Provinciale Staten Drenthe

Statenstuk 2021-978

NRK rapport ‘Drenthe, de oerprovincie van Nederland, de marketing van het toerisme’

Voorgestelde behandeling:
- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 20 januari 2021
- Provinciale Staten op 3 februari 2021

Voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 10 december 2020, kenmerk 50/SG/202100008

Behandeld door de heer H. Parker Brady, telefoonnummer (0592) 36 5245

Inleiding

Dit Statenvoorstel is opgesteld naar aanleiding van de publicatie van het rapport ‘Drenthe, de oerprovincie van Nederland, de marketing van het toerisme’ van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) op 7 december 2020.

Aanleiding voor het NRK onderzoek
In het Onderzoeksprogramma 2018-2019 van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) is een onderzoek opgenomen naar de uitvoering van het toerismebeleid van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Het onderwerp is niet nieuw voor de NRK. Zo heeft de Rekenkamer in 2008 een onderzoek uitgevoerd in de drie noordelijke provincies naar de effecten van toeristische investeringsprojecten op natuur en landschap en op de werkgelegenheid. Onderzocht is of de provincies erin slagen het toerisme te laten groeien (meer aanbod en banen) zonder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarden. In 2018 heeft de NRK voor Drenthe een onderzoek gedaan naar de werkgelegenheidseffecten van provinciale investeringsprojecten, zoals het Veenpark in Barger-Compascuum, Masterplan Veenhuizen en Atalanta in Emmen.
Om herhaling van eerdere onderzoeken naar de effecten van toeristische investeringsprojecten te voorkomen, heeft het college van de NRK in overleg met de noordelijke provincies besloten om de focus in dit onderzoek te leggen op het gevoerde marketingbeleid. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2014-2018.

Onderzoeksopzet ‘De marketing van het toerisme’
Rond de eeuwwisseling zijn veel overheden aan marketing en promotie gaan doen, meestal met het doel om meer toeristen te trekken maar soms ook gericht op het aantrekken van bedrijven en op het verleiden van mensen om in de regio te komen wonen, werken of studeren. Het bovenstaande geldt ook voor de noordelijke provincies die al zo’n 15 jaar provinciale marketingbureaus, waaronder Marketing Drenthe subsidiëren en promotiecampagnes financieren. De NRK schrijft op bladzijde 15: “Het is thans een belangrijke pijler van het provinciale toerismebeleid en de provinciale financiële bijdrage aan marketingbureaus en promotiecampagnes is substantieel”.

Provinciale Staten (PS) hebben in 2006 besloten (Statenstuk 2006-255 ‘Marketing en promotie Drenthe’) om gedurende vier jaar een brede promotie- en marketingcampagne te financieren om het imago van de provincie te versterken. Er is voor gekozen om de organisatie en de uitvoering van deze campagne op afstand te zetten en te beleggen bij een onafhankelijk stichting, namelijk de Stichting Marketing Drenthe. Na een evaluatie in 2010 hebben PS besloten (Statenstuk 2010-427 ‘Marketing en promotie van Drenthe’) om meerjarig middelen beschikbaar te stellen voor het marketingbeleid en de uitvoering door Marketing Drenthe. In 2014 hebben PS besloten de provinciale inzet voor marketing en promotie te continueren en meerjarig middelen beschikbaar te stellen aan Marketing Drenthe (Statenstuk 2014-630). In 2016 heeft een herijking van de opdracht aan Marketing Drenthe plaatsgevonden. Op bladzijde 6 van het rapport schrijft de NRK hierover:” In 2016 hebben Provinciale Staten besloten om meer focus aan te brengen in het marketingbeleid door de marketing volledig te richten op het toerisme. Daarnaast dient Marketing Drenthe zich niet alleen te richten op branding en promotie (verleiden) maar ook op kennisontwikkeling (verkennen) en op het faciliteren van gastheerschap en productontwikkeling door veel intensiever te gaan samenwerken met het toeristische bedrijfsleven en gemeenten (verbinden)”. In 2018 (Statenstuk 2018-834) en laatstelijk in 2020 (Statenstuk 2020-945) hebben PS wederom meerjarige middelen voor Marketing Drenthe beschikbaar gesteld tot en met 2024.

Het onderzoek van de NRK is gebaseerd op de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de provinciale inspanningen op het gebied van marketing en promotie om het toerisme te bevorderen en heeft de provincie zicht op de effecten van deze inspanningen?

Conclusies NRK

De NRK komt op basis van haar onderzoek tot een hoofdconclusie en acht deelconclusies. Zij geeft aan dat de hoofdconclusie is gebaseerd op de deelconclusies op de onderwerpen:
1. provinciale marketingbeleid en uitvoering
2. financiering en verantwoording
3. monitoring en informatievoorziening Provinciale Staten
4. vergelijking noordelijke provincies.

Op blz. 6 tot en met 10 van het rekenkamerrapport zijn deze deelconclusies weergegeven. Hieronder zijn de conclusies van de NRK per onderwerp weergegeven.

Provinciale marketingbeleid en uitvoering
De NRK geeft aan dat de provincie zich sinds 2006 heeft ingespannen om de marketing van het toerisme te bevorderen en vanaf het begin heeft gezorgd voor continuïteit in de financiering van de marketingactiviteiten die door Marketing Drenthe worden uitgevoerd. De NRK constateert op blz. 5: “het initiatief van de provincie om een provinciale marketingorganisatie in het leven te roepen waar toeristische ondernemers bij aan kunnen sluiten, door de sector van harte wordt ondersteund”.

Rond de voorgenomen samenwerking tussen lokale overheden, ondernemers en andere betrokken organisaties als gevolg van het besluit van 2016, stelt de NRK vast dat deze nog onvoldoende van de grond komt als gevolg van verschillende beelden en verwachtingen van betrokken partijen bij de rol- en taakverdeling, de financiering en de digitale marketinginfrastructuur. De NRK constateert op blz. 5 dat: “verschillende regio’s nog teveel vasthouden aan bestaande marketingstructuren”.

Financiering en verantwoording
De NRK constateert op blz. 7: “Vanaf het begin van 2007 heeft de provincie gezorgd voor continuïteit in de financiering van een aantal reguliere marketingactiviteiten door het verstrekken ven een structurele subsidie”. Verder stelt de NRK vast: “de wens van Gedeputeerde Staten dat marktpartijen structureel evenveel gaan bijdragen aan Marketing Drenthe als de provincie wordt niet vervuld”.

Bij het op afstand zetten van de uitvoering van het marketingbeleid past volgens de NRK een wijze van sturen en verantwoorden op hoofdlijnen. De NRK constateert: “De provincie heeft het verantwoordingsproces in de periode 2014-2018 echter zeer gedetailleerd ingevuld, zowel naar de inhoud als naar de frequentie van verantwoorden”.

Monitoring en informatievoorziening Provinciale Staten
Ten aanzien van de monitoring en informatievoorziening aan PS signaleert de NRK dat de provincie en Marketing Drenthe gebruik hebben gemaakt van landelijke databronnen over het aantal toeristische overnachtingen en het aantal bezoeken van dagrecreanten. Vergelijking van deze cijfers over de tijd wordt bemoeilijkt door aanpassingen van definities en berekeningsmethoden, als gevolg waarvan de daadwerkelijke toename in bestedingen niet is vast te stellen. De NRK constateert: “Daardoor is het ook niet mogelijk om aan te geven in welke mate provinciale doelstellingen zijn gerealiseerd en kan het zonder meer presenteren van deze monitoringdata bij derden leiden tot een verkeerde voorstelling van zaken en daarmee tot het trekken van verkeerde conclusies”.

Verder stelt de NRK vast, dat er een gezamenlijke visie op de monitoring en een eenduidige aanpak ontbreken, waardoor er geen goede basis is om ontwikkelingen op een uniforme en betrouwbare wijze in beeld te brengen. De NRK concludeert: “Daarmee is er ook onvoldoende zicht op de (mogelijke) effecten van het gevoerde marketingbeleid en blijft het de vraag of gestelde beleidsdoelen zijn gerealiseerd”.

Vergelijking noordelijke provincies
De NRK stelt vast dat de financiering van reguliere marketingactiviteiten in de drie Noordelijke provincies verschillend is ingevuld. Zij concludeert: “De provincie Drenthe zorgt voor een meer solide basis dan de twee andere provincies doordat de provincie het grootste deel van de reguliere marketingactiviteiten, zoals die worden uitgevoerd door Marketing Drenthe, financiert via een structurele subsidie”.

Ten aanzien van de wijze van verantwoording constateert de NRK, dat de provincie Drenthe wel het verantwoordingsproces volgens de provinciale voorwaarden laat verlopen, maar dat er sprake is van een intensief en gedetailleerd proces. Ook stelt de NRK dat de drie noordelijke provincies gebruik maken van landelijke databronnen van het aantal toeristische overnachtingen en bestedingen die niet op orde zijn. “Hierdoor ontbreekt een basis om ontwikkelingen op een betrouwbare wijze in beeld te brengen en na te gaan in welke mate provinciale beleidsdoelen zijn gerealiseerd”.

Aanbevelingen van de NRK

Op basis van de hierboven genoemde bevindingen en conclusies heeft de Rekenkamer vijf aanbevelingen geformuleerd. In de Bestuurlijke reactie op bladzijde 67 van het NRK-rapport doen Gedeputeerde Staten (GS) een voorstel voor de wijze van afhandeling van de aanbevelingen. Hieronder worden de afzonderlijke aanbevelingen besproken in samenhang met de bestuurlijke reactie van GS.

Aanbeveling 1
“Blijf zorgen voor continuïteit in het gevoerde marketingbeleid en de financiering door de reguliere marketingactiviteiten in overleg met Marketing Drenthe te benoemen en te voorzien van een structurele subsidie.”

GS geven aan dat een solide basis (van de marketingactiviteiten) hand in hand gaat met een structurele subsidierelatie en dat PS opnieuw langjarig commitment hebben gegeven aan Marketing Drenthe door in te stemmen met het Meerjarenplan 2021-2024.

Aanbeveling 2
“Ga in overleg met alle betrokken partijen om gezamenlijk een visie op te stellen over de samenwerkingsstructuur van de provinciale marketing van het toerisme. Zorg daarbij voor een heldere verdeling van rollen, taken en werkzaamheden en maak afspraken over de financiering. Geef hierbij ook aan wat onder veelvuldig gebruikte begrippen zoals informatievoorziening, productontwikkeling en gastheerschap wordt verstaan.”

GS stellen in reactie op deze aanbeveling: “Na de koerswijziging in 2016 is door Marketing Drenthe een solide basis gecreëerd voor de vermarkting van Drenthe als vrijetijdsprovincie. (…) Nu er sprake is van een solide basis kan deze wat ons betreft worden uitgebouwd”. Ook geeft het college aan: “De komende tijd zullen wij gebruiken om na te gaan of er draagvlak is om te komen tot een gezamenlijke visie ten aanzien van de samenwerkingsstructuur van de provinciale marketing.”

Aanbeveling 3
“Kies voor een vorm van verantwoorden die past bij sturing op afstand.”

GS geven aan, dat zij hun rol niet alleen als opdrachtgever op afstand, maar juist als betrokken partner zien. Ook geeft het college aan: “Over de frequentie en de mate van gedetailleerdheid van de verantwoording zullen wij ons buigen.”

Aanbeveling 4
“Geef bij het presenteren van ontwikkelingen in de toeristische sector inzicht in wat het effect is van aanpassingen van definities en berekeningsmethoden op veelvuldig gebruikte landelijke indicatoren.”

GS geven aan, dat deze aanbeveling op landelijke schaal actueel is. Om deze reden is de provincie in maart 2020, net als alle andere provincies, aangesloten bij de Landelijke Data Alliantie. De betrouwbaarheid van de data is op dit moment onderwerp van gesprek. Ook ziet het college in het gezamenlijke initiatief Leisure Valley op Drentse schaal potentie om te komen tot meer afstemming op het gebied van data. Als kanttekening geeft het college hierbij aan dat zij haar rol als provincie vooral voorwaardenscheppend ziet, waardoor niet altijd een causaal verband tussen inspanning en maatschappelijk effect is aan te tonen.

Aanbeveling 5
“Zorg voor een gezamenlijke visie op het monitoren van ontwikkelingen in de toeristische sector en onderzoek van welke nieuwe databronnen (big data, pintransacties) in de toekomst mogelijk gebruik kan worden gemaakt. Geef hierbij tevens aan hoe de monitoring moet worden georganiseerd en welke kosten hieraan zijn verbonden.

GS geven in haar reactie aan: “Wij zijn wat ons betreft al gestart met een samenwerking op het gebied van data; te weten de landelijke Data Alliantie en op Drentse schaal Leisure Valley.”

Advies

1. De conclusies van Gedeputeerde Staten met betrekking tot afhandeling van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer, zoals vermeld in de bestuurlijke reactie op bladzijde 65-68, over te nemen.
2. Gedeputeerde Staten te verzoeken om de implementatie van de aanbevelingen, zoals in hun conclusies vermeld, in beeld te brengen via de reguliere planning- en controlcyclus.

Beoogd effect

Met het overnemen van bovenstaand advies kan het Drents Parlement zijn kaderstellende en controlerende rol beter invullen.

Argumenten

1. Door het overnemen van de conclusies van GS over de wijze van afhandeling van de aanbevelingen onderschrijven PS het belang van het opvolgen van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.
2. Door de implementatie van de aanbevelingen en de periodieke informatievoorziening aan PS, zijn PS beter in staat om hun controlerende rol uit te oefenen.

Uitvoering

Tijdsplanning
Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 20 januari 2021
Provinciale Staten op 3 februari 2021

Monitoring en evaluatie
Monitoring van de aanbevelingen vindt plaats via de reguliere planning- en control cyclus

Extern betrokkenen
Noordelijke Rekenkamer

Bijlagen
Rapport van de Noordelijke Rekenkamer "Drenthe, de oerprovincie van Nederland, de marketing van het toerisme" van 7 december 2020

Assen, 10 december 2020
Kenmerk: 50/SG/202100008

Provinciale Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 10 december 2020, kenmerk 50/SG/202100008;

BESLUITEN:

1. De conclusies van Gedeputeerde Staten met betrekking tot afhandeling van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer, zoals vermeld in de bestuurlijke reactie op bladzijde 65-68, over te nemen.
2. Gedeputeerde Staten te verzoeken om de implementatie van de aanbevelingen, zoals in hun conclusies vermeld, in beeld te brengen via de reguliere planning- en controlcyclus.

Assen, 3 februari 2021

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter , griffier

Drenthe – de oerprovincie van Nederland

DE MARKETING VAN HET TOERISME

Noordelijke Rekenkamer

Noordelijke Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 7 december 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 18 november 2020 vastgestelde rapport ‘Drenthe, de oerprovincie van het toerisme’ aan.

Noordelijke Rekenkamer

J.G. Beukers, Mgm
Voorzitter

Dr. L. Schaap
Secretaris

Drenthe, de oerprovincie van Nederland

De marketing van het toerisme

Noordelijke Rekenkamer

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context	4
	Afbakening en centrale vraagstelling	4
	Hoofdconclusie	5
	Deelconclusies	5
	Aanbevelingen	10
1	Inleiding	12
1.1	Context	13
1.2	Afbakening, vraagstelling en aanpak	14
1.3	Leeswijzer	16
2	Beleid en uitvoering	17
2.1	Inleiding	18
2.2	Provinciaal beleids- en uitvoeringskader	18
2.3	Stichting Marketing Drenthe	21
2.4	Regio's en overige betrokken organisaties	26
3	Financiering en verantwoording	34
3.1	Inleiding	35
3.2	Ontvangen middelen	35
3.3	Verantwoording bestede middelen en resultaten	37
4	Monitoring en informatievoorziening	41
4.1	Inleiding	42
4.2	Monitoring ontwikkelingen en effecten	42
4.3	Informatievoorziening Provinciale Staten	49
5	Vergelijking noordelijke provincies	52
5.1	Inleiding	53
5.2	Provinciaal marketingbeleid en uitvoering	53
5.3	Financiële middelen en verantwoording	57
5.4	Monitoring en informatievoorziening	60
6	Bestuurlijke reactie	64
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	65
	Bijlagen	69
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek	70
	Bijlage 2 Informatiebronnen	72

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Context

De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen voeren al decennia lang beleid om het toerisme te bevorderen met het doel om meer banen te creëren en de economie te versterken. Toerisme vormt inmiddels een belangrijke pijler van de economie. Zo'n 6 tot 9% van alle banen is gerelateerd aan de toeristische sector en de komende decennia gaat dit percentage naar verwachting nog flink toenemen. Voor de eeuwwisseling richtte het beleid zich vooral op de aanleg en het onderhoud van de toeristische infrastructuur (fiets- en wandelpaden, recreatievaarwegen, voorzieningen) en het ruimtelijk inpassen van bijvoorbeeld attractie-, recreatie- en vakantieparken. In die periode voorzag de Vereniging van Vreemdelingen Verkeer (VVV) de toerist van informatie en wees ze de toerist de weg in het lokale toeristische aanbod.

Met de opkomst van internet en social media is er veel veranderd. Dat geldt ook voor de toeristische sector. Via online branding en marketing is een nieuwe digitale wereld gecreëerd om toeristen te trekken en ze de weg te wijzen in wat de regio te bieden heeft, ook wel destinatiemarketing genoemd. Niet alleen de toeristische sector is aan online marketing gaan doen, ook veel overheden zijn rond de eeuwwisseling gestart met het initiëren van marketingactiviteiten om meer toeristen te trekken. Het bovenstaande geldt ook voor de noordelijke provincies die al zo'n 15 jaar marketingbureaus financieren (Marketing Drenthe, Merk Fryslân en Marketing Groningen) om het provinciale marketingbeleid uit te voeren. Zo heeft de provincie Drenthe de Stichting Marketing Drenthe in 2007 in het leven geroepen om de marketing en promotie van Drenthe voor toerisme, wonen en werken vorm te geven. In 2016 hebben Provinciale Staten van Drenthe besloten om de marketing uitsluitend nog op het toerisme te richten.

Afbakening en centrale vraagstelling

In het *Onderzoeksprogramma 2018–2019* van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) is een onderzoek opgenomen naar de uitvoering van het toerismebeleid van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Bij het opstellen van het onderzoeksplan en de afbakening van het onderzoek is met de noordelijke provincies van gedachten gewisseld over waar de focus van dit onderzoek zou moeten liggen. Geconstateerd is dat al eerder onderzoek is gedaan naar de effecten van toeristische investeringsprojecten op natuur en landschap en op de werkgelegenheid. De NRK heeft daarom besloten het onderzoek te richten op het gevoerde provinciale marketingbeleid om het toerisme te bevorderen. Marketing vormt inmiddels een belangrijke pijler van het provinciale toerismebeleid en de provinciale financiële bijdrage aan marketingbureaus en promotiecampagnes is substantieel. Verder is besloten om het onderzoek te betrekken op de periode 2014 tot en met 2018. Indien relevant voor het onderzoek is ook gekeken naar recente ontwikkelingen.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd.

Wat zijn de provinciale inspanningen op het gebied van marketing en promotie om het toerisme te bevorderen en heeft de provincie zicht op de effecten van deze inspanningen?

