

# **Advies en evaluatie 2018**

## **programma Binnenstad**

Bevindingen en aanbevelingen

# Colofon

## **Advies en evaluatie 2018 programma Binnenstad**

Bevindingen en aanbevelingen

September 2018

Vide Advies: Florian Bekkers

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding en vraagstelling</b>	<b>8</b>
<b>2. Onderzoeksverantwoording</b>	<b>9</b>
2.1. Beoordelingskader	9
2.2. Onderzoeksmethode	10
<b>3. Het programma Binnenstad</b>	<b>11</b>
<b>4. Bevindingen</b>	<b>13</b>
4.1. Bevindingen in relatie tot de maatschappelijke vraag	13
4.2. Bevindingen over visie, motivatie en betrokkenheid	15
4.3. Bevindingen over samenwerking	17
4.4. Bevindingen over middelen en procedures	18
4.5. Samenvatting bevindingen	19
<b>5. Analyse van de bevindingen</b>	<b>20</b>
<b>6. Conclusies</b>	<b>22</b>
6.1. Vraag 1: blijvende en nieuwe opgaven	22
6.2. Vraag 2: aanpak opgaven effectief organiseren	24
<b>7. Advies en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
7.1. Advies ontwikkelrichting programma Binnenstad	29
7.2. Aanbevelingen	30

## **Bijlagen**

A. Gebruikte afkortingen	34
B. Overzicht in de evaluatie betrokken documenten	34
C. Deelnemers groepsgesprekken en verdiepende interviews	35
D. Chronologie van het programma Binnenstad	37
E. Moeizaam of niet uitgevoerde gemeentelijke inspanningen	41
F. Verschillende soorten partners	42
G. Positie van regievoerder	44
H. Afrondingsvraag als strategische keuze	45

# Managementsamenvatting

## Vraagstelling

De voor de evaluatie gehanteerde vraagstelling is:

1. Hoe staat de binnenstad er anno 2018 voor en wat zijn blijvende en nieuwe opgaven voor de binnenstad?
2. Op welke wijze kan de aanpak van blijvende en nieuwe opgaven het meest effectief georganiseerd worden?

## Bevindingen

Als beoordelingskader zijn vier dimensies gehanteerd: maatschappelijk (Zij), individueel (Ik), cultureel (Wij) en materieel (Het). Hieronder zijn de bevindingen samengevat volgens deze dimensies:

<p><b>Middelen en procedures (Het)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wel sturing, geen tussentijdse voortgangsrapportages</li> <li>• Meerjarige sturing met vaste budgetten geeft continuïteit</li> <li>• Interne en externe overlegstructuren hebben niet zo gewerkt als beoogd</li> <li>• Procedures voor verdeling van middelen kunnen eenvoudiger</li> </ul>	<p><b>Samenwerking (Wij)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardering voor de samenwerking in het programma</li> <li>• Positie van lijnafdelingen in het netwerk met stadspartners kan sterker</li> <li>• Meer informeel dan professioneel samenwerken</li> </ul>
<p><b>Visie, motivatie en betrokkenheid (Ik)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijke visie met veel draagvlak</li> <li>• Veel betrokkenheid en motivatie</li> <li>• Inzet van programmamanager belangrijke succesfactor</li> <li>• Inzet gemeente motor van de samenwerking</li> </ul>	<p><b>Relatie tot de maatschappelijke vraag (Zij)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gestelde doelen zijn voor een belangrijk deel gerealiseerd; blijvende en nieuwe opgaven</li> <li>• Bijdrage door programma Binnenstad wordt breed onderkend</li> <li>• Een deel van de gemeentelijke inspanningen is niet of moeizaam uitgevoerd</li> <li>• Bewoners kritisch over communicatie vanuit de gemeente, positief over programma</li> </ul>

## Analyse

Op basis van de bevindingen die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd, is een meer geabstraheerde analyse van hoe het programma er op dit moment voorstaat:

<p><b>Middelen en procedures (Het): interne sturing kan beter</b> Het meerjarig vastzetten van de inzet in het programma draagt bij aan continuïteit. Strategische reflectiemomenten zijn niet gestructureerd georganiseerd.</p>	<p><b>Samenwerking (Wij): positief, ontwikkeling mogelijk in rol van lijnafdelingen</b> De samenwerking met stadspartners wordt positief ervaren. De verbinding met stadspartners en de strategische focus op de binnenstad van lijnafdelingen kan sterker gepositioneerd worden.</p>
<p><b>Visie, motivatie en betrokkenheid (Ik): succesfactor</b> Deze dimensie levert belangrijke succesfactoren voor het programma: het enthousiasme en inspiratie door de programmamanager en de brede intrinsieke betrokkenheid zijn belangrijke factoren voor de bereikte resultaten.</p>	<p><b>Relatie tot de maatschappelijke vraag (Zij): veel bereikt, en blijvende en nieuwe uitdagingen</b> Er is veel waardering voor wat is bereikt en ook wat de gemeente daarbij in projecten heeft betekend. Aandacht nodig voor (communicatie over) die inspanningen waarvan uitvoering niet of moeizaam plaatsvindt.</p>

Uit deze samenvattende analyse blijkt dat er veel waardering is voor de bereikte resultaten en de bijdrage van het programma. Er zijn weliswaar verbeterpunten, maar in alle invalshoeken zijn er aspecten van het programma die goed functioneren. Het programma blinkt uit in de dimensies IK (visie, motivatie en betrokkenheid) en ZIJ (relatie tot de maatschappelijke vraag). De belangrijkste uitdagingen ter vergroting van de effectiviteit betreft de strategische verbinding van lijnafdelingen met stadspartners en het vasthouden van enthousiasme en betrokkenheid van stadspartners in de inzet van eigen uitvoeringskracht.

### Conclusies ten aanzien van onderzoeksvragen

Uit de bevindingen blijkt dat alle betrokkenen positief zijn over wat er is bereikt en dat dit weerspiegeld wordt door de ontwikkeling van de Leidse Binnenstad Index (LBI). Het meerjarige commitment van de gemeente is cruciaal geweest voor dit resultaat, uiteraard in wisselwerking met het partnerschap en de inzet van verschillende stadspartners. De conclusie is dat de binnenstad op een niveau is gebracht waarop deze haar bijdrage aan de Leidse economie waar kan maken. Evengoed zijn er door bewoners, stadspartners en ambtenaren veel blijvende en nieuwe uitdagingen aangegeven. De komende periode zal de aandacht voor het economisch functioneren (nog) nadrukkelijker verbonden moeten worden met uitdagingen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.

Gegeven de bereikte resultaten, ligt het voor de hand dit eerste decennium af te sluiten als een succes. Vanwege de blijvende en nieuwe uitdagingen, de succesvolle infrastructuur voor samenwerking met stadspartners en het belang van de binnenstad voor Leiden is een doorstart van het programma met actualisering van het inhoudelijk doel het meest effectief.

### **Advies en aanbevelingen**

Het programma Binnenstad maakt een doorstart met een inhoudelijke accentverschuiving in visie en doel, die samen met de stadspartners wordt gecreëerd en geformuleerd. Het programma wordt nog nadrukkelijker als samenwerkingsprogramma gepositioneerd, waarin alle betrokkenen actieve bijdrages leveren, maar blijft binnen de gemeente georganiseerd. De programmamanager houdt als regievoerder in een vitale coalitie een inspirerende rol, maar als het nodig is ook een kritische en zonodig escalerende functie, ook binnen de gemeentelijke organisatie.

Deze ontwikkelrichting kan vorm gegeven worden door uitvoering van de volgende aanbevelingen:

1. Markeer wat in het eerste decennium is bereikt voor de buitenwereld;
2. Start een programma Binnenstad 2.0 met nieuw inhoudelijk elan;
3. Organiseer samenwerking van verschillende gemeentelijke programmamanagers en anticipeer op de ontwikkeling van integraal en gebiedsgericht werken;
4. Versterk de strategische focus van lijnafdelingen ten behoeve van de binnenstad;
5. Ontwikkel instrumentariumen governance gericht op eigenaarschap van partners.

**1.**

## Inleiding en vraagstelling

In 2009 is het programma Binnenstad gestart. In 2013 heeft Vide Advies een evaluatie uitgevoerd die gericht was op de organisatie van het programma. Hierbij ging het met name om verbetering in de mate waarin de lijnorganisatie afgesproken inspanningen uitvoert en de wijze waarop meer gelijkwaardige inzet van stadspartners tot stand kon worden gebracht.

Naar aanleiding van de evaluatie in 2013 is met stadspartners een nieuw meerjarenprogramma 2015-2018 opgesteld met geactualiseerde doelstellingen en organisatorische afspraken. Gezien de looptijd van het meerjarenprogramma en de start van het nieuwe college is medio 2018 een natuurlijk evaluatiemoment. De focus van de evaluatie is om gelet op de inhoudelijke uitdagingen aanbevelingen te doen over de wijze waarop opgaven in de binnenstad effectief kunnen worden aangepakt en of daar wel of niet een programma voor nodig is.

De voor de evaluatie gehanteerde vraagstelling is:

1. Hoe staat de binnenstad er anno 2018 voor en wat zijn blijvende en nieuwe opgaven voor de binnenstad?
2. Op welke wijze kan de aanpak van blijvende en nieuwe opgaven het meest effectief georganiseerd worden?



**2.**

## Onderzoeksverantwoording

### 2.1. Beoordelingskader

Op basis van bovenstaande focus van het evaluatie-onderzoek zijn de volgende criteria als referentie voor de bevindingen gehanteerd<sup>1</sup>:

- Het programma verzekert de realisatie van de gestelde doelen en resultaten.
- Het programma doet dit in vergelijking tot alternatieve organisatie- en sturingswijzen met de meest efficiënte inzet van mensen en middelen.
- De opzet van en samenwerking binnen het programma bevordert de actieve inzet en bijdrage van stadspartners.

Ter toetsing van deze criteria worden diverse indicatoren gebruikt, die te ordenen zijn in het volgende schema<sup>2</sup>.

*Beoordelingskader met 4 dimensies*

<p><b>Middelen en procedures (Het)</b> Materieel standpunt m.a.w. wat aan structuren of systemen vereist is, bijv.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Helderheid rollen</li> <li>• Monitoring</li> <li>• Overlegstructuren</li> <li>• Planning en control</li> <li>• Inzet van middelen</li> </ul>	<p><b>Samenwerking (Wij)</b> Cultureel standpunt m.a.w. hoe in samenwerking de beoogde doelen worden bereikt, bijv.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate van samenwerking</li> <li>• Nakomen van afspraken</li> <li>• Openheid in samenwerking</li> <li>• Responsiviteit in samenwerking</li> </ul>
<p><b>Visie, motivatie en betrokkenheid (Ik)</b> Individueel standpunt m.a.w. wat aan persoonlijk commitment en motivatie nodig is, bijv.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrokkenheid en motivatie</li> <li>• Gevoelde verantwoordelijkheid</li> <li>• Mate van pro-activiteit</li> </ul>	<p><b>Relatie tot maatschappelijke vraag (Zij)</b> Maatschappelijk standpunt m.a.w. wat de omgeving verwacht dat er bereikt wordt, bijv.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenhang doelen en inspanningen</li> <li>• Feitelijke realisatie</li> <li>• Aansluiting op maatschappelijke vraag</li> <li>• Bestuurlijke betrokkenheid</li> </ul>

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen aan de hand van dit beoordelingskader weergegeven.

