 2025, beleidsterrein 3C Marketing en Promotie, zie: Economie | Programmabegroting 2025

regeling overdracht toeristenbelasting, waar we in paragraaf 2.2 reeds uitgebreid bij hebben stilgestaan en om een subsidierelatie die wordt bestendigd door middel van een uitvoeringsovereenkomst die is afgesloten tussen de gemeente en Leiden&Partners. In deze paragraaf gaan we vooral in op de nadere afspraken, c.q. doelstellingen die vanuit de gemeente zijn meegegeven aan Leiden&Partners.

Regeling overdracht toeristenbelasting

Als eerder toegelicht in paragraaf 2.2 is de *regeling overdracht toeristenbelasting* met name in het leven geroepen om citymarketing in Leiden te professionaliseren. Dat hield onder meer in dat de gemeente iets meer op afstand zou komen te staan en niet teveel directe bemoeienis met de activiteiten op het gebied van citymarketing zou hebben. De programmabegroting benoemt daarbij de concrete afspraken die hieruit voortvloeien en betrekking hebben op de overdracht van de opbrengsten van toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds om de citymarketing van Leiden te financieren. Aangegeven wordt "Het Hoteloverleg Leiden beheert deze middelen en maakt afspraken met de citymarketingorganisatie Leiden&Partners over de inzet van deze middelen binnen het brede kader van de gezamenlijke citymarketing van de stad".[35] Daarbij stuurt de gemeente wel op *effecten* die te zien zijn als de outcome/impact van de resultaten die onder meer bereikt kunnen worden door middel van citymarketing (aantal bezoekers en werkgelegenheid in de bezoekerseconomie) en in principe niet op activiteiten en resultaten.

We constateren op basis van deze informatie dat het beleid oorspronkelijk zo is ingericht dat:

- Er duidelijke afspraken zijn over de input; namelijk het overdragen van de financiële middelen vanuit de toeristenbelasting aan een organisatie die citymarketing voor Leiden uitvoert.
- Dat er geen concrete afspraken zijn over de invulling van citymarketing op het niveau van activiteiten en resultaten. Precies zoals overeengekomen bij aanvang van deze constructie, onder meer onder het mom van 'liefdevolle verwaarlozing'.
- Maar dat er wel concrete doelstellingen zijn op het niveau van outcome/impact, namelijk gericht op levendigheid (bezoek) en leefbaarheid (arbeidsplaatsen).

Echter, in 2021 is het beleid gewijzigd op het punt dat de gemeente geen concrete afspraken maakt met Leiden&Partners op activiteiten en resultaten. In paragraaf 2.2 zijn we daar reeds op ingegaan. In de Uitvoeringsovereenkomst komt dit terug.

[35] Programmabegroting gemeente Leiden 2025, beleidsterrein 3C Marketing en Promotie, zie: Economie | Programmabegroting 2025

Uitvoeringsovereenkomst die toeziet op subsidieprestaties
Naast de regeling overdracht toeristenbelasting is sprake van een subsidierelatie tussen de gemeente Leiden en Leiden&Partners. De afspraken die hieromtrent zijn gemaakt zijn vastgelegd in de *Uitvoeringsovereenkomst (UVOK) Subsidie gemeente Leiden - Stichting Leiden Stad van Ontdekkingen/Leiden&Partners*. Deze wordt iedere drie jaar opgesteld, wij beschikken voor deze evaluatie over de meest recente UVOK, voor de periode 2024-2027 afgesloten. De UVOK bevat inzicht in de gemeentelijke basissubsidie aan Leiden&Partners die wordt verstrekt ten behoeve van "beheer en exploitatie van de VVV brandstore", "organisatiekosten" en "voor de organisatie en marketing van de Nacht van Ontdekkingen".

In het licht van *liefdevolle verwaarlozing* is het opvallend dat in deze uitvoeringsovereenkomst diverse concrete prestaties en inspanningen staan opgenomen.[36] Wat ons betreft is dat logisch voor de activiteiten waar concreet gemeentelijke basissubsidie wordt verstrekt, te weten "beheer en exploitatie van de VVV brandstore" en "voor de organisatie en marketing van de Nacht van Ontdekkingen". Sinds 2021 zijn aanvullend hierop verschillende afspraken gemaakt die ingaan op inspanningsverplichtingen die Leiden&Partners moet uitvoeren, waaronder bijvoorbeeld "werving van (wetenschappelijke) congressen en zakelijke evenementen" en "participatie in het vervolg op European City of Science". Het gaat hier om specifieke activiteiten die ingaan op hoe Leiden&Partners invulling zou moeten geven aan de citymarketingactiviteiten voor Leiden. Het blijft echter wat vreemd dat deze afspraken zo uitgebreid staan opgenomen in de UVOK temeer de subsidierelatie tussen gemeente en Leiden&Partners voor slechts bijna 40.000 euro toeziet op de algemene post "organisatiekosten". Voor dat bedrag is het niet realistisch dat alle genoemde inspanningen geleverd kunnen worden door Leiden&Partners. Hier zijn de inkomsten vanuit de regeling overdracht toeristenbelasting echt voor nodig, zo geeft ook Leiden&Partners zelf aan.[37]

3.2 Doelstellingen, strategie en werkwijze Leiden&Partners

Inmiddels hebben we veel geschreven over Leiden&Partners en hoe vanuit gemeentelijk perspectief (visie- en beleidsstukken) uitvoering zou moeten worden gegeven aan citymarketing. Leiden&Partners vervult daarin een sleutelpositie, zoveel was al duidelijk. Vandaar dat we in deze paragraaf kort ingaan op de

[36] Het betreft Artikel 7 "Vertaling hiervan in door Leiden&Partners uit te voeren prestatie- en inspanningsverplichtingen".
[37] Leiden&Partners (2025), interview, 25 maart 2025

doelstellingen en strategie die Leiden&Partners zelf – en in samenwerking met het Hoteloverleg Leiden – heeft.

Op basis van verschillende gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten constateren we dat Leiden&Partners werkt aan de versterking van het imago en de aantrekkingskracht van Leiden, mede met als doel het welzijn van bewoners van de stad te vergroten en een positieve economische en maatschappelijke impact te realiseren.[38] Daarbij is beleidsmatig raakvlak met verschillende thema's die voor de gemeente van belang zijn, onder meer op het gebied van economie, Leiden Kennisstad, cultuur en toerisme. In de visie van Leiden&Partners houdt citymarketing het volgende in: "het integraal vermarkten van de stad als merk, met als doel het positief beïnvloeden van de associaties die de doelgroepen met Leiden hebben".[39] Daarbij is het zaak dat "het merk 'Leiden' [..] top of mind" is "bij onze doelgroepen". Het doel is om vervolgens ook daadwerkelijk 'gekozen' te worden door de doelgroepen waar Leiden&Partners zich op richt. In dat proces is Leiden&Partners ook actief, door in te zetten op het 'managen van de reputatie' per doelgroep.

Doelstelling

Concreet komen in het Marketingplan 2025 van Leiden&Partners de volgende doelstelling naar voren:

> *"Het imago van Leiden als Stad van Ontdekkingen nationaal en internationaal versterken, waarbij de pijlers Kennis & Cultuur centraal staan, met als doel doelgroepen voor Leiden te winnen en te behouden."*
> Marketingplan Leiden&Partners 2025

De volgende doelgroepen worden daarbij onderscheiden:

- Bewoners van de stad Leiden en van de Leidse agglomeratie, maar ook nieuwe en gewenste bezoekers.
- Bedrijven. Daarbij faciliteert en ondersteunt Leiden&Partners in acquisitie en het behouden van bedrijven.
- Talent. Deze groep bestaat uit kenniswerkers die hier al wonen en/of werken en nieuwe, beoogde kenniswerkers, en studenten (nieuwe en bestaande).

[38] O.a. gebaseerd op: Leiden&Partners (2025), Interview, 9 januari 2025; Raad van Toezicht Leiden&Partners (2025), interview, 7 april 2025; Hoteloverleg Leiden (2025), interview, 14 januari 2025; Ondernemersfonds Leiden (2025), interview, 20 februari 2025.
[39] Leiden&Partners (2024), Marketingplan 2025

- Bezoekers vanuit Nederland en het buitenland, waarbij het zowel om dag- als meerdaagse bezoekers gaat en ook zakelijke bezoekers worden benoemd als doelgroep.

Strategie

In het bereiken van haar doelen is Leiden&Partners - vanwege de gekozen governancestructuur - in staat om onafhankelijk te opereren.[40] Dat doet zij wel binnen bepaalde kaders. Zo is sprake van structureel overleg met de gemeente en worden in een nadere uitvoeringsovereenkomst (UVOK) voorwaarden meegegeven aan de subsidies die Leiden&Partners van de gemeente ontvangt. De UVOK bevat bepaalde afspraken over prestaties en deze worden in het overleg met de gemeente ook besproken, waarbij Leiden&Partners verantwoording aflegd over haar activiteiten en resultaten. Binnen die kaders maakt de onafhankelijke positie het vervolgens mogelijk om een langetermijnstrategie op te zetten en te volgen. Concreet komt dit neer op het bijvoorbeeld opzetten van activiteiten of campagnes die van structurele aard zijn (voorbeelden hiervan zijn de Young Rembrandt Studio, de ontwikkeling van het Leiden International Centre en het Evenementenloket in samenwerking met Centrummanagement Leiden) of op structurele basis ieder jaar terug keren (voorbeelden zijn de Kennisbijlage NRC en organisatie van Days of Art&Science). Die langetermijnstrategie maakt het ook mogelijk om meerjarige samenwerking met partners en initiatieven aan te gaan en deze verder te ontwikkelen, zodat ingespeeld kan worden op trends en ontwikkelingen die onder meer vanuit Datamonitor Leiden worden gesignaleerd.[41]

Werkwijze Leiden&Partners

Oorspronkelijk opgericht om bezoekers naar Leiden te trekken en de organisatiegraad in de stad te versterken, heeft Leiden&Partners haar focus verbreed. Naast de bezoekerseconomie richt de organisatie zich op thema's als vestigingsklimaat, aantrekken en behouden van talent (studenten en kenniswerkers), wetenschappelijke congressen en internationale positionering. Leiden&Partners geeft aan dat de verbreding van focus in het vakgebied wordt aangemerkt als de transitie van 'destinatiemarketing' naar 'citymarketing. De kernactiviteiten van Leiden&Partners zijn daarbij gebaseerd op de pijlers kennis en cultuur, waarbij domeinoverstijgende samenwerking centraal staat.[42]