Hoofdconclusie

Provinciale Staten van Drenthe hebben in 2006 besloten om het toerisme niet alleen te bevorderen door het verbeteren van de toeristische infrastructuur maar ook via marketing. Het initiatief van de provincie om een provinciale marketingorganisatie in het leven te roepen waar toeristische ondernemers bij kunnen aansluiten, wordt door de sector van harte ondersteund. De provincie heeft vanaf het begin gezorgd voor continuïteit in de financiering van een aantal reguliere marketingactiviteiten die worden uitgevoerd door de onafhankelijke Stichting Marketing Drenthe. Zo heeft Marketing Drenthe in de periode 2014–2018 jaarlijks een structurele subsidie ontvangen van bij benadering € 1,4 miljoen om de marketing vorm te geven en te bouwen aan een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie. Het streven van Gedeputeerde Staten dat marktpartijen structureel evenveel gaan bijdragen aan Marketing Drenthe als de provincie, lijkt niet haalbaar omdat toeristische ondernemers hiertoe niet bereid zijn.

Het provinciale besluit van 2016 om de inspanningen te verbreden door de marketing niet alleen te richten op het 'verleiden' van toeristen maar ook op het faciliteren van gastheerschap en productontwikkeling brengt met zich mee dat overheden (provincie en gemeenten), ondernemers en andere betrokken organisaties constructief dienen samen te werken. Deze samenwerking komt nog onvoldoende van de grond omdat betrokken partijen verschillende beelden en verwachtingen hebben bij de rol- en taakverdeling, de financiering, de digitale marketinginfrastructuur en omdat verschillende regio's nog teveel vasthouden aan bestaande marketingstructuren.

Bij de provinciale keuze om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten past een wijze van sturen en verantwoorden op hoofdlijnen. De provincie heeft het verantwoordingsproces in de periode 2014–2018 echter zeer gedetailleerd ingevuld, zowel naar de inhoud als naar de frequentie van verantwoorden. Ontwikkelingen in de toeristische sector kunnen op verschillende niveaus worden gevolgd en er zijn talrijke databronnen beschikbaar waar gebruik van kan worden gemaakt. Door wijzigingen in definities en berekeningsmethoden van gebruikte landelijke monitoringdata, zijn vergelijkingen in de tijd niet altijd mogelijk. Bovendien ontbreken een gezamenlijke visie op de monitoring en een eenduidige aanpak, waardoor er geen goede basis is om ontwikkelingen op een uniforme en betrouwbare wijze in beeld te brengen. Daarmee is er ook onvoldoende zicht op de (mogelijke) effecten van het gevoerde marketingbeleid en blijft het de vraag of gestelde beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

Deelconclusies

Bovenstaande hoofdconclusie is gebaseerd op een aantal deelconclusies die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

1. provinciaal marketingbeleid en uitvoering;
2. financiering en verantwoording;
3. monitoring en informatievoorziening Provinciale Staten;
4. vergelijking noordelijke provincies.

1 Provinciaal marketingbeleid en uitvoering

Provinciale Staten van Drenthe hebben besloten om marketing in te zetten om het imago van de provincie te verbeteren om zodoende meer toeristen en bedrijven trekken. Het doel is om meer banen te creëren en de economie te versterken, maar ook om de leefbaarheid op het platteland te behouden De provincie heeft de Stichting Marketing Drenthe in het leven geroepen om uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid. In 2016 hebben Provinciale Staten besloten om meer focus aan te brengen in het marketingbeleid door de marketing volledig te richten op het toerisme. Daarnaast dient Marketing Drenthe zich niet alleen te richten op branding en promotie (verleiden) maar ook op kennisontwikkeling (verkennen) en op het faciliteren van gastheerschap en productontwikkeling door veel intensiever te gaan samenwerken met het toeristische bedrijfsleven en gemeenten (verbinden). Om de samenwerking met gemeenten en ondernemers te structureren en vorm te geven, is de provincie ingedeeld in vier regio's (Kop van Drenthe, Hondsrug, Midden-Drenthe en Zuidwest Drenthe). Het achterliggende idee hierbij is om te komen tot een provinciale samenwerkingsstructuur voor de marketing van het toerisme waarbij alle partijen zijn aangesloten.

DEELCONCLUSIE 1A PROVINCIALE SAMENWERKING MARKETING IS IN ONTWIKKELING MAAR NOG NIET AF

Het besluit van Provinciale Staten van Drenthe om een provinciale marketingorganisatie tot stand te brengen om het toerisme in de provincie te bevorderen wordt door de sector van harte ondersteund. Bovenstaand initiatief brengt met zich mee dat overheden (provincie en gemeenten), ondernemers en andere betrokken organisaties constructief dienen samen te werken, om ervoor te zorgen dat enerzijds branding en promotie en anderzijds gastheerschap en het toeristische aanbod op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Om dit te realiseren is het van belang dat de provincie zorgt voor continuiteit in het gevoerde marketingbeleid alsmede de bekostiging en daarmee een solide basis te creëert, hetgeen vertrouwen uitstraalt. Hoewel na 2016 betrokken partijen meer vertrouwen hebben gekregen in een gezamenlijke aanpak van de marketing en op steeds meer fronten wordt samengewerkt, wordt in verschillende regio's nog vastgehouden aan bestaande marketingstructuren. Ook is er geen gedeelde opvatting over hoe de samenwerkingsorganisatie er in de toekomst uit zou moeten zien.

DEELCONCLUSIE 1B HELDERE TAAK- EN ROLVERDELING ONTBREEKT

Belangrijke voorwaarden om te zorgen voor eenheid in het vermarkten van de provincie zijn een duidelijke en geaccepteerde rol- en taakverdeling en een uniforme digitale infrastructuur. Het blijkt dat bij betrokken partijen verschillende beelden en verwachtingen bestaan over de verdeling van taken, werkzaamheden en de financiering. Ook wordt aan begrippen zoals gastheerschap, informatievoorziening en productontwikkeling een verschillende invulling gegeven. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wie het voortouw heeft bij het coördineren en het verder ontwikkelen van het gastheerschap. Deze onduidelijkheid leidt tot miscommunicatie en staat een efficiënte uitvoering van het marketingbeleid in de weg. In het streven van Marketing Drenthe dat regio's/gemeenten zich aansluiten bij de provinciale marketingwebsite drenthe.nl – zodat regionale en gemeentelijke marketingwebsites niet meer nodig zijn – zijn vorderingen gemaakt. Zo maakt de regio Midden-Drenthe inmiddels gebruik van drenthe.nl en hebben de regio's Zuidwest Drenthe en de Kop van Drenthe een eigen landingspagina op drenthe.nl. Dat neemt niet weg dat verschillende gemeenten nog een eigen marketingwebsite hebben.

2 *Financiering en verantwoording*

De provincie Drenthe heeft in 2006 gekozen voor een financieringsstructuur waarbij Marketing Drenthe jaarlijks een structurele subsidie – de provincie noemt dit een boekjaarsubsidie – ontvangt voor het uitvoeren van een aantal reguliere marketingactiviteiten. Vanaf het begin is de inzet van de provincie geweest dat marktpartijen eveneens substantieel gaan bijdragen aan de financiering van Marketing Drenthe, maar in de periode tot 2016 is deze bijdrage beperkt van omvang gebleven. In 2016 hebben Gedeputeerde Staten aangegeven om via partnerovereenkomsten de bijdrage van marktpartijen te verhogen van 25% in 2017 naar 100% in 2020. Het proces van het toekennen en het verantwoorden van de boekjaarsubsidie kent een aantal vaste terugkerende stappen. De provinciale sturing op de reguliere marketingactiviteiten vindt op hoofdlijnen plaats aan de hand van strategische visies, die Marketing Drenthe in principe voor een periode van vier jaar opstelt. Deze visies worden aan Provinciale Staten voorgelegd met het verzoek om voor de betreffende periode de gevraagde subsidie voorlopig toe te kennen. Daarnaast vindt jaarlijks een vorm van sturing en verantwoording plaats via een gedetailleerd programma van eisen en het indienen van voortgangsrapportages per kwartaal met een uitgebreide toelichting op het niveau van afzonderlijke deelactiviteiten.

DEELCONCLUSIE 2A ER IS GEEN DRAAGVLAK BIJ ONDERNEMERS OM REGULIERE MARKETING-ACTIVITEITEN TE FINANCIEREN

Vanaf het begin in 2007 heeft de provincie gezorgd voor continuïteit in de financiering van een aantal reguliere marketingactiviteiten door het verstrekken van een structurele subsidie. In de periode 2014–2018 heeft Marketing Drenthe jaarlijks een subsidie ontvangen van bij benadering € 1,4 miljoen. De provincie heeft vanaf 2016 een incidentele subsidie verstrekt om invulling te geven aan de gewijzigde opdracht om zich ook te richten op kennisontwikkeling (verkennen) en op het faciliteren van gastheerschap en productontwikkeling. Een incidentele subsidie is bedoeld voor tijdelijke werkzaamheden, maar in feite betreft het hier een uitbreiding van taken met een structureel karakter. De wens van Gedeputeerde Staten dat marktpartijen structureel evenveel gaan bijdragen aan Marketing Drenthe als de provincie wordt niet vervuld. Betrokken organisaties hebben aangegeven dat het provinciale marketingbeleid met name bedoeld is voor de kleinere toeristische bedrijven, die de beschikbare financiële middelen vaak hard nodig hebben om vernieuwingen in hun eigen onderneming door te voeren. Daar komt bij dat het meer voor de hand ligt als deze ondernemingen op regionaal niveau een financiele bijdrage leveren om invulling te geven aan gastheerschap en productontwikkeling (thematische routes en arrangementen).

DEELCONCLUSIE 2B HET GEDETAILLEERDE VERANTWOORDINGSPROCES PAST NIET BIJ STURING OP AFSTAND

De provincie heeft in 2006 besloten om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten. Dit houdt in dat de provincie erop moet vertrouwen dat de Stichting Marketing Drenthe binnen de gestelde provinciale kaders op een professionele wijze invulling en uitvoering geeft aan het marketingbeleid. Bij een dergelijke constructie past een wijze van sturen en verantwoorden op hoofdlijnen. De provincie heeft het verantwoordingsproces in de periode 2014–2018 echter gedetailleerd ingevuld, zowel naar de inhoud als naar de frequentie van verantwoorden. Zo stelt de provincie gedetailleerde eisen aan de inhoud van het jaarplan op het niveau van afzonderlijke activiteiten en dient Marketing Drenthe ieder kwartaal mondeling en schriftelijk verslag uit te brengen van de voortgang van geplande activiteiten met een financiële tussenstand. Gelet op de keuze om op afstand te sturen en doordat er sprake is van lange termijn afspraken

ligt een frequentie van jaarlijks verantwoorden meer voor de hand. Overigens heeft Marketing Drenthe in de periode 2014–2018 in het algemeen de verantwoording conform de provinciale voorwaarden uitgevoerd. Daarnaast maakt Marketing Drenthe het voor derden mogelijk om kennis te nemen van wat de stichting doet door onder meer een publieksvriendelijke versie van het jaarverslag op de website te plaatsen.

3 Monitoring en informatievoorziening Provinciale Staten

In het *Programma Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015–2019* geeft de provincie aan dat ze in de programmaperiode de volgende doelen wil realiseren:

1. een toename van € 100 miljoen aan toeristische bestedingen;
2. een toename van 1.500 extra banen in de toeristische sector.

De provincie heeft in de periode 2014–2017 jaarlijks een rapport uitgebracht met informatie over onder meer het aantal bezoekende toeristen, aantal overnachtingen, herkomst en profiel van de bezoekende toerist, boekingsgedrag, bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdseconomie. In 2017 is de provincie hiermee gestopt en heeft Marketing Drenthe de opdracht gekregen om data te verzamelen en relevante informatie over de toeristische sector van Drenthe beschikbaar te stellen in de vorm van factsheets (kennisontwikkeling). Ook het Recreatieschap Drenthe houdt zich vanaf 2002 bezig met het verzamelen en aanbieden van informatie over de bijdrage van de vrijetijdssector aan de Drentse economie, zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau.

DEELCONCLUSIE 3A LANDELIJKE TOERISTISCHE DATABRONNEN ZIJN ONVOLDOENDE OP ORDE

Om de ontwikkeling van toeristische bestedingen te volgen maakt de provincie – en vanaf 2017 Marketing Drenthe – gebruik van landelijke databronnen die betrekking hebben op onder meer het aantal toeristische overnachtingen en het aantal bezoeken van dagrecreanten. Het blijkt dat op landelijk niveau met enige regelmaat aanpassingen van definities en berekeningsmethoden worden doorgevoerd om de totale bestedingen in beeld te brengen. Het is meestal niet duidelijk wat het effect van deze aanpassingen is geweest op de ontwikkeling van bestedingen zoals deze zijn gepresenteerd door de provincie Drenthe en later Marketing Drenthe. Zo zijn de bestedingen in de periode 2015–2018 toegenomen met € 600 miljoen, een factor zes meer dan het beoogde doel voor deze periode. Doordat niet duidelijk is welk deel van deze toename het gevolg is van een definitiewijzigingen en/of aanpassingen in de berekeningsmethodiek, valt niet te bepalen wat de daadwerkelijke toename in bestedingen is geweest. Daardoor is het ook niet mogelijk om aan te geven in welke mate provinciale doelstellingen zijn gerealiseerd en kan het zonder meer presenteren van deze monitoringdata bij derden leiden tot een verkeerde voorstelling van zaken en daarmee tot het trekken van verkeerde conclusies.

DEELCONCLUSIE 3B EEN GEZAMENLIJKE VISIE OP MONITORING EFFECTEN MARKETINGBELEID ONTBREEKT

Provinciale Staten van Drenthe worden op hoofdlijnen geïnformeerd over uitvoering van het toerisme- en marketingbeleid en ontvangen met enige regelmaat rapportages en factsheets met feiten en cijfers over ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie. In deze rapportages ontbreekt een integrale analyse van behaalde resultaten en gesignaleerde ontwikkelingen in relatie tot gestelde provinciale beleidsdoelen, waardoor er geen inzicht is in de effecten op programmaniveau. Volgens de provincie en andere betrokken partijen is het niet goed mogelijk om het effect van de provinciale toerisme- en marketingbeleid op de omvang van bestedingen en het aantal banen te kwantificeren. Naast het provinciale beleid zijn er namelijk verschillende andere factoren, zoals economische ontwikkelingen op mondiaal en nationaal niveau en de gesteldheid van het weer,

eveneens van grote invloed. Wel vinden partijen het van belang om ontwikkelingen in de toeristische sector op verschillende niveaus te volgen en is er een wens om te onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van nieuwe databronnen, zoals big data, data van telefoon- en internetproviders en banken. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat een gezamenlijke visie op de inhoud en de organisatie van deze monitoring ontbreekt.

De Noordelijke Rekenkamer merkt aanvullend hierover op dat ook op andere provinciale beleidsterreinen, de inspanningen van de provincie niet allesbepalend zijn voor het behalen van de gewenste maatschappelijke effecten. Dit vergroot echter juist de noodzaak om de bijdrage van de provincie meetbaar te maken, zonder een te grote afhankelijkheid van (wijzigende) landelijke data. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan evaluaties van campagnes onder de relevante doelgroepen. Het betreft hier immers een vorm van marketing, waarbij er (onder meer) in de private sector voldoende onderzoekmethoden voor handen zijn, voor het beoordelen van de mate van succes van de campagnes. Hierdoor kan er meer zicht ontstaan op onder andere het bereiken c.q. op de gewenste wijze beïnvloeden van de doelgroep van de campagne.

4 Vergelijking noordelijke provincies

Het marketingbeleid van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen richt zich in het begin vooral op branding en promotie met als doel om het imago van de provincie te versterken. In de loop van de tijd is het beleid van de provincies verbreed vanuit de gedachte dat branding en promotie enerzijds en gastheerschap en toeristisch aanbod anderzijds goed op elkaar moeten aansluiten. Om dit te realiseren dienen alle betrokken partijen op een constructieve wijze met elkaar samenwerken en dient er een solide basis te zijn om te kunnen bouwen aan een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie voor het toerisme. De provincies hebben de uitvoering ondergebracht bij een onafhankelijk marketingbureau en het is vooral aan deze bureaus om tezamen met de regionale organisaties eenheid aan te brengen in de marketing van het toerisme. Sturing op afstand betekent ook dat provincies moeten vertrouwen op de expertise van de marketingbureaus en daar past een vorm van verantwoorden op hoofdlijnen bij. Daarbij is het van belang dat partijen overeenstemming hebben over hoe de verantwoording van publieke middelen dient plaats te vinden en over hoe de effecten van het marketingbeleid in beeld zullen worden gebracht.

DEELCONCLUSIE 4A FINANCIERING VAN REGULIERE MARKETINGACTIVITEITEN IS VERSCHILLEND INGEVULD

De provincie Drenthe zorgt voor een meer solide basis dan de twee andere provincies doordat de provincie het grootste deel van de reguliere marketingactiviteiten, zoals die worden uitgevoerd door Marketing Drenthe, financiert via een structurele subsidie. De provincie Fryslân draagt weliswaar financieel niet veel minder bij, maar grotendeels in de vorm van een incidentele bijdrage die in feite is bedoeld voor tijdelijke werkzaamheden. Bij de provincie Groningen is de financieringsbasis weinig solide, niet alleen doordat de financiële bijdrage voor reguliere marketingactiviteiten aanmerkelijk kleiner is, maar ook omdat de provincie ervoor heeft gekozen om deze activiteiten aan te besteden. Deze onzekere financiering houdt voor Marketing Groningen in dat een stabiele basis ontbreekt om aan een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie te kunnen bouwen.

DEELCONCLUSIE 4B VERANTWOORDING IS NIET ALTIJD IN BALANS EN EFFECTMONITORING IS NOG ONVOLDOENDE ONTWIKKELD

Het blijkt lastig te zijn om een goede balans te vinden in de frequentie van verantwoorden, het detailniveau en het nakomen van gestelde verantwoordingstermijnen. Zo is het in de provincie Fryslân in de periode 2014–2018 niet gelukt om een goede balans te vinden en het verantwoordingsproces altijd te laten verlopen volgens gestelde voorwaarden. In Drenthe is het verantwoordingsproces wel verlopen volgens de provinciale voorwaarden maar is sprake van een intensief en gedetailleerd proces. De provincie Groningen en Marketing Groningen hebben een goede balans gevonden door jaarlijks op hoofdlijnen te rapporteren over bestede middelen en behaalde resultaten. Naast het in beeld brengen van behaalde resultaten vinden de noordelijke provincies en andere betrokken partijen het belangrijk om ontwikkelingen in toeristische sector te volgen om zicht te krijgen op de effecten van het toerisme- en marketingbeleid. Hierbij maken ze gebruik van landelijke databronnen die niet op orde zijn. Het betreft bijvoorbeeld het aantal toeristische overnachtingen en bestedingen. Hierdoor ontbreekt een basis om ontwikkelingen op een betrouwbare wijze in beeld te brengen en na te gaan in welke mate provinciale beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Daarnaast hebben betrokken partijen de wens om op verschillende niveaus een vorm van monitoring uit te voeren en te onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van nieuwe databronnen, maar een gezamenlijk visie van hoe deze monitoring eruit zou moeten zien ontbreekt.

Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies hebben geleid tot volgende aanbevelingen.

1. ***Blijf zorgen voor continuïteit in het gevoerde marketingbeleid en de financiering door de reguliere marketingactiviteiten in overleg met Marketing Drenthe te benoemen en te voorzien van een structurele subsidie.***
   Een solide basis voor de uitvoering van reguliere marketingactiviteiten biedt Marketing Drenthe de mogelijkheid te bouwen aan een toekomstbestendige marketingorganisatie, die bij betrokken partijen in de regio vertrouwen uitstraalt. Daarmee neemt het perspectief toe om binnen afzienbare tijd gezamenlijk invulling en uitvoering te geven aan de marketing van het toerisme in de provincie Drenthe.

2. ***Ga in overleg met alle betrokken partijen om gezamenlijk een visie op te stellen over de samenwerkingsstructuur van de provinciale marketing van het toerisme. Zorg daarbij voor een heldere verdeling van rollen, taken en werkzaamheden en maak afspraken over de financiering. Geef hierbij ook aan wat onder veelvuldig gebruikte begrippen zoals informatievoorziening, productontwikkeling en gastheerschap wordt verstaan***.
   Het wegnemen van de bestaande onduidelijkheid over wie wat zou moeten doen en wie wat gaat betalen kan leiden tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid.

3. ***Kies voor een vorm van verantwoorden die past bij sturing op afstand.***
   De keuze van de provincie om zowel ambtelijk als bestuurlijk niet deel te nemen aan de Stichting Marketing Drenthe impliceert dat de provincie erop vertrouwt dat Marketing Drenthe binnen de gestelde provinciale kaders op een professionele wijze invulling en uitvoering geeft aan het marketingbeleid. Bij een dergelijke constructie ligt een vorm van verantwoorden van

behaalde resultaten en bestede middelen op hoofdlijnen met een jaarlijkse frequentie meer voor de hand.

4. ***Geef bij het presenteren van ontwikkelingen in de toeristische sector inzicht in wat het effect is van aanpassingen van definities en berekeningsmethoden op veelvuldig gebruikte landelijke indicatoren.***
   Doordat veelal niet duidelijk is wat het effect van deze aanpassingen is op bijvoorbeeld het aantal toeristische overnachtingen en bestedingen valt niet te bepalen wat de daadwerkelijke veranderingen zijn geweest. Door beter aan te geven wat de betrouwbaarheid is van gepresenteerde ontwikkelingen in relatie tot het realiseren van gestelde beleidsdoelen, kan worden voorkomen dat derden verkeerde conclusies trekken over de effecten van het gevoerde marketingbeleid.

5. ***Zorg voor een gezamenlijke visie op het monitoren van ontwikkelingen in de toeristische sector en onderzoek van welke nieuwe databronnen (big data, pintransacties) in de toekomst mogelijk gebruik kan worden gemaakt. Geef hierbij tevens aan hoe de monitoring moet worden georganiseerd en welke kosten hieraan zijn verbonden.***
   Een meer gedifferentieerde monitoring op verschillende niveaus leidt tot een beter inzicht en daarmee ontstaat een basis om te komen tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid. Ook kan een gezamenlijke visie ervoor zorgen dat Provinciale Staten beter zicht krijgen op de (on)mogelijkheden om ontwikkelingen te volgen en om effecten van het gevoerde marketingbeleid in beeld te brengen. Een gedifferentieerde monitoring op verschillende niveaus zou er als volgt kunnen uitzien:

   effecten branding en promotie
   - merkontwikkeling
   - aantal bezoekers website
   - gebruik social media

   effecten economie, werkgelegenheid en leefbaarheid
   - aantal overnachtingen binnenlandse en buitenlandse toeristen
   - bestedingen, werkgelegenheid
   - belevingsonderzoek toerisme bij lokale bewoners

   gedrag en tevredenheid toeristen
   - overnachtingen verschillende categorieën accommodaties
   - waarderingsonderzoek

   marktonderzoek:
   - om de vijf jaar verdiepend onderzoek doelgroepen, leefstijlen, waardering
   - het beoordelen van het succes van campagnes, door onderzoek bij de doelgroep

   tevredenheidsonderzoek ondernemer:
   - tevredenheid ondernemers samenwerking.

1

Inleiding

1 Inleiding

1.1 Context

Overheden voeren al decennia lang beleid om toeristen te trekken om zodoende de werkgelegenheid in de toeristische sector te vergroten. In veel landen vormt toerisme inmiddels een belangrijke pijler van de economie. Dat geldt ook voor Nederland. Het deel dat recreatie en toerisme bijdragen aan de totale economie wordt ook wel vrijetijds- of gastvrijheidseconomie genoemd. In de noordelijke provincies Drenthe, Fryslân en Groningen is zo'n 6 tot 9% van alle banen gerelateerd aan de toeristische sector en de komende decennia gaat dit percentage naar verwachting nog flink toenemen. Toerisme draagt in Nederland ongeveer evenveel bij aan de economie als de bouwsector en zelfs tweemaal zoveel als de landbouwsector.[1] Wat precies onder toerisme wordt verstaan en wie een toerist is, is afhankelijk van de definitie. Het Centraal voor de Statistiek (CBS) hanteert een ruime definitie, waardoor bijvoorbeeld ook zakenreizen onder toerisme vallen (zie tekstbox 1). De noordelijke provincies gaan ook uit van deze definitie.

Tekstbox 1.1: Wat is toerisme en waar komen de toeristen vandaan?

Voor toerisme zijn verschillende definities in omloop. De volgende definitie is van het CBS:

'Van toerisme is sprake bij bezoeken aan bestemmingen buiten de directe nabijheid van huis en plaats van werk of studie en andere plaatsen die regelmatig worden bezocht ('de normale omgeving'), waarbij geldt dat deze bezoeken (1) langer duren dan twee uur en (2) worden ondernomen vanuit een recreatief toeristisch of zakelijk toeristisch motief.'

Volgens deze definitie heeft toerisme niet alleen betrekking op mensen die er in hun vrije tijd op uit trekken, maar bijvoorbeeld ook op personen die op reis gaan voor zakelijke doeleinden. Het zijn zowel mensen uit eigen land als buitenlandse bezoekers. Doordat er uiteenlopende motieven zijn om op reis te gaan, zijn er ook verschillende vormen van toerisme, zoals strandtoerisme, cultuurtoerisme, evenementbezoek, zakelijk toerisme, stedentrips en familiebezoek.

Uitgaand van bovengenoemde definitie komen verreweg de meeste toeristen uit Nederland zelf. Het zijn vooral mensen die er een dagje op uitgaan. Van de bezoekers die overnachten in een logiesaccommodatie is ongeveer 60% afkomstig uit eigen land. De overige 40% komt uit het buitenland en dan met name uit de omringende landen Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Media berichten vaak over hotspots (Amsterdam, Keukenhof, Giethoorn) waar toeristen uit andere werelddelen (Amerika, Azië) massaal op afkomen. Hierdoor lijkt hun aandeel erg groot, maar in werkelijkheid is de bijdrage aan de totale omzet in de toeristische sector (nog) klein. Voor de

[1] Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen. Perspectief 2030: bestemming Nederland. Den Haag, januari 2019.

noordelijke provincies geldt dit nog sterker. De verwachting is overigens wel dat het aantal buitenlandse toeristen de komende jaren sterker zal groeien dan het aantal binnenlandse toeristen.

(Bron: PleisureWorld NRIT. Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018. Den Haag , 8 oktober 2018.)

Het overheidsbeleid richt zich in het begin vooral op het ontwikkelen en het verbeteren van de toeristische infrastructuur (fiets- en wandelpaden, recreatie-vaarwegen, voorzieningen, etc.) en het ruimtelijk inpassen van bijvoorbeeld attractie-, recreatie- en vakantieparken. Destijds voorziet de Vereniging van Vreemdelingen Verkeer (VVV) de toerist van informatie en de VVV maakt de toerist wegwijs in het lokale toeristische aanbod. Met de opkomst van internet en social media is er veel veranderd. Via online branding en marketing is een nieuwe digitale wereld gecreëerd om toeristen te lokken en ze de weg te wijzen in wat de regio te bieden heeft, ook wel destinatiemarketing genoemd. Rond de eeuwwisseling zijn ook veel overheden aan marketing gaan doen, meestal met het doel om meer toeristen te trekken maar soms ook gericht op het aantrekken van bedrijven en op het verleiden van mensen om in de regio te komen wonen, werken of studeren. Het bovenstaande geldt ook voor de noordelijke provincies die al zo'n 15 jaar provinciale marketingbureaus subsidiëren (Marketing Drenthe, Merk Fryslân en Marketing Groningen) en promotiecampagnes financieren (Drenthe doet wat met je, Leeuwarden – Fryslân 2018/Culturele Hoofdstad, Er gaat niets boven Groningen).

In de provincie Drenthe hebben Provinciale Staten in 2006 besloten om gedurende vier jaar een brede promotie- en marketingcampagne te financieren om het imago van de provincie te versterken. Er is voor gekozen om de organisatie en de uitvoering van deze campagne op afstand te zetten en te beleggen bij een onafhankelijk stichting, namelijk de Stichting Marketing Drenthe. Deze stichting is op 4 januari 2007 opgericht met als doel om de marketing en promotie van Drenthe voor wonen, werken en toerisme vorm te geven. Na een evaluatie in 2010 hebben Provinciale Staten besloten om het marketingbeleid en de uitvoering door Marketing Drenthe langjarig te continueren.

1.2 Afbakening, vraagstelling en aanpak

Het onderzoek naar het provinciale toerismebeleid maakt deel uit van het *Onderzoeksprogramma 2018–2019* van de Noordelijke Rekenkamer (NRK).[2] Bij het opstellen van het onderzoeksplan is met de noordelijke provincies van gedachten gewisseld over waar de focus van dit onderzoek zou moeten liggen. De NRK heeft in 2008 eerder onderzoek gedaan naar provinciale investeringen in de toeristische infrastructuur. Onderzocht is of de provincies erin slagen het toerisme te laten groeien (meer aanbod en banen) zonder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarden. Voor de provincie Drenthe is in dit onderzoek onder andere het verbeteren van de Drentse hoofdvaart (Dieversluis) voor

[2] Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksprogramma 2018–2019. Vastgesteld door het College van de NRK op 8 december 2017.

recreatievaart onder de loep genomen.[3] In 2018 heeft de NRK onderzoek gedaan naar werkgelegenheidseffecten van provinciale investeringsprojecten waarbij onder meer is gekeken naar het Veenpark te Barger-Compascuum, het Masterplan Veenhuizen (Kolonie in Beeld) en Atalanta te Emmen.[4] Het bovenstaande houdt in dat een onderzoek naar effecten van toeristische investeringsprojecten op natuur en landschap en op de werkgelegenheid en een herhaling zou zijn van eerder uitgevoerde onderzoeken.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zijn de noordelijke provincies na 2000 ook actief beleid gaan voeren op het gebied van promotie en marketing. Het is thans een belangrijke pijler van het provinciale toerismebeleid en de provinciale financiële bijdrage aan marketingbureaus en promotiecampagnes is substantieel. Naar dit aspect van het provinciale toerismebeleid heeft de NRK nog geen onderzoek verricht. Na overleg met de noordelijke provincies heeft het College van de NRK daarom besloten om de focus van het onderzoek te richten op het gevoerde marketingbeleid. Verder is besloten om het onderzoek te betrekken op de periode 2014 tot en met 2018.[5] Indien relevant voor het onderzoek is ook gekeken naar recente beleidsontwikkelingen.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Wat zijn de provinciale inspanningen op het gebied van marketing en promotie om het toerisme te bevorderen en heeft de provincie zicht op de effecten van deze inspanningen?

De centrale vraagstelling heeft geleid tot de volgende vijf onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft de provincie sturing gegeven aan de marketingorganisatie die het provinciale promotie- en marketingbeleid uitvoert?
2. Hoeveel middelen heeft de provincie beschikbaar gesteld voor marketing en promotie en welke resultaten heeft dit opgeleverd?
3. Wat is het effect geweest van marketing en promotie op het realiseren van de provinciale beleidsdoelen en heeft bijsturing plaatsgevonden van de uitvoering?
4. Welke voortgangs- en verantwoordingsinformatie hebben Provinciale Staten ontvangen over de uitvoering van het toerismebeleid?
5. Wat zijn overeenkomsten en verschillen in het gevoerde promotie- en marketingbeleid tussen de drie noordelijke provincies?

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf heeft de provincie ervoor gekozen om de uitvoering van het marketingbeleid onder te brengen bij de Stichting Marketing Drenthe. De stichting ontvangt hiervoor jaarlijks een boekjaarsubsidie van de provincie. Om zicht te krijgen op het gevoerde marketingbeleid, de aansturing van Marketing Drenthe door de provincie en de wijze waarop ontvangen middelen zijn besteed en verantwoord is gebruik gemaakt van documenten die deel uitmaken van deze sturingsrelatie. Het betreft onder meer meerjarige strategische visies van Marketing Drenthe, subsidiebeschikkingen en subsidievaststellingen.

---

3 Noordelijke Rekenkamer. *Toerisme en recreatie in Drenthe. Assen,* 21 februari 2008.

4 Noordelijke Rekenkamer. *Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005–2015.* Assen, 12 november 2018.

5 Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksplan Marketing en promotie toerisme: effecten provinciaal beleid.* Herziene versie. Assen, 26 augustus 2019.

Om een beeld te krijgen of de provincie zicht heeft op de effecten van haar marketingbeleid is onderzocht hoe de monitoring van het beleid vorm is gegeven en op welke wijze met beschikbare monitoringdata is getoetst of beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Naast het bestuderen van relevante documenten zijn met verschillende betrokken organisaties interviews gehouden om een beeld te krijgen van de uitvoering. Voor een meer uitgebreide toelichting op de aanpak van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage 1.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat eerst in op het provinciale toerisme- en marketingbeleid. Vervolgens is een beschrijving gegeven van de Stichting Marketing Drenthe die het provinciale marketingbeleid uitvoert, van de wijze waarop de provincie deze stichting aanstuurt en van de rolverdeling en de samenwerking van Marketing Drenthe met gemeenten en andere betrokken organisaties. Het derde hoofdstuk gaat in op de financiële middelen die Marketing Drenthe in de periode 2014–2018 heeft ontvangen en hoe deze middelen zijn besteed en verantwoord. Ook geeft dit hoofdstuk een overzicht van de wijze waarop de inhoudelijke en financiële verantwoording heeft plaatsgevonden. Hoofdstuk vier gaat in op de monitoring die is uitgevoerd om de effecten van het gevoerde toerismebeleid, en meer specifiek het marketingbeleid, in beeld te brengen. Ook wordt een overzicht gegeven van de informatie die Provinciale Staten van Drenthe hebben ontvangen over de uitvoering en de realisatie van beleidsdoelen. Tot slot is het gevoerde marketingbeleid van de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen op aantal punten met elkaar vergeleken. Hoofdstuk vijf geeft hiervan een overzicht.

2

Beleid en uitvoering

Beleid en uitvoering

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het toerisme- en marketingbeleid van de provincie Drenthe en de organisatie van de uitvoering. Paragraaf 2.2 biedt een overzicht van het provinciale toerismebeleid en meer specifiek het marketingbeleid. De Stichting Marketing Drenthe voert in opdracht van de provincie Drenthe vanaf 2007 het provinciale marketingbeleid uit. Paragraaf 2.3 gaat in op de organisatie van deze stichting en de wijze waarop de provincie deze stichting in de periode 2014–2018 heeft aangestuurd. Naast Marketing Drenthe zijn ook gemeenten en verschillende andere organisaties actief om het toerisme in hun eigen regio te bevorderen. Paragraaf 2.4 gaat in op deze regionale marketingorganisaties, de rolverdeling en samenwerking met Marketing Drenthe.

Dit hoofdstuk beantwoordt hiermee de eerste onderzoeksvraag.

1 *Hoe heeft de provincie sturing gegeven aan de marketingorganisatie die het provinciale promotie- en marketingbeleid uitvoert?*

2.2 Provinciaal beleids- en uitvoeringskader

Toerisme en recreatie, meestal vrijetijdseconomie genoemd, vormen een pijler van het economische beleid van de provincie Drenthe. Daarnaast heeft de provincie in het omgevingsbeleid aangegeven wat haar inzet is als het gaat om het verbeteren van de toeristische infrastructuur en het innoveren van het toeristische aanbod. Voor de periode 2015–2019 heeft de provincie het programma *Vrijetijdseconomie en Fietsen* vastgesteld om een extra impuls te geven aan het toerisme en de provincie op de kaart te zetten als de fietsprovincie van Nederland. Hieronder volgt een overzicht.

Economisch beleid

In de *Economische Beleidsagenda Drenthe 2010–2015* zijn vijf speerpunten benoemd waarop de provincie inzet wil plegen.[6] Eén van deze speerpunten betreft het beter benutten van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden in de provincie. Gesteld is dat hierbij twee zaken van belang zijn, namelijk innovatie van het toeristische aanbod en het leggen van verbindingen. Volgens de provincie dient innovatie ervoor te zorgen dat het aanbod beter aansluit bij de wensen van de toerist. Bij het verbinden gaat het vooral om het ontwikkelen van fiets- en wandelroutes gekoppeld aan product-markt-combinaties om zodoende bezoekers te verleiden tot een langer verblijf. Daarnaast wil de provincie blijven inzetten op promotie en marketing via Marketing Drenthe. Marketing Drenthe is een stichting die door de provincie in 2007 in het leven is geroepen om uitvoering te geven aan het

6 Provincie Drenthe. Economische Beleidsagenda Drenthe 2010–2015. Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 februari 2010.

provinciale marketingbeleid. Dit alles moet resulteren in een toename van toeristische bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdssector. Overigens zou de marketing niet alleen gericht moeten zijn op het trekken van toeristen, maar ook op het aantrekken van bedrijven en het verleiden van mensen om in de provincie te komen wonen en werken. In de periode 2016–2019 willen Provinciale Staten het bestaande economische beleid op hoofdlijnen voortzetten maar daarnaast dient er speciale aandacht te komen voor het fietsen.[7]

Omgevingsbeleid

In de *Omgevingsvisie Drenthe Actualisatie 2014* is aangegeven dat de provincie de economische kansen die er in deze sector liggen optimaal wil benutten.[8] De provincie vindt dat het bestaande aanbod van verblijfs-en dagrecreatie en de huidige toeristisch-recreatieve infrastructuur kwalitatief verouderd is en ze wil daarom samen met ondernemers initiatieven ontplooien tot innovatie. In de *Omgevingsvisie Drenthe 2018* is het beleid voor de vrijetijdseconomie van de vorige omgevingsvisie gecontinueerd.[9] De provincie geeft aan dat de ruimtelijke kwaliteiten van Drenthe voor de vrijetijdseconomie liggen in een combinatie van natuur, landschap, erfgoed en cultuur en de provincie wil dat zo houden en waar mogelijk verder uitbouwen. Het streven is om meer bezoekers te trekken die langer blijven en meer besteden.