<sup>1</sup> In deze evaluatie spiegelen wij ons aan uw ambities, waarbij rekening wordt gehouden met de praktijk van een complexe organisatie, omgeving en politiek krachtenveld.

<sup>2</sup> We gebruiken hier het 4D-model ontwikkeld door R. Copenhagen in Creatieregie (2002), omdat dit een eenvoudige en overzichtelijke presentatie mogelijk maakt van alle relevante factoren voor een succesvolle (programma-)organisatie. Bovendien zijn deze 4 dimensies binnen uw organisatie al bekend vanuit projectmatig en programmatisch creëren (creatie-lemniscaat).

## 2.2. Onderzoeksmethode en verantwoording

Het functioneren van een programma is afhankelijk van de aard van de opgave, de persoonlijke kenmerken en vaardigheden van de programmamanager en van de context van het programma. Immers, programma, lijnorganisatie en externe partners vormen een interactief systeem. Dit evaluatieonderzoek moet dan ook niet gelezen worden als een beoordeling van het functioneren van afzonderlijke actoren.

Aangezien de vraagstelling primair kwalitatief van aard is, wordt de voornaamste bron in dit onderzoek gevormd door de ervaring, beleving en inzichten van directe betrokkenen. De directe betrokkenen van het programma zijn:

- Bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever van het programma;
- Programmamanager en -team;
- 13 ambtelijk opdrachtgevers en 30 ambtelijk opdrachtnemers/projectleiders;
- 5 uitvoerende/gesubsidieerde, 9 belangenbehartigende en 12 zelfstandige stadspartners (zie bijlage F voor toelichting op deze indeling).

Om in een korte doorlooptijd en op efficiënte wijze uw vraag onderbouwd te beantwoorden en daarbij een mogelijke bias van subjectieve bronnen te voorkomen, is de evaluatie gebaseerd op een mix van bronnen en gespreksvormen:

- Verslagen van individuele gesprekken intern en extern, uitgevoerd door Sezer Sagdic (stagiair), waarvan de bevindingen zijn vastgelegd in een apart beschrijvend onderzoeksrapport<sup>3</sup>;
- Groepsgesprekken met stadspartners, voorzitters van bewonersverenigingen, ambtelijk opdrachtgevers en opdrachtnemers (zie bijlage C voor deelnemers);
- Verdiepende gesprekken met name gericht op de inhoudelijke opgave (zie bijlage C voor de geraadpleegde personen);
- Verschillende documenten (zie bijlage B).

De op deze wijze 'gekruste' informatie uit de gesprekken is in een nader gesprek getoetst bij de programmamanager. Ten aanzien van de bevindingen worden verschillen in 'hardheid' tekstueel gemarkeerd. Over sommige punten bestaat bijvoorbeeld unanieme overeenstemming in gesprekken en documenten, andere opmerkingen houden sterk verband met de context of rol van betrokkenen, soms is er vooral sprake van een interessant idee.

---

<sup>3</sup> Op uw voorstel heeft een stagair, Sezer Sagdic, diverse interviews gehouden en hier een beschrijvend onderzoeksrapport van gemaakt. Om de bruikbaarheid van dat beschrijvende onderzoek voor deze evaluatie te waarborgen was Vide Advies onderdeel van de begeleidingscommissie van Sezer. De begeleidingscommissie bestond verder uit: Jet van Haastrecht (programmamanager Binnenstad) en Jeannot Waisvisz (voormalig programmamanager Binnenstad). Het beschrijvende onderzoeksrapport is aanvullend op de voorliggende evaluatie, waarin het accent ligt op het advies en de aanbevelingen.

### 3.

## Het programma Binnenstad

In bijlage D is de chronologie van het programma Binnenstad opgenomen. In dit hoofdstuk wordt alleen de hoofdlijn weergegeven en enkele relevante organisatorische aspecten uit het programmaplan 2015-2018 toegelicht.

### *Doel*

Sinds de start in 2008 is het doel van het programma gelijk gebleven. De complete formulering kent soms enige variatie, maar de kern blijft:

- meer bezoekers,
- hogere bestedingen en
- meer waardering.

Eind 2011/begin 2012 is hier een 'gewaagd doel' aan toegevoegd:

- Beste Binnenstad van Nederland (BBvN) in 2017.

### *Uitvoeringsstrategie*

Naar aanleiding van de evaluatie in 2013 is in het 'Programmaplan Binnenstad Leiden 2015-2018' een uitvoeringsstrategie gericht op 4 doelen:

- Verbeteren van de city hospitality;
- Een schonere, hele en veilige stad;
- Beleving;
- Een prachtige en levendige stad.

Samen met stadspartners is voor elk van deze doelen een visie geformuleerd, zijn subdoelen benoemd en acties geformuleerd (en uitgevoerd) om deze doelen te realiseren.

### *Uitvoering*

- Ambtelijk opdrachtgever is de directeur stad, bestuurlijk opdrachtgever is de coördinerend wethouder Binnenstad.
- Sturing en control vindt plaats in de gemeentelijke cyclus van planning en control, een eigen monitor op inspanningen (logboek) en in de overleggen met de ambtelijk opdrachtgever en twee portefeuillehouders;
- Middelen voor inspanningen komen uit afzonderlijke begrotingsprogramma's, daarnaast is er budget, waaraan enkele (tijdelijke) toevoegingen zijn gedaan dat voor de programma-coördinatie en inhoudelijke inspanningen wordt ingezet;

- In het programmaplan 2015-2018 zijn de verschillende rollen en (beoogde) overlegstructuren nauwkeurig beschreven. In de kern is er 1 programmamanager met ondersteuning in de vorm van programmasecretaris, programma-ondersteuning, communicatie- en financieel advies en een intern programmateam met medewerkers vanuit verschillende afdelingen. Een deel van het programmateam fungeert als secretaris voor een van de 4 tafels, elk behorende bij een van de 4 doelen. Dit betekent dat zij het overleg met de stadspartners op dat thema faciliteren, contactpersoon zijn voor stadspartners en intern de voortgang bewaken en bevorderen van actiepunten ten aanzien van dat thema.
- Voor alle inspanningen is een verantwoordelijke trekker benoemd: een stadspartner of de gemeente. Bij de gemeentelijke inspanningen is er ook een verantwoordelijk ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever.
- Twee keer per jaar vindt er een werkconferentie plaats voor alle partners en trekkers van inspanningen.

## 4.

# Bevindingen

De bevindingen worden in 4 paragrafen cf. het beoordelingskader gepresenteerd:

- Bevindingen in relatie tot de maatschappelijke vraag ("Zij");
- Bevindingen over visie, motivatie en betrokkenheid ("Ik");
- Bevindingen over samenwerking ("Wij");
- Bevindingen over middelen en procedures ("Het").

### 4.1. Relatie met de maatschappelijke vraag

*De gestelde doelen zijn voor een belangrijk deel gerealiseerd; blijvende en nieuwe opgaven*

Alle betrokkenen zijn van mening dat de binnenstad van Leiden er veel beter voor staat dan 10 jaar geleden. Diverse projecten zijn succesvol gerealiseerd of zijn in aanbouw, de stad is schoner, er gebeurt meer, er komen meer bezoekers, de waardering is gestegen. Er heerst een trots gevoel en men is van mening dat de binnenstad een nieuw niveau heeft bereikt dat gemarkeerd dient te worden als 'plateau' van waaruit over verdere ontwikkeling kan worden nagedacht. Wel worden er tal van blijvende en nieuwe uitdagingen geconstateerd (in hoofdstuk 6 hierover meer).

Deze unaniem gedeelde opvattingen worden bevestigd door de ontwikkeling van de Leidse Binnenstad Index (LBI). Die is op alle fronten gestegen, behalve op indicatoren die te maken hebben met het winkelbestand in de binnenstad. Het aantal winkels, het aantal (mode-)ketens, de aankoop van artikelen en de werkgelegenheid in detailhandel nemen allemaal af. Dat de ontwikkeling van de LBI desondanks positief is, wordt veroorzaakt door de grotere positieve ontwikkelingen op het gebied van overnachtingen, horeca, culturele bezoeken en een hogere gemiddelde besteding per aankoop.

*Bijdrage door programma Binnenstad wordt breed onderkend*

Iedereen is het erover eens dat het programma Binnenstad een bepalende rol heeft gespeeld bij de voortgang en samenhang van activiteiten en de daarmee behaalde resultaten in de binnenstad. Vanuit het programma Binnenstad is de focus op uitvoering bewaakt en gestimuleerd, waardoor met name de grotere projecten/inspanningen succesvol zijn gerealiseerd (zoals Aalmarkt, parkeergarage

Lammermarkt, Haarlemmerstraat, Breestraat etc.), of in uitvoering zijn (zoals parkeergarage Garenmarkt, De Lorentz).

***Een deel van de gemeentelijke inspanningen is niet of moeizaam uitgevoerd***

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt steeds expliciet aangegeven wie verantwoordelijk is voor een inspanning, een stadspartner of gemeente. Voor de gemeentelijke inspanningen is aangegeven wie binnen de gemeente verantwoordelijk is voor uitvoering. Voor een aantal inspanningen is dat de programmamanager zelf, voor andere een lijnafdeling. Het grootste deel van de gemeentelijke inspanningen is uitgevoerd.

Bij 10 inspanningen die in het programmaplan aan een lijnafdeling zijn toebedeeld heeft de capaciteit of prioriteit ontbroken om deze ook uit te voeren (in bijlage E zijn deze inspanningen opgesomd). Enkele inspanningen zijn daardoor helemaal niet uitgevoerd, voor enkele andere is vanuit het programmateam capaciteit ingezet. Het ontbreken van capaciteit is niet op directieniveau besproken en het niet uitvoeren van inspanningen is ook niet met de partners gedeeld.

Ten aanzien van taken op het gebied van beheer en op het gebied van handhaving, nemen verschillende betrokkenen een positieve ontwikkeling waar, maar leggen zowel partners als de verantwoordelijke ambtenaren zelf de lat hoger. Bij beheer gaat het om meer en/of flexibeler inspelen op hoe de binnenstad gebruikt wordt. Bij handhaving vragen zowel ondernemers als bewoners om strikter en intensiever handhaving van regels. Vanuit de horecasector wordt daarbij wel gepleit voor meer mogelijkheden voor bedrijven om zich individueel te onderscheiden, bijvoorbeeld in hun terras.

***Bewoners kritisch over communicatie vanuit de gemeente, positief over programma***

De voorzitters van de bewonersverenigingen uiten ontevredenheid over de communicatie van de gemeente. Bij projecten worden participatiebijeenkomsten georganiseerd waarbij vervolgens met de input weinig wordt gedaan. Achteraf blijkt dan dat het kader voor de participatie niet helder aangegeven is; er is dan te weinig aandacht voor zorgvuldig verwachtingenmanagement of helderheid over op welke trede van de participatieladder het gesprek eigenlijk is beoogd plaats te vinden. Wel erkennen zij dat er ook projecten zijn waarin dit goed gebeurt.

Van meldingen geven zij aan niet geen ontvangstbevestiging te krijgen, laat staan een inhoudelijke reactie, laat staan dat er iets met de melding gedaan wordt. Wel waarderen ze de inzet van de burgemeester op enkele concrete punten. De ontevredenheid richt zich op de uitvoering door de gemeente, niet op de wisselwerking met de programmamanager Binnenstad noch de wijkregisseur. In deze evaluatie is de kritiek niet getoetst, maar gelet op de beleving van de voorzitters hier wel als signaal gerapporteerd.