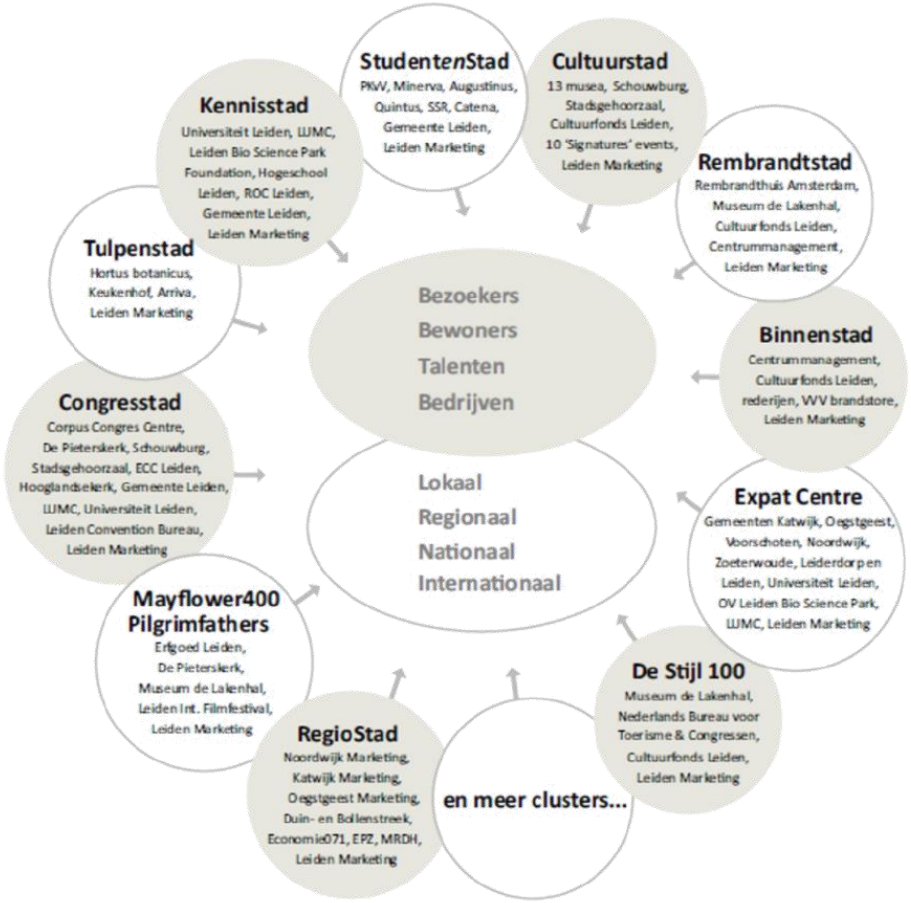
Jaarlijks stelt Leiden&Partners een marketingplan op voor het aankomende jaar, inclusief een meerjarenstrategie. Dit marketingplan wordt voorgelegd aan het Hoteloverleg Leiden, waarna aanpassingen volgen en een definitief marketingplan

[40] Leiden&Partners (2025), Interview, 9 januari 2025
[41] Leiden&Partners (2024), Marketingplan 2025
[42] Leiden&Partners (2025), Interview, 9 januari 2025

wordt vastgesteld en uitgevoerd.[43] Dat betekent overigens niet dat het marketingplan en de concrete activiteiten die hierin staan beschreven enkel uit de koker van Leiden&Partners zelf komt of uit die van het Hoteloverleg Leiden. Daarvoor wordt een veel bredere samenspraak met verschillende stakeholders en doelgroepen in de stad georganiseerd, daarbij werkt Leiden&Partners volgens het zogeheten *Coalitiemodel.*[44] Dit model is in figuur 3.1 schematisch weergegeven.

Van belang op dit punt is ook om aan te stippen wat de rol van de gemeente is. De gemeente is en wordt beschouwd als een van de partners in de stad. Natuurlijk een hele belangrijke, aangezien zij de financieringsconstructie mede heeft geïnitieerd en al jaren ondersteund én gegeven de subsidierelatie. Maar juist vanwege de geschetste financieringsrelatie is ook sprake van een gepaste rol op afstand bij het bepalen van de precieze strategie en activiteiten.

Figuur 3.1 Coalitiemodel Leiden&Partners

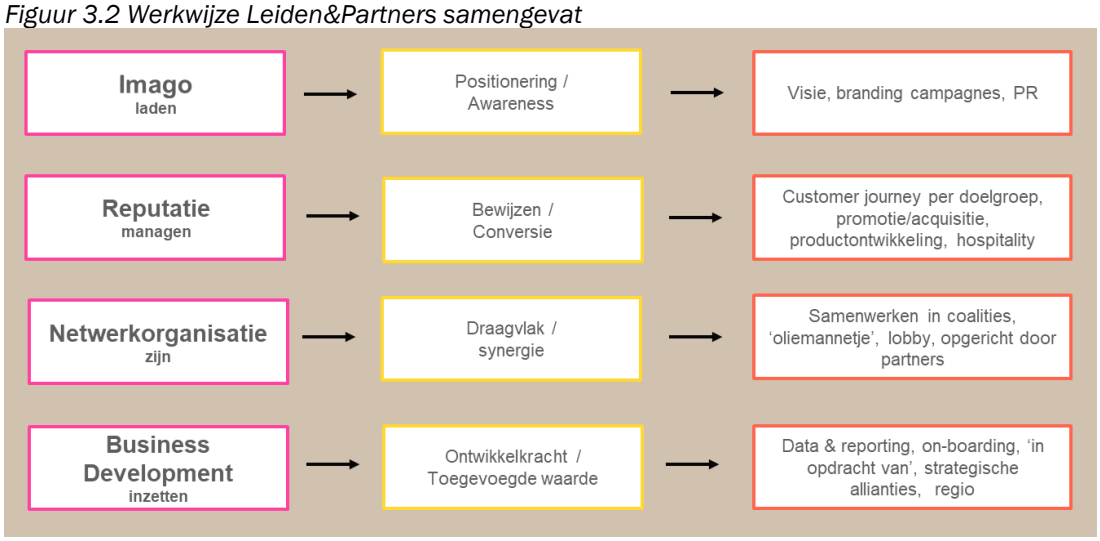


[43] Hoteloverleg Leiden (2025), interview, 14 januari 2025
[44] Leiden&Partners (2025), Presentatie werkzaamheden Leiden&Partners, 9 januari 2025

Vanwege de rol op afstand is het ook niet gepast om al te diep in te gaan op de werkwijze van Leiden&Partners. Wel stippen we kort aan hoe zij werkt aan het bereiken van de aan haar meegegeven opdracht en doelstellingen. We doen dit aan de hand van een presentatie die Leiden&Partners heeft opgesteld en heeft verzorgt aan Decisio in het kader van dit onderzoek.[45] Daaruit volgt dat Leiden&Partners "het imago van Leiden [laadt] en werkt aan het managen van haar reputatie". Daarbij voert zij "branding campagnes op het merk Leiden", wordt de 'koopbeslissing' (conversie) van bezoekers getracht te beïnvloeden en neemt Leiden&Partners "een rol op de contactmomenten in de customer journey van onze verschillende doelgroepen".

De werkwijze is verder in figuur 3.2 samengevat. Daarin komt naast het laden van het imago en het managen van de reputatie van Leiden, ook sterk de rol van Leiden&Partners in het netwerk terug, waarbij zij een netwerkorganisatie wil zijn en enerzijds werkt op basis van draagvlak onder stakeholders en anderzijds gaat voor synergie met deze organisatie. Daarbij wordt samengewerkt in coalities en vervult Leiden&Partners de rol van 'oliemannetje'.

Figuur 3.2 Werkwijze Leiden&Partners samengevat



Bron: Leiden&Partners (2025), Presentatie werkzaamheden Leiden&Partners, 9 januari 2025

Concreet is ook op de website van Leiden&Partners terug te lezen hoe zij te werk gaat, namelijk:

[45] Leiden&Partners (2025), Presentatie werkzaamheden Leiden&Partners, 9 januari 2025

> *"Door te Betrekken, Betoveren & Beleven en te Bedienen.*
> *Om vervolgens te Bewijzen dat het werkt"*
> Website Leiden&Partners

Organisatie gespiegeld aan doelgroepen en doelstellingen
In het marketingplan[46], op de website en uit het organogram dat aan Decisio is gepresenteerd komt ook naar voren uit welke onderdelen Leiden&Partners als organisatie bestaat, namelijk:

- VVV en de Young Rembrandt Studio, gericht op de bezoekers aan de stad.
- Het Leiden Convention Bureau, gericht op het aantrekken van congressen.
- Leiden International Centre, gericht op het verwelkomen van internationals die komen wonen en werken in Leiden en omstreken.
- En uiteraard de afdeling marketing en strategie, die zich bezig houdt met alle andere facetten rondom het uitvoeren van citymarketing.

3.3 Financiële analyse citymarketing Leiden

3.3.1 Financiering citymarketing door gemeente Leiden

Voor wat betreft de financiering van citymarketing door de gemeente Leiden gaan we eerst terug naar de situatie tot het rekenkameronderzoek in 2012. Daarin werd ook gekeken naar de financiering van (toen nog) Leiden Marketing. De gemeente droeg destijds volledig bij via een uitvoeringsovereenkomst voor een subsidie (UVOK), waarin prestatieafspraken waren vastgelegd als tegenprestatie voor de financiering. De Rekenkamer concludeerde dat deze gemeentelijke bijdrage in lijn was met wat vergelijkbare gemeenten aan citymarketing uitgaven.