Programma Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015–2019

In het Coalitieakkoord 2015–2019 is de ambitie uitgesproken om Drenthe op de kaart te zetten als de vrijetijds- en fietsprovincie van Nederland.[10] Deze ambitie heeft geresulteerd in het *Programma Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015–2019*. In dit programma geven Gedeputeerde Staten aan dat ze in de periode tot en met 2019 in totaal €17 miljoen willen investeren in de vrijetijdseconomie. Met deze investeringen hopen ze de volgende doelen te realiseren:

— een toename van € 100 miljoen aan toeristische bestedingen in de periode 2015–2019, dat is een stijging met 10%;
— het creëren van 1.500 extra banen in de toeristische sector;
— een aantrekkelijker woonomgeving voor de eigen bevolking met betere fiets- en wandelvoorzieningen en een kwalitatief beter aanbod in het toeristisch bedrijfsleven.

In het programma zijn vier aandachtsgebieden benoemd waar de middelen naar toe zullen gaan:

1. betere routenetwerken;
2. deelprogramma *Op Fietse;*
3. betere zichtbaarheid;
4. ruimte voor ondernemerschap.

Binnen het *Programma Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015–2019* is het deelprogramma *Op Fietse* opgesteld. Provinciale Staten hebben ermee ingestemd om vanuit de Investeringsagenda voor dit deelprogramma € 6,75 miljoen beschikbaar

7 Provincie Drenthe. Economische Koers Drenthe 2016–2019. Vastgesteld door Provinciale Staten op 6 juli 2016.

8 Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe Actualisatie 2014. Vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juli 2014.

9 Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe 2018. Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 oktober 2018.

10 Provincie Drenthe. Coalitieakkoord 2015–2019. Dynamisch en Ondernemend.

te stellen.[11] De inzet is om de kwaliteit van de fietsroutenetwerken verder te verbeteren. Het gaat hierbij zowel om de beleving als het verbeteren van de infrastructuur. Het streven is om Drenthe als de fietsprovincie van Nederland op de kaart te zetten en de toegekende 5 sterren (hoogste waardering) van de Stichting Landelijk Fietsplatform te behouden. Voor de uitvoering van dit deelprogramma is een apart programmabureau Op Fietse in het leven geroepen. Daarnaast wil de provincie samen met het Recreatieschap Drenthe investeren in een wandelknooppuntennetwerk, in een goede en vooral eigentijdse informatievoorziening, in wandelproducten en in arrangementen.

Het marketingbeleid dient gericht te zijn op een betere zichtbaarheid van de provincie Drenthe door duidelijk te etaleren wat de provincie de bezoeker te bieden heeft. De inzet is om de marketing meer te focussen door de marketing uitsluitend nog te richten op het trekken van toeristen en op doelgroepen die aantoonbaar meer besteden, meer gespreid over de seizoenen komen en sneller geneigd zijn om terug te komen. Het is aan Marketing Drenthe om hier verder invulling en uitvoering aan te geven. Daarbij is niet alleen een goede samenwerking met ondernemers in de toeristische sector van belang maar ook dat de gewenste innovatie wordt doorgevoerd. Verder stelt de provincie dat een betere zichtbaarheid begint bij een goede digitale ontsluiting. Het is met name een taak van Marketing Drenthe, Recreatieschap Drenthe en de regio's in Drenthe om hiervoor te zorgen. Het doel is om de database en website drenthe.nl verder te ontwikkelen en de culturele-, fiets- en evenementenkalenders beter op elkaar af te stemmen.

De provincie wil meer ruimte bieden voor (nieuwe) ondernemers in de vrijetijdseconomie in Drenthe om zodoende de beoogde innovatie van het toeristische aanbod te realiseren. Om dit voor elkaar te krijgen is samen met het Recreatieschap Drenthe het Recreatie Expert Team (RET) in het leven geroepen. Het RET helpt ondernemers in de sector met vragenstukken op het gebied van bedrijfsvoering, marketing en toekomstbestendigheid (zie verder paragraaf 2.4). Daarnaast wil de provincie samen met gemeenten en ondernemers inzetten op het innoveren van vakantieparken zodat de kwaliteit van deze parken beter aansluiten bij de wensen van de toerist. In 2017 is eerst een vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie uitgevoerd. Met dit onderzoek is het bedrijfsmatig functioneren van de Drentse vakantieparken in beeld gebracht. Vervolgens is in december 2017 een bestuurlijk convenant ondertekend met alle Drentse gemeenten, RECRON en Recreatieschap Drenthe en is het *Actieprogramma Vitale Vakantieparken 2018–2023* opgesteld. Op 7 februari 2018 hebben Provinciale Staten besloten om voor de uitvoering van dit programma € 6,5 miljoen beschikbaar te stellen (Vitaliteitsfonds Drentse vakantieparken).

Bevinding 2.1

Toerisme vormt een belangrijke pijler van het economische beleid van de provincie Drenthe. Het belangrijkste doel van dit beleid is om werkgelegenheid te creëren en de economie te versterken. Een nevendoel is om de leefbaarheid te bevorderen door banen veilig te stellen en voorzieningen in dorpen in stand te houden. Voor de periode 2015-2019 heeft de provincie het programma Vrijetijdseconomie en Fietsen *vastgesteld om een extra impuls te geven aan het toerisme en de provincie op de kaart te zetten als*

[11] Provincie Drenthe. Investeringsagenda: Drenthe dé 5 sterren fietsprovincie; kwaliteitsimpuls optimaal fietsnetwerk. Vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016.

de fietsprovincie van Nederland. Het doel is een toename van de toeristische bestedingen met € 100 miljoen en 1.500 extra banen in de toeristische sector.

In 2006 hebben Provinciale Staten besloten om promotiecampagnes uit te voeren om het imago van Drenthe te versterken, met name met het doel om meer toeristen te trekken maar in het begin ook om bedrijven te trekken en mensen te verleiden om in Drenthe te komen wonen en werken. De provincie heeft ervoor gekozen om de uitvoering van het promotie- en marketingbeleid te beleggen bij een onafhankelijke stichting, namelijk de Stichting Marketing Drenthe, die hiervoor jaarlijks een boekjaarsubsidie ontvangt. In 2016 heeft de provincie besloten om meer focus aan te brengen in het marketingbeleid door de marketing volledig te richten op het toerisme.

2.3 Stichting Marketing Drenthe

Stichting Marketing Drenthe is op 4 januari 2007 in het leven geroepen om uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid. De provincie neemt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau niet deel aan de stichting. Deze paragraaf gaat in eerste plaats in op hoe de Stichting Marketing Drenthe is georganiseerd. In de tweede plaats is beschreven hoe de provincie in de periode 2014–2018 sturing heeft gegeven aan de uitvoering van het marketingbeleid.

Organisatie Stichting Marketing Drenthe

De organisatiestructuur van *Stichting Marketing Drenthe* is vastgelegd in de statuten.[12] De stichting kent een Raad van Bestuur, te weten een directeur-bestuurder, die een team van medewerkers aanstuurt en een Raad van Toezicht. Daarnaast is in 2017 besloten om een Marketingadviesraad in het leven te roepen. De stichting beschikt over een vastgestelde administratieve organisatie met een beschrijving van de bedrijfsvoering en de interne controle.[13] Volgens de statuten is het doel van de stichting:
'het vermarkten en promoten van provincie Drenthe in de meest brede zin des woords ten behoeve van een sterk merk Drenthe, met als achterliggende doelstelling: een vitaal vestigingsklimaat voor wonen, werken en recreëren.'
De provinciale koerswijziging in 2016 om de marketing volledig te richten op de vrijetijdseconomie heeft niet geleid tot een aanpassing van de doelstelling in de statuten. Wel is de inschrijving bij de Kamer van Koophandel hierop aangepast. De activiteiten van Marketing Drenthe zijn nu omschreven als het verzorgen van de marketing van Drenthe, met en voor partners in de vrijetijdseconomie, om op deze manier bij te dragen aan een duurzame versterking van de regionale economie. De stichting heeft een eigen site – marketingdrenthe.nl – die veel relevante informatie bevat voor derden. Hieronder is de organisatie verder toegelicht.

RAAD VAN BESTUUR EN TEAM MARKETINGDRENTHE

De Raad van Bestuur bestaat uit een directeur-bestuurder die een team van medewerkers aanstuurt. Na de koerswijziging in 2016 is de zittende directeur-bestuurder teruggetreden. De huidige directeur-bestuurder is met ingang van 1 juli 2017 in dienst getreden. In 2019 bestaat het team uit relatie- en project-managers, een marketing

12 Stichting Marketing Drenthe. Statuten van 4 januari 2007.

13 Stichting Marketing Drenthe. Administratieve Organisatie en Interne Controle. Vastgesteld door Raad van Toezicht op 29 oktober 2019.

strateeg, een marktonderzoeker, een contentbeheerder en een management assistente. De totale omvang van de formatie bedraagt 8,0 fte. De expertise van het team ligt vooral op het gebied van marketing en marketingcommunicatie. Naast het vaste team wordt gewerkt met een flexibele schil voor het opvangen van piekmomenten.

RAAD VAN TOEZICHT

De Raad van Toezicht stelt de meerjarige koersdocumenten, de jaarplannen, begrotingen en jaarrekeningen van Marketing Drenthe vast en houdt toezicht op het functioneren van de directeur-bestuurder. In de Raad zitten vijf leden met ieder een eigen aandachtsgebied, gebaseerd op de aanwezige deskundigheid. Deze aandachtsgebieden zijn: marketing en vrijetijdsindustrie; ICT en data; financiën; HRM en organisatieontwikkeling en algemeen management. De leden van de Raad hebben een zittingstermijn van drie jaar met de mogelijkheid om deze termijn twee keer met drie jaar te verlengen. De voorzitter van de Raad voert met enige regelmaat bestuurlijk overleg met de provincie Drenthe.

MARKETINGADVIESRAAD

Eind 2017 is besloten om een Marketingadviesraad in het leven te roepen om ondernemers uit de toeristische sector meer te betrekken bij de uitvoering van het provinciale marketingbeleid. Deze raad kan Marketing Drenthe gevraagd en ongevraagd advies geven over de invulling en uitvoering van de marketing van Drenthe. De raad fungeert als een extern klankbord. De toerismesectoren die vertegenwoordigd zijn in de Marketingadviesraad zijn hotels, campings, bungalows, groepsaccommodaties/activiteiten, dagrecreatie, cultuur, natuur en evenementen. Er is een huishoudelijk reglement opgesteld waarin onder meer staat aangegeven dat leden van de Marketingadviesraad natuurlijke personen zijn. Ze hebben zitting in de raad vanwege een relevant netwerk, visionair vermogen, invloed binnen het werkveld, ambassadeurschap voor Drenthe, een product passend binnen de positionering van Drenthe en/of met een relevante omzet binnen Drenthe. De Marketingadviesraad is voor eerst in maart 2018 bijeengekomen en is daarna 3–4 keer per jaar. Van de bijeenkomsten worden verslagen gemaakt.

Sturingsrelatie provincie Drenthe – Marketing Drenthe

De sturingsrelatie van de provincie met Marketing Drenthe kent een aantal terugkerende stappen. Hierbij valt onderscheid te maken tussen een meerjarige sturing op hoofdlijnen en een jaarlijkse sturing via het toekennen van een boekjaarsubsidie. De sturing op hoofdlijnen vindt plaats aan de hand van strategische visies die Marketing Drenthe in principe voor een periode van vier jaar opstelt. De gekozen periode volgt bij voorkeur de coalitieperiode, zodat Marketing Drenthe kan inspelen op de wensen van de nieuwe coalitie. De strategische visies dienen in lijn te zijn met de provinciale beleidskaders en -doelen. De visies worden voorgelegd aan Provinciale Staten met het verzoek om in te stemmen met de visie en voor een periode van vier jaar de gevraagde subsidie voorlopig toe te kennen. Definitieve toekenning vindt jaarlijks plaats via de provinciale begroting.

De jaarlijkse sturing bestaat uit een provinciaal programma van eisen dat leidend is voor het door Marketing Drenthe op te stellen jaarplan. Het jaarplan dient als basis voor het aanvragen van subsidie. Na het toekennen van de subsidie door Gedeputeerde Staten en het tussentijds aanleveren van voortgangsrapportages vindt subsidievaststelling plaats op basis van een eindrapportage over bestede middelen en behaalde resultaten. Daarnaast vinden nog kwartaalgesprekken plaats en minimaal één keer per jaar een bestuurlijk overleg.

Strategische visies Marketing Drenthe en besluitvorming Provinciale Staten

Het *Masterplan Promotie & Marketing II (Visiedocument 2010–2014)* is gericht op de provinciale opdracht om het imago van Drenthe op het gebied van toerisme, wonen en werken, significant te verbeteren. In de visie is gesteld dat uit consumentonderzoek blijkt dat mensen van buiten de provincie de afgelopen jaren een breder beeld hebben gekregen van wat er in de provincie te beleven valt en dat hierdoor het imago is verbeterd. Het voorstel is dan ook om de campagne met de slogan *Drenthe doet wat met je* te continueren. De doelgroepen die Marketing Drenthe wil bereiken zijn gezinnen met jonge kinderen en actieve senioren. Het promoten van het merk Drenthe zal vooral plaatsvinden via tv-commercials en advertenties in bladen, maar het voornemen is om meer online promotiecampagnes te gaan voeren. Op 2 juni 2010 hebben Provinciale Staten ingestemd met het koersdocument en zijn akkoord gegaan met het voorlopig toekennen van subsidie voor de periode 2011–2014.

Het *Strategisch Beleidsplan 2015–2018* betreft op hoofdlijnen een voortzetting van de vorige visie en blijft gericht op het verbeteren van het imago. Het voornemen is om samen met toeristische ondernemers te zoeken naar geschikte product-markt-combinaties. Dat zijn projecten, evenementen en acties die kunnen bijdragen aan het laden van het merk Drenthe en het versterken van het imago. Voorbeelden hiervan zij het Geopark de Hondsrug, het Pauperparadijs en topsportevenementen (TT-Assen). Verder is aangegeven dat het beheer en onderhoud van de site drenthe.nl is onder gebracht bij de Stichting Internetplatform Drenthe, een samenwerkingsverband van Marketing Drenthe en het Recreatieschap Drenthe. Het doel is om de site niet alleen te gebruiken voor branding en online promotie maar ook om zoveel mogelijk toeristische informatie beschikbaar te stellen. Op 24 september 2014 hebben Provinciale Staten kennis genomen van het bovenstaande koersdocument en is besloten tot het voorlopig toekennen van de gevraagde boekjaarsubsidie voor de periode 2015–2018.

Begin 2016 heeft de provincie bij een extern bureau advies ingewonnen over het *Strategisch Beleidsplan 2015–2018* en in verlengde daarvan het Jaarplan 2016. In het advies is als eerste gesteld dat volgens gangbare definities marketing veel breder is dan de provinciale opdracht aan Marketing Drenthe die uitsluitend gericht is op het verbeteren van het imago. Marketing dient zich niet alleen te richten op branding maar moet vooral ook klant- en productgericht zijn. Het activeren van potentiële bezoekers en het begeleiden van bezoekende toeristen dient hierbij centraal te staan. In de tweede plaats is gesteld dat vooraf veel meer (trend)onderzoek met een gedegen analyse noodzakelijk is om tot een effectieve marketingstrategie te komen. Welke doelgroepen ga je benaderen en wat zijn de wensen van deze toeristen die tot deze doelgroepen behoren. Geadviseerd is om de opdracht aan Marketing Drenthe te herijken en vooral ook in te zetten op onderzoek, gastheerschap en productontwikkeling. Dit betekent eveneens dat Marketing Drenthe veel intensiever met het toeristische bedrijfsleven en gemeenten zou moeten gaan samenwerken om tot een gezamenlijk marketing van Drenthe te komen.[14]

14 Van Assendelft&Partners BV. Quickscan en Second Opinion Werkplan Marketing Drenthe, januari 2016.

Bovengenoemd advies is voor Gedeputeerde Staten aanleiding geweest om Marketing Drenthe te vragen een nieuwe visie op te stellen met het bovengenoemde advies als uitgangspunt, te beginnen met een plan van aanpak. Over het plan van aanpak heeft de provincie opnieuw extern advies ingewonnen. In dit advies is gesteld dat Marketing Drenthe de ambitie laat zien haar nieuwe rol waar te willen maken.[15] Vervolgens heeft Marketing Drenthe het plan van aanpak uitgewerkt tot een eerste aanzet van een nieuwe visie met als titel *Van Marketing Drenthe naar de Marketing van Drenthe*.[16] Op 15 juni 2016 hebben Gedeputeerde Staten de voorgenomen koerswijziging voorgelegd aan Provinciale Staten die hiermee hebben ingestemd. Aangegeven is dat Gedeputeerde Staten van plan zijn om de marketing vanaf 2017 volledig te richten op de vrijetijdseconomie en dat het *Strategisch Beleidsplan 2015–2018* vroegtijdig zal worden vervangen door een nieuwe strategische visie. Het doel is dat Marketing Drenthe transformeert naar een volwaardige marketingorganisatie. De koerswijziging heeft medio 2016 eveneens geleid tot het vertrek van de zittende directeur-bestuurder van Marketing Drenthe.

In 2017 heeft Marketing Drenthe de nieuwe strategische visie de *Meerjarenstrategie 2017–2020* uitgebracht. In deze visie staat in de inleiding vermeld dat de focus van de marketing vanaf nu volledig bij de vrijetijdseconomie zal komen te liggen. Het beleidsdoel voor de komende periode is een toename van € 100 miljoen aan toeristische bestedingen, verdeeld over € 40 miljoen door binnenlands bezoek, € 40 miljoen door buitenlands bezoek en € 20 miljoen door dagbezoek. Verder zal worden gewerkt met een nieuwe positionering van de provincie namelijk *Drenthe, oerprovincie van Nederland*. Deze positionering is volgens betrokkenen meer onderscheidend is dan de vorige. Hierbij staat oer voor oorspronkelijk, ongedwongen en robuust. Marketing Drenthe wil een aantal iconen naar voren schuiven om toeristen te trekken zoals de hunebedden, Wildlands Adventure Zoo, de fietsroutes, de Nationale Parken en de TT-Assen. Verder is het voornemen om het merk Drenthe te laden aan de hand van een vijftal verhaallijnen. Deze verhaallijnen spelen in op de natuur in de Nationale parken, de prachtige fietsroutes, de attracties, de hunebedden en het werelderfgoed.

Op 6 juni 2018 hebben Provinciale Staten op basis van de *Meerjarenstrategie 2017–2020* besloten om subsidie toe te kennen voor de jaren 2019 en 2020. Er is voor gekozen om eenmalig met een tranche van twee jaar te werken, zodat na 2020 de meerjarencyclus van koersbepaling en meerjarige subsidietoekenning weer in de pas loopt met toekomstige collegeperiodes.

PROGRAMMA VAN EISEN

De provincie stelt jaarlijks een programma van eisen op dat voor Marketing Drenthe leidend is voor het opstellen van het jaarplan. De hierboven genoemde strategische visies vormen hierbij het uitgangspunt. In de periode 2014–2018 heeft de provincie naast eisen op hoofdlijnen, zoals een activiteitenplan met SMART geformuleerd doelen en een productbegroting, ook gedetailleerde eisen gesteld aan de uitvoering.