## 4.2. Visie, motivatie en betrokkenheid

### *Duidelijke visie met veel draagvlak*

De visie op de ontwikkeling van de binnenstad zoals opgenomen in het programmaplan is goed bekend en wordt met enthousiasme ondersteund, zowel door stadspartners als ambtenaren. Anders dan in 2013 is er nu een consistent beeld van de focus van het programma Binnenstad (te weten het economisch functioneren). Ook is er nu een helder overzicht van de samenhang tussen hoofddoelen, subdoelen en inspanningen. Het programmaplan omvat nu ook alle relevante inspanningen gelet op de doelen, en deze komen gestructureerd terug in de gemeentelijke programmabegroting en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

### *Veel betrokkenheid en motivatie*

Zowel intern als extern wordt de visie op de ontwikkeling van de binnenstad niet alleen gedeeld, maar is er ook grote motivatie om daar een bijdrage aan te leveren. Men voelt zich betrokken bij de binnenstad en bij het netwerk dat daar samen aan werkt. Een partner geeft de suggestie om aan het begin van het jaar door te nemen wat dat jaar allemaal gaat gebeuren qua werkzaamheden en evenementen en hoe de partners daarbij kunnen samenwerken om nog betere resultaten te realiseren. Deze suggestie sluit goed aan bij de jaarlijkse 'kick-off' bijeenkomst die met alle partners aan het begin van het jaar plaatsvindt.

### *Inzet van programmamanager belangrijke succesfactor*

Zowel intern als extern wordt breed gedeeld dat de inzet van de programmamanager een belangrijke succesfactor van het programma is. De wijze waarop mensen betrokken en aangesproken worden versterkt de motivatie om bij te dragen aan de ontwikkeling van de binnenstad.

Het accent bij de interventies van de programmamanager ligt op concrete acties en minder op regievoering ten behoeve van het goed functioneren van het geheel van de 'programma-organisatie'. Bijvoorbeeld, binnen de lijn bleek geen capaciteit voor acties in relatie tot city hospitality. Dit is vanuit het programmateam gecompenseerd. Regie op het systeem zou zijn om te agenderen dat dat thema ook binnen de lijn structureel belegd moet zijn, aangezien er structurele gemeentelijke verantwoordelijkheden zijn in relatie tot 'city hospitality'-initiatieven. Deze 'regie op het systeem' had kunnen voorkomen dat een deel van de gemeentelijke inspanningen niet of moeizaam zijn uitgevoerd, of tenminste dat het niet uitvoeren met de partners werd gecommuniceerd.

Stadspartners ervaren de programmamanager als faciliterend en behulpzaam als toegang tot de in hun ervaring soms ondoordringelijke en niet responsieve ambtelijke organisatie.

*Inzet gemeente motor van de samenwerking*

Uit de gesprekken blijkt dat het langjarig commitment van de gemeente om regie te nemen en te investeren het mogelijk heeft gemaakt dat andere partners zich ook met de opgave verbonden hebben en er steeds meer betrokkenheid bij en motivatie voor konden ontwikkelen. Diverse partners hebben dan ook zelf investeringen gedaan en initiatieven genomen. Zonder het langjarige commitment van de gemeente zou de binnenstad zowel inhoudelijk als qua samenwerking er nu niet zo goed voor hebben gestaan.



### **4.3. Samenwerking**

#### *Waardering voor de samenwerking in het programma*

Zowel stadspartners als ambtenaren zijn positief over de samenwerking met het programma. De nieuwe samenwerkingsafspraken uit het programmaplan 2015-2018 zijn helder en men ervaart de gemeente via het programma als aanspreekbaar en responsief. Men begrijpt dat niet ieders wens altijd gerealiseerd kan worden, maar men voelt zich serieus genomen en is tevreden met de uitleg als iets niet mogelijk is. Uit de interviews en de groepsgesprekken spreekt wel een zorg of de gemeente zonder programma even toegankelijk en responsief zal blijken. Echter, de uitgesproken kritische houding jegens de lijnorganisatie die in de evaluatie van 2013 is geconstateerd is niet in dezelfde mate aanwezig.

Ten aanzien van de onderlinge relaties zien de partners mogelijkheden om meer dwarsverbanden te leggen en gezamenlijk initiatieven te nemen. Een overzicht van contactpersonen zou daarbij helpen. Ook leven er ideeën om de 'community' via een digitaal platform te organiseren. Door ambtenaren wordt de wens uitgesproken dat ondernemers meer bijdragen aan bijvoorbeeld het schoonhouden van de binnenstad.

#### *Positie van lijnafdelingen in het netwerk met stadspartners kan sterker*

Vanuit lijnafdelingen wordt aangegeven geen capaciteit te hebben voor de uitvoering van bepaalde inspanningen, zeker wanneer deze pas aangedragen worden nadat de werkplannen voor het volgende jaar al zijn opgesteld. De lijnafdelingen zijn niet altijd aangehaakt op de behoeften en plannen die de stadspartners binnen het programma Binnenstad uiten. Als de relaties met de partners meer plaatsvinden vanuit lijnafdelingen, kunnen de behoeften van stadspartners eerder bekend zijn en kan daar in de werkplannen op geanticipeerd worden, of lijnafdelingen houden er in het algemeen rekening mee dat er ontwikkelende inzet voor de binnenstad nodig is.

#### *Meer informeel dan zakelijk samenwerken*

Bij stagnerende uitvoering van inspanningen vinden interventies primair informeel plaats, dat wil zeggen in direct contact met de actiehouder of in voorkomende gevallen diens ambtelijk opdrachtgever. Escalatie naar het niveau boven de ambtelijk opdrachtgevers vindt beperkt plaats. Sommigen geven aan meer effectiviteit te verwachten als vaker geëscaleerd wordt en er dan op leidinggevend en topniveau ook geacteerd wordt.

## 4.4. Middelen en procedures

### *Wel sturing, geen tussentijdse voortgangsrapportages*

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma is voor elke actie steeds opgenomen wat dat jaar aangepakt zou worden. Impliciet is hier dus de jaarlijkse voortgang uit af te leiden. Ook zijn alle acties elk jaar volledig opgenomen in de programmabegroting. Eventuele knelpunten in de uitvoering zijn steeds specifiek geagendeerd in het overleg met de opdrachtgever van het programma of in het portefeuilleoverleg met de twee wethouders. Ook is er voor een deel van de inspanningen een logboek bijgehouden waarin -daar waar het is bijgehouden- snel en overzichtelijk de relevante stappen en afspraken in de uitvoering van een inspanning zijn terug te vinden. Er is echter geen gestructureerde bijsturingscyclus geweest waarin periodiek over de voortgang in effecten, resultaten en inspanningen aan de opdrachtgever van het programma is gerapporteerd. Zo'n voortgangsrapportage kan benut worden om te reflecteren op de voortgang van het programma als geheel en niet alleen interventies te bespreken gericht op specifieke knelpunten, maar ook regievoerende interventies om het 'uitvoerende systeem' beter te laten functioneren. Bijvoorbeeld had gereflecteerd kunnen worden op de ineffectiviteit van het AOG-overleg en welke vorm van betrokkenheid van AOG's wel productief zou zijn, hoe om te gaan met het tiental inspanningen waar de lijn geen capaciteit voor bleek te hebben of hoe andere gesprekstafels benut zouden kunnen worden (bijvoorbeeld die van burgemeester met de universiteit) et cetera.

### *Meerjarige sturing met vaste budgetten geeft continuïteit*

De inzet van de gemeente is voor meerdere jaren vastgelegd en ook voorzien van structurele middelen. Hierdoor weten alle partners waar ze aan toe zijn en is het mogelijk op een constructieve en duidelijke wijze samen te werken en tot bijsturing te besluiten. Dit is door diverse betrokkenen positief gewaardeerd.

### *Interne en externe overlegstructuren hebben niet gewerkt zoals beoogd*

Zowel de interne als externe overlegstructuren hebben niet uitpakkt zoals in het programmaplan bedacht. Van de thematische overlegtafels heeft alleen de tafel rond 'city hospitality' de verwachting waar gemaakt en gefunctioneerd als structuur om gezamenlijk van gedachten te wisselen, nieuwe prioriteiten te stellen en daar gezamenlijk aan te werken. De andere tafels ontbeerden eenzelfde soort dynamiek, en zijn op enig moment gestopt. Partners geven aan het nuttiger te vinden om meer gericht op concrete issues te overleggen, bijvoorbeeld via een app-groep een oproep te doen om een bepaald issue te overleggen en dan in te tekenen.

In het interne overleg met de ambtelijk opdrachtgevers sprak de programmamanager aan welke acties van de lijnorganisatie onvoldoende werden opgepakt. Echter, dat leidde niet tot een effectieve bijsturing, noch tot een inspirerend gesprek. Regelmatig

waren AOG's verhinderd en op enig moment is er geen nieuwe bijeenkomst meer gepland. De AOG's geven aan wel op strategisch niveau betrokken te willen zijn.

*Procedures voor verdeling van middelen kunnen eenvoudiger*

De werkwijze om tot verdeling van middelen te komen is erop gericht stadspartners optimaal te betrekken. Tijdens een bijeenkomst in het najaar werden de voorstellen voor het volgende jaar gepresenteerd, besproken en geprioriteerd. Alle partners konden in de aanloop naar die bijeenkomst voorstellen aanleveren. Ondanks dat dit transparant en gezamenlijk plaatsvond, geven diverse partners aan dat ze de procedure voor het verdelen van middelen niet altijd helder vonden. Dit betrof overigens slechts een fractie van het totale budget.

Voor het stimuleringsfonds is gewerkt met een onafhankelijke jury voor verdeling van middelen. Ofschoon deze jury haar taak serieus heeft uitgevoerd, ontbrak het hen vanwege de onafhankelijkheid aan kennis en overzicht, waardoor bijvoorbeeld een aanvraag voor een 'bierfestival' werd gehonoreerd, terwijl daarna bleek dat er al diverse bierfestivals plaatsvonden. Voor de toekomst zou het meer voor de hand liggen om Leiden Marketing en Centrummanagement zelf regie te geven op hun werkvelden mits in nauw overleg met de andere stadspartners.