Daarnaast financierden andere stadspartners ongeveer een derde van de begroting van Leiden Marketing, onder de belangrijke voorwaarde dat de gemeente ook financieel bleef bijdragen. Een van de conclusies uit het destijds verschenen rapport van de Rekenkamer was dat de gemeente vooral stuurde op processen in plaats van op gewenste effecten. Dit kwam voort uit bevindingen dat de gemeente te nauw betrokken was bij de citymarketingorganisatie, waardoor er weinig ruimte was voor eigen initiatief vanuit die organisatie. Als oplossing werd in het onderzoek de term "liefdevolle verwaarlozing" geïntroduceerd. Dit houdt in dat de gemeente betrokken blijft, maar tegelijkertijd meer afstand neemt van de uitvoering van de citymarketing.[47]

[46] Leiden&Partners (2024), Marketingplan 2025
[47] Rekenkamer commissie Leiden (2012), Evaluatie citymarketing Leiden

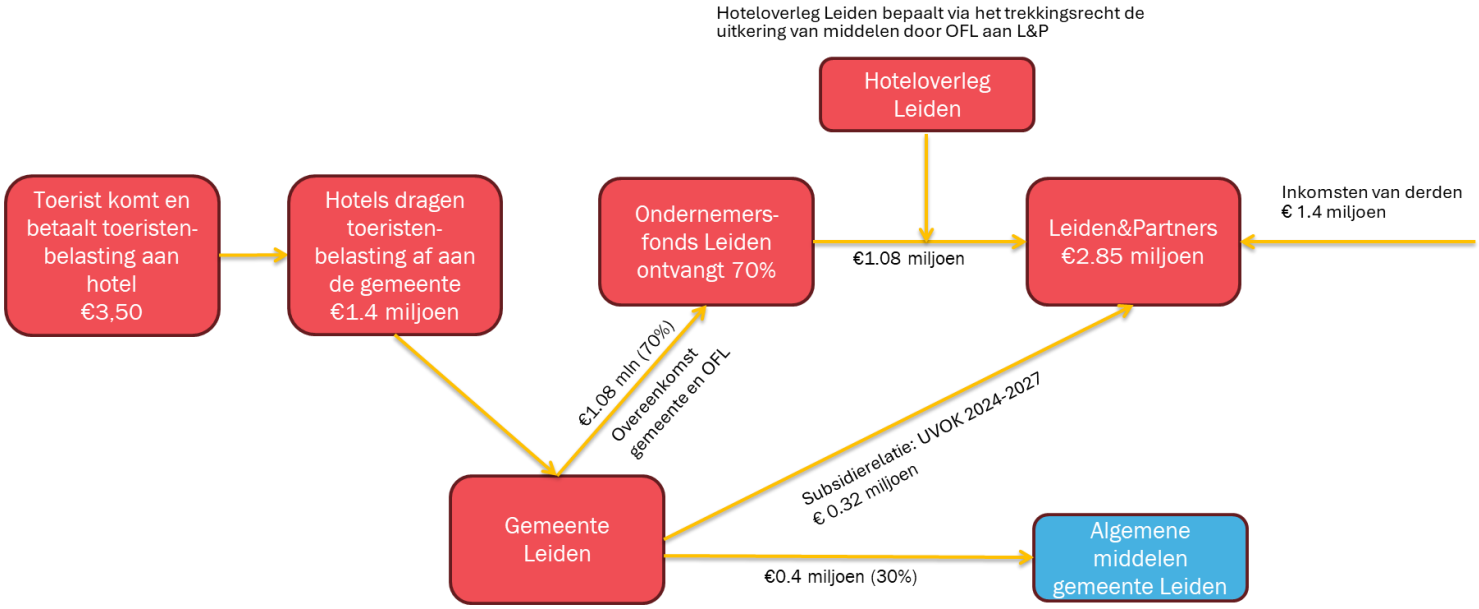
In 2013 werd het principe van “liefdevolle verwaarlozing” verder doorgevoerd in het toenmalige beleid. Op initiatief van het Hoteloverleg Leiden, in samenwerking met de wethouder en het ondernemersfonds Leiden, werd een structuur opgezet waarbij de opbrengsten uit de toeristenbelasting terugvloeiden naar de citymarketingorganisatie. Dit budget werd ingezet voor een brede invulling van de citymarketingactiviteiten.

Twee gemeentelijke financieringsbronnen voor citymarketing

Sinds de invoering van deze financieringsstructuur, die – voor zover wij kunnen overzien nog steeds – uniek is in Nederland, ontvangt de citymarketingorganisatie van Leiden twee financieringsstromen vanuit de gemeente: de opbrengsten uit de toeristenbelasting en de jaarlijkse subsidies vanuit de gemeente, gekoppeld aan afspraken in de UVOK.

De financieringsstromen vanuit de gemeente zijn schematisch weergegeven in figuur 3.3.

Figuur 3.3 Financieringsstromen citymarketing gemeente Leiden (uitwerking bedragen voor het jaar 2023[48])



[48] Gemeente Leiden (2023), Jaarstukken 2023 & Leiden&Partners (2023), jaarrekening 2023

Financiering van "citymarketing in brede zin" via de toeristenbelasting
Voor de overdracht van de toeristenbelasting is een convenant gesloten tussen de gemeente Leiden en het Ondernemersfonds Leiden.[49] Hierin wordt vermeld dat de opbrengst toeristenbelasting die naar het Ondernemersfonds Leiden wordt overgemaakt, geoormerkt is voor de "medefinanciering van de citymarketing van Leiden". Daarnaast maakt het Hoteloverleg Leiden, namens het Ondernemersfonds Leiden, afspraken met Leiden&Partners over de besteding van de middelen. Dit gebeurt op basis van een door Leiden&Partners opgesteld (meerjaren)marketingplan voor de citymarketing van Leiden.

De exacte hoogte van dit jaarlijkse bedrag wordt uiteraard bepaald door het aantal toeristen en overnachtingen dat geboekt wordt en de toeristenbelasting die dit oplevert. Vanaf 2024 wordt 70 procent van dit bedrag overgedragen aan het Ondernemersfonds.[50] Wij hebben inzicht in de begroting van Leiden&Partners voor het jaar 2025, daarin wordt rekening gehouden met een bijdrage vanuit het Ondernemersfonds van ca. 1,1 miljoen euro. Vanuit de verschillende gesprekken met betrokkenen begrijpen we dat dit bedrag min of meer stabiel is, met uitzondering van de corona-periode.

Subsidierelatie met Leiden&Partners
De afspraken die gemaakt zijn over het subsidiebedrag dat Leiden&Partners ontvangt staan in de UVOK en ze zijn terug te vinden in de Programmabegroting Economie van de gemeente. De subsidie is meerjarig vastgesteld en loopt nu van 2024 tot 2027. Het totale jaarlijkse subsidiebedrag bedraagt € 325.446,- en is opgebouwd uit de volgende onderdelen[51]:

- €175.917,- Voor beheer en exploitatie van de VVV Brandstore en het vervullen van de taak van gastheerschap.
- €39.581,- voor organisatiekosten.
- €109.948,- voor de organisatie en marketing van de Nacht van Ontdekkingen.

[49] Gemeente Leiden (2018), Convenant inzake Ondernemersfonds Leiden 2018
[50] De hoogte van het te overdragen bedrag aan het Ondernemersfonds wijzigt per saldo in principe niet door tegelijkertijd een tariefsverhoging door te voeren.
[51] Gemeente Leiden (2024), Uitvoeringsovereenkomst (UVOK) Subsidie gemeente Leiden - Stichting Leiden Stad van Ontdekkingen/Leiden&Partners 2024-2027.

Tabel 3.1 Jaarverslagen Leiden&Partners[52]

Jaar	Ontvangsten Ondernemersfonds (toeristenbelasting)	Subsidie gemeente Leiden
2017	€ 905.364	€ 296.000
2018	€ 1.017.275	€ 196.000
2019	€ 1.083.461	€ 196.000
2020	€ 550.000	€ 196.000
2021	€ 700.000	€ 196.000
2022	€ 853.978	€ 196.000
2023	€ 1.086.023	€ 202.860
2024*	€ 1.130.000*	€ 208.441*
2025*	€ 1.108.000*	€ 221.963*

** Begroting (volgens de afspraken in de UVOK gaat het om een bedrag van 325.000 euro)*

3.3.2 Inkomsten Leiden&Partners van andere partners

Naast de inkomsten vanuit de gemeente (subsidie) en vanuit de toeristenbelasting genereert Leiden&Partners ook nog omzet vanuit andere bronnen. Het gaat deels om subsidiebijdragen van derden, zoals regiogemeenten die op die manier bijdragen aan de uitvoering van regiomarketing, maar ook om bijdragen van evenementenpartners en samenwerkingspartners voor het uitvoeren van specifieke projecten, zoals de NRC Kennisbijlage. Omzet is er ook vanuit lidmaatschappen en generieke bijdragen van partners, hierbij gaat het bijvoorbeeld om bedrijven of kennisinstellingen (universiteit Leiden). Tot slot is er omzet vanuit specifieke activiteiten die uitgevoerd worden, zoals het Leiden International Centre, het Leiden Convention Buro, maar ook vanuit bezoekers aan de VVV winkel en de Young Rembrandt Studio. In totaal verwacht Leiden&Partners in 2025 een omzet van circa 2,85 miljoen euro.

3.3.3 Financiële stromen in perspectief

We plaatsen de financiële stromen op twee manieren in perspectief:

- Enerzijds kijken we naar het gemeentelijk perspectief. De totale bijdrage die vanuit of via de gemeente verloopt (diverse betrokkenen zien de toeristenbelasting als een private bijdrage aan citymarketing die via publieke wegen wordt opgehaald en overgedragen) bedraagt circa 1,42 miljoen euro per jaar (waarvan 325 duizend euro de basissubsidie bedraagt). Op de totale

[52] Jaarverslagen Leiden&Partners 2018 tot en met 2023

begrote lasten van de gemeente Leiden in 2025 á 695 miljoen euro[53], gaat het om een aandeel van 0,21 procent.

- Anderzijds kijken we naar het financiële plaatje van Leiden&Partners als belangrijkste ontvanger van de gemeentelijke middelen. De bijdrage van 1,42 miljoen euro vormt ongeveer de helft van de totale begrote 'omzet' van Leiden&Partners die voor 2025 ligt op 2,85 miljoen euro. Wanneer we enkel kijken naar de gemeentelijke subsidie bedraagt het aandeel ongeveer 11 procent.

3.4 De voortgang op citymarketing in de jaren daarna

In deze paragraaf halen we kort de bevindingen en belangrijkste conclusies terug die voortkomen uit eerder uitgevoerde evaluaties naar citymarketing en de activiteiten van Leiden&Partners. Het gaat om studies uit 2016, 2019 en 2021

Evaluatie 2016

In 2016 evalueerde de gemeente de activiteiten van Leiden&Partners[54], drie jaar nadat de financieringsstructuur via de toeristenbelasting was ingesteld. Het was het eerste verantwoordingsverslag over de overdracht van toeristenbelasting aan het ondernemersfonds. De gemeente interviewde partners en trok conclusies over de werking van de citymarketingactiviteiten. De belangrijkste conclusies lieten zien dat het aansturen en financieren van de citymarketing door ondernemers leidde tot:

1. Verbetering van de samenwerking, communicatie en netwerkontwikkeling in de citymarketing van Leiden.
2. Meer focus en een lange termijn visie voor de citymarketing voor de komende jaren, dat onder andere tot uiting komt in investeringen in de aankomende themajaren (2017/De Stijl; 2018/Water; 2019/Rembrandt en 2020/Pilgrim Fathers), alsmede investeringen in de congressamenwerking.
3. Professionalisering en meetbaarheid van de activiteiten voor de citymarketing.
4. Toename van de investeringen van Stadspartners en derden in de citymarketing van Leiden.