---

15 Van Assendelft&Partners BV. Second opinion. Van Marketing Drenthe naar de marketing van Drenthe (Plan van aanpak op herijking strategisch beleidsplan Marketing Drenthe 2015–2018. Maart 2016.

16 Marketing Drenthe. Van Marketing Drenthe Naar de Marketing van Drenthe (Plan van Aanpak). Juni 2016.

Met name na de koerswijziging in 2016 heeft de provincie in de programma's van eisen voor de jaren 2017 en 2018 concreet aangegeven wat er van Marketing Drenthe wordt verwacht. Op hoofdlijnen is gesteld dat Marketing Drenthe zich niet alleen moet richten op branding, maar vooral ook op onderzoek naar doelgroepen en ontwikkelingen in de toeristische sector en de samenwerking met gemeenten en ondernemers. De focus dient te liggen bij het vermarkten van Drenthe als de vrijetijds- en fietsprovincie van Nederland. Hoewel de provincie spreekt over accentverschuivingen houdt de nieuwe koers een wezenlijke wijziging in van de opdracht aan Marketing Drenthe en daarmee ook voor de uit te voeren taken en werkzaamheden.

De herijkte opdracht komt erop neer dat Marketing Drenthe zich moet richten op drie thema's: verkennen, verbinden en verleiden. In het programma van eisen voor de jaren 2017 en 2018 geeft de provincie gedetailleerd aan wat de provincie verwacht van Marketing Drenthe. Bij het thema verkennen dient Marketing Drenthe zelf data te gaan verzamelen over bezoekende toeristen. Het gaat bijvoorbeeld om herkomst, leefstijl, leeftijdsgroep en de activiteiten die worden ondernomen om zodoende beter de doelgroepen te kunnen bepalen. Daarnaast dient Marketing Drenthe nog niet benutte databronnen aan te boren en de effecten van campagnes beter in beeld te brengen. Bij het thema verbinden dient Marketing Drenthe de contacten met het bedrijfsleven te versterken, onder meer door het instellen van een Raad van Advies. Ook de samenwerking met gemeenten moet beter en intensiever met als inzet dat uiteindelijk alle Drentse gemeenten aanhaken bij de site drenthe.nl. Bij het thema verleiden stelt de provincie onder andere eisen over het benaderen van doelgroepen (Duitse en Vlaamse markten) en de inzet van nieuwe marketingtechnieken (content, influencer, social, real-time et cetera).

JAARPLANNEN EN SUBSIDIEBESCHIKKINGEN

Aan de hand van het programma van eisen stelt Marketing Drenthe een jaarplan op met een inhoudelijke beschrijving van de voorgenomen activiteiten en een begroting van de kosten. Het jaarplan vormt de basis voor het aanvragen van de boekjaarsubsidie. De provincie toetst of het jaarplan voldoet aan het programma van eisen, de voorwaarden van de Algemene Subsidieverordening Drenthe en de bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Zoals opgedragen door de provincie heeft Marketing Drenthe in de jaarplannen van 2014 en 2015 niet alleen activiteiten benoemd die bijdragen aan het trekken van meer toeristen, maar ook om mensen van buiten de provincie te verleiden om in Drenthe te komen wonen en werken. Het Jaarplan 2014 is gericht op vier hoofdactiviteiten namelijk het uitvoeren van een integrale corporate campagne om het imago van de provincie te verbeteren, de marketing van de vrijetijdseconomie, de marketing van wonen en werken en internal branding. Bij de corporate campagne is het doel om een nieuwe tv-commercial met Ellen ten Damme in de hoofdrol uit te brengen om Drenthe beter op de kaart te zetten. Op 2 januari 2014 heeft de provincie de subsidie toegekend, waarbij de provincie heeft verzocht om de organisatiekosten naar beneden te brengen om zodoende meer middelen te kunnen inzetten voor concrete producten en diensten. Het Jaarplan 2015 betreft op hoofdlijnen een voorzetting van reeds in gang gezette activiteiten. Het doel is om meer partijen te laten aansluiten bij drenthe.nl en een directe verbinding te leggen tussen de merkstrategie (branding) en een zestal evenementen (marketing).

Het Jaarplan 2016 is in vergelijking met de vorige jaarplannen summier van opzet. Een beschrijvende toelichting op de (hoofd)activiteiten ontbreekt. Zoals eerder vermeld heeft de provincie advies ingewonnen over dit jaarplan en aangedrongen op een koerswijziging. Dit heeft ertoe geleid dat de provincie pas op 29 maart 2016 de subsidie definitief heeft toegekend. De activiteiten in de jaarplannen van 2017 en 2018 zijn verdeeld over vier thema's. Naast de thema's verkennen, verbinden en verleiden er is nog een vierde thema benoemd dat gericht is het zodanig aanpassen van de nieuwe organisatie om uitvoering te kunnen geven aan de gewijzigde opdracht. In de jaarplannen is aan de hand van zo'n 30–35 activiteiten gedetailleerd beschreven hoe Marketing Drenthe uitvoering wil geven aan het programma van eisen. Door de koerswijziging en het opstellen van een nieuwe strategische visie heeft de provincie voor het jaar 2017 de boekjaarsubsidie later dan gebruikelijk, namelijk op 27 maart 2017, toegekend.

Bevinding 2.2

De Stichting Marketing Drenthe voert sinds de oprichting in 2007 het provinciale marketingbeleid uit. De provincie maakt geen deel uit van de stichting. In 2017 is een Marketingadviesraad in het leven geroepen die gevraagd en ongevraagd advies geeft over alles met betrekking tot de marketing van Drenthe. De sturingsrelatie van de provincie met Marketing Drenthe kent een aantal terugkerende stappen. Er vindt sturing op hoofdlijnen plaats aan de hand van strategische visies die Marketing Drenthe in principe voor een periode van vier jaar opstelt. De strategische visies worden aan Provinciale Staten voorgelegd met het verzoek om voor een periode van 4 jaar de gevraagde boekjaarsubsidie voorlopig toe te kennen. Daarnaast vindt jaarlijks sturing plaats door Gedeputeerde Staten.

Het programma van eisen dat de provincie jaarlijks opstelt als leidraad voor het opstellen van het jaarplan bevat naast eisen op hoofdlijnen gedetailleerde eisen op het niveau van afzonderlijke activiteiten. De jaarplannen die Marketing Drenthe indient voor het aanvragen van subsidie zijn eveneens gedetailleerd. In de jaren 2014, 2015 en 2016 richten de jaarplannen zich op vier hoofdactiviteiten namelijk het uitvoeren van een integrale campagne om het imago van de provincie te verbeteren, de marketing van de vrijetijdseconomie, de marketing van wonen en werken en internal branding. Na de koerswijziging in 2016 zijn de drie hoofdactiviteiten onderscheiden namelijk verkennen, verbinden en verleiden.

2.4 Regio's en overige betrokken organisaties

Het doel van het provinciale marketingbeleid – maar ook dat van gemeenten – is een toename van bestedingen en banen in de vrijetijdseconomie om zodoende de Drentse economie te versterken. Een belangrijk nevendoel is om de leefbaarheid op het platteland te behouden. Om dit te realiseren is het van belang dat overheden, ondernemers en andere betrokken organisaties samenwerken om te zorgen dat branding, promotie en marketing op elkaar aansluiten en elkaar versterken (zie tekstbox 2). Anders gezegd, de indruk die een potentiële toerist krijgt van een gebied via branding en promotie (verleiden en gewekte verwachtingen) moet overeenkomen met wat de bezoekende toerist daadwerkelijk in het gebied

aantreft. Dit om te voorkomen dat toeristen teleurgesteld naar huis terugkeren. Het bovenstaande houdt tevens in dat er voor betrokken partijen een herkenbare en geaccepteerde rol- en taakverdeling moet zijn om tot een effectieve uitvoering van het marketingbeleid te komen.

Tekstbox 2.1: Wat is het verschil tussen branding, promotie en marketing?

Branding is alles wat aan promotie en marketing vooraf gaat. Branding werkt met merken en labels om de uniciteit te tonen. Door bijvoorbeeld voor de Hondsrug de unieke gebiedskwaliteiten en de ontstaansgeschiedenis in de etalage te zetten, meet je het gebied een bepaalde, herkenbare identiteit aan. Het label UNESCO Global Geopark helpt hierbij om de uniciteit van het gebied te benadrukken. Met de brand *die je op deze wijze creëert probeer je mensen te verleiden om het gebied te gaan ontdekken.*

Promotie komt na branding door via allerlei verschillende kanalen de brand *van het gebied onder de aandacht te brengen bij potentiële toeristen (doel- of interessegroepen), onder andere door campagnefilms, televisiespotjes en tegenwoordig steeds meer online via speciale websites, social media en influencers maar ook via persuitstapjes en stands op beurzen. Belangrijk is vooraf te bepalen welke doelgroepen je via promotie wilt bereiken. Zo is na aanwijzing van de Hondsrug als UNESCO Global Geopark een aparte website (www.dehondsrug.nl) ontwikkeld die het karakter heeft van een belevingssite. Via verschillende verhaallijnen krijgt de potentiële bezoeker een uitgebreid beeld van wat er in het gebied te beleven valt.*

Marketing is het op een verleidelijke en toegankelijke manier aanbieden van toeristische producten en/of diensten. Als iemand de stap heeft genomen om naar een gebied te komen, dan is het belangrijk om de toerist bij de hand te nemen om het gebied te verkennen en te laten zien waar gelegenheden zijn voor drinken, eten en overnachten (gastheerschap en informatievoorziening). Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van speciaal ontwikkelde routes met een verhaal waarbij een koppeling is gemaakt tussen interessante bezienswaardigheden en toeristische ondernemingen (horecagelegenheden en accommodaties).

(Bron: In de literatuur en op websites zijn vanuit verschillende invalshoeken definities gegeven van wat onder branding, promotie en marketing in relatie tot toerisme wordt verstaan. De Noordelijke Rekenkamer heeft op basis hiervan bovenstaande beschrijvingen opgesteld.)

Marketing Drenthe heeft op de website drenthe.nl vier regio's onderscheiden: Kop van Drenthe, Hondsrug, Midden-Drenthe en Zuidwest Drenthe. De indeling van de regio's volgt de gemeentegrenzen. Voor iedere regio is een typering opgesteld, een overzicht van de highlights en is aanvullende informatie beschikbaar gesteld over onder meer wandel- en fietsroutes, accommodaties en horecagelegenheden. Het achterliggende idee van de regio-indeling is dat binnen deze regio's gemeenten en ondernemers intensiever gaan samenwerken op het gebied van gastheerschap, informatievoorziening en productontwikkeling. In de *Meerjarenstrategie 2017–2020* van Marketing Drenthe is opgemerkt dat het werkveld in de provincie Drenthe erg versnipperd is, maar dat de rolverdeling er op hoofdlijnen als volgt uitziet:

— Marketing Drenthe richt zich primair op branding en promotie met als doel om potentiële toeristen te trekken (verleiden);
— De vier regio's richten zich vooral op lokale productontwikkeling en informatievoorziening (via TIP's maar ook via toeristische ondernemingen) om de bezoekende toerist te begeleiden. Het plan is dat er voor iedere regio een regiocoördinator wordt aangesteld die de samenwerking binnen de regio gaat stimuleren en vorm gaat geven;
— Recreatieschap Drenthe richt zich met name op het verbeteren van de toeristische infrastructuur, het ontwikkelen van fiets- en wandelroutes en coördineert de informatievoorziening aan toeristen via de TIP's.

Het doel is dat iedere regio een onderscheidende propositie (regiomerk) inneemt dat past binnen het overkoepelende merkverhaal van Drenthe. Op deze wijze kunnen regio's elkaar versterken en ontstaat meer eenheid in de provinciale marketing. Om dit te faciliteren heeft Marketing Drenthe een merkgids opgesteld waarin is beschreven hoe iedereen vanuit een basismerkhuis voor zijn eigen regio invulling kan geven aan de positionering Drenthe, oerprovincie van Nederland. Daarnaast heeft Marketing Drenthe een huisstijl ontwikkeld om de herkenbaarheid en zichtbaarheid in de regio's verder te vergroten vanuit de gedachte dat de marketing van Drenthe een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Zo wapperen er nu meer dan 2.300 vlaggen in de provincie, uitgevoerd in Drenthe stijl.

Een andere belangrijke voorwaarde om eenheid aan te brengen in het vermarkten van de provincie is dat er een uniform digitaal marketingnetwerk beschikbaar is. Het streven van Marketing Drenthe is dat de regio's en/of gemeenten zich aansluiten bij drenthe.nl, zodat regionale en gemeentelijke marketingwebsites niet meer nodig zijn. Op 14 april 2017 is de vernieuwde website drenthe.nl gelanceerd. Om de samenwerking met regio's/gemeenten te versterken is in 2017 besloten om structureel te overleggen met de regiocoördinatoren, met een frequentie van ongeveer zes keer per jaar. Van deze bijeenkomsten worden verslagen opgesteld.

Om zicht te krijgen op de rolverdeling, de samenwerking en de afstemming binnen het gevoerde provinciale marketingbeleid zijn met enkele regio's (Midden-Drenthe, Hondsrug) en enkele andere betrokken organisaties (Stichting De Hondsrug, Marketingadviesraad, Gastvrij Drenthe, Recreatieschap Drenthe) interviews gehouden. Hieronder volgt een overzicht.

Regio Midden-Drenthe

De regio Midden-Drenthe betreft slechts één gemeente namelijk de gemeente Midden-Drenthe. In de *Koersnota vrijetijdseconomie Midden-Drenthe 2018–2022* is aangegeven dat de gemeente wil inzetten op het verbeteren van de toeristische infrastructuur, het verder ontwikkelen van de digitale informatievoorziening en het innoveren van het toeristische aanbod. In de koersnota is aangegeven dat de eigen merknaam Drentse Hooglanden, geïntroduceerd in 2011, te weinig aansprekend is en niet meer zal worden gebruikt. Ook de hieraan verbonden website drentsehooglanden.nl zal worden opgeheven en het voornemen is om aan te haken bij de site drenthe.nl. In de jaren hierna is hier uitvoering aan gegeven.[17] De gemeente heeft samen met de ondernemers in 2019 de Stichting Promotie

[17] Gemeente Midden-Drenthe. Koersnota vrijetijdseconomie Midden-Drenthe 2018–2022. Hoofdstuk 3 Promotie en informatievoorziening

Midden-Drenthe in het leven geroepen. De stichting heeft een toeristisch regisseur (regiocoördinator) aangesteld die de schakel vormt tussen Marketing Drenthe en lokale ondernemers in de regio Midden-Drenthe. De toeristisch regisseur ondersteunt onder meer toeristische ondernemingen bij het aanhaken bij drenthe.nl. Ook de TIP's zijn ondergebracht bij de nieuwe stichting.

De regio Midden-Drenthe is tevreden over de samenwerking met Marketing Drenthe. Het vertrouwen in de marketingorganisatie is na 2017 toegenomen en is onder andere reden geweest om als eerste regio aan te haken bij drenthe.nl. Om het vertrouwen van de regio's te behouden is het wel belangrijk dat de provincie blijft zorgen voor continuïteit in het beleid en de financiering. De regio verwacht niet dat ondernemers bereid zullen zijn om structureel mee te financieren aan Marketing Drenthe. Volgens de regio Midden-Drenthe komt de samenwerking van gemeenten en ondernemers in de andere regio's niet echt van de grond doordat de oude structuren grotendeels blijven bestaan. Er is er niet één nieuwe regionale marketingorganisatie tot stand gebracht. Een overkoepelende visie op hoe de uiteindelijke provinciale marketingorganisatie eruit zou moeten zien ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat betrokken partijen hun eigen visie hebben op de rol- en taakverdeling en de financiering. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor hoe de informatievoorziening via de TIP's is geregeld. [18]

Regio Hondsrug (Stichting Bestemming Borger-Odoorn)

De regio Hondsrug is gestart met de gemeenten Borger-Odoorn, Aa en Hunze, Emmen en Coevorden en Tynaarlo. De gemeente Tynaarlo heeft in 2019 besloten om zich aan te sluiten bij de regio Kop van Drenthe. De Stichting Bestemming Borger-Odoorn heeft zich vanaf het begin, zo rond 2014, sterk gemaakt om de samenwerking van de Hondsruggemeenten te intensiveren. Deze stichting is in 2010 door de gemeente Borger-Odoorn in het leven geroepen. De stichting heeft een coördinator die door de gemeente wordt betaald. Daarnaast dragen ongeveer 70 toeristische bedrijven financieel bij via een lidmaatschap. De coördinator dient onder meer het ondernemersnetwerk te faciliteren, een team van vrijwilligers aan te sturen en de exploitatie van twee TIP's, namelijk in Borger en Exloo, te verzorgen.

Om de samenwerking in de regio Hondsrug vorm en inhoud te geven heeft de Stichting Bestemming Borger-Odoorn in 2015 het initiatief genomen om de website hondsrugdrenthe.nl in het leven te roepen met als doel dat andere Hondsruggemeenten zich hierbij zouden aansluiten. De gemeente Aa en Hunze heeft dat inderdaad vrij snel gedaan en met deze gemeente wordt het meest intensief samengewerkt. In 2018 zijn gemeenten Coevorden en Emmen aangesloten, maar deze gemeenten hebben nog steeds hun eigen marketingwebsite. Zo heeft de gemeente Coevorden de site magischdrenthe.nl die beheerd wordt door de Stichting Toerisme en Recreatie Coevorden en in de gemeente Emmen verzorgt de Stichting Marketing Regio Emmen de marketingwebsite emmenmaakhetmee.nl. Hoewel deze gemeenten zijn aangesloten, betalen ze niet mee aan de website hondsrugdrenthe.nl. Er zij nu vergevorderde plannen om rechtstreeks aan te sluiten bij drenthe.nl en de website hondsrugdrenthe.nl op te heffen.

18 Interview met gemeente Midden-Drenthe en Stichting Promotie Midden-Drenthe gehouden op 18 juni 2020.

Volgens de stichting verloopt de samenwerking met Marketing Drenthe nu goed. Het is mooi dat de provincie de taak op zich heeft genomen om voor de gehele provincie een marketingplatform in het leven te roepen waarop alle partijen kunnen aanhaken. Het is aan de regio om ervoor te zorgen dat de ondernemers in de toeristische sector klaar zijn voor de buitenlandse toerist. Nu is het zo dat nog veel te weinig ondernemers informatie in het Duits of Engels beschikbaar hebben voor de buitenlandse toerist. Verder is het serviceniveau bij veel bedrijven onvoldoende. Belangrijk is om eerst vast te stellen wat de wensen zijn van de bezoekende toeristen en dan pas het product erbij maken. Volgens de stichting is het van belang dat ondernemers hierin gaan investeren en daarom ligt het niet voor de hand dat ondernemers financieel gaan bijdragen aan Marketing Drenthe.[19]

Stichting De Hondsrug UNESCO Global Geopark

De Stichting De Hondsrug UNESCO Global Geopark is in het leven geroepen nadat de Hondsrug door de UNESO in 2016 is aangewezen als Global Geopark, het eerste park in Nederland met deze status. Het doel van de stichting is om de economische ontwikkeling van het Hondsruggebied te versterken, op basis van de sterke gebiedsidentiteit en internationale uitstraling die de verworven status met zich meebrengt. Om het merk Hondsrug te versterken is de provinciale weg N34 door een aantal partijen uitgeroepen tot de Hunebedhighway. Deze weg loopt van Emmen naar de stad Groningen en 47 van de 53 hunebedformaties liggen in de directe omgeving van deze weg.[20] De stichting beheert en ontwikkelt een eigen website namelijk de site dehondsrug.nl.