**4.5. Samenvatting bevindingen**

In onderstaand overzicht zijn alle bevindingen in het beoordelingskader samengevat:

<p><b>Middelen en procedures (Het)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wel sturing, geen tussentijdse voortgangsrapportages</li> <li>• Meerjarige sturing met vaste budgetten geeft continuïteit</li> <li>• Interne en externe overlegstructuren hebben niet zo gewerkt als beoogd</li> <li>• Procedures voor verdeling van middelen kunnen eenvoudiger</li> </ul>	<p><b>Samenwerking (Wij)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardering voor de samenwerking in het programma</li> <li>• Positie van lijnafdelingen in het netwerk met stadspartners kan sterker</li> <li>• Meer informeel dan professioneel samenwerken</li> </ul>
<p><b>Visie, motivatie en betrokkenheid (Ik)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijke visie met veel draagvlak</li> <li>• Veel betrokkenheid en motivatie</li> <li>• Inzet van programmamanager belangrijke succesfactor</li> <li>• Inzet gemeente motor van de samenwerking</li> </ul>	<p><b>Relatie tot de maatschappelijke vraag (Zij)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gestelde doelen zijn voor een belangrijk deel gerealiseerd; blijvende en nieuwe opgaven</li> <li>• Bijdrage door programma Binnenstad wordt breed onderkend</li> <li>• Een deel van de gemeentelijke inspanningen is niet of moeizaam uitgevoerd</li> <li>• Bewoners kritisch over communicatie vanuit de gemeente, positief over programma</li> </ul>

**5.**

## Analyse van de bevindingen

Op basis van de bevindingen die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd, is een meer geabstraheerde analyse te maken op basis van het 4D-model hoe het programma er op dit moment voorstaat:

<p><b>Middelen en procedures (Het): interne sturing kan beter</b> Het meerjarig vastzetten van de inzet in het programma draagt bij aan continuïteit. Strategische reflectiemomenten zijn niet gestructureerd georganiseerd.</p>	<p><b>Samenwerking (Wij): positief, ontwikkeling mogelijk in rol van lijnafdelingen</b> De samenwerking met stadspartners wordt positief ervaren. De verbinding met stadspartners en de strategische focus op de binnenstad van lijnafdelingen kan sterker gepositioneerd worden.</p>
<p><b>Visie, motivatie en betrokkenheid (Ik): succesfactor</b> Deze dimensie levert belangrijke succesfactoren voor het programma: het enthousiasme en inspiratie door de programmamanager en de brede intrinsieke betrokkenheid zijn belangrijke factoren voor de bereikte resultaten.</p>	<p><b>Relatie tot de maatschappelijke vraag (Zij): veel bereikt, en blijvende en nieuwe uitdagingen</b> Er is veel waardering voor wat is bereikt en ook wat de gemeente daarbij in projecten heeft betekend. Aandacht nodig voor (communicatie over) die inspanningen waarvan uitvoering niet of moeizaam plaatsvindt.</p>

Uit deze een samenvattende analyse blijkt dat er veel waardering is voor de bereikte resultaten en de bijdrage van het programma. Er zijn weliswaar verbeterpunten, maar in alle invalshoeken zijn er aspecten van het programma die goed functioneren. Het programma blinkt uit in de dimensies IK (visie, motivatie en betrokkenheid) en ZIJ (relatie tot de maatschappelijke vraag). De belangrijkste uitdagingen ter vergroting van de effectiviteit betreft de strategische verbinding van lijnafdelingen met stadspartners en het vasthouden van enthousiasme en betrokkenheid van stadspartners in de inzet van eigen uitvoeringskracht.

Een programma is een hulpstructuur. Op dit moment lijkt de strategische samenwerking met stadspartners voor een groot deel via het programma te lopen. Mede hierdoor ontstaat er op onderdelen mismatch tussen wat in het programma met stadspartners wordt bedacht aan inspanningen en waar lijnafdelingen in hun werkplannen op inzetten. Als lijnafdelingen erin slagen op hun werkgebied pro-actief en strategisch in verbinding te zijn op wat bij stadspartners leeft, dan kan die mismatch voorkomen worden. Dit is belangrijk voor de eventuele situatie waarin er geen inhoudelijke reden meer is voor de hulpstructuur van een programma.

Ten aanzien van de inzet van eigen uitvoeringskracht van stadspartners geldt dat veel partners de afgelopen jaren veel hebben bijgedragen. Tegelijkertijd waren het commitment en de budgetten van de gemeente doorslaggevend. Voor de toekomst is het belangrijk ervoor te zorgen dat de aanwezige betrokkenheid en het enthousiasme om gezamenlijk te zorgen voor een hoogwaardige binnenstad zich blijft vertalen in materiële commitments van stadspartners. Bijvoorbeeld, de gemeente wil haar beheerstaak van de openbare ruimte zodanig verder ontwikkelen dat zij flexibeler in kan spelen op hoe de binnenstad gebruikt wordt en waar schoonmaak nodig is. Echter, zelfs dan kan de gemeente niet altijd overal tegelijk zijn om schoon te maken. Als andere partners ook een bijdrage leveren in het schoonhouden van de eigen omgeving is het mogelijk met gezamenlijke inzet nog betere resultaten te boeken. Een ander voorbeeld: veel gevels zijn opgeknapt met een forse gemeentelijke subsidie, met co-financiering vanuit de pandeigenaar. De bereidheid tot zulke investeringen zal ook in de toekomst nodig zijn, ook als de gemeente zelf minder bekostigt.

Vanuit het programmabudget is de afgelopen jaren een flinke impuls gegeven aan de aankleding van de stad en evenementen. Deze keuzes zijn op aangeven van stadspartners gemaakt, maar meestal betrof het gemeentelijk budget. Om de huidige succesvolle samenwerking in het programma een nog structureler basis te geven is een doorontwikkeling naar meer gedeeld financieel eigenaarschap nuttig, al dan niet via een uitbreiding van de rollen die Leiden Marketing en Centrummanagement al spelen.

Gebaseerd op de bevindingen en de analyse van de bevindingen worden in hoofdstuk 6 de gestelde onderzoeksvragen beantwoord. Op basis van die antwoorden wordt in hoofdstuk 7 een advies gegeven over de meest effectieve ontwikkelrichting van het programma en worden enkele aanbevelingen gedaan om de kansen daarbij te benutten en de knelpunten aan te pakken.

## 6.

# Conclusies

## 6.1. Vraag 1: blijvende en nieuwe opgaven

De eerste vraag voor deze evaluatie luidt:

1. Hoe staat de binnenstad er anno 2018 voor en wat zijn blijvende en nieuwe opgaven voor de binnenstad?

Alle betrokkenen zijn positief over wat er is bereikt. Dit wordt weerspiegeld in de ontwikkeling van de Leidse Binnenstad Index (LBI). Het meerjarige commitment van de gemeente is cruciaal geweest voor dit resultaat, uiteraard in wisselwerking met het partnerschap en de inzet van verschillende stadspartners. De conclusie is dat de binnenstad op een niveau is gebracht waarop deze haar bijdrage aan de Leidse economie waar kan maken.

Naast tevredenheid over de bereikte resultaten zijn er 3 verschillende typen inhoudelijke uitdagingen voor de toekomst:

- a. Een aantal projecten is nog niet (helemaal) afgerond en enkele gebieden in de binnenstad behoeven nog steeds een kwaliteitsimpuls (bijvoorbeeld stationsgebied en de verbinding van station naar de Haarlemmerstraat);
- b. Vasthouden wat er is bereikt en dat verder verbeteren (bijvoorbeeld schoon, heel en veilig en verdere initiatieven op het gebied van city hospitality);
- c. Relatief nieuwe opgaven, die het komende decennium van grote invloed zullen zijn op de ontwikkeling van de binnenstad (zie hieronder).

Bewoners, stadspartners en ambtenaren noemen goeddeels eensgezind de volgende (blijvende en nieuwe) uitdagingen:

- Economisch functioneren: verder verbeteren city hospitality, winkelbestand, evenementen, uitgaansaanbod voor alle leeftijden, promotie buiten de regio;
- Mobiliteit: fietsparkeren, autoluwe binnenstad, duurzame distributie;
- Openbare ruimte: beheer en onderhoud, profiel cultuur en kennis meer zichtbaar maken, toegankelijkheid, historisch karakter behouden/architectuur;
- Leefbaarheid: groen, singelpark, gezondheid/minder uitstoot, zwerfafval, geluidsoverlast, toename toerisme;

- Duurzaamheid: maatregelen klimaatadaptatie (groen, paalrot, wateroverlast, ventilatie/verkoeling), energietransitie (oude gebouwen: isolatie, gasloos, opwekking);
- Sociale samenhang: onder druk door verkamering, expats, airbnb, gentrification, behoud aantal sociale woningen;
- Verstedelijking: gebiedsontwikkeling energiecentrale, ontwikkeling geestesfaculteit.

Waar de afgelopen 10 jaar het accent lag op het verhogen van de kwaliteit van de binnenstad met het oog op het economisch functioneren daarvan, laat deze lijst zien dat de opgaven voor de binnenstad de komende 10 jaar breder zullen zijn. Door de continue inzet op het programma Binnenstad en de daarbij horende projecten is het economisch functioneren nu *'op niveau'* gebracht. Om de economische kracht vast te houden en verder te ontwikkelen is het de komende 10 jaar nodig om verdere economische ontwikkeling te combineren met de aanpak van urgente maatschappelijke vraagstukken. Hierna wordt een onderbouwd advies gegeven over hoe hier voor het programma Binnenstad mee om te gaan.

## 6.2. Vraag 2: aanpak van opgaven effectief organiseren

De tweede vraag voor deze evaluatie luidt:

2. Op welke wijze kan de aanpak van blijvende en nieuwe opgaven het meest effectief georganiseerd worden?

Het programma Binnenstad heeft een belangrijke rol gespeeld in het realiseren van wat in de binnenstad is bereikt. Na de evaluatie van 2013 heeft met name de samenwerking met stadspartners een nieuwe impuls gekregen, zodanig dat er nu anno 2018 een krachtige vitale coalitie is ontwikkeld die samenwerkt aan de ontwikkeling van de binnenstad (en waarin de partners ook begrijpen dat ieder van hen niet altijd in alles zijn zin kan krijgen). Gelet op de bereikte resultaten, is de afrondingsvraag 'moeten we doorgaan met het programma of niet?' aan de orde. In bijlage H zijn de verschillende scenario's toegelicht die bij deze strategische vraag aan de orde kunnen zijn.

Voor een oordeel over de meest effectieve aanpak voor de toekomst zijn de volgende overwegingen van belang:

- a. Op welke wijze het brede spectrum van maatschappelijke opgaven uit de vorige paragraaf het meest effectief kan worden aangepakt;
- b. Op welke wijze de samenwerking van gemeente en de voor de opgaven benodigde partners het meest effectief kan worden georganiseerd, met als aandachtspunten (op basis van de analyse van de bevindingen in hoofdstuk 4):
  - de bijdrage die de programma-opzet levert aan de voortgaande samenwerking van gemeente en stadspartners (incl. de verbinding van lijnafdelingen met stadspartners);
  - op welke wijze ervoor gezorgd kan worden stadspartners met zelfstandige uitvoeringskracht actief bijdragen;
  - op welke wijze ervoor gezorgd kan worden dat de lijnorganisatie van de gemeente afgesproken inspanningen betrouwbaar uitvoert.

Gegeven de bereikte resultaten, ligt het voor de hand dit eerste decennium af te sluiten als een succes. Voor de aanpak van blijvende en nieuwe opgaven is het effectief en efficiënt om infrastructuur van het programma te blijven benutten. Gegeven de nieuw geïdentificeerde opgaven is daarbij een inhoudelijke accentverschuiving noodzakelijk, waarbij de kern van het programma te weten het economisch functioneren van de binnenstad, wel een herkenbaar onderdeel blijft. Deze conclusie wordt hieronder nader onderbouwd aan de hand van bovenstaande overwegingen.



### *Ad a. Effectieve aanpak inhoudelijke opgaven*

De essentie van het programma Binnenstad draait om het economisch functioneren van de Binnenstad. Indien het programma Binnenstad wordt gecontinueerd dient deze essentie -gelet op de inventarisatie van blijvende en nieuwe opgaven- wel geactualiseerd te worden. De geactualiseerde focus van het programma zou bijvoorbeeld kunnen gaan over synergie of tenminste samengaan van het economisch functioneren en het realiseren van maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. De redenering is dat die opgaven maatschappelijk gezien dermate urgent zijn dat het economisch functioneren van de binnenstad op den duur zal afnemen als deze opgaven niet pro-actief en effectief worden aangepakt. Er is bij zowel bewoners, stadspartners en ambtenaren veel overeenstemming over de geïnventariseerde uitdagingen en de opgave voor de binnenstad de komende 10 jaar. De vraag is nu hoe die opgave het meest effectief kan worden aangepakt: is daar wel of niet een programma Binnenstad bij nodig of gewenst?