De conclusies waren vooral positief, om die reden na de evaluatie besloten om de structuur vanaf 2017 voort te zetten, met als voorwaarde om het beleid in 2019 opnieuw te evalueren.

Evaluatie 2019

In 2020 voerde de gemeente Leiden opnieuw een evaluatie uit over de periode 2016 - 2019, waarbij ook specifiek een 'verantwoordingsverslag' is meegestuurd

[53] Zie: Overzicht van baten en lasten in meerjarig perspectief | Programmabegroting 2025
[54] Gemeente Leiden (2016), Raadsvoorstel 16.0105, 25 oktober 2016

ten aanzien van de regeling overdracht toeristenbelasting. In deze evaluatie lag de focus sterker op de activiteiten en campagnes van Leiden&Partners. De evaluatie bracht onder meer in kaart welk deel van de uitgaven onder de pijler Cultuur viel. Ook werd duidelijk welk bedrag Leiden&Partners via cofinanciering ophaalt voor bestedingen aan activiteiten. De belangrijkste conclusie van de evaluatie was: "De continuering van de citymarketing van Leiden via de overdracht toeristenbelasting is van groot belang voor de stad, zeker in tijden van de coronacrisis en de periode van opbouw van de bezoekerseconomie daarna. De lange termijnvisie van Leiden Marketing wordt middels deze constructie geborgd door het Hoteloverleg, namens heel ondernemend Leiden."[55] Met deze conclusie is besloten tot verdere continuering van de ingezette structuur.

Zelfevaluatie in 2020

In 2020 voerde Leiden&Partners een zelfevaluatie uit naar de impact van citymarketing op de stad Leiden[56]. Kortgezegd, concludeert Leiden&Partners dat: "Leiden Marketing is er de afgelopen jaren in geslaagd de reputatie van Leiden te versterken en haar bekendheid te vergroten middels campagnes en productontwikkeling. Tegelijk versterkt zij het netwerk van de stad, door partijen samen te brengen." De evaluatie presenteert de economische resultaten van verschillende campagnes en activiteiten. Zo meldt Leiden&Partners bijvoorbeeld dat de activiteiten van het Leiden Convention Bureau in 2019, door de georganiseerde congressen en de uitgaven van congresbezoekers, een economische spin-off van 10 miljoen euro opleverden voor Leiden en de regio.

Hoewel het niet altijd eenvoudig is om dergelijke resultaten voor alle activiteiten weer te geven, worden sommige activiteiten geëvalueerd op basis van bezoekersaantallen of mediawaarde. Daarnaast wordt het partnermodel van Leiden&Partners benadrukt. De uitvoering van activiteiten vindt altijd plaats in samenwerking met partners, waarbij cofinanciering een belangrijke rol speelt. De partners worden geselecteerd op basis van thematische clusters, zoals cultuur, kennis, cityhospitality, regio en economie. Deze evaluatie was ook een onderdeel van de informatievoorziening aan raadsleden over het functioneren van de overdracht van de toeristenbelasting en maakte deel uit van de besluitvorming over het in stand houden van de huidige structuur. De gemeente heeft geen expliciete reactie gegeven op de zelfevaluatie van Leiden&Partners, maar uit gesprekken[57]

[55] Gemeente Leiden (datum publicatie onbekend), Evaluatie- en verantwoordingsverslag Regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden. Het betreft een terugblik op de periode 2016-2019
[56] Leiden Marketing (2021), Citymarketing 10 jaar impact, januari 2021
[57] Gemeente Leiden (2025), interview, 12 mei 2025

maken we op dat de uitkomsten wel mee zijn genomen in enkele beleidswijzigingen in de periode hierna (zie volgend kopje).

2021

In 2021 vinden enkele belangrijke wijzigingen plaats in het beleid omtrent citymarketing (met name wat betreft financiering en aansturing van Leiden&Partners). In maart stuurt het College van B&W een brief aan de gemeenteraad[58] en hoewel de titel van de brief wel spreekt van een evaluatie, heeft geen formele evaluatie plaatsgevonden. In de brief wordt vooral naar eerdere evaluaties gerefereerd, waaronder de zelfevaluatie van Leiden&Partners. De brief bevat enkele positieve passages met betrekking tot de uitvoering van citymarketing, zoals:

> *Leiden Marketing is er de afgelopen jaren in geslaagd de reputatie van Leiden te versterken en haar bekendheid te vergroten via campagnes en productontwikkeling. Tegelijk versterkt zij het netwerk van de stad, door partijen samen te brengen.*
> College van B&W in raadsbrief over Leiden&Partners

Daarbij wordt zelfs geconcludeerd dat "De uitvoering van de citymarketing voor Leiden in deze periode [...] als succesvol [kan] worden beschouwd. Dit uitte zich onder meer door groei van het aantal hotelovernachtingen en bezoekers in de musea en overige cultuurpodia".[59]

Desalniettemin geeft de gemeente (samen met overigens de andere partijen uit het Handelshuis) aan behoefte te hebben aan meer betrokkenheid bij de "keuze en de verbreding van de doelgroepen en bestedingsdoelen van de citymarketing". Dit leidt tot aanpassingen in de aansturing van Leiden&Partners en ook de andere partners in het Handelshuis[60]. In de UVOK tussen gemeente Leiden en de partijen die onderdeel zijn van het Handelshuis (waaronder ook Leiden&Partners) worden

[58] Gemeente Leiden (2021), Evaluatie en verantwoording regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden en beantwoording en afdoening motie Cultuurfonds, 30 maart 2021
[59] Gemeente Leiden (2021), Evaluatie en verantwoording regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden en beantwoording en afdoening motie Cultuurfonds, 30 maart 2021
[60] Een precieze definitie van het Handelshuis Leiden is er niet. Op de website van het Ondernemersfonds Leiden (zie: ONFL | Leids Handelshuis) staat wel aangegeven dat nauwe samenwerking met ondernemers en andere partners in de stad belangrijk is. Aanleiding voor het gezamenlijk vestigen van verschillende betrokken partijen was het vertrek van de Kamer van Koophandel uit Leiden. Toen "dreigde ook de samenwerking tussen verschillende partners in de stad uiteen te vallen". Sinds augustus 2015 zijn verschillende partijen gehuisvest aan de Stationsweg 26, in het Leids Handelshuis zitten het Ondernemersfonds Leiden, Leiden&Partners, Centrummanagement Leiden, BV Leiden, Ondernemend Leiden en Economie071. Ook de VVV brandstore is hier gevestigd.

nadere afspraken gemaakt over de inspanningen die de handelshuispartijen moeten leveren als tegemoetkoming voor de middelen die zij ontvangen. In de *Evaluatie en verantwoording regeling overdracht toeristenbelasting aan het Ondernemersfonds Leiden* uit 2021 staat dat de handelshuispartijen extra aandacht moeten hebben voor onderstaande:

- Een optimale balans tussen het zijn van een aantrekkelijke plek voor eigen en regionale inwoners en een wezenlijke ervaring voor bezoekers en toeristen;
- De profilering van het stedelijk kennisprofiel;
- Het inbrengen van de ondernemersbelangen;
- Het stimuleren van de samenwerking tussen stadspartners;
- Het organiseren en behouden van draagvlak voor het geheel aan activiteiten in de stad;
- Het initiëren en stimuleren van nieuwe initiatieven;
- Het dichter bij elkaar brengen van het cultuur- en het kennisdomein;
- Stimuleren van betrokkenheid van binnenstadsbewoners met betrekking tot de leefbaarheid in de stad;
- Stimuleren van duurzaamheid en waar mogelijk zelf toepassen;
- Het spelen van een verbindende rol naar elkaar en naar alle partijen in de stad.

Leiden&Partners geeft zelf aan[61] dat zij de tendens en de doelen van citymarketing door de jaren heen heeft zien verschuiven. Er is nu meer aandacht voor het verhogen van de Brede Welvaart van bewoners van de stad, waarbij economische en maatschappelijke impact hand in hand gaan. Daar zijn de bovenstaande elementen een onderdeel of zelfs resultante van. Leiden&Partners geeft invulling aan deze doelen door haar coalitiemodel in te zetten waarin vele tientallen stadspartners samenwerken en gezamenlijk nadenken over wat goed is voor de stad, onder meer van daaruit worden activiteiten door Leiden&Partners ontplooit. Daarbij werkt de organisatie domein overstijgend en richt zij zich naast de bezoekerseconomie ook op thema's als vestigingsklimaat, talenten (studenten, kenniswerkers), wetenschappelijke congressen en internationals.

Uiteindelijk besluit de gemeente ook om vanaf 2023 jaarlijks €400.000 van de opbrengsten, afkomstig uit een tariefsverhoging[62], toe te voegen aan de algemene middelen.[63] Verder wordt gesproken over de coronacrisis die een merkbare impact heeft op de middelen voor Leiden&Partners, waardoor de uitvoering van de citymarketing onder druk kwam te staan. Eerder onderzocht de gemeente of een herverdeling van toeristenbelasting richting het Cultuurfonds mogelijk was, omdat er al een structurele subsidie wegviel die bestemd was voor het Cultuurfonds.[64] Het

[61] Leiden&Partners (2025), interview, 9 januari 2025
[62] Het betrof een verhoging van de toeristenbelasting van 2,50 euro naar 3,50 euro. Van de opbrengst toeristenbelasting is vervolgens 30 procent afgeroomd door de gemeente en bestemd voor de algemene middelen.
[63] Gemeente Leiden (2021), Raadsbrief van Burgemeester en Wethouders, 30 maart 2021
[64] Gemeente Leiden (2018), Motie Cultuurfonds, 13 november 2018

college concludeerde echter dat zo'n verschuiving – mede gezien de coronagevolgen en de herbestemming van €400.000 – niet wenselijk of passend was. Daarom adviseerde het college om de bestaande financieringsconstructie in stand te houden. Tegelijkertijd leidde deze ontwikkelingen dus wel tot een intensievere samenwerking tussen de drie partners binnen het Handelshuis.[65] Deze projecten zouden grotendeels gefinancierd worden uit de toeristenbelasting.

3.5 Huidige ervaringen

Ten behoeve van deze evaluatie is met meerdere partners en betrokkenen binnen het speelveld van citymarketing in Leiden en de Leidse regio gesproken (in bijlage 1 is de lijst met geïnterviewde organisaties opgenomen). Vanuit deze gesprekken is het volgende beeld ontstaan over de huidige organisatie, uitvoering en effecten van citymarketing naar voren gekomen.