Volgens de stichting is het belangrijk dat er één provinciaal marketingplatform is waar partijen bij kunnen aansluiten. De marketing van het toerisme in de provincie Drenthe is nu nog te versnipperd. Marketing Drenthe doet het nu goed door partijen meer te betrekken bij marketingcampagnes en bij het opstellen van de strategische marketingvisies. Het is belangrijk dat er een duidelijke rol- en taakverdeling is waar betrokken partijen het over eens zijn. Marketing Drenthe moet zich vooral blijven richten op het verleiden van toeristen en het delen van informatie. Het is aan de regio's om invulling en uitvoering te geven aan gastheerschap, informatievoorziening en innovatie van het toeristische aanbod. Hiervan uitgaand is het geen goed idee om gemeenten en ondernemers mee te laten betalen aan Marketing Drenthe. De gemeenten dragen financieel al bij aan de informatievoorziening in de regio via de TIP's en het Recreatieschap Drenthe.[21]

Recreatieschap Drenthe

Recreatieschap Drenthe bestaat sinds 1998 en is een samenwerkingsverband van Drentse gemeenten en de Friese gemeente Ooststellingwerf op basis van een gemeenschappelijke regeling. Het Recreatieschap heeft een uitgebreid takenpakket, maar richt zich vooral op het ontwikkelen, bewegwijzeren en onderhouden van recreatieve fiets-, wandel- en ruiterroutes en het verstrekken van informatie over deze routes, onder andere via de site drenthe.nl. Daarnaast brengt ze tweejaarlijks een rapport uit over ontwikkelingen in de toeristische sector, zowel op provinciaal en gemeentelijk niveau. In de periode tot 2015 heeft ze de coördinatie

19 Visieplan Stichting Bestemming Borger-Odoorn 2017–2022 en interview met de stichting gehouden op 2 december 2019.

20 Stichting De Hondsrug UNESCO Global Geopark. Masterplan 2017–2027.

21 Interview met Stichting De Hondsrug, gehouden op 22 juni 2020.

van de toeristische informatievoorziening verzorgd na het wegvallen van Tourist Info Drenthe in 2012. Om innovatie van het toeristische aanbod te faciliteren en ondernemers hierbij te ondersteunen is in 2013 het initiatief genomen tot het instellen van het Recreatie Expert Team. Dit team werkt met ongeveer 20 ervaren experts en coaches die ondernemers kunnen adviseren bij het opstellen van een businessplan of investeringsplan, het uitwerken van een bedrijfsprofiel naar een marketingstrategie of het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering en website.[22]

Het Recreatieschap vindt het belangrijk dat de overheid een marketingbeleid voert om het toerisme te bevorderen. Toerisme heeft nu vooral een positief effect op de vitaliteit en de leefbaarheid van de dorpen in Drenthe en van overtoerisme is nog geen sprake. De verstandhouding met Marketing Drenthe is prima en er wordt intensief samengewerkt op allerlei gebied. Het voornemen is om beide organisaties gezamenlijk te huisvesten vanwege praktische voordelen. Volgens het Recreatieschap is het niet verstandig om ondernemers te laten meebetalen aan Marketing Drenthe. Het provinciale marketingbeleid is met name bedoeld voor de kleinere toeristische bedrijven. Die beschikken niet zoals de grote jongens (Center Parcs en Landal Vakantieparken) over de middelen en het organiserend vermogen om hier invulling aan te geven. De middelen die ze hebben zijn vaak hard nodig om vernieuwingen in hun eigen onderneming door te voeren.

Volgens het Recreatieschap is het belangrijk om allerlei data te verzamelen om inzicht te krijgen in ontwikkelingen en effecten maar ook in het type toerist dat naar Drenthe komt. Voor ondernemers kan het interessant zijn om te weten welke trends te ontdekken zijn in het gebruik van de verschillende typen accommodaties (vakantiehuisjes, tenten, hotels, pensions, B&B's). De provincie zal met name willen weten of haar beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Relevante data zijn nu verspreid beschikbaar bij verschillende organisaties (overheden, brancheorganisaties, CVO, CBS, Rabobank, enzovoorts). Volgens het Recreatieschap zou het mooi zijn als er één organisatie is die alle data verzamelt, beheert en gespecialiseerd is in data-analyse. Het European Tourism Futures Institute is in het kader van het project Leisure Valley bezig om voor Drenthe in kaart te brengen welke data relevant zijn en wie eigenaar is van deze data. Het verzamelen en analyseren kan met name behulpzaam zijn om sturing te geven aan de uitvoering, maar om te bepalen wat de bijdrage van marketing is op de groei van het toerisme is lastig. Er zijn teveel factoren die van invloed zijn en deze afzonderlijk te kwantificeren is niet mogelijk. Wat wel mogelijk is om vergelijkingen te maken met andere regio's en provincies.[23]

Gastvrij Drenthe

Gastvrij Drenthe is een stichting die ondernemers in de vrijetijdseconomie van Drenthe verenigt met als insteek om samen met andere partijen bij te dragen aan ondernemersprojecten die kunnen zorgen voor meer bezoekers. In het bestuur van de stichting zijn de brancheorganisaties Koninklijke Horeca Nederland (KHN), HISWA-RECRON en de Stichting Groepsaccommodaties Drenthe (SGAD) vertegenwoordigd.[24] Volgens de stichting heeft een provinciaal marketingplatform zeker

22 Website www.recreatieschapdrenthe.nl.

23 Interview met Recreatieschap Drenthe, gehouden op 20 november 2019.

24 Stichting Gastvrij Drenthe. Manifest 2017–2019.

toegevoegde waarde voor alle ondernemers in de vrijetijdseconomie en het is een algemeen belang. Wat er volgens de stichting ontbreekt is een samenhangend beleid met een duidelijke verdeling van taken en bijbehorende financiering. Het zou mooi zijn als betrokken partijen gezamenlijk een visie opstellen van wat er de komende periode moet gebeuren en tot overeenstemming kunnen komen wie wat gaat doen en wie dat gaat financieren.[25]

Gastvrij Drenthe is tevreden over de koers die Marketing Drenthe nu vaart en de taken die ze uitvoert. Het is geen goede zaak als ondernemers mee gaan betalen aan Marketing Drenthe. De inzet van ondernemers en betrokkenheid van ondernemers zit vooral op lokaal niveau, al dan niet in samenwerkingsverbanden. Zij zijn verantwoordelijk voor het toeristische aanbod en zorgen ervoor dat het aanbod aansluit bij de marketingcampagnes. Ook het instellen van de Marketingadviesraad is een goed initiatief geweest om ondernemers meer te betrekken bij de uitvoering van het marketingbeleid. Een nadeel is nog wel dat niet alle branches hierin vertegenwoordigd zijn. Volgens Gastvrij Drenthe is er een gevarieerd toeristisch aanbod in de provincie, maar er zijn ook veel hobbymatige activiteiten, zoals de honderden B&B's waarvan gemeenten zelf vaak het bestaan niet kennen. Wat de dagrecreatie betreft zou er meer kunnen en er zijn veel kleinschalige activiteiten en musea die niet meer aan de eisen van de huidige tijd voldoen. Het is vooral aan de ondernemers zelf om voor tijdige innovatie te zorgen.[26]

European Tourism Futures Institute (EFTI)

Het European Tourism Futures Institute (ETFI) is in 2011 tot stand gekomen en is gevestigd op het terrein van Stenden University te Leeuwarden. Het is een onderwijs- en onderzoekscentrum bedoeld om de sector recreatie en toerisme te innoveren en naar een hoger niveau te tillen. Het EFTI wil haar specialistische kennis inzetten om de sector te ondersteunen. Het gaat hierbij onder andere om kennis over het organiseren van de marketing, het benaderen van doelgroepen, het opzetten van een uniform netwerksysteem waar alle betrokken partijen gebruik van kunnen maken, het vullen en bijhouden van een toeristische database en het in kaart brengen van ontwikkelingen in de toerismesector. Het EFTI is in de drie noordelijke provincies betrokken bij verschillende initiatieven en overlegstructuren.

Volgens het EFTI zijn bij de uitvoering van het provinciale marketingbeleid veel partijen betrokken. Je hebt te maken met verschillende city- en regionale marketingorganisaties, ieder met hun eigen financieringsbronnen, opdrachtgeverschappen en zienswijze op marketing en promotie. Dat maakt het vaak complex. Wil de uitvoering van het provinciale marketingbeleid effectief zijn dan is het belangrijk dat alle partijen ervan overtuigd zijn dat samenwerken meerwaarde heeft. Bij het opstellen van het Masterplan 2017–2027 voor het Hondsruggebied als UNESCO Global Geopark is dit bijvoorbeeld goed naar voren gekomen. Zo ligt het voor de hand dat Marketing Drenthe via de site drenthe.nl de branding en promotie van het Hondsruggebied als UNESCO Global Geopark verzorgt om zodoende geïnteresseerde buitenlandse toeristen te trekken. Toeristen die speciaal een reis maken naar de Hondsrug om kennis te maken met de unieke geomorfologie van het gebied. De lokale partijen kunnen zich dan vooral richten op

25 Marketing Drenthe, Recreatieschap Drenthe en de provincie Drenthe zijn medio 2020 gestart met het opstellen van een dergelijke visie die naar verwachting eind 2020 zal worden gepresenteerd.

26 Interview met de Stichting Gastvrij Drenthe gehouden op 25 juni 2020.

de informatievoorziening, productontwikkeling en het bijhouden en vullen van toeristische databases.[27] Volgens het EFTI helpt het als alle betrokken partijen beschikken over één netwerksysteem waarbij doorklikken mogelijk is en partijen zichzelf met elkaar verbinden. Ook het gebruik van een herkenbare huisstijl, met ruimte voor regionale verbijzondering, draagt hieraan bij.

Om inzicht te krijgen in de effecten van het gevoerde marketingbeleid wordt vaak gebruik gemaakt van data van het CVO/CVTO en het CBS. Deze data zijn meestal te grof om op provinciaal of regionaal niveau een betrouwbaar beeld te geven van trends en ontwikkelingen. Vandaar dat landelijk de *Nationale Data Alliantie* in het leven is geroepen die tot doel heeft om tot betere monitoringdata te komen. Daarnaast lopen er onderzoeken naar het gebruik van andere databronnen. Veel organisaties en ondernemers hebben data maar houden deze dicht bij zichzelf. Het gaat bijvoorbeeld om data van telefoon- en internetproviders of om data die in het bezit zijn van banken. EFTI is in het noorden betrokken bij verschillende projecten, zoals de Data Alliantie Friesland en Leisure Valley in Drenthe. Er zijn verschillende initiatieven gestart maar het is belangrijk dat lopende onderzoeken worden gecontinueerd en leiden tot een andere wijze van effectmeting.[28]

Bevinding 2.3

Marketing Drenthe heeft op de website drenthe.nl vier regio's onderscheiden: Kop van Drenthe, Hondsrug, Midden-Drenthe en Zuidwest Drenthe. In de regio's is niet één nieuwe regionale marketingorganisatie tot stand gekomen waarbinnen gemeenten en ondernemers hun krachten hebben gebundeld. Een uitzondering is de regio Midden-Drenthe, maar deze regio bestaat uit slechts één gemeente (Gemeente Midden-Drenthe).

Ondernemers uit de toeristische sector hebben zich sinds 2018 verenigd in de Stichting Gastvrij Drenthe. Volgens de stichting is het instellen van de Marketingadviesraad een goed initiatief geweest om ondernemers meer te betrekken bij de uitvoering van het marketingbeleid. Naast gemeenten en ondernemers is het Recreatieschap Drenthe een belangrijke speler in het veld. Het richt zich vooral op het ontwikkelen, bewegwijzeren en onderhouden van recreatieve fiets-, wandel- en ruiterroutes. Daarnaast adviseert het Recreatieschap gemeenten en houdt zich bezig met het verzamelen en presenteren van toeristische data. Recreatieschap en Marketing Drenthe werken intensief samen en het voornemen is om beide organisaties gezamenlijk te huisvesten.

Uit de interviews met regio's en andere betrokken organisaties komt naar voren dat ze over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met Marketing Drenthe. Er zijn vorderingen gemaakt om te komen tot een meer uniforme digitale infrastructuur. Verder blijkt dat er verschillende beelden en verwachtingen bestaan over de rol- en taakverdeling, de wijze waarop de marketing georganiseerd zou moeten worden en de financiering. Sommige regio's hebben aangegeven dat een gezamenlijke overkoepelende visie voor de lange termijn ontbreekt.

27 S. Hartman. De complexiteit van regiomarketing: 'lessons learned' van Hondsrug, UNESCO Global Geopark.

28 Website www.etfi.nl en interview met ETFI gehouden op 16 september 2019.

3

Financiering en verantwoording

Financiering en verantwoording

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële middelen die Marketing Drenthe in de periode 2014–2018 heeft ontvangen en hoe deze middelen zijn besteed en verantwoord. Provincie Drenthe verstrekt jaarlijks een boekjaarsubsidie aan Marketing Drenthe om uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid. Daarnaast dragen andere betrokken partijen financieel bij aan Marketing Drenthe. Paragraaf 3.2 geeft een overzicht. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk dient de stichting via voortgangsrapportages en bij het vaststellen van de boekjaarsubsidie te verantwoorden hoe de publieke middelen zijn besteed en welke resultaten hiervoor zijn geleverd (output). De wijze waarop deze inhoudelijke en financiële verantwoording heeft plaatsgevonden is beschreven in paragraaf 3.3.

Dit hoofdstuk beantwoordt hiermee de tweede onderzoeksvraag.

2 *Hoeveel middelen heeft de provincie beschikbaar gesteld voor marketing en promotie en welke resultaten heeft dit opgeleverd?*

3.2 Ontvangen middelen

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de financiële middelen die Marketing Drenthe in de periode 2014–2018 heeft ontvangen. Verreweg de grootste bijdrage is de boekjaarsubsidie die de provincie Drenthe jaarlijks verstrekt en die bedoeld is om uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid. De hoogte van de boekjaarsubsidie is in deze periode niet gewijzigd en bedraagt € 1,434 miljoen op jaarbasis. Bij het verstrekken van de boekjaarsubsidie hanteert de provincie een verdeelsleutel die erop neerkomt dat Marketing Drenthe bij benadering € 1,0 miljoen dient te besteden aan campagnes en projecten. Het overige deel is bestemd voor personeel en organisatie. Het komt erop dat als richtlijn is meegegeven dat de personeels- en organisatiekosten niet boven de 30% mogen uitkomen. In de jaren 2016, 2017 en 2018 heeft Marketing Drenthe een additionele subsidie van de provincie ontvangen. Deze additionele subsidie is geoormerkt als een intensiveringsbudget dat bedoeld is om de beoogde transitie door te voeren die het gevolg is van de koerswijziging in 2016. In het jaar 2014 heeft Marketing Drenthe naast de boekjaarsubsidie nog subsidie ontvangen uit het Europese OP/EFRO-programma dat eind 2014 is beëindigd. Met het vervallen van deze subsidie zijn de inkomsten substantieel gedaald in 2015.

Vanaf het begin in 2007 is de inzet geweest dat ook marktpartijen en overige betrokken organisaties gaan meebetalen aan Marketing Drenthe. In 2014 hebben de marktijen € 0,076 miljoen bijdragen. Daarna is deze bijdrage wisselend toe- en afgenomen tot € 0,265 miljoen in 2018. De bijdragen van marktpartijen zijn op verschillende wijze tot stand gekomen, bijvoorbeeld via allianties met het bedrijfsleven, via bijdragen aan beurzen en via zogenoemde *Drenthepreneurs*. Een

Drenthepreneur is een onderneming die een promotiecampagne een warm hart toedraagt en deze campagne voor bijvoorbeeld een periode van 3 jaar financieel wil steunen. Er zijn zo'n 20 bedrijven die zich formeel als Drenthepreneur hebben aangemeld en daartoe een certificaat hebben ontvangen. Een andere bron van inkomsten is als ondernemers zich willen aanmelden op drenthe.nl. Marketing Drenthe heeft geëxperimenteerd met een bronzen, zilveren en gouden abonnement. In 2017 is dit komen te vervallen en bestaat de keuze uit een gratis of een bronzen vermelding. De inkomsten via deze weg zijn beperkt. Gemeenten dragen financieel niet bij aan Marketing Drenthe, maar wel aan Recreatieschap Drenthe en aan de toeristische regio's.

Tabel 3.1 Ontvangen middelen (€ x 1.000) Marketing Drenthe in de periode 2014 tot en met 2018 (bron: jaarrekeningen Marketing Drenthe).

	2014	2015	2016	2017	2018
Boekjaarsubsidie provincie Drenthe	1.434	1.434	1.434	1.434	1.434
Subsidie OP/EFRO	714	–79	0	0	0
Doorschuiven budget	0	0	–53	–74	43
Additionele subsidie	0	0	150	355	350
Bijdrage instanties en bedrijven	76	265	109	221	265
Totaal	**2.224**	**1.620**	**1.640**	**1.936**	**2.092**

Zoals hierboven aangegeven is de wens van de provincie dat ook marktpartijen een structurele financiële bijdrage gaan leveren aan Marketing Drenthe. Dit vanuit het oogpunt dat het provinciale marketingbeleid vooral bedoeld is om de toeristische sector te ondersteunen en te versterken. Bij de voorlopige toekenning van de provinciale subsidie voor de periode 2010–2014 is hierover opgemerkt dat bij aanvang is geopteerd voor een fifty-fifty verdeling, maar dat dit bij nader inzien niet reëel is gebleken. De provincie stelt vast dat marktpartijen incidenteel een bijdrage leveren voor het uitvoeren van concrete, kortdurende acties. Het lukt niet om structurele bijdragen te verwerven voor de lange termijn marketing en volgens de provincie valt dat te begrijpen aangezien het belang hiervan verder van het bedrijfsleven afstaat.[29] Bij de voorlopige toekenning van de provinciale subsidie voor de periode 2015–2018 is hierover min of meer hetzelfde opgemerkt.

Na de koerswijziging in 2016 hebben Gedeputeerde Staten besloten om weer steviger in te zetten op een aanvullende bijdrage van de marktpartijen. De herijkte opdracht aan Marketing Drenthe moet leiden tot een betere binding met het toeristische bedrijven en zorgen voor meer draagvlak en commitment en daarmee tot structurele bijdragen. De provincie spreekt over het realiseren van een hoge gunfactor. De insteek hierbij zou moeten zijn om partnerovereenkomsten af te sluiten met het doel om de marktbijdrage structureel te laten toenemen van 25% in 2017 naar 100% in 2020.[30]

[29] Provincie Drenthe. Statenstuk 2010-427. Marketing en Promotie van Drenthe | Marketing Drenthe 2011–2014. Vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010.

[30] Provincie Drenthe. Programma van Eisen voor het jaar 2017 en Herijking opdracht Marketing Drenthe, mei 2016.