De opgave leent zich heel goed voor een programmatische aanpak. Binnen de gemeente zijn ook andere programma's die gericht zijn op een deel van de genoemde opgave. Hieronder wordt de wisselwerking met die programma's onderzocht om zo een oordeel te vormen over de mogelijke toegevoegde waarde van een programma Binnenstad en de wijze van samenwerking met andere programma's.

#### *Programma Bereikbaarheid*

Met het programma Bereikbaarheid is het afgelopen decennium intensief samengewerkt. Vanuit het programma Bereikbaarheid zijn ook belangrijke projecten voor de binnenstad gerealiseerd. Het relatieve belang van deze projecten zal afnemen, maar tegelijkertijd liggen er nog diverse uitdagingen op het snijvlak van bereikbaarheid, openbare ruimte en economisch functioneren, bijvoorbeeld het stationsgebied, fietsparkeren, autoluwe binnenstad, bussen.

#### *Programma Duurzaamheid*

Het programma Duurzaamheid heeft de volgende actielijnen: energietransitie, circulaire economie, duurzame mobiliteit, vergroten van biodiversiteit, klimaatbestendigheid en verduurzaming van de eigen organisatie. Naar verwachting zal op de meeste, zo niet alle onderwerpen de huidige aanpak met een accent op stimuleren verschuiven naar 'programmatisch en planmatig' realiseren. Zodra dit op gang komt en bijvoorbeeld de warmtevoorziening op de schop genomen wordt, zullen er ingrepen gedaan worden waarbij de samenhang met het economisch functioneren zeker relevant is. Juist vanwege de complexiteit in de binnenstad zal de transitie naar gasloze woningen eerst in andere wijken invulling krijgen en pas na 2035 in de binnenstad aan de orde zijn. Op kleinere schaal zijn er wel duurzaamheidsprojecten

op kortere termijn aan de orde, waarbij sprake is van wisselwerking met het economisch functioneren. Denk aan duurzame distributie, autoluwe binnenstad, benutten van daken voor zonne-energie, klimaatadaptatie-maatregelen, maar ook eigen initiatieven van bewoners om door bijvoorbeeld warmtepompen of andere constructies 'van het gas af te gaan'. Ook is er een initiatief gelanceerd van de 'duurzaamste kilometer': dit gebied omvat het stationsgebied, en een deel van het singelpark zal erin gerealiseerd kunnen worden.

#### *Programma Kennisstad*

De afgelopen jaren is er goede inhoudelijke afstemming geweest met het programma Kennisstad ten aanzien van het profiel van Leiden als 'stad van ontdekkingen'. Het programma Kennisstad is een samenwerking van gemeente, universiteit, hogeschool en LUMC en richt zich op de (internationale) ontwikkeling van onderwijs en onderzoek en de daarvoor benodigde infrastructuur, zoals het Bio science Park en de campusontwikkeling in de binnenstad.

#### *Programma's sociaal domein*

De transformatie in het sociaal domein is nog in volle gang. Hier wordt ook steeds meer programmatisch gewerkt. Bovendien wordt vanuit het sociaal domein de verbinding nadrukkelijker gelegd tot hoe ruimtelijk-fysieke maatregelen kunnen bijdragen aan maatschappelijke doelen op het gebied van bewegen, maar ook op het gebied van kwetsbare personen en jongeren die eerder naar de binnenstad trekken dan naar een andere wijk. Aandacht vanuit het sociaal domein wordt georganiseerd vanuit het Sociaal wijkteam binnenstad. De ruimtelijk-fysieke inrichting en de aanwezige voorzieningen in de binnenstad dienen goed aan te sluiten op de behoeften vanuit het sociaal domein.

De opgave op het gebied van sociale cohesie zoals bewoners van de binnenstad deze aangeven, wordt vanuit het sociaal domein herkend, maar afgezet tegen de uitdagingen op dit gebied in andere wijken vanuit dat perspectief niet als prioriteit gezien.

#### *Programma Verstedelijking*

Het programma Verstedelijking is relatief nieuw en zal de komende periode aan belang winnen door de maatschappelijke opgave van een grote woningbouwopgave te realiseren door middel van een omgevingsvisie waarin een integrale benadering voorop staat. In het participatie-traject van de omgevingsvisie nemen de stadspartners ook deel, waardoor hierbij ook binnenstadsthema's aan bod komen. Ten behoeve van de verstedelijkingsopgave is er behoefte aan ruimtelijke kaders, zodat de gemeente niet bij elk initiatief een ad hoc afweging hoeft te maken en het potentiële initiatiefnemers vooraf duidelijk is wat wel of niet mogelijk is in een gebied. Voor Zuidwest wordt door middel van een integraal participatie-proces gewerkt aan

een Gebiedsontwikkelingsperspectief (GOP) dat als ruimtelijk kader kan dienen. Bij het werken aan dit GOP is ontdekt dat het regelmatig voorkomt dat de gemeente projecten in hetzelfde gebied uitvoert die raakvlakken hebben, maar waarvan het bestaan wederzijds onbekend is bij betreffende projectteams of afdelingen. Hierdoor is het idee gevormd dat naast zo'n ruimtelijk kader een gebiedsgericht uitvoeringsprogramma nuttig zou kunnen zijn. In zo'n uitvoeringsprogramma kan de gemeente integraal prioriteiten stellen en de samenhang tussen verschillende projecten en maatregelen waarborgen.

#### *Ontwikkeling van integraal en gebiedsgericht werken*

Het coalitieakkoord heeft integraal werken nadrukkelijk als prioriteit genoemd. In de omgevingsvisie, het proces van de GOP Zuidwest (en recent zijn eerste stappen gezet voor een GOP voor de Mors) en de idee van gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma's is hier dan ook veel aandacht voor. Op dit moment is de gedachtevorming over hoe de gewenste integraliteit en gebiedsgerichtheid over de hele stad vorm kan krijgen nog in ontwikkeling. Het ligt echter voor de hand dat op enig moment ook voor de binnenstad een GOP zal worden gemaakt.

Doordat het programma Binnenstad er al is, loopt het als gebiedsgericht samenwerkingsprogramma enigszins voorop. Het risico bestaat echter ook dat het door deze nieuwe ontwikkelingen ingehaald zal worden. Als voorbeeld: in de integrale aanpak van openbare ruimte projecten in de binnenstad zijn verkeer, inrichting openbare ruimte, riolering, beheer en onderhoud in samenhang opgepakt, maar werkzaamheden aan netwerken voor electriciteit, water en warmte zijn niet meegenomen, noch plannen van woningcorporaties, toekomstige mobiliteit et cetera. De doorontwikkeling van het programma Binnenstad zal moeten aansluiten op de wijze waarop integraal en gebiedsgericht werken voor de hele stad de komende tijd ingevuld wordt. Tegelijkertijd is actualisering van het ruimtelijk kader voor de Binnenstad, de structuurvisie "Verder met de binnenstad", op korte termijn noodzakelijk vanwege recente beleidswijzigingen op het gebied van o.a. detailhandel.

#### ***Ad b. Effectieve organisatie van de samenwerking***

Het programma Binnenstad wordt breed gewaardeerd en biedt een infrastructuur voor samenwerking tussen gemeente en stadspartners die bewezen effectief is. Aangezien alle relevante partners samenwerken in een vitale coalitie, de lijnafdelingen daar nog beter op aangehaakt kunnen worden, de gedachten over de doorontwikkeling van integraal en gebiedsgericht werken nog niet zijn uitgekristalliseerd en de binnenstad van Leiden een groot strategisch belang vertegenwoordigt, is voortbouwen op de huidige infrastructuur een efficiënte en effectieve keuze om de binnenstad verder te ontwikkelen.

Gezien de wens dat partners met zelfstandige uitvoeringskracht deze uitvoeringskracht meer inzetten voor de gezamenlijke doelen is het verstandig het

programma nog nadrukkelijker te positioneren als samenwerkingsprogramma. Partners als de universiteit en (horeca-)ondernemers hebben direct belang bij een aantrekkelijke binnenstad. Een beroep op hun uitvoeringskracht is dan ook gerechtvaardigd.

Omdat het een samenwerkingsprogramma is, moeten acties in principe onder aansturing van deelnemende organisaties worden uitgevoerd, en zo min mogelijk onder directe aansturing vanuit het programma<sup>4</sup>. Verschillende organisaties, waaronder de gemeente, voeren afgesproken acties uit, omdat ze daar zelf ook belang bij hebben (bezien vanuit de doelen van betreffende organisatie). Een deel van het budget kan wel degelijk vanuit het programma worden verdeeld, maar partners zullen ook middelen en capaciteit uit andere bronnen inzetten.

De rol als regievoerder (zie bijlage G) maakt dat de programmamanager ook kritische afstand tot de gemeentelijke organisatie houdt. De positionering in de gemeente maakt interventies binnen de gemeentelijke organisatie effectiever. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij het proces rond een mogelijke bioscoop buiten de binnenstad en de voorbereiding van de nieuwe collegeperiode.

Inspanningen die de gemeente op zich neemt, worden vooral onder verantwoordelijkheid van lijnafdelingen of andere inhoudelijke programma's uitgevoerd. Op die manier kan het programma het meest effectief de strategische ontwikkeling van en samenwerking in de binnenstad bevorderen. Het programma is een hulpmiddel dat niet in de plaats moet komen van de ontwikkeling van structurele samenwerking tussen lijnafdelingen en stadspartners.

---

<sup>4</sup> 'Zo min mogelijk' betekent dus niet dat het programma geen inspanningen zelf kan aansturen. Er kunnen best redenen zijn om bepaalde collectieve inspanningen vanuit het programma aan te sturen, bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies of acties die anders moeilijk te organiseren zijn.

## 7.

# Advies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt op basis van de bevindingen, analyses en conclusies in de voorgaande hoofdstukken een samenvattend advies geformuleerd over de ontwikkelrichting van het programma Binnenstad. Vervolgens worden vijf aanbevelingen toegelicht waarmee deze ontwikkelrichting succesvol kan worden vormgegeven en eerder benoemde knelpunten of uitdagingen kunnen worden aangepakt.

## 7.1 Advies ontwikkelrichting programma Binnenstad

In de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag in paragraaf 6.2 is aangegeven dat gegeven de bereikte resultaten de 'af rondingsvraag' voor het programma Binnenstad aan de orde is. Vanwege de blijvende en nieuwe uitdagingen, de succesvolle infrastructuur voor samenwerking met stadspartners en het belang van de binnenstad voor Leiden is een doorstart met actualisering van het inhoudelijk doel het meest effectief, mede gelet op de nog lopende gedachtevorming over gebiedsgericht werken en de ontwikkelopgave om de strategische verbinding van lijnafdelingen met stadspartners te versterken. Dit impliceert de volgende adviezen:

- Laat het programma Binnenstad een doorstart maken met een accentwijziging in visie en doel. Creëer en formuleer de accentwijziging samen met de stadspartners. Op basis van de geïnventariseerde blijvende en nieuwe uitdagingen zal die accentwijziging gericht moeten zijn op synergie dan wel samenhang van het economisch functioneren van de binnenstad met duurzaamheid en leefbaarheid.
- Omarm expliciet en met alle stadspartners opnieuw het programma Binnenstad als een samenwerkingsprogramma van alle stadspartners (die willen samenwerken). Het programma bevordert de eensgezinde focus en synergie in ieders inzet. De gemeente speelt hierbij zowel vanuit investeringen, structurele budgetten en reguliere taken als beheer, vergunningverlening en handhaving een belangrijke rol, maar is slechts één van de vitale partners die iets willen met de binnenstad.
- Ontwikkel het programma nog verder als regievoerend programma waarbij lijnafdelingen of andere inhoudelijke programma's activiteiten uitvoeren. Behoud de positionering van het programma binnen de gemeente, zodat het programma effectief kan interveniëren.