Brede organisatie van citymarketing in Leiden

De brede organisatie van citymarketing in Leiden wordt door veel partijen als zeer succesvol beschouwd. Dit sluit aan bij eerdere uitgevoerde evaluaties. Door zowel de regie (de gemeente is in principe niet rechtstreeks betrokken bijvoorbeeld bij het opstellen van marketingplannen) als de activiteiten buiten de eigen organisatie te leggen, heeft de gemeente Leiden het mogelijk gemaakt om citymarketing verder te professionaliseren. Die professionalisering is concreet mogelijk doordat de citymarketingorganisatie de ruimte heeft gekregen om een lange termijn strategie te ontwikkelen en van daaruit ook projecten en activiteiten op te starten die op de lange termijn effect hebben.

Daardoor is Leiden&Partners als de uitvoerende organisatie van citymarketing in Leiden ook voor veel 'derde partijen' een betrouwbare partner geworden. Een partner waar ook in wordt geïnvesteerd, zowel in tijd als in middelen. Dit sluit aan bij het beeld dat minimaal de helft van de door Leiden&Partners gegenereerde omzet van buiten de gemeentelijke organisatie komt. Leiden&Partners ziet dit zelf ook als een belangrijk fundament voor haar positie in de stad en heeft daarmee voor de stad en stadspartners haar toegevoegde waarde bewezen.[66]

Samenwerking met Leiden&Partners

De samenwerking met Leiden&Partners wordt over het algemeen als zeer positief ervaren. Gesprekpartners geven aan dat Leiden&Partners een belangrijke netwerkrol vervult en op die manier een brede samenwerking in de stad realiseert.

[65] Gemeente Leiden (2020), Raadsbrief van Burgemeester en Wethouders, 10 juli 2020
[66] Leiden&Partners (2025), interview, 9 januari 2025; Raad van Commissarissen Leiden&Partners (2025), interview, 7 april 2025

Daarbij staat zij altijd open voor gesprek en nieuwe ideeën, maar draagt zij ook zelf nieuwe ideeën en samenwerkingen aan om het merk Leiden goed op de kaart te zetten. Daarmee vormt Leiden&Partners een cruciale rol in stadspromotie, het bevorderen van zakelijk bezoek aan de stad en het ondersteunen van culturele en studenteninitiatieven. Hun betrokkenheid helpt bij het realiseren van diverse projecten, activiteiten en specifieke evenementen. Gesprekspartners zien Leiden&Partners als een betrouwbare partner waarbij je weet wat je aan ze hebt. Het uitgebreide netwerk van Leiden&Partners zorgt ervoor dat projecten meer kans van slagen hebben en beter zichtbaar worden, doordat de organisatie betrokken partijen weet te mobiliseren.

Samenwerking Leidse handelshuis

De samenwerking binnen het Leidse handelshuis en daarmee tussen de partijen die hier gevestigd zijn is goed. De drie partijen hebben onder meer bij de totstandkoming van de Visie Bezoekerseconomie in 2021 samengewerkt en ieder hun eigen belangen ingebracht. Dit leverde en levert soms nog wel discussie op tussen de partijen in het Handelshuis, onder meer doordat zij ieder een eigen achterban vertegenwoordigen. Het Cultuurfonds was er voor de culturele sector en culturele ondernemers en Centrummanagement is er vooral voor de ondernemers in de binnenstad. Leiden&Partners kijkt in principe breder, maar wordt gefinancierd door het Ondernemersfonds en 'aangestuurd' door het Hoteloverleg. In de samenwerking op het gebied van citymarketing zorgde en zorgt dit er nog wel eens voor dat er verschillende ideeën zijn over bijvoorbeeld activiteiten of campagnes die ingezet moeten worden.

In het Handelshuis zijn op dit moment nog twee partijen gevestigd: Centrummanagement Leiden en Leiden&Partners (het Cultuurfonds is opgeheven). Daarbij verschillen belang en speerpunten van beide organisatie op onderdelen wel van elkaar. Zo vertegenwoordigt Centrummanagement Leiden met name de ondernemers in de binnenstad, zij hebben onder meer ook veel belang bij het 'vermarkten' van de binnenstad onder inwoners uit de regio. Leiden&Partners kijkt op dit aspect breder. Daarover is van tijd tot tijd gesprek tussen beide organisaties. Zo zou Centrummanagement Leiden graag (meer) campagnes opstarten om de regiobewoners te verleiden Leiden te bezoeken. Dat doet zij graag in samenwerking met Leiden&Partners, maar het vinden van financiering daarvoor is lastig, mede omdat dit niet binnen de kaders van Leiden&Partners past.[67]

[67] Centrummanagement Leiden (2025), interview, januari 2025

Effectiviteit en impact

Leiden&Partners wordt gezien als effectief in hun rol bij stadspromotie. Daartoe worden verschillende voorbeelden aangehaald en is de opmars van Leiden als congresstad het meest voorname en zichtbare resultaat. Gesprekspartners geven aan dat Leiden&Partners zorg draagt voor een effectieve besteding van middelen en dat zichtbaar wordt bijdragen bij aan *de bezoekerseconomie*. Betrokkenen vermelden dat ondanks het zijn van een kleine stad de citymarketingorganisatie het erg goed doet. Gesprekspartners geven tegelijkertijd aan dat het lastig is om de impact van de activiteiten goed meetbaar te maken (wat is nou precies de rol van citymarketing in het bereiken van effecten op het gebied van aantallen bezoekers en werkgelegenheid in de stad?). Daarbij worden wel verschillende kwalitatieve resultaten benoemd die de effectiviteit van de organisatie onderstrepen: het winnen van vakprijzen, de rol van netwerkorganisatie, het ondernemende karakter en de zichtbare impact op de congresmarkt.

Belangrijke drager onder dit succes is dat de organisatie relatief autonoom kan opereren en op afstand staat van de gemeentelijke organisatie. De meeste gesprekspartners geven aan dat het wat dat betreft niet wenselijk zou zijn om deze activiteiten (weer) onder te brengen binnen de gemeentelijke organisatie.

Expertise en zelfstandigheid

De expertise en zelfstandigheid van Leiden&Partners worden breed gewaardeerd. Als eerder gezegd wordt de autonomie van de organisatie gezien als een belangrijke factor voor het opzetten van succesvolle campagnes en projecten. Verschillende gesprekspartners benadrukken dat de stabiliteit van Leiden&Partners bijdraagt aan een langetermijnvisie en zekerheid in samenwerkingen.

Tegelijkertijd zijn gesprekspartners ook kritisch: de onafhankelijke positie van Leiden&Partners kan soms ook leiden tot spanningen met andere organisaties in de stad. Leiden&Partners maakt keuzes, niet iedereen is het altijd eens met keuzes voor bijvoorbeeld bepaalde activiteiten en campagnes. Dit heeft onder meer te maken met de invulling die wordt gegeven aan het aspect ‘cultuur’ vanuit de stadsvisie van Leiden. De inzet is er op verschillende bredere en grotere campagnes, minder gericht op concrete vormen van cultuur in de stad, zoals bepaalde evenementen, musea en de podiumkunsten die aangeboden worden. Van gesprekspartners horen we dat hierover het gesprek wordt gevoerd en dat de deur bij Leiden&Partners wat dat betreft altijd open staat. Uiteindelijk maken zij wel zelf de keuzes. Gegeven de financiering en governance van Leiden&Partners is dit ook hun rol. Een constatering op dit punt is dat het wegvallen van het cultuurfonds voor de culturele sector in Leiden ook heeft gezorgd voor het wegvallen van bepaalde activiteiten om de cultuursector onder de aandacht te brengen. Het is ook niet

direct aan de andere partners in het Handelshuis (Leiden&Partners en Centrummanagement) om dit gat op te vullen.

Daarnaast is het voor buitenstaanders van het speelveld – zoals vertegenwoordigers van wijkverenigingen die zich zorgen maken over de besteding van middelen, de overlast van evenementen voor bewoners en het verzamelen van bezoekersdata – lastig om zich in het proces te mengen. Er bestaan zorgen over de gesloten opstelling van Leiden&Partners en het gebrek aan transparantie over hoe de gemeentelijke middelen worden besteed en welke activiteiten daarmee worden uitgevoerd.[68]

Financiële constructie
Niet alle gesprekspartners waren volledig op de hoogte van de financiële constructie en bijhorende governance. Het merendeel van de gesproken partijen beschouwde de constructie als wenselijk – en sommigen zelfs als jaloersmakend. Dat de financiering via een belastingmaatregel op eigen inzet (hotelovernachtingen) weer terugkomt bij het stimuleren van deze inzet (citymarketing), wordt door de meeste gesprekspartners als positief ervaren. Ze geven bovendien aan dat veel activiteiten en initiatieven van Leiden&Partners zonder deze constructie waarschijnlijk niet van de grond zouden komen.

Kortom, over het algemeen zijn de geluiden die we van betrokkenen horen over de werking, de samenwerking en de effecten van de werkzaamheden van Leiden&Partners positief, ondanks enkele meningsverschillen ten aanzien van de keuzes Leiden&Partners op specifieke activiteiten maakt.

3.6 Bevindingen ten aanzien van uitvoering citymarketing Leiden

In deze paragraaf geven we beknopt antwoord op de onderzoeksvragen die ten aanzien van de uitvoering van citymarketing centraal stonden in dit hoofdstuk.

In hoeverre zijn de gemeentelijke doelstellingen adequaat vertaald naar de afspraken met Leiden&Partners?
De gemeentelijke doelstellingen op het gebied van citymarketing komen voort uit de stadsvisie, omgevingsvisie en staan concreet verwoord in de jaarlijkse programmabegroting. Deze doelen worden door middel van nadere afspraken met Leiden&Partners in uitvoeringsovereenkomsten vertaald. Daarbij is van belang dat die afspraken voornamelijk toezien op de subsidierelatie die de gemeente met

[68] Pal Leiden (2025), Hart van de stad krant, April 2025

Leiden&Partners onderhoud. Deze afspraken zien in principe niet, of in ieder geval in mindere mate, toe op de financieringsconstructie 'regeling overdracht toeristenbelasting'. De doelen die aan die regeling ten grondslag liggen zien toe op citymarketing als prestatie, die staat toegelicht op de programmabegroting. Het staat Leiden&Partners, samen met het Ondernemersfonds en Hoteloverleg Leiden, vrij om invulling te geven aan de uitvoering van citymarketing, binnen de visie en gestelde doelen van de gemeente.