Uit interviews met regionale marketingorganisatie en andere betrokken partijen (zie paragraaf 2.4) komt in algemene zin naar voren dat het geen goed idee is om andere organisaties financieel te laten bijdragen aan Marketing Drenthe. Aangegeven is dat de kans bijzonder klein is dat ondernemers op grote schaal een structurele bijdrage gaan leveren. Het provinciale marketingbeleid is met name bedoeld voor de kleinere toeristische bedrijven die vaak alle financiële middelen hard nodig hebben om vernieuwingen in hun eigen onderneming door te voeren. Dit betekent dat het substantieel meefinancieren in feite alleen is weggelegd voor een aantal grote ondernemingen die zelf al hun eigen marketing verzorgen, soms met een budget dat aanzienlijk groter is dan de inzet van de provincie. In het geval deze grote ondernemers gaan meefinancieren is het risico dat zij voor een belangrijk deel ook de koers van Marketing Drenthe gaan bepalen. Volgens de geïnterviewden is betrokkenheid van toeristische bedrijven vooral gewenst op regionaal en lokaal niveau, al dan niet in samenwerkingsverbanden. Het gaat dan met name om productontwikkeling en informatievoorziening. Op dat niveau mag je een – weliswaar beperkte – financiële bijdrage verwachten van ondernemers.

Bevinding 3.1

Marketing Drenthe heeft in de periode 2014-2018 jaarlijks een boekjaarsubsidie ontvangen van circa € 1,4 miljoen om uitvoering te geven aan het marketingbeleid. In de jaren 2016, 2017 en 2018 heeft de provincie Drenthe een additionele subsidie verstrekt om de beoogde transitie door te voeren na de koerswijziging in 2016. Gemeenten dragen financieel niet bij aan Marketing Drenthe, maar wel aan Recreatieschap Drenthe en aan de toeristische regio's.

De provincie Drenthe heeft bij de start in 2007 erop aangedrongen dat marktpartijen structureel net zoveel zouden gaan bijdragen aan Marketing Drenthe als de provincie. In de periode tot de koerswijziging in 2016 is dit niet gelukt. Na de koerswijziging in 2016 hebben Gedeputeerde Staten besloten om weer steviger in te zetten op een aanvullende bijdrage van marktpartijen. Uit interviews met betrokken organisaties komt naar voren dat zij het geen goed idee vinden om marktpartijen financieel te laten bijdragen aan Marketing Drenthe.

3.3 Verantwoording bestede middelen en resultaten

Stichting Marketing Drenthe ontvangt publieke middelen om uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid en dient derhalve verantwoording af te leggen hoe deze middelen zijn besteed. Meer in het algemeen zijn stichtingen, zijnde een rechtspersoon, verplicht om een jaarrekening op te stellen die goedgekeurd dient te zijn door een erkende accountant. Gebruikelijk is dat aanvullend een jaarverslag wordt opgesteld waarin een toelichting wordt gegeven op de jaarrekening en uitgevoerde werkzaamheden. Hieronder wordt eerst ingegaan op de uitgaven van Marketing Drenthe in de periode 2014–2018, zoals verantwoord in de jaarrekeningen van de stichting. Daarna wordt een overzicht gegeven van hoe Marketing Drenthe in het kader van de subsidierelatie heeft gerapporteerd over de besteding van de ontvangen boekjaarsubsidie en daarmee verantwoording heeft afgelegd over behaalde resultaten en subsidiebesteding.

Overzicht uitgaven

De stichting heeft in de periode 2014–2018 jaarlijks een jaarrekening uitgebracht die goedgekeurd is door een erkend accountant. Aanvullend is een jaarverslag uitgebracht met een toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen en behaalde resultaten op het niveau van de onderscheiden activiteiten. Ook brengt Marketing Drenthe een publieksversie uit van het jaarverslag, zodat ook derden kennis kunnen nemen van de activiteiten van de stichting. Op basis van de jaarrekeningen is in tabel 3.2 een overzicht gegeven van de uitgaven van Marketing Drenthe in de beschouwde periode.

Bij de oprichting van de Stichting Marketing Drenthe heeft de provincie ingezet op een kleine maar slagvaardige en professionele organisatie. In de periode 2014–2018 is gewerkt met een formatie van bij benadering 8 fte. De koerswijziging in 2016 betekent dat Marketing Drenthe zich niet alleen moet richten op branding en promotie maar ook op het verrichten van onderzoek, kennisdeling en regiomarketing. Hoewel de provincie spreekt over accentverschuivingen houdt de nieuwe koers een wezenlijke wijziging in van de opdracht en daarmee ook voor de uit te voeren taken en werkzaamheden. Om hieraan uitvoering te kunnen geven heeft Marketing Drenthe in 2018 een eigen marktonderzoeker aangesteld. Daarnaast zijn relatiemanagers benoemd voor de vier onderscheiden regio's om de samenwerking met regio's/gemeenten en ondernemers te versterken.[31]

Tabel 3.2 Uitgaven (€ x 1.000) Marketing Drenthe in de periode 2014 tot en met 2018 (bron: jaarrekeningen Marketing Drenthe).

	2014	2015	2016	2017	2018
Personeelskosten	471	509	584	538	610
Omvang formatie (fte)	7,9	8,5	8,5	6,4	8,0
Organisatiekosten overig	117	131	128	127	152
Projectkosten	1.535	1.106	955	1.273	1.295
Totaal	**2.123**	**1.746**	**1.667**	**1.938**	**2.057**

Wat de projectkosten betreft gaat verreweg het grootste deel naar het ontwikkelen en uitvoeren van promotiecampagnes. Doordat de provincie vanaf 2016 een aanvullende subsidie beschikbaar stelt, heeft de toename in personeelskosten er niet toe geleid dat er minder geld is uitgetrokken is voor promotie campagnes. In de jaarverslagen wordt in het algemeen geen toelichting gegeven op de aanwezige expertise en de expertise die nodig is om uitvoering te kunnen geven aan de provinciale opdracht. Hierdoor komt niet naar voren of de bestaande organisatie op orde is of dat aanvullende expertise gewenst is om alle taken te kunnen uitvoeren.

Verantwoording subsidiebesteding en behaalde resultaten

Aan het verstrekken van de boekjaarsubsidie verbindt de provincie verschillende algemene voorwaarden die betrekking op de bevoorschotting, het melden van wijzigingen in de uitvoering van het ingediende jaarplan, het indienen van voortgangsrapportages en het vaststellen van de subsidie.

[31] Stichting Marketing Drenthe. Jaarrekening 2019.

Wat de voortgang betreft stelt de provincie als voorwaarde dat Marketing Drenthe ieder kwartaal zowel mondeling als schriftelijk verslag doet van de voortgang van geplande activiteiten, een prognose geeft van het eindresultaat en een financiële tussenstand. In de periode 2014–2018 heeft Marketing Drenthe ieder jaar kwartaalrapportages ingediend waarin gedetailleerd op het niveau van afzonderlijke activiteiten de voortgang is gerapporteerd, zowel over de inhoud als over de financiële tussenstand. Daarbij is ook inzage gegeven in bijvoorbeeld het verloop van het aantal bezoekers van drenthe.nl en het aantal likes op Facebook om na te gaan wat het effect is van campagnes. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat tijdens en vlak na de campagne een duidelijke piek optreedt in het aantal bezoeken en het aantal likes. Eventuele wijzigingen in activiteiten, beoogde prestaties en vertraging in de planning worden gemeld in de kwartaalrapportages. Zo is bijvoorbeeld in de derde kwartaalrapportage van 2017 gemeld dat voor het uitvoeren van de herijkte opdracht onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Het aantal activiteiten is toegenomen en ze zijn arbeidsintensiever. Hierdoor lukt het niet om alle activiteiten uit te voeren en zal in overleg met de provincie welke activiteiten kunnen worden doorgeschoven naar 2018.

De provincie hanteert een termijn van twee maanden voor het indienen van een verzoek tot het vaststellen van de subsidie. Dit houdt in dat een verzoek tot vaststelling voor 1 maart in het opvolgende jaar bij de provincie moet liggen. Hieraan stelt de provincie als voorwaarde dat Marketing Drenthe aantoont dat de activiteiten uit het jaarplan daadwerkelijk zijn uitgevoerd en beoogde prestaties zijn behaald. Hierbij dient Marketing Drenthe onder meer de volgende stukken te overleggen:

1. een financieel verslag, omvattende een balans- en exploitatierekening, waarbij dezelfde indeling wordt gehanteerd als in de begroting;
2. een activiteitenverslag dat een vergelijking bevat tussen de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen (prestaties) en een toelichting op de verschillen.

Stichting Marketing stelt ieder jaar een jaarverslag op met een toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen en behaalde resultaten op het niveau van de onderscheiden activiteiten. Daarnaast verzorgt de stichting ieder jaar een publieksversie van het jaarverslag om een breder publiek inzage te geven van wat de stichting doet. In de periode 2014–2018 heeft de stichting jaarlijks bij het indienen van het verzoek tot vaststellen van de subsidie een activiteiten- en een financieel verslag ingediend. In de jaren 2014, 2015 en 2016 is het verzoek tot vaststelling van de subsidie ruim een maand later ingediend dan de hiervoor vastgestelde datum van 1 maart. In de praktijk blijkt de gestelde termijn aan de krappe kant te zijn. Voor het vaststellen van de subsidie hanteert de provincie een termijn van 22 weken. Vaststelling van de subsidie heeft steeds binnen deze termijn plaatsgevonden. Daarnaast informeert de directeur van Marketing Drenthe met enige regelmaat Provinciale Staten van Drenthe over de belangrijkste ontwikkelingen en behaalde resultaten.

Bevinding 3.2

De koerswijziging in het marketingbeleid in 2016 heeft geleid tot een uitbreiding van taken waardoor de formatie van Stichting Marketing Drenthe enigszins is gegroeid. Hierdoor zijn de personeels- en organisatiekosten in de periode 2014–2018 toegenomen van bij benadering € 0,6 naar ruim 0,75 miljoen. Doordat de provincie vanaf 2016 een aanvullende subsidie beschikbaar stelt is het budget voor marketingactiviteiten op het gewenste niveau gebleven. In de jaarverslagen van Marketing Drenthe zijn de verschillende kostenposten toegelicht en is op hoofdlijnen een toelichting gegeven op behaalde resultaten.

Marketing Drenthe heeft in de periode 2014-2018 ieder jaar kwartaalrapportages bij de provincie ingediend waarin gedetailleerd op het niveau van afzonderlijke activiteiten de voortgang is gerapporteerd, zowel over de inhoud als over de financiële tussenstand. Daarnaast heeft Marketing Drenthe bij het verzoek tot subsidievaststelling jaarlijks inzage gegeven in behaalde resultaten en bestede middelen. In de jaren 2014, 2015 en 2016 is het verzoek tot vaststelling van de subsidie iets later ingediend dan de hiervoor vastgestelde datum van 1 maart. Vaststelling van de subsidie heeft steeds binnen de hiervoor geldende termijn van 22 weken plaatsgevonden.

4

Monitoring en informatievoorziening

Monitoring en informatievoorziening

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in de eerste plaats in op de monitoring die de provincie heeft uitgevoerd om na te gaan wat het effect is van het gevoerde toerismebeleid, en meer specifiek het marketingbeleid, op het realiseren van de provinciale beleidsdoelen (paragraaf 4.2). In de tweede plaats wordt ingegaan op de informatievoorziening aan Provinciale Staten van Drenthe (paragraaf 4.3).

Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de derde en vierde onderzoeksvraag.

3 *Wat is het effect geweest van marketing en promotie op het realiseren van de provinciale beleidsdoelen en heeft bijsturing plaatsgevonden van de uitvoering?*
4 *Welke voortgangs- en verantwoordingsinformatie hebben Provinciale Staten ontvangen over de uitvoering van het toerismebeleid?*

4.2 Monitoring ontwikkelingen en effecten

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 maken het toerisme- en marketingbeleid deel uit van het provinciale economische beleid. In de economische beleidsnota's zijn voor de pijler vrijetijdseconomie geen concrete doelen geformuleerd anders dan dat het beleid moet resulteren in meer bestedingen en meer banen. Ook voor het nevendoel om voorzieningen in dorpen te behouden zijn geen specifieke doelen benoemd. In het *Programma Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015–2019* zijn wel enkele concrete doelen geformuleerd. De provincie wil in de programmaperiode de volgende doelen realiseren:

1. een toename van € 100 miljoen aan toeristische bestedingen;
2. een toename van 1.500 extra banen in de toeristische sector.

De toename van bestedingen is uitgesplitst in een toename van € 40 miljoen door binnenlands bezoek, € 40 miljoen door buitenlands bezoek en € 20 miljoen door dagbezoek. Marketing Drenthe verwijst in de *Meerjarenstrategie 2017–2020* naar de hierboven genoemde provinciale doelen en merkt op dat de groeiambitie van de provincie Drenthe een flinke uitdaging vormt. De beoogde groei in bestedingen is namelijk aanmerkelijk groter dan de afgelopen jaren is gerealiseerd. Ook verwacht Marketing Drenthe geen substantiële groei in het aantal dagtochten. Wel is de verwachting dat groei van het aantal buitenlandse toeristen de komende jaren door zal zetten.

Om ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie te volgen heeft de provincie Drenthe in de periode 2014–2017 jaarlijks een rapport uitgebracht met informatie over onder meer het aantal bezoekende toeristen, aantal overnachtingen, herkomst en profiel van de bezoekende toerist, boekingsgedrag, bestedingen en

het aantal banen in de vrijetijdseconomie.[32] In deze rapportages is geen verband gelegd tussen het mogelijke effect van het marketingbeleid op gesignaleerde ontwikkelingen. Volgens de provincie zijn naast de uitvoering van het provinciale toerisme- en marketingbeleid verschillende andere factoren, zoals economische ontwikkelingen op mondiaal en nationaal niveau en de gesteldheid van het weer, eveneens van grote invloed. Hierdoor is het lastig om het afzonderlijke effect van marketing te kwantificeren.

In 2017 is de provincie gestopt met het opstellen van bovengenoemde rapportages en heeft Marketing Drenthe de opdracht gekregen om data te verzamelen en onderzoek te doen naar ontwikkelingen in de toeristische sector van Drenthe. Het achterliggende idee is dat kennis hierover kan bijdragen tot het aanscherpen van de marketingstrategie, maar ook wil de provincie dat Marketing Drenthe deze kennis deelt met andere belanghebbenden, met name het toeristische bedrijfsleven. Marketing Drenthe is in 2018 gestart met het opstellen en beschikbaar stellen van factsheets met relevante informatie over ontwikkelingen en trends in de toeristische sector, het eerst voor het jaar 2017. Ook het Recreatieschap Drenthe houdt zich bezig met het verzamelen en aanbieden van informatie over ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie. Het Recreatieschap is hiermee in 2002 gestart en brengt om de twee jaar een rapport uit met informatie over de bijdrage van recreatie en toerisme aan de Drentse economie, zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau.[33]

Bij het in beeld brengen van ontwikkelingen in de toeristische sector maken provincies, gemeenten en andere betrokken organisaties onder meer gebruik van landelijke bronnen met toeristische data. Zo registreert het CBS overnachtingen in officiële logiesaccommodaties en het NBTC-NIPO meet via het Continu Vakantie Onderzoek (CVO) en het Continu Vrije Tijds Onderzoek (CVTO) het vakantie- en recreatiegedrag van Nederlanders. Het LISA registreert het aantal betaalde banen in verschillende onderscheiden sectoren. Om ontwikkelingen in de toeristische sector betrouwbaar in beeld te kunnen brengen is het van belang dat de monitoring op een consistente wijze plaatsvindt. Verschillende indicatoren, zoals aantal overnachtingen en omvang van bestedingen, komen namelijk tot stand via steekproeven, aannames en extrapolaties. Wijzigingen in aannames en steekproeven leiden tot een andere indicatorwaarde waardoor al snel een vertekend beeld kan ontstaan van de werkelijke ontwikkeling. Ook belangrijk is dat voor indicatoren een eenduidige definitie en afbakening wordt gehanteerd. Zo zijn de gepresenteerde data in de rapporten van het Recreatieschap Drenthe over bestedingen en het aantal banen niet hetzelfde als die in de rapportages van de provincie Drenthe. In de rapportages van het Recreatieschap wordt bijvoorbeeld de indirecte werkgelegenheid meegenomen bij het bepalen van het aantal banen in de vrijetijdssector, waardoor het aantal banen aanzienlijk hoger is.

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen ontwikkelingen volgen in de vrijetijdseconomie heeft de Noordelijke Rekenkamer 4 indicatoren geselecteerd, namelijk het aantal overnachtingen, het aantal bezoekers, de bestedingen van bezoekende toeristen en het aantal banen. Voor deze indicatoren zijn de ontwikkelingen in beeld gebracht en is nagegaan

32 Provincie Drenthe. Vrijetijdseconomie Feiten en Cijfers 2014, 2015, 2016 en 2017.

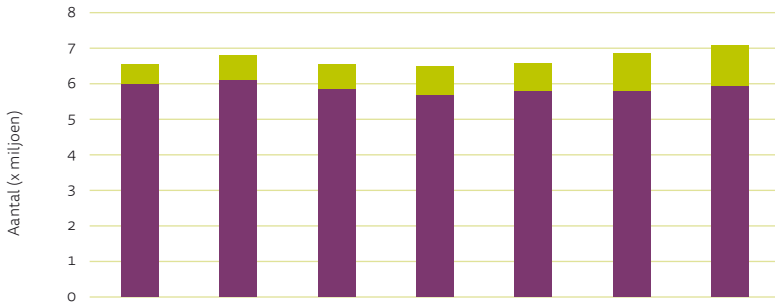
33 Recreatieschap Drenthe. De economische betekenis van toerisme en recreatie in Drenthe. Om de twee jaar opgesteld door het onderzoeksbureau ECORYS in opdracht van Recreatieschap Drenthe.

of beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Voor de provincie Drenthe is hierbij gebruik gemaakt van de rapportages die de provincie Drenthe in de periode 2014–2017 heeft laten opstellen en de factsheets die Marketing Drenthe heeft opgesteld voor de jaren 2017 en 2018.

Overnachtingen binnen- en buitenlandse toeristen

De indicator voor toeristische overnachtingen is opgebouwd uit het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse toeristen. Het aantal overnachtingen van binnenlandse toeristen is gebaseerd op gegevens van het CVO die betrekking hebben op overnachtingen in hotels, campings en bungalows. Daarnaast zijn er overnachtingen op vaste standplaatsen. Het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen is gebaseerd op data van het CBS.

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal toeristische overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse toeristen in de provincie Drenthe in de periode 2012–2018.