- Afhankelijk van de verdere gedachtevorming rond integraal en gebiedsgericht werken kan het programma Binnenstad een verdere ontwikkelstap maken als integraal gebiedsgericht uitvoeringsprogramma met bij de binnenstad passende accenten, zoals het economisch functioneren en leefbaarheid.

## 7.2 Aanbevelingen

De in paragraaf 7.1 geadviseerde ontwikkelrichting kan succesvol worden vormgegeven met behulp van de volgende aanbevelingen:

### 1. Markeer wat in het eerste decennium is bereikt voor de buitenwereld

De oorspronkelijke doelen zijn nagenoeg bereikt; de binnenstad staat er nu significant beter voor dan 10 jaar geleden en floreert economisch. Deze resultaten en de inzet van alle betrokkenen verdienen een expliciete erkenning. Bovendien is het belangrijk dat de buitenwereld op de hoogte raakt van de kwaliteit van de binnenstad anno 2018. Bedenk hiervoor tastbare en beleefbare vormen, bijvoorbeeld een verslag met foto's van dezelfde plekken in 2008 en 2018, een (internationale) conferentie over de economie van historische binnensteden in relatie tot actuele maatschappelijke opgaven, een feestelijke gelegenheid ter waardering van externe en interne partners, een promotie-campagne in samenwerking met de ANWB et cetera. Gelet op de lichte inhoudelijke accentverschuiving het komende decennium is het waardevol dit eerste decennium en wat daarin is bereikt duidelijk te markeren en vervolgens expliciet een nieuwe periode te starten, waarin de visie die er al is blijft bestaan, maar wordt aangevuld met actuele accenten en opgaven.

### 2. Start een programma Binnenstad 2.0 met nieuw inhoudelijk elan

Het programma Binnenstad nieuwe stijl moet enerzijds een overeenkomstige identiteit hebben met het programma van de afgelopen 10 jaar (anders is het geen programma Binnenstad meer), maar anderzijds ook duidelijke nieuwe, inspirerende accenten bevatten, zodat het bestaande elan nieuwe impulsen krijgt. Geef samen met stadspartners vorm aan de visie en doelen van het programma Binnenstad 2.0. Gezien de breed gedeelde inventarisatie van maatschappelijke opgaven ligt het voor de hand nadrukkelijk aanvullingen te doen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. Synergie of tenminste samengaan van het economisch floreren en het realiseren van maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid lijkt een passende rode draad voor het komende decennium. Vanuit dit concept kan de bestaande visie op de binnenstad worden aangevuld en kunnen aanvullende prioriteiten worden afgesproken.

### 3. Organiseer samenwerking van verschillende programmamanagers en anticipeer op de ontwikkeling van integraal en gebiedsgericht werken

Opgaven als 'autoluwe binnenstad', 'duurzame distributie' of 'duurzaamste kilometer' zijn belangrijke speerpunten van de gemeente vanuit het perspectief van bereikbaarheid resp. duurzaamheid. Echter, ze raken aan het economisch functioneren van de binnenstad. Het is daarom effectief om de infrastructuur van de vitale coalitie rond het programma Binnenstad te benutten om breed gedragen oplossingen en acties voor zulke speerpunten te formuleren.

Bij onderwerpen die vanuit het perspectief van verschillende gemeentelijke programma's belangrijk zijn, kunnen betreffende programmamanagers onderling afspreken hoe betreffende opgave wordt aangepakt. Afhankelijk van waar het over gaat, kan dat op verschillende manieren:

- Een van beide programmamanagers organiseert de aanpak en zorgt op inhoud voor afstemming met de andere programmamanager;
- Programmamanagers trekken samen op, omdat de aanpak vanuit beide perspectieven complex genoeg is.

Er zullen acties zijn die verschillende programmamanagers tamelijk los van elkaar kunnen initiëren, bijvoorbeeld city hospitality kan programma Binnenstad tamelijk zelfstandig verder ontwikkelen. Ook een ruimtelijk kader voor de mogelijkheden van bijvoorbeeld zonnepanelen in de binnenstad kan vanuit het programma Duurzaamheid geïnitieerd worden (al dan niet gebruikmakend van de relaties binnen het programma Binnenstad van gemeente met de Historische Vereniging Oud Leiden en vastgoedbezitters). Thema's als autoluwe binnenstad, duurzame distributie of de ontwikkeling van woningbouw aan de noordrand van de binnenstad vereisen een intensiever samenwerking van verschillende programma's. Zulke overlappende onderwerpen zijn er tussen alle verschillende strategische programma's. Een informeel snel schakelend netwerk van programmamanagers is cruciaal. Of zo'n netwerk ontstaat moet niet overgelaten worden aan de toevallige 'klik' van de programmamanagers zelf (wat natuurlijk wenselijk is), maar organisatorisch geborgd worden.

Op termijn ligt het voor de hand dat voor tenminste die gebieden of wijken van de stad die als 'dynamisch' te betitelen zijn in hun ruimtelijke ontwikkeling een GOP wordt gemaakt, met dus mogelijk ook een integraal uitvoeringsprogramma. Hierbij kunnen inhoudelijke accenten per wijk of gebied verschillen. In Zuidwest zullen sociale vraagstukken bijvoorbeeld meer centraal staan, en in de binnenstad het economisch functioneren.

Voor de binnenstad bestaat een ruimtelijke visie, maar gelet op de nieuwe uitdagingen is een actualisatie daarvan, resulterend in een GOP, op afzienbare termijn te verwachten. Het programma Binnenstad kan zich dan ontwikkelen tot wat in andere gebieden een integraal uitvoeringsprogramma is, maar dan met de inhoudelijke accenten die passen bij de Binnenstad. De ervaringen in het programma

Binnenstad kunnen ook benut worden bij het verder uitwerken van GOP's en eventuele integrale uitvoeringsprogramma's of een rol van 'gebiedsmanager'. In elk geval is het in dit stadium relevant bij de opzet van het nieuwe programma Binnenstad enerzijds niet stil te staan in afwachting van een GOP, maar anderzijds wel te anticiperen op deze mogelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. anticiperen op deze mogelijke ontwikkelingen vanuit de gemeente en waar mogelijk zelf initiatief te nemen voor het versterken van een integraal perspectief op de binnenstad, bijvoorbeeld door vanuit sociale statistieken de dynamiek in de binnenstad met frisse blik te interpreteren.

#### **4. Versterk de strategische focus van lijnafdelingen ten behoeve van de binnenstad**

De (economische) ontwikkeling van de binnenstad was en is een van de prioriteiten van het stadsbestuur. Toch is gebleken dat lijnafdelingen niet altijd de capaciteit beschikbaar hadden om acties die in het programma Binnenstad met stadspartners zijn afgesproken uit te voeren. De strategische betrokkenheid van lijnafdelingen bij de binnenstad kan als volgt versterkt worden:

- a. Alle lijnafdelingen identificeren zelf op basis van de visie en de doelen in het programma Binnenstad 2.0 op welke wijze vanuit hun vakgebied een bijdrage geleverd kan worden. In een strategische bespreking bereiden verschillende leidinggevenden van lijnafdelingen met de programmamanager de inzet van de gemeente voor;
- b. De programmamanager Binnenstad faciliteert uitwisseling tussen gemeente en stadspartners om prioriteiten te bepalen in ieders inzet om visie en doelen te realiseren. Bij deze strategische momenten zijn ambtelijk opdrachtgevers vanuit lijnafdelingen welkom;
- c. Aan het programmateam neemt vanuit alle relevante lijnafdelingen een medewerker deel bij wie structureel de taak is belegd om te zorgen voor strategische ontwikkeling van de binnenstad voor het vakgebied van betreffende lijnafdeling. In het programmateam vinden de integrale strategische reflecties plaats over de ontwikkeling van de binnenstad. Deze medewerkers nemen dus ook zelf actief deel in het netwerk met stadspartners;
- d. De uitvoering van inspanningen door de gemeente vindt -specifieke uitzonderingen daargelaten- plaats onder verantwoordelijkheid van lijnafdelingen (en dat kunnen dus ook andere medewerkers zijn dan het lid van het programmateam). Lijnafdelingen zorgen voor flexibiliteit in hun werkplan om in te kunnen spelen op wensen van stadspartners. Indien er geen capaciteit beschikbaar is, vindt een gesprek plaats tussen directeur, programmamanager en lijnmanager om te bepalen of betreffende inspanning toch prioriteit moet krijgen (en eventueel bestuurlijk voorgelegd moet worden) of dat naar stadspartners moet worden gecommuniceerd dat betreffende inspanning pas later kan worden uitgevoerd.



- e. Tenminste eenmaal per jaar wordt een beknopte voortgangsrapportage gemaakt die als input wordt gebruikt voor een (interne) strategische reflectie van het programmateam, al dan niet samen met ambtelijk opdrachtgevers.
- f. De programmamanager kan ondersteuning bieden bij de uitvoering door samenwerking van stadspartners en lijnafdelingen te bevorderen, maar heeft niet de taak om ambtelijke opdrachtgevers achter de broek te zitten. Als lijnafdelingen niet leveren wat is afgesproken, vindt escalatie<sup>5</sup> plaats naar directieniveau en volgt een passende interventie. Dit impliceert dat op directieniveau de bereidheid aanwezig is om te acteren als de programmamanager dat aangeeft.

## 5. Ontwikkel instrumentarium en governance gericht op eigenaarschap van partners

Een veelvoorkomend knelpunt bij samenwerking met maatschappelijke partners is dat visie en doelen samen geformuleerd worden, maar dat voor de daadwerkelijke investeringen en capaciteitsinzet toch naar de gemeente (of een andere overheid) gekeken wordt. Een van de oorzaken hiervan is dat de vitale coalitie vaak niet wordt opgebouwd met partners die daadwerkelijk zelfstandige uitvoeringskracht hebben. Het overleg vindt vaak met koepelorganisaties plaats. Die kunnen heel goed opkomen voor belangen, maar veel moeilijker collectieve commitments aangaan voor hun leden zelf.

Echter, de gedeelde belangen zijn er wel en het is mogelijk gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen. Dat vereist een doorontwikkeling van het instrumentarium en de governance. Gezien de ambitie van het programma om een samenwerkingsprogramma te zijn, is het doel hierbij om het (gezamenlijke) eigenaarschap/zeggenschap van partners te bevorderen en een relatie te leggen tussen de aanwezige belangen en de geleverde materiële bijdrage. Verschillende partners en verschillende situaties kunnen om een eigen aanpak vragen. Enkele voorbeelden om nader te overwegen en verder uit te werken:

- Maak de gewenste inzet in de binnenstad van de Universiteit Leiden onderdeel van de agenda van bestuurlijk overleg tussen stadsbestuur en college van bestuur;
- Maak bij concrete projecten met de direct betrokken (horeca-)ondernemers en organisaties zelf afspraken over ieders bijdrage (financieel of in natura) en maak het bewaken daarvan de taak van een projectleider;
- Financieer inspanningen gericht op evenementen en aankleding deels vanuit programma Binnenstad deels vanuit ondernemers, bijvoorbeeld via (verhoging van) de bestaande geldstromen naar Leiden Marketing en Centrummanagement.