Op welke wijze geeft Leiden&Partners invulling aan de gemaakte afspraken? Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan:

- *De balans tussen leefbaarheid, waaronder overlast, en een bruisende bezoekerseconomie?*
- *De keuze voor specifieke doelgroepen? (o.a. studenten, dagjesmensen, nationale en internationale toeristen, congresbezoekers)*
- *De keuze voor diverse activiteiten in de stad?*

Leiden&Partners heeft een meerjarenstrategie en stelt jaarlijks een marketingplan op om invulling te geven aan de visie, doelen en afspraken die betrekking hebben op de regeling overdracht toeristenbelasting. Overigens is dit marketingplan breder en bevat het ook inzicht in werkzaamheden en activiteiten die zij pleegt op onderdelen waar zij andere financieringsstromen voor aanwend, zoals regiomarketing en het Expat Center. In het marketingplan komen ook de specifieke activiteiten terug waar gemeente Leiden subsidie voor verstrekt, te weten het beheer en de exploitatie van de VVV-brandstore en de organisatie en marketing van Nacht van Ontdekkingen. Door middel van het uitbrengen van jaarverslagen en door die met de gemeente te bespreken wordt achteraf terugkoppeling gegeven over de invulling van deze afspraken.

De nadere doelen die in de onderzoeksvraag staan verwoord (balans leefbaarheid en bruisende bezoekerseconomie, keuze voor specifieke doelgroepen en activiteiten) komen onder meer voort uit de visie bezoekerseconomie. In die visie wordt geen expliciete koppeling gelegd met citymarketing. In de uitvoering van citymarketing activiteiten speelt deze balans derhalve niet of veel minder een rol. De gemeente beschikt immers zelf over de bevoegdheden om vergunningen te verlenen en beleid vast te stellen, bijvoorbeeld voor evenementen en andere vormen van gebruik van de openbare ruimte in de stad. Bovendien geldt dat de aansturing vanuit de gemeente zodanig is ingericht dat zij in mindere mate een rol heeft bij het maken van bepaalde keuzes (voor bijvoorbeeld doelgroepen en activiteiten). Die keuzes zijn op afstand gezet bij het Hoteloverleg Leiden en Leiden&Partners zelf. Desalniettemin constateren we dat de verschillende genoemde doelen wel in de UVOK met Leiden&Partners verwoord staan. Om die

reden is er binnen de werkzaamheden van Leiden&Partners aandacht voor en wordt hierover ook op bestuurlijk niveau (aan de wethouder) verantwoording afgelegd aan de gemeente (middels jaarverslagen en gesprekken met de wethouder en ambtelijk accounthouder).

In hoeverre werken de partners in Leiden en met name die in het Leidse Handelshuis (Leiden Marketing, het Cultuurfonds en Centrummanagement Leiden) goed samen in relatie tot het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen van de bezoekerseconomie?
We constateren op basis van gesprekken met de betrokken partners en met de gemeente dat de partijen in het handelshuis goed samenwerken aan het bereiken van gemeentelijke doelstellingen op het gebied van citymarketing. De verschillende partijen vertegenwoordigen daarbij hun eigen achterban en belangen. Die komen niet altijd met elkaar overeen en hierover vinden gesprekken plaats. Soms uitmondend in gezamenlijke projecten. Daarbij is altijd spraken van een open dialoog.

Van belang om te vermelden is dat het cultuurfonds is opgeheven en om die reden geen partij meer is in het handelshuis. Sindsdien is een gat ontstaan in de communicatie met culturele organisaties. Dat is een punt van aandacht. De overgebleven Handelshuispartners (Leiden&Partners en Centrummangement Leiden) bekijken momenteel of en hoe zij deze rol (deels) in kunnen vullen.

In hoeverre past de huidige verdeling van de gelden over de diverse relevante partners bij de gestelde doelstellingen?
De verschillende relevante partners in de stad die werken aan de doelen op het gebied van citymarketing verkrijgen een groot deel van hun gelden via aanvullende belastingheffingen. Zo wordt Centrummanagement Leiden gefinancierd vanuit een opslag op de OZB voor ondernemers en Leiden&Partners vanuit een deel van de opbrengsten toeristenbelasting. Deze heffingen worden door gemeente Leiden aan het Ondernemersfonds gestort en zij zorgen voor een verdere coördinatie en verdeling van de gelden. Daarbij is ook sprake van samenwerking tussen de verschillende partners in de stad, onder meer om invulling te geven aan de gestelde doelstellingen. Conform gemaakte afspraken staat gemeente Leiden hierin op gepaste afstand.

De gemeente verstrekt wel een basissubsidie voor het uitvoeren van enkele concrete activiteiten. Over de uitvoering van die activiteiten zijn betrokken partijen al geruime tijd tevreden (onder meer ook getuige eerdere positieve evaluaties).

We constateren op dit punt *kwalitatief* dat de huidige verdeling van gelden over de partners goed aansluit bij de gestelde doelen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de kwantitatieve effecten van citymarketing. Dat geeft meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, voor zover dat te meten is.

4. Effecten citymarketing Leiden

Dit hoofdstuk gaat in op de aspecten Monitoring, evaluatie en bijsturing van citymarketing in Leiden. Daartoe worden onderstaande onderzoeksvragen behandeld.

- Op welke wijze zijn de doelstellingen en afspraken meetbaar en hoe vindt monitoring plaats? Worden de afspraken gehaald?
- Wordt het merk 'Leiden' voldoende op de kaart gezet en hoe meetbaar is dat gelet op de groei van het aantal bezoekers, congressen en studenten?
- Hoe is de bemoeienis van de gemeente Leiden (inclusief de gemeenteraad) met de uitvoering van de citymarketing vormgegeven? Hoe verloopt dat in de praktijk? Welke verbeteringen zijn mogelijk?
- Heeft de gemeenteraad voldoende zicht op het behalen van de gewenste resultaten en heeft zij voldoende mogelijkheden om bij te sturen?

In paragraaf 4.1 gaan we eerst in op de mate waarin de doelstellingen en afspraken meetbaar zijn. In paragraaf 4.2 gaan we in op welke manier monitoring plaatsvindt en wat de resultaten daarvan zijn. In paragraaf 4.3 gaan we vervolgens in op evaluatie en bijsturing vanuit de gemeente Leiden, met ook aandacht voor de rol van de gemeenteraad.

4.1 De meetbaarheid van citymarketing?

Recente onderzoeken benadrukken dat gemeenten en citymarketingorganisaties nog steeds moeite hebben met het meten van de effecten van hun citymarketingstrategieën.[69] Dit komt onder andere doordat er vaak geen duidelijke, meetbare doelstellingen zijn geformuleerd, waardoor het lastig is om de effectiviteit van de inspanningen te evalueren. Bovendien zijn er diverse factoren buiten de invloedssfeer van citymarketingorganisaties die de resultaten beïnvloeden, zoals economische ontwikkelingen, politieke beslissingen en het consumentenvertrouwen. Daarnaast is een stad een complex geheel met meerdere belanghebbenden, wat het meten van de impact verder bemoeilijkt. Citymarketing richt zich vaak op het promoten van diensten, die inherent moeilijker te kwantificeren zijn dan fysieke producten.

[69] Placet o be (2023), Evaluatie Citymarketing, in opdracht van Gemeente Den Helder, 4 september 2023; For the love of place (2024), Evaluatie Citymarketing in Amersfoort, in opdracht van gemeente Amersfoort, 17 juni 2024 en Delftse Rekenkamer (2015), Delft op de kaart?, 17 september 2015

Het onderzoek van de rekenkamer Leiden uit 2012[70] gaf daarbij aan dat de effecten van citymarketing Leiden kunnen worden onderverdeeld in het verhogen van de “trek- en plakkracht van Leiden”, een impuls voor de lokale economie en de bevordering van de samenwerking. Deze effecten waren daarbij destijds zoveel mogelijk gerelateerd aan de geformuleerde doelen.

Beleidstheorie als basis voor monitoring en effecten

Desalniettemin zijn er wel degelijk indicatoren te bedenken die iets over de effecten van citymarketing zeggen. De gemeente Leiden heeft daar op haar programmabegroting al enkele indicatoren voor benoemd (zie paragraaf 4.2) en heeft een dashboard ontwikkeld (zie ook paragraaf 4.2). In aanvulling daarop hebben wij op basis van onze eigen kennis en expertise van monitoring en evaluatieonderzoek een zogeheten ‘beleidstheorie’ opgesteld om meer inzicht te geven in hoe de effecten van citymarketing tot uiting komen. In deze beleidstheorie onderscheiden we verschillende niveaus waarop beleid en specifieke beleidsinterventies gemonitord en geëvalueerd kunnen worden. Daartoe is het schema dat is opgenomen in figuur 4.1 uitgewerkt. In de bovenste rij staan de verschillende onderdelen uit de beleidstheorie, in de onderste rij enkele mogelijkheden om deze onderdelen meetbaar te maken.

Figuur 4.1 Beleidstheorie en meetbaarheid van verschillende onderdelen

4.2 Monitoring

We constateren op basis van ons onderzoek dat de gemeente Leiden in principe alleen stuurt op outcome (effecten) en impact (de twee rechter kolommen uit figuur 4.1). De gemeente heeft op die manier haar doelen en afspraken meetbaar gemaakt. Het gaat onder het beleidsdoel van Beleidsterrein 3C Marketing en promotie om “meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden”, door gemeente Leiden meetbaar gemaakt met de volgende effectindicatoren:

1. Het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie
2. Het aantal arbeidsplaatsen in de Leidse binnenstad
3. Het aantal wekelijkse bezoeken aan de binnenstad

[70] Rekenkamer commissie Leiden (2012), Evaluatie citymarketing Leiden

Deze indicatoren worden ieder jaar in de begroting opgenomen[71] met streefwaarden, waarna de realisatie jaarlijks wordt teruggekoppeld in de jaarstukken. Daarbij wordt een conclusie gegeven in de vorm van een “check” op de prestatie die hoort bij de doelstelling *meer zakelijk en recreatief bezoek.* In de jaren 2021, 2022 en 2023 zijn de prestaties die horen bij de doelstelling steeds met een “check” afgevinkt. Hoe de gemeente precies tot een “check” komt, wordt niet nader toegelicht.