---

<sup>5</sup> In de evaluatie in 2013 is al opgemerkt dat 'escalatie' niet is: 'klikken dat iemand iets niet goed doet'. Het is simpelweg een werkwijze die maakt dat dingen in een organisatie helder worden en keuzes gemaakt worden op het niveau waar de informatie en bevoegdheid daartoe aanwezig is.

## Bijlagen

### **Bijlage A Gebruikte afkortingen**

ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
AOG	Ambtelijk opdrachtgever
BBvN	Beste Binnenstad van Nederland
B&W	Burgemeester en wethouders
GOP	Gebiedsontwikkelingsperspectief
LBI	Leidse Binnenstad Index
PM	Programmamanager

### **Bijlage B Overzicht van in de evaluatie betrokken documenten**

- Evaluatie Programma Binnenstad 2013, Vide Advies
- Leidse binnenstad in de lift!, Een beschrijvend onderzoek naar de kracht en kansen van de binnenstad van Leiden en het Programma Binnenstad, Sezer Sagdic (stagiair gemeente Leiden), met bijlagen, juni 2018
- Leidse Binnenstad Index 2017
- Logboek programma Binnenstad (Acces-bestand)
- Programmaplan Binnenstad Leiden 2015-2018 en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's
- Samen maken we de stad, Werkend aan een groen, sociaal en ondernemend Leiden, Beleidsakkoord 2018-2022
- Steekproef in agenda's en verslagen van overleggen met de ambtelijk opdrachtgever(s) en de portefeuillehouders

## **Bijlage C Deelnemers groepsgesprekken en verdiepende interviews**

### *Groepsgesprek stadspartners*

- Mincke Pijpers, Leiden Marketing
- Arjen Pels Rijcken, Cultuurplein Lammermarkt
- Siebe Winnubts, Centrum Management Leiden
- Hans Genotte, Centrum Management Leiden
- Monique IJsselstein, Centrum Management Leiden
- Rianne Peeters, Platform Gehandicaptten Leiden
- Bastiaan Bakker, Leiden International Film Festival
- Gerard Kramer, Historisch Vereniging Oud Leiden
- Juliët Tinebra, Plaatselijke Kamer van Verenigingen (nieuw bestuur)
- Rosa van Dijke, Plaatselijke Kamer van Verenigingen (nieuw bestuur)
- Thomas van Bourgondiën, Plaatselijke Kamer van Verenigingen (oud bestuur)
- Marnix de Wolf, Plaatselijke Kamer van Verenigingen (oud bestuur)

### *Groepsgesprek bewonersverenigingen*

- Anna-Marie Koopman, Zeeheldenbuurt
- Wiecher Steenge, Noordvest-Molenbuurt
- Foppe van Rees Vellinga, Pancras West
- Aart Martin de Jong, Pieters- en Academiewijk en Levendaal-West
- Adri Klaassen, Pieters- en Academiewijk en Levendaal-West
- Margrit van Haasteren, Tussen de Rijnen
- Arjan Dekker, Hoogewoerd e.o.
- Arthur Elias, Maredorp de Camp
- Ben Zech, De Put in de Oude Morsch

### *Groepsgesprek ambtelijk opdrachtgevers*

- Arjen Baan, Teammanager, Stedelijke ontwikkeling
- Aline ter Harmsel, Senior projectmanager Singelpark & Meelfabriek
- Jolanda van der Horst, RVT teammanager Bouwtoezicht, Juridische Handhaving en Veiligheid
- Ine Koevoet, RVT teammanager Handhaving Openbare Ruimte
- Ariela Netiv, Afdelingsmanager Archief, Erfgoed Leiden en Omstreken
- Lia Totte, RVT teammanager Regie Integraal Beheer
- Chris de Vor, Programmamanager Bereikbaarheid

*Groepsgesprek Ambtelijk opdrachtnemers*

- Cor Klein, Beleidsmedewerker
- Kees de Mooy, Beleidsmedewerker
- Caspar Nagtzaam, Adviseur monumenten
- Monique Roscher, Projectleider Historisch Stadsbeeld
- Maarten Tjon Sie Fat, Stedenbouwkundige
- Antje Ras, Coördinator ontwikkelen, inrichten en beheren
- Remko Slavenburg, Senior stedenbouwkundig ontwerper
- Aline ter Harmsel, Senior projectmanager
- Bart Groen, Beleidsmedewerker Duurzame mobiliteit
- René Verdel, Wijkregisseur Stadsdeel Midden
- Judith van der Heiden, Jurist
- Frank Plate, Senior beleidsmedewerker
- Ralph Veelenturf, Beheerder Afval en Reiniging
- Mirjan van der Blom, Junior projectmanager
- Elles Dietz, Accountmanager bedrijven

*Verdiepende interviews*

- Astrid van Leeuwen, Projectleider GOP Zuidwest
- Bely Voskamp, Senior wijkgericht werken, afdeling Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling
- Erik van Seggelen, Directeur Projectmanagementbureau
- Jet van Haastrecht, Programmamanager Binnenstad
- Marcel Belt, Programmamanager Verstedelijking
- Marieke Ouwerkerk, Senior WMO/welzijn, afdeling Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling
- Sanne de Boer, Programmamanager Duurzaamheid

## **Bijlage D Chronologie van het programma Binnenstad**

### **Februari 2008: Startdocument B&W**

- Aftrap om een programma op te stellen voor verbetering van de binnenstad, in samenwerking met stadspartners, ondernemers, marktpartijen en inwoners. Aanleiding is economisch (aantrekkelijkheid als winkelgebied), maar aanpak breder omdat het historisch karakter de onderscheidende factor is en de binnenstad ook functies vervult op het gebied van wonen, werken en cultuur.
- Kortom, de kwaliteit van de historische binnenstad op alle terreinen verbeteren, met als hoofddoel de bezoekersfunctie versterken. Dit moet uitmonden in: meer bezoekers, hogere bestedingen en meer waardering.

### **Maart 2008: ROTIK Kwartiermaken Programma Binnenstad**

- Aankondiging van 8 ambities:
  - Vergroten kwaliteit openbare ruimte;
  - Verbeteren beheer openbare ruimte;
  - Vergroten kwaliteit bebouwde omgeving;
  - Verbeteren bereikbaarheid binnenstad;
  - Uitbreiden van parkeermogelijkheden;
  - Uitbreiden en verbeteren winkel- en horecavoorzieningen;
  - Uitbreiden en verbeteren cultureel aanbod en evenementen;
  - Uitbreiden van promotie.
- Sturingsmodel: lijnactiviteiten t.b.v. de programmadoelen in de lijn laten

### **December 2008 Voortgang programma Binnenstad**

- Uiteenrafeling 3 hoofddoelen, 8 ambities worden 8 subdoelen

### **Mei 2009: Vaststelling programmaplan door Gemeenteraad**

- Inhoudelijke analyse en overzicht van feiten;
- Per ambitie (in iets andere verwoording, maar inhoudelijk zelfde indeling) een wensbeeld en portefeuillehouder;
- Beschrijving bijdrage en belang partners;
- Visie als instrument, locatiegerichte aanpak;
- Aankondiging jaarlijks Uitvoeringsprogramma;
- Dubbele aanpak: 8 ambitielijnen en 18 ontwikkellocaties;
- Samenwerking met partners georganiseerd via jaarlijks het grote binnenstadsoverleg (met alle covenant-partners), het kleine binnenstadsoverleg en overleg met bewoners via districtsmanager, die onderdeel is van het programmateam);
- Nulmetingen indicatoren t.b.v. monitoring ambities.

**Mei 2009: Uitvoeringsprogramma Binnenstad 2009 door B&W**

- Lange lijst inspanningen zonder aanduiding trekker

**Augustus 2009 Programmarapport**

- Het programma Binnenstad heeft geen budget en beslissingsbevoegdheid en hanteert daarom vooral het instrument van advisering en motivering. Andere programma's hebben wel budget en beslissingsbevoegdheid.

**November 2009 Binnenstadsconvenant**

- Invulling van 8 ambities met partners;
- Afspraken over bereidheid tot inspanningen en samenwerking;
- Introductie halfjaarlijkse stadsconferentie en 2-maandelijks stadsoverleg, met benoeming van een kerngroep die in ieder geval aanwezig zal zijn;
- De gemeente heeft een programmaorganisatie opgericht en een programmamanager aangesteld. De programmamanager draagt, onder andere, zorg voor de uitvoering van het programma conform de afspraken die zijn neergelegd in dit convenant.

**Januari 2010 Programmarapportage**

- In de praktijk ligt de verantwoordelijkheid voor het sturen op samenhang van de inspanningen en de doorontwikkeling van het programma bij de negen programmateam coördinatoren van het Programma Binnenstad. Zij worden hierbij ondersteund door de programmastaf. Het idee van een kernteam is om pragmatische redenen losgelaten.

**Februari 2010 Uitvoeringsprogramma**

- Dezelfde 8 ambities, visie in 6 hoofdpunten meer dan 75 inspanningen met betrokkenheid partners.

**November 2010 Meerjarenuitvoeringsprogramma (MUP) 2010-2014**

- Aansluiting bij B&W-cyclus, prioriteiten nieuw coalitieakkoord;
- Indeling in clusters
  - Handhaving;
  - Openbare Ruimte;
  - Gebouwde ruimte;
  - Bereikbaarheid en parkeren;
  - Cultuur, evenementen en promotie en
  - de 18 ontwikkellocaties.
- De bestaande 8 ambities zijn onderverdeeld. Per cluster doorkijk naar inspanningen 2010-2014 (geen meerjarenplanning, samenhang tussen inspanningen niet geduid).

### Januari 2011 Programmarapportage

- Het programma Binnenstad vindt het positief dat van de in totaal 78 activiteiten, er 53 inspanningen op groen staat (=68%). Dit houdt in dat deze inspanningen tijdig en met de gewenste kwaliteit zijn behaald of waarvan de verwachting is geweest dat ze zullen worden behaald.
- Conform planning heeft het programmateam in het derde kwartaal van 2010 vinger aan de pols gesprekken gevoerd met de ambtelijk opdrachtnemers. Tevens is na de zomer een vervolg gegeven aan het eerder in het jaar opgestarte AOG overleg: een overleg waarin alle ambtelijke opdrachtgevers van de inspanningen uit het UP2010 hebben deelgenomen. Onderwerpen die tijdens dit overleg aan de orde zijn gekomen zijn o.a. het sturen op samenhang van de inspanningen en de samenwerking met de stadspartners.

### Uitvoeringsprogramma 2011

- De 8 ambities van het programmaplan worden onderverdeeld in 4 ambitieclusters van het MUP, plus proeftuin donkersteeg;
- Visie in 6 hoofdpunten;
- Meer dan 70 inspanningen met partners.

### Februari 2012 Kick off Ambtelijk opdrachtgevers

- Introductie gewaagd doel beste Binnenstad van Nederland in 2017;
- Gesprek over uitvoeringskracht.

### Februari 2012 Structuurvisie 'Verder met de Binnenstad'

- Gebruikshandleiding voor ontwikkelingen in de binnenstad van Leiden' stelt ontwikkelende partijen beter in staat om goede ontwikkelplannen op te stellen en uit te voeren.
- Toepassing van Verder met de Binnenstad:
  - leidt tot sterkere sturing op programmatische en ruimtelijke ontwikkelingen en
  - draagt dus sterk bij aan een betere, efficiëntere gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling en
  - zorgt voor inhoudelijke samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen.