Figuur 4.2 Rapportage in de jaarstukken van 2023 over de prestaties en effectindicatoren[72]

Beleidsterrein 3C Marketing en promotie

Doelen en prestaties bij 3C Marketing en promotie

Doel	Prestatie	
3C1 Meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden	3C1.1 Citymarketing en stimuleren toeristische aantrekkelijkheid	✓
	3C1.2 Faciliteren Centrummanagement Leiden en marketing- en activiteitencampagne binnenstad	✓
	3C1.3 Inspanningen en programmasturing Binnenstad	✓

Effectindicatoren bij 3C Marketing en promotie

Effectindicator	Realisatie				Streefwaarde 2023	Bron
	2020	2021	2022	2023		
Doel 3C1 Meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden						
3C1.a Aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie	11.483	11.190	11.422		11.300	Bedrijvenregister Zuid-Holland
3C1.b Aantal arbeidsplaatsen in de Leidse binnenstad	18.703	18.301	18.808		18.100	Bedrijvenregister Zuid-Holland
3C1.c Aantal bezoeken in de binnenstad per week	161.000	125.000	172.000	168.200	220.000	Locatus passantentellingen

Aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie

Sinds 2018 neemt de gemeente Leiden in de begroting een streefwaarde op voor het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie. In de jaarstukken rapporteert de gemeente jaarlijks of deze streefwaarde is behaald. Daarbij is de bron van de data wel opgenomen (het werkgelegenheids- en bedrijvenregister Zuid-Holland), maar is niet toegelicht naar welke sectoren wordt gekeken om ‘de bezoekerseconomie’ af te bakenen.

De uitkomsten van de meest recente metingen laten zien dat de streefwaarden met betrekking tot het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie in de afgelopen jaren altijd behaald zijn. Deze uitkomsten zijn opgenomen in tabel 4.1.

[71] Beleidsterrein 3C Marketing en promotie | Programmabegroting 2025

[72] Gemeente Leiden (2023), Jaarstukken 2023

Tabel 4.1 Uitkomsten effectindicator aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie[73]

Overzicht realisatie- en streefwaarden

	Realisatiewaarde	Streefwaarde begroting 2018	Streefwaarde begroting 2019	Streefwaarde begroting 2020	Streefwaarde begroting 2021	Streefwaarde begroting 2022	Streefwaarde begroting 2023
2014	9.931	-	-	-	-	-	-
2015	10.357	-	-	-	-	-	-
2016	10.556	-	-	-	-	-	-
2017	11.082	-	-	-	-	-	-
2018	11.229	10.700	-	-	-	-	-
2019	11.615	10.800	11.100	-	-	-	-
2020	11.483	10.900	11.200	11.200	-	-	-
2021	11.190	11.000	11.300	11.300	11.300	-	-
2022	11.422	-	11.400	11.400	11.400	11.400	-
2023	11.540	-	-	11.500	11.500	11.500	11.300
2024	.	-	-	-	11.600	11.600	11.400
2025	.	-	-	-	-	11.700	11.400
2026	.	-	-	-	-	-	11.600

Aantal arbeidsplaatsen in de Leidse binnenstad

Het aantal arbeidsplaatsen in de Leidse binnenstad wordt eveneens afgeleid uit het werkgelegenheids- en bedrijvenregister Zuid-Holland. Op deze indicator wordt niet aangegeven wat de precieze geografische afbakening is van de binnenstad, de indicator bevat wel alle banen/sectoren die in de binnenstad gevestigd zijn. Tabel 4.2 vat de uitkomsten op de effectindicator samen. Het laat zien dat de gerealiseerde waarden in de afgelopen jaren eigenlijk iedere keer relatief sterk boven de streefwaarden zit. Daarmee worden de doelstellingen bereikt.

[73] Leiden in Cijfers | Gemeente Leiden - Indicatoren programma 3 Economie

Tabel 4.2 Uitkomsten effectindicator aantal arbeidsplaatsen in de Leidse binnenstad[74]

	Realisatiewaarde	Streefwaarde begroting 2018	Streefwaarde begroting 2019	Streefwaarde begroting 2020	Streefwaarde begroting 2021	Streefwaarde begroting 2022	Streefwaarde begroting 2023
2014	17.120	-	-	-	-	-	-
2015	17.192	-	-	-	-	-	-
2016	17.545	-	-	-	-	-	-
2017	18.107	-	-	-	-	-	-
2018	18.550	.	-	-	-	-	-
2019	19.200	.	.	-	-	-	-
2020	18.703	.	.	.	-	-	-
2021	18.301	.	.	.	15.400	-	-
2022	18.808	-	.	.	15.600	15.600	-
2023	18.936	-	-	.	15.800	15.800	18.100
2024	.	-	-	-	16.000	16.000	18.400
2025	.	-	-	-	-	16.200	18.800
2026	.	-	-	-	-	-	19.200

Aantal bezoeken in de binnenstad per week

Sinds 2023 is het aantal bezoeken aan de binnenstad per week als indicator opgenomen. De bron die hiervoor wordt gebruikt is Locatus. Daarbij wordt in 2023 de streefwaarde niet gehaald. In de jaarstukken van 2023 geeft de gemeente aan dat de lage uitkomst wordt verklaard door een langetermijn trend van dalende bezoekersaantallen in binnensteden.[75]

Tabel 4.3 Uitkomsten effectindicator aantal bezoeken in de binnenstad per week[76]

	Realisatiewaarde	Streefwaarde begroting 2018	Streefwaarde begroting 2019	Streefwaarde begroting 2020	Streefwaarde begroting 2021	Streefwaarde begroting 2022	Streefwaarde begroting 2023
2014	.	-	-	-	-	-	-
2015	298.300	-	-	-	-	-	-
2016	293.600	-	-	-	-	-	-
2017	289.800	-	-	-	-	-	-
2018	280.300	-	-	-	-	-	-
2019	243.200	-	-	-	-	-	-
2020	161.000	-	-	-	-	-	-
2021	125.000	-	-	-	-	-	-
2022	172.000	-	-	-	-	-	-
2023	168.200	-	-	-	-	-	220.000
2024	.	-	-	-	-	-	230.000
2025	.	-	-	-	-	-	240.000
2026	.	-	-	-	-	-	245.000

74 Leiden in Cijfers | Gemeente Leiden - Indicatoren programma 3 Economie
75 Gemeente Leiden (2023), Jaarstukken 2023
76 Leiden in Cijfers | Gemeente Leiden - Indicatoren programma 3 Economie

Monitoring en evaluatie van afspraken in de UVOK
We constateren dat de gemeente citymarketing enkel op effecten (outcome) monitort. Dit is in zekere zin een logisch gevolg van de houding van *liefdevolle verwaarlozing* waarmee de gemeente Leiden Leiden&Partners als belangrijkste uitvoeringsorganisatie voor citymarketing benadert. De gemeente stuurt immers – in principe – niet direct op de werkzaamheden van de organisatie (kolom 'activiteiten' in figuur 4.1) en heeft ook geen invloed op de KPI's die Leiden&Partners misschien zelf hanteert (kolom 'output' in figuur 4.1). In de afgelopen periode zijn hier wel enkele toevoegingen op, zie hiernavolgende alinea's.

Wijziging in aansturing
Sinds 2023 (naar aanleiding van de evaluatie in 2021) is de UVOK met Leiden&Partners aangevuld. Daarbij heeft een wijziging in de aansturing plaatsgevonden, waarin meer vastgelegd is welke "prestatie- en inspanningsverplichtingen" Leiden&Partners heeft (artikel 7). Ook wordt in artikel 3 vermeld op welke manier Leiden&Partners zich jaarlijks dient te verantwoorden aan het college van B&W. Het gaat om een inhoudelijk en financieel verslag, waarbij uit het inhoudelijke verslag "duidelijk moet zijn of en in hoeverre Leiden&Partners heeft voldaan aan de prestatie- en inspanningsverplichtingen". Dit inhoudelijke verslag hebben wij in het kader van voorliggende evaluatie ontvangen en bevat inderdaad een (beknopt) verslag op de activiteiten die zijn uitgevoerd en de resultaten die daarmee zijn behaald. Aanvullend maken we uit gesprekken met de gemeente, Leiden&Partners en de Raad van Commissarissen van Leiden&Partners op dat deze informatie wordt aangeleverd aan de wethouder economische zaken en dat hierover gesprekken worden gevoerd.

De nadere afspraken en de verslaglegging tussen de gemeente en Leiden&Partners zijn in principe een collegebevoegdheid, waarbij de rol van de gemeenteraad beperkt is. Zij hebben ook minder direct inzicht in de resultaten van Leiden&Partners. Als blijvend wordt ingezet op het nader inkaderen van de prestaties en inspanningen van Leiden&Partners, wat niet in lijn is met de eerder ingezette koers van liefdevolle verwaarlozing, dan zou het goed zijn om deze afspraken en ook de resultaten meer transparant met stakeholders (in ieder geval de gemeenteraad) te communiceren. Bijvoorbeeld door jaarverslagen openbaar te maken of in de jaarplannen ook een korte terugblik op te nemen van de uitgevoerde activiteiten in het voorgaande jaar en een verantwoording van bestede middelen. Op die manier ontstaat voor alle stakeholders mogelijk een beter beeld van de resultaten die in het geheel van de beleidstheorie (zie figuur 4.1) bereikt worden en hoe die aan elkaar zijn te relateren.

Dashboard bezoekerseconomie

Om de doelstellingen uit de visie bezoekerseconomie – de balans tussen leefbaarheid en levendigheid bewaren – te monitoren hebben de gemeente Leiden, Leiden&Partners en Centrummanagement Leiden een data dashboard ontwikkeld waarop bezoekersdata wordt verzameld. Dit dashboard gaat in principe niet over de citymarketing zelf, maar bevat uiteraard wel inzicht in effecten van de activiteiten op het gebied van citymarketing.

Het dashboard is nog niet gepubliceerd, maar we hebben onderdelen hieruit wel ontvangen. We zien hierin onder andere de volgende zaken terug komen:

Meer zakelijk bezoek

- Data uit dashboard van congresmarkt van L&P

Monitoring vanuit L&P zelf

- Generatie van bereik op social media
- Gevoerde campagnes en mediawaarde (hierover zijn wel cijfers bekend, maar er zijn geen streefwaardes gegeven, voortgang of een oordeel over de effectiviteit is lastig)
- De extra financiële bijdrage vanuit partners (begroting)

4.3 Evaluatie en bijsturing

In de eerdere hoofdstukken is aangegeven hoe uitvoering wordt gegeven aan citymarketing in Leiden en hoe de governance daar ook op is ingericht. Daarin staat ook de manier waarop wordt geëvalueerd en bijgestuurd beschreven. Voor een deel vallen we hier weer terug op het begrip 'liefdevolle verwaarlozing', waarbij voor een belangrijk deel is gekozen voor het op afstand zetten van de invulling die wordt gegeven aan citymarketing. Daarbij zijn door de gemeente doelstellingen geformuleerd op het niveau van effecten (outcome) en impact.

In de UVOK staat de gemeentelijke samenwerking met Leiden&Partners als belangrijkste uitvoerende organisatie van citymarketing ook nader beschreven. Hierin staat benoemd dat de gemeente en Leiden&Partners 'een grote variatie in contacten' onderhouden en dat daarbij sprake is van een gemeentelijk account die een goed overzicht zou moeten hebben van de samenwerking. Uit de verschillende gevoerde gesprekken met betrokkenen constateren we dat deze rol er inderdaad is en dat die als positief wordt gewaardeerd van beide kanten.

Aanvullend op de rol van accounthouder is sprake van meer formele momenten waarop het beleid, de uitvoering en de resultaten van citymarketing onderling

tussen de gemeente en Leiden&Partners worden besproken. Conform de afspraken in de UVOK (dit is de basis voor de subsidierelaties die de gemeente met Leiden&Partners heeft) gaat het over verslaglegging in het jaarverslag, waarin verantwoording wordt afgelegd over de financiële en inhoudelijke aspecten die samenhangen met de afspraken en meegegeven onderwerpen op het gebied van inspanningen en prestaties die door Leiden&Partners met de subsidiemiddelen ingezet en behaald moeten worden. Rondom de publicatie van het jaarverslag wordt door Leiden&Partners met de gemeente gesproken (op bestuurlijk niveau). Ook vindt er een gesprek plaats met de Raad van Commissarissen van Leiden&Partners met de wethouder.

Rol gemeenteraad
De rol van de gemeenteraad is hierin op afstand. Het is een collegebevoegdheid om een UVOK te sluiten met uitvoerende partijen, bijvoorbeeld om subsidie te ontvangen. De UVOK die er is tussen Leiden&Partners en de gemeente is om die reden ook niet voorgelegd, besproken of gepresenteerd aan de gemeenteraad. Op dit punt is ook goed om te constateren dat de UVOK voor een meerjarige periode (2024-2027) is afgesloten, daardoor is tussentijdse bijsturing ook lastig. De gemeenteraad heeft door middel van haar budgetrecht bevoegdheid om begrotingen vast te stellen of af te keuren. Op de programmabegroting economie staan de doelen en beoogde prestatie van citymarketing en door middel van verslaglegging door de gemeente is er zicht op het behalen van de prestaties. De begroting en de relatie die wordt beschreven op de programmabegroting hangt wel met name samen met de subsidie die wordt verstrekt aan de partijen in het Handelshuis.

Minder duidelijk zicht is er op de middelen die samenhangen met de regeling overheveling toeristenbelasting. Die regeling gaat uit van het op afstand zetten en delegeren van brede citymarketing activiteiten via het Ondernemersfonds en Hoteloverleg Leiden aan Leiden&Partners. Daarbij publiceert Leiden&Partners jaarlijks haar marketingplan en deze wordt ook actief verspreid onder stakeholders in de stad. De gemeenteraad kan deze inzien, maar heeft – net als de gemeente zelf overigens – minder (directe) invloed op de totstandkoming van deze plannen (wat is de precieze strategie en wat zijn de precieze activiteiten die worden ingezet). Precies zoals dat in de afspraken is voorzien en uitgaande van liefdevolle verwaarlozing, met als doel om de citymarketing verder te professionaliseren. De enige indicatoren die door de gemeente wat dat betreft zijn meegeven zijn wederom de prestaties die op de begroting staan.

In aanvulling hierop wordt door Leiden&Partners van tijd tot tijd wel aangeboden om aan de gemeenteraad haar werkwijze en resultaten te presenteren. Bovendien

staat het de raadsleden vrij om naar bijeenkomsten te komen die Leiden&Partners organiseert om haar strategie/beleid voor te bereiden en vorm te geven, zoals de bijeenkomst Leidse Plein. Dit biedt raadsleden de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen en om eventueel bij te sturen.

4.4 Bevindingen effecten citymarketing Leiden

In deze paragraaf geven we beknopt antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen die gaan over de effecten van citymarketing en over de monitoring, evaluatie en bijsturing door de gemeente en gemeenteraad van Leiden.

Op welke wijze zijn de doelstellingen en afspraken meetbaar en hoe vindt monitoring plaats? Worden de afspraken gehaald?
De doelstellingen met betrekking tot citymarketing zijn meetbaar gemaakt op het niveau van effecten (outcome) en impact. Het gaat om het aantal arbeidsplaatsen in de bezoekerseconomie en in de binnenstad van Leiden en het aantal wekelijkse bezoeken aan de binnenstad. De streefwaarden met betrekking tot arbeidsplaatsen worden de laatste jaren behaald. De realisatiewaarde van het aantal bezoeken blijft achter bij de streefwaarden, de gemeente geeft hierover aan dat dit in lijn is met bredere (landelijke) trends met betrekking tot bijvoorbeeld het winkelgedrag van mensen.

Wordt het merk 'Leiden' voldoende op de kaart gezet en hoe meetbaar is dat gelet op de groei van het aantal bezoekers, congressen en studenten?
Net als in het Rekenkameronderzoek van 2012 blijft dit een lastig te beantwoorden vraag. Citymarketing is een samenspel van verschillende beleidsterreinen, interne en externe factoren, waarbij ook verschillende stakeholders betrokken zijn (in het geval van Leiden&Partners ook financieel). Het leggen van een direct causaal verband tussen de werkzaamheden van Leiden&Partners en de impact van citymarketing is daardoor slechts tot op zekere hoogte meetbaar. Met de komst van het data-dashboard bezoekerseconomie ontstaat bijvoorbeeld wel meer inzicht in bezoekersstromen en het bereik van bepaalde campagnes, waardoor verschillende aspecten beter meetbaar worden. Toch vereist de vraag of het merk Leiden voldoende op de kaart wordt gezet een breder perspectief dan alleen meetbare gegevens. Zo kijkt Leiden&Partners verder dan data en zet zich in voor bredere strategische activiteiten. Een voorbeeld hiervan is hun aansluiting bij een landelijke samenwerking die Nederland internationaal positioneert. Hier is Leiden&Partners één van de vele citymarketing organisaties die bij dit verband aangesloten zijn. Hoewel deze inspanningen niet direct meetbaar zijn, dragen ze wel bij aan het merk Leiden op de internationale kaart zetten.

Hoe is de bemoeienis van de gemeente Leiden (inclusief de gemeenteraad) met de uitvoering van de citymarketing vormgegeven? Hoe verloopt dat in de praktijk? Welke verbeteringen zijn mogelijk?
De gemeente bemoeit zich en stuurt op verschillende manieren citymarketing aan in de stad. Ten eerste heeft zij met de partijen in het Handelshuis (Centrummanagement en Leiden&Partners) een subsidierelatie waar een UVOK aan ten grondslag ligt. In die overeenkomsten staat concreet en helder geformuleerd wat de afspraken zijn ten aanzien van inspanningen en prestaties die geleverd moeten worden met de subsidie en daarmee ook samenhangen met citymarketing en staat ook dat er op structurele basis overleg is over de voortgang, jaarlijks verantwoording wordt afgelegd via het jaarverslag en jaarlijks wordt geëvalueerd.

Naast de subsidierelatie is er de regeling overdracht toeristenbelasting, ten aanzien van de uitvoering van deze regeling staat de gemeente meer op afstand. De middelen worden overgeheveld aan het Ondernemersfonds en namens het Ondernemersfonds is het aan het Hoteloverleg Leiden om Leiden&Partners aan te sturen en te begeleiden in haar opdracht om citymarketing uit te voeren. Dit doet zij onder meer door jaarlijks het marketingplan van Leiden&Partners vast te stellen.

In de praktijk verloopt de bemoeienis van de ambtelijke organisatie en Leiden&Partners goed. Er is regelmatig contact en overleg, partijen weten elkaar goed te vinden. Zo zijn mede op initiatief van de gemeente Leiden de handelshuisprojecten gestart waarin de handelshuispartners samen projecten oppakken die de gemeente Leiden vindt passen bij haar doelstellingen. Dit zou ook de samenwerking tussen de partijen moeten bevorderen. Aangezien de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en Leiden&Partners als positief wordt ervaren, liggen mogelijke verbeteringen vooral in de rol van de gemeenteraad. Hoewel de raad geen directe sturingsbevoegdheid heeft, kan het gevoel van betrokkenheid en invloed worden versterkt door een transparantere communicatie van beide kanten. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het geven van presentaties en het verbeteren van de transparantie in de verslaglegging door Leiden&Partners, eventueel ondersteund door duidelijkere communicatie vanuit het college.

Heeft de gemeenteraad voldoende zicht op het behalen van de gewenste resultaten en heeft zij voldoende mogelijkheden om bij te sturen?
We constateren overziend dat de uitvoering van citymarketing door de gemeente relatief ver op afstand is geplaatst, waarbij vooral mee is gegeven wat uiteindelijk bereikt moet worden en waarbij bewust is gekozen voor het niet (of beperkt) sturen op activiteiten en directe prestaties. Dat is tot op heden succesvol gebleken, waarbij veel partijen zeer enthousiast zijn over de uitvoering van citymarketing en

resultaten (kwalitatief en kwantitatief) positief zijn: kwalitatief is er veel waardering onder stakeholders over de door Leiden&Partners ingezette koers in de afgelopen jaren, met zichtbare en merkbare resultaten van campagnes die zijn uitgevoerd. Kwantitatief is zichtbaar dat de gestelde streefwaarden in de afgelopen jaren ook zijn gerealiseerd. De gemeenteraad staat hierin op enige afstand. Zij hebben beperkt inzicht in de nadere afspraken die er zijn. Uiteraard heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om via de begroting, moties, kaders en gesprekken invloed uit te oefenen op het beleid. Door beperkt inzicht in de nadere afspraken en voortgang op activiteiten is het inhoudelijk voor de raad lastig om te sturen. Daarin zou meer een balans kunnen worden aangebracht. Het zou op zijn minst charmant zijn om jaarlijks een (beknopt maar expliciet) verslag te overleggen waarin staat aangeven wat in het voorgaande jaar aan activiteiten is uitgevoerd en wat dit heeft opgeleverd. Daarbij kan een link worden gelegd met de middelen die uit verschillende bronnen zijn verkregen. Door dit verslag aan de gemeenteraad te presenteren en tegelijkertijd een gesprek te organiseren over de plannen voor de aankomende periode kan op een meer expliciete wijze aan de gemeenteraad mogelijkheid geboden worden om mee te denken over citymarketing in de stad.

Bijlage 1. Lijst met gesprekspartners

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Centrummanagement Leiden
- Gemeente Katwijk
- Gemeente Leiden
- Hoteloverleg Leiden
- Leiden Kennisstad
- Leiden&Partners
- Leidse Schouwburg
- Ondernemend Leiden
- Ondernemersfonds Leiden
- PkVV
- Raad van Commissarissen van Leiden&Partners
- Universiteit Leiden
- Wijkvereniging Pieterskerk & Academiwijk en Levendaal-West (PAL)