### Uitvoeringsprogramma 2012

- Mooie, korte folder met prominente plek stadspartners met 5 (nieuwe) thema's:
  - Prettige fysieke omgeving met sfeer;
  - Aantrekkelijk winkel- en toeristisch aanbod met toeristische trekpleisters;
  - Bereikbaarheid en parkeren;
  - Citymarketing;
  - Gunstig ondernemersklimaat.

- Daarnaast een word-document waarin 66 inspanningen, geordend naar de nieuwe thema's, waarbij ook partners trekkers kunnen zijn.

### **September 2012: Programmaplan 2013**

- Uitvoeringsstrategie, bestaande uit:
  - Uitvoeringsprogramma en programmabegroting: 47 inspanningen gerubriceerd in de 5 thema's van het Uitvoeringsprogramma 2012;
  - 18 Ontwikkellocaties;
  - Beste Binnenstad van Nederland met 9 kernresultaten.
- Naast middelen voor inspanningen in begrotingsprogramma's heeft programma Binnenstad ook budget, dat wordt ingezet voor programma-coördinatie en in 2013 voor inspanningen op het gebied van:
  - Entree van de stad;
  - Citymarketing;
  - Historische gevels en monumenten;
  - Kwaliteit Openbare Ruimte;
  - Winkelbeleving.

### **Uitvoeringsprogramma 2013**

- Mooie brochure, uitgebreid met een overzicht van inspanningen (op kaart).

### **Programmaplan 2015-2018**

Naar aanleiding van de evaluatie in 2013 is in het 'Programmaplan Binnenstad Leiden 2015-2018' opnieuw een analyse gemaakt van de Leidse binnenstad en een uitvoeringsstrategie gericht op 4 doelen:

- Verbeteren van de city hospitality;
- Een schonere, hele en veilige stad;
- Beleving;
- Een prachtige en levendige stad.

Samen met stadspartners is voor elk van deze doelen een visie geformuleerd, zijn subdoelen benoemd en acties geformuleerd (en uitgevoerd) om deze doelen te realiseren.

### **Uitvoeringsprogramma's 2016, 2017 en 2018**

- Consequente en overzichtelijke actualisatie van inspanningen van het programmaplan 2015-2018.



## **Bijlage E Moeizaam of niet uitgevoerde gemeentelijke inspanningen**

In het beschrijvende onderzoek van Sezer Sagdic is de uitvoering van inspanningen geanalyseerd. Op basis van een toelichting door de programmamanager zijn de volgende inspanningen beoordeeld als niet door de lijnafdeling uitgevoerd wegens gebrek aan capaciteit of prioriteit. Sommige inspanningen zijn vanuit het programmateam alsnog uitgevoerd, andere zijn blijven liggen. Het betreft de volgende inspanningen:

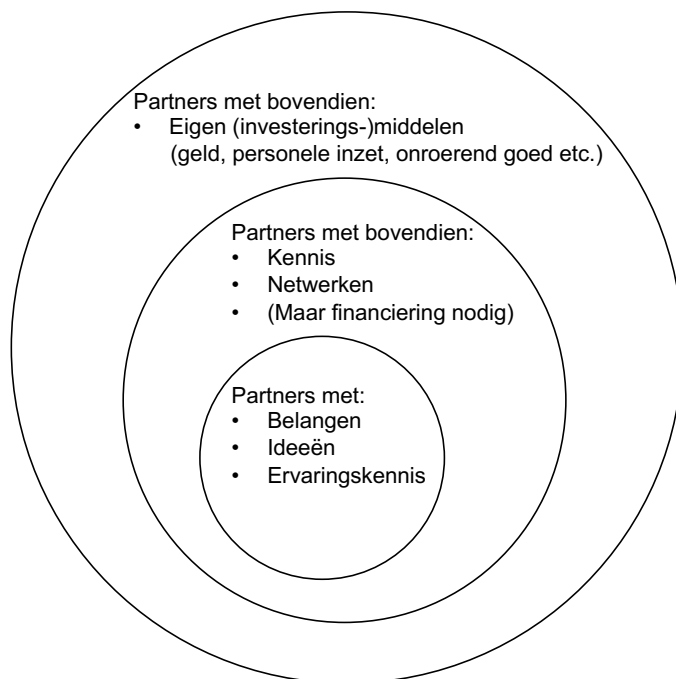
<b>Thema</b>	<b>Inspanningen</b>
City Hospitality	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Touringcars</li> <li>• Museumlijn</li> <li>• Leidse Haven</li> <li>• Cameratoezicht breestraat</li> <li>• Banieren</li> <li>• Informatiepanelen voetgangers</li> </ul>
Schoon, heel en veilig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schone electriciteitskasten</li> <li>• Quick scan slimme distributie</li> </ul>
Beleving	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Prachtige levendige stad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modellenboek gevelreclame</li> <li>• Aanpassing 'Verder met de binnenstad'</li> </ul>

## Bijlage F Verschillende soorten partners

In de samenwerking met partners is het belangrijk oog te hebben voor verschillende soorten partners en de wijze van samenwerking daarop af te stemmen. De volgende soorten partners kunnen onderscheiden worden:

- Partners met zelfstandige uitvoeringskracht: hebben eigen middelen die zij zodanig kunnen inzetten dat ze bijdragen aan de gezamenlijk beoogde ontwikkeling van de binnenstad (bijvoorbeeld: Universiteit Leiden, vastgoedbezitters, (horeca-)ondernemers, en bewoners voor zover zij activiteiten zelfstandig uitvoeren);
- Afhankelijke uitvoeringspartners: hebben waardevolle kennis en netwerken om acties uit te voeren, maar zijn afhankelijk van financiering om hun bijdrage te kunnen leveren (bijvoorbeeld: centrummanagement, Leiden Marketing);
- Belangenbehartigende organisaties: hebben kennis van specifieke belangen en kunnen deze inbrengen in de gezamenlijke gedachtenvorming over visie en acties (bijvoorbeeld: platform gehandicapten, bomenbond, bewonersverenigingen, Historische Vereniging Oud Leiden, PKVV).

In onderstaande figuur afkomstig uit *Effectief project- en programmamanagement – Handboek voor de aanpak van maatschappelijke opgaven* zijn deze soorten partners in relatie tot elkaar verbeeld.

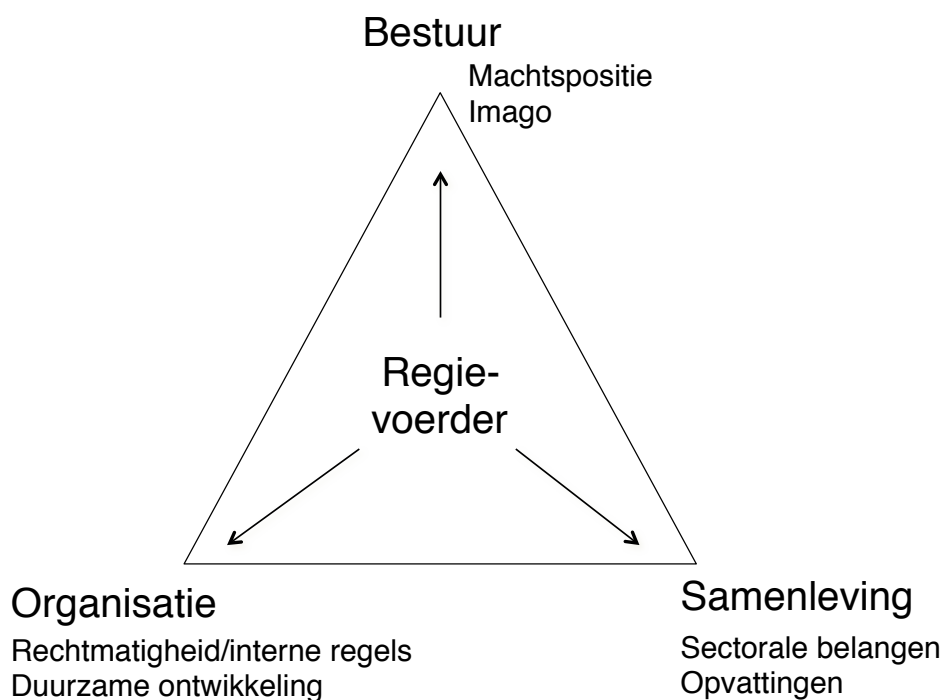


*Figuur: Verschillen in uitvoeringskracht van partners*

Bij sommige organisaties hangt het net van de activiteit af in welke categorie ze vallen. Bijvoorbeeld de Historische Vereniging Oud Leiden heeft zelfstandige uitvoeringskracht bij rondleidingen die zij verzorgen, zijn een afhankelijke uitvoeringspartner als zij met gemeentelijk budget een project uitvoeren om bijvoorbeeld bewoners meer kennis te laten maken met bijzondere plekken en zijn belangenbehartiger als zij opkomen voor het historisch karakter in gesprekken over andere initiatieven.

## Bijlage G Positie van de regievoerder

Maatschappelijke opgaven die programmatisch worden aangepakt raken altijd aan belangen en doelen van verschillende partijen. Een programmamanager is verantwoordelijk voor het realiseren van maatschappelijke doelen en vervult daarmee een regierol in een extern krachtenveld. Dit laat zich in onderstaande figuur verbeelden:



*Figuur: Programmamanager/ambtelijk regievoerder in extern krachtenveld*

Essentieel in deze figuur is dat de regievoerder ten opzichte van de 3 krachtenvelden van bestuur, organisatie en samenleving een verbindende rol vervult. Gezien de 3 krachtenvelden is het evident dat een regievoerder zich niet door slechts één van deze, bijv. het bestuur, kan laten sturen. Dat zou niet in overeenstemming zijn met de verantwoordelijkheid om een maatschappelijk doel te realiseren. Immers, het daadwerkelijk realiseren van een maatschappelijk doel vraagt veelal de gelijkgerichte inzet in alle krachtenvelden (een vitale coalitie).

## Bijlage H Afrondingsvraag als strategische keuze

Aangezien de 'afrondingsvraag' bij een programma vaak op tafel ligt terwijl de doelen nog niet volledig zijn bereikt, is de keuze om een programma wel of niet af te ronden net als het starten van een project of programma een bewuste strategische keuze. Bij deze strategische keuze over een mogelijke afronding en wat er nodig is voor een goede afronding, zijn de volgende vragen relevant:

- Zijn de doelen/resultaten bereikt, bijgesteld, fors gewijzigd of behouden (en nog niet bereikt)?
- Blijft de project- of programma-organisatie bestaan of stopt deze?

Zo kan bijvoorbeeld het programma als organisatievorm wel stoppen, maar kan het werk aan nog niet bereikte doelen elders in de organisatie worden voortgezet. Ook kan de programma-organisatie blijven bestaan en aan een bijgesteld doel gaan werken. De verschillende mogelijke scenario's bij afronding zijn in onderstaand overzicht op een rij gezet (zie ook: *Effectief project- en programmamanagement – Handboek voor de aanpak van maatschappelijke opgaven*):

	Programma-organisatie	
Doel	Blijft bestaan	Stopt
<b>Bereikt</b>	1. Nieuw doel stellen	5. Beheer borgen
<b>Bijgesteld</b>	2. Doorstart	6. Overdracht van verworven kennis
<b>Fors gewijzigd</b>	3. Nieuw project/programma	7. Afkappen projecten/aandacht voor relatiebeheer
<b>Behouden (en nog niet bereikt)</b>	4. Continuering (dus géén afronding)	8. Inhoud en proces overdragen

*Tabel: Scenario's bij afronding van een project of programma*