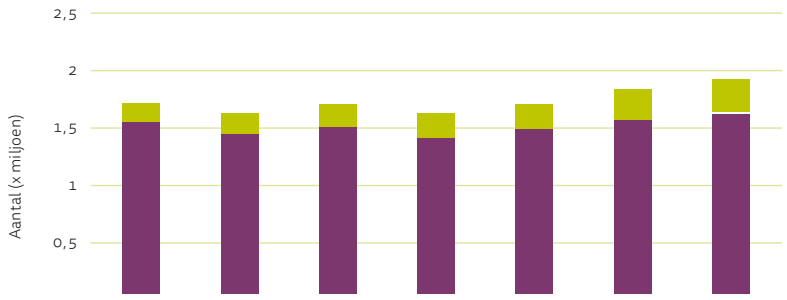
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Buitenlands	0,56	0,66	0,71	0,8	0,83	1,01	1,13
Binnenlands	6,01	6,15	5,88	5,71	5,8	5,86	5,97

Het aantal overnachtingen van binnenlandse toeristen in de provincie Drenthe schommelt licht van jaar tot jaar maar blijft min of meer op hetzelfde niveau namelijk zo'n 6 miljoen overnachtingen op jaarbasis (zie figuur 4.1). Daarentegen neemt het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen steeds verder toe. In de periode 2012–2018 is het aantal overnachtingen met een factor twee gestegen en komt in 2018 uit op 1,13 miljoen overnachtingen. Landelijk is ook sprake van een continue stijging maar die is minder sterk dan in de provincie Drenthe.

Bezoekers (verblijfsbezoekers en dagrecreanten)

Bij bezoekers is onderscheid gemaakt tussen verblijfsbezoekers en dagrecreanten. Het aantal verblijfbezoekers is gerelateerd aan het aantal overnachtingen, waarbij weer een onderverdeling is aangebracht tussen binnenlandse en buitenlandse bezoekers. Het verloop van het aantal binnenlandse verblijfsbezoekers is gebaseerd op cijfers van NBTC-NIPO en CVO en van de buitenlandse verblijfsbezoekers op data van het CBS. Voor het dagbezoek is gebruik gemaakt van cijfers van het CVTO, die driejaarlijks worden uitgebracht door het NBTC-NIPO.

Figuur 4.2 Ontwikkeling aantal binnenlandse en buitenlandse verblijfsbezoekers in de provincie Drenthe in de periode 2012–2018.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Buitenlands	0,15	0,17	0,19	0,21	0,21	0,26	0,28
Binnenlands	1,57	1,46	1,52	1,42	1,5	1,58	1,65

Het aantal verblijfsbezoekers is in periode 2012–2015 licht gedaald, maar vanaf 2016 is er sprake van een stijging naar ongeveer 1,93 miljoen in 2018 (zie figuur 4.2). De daling is toe te schrijven aan een afname van het aantal binnenlandse verblijfstoeristen tot 2016, daarna neemt het aantal weer toe. Evenals bij overnachtingen is het aantal buitenlandse verblijfsbezoekers in de periode 2012–2018 met ongeveer een factor twee toegenomen. Dit betekent dat de gemiddelde verblijfsduur van de buitenlandse toerist vrij constant is gebleven, namelijk zo'n 4 nachten. Bijna alle buitenlandse gasten komen uit Europa (98%) en dan met name uit Duitsland (67%). Daarna volgen België (18%) en het Verenigd Koninkrijk (4%). Het aandeel van Azië ligt rond een half procent.

Verreweg het grootste deel van de bezoekers bestaat uit dagrecreanten. Het betreft de zogenoemde uitstapjes, waarbij mensen minimaal twee uur van huis zijn om gericht iets te bezoeken. De meeste uitstapjes komen voor rekening van de Drenten zelf namelijk zo'n 60%. De overige 40% bestaat bijna volledig uit bezoekers van omringende provincies. Minder dan 2% komt uit het buitenland en dan vooral uit Duitsland. Het aantal uitstapjes is landelijk gemeten in 2012, 2015 en 2018. In 2015 is het aantal uitstapjes gedaald ten opzichte van 2012 van 46 naar 44 miljoen uitstapjes. In 2018 is sprake van een flinke stijging naar 54 miljoen uitstapjes. Niet duidelijk is in hoeverre deze toename het gevolg is van de definitiewijziging, waardoor een betrouwbare conclusie over de toename in het aantal uitstapjes niet mogelijk is.

Bestedingen dag- en verblijfstoeristen

Bestedingen in de vrijetijdsector zijn gebaseerd op de bestedingen van dagrecreanten en binnenlandse en buitenlandse verblijfstoeristen. Bij het berekenen van de totale bestedingen wordt uitgegaan van een gemiddelde dagbesteding voor verblijfstoeristen en dagrecreanten. Voor de binnenlandse verblijfstoeristen wordt deze berekening op landelijk niveau ieder jaar opnieuw uitgevoerd, voor de buitenlandse verblijfstoeristen en de dagrecreanten gebeurt dit minder frequent. Bij de verblijfstoeristen bestaat ongeveer de helft van het bestede bedrag uit logieskosten. Bij benadering een derde is besteed aan entree, in de horeca en in winkels. Daarnaast dragen vervoerskosten substantieel bij.

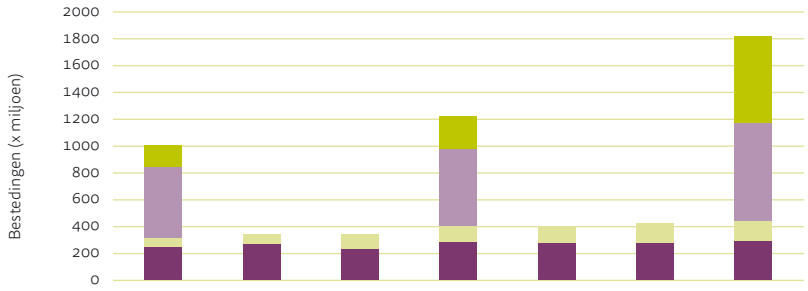
Aanpassingen in definities en berekeningsmethodiek kunnen leiden tot grote verschuivingen in berekende bestedingen. Het blijkt dat dit met enige regelmaat gebeurt. Als voorbeeld zijn in tabel 4.1 de bestedingen weergegeven die gerelateerd zijn aan de uitstapjes in Drenthe voor de jaren 2012, 2015 en 2018. Zoals hiervoor opgemerkt is in 2018 de definitie van een uitstapje aangepast, zonder dat duidelijk is wat hiervan het effect is geweest. Ook zijn er belangrijke verschuivingen geweest in het meenemen en berekenen van de vervoerskosten. Vanaf 2015 zijn voor het eerst parkeerkosten meegenomen en in 2018 heeft een ingrijpende aanpassing plaatsgevonden in de berekening door ook de vervoerskosten naar de bestemming en naar huis mee te nemen. Daarmee zijn de bestedingen van de dagrecreanten fors toegenomen, ten opzichte van 2012 met een factor twee. Het spreekt voor zich dat zonder verdere toelichting en nuancering het presenteren van bestedingen in de toeristische sector bij derden tot een verkeerde voorstelling van zaken kan leiden en daarmee tot het trekken van verkeerde conclusies.

Tabel 4.1 Het aantal uitstapjes in de provincie Drenthe en de hiermee samenhangende bestedingen voor de jaren 2012, 2015 en 2018.

Jaar	Aantal uitstapjes (x miljoen)	Gemiddelde dagbesteding direct (€)	Gemiddelde dagbesteding incl. vervoer (€)	Bestedingen direct (€ x miljoen)	Bestedingen incl. vervoer (€ x miljoen)
2012	45,6	11,82	15,00	539	688
2015	43,6	13,80	18,94	600	826
2018	54,0	13,52	25,37	730	1.370

De bestedingen van de binnenlandse verblijfstoeristen zijn in de periode 2012–2018 gestaag toegenomen, terwijl het aantal binnenlandse overnachtingen min of meer op hetzelfde niveau is gebleven (zie figuur 4.3). Dat zou betekenen dat de gemiddelde dagbesteding is toegenomen, ervan uitgaand dat er geen tussentijdse aanpassing van de berekeningsmethodiek heeft plaatsgevonden. Ook de bestedingen van de buitenlandse verblijfstoeristen zijn toegenomen. Hierbij dient als kanttekening dat de gemiddelde dagbesteding van de buitenlandse verblijfstoerist voor het laatst is berekend in 2015. De bestedingen voor de jaren 2016, 2017 en 2018 zijn berekend door de procentuele toename in overnachtingen ook toe te passen op de bestedingen.

Figuur 4.3 Ontwikkeling bestedingen van binnenlandse en buitenlandse verblijfstoeristen en dagrecreanten in de provincie Drenthe in de periode 2012–2018.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uitstapjes vervoer	149	0	0	226	0	0	640
Uitstapjes direct	539	0	0	600	0	0	730
Verblijf buitenland	60	65	99	109	109	135	145
Verblijf binnenland	261	277	246	291	294	293	304

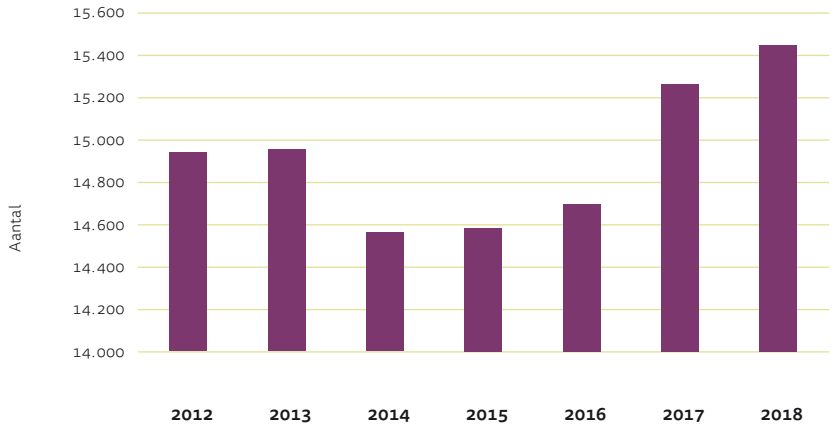
Zoals hiervoor opgemerkt heeft de aangepaste definitie voor uitstapjes en de gewijzigde berekeningsmethodiek door ook vervoerskosten mee te nemen ertoe geleid dat bestedingen voor dagrecreatie fors zijn toegenomen. Het gevolg hiervan is dat de bestedingen van de dagrecreanten zijn toegenomen van 0,83 miljard in 2015 naar 1,37 miljard in 2018. Hierdoor zijn de totale bestedingen in de periode 2015–2018 toegenomen met 0,6 miljard. Doordat niet duidelijk is welk deel van deze toename het gevolg is van een aangepaste definitie en/of een gewijzigde berekeningsmethodiek, valt ook niet te bepalen wat de daadwerkelijke toename in bestedingen is geweest. Daarmee is het eveneens niet mogelijk om vast te stellen of de beoogde toename van € 100 miljoen aan bestedingen, de doelstelling van de provincie voor de periode 2015–2019, al dan niet is gerealiseerd.

Banen in de toeristische sector

Bij het bepalen van het aantal banen in de vrijetijdssector wordt vaak onderscheid gemaakt tussen grote banen (meer dan 12 uur per week) en kleine banen (minder dan 12 uur per week). De reden hiervan is dat in deze sector heel veel mensen werkzaam zijn die minder dan 12 uur per week werken. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte banen. Het bepalen van directe banen is gebaseerd op een landelijke standaard waarbij is gedefinieerd welke bedrijfsklassen tot de toeristische sector behoren. Deze landelijke standaard is tot stand gekomen op initiatief van de gezamenlijke provincies.

Door kleine banen en/of indirecte banen wel of niet mee te nemen ontstaan grote verschillen in het aantal banen en daarmee ook in de procentuele bijdrage van de vrijetijdssector aan de totale werkgelegenheid. In de tweejaarlijkse onderzoeken van Recreatieschap Drenthe wordt bijvoorbeeld de indirecte werkgelegenheid meegenomen waardoor in 2017 het aandeel uitkomt op 10% van de totale werkgelegenheid (20.979 banen). In de jaarlijkse rapportages van de provincie en Marketing Drenthe zijn alleen de directe banen weergegeven. In dit geval is de bijdrage 6,7% (15.270 banen). Op landelijk niveau worden met enige regelmaat correcties doorgevoerd in het aantal banen in de vrijetijdssector die substantieel zijn. Zo is bijvoorbeeld het aantal banen voor het jaar 2016 in 2019 gecorrigeerd van 14.510 naar 14.700. Dat is een verschil van 190 banen.

Figuur 4.4 Ontwikkeling aantal banen (direct en groter dan 12 uur/week) in de toeristische sector provincie Drenthe in de periode 2012–2018.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal	14.940	14.950	14.560	14.580	14.700	15.270	15.450

In figuur 4.4 is de ontwikkeling van het aantal banen in de vrijetijdssector in de provincie Drenthe weergegeven. Het betreft alleen directe banen. Het aantal banen in de vrijetijdssector is in 2014 flink gedaald, met zo'n kleine 400 banen. Vanaf 2015 treedt een stijging in en in 2018 is het aantal banen ten opzichte van 2014 toegenomen met bijna 900 (6%). De ontwikkeling van het aantal banen is in lijn met die van het aantal overnachtingen en het aantal bezoekers. Vergeleken met de landelijke ontwikkeling is daling van het aantal banen als gevolg van de laatste economische crisis in de provincie Drenthe later opgetreden en daarmee is het herstel ook later ingezet. De horeca levert met een aandeel van ruim 40% de meeste banen, gevolgd door de logiesverstrekking met ongeveer 20%. Hoewel de betrouwbaarheid van de werkgelegenheidscijfers nog te wensen over laat is wel vrij zeker dat de werkgelegenheid vanaf 2015 substantieel is toegenomen. Dit betekent dat de provinciale beleidsdoelstelling om in de periode 2015–2019 het aantal banen te laten toenemen met 1.500, voor een belangrijk deel zal worden gerealiseerd. Wat niet te bepalen valt is de mate waarin de het promoten en vermarkten van de provincie hieraan heeft bijgedragen.

Verbeteren betrouwbaarheid data

Doordat op landelijk niveau met enige regelmaat aanpassingen plaatsvinden van definities, afbakeningen en berekeningsmethodieken laat de betrouwbaarheid van gepresenteerde ontwikkelingen in de vrijetijdssector te wensen over. Daarmee is het eveneens lastig om provinciale doelstellingen die bijvoorbeeld betrekking hebben op bestedingen en banen in de toeristische sector te kunnen evalueren. Dit probleem wordt landelijk onderkend. Vandaar dat in 2019 de Landelijke Data Alliantie in het leven is geroepen om tot meer eenduidige definities en meetmethodieken te komen. Het is een open netwerk waarbij de coördinatie in handen is van NBTC. Daarnaast is in de provincie Drenthe een kennisplatform ingesteld (Provincie Drenthe, Recreatieschap Drenthe, Gastvrij Drenthe, Rabobank, Onderwijsinstellingen) om te komen tot een meer betrouwbare en eenduidige informatievoorziening over ontwikkelingen in de toeristische sector.

Bevinding 4.1

De provincie Drenthe heeft in de periode 2014-2017 jaarlijks een rapport uitgebracht waarin ontwikkelingen en trends in de vrijetijdseconomie in beeld zijn gebracht. In 2017 is de provincie hiermee gestopt en heeft Marketing Drenthe de opdracht gekregen om data te verzamelen en relevante informatie over de toeristische sector van Drenthe beschikbaar te stellen in de vorm van factsheets. Ook het Recreatieschap Drenthe houdt zich vanaf 2002 bezig met het verzamelen en aanbieden van informatie over de bijdrage van de vrijetijdssector aan de Drentse economie, zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau.

Om ontwikkelingen binnen de vrijetijdssector van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen te kunnen vergelijken heeft de Noordelijke Rekenkamer voor vier indicatoren de ontwikkelingen in de toeristische sector op een rij gezet: toeristische overnachtingen, aantal toeristen, bestedingen en banen. Het blijkt dat op landelijk niveau met enige regelmaat bij de onderzochte indicatoren aanpassingen van definities en berekeningsmethoden zijn doorgevoerd. Het is meestal niet duidelijk wat het effect hiervan is geweest op de monitoringdata die door de provincie Drenthe en vanaf 2017 door Marketing Drenthe zijn gepresenteerd. Doordat de betrouwbaarheid van de gepresenteerde ontwikkelingen in bijvoorbeeld bestedingen en banen te wensen overlaat, valt ook niet met zekerheid te zeggen in welke mate provinciale doelstellingen zijn gerealiseerd.

In welke mate het gevoerde provinciale marketingbeleid heeft bijgedragen aan meer bestedingen en meer banen in de toeristische sector is niet bekend. Volgens de provincie en andere betrokken partijen zijn er andere vele factoren die hierop van invloed zijn, waardoor het afzonderlijke effect van marketing niet valt te kwantificeren. Dat neemt niet weg dat de meeste partijen het belangrijk vinden om inzage te hebben in ontwikkelingen.

4.3 Informatievoorziening Provinciale Staten

Via de reguliere planning en control cyclus worden Provinciale Staten op hoofdlijnen op de hoogte gehouden van de voortgang van alle beleidsprogramma's en het behalen van de doelstellingen die hieraan zijn verbonden. Hieronder is in de eerste plaats aangegeven welke informatie via deze lijn beschikbaar is gesteld over de uitvoering van het beleid voor de vrijetijdseconomie en meer specifiek het marketingbeleid. Vervolgens is aangegeven welke aanvullende informatie ter kennisname of ter behandeling is voorgelegd aan de Staten.

Planning en control cyclus

De begrotingen en jaarstukken zijn de belangrijkste documenten van de planning en control cyclus die Provinciale Staten jaarlijks inzage verschaffen van wat het provinciebestuur het komende jaar wil realiseren respectievelijk wat het afgelopen jaar is bereikt. De vrijetijdseconomie vormt een deelprogramma van het programma Regionale Economie. Via dit deelprogramma zijn ontwikkelingen en behaalde resultaten gerapporteerd, waaronder die van het gevoerde marketingbeleid.

Bij aanvang van het marketingbeleid in 2007 is als doel gesteld om het imago van de provincie Drenthe te verbeteren om zodoende de Drentse economie te versterken. Ook in de provinciale begrotingen en jaarverslagen over de periode 2014–2018 is aangegeven dat dit het doel van het provinciale marketingbeleid is. Dat er sprake is van een verbetering van het imago blijkt uit imago onderzoek dat de provincie met enige regelmaat laat uitvoeren. In het Jaarverslag 2016 is opgemerkt dat het imago-onderzoek heeft aangetoond dat het imago van Drenthe sinds 2007 is verbeterd en dat nog steeds sprake is van een stijgende lijn.[34] Niet aangegeven is wat hiervan het effect is geweest op bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdssector en daarmee op het behalen van de provinciale doelen zoals opgenomen in het programma *Vrijetijdseconomie en Op Fietse 2015–2019*. Voornoemde doelen zijn overigens niet opgenomen in de provinciale begrotingen en jaarverslagen bij het deelprogramma vrijetijdseconomie. Als doelstelling is ogenomen dat het beleid gericht is op meer bestedingen en meer banen. Daarnaast is in verschillende jaarverslagen opgemerkt dat een betere samenwerking van provincie, gemeenten, Marketing Drenthe, Recreatieschap Drenthe en ondernemers zal leiden tot een beter imago en een efficiëntere inzet van middelen. Hierbij is niet vermeld hoe deze samenwerking vorm zal worden gegeven en wat de stand zaken is.

In de Jaarverslagen 2017 en 2018 is gesteld dat de nieuwe marketingcampagne van Marketing Drenthe en het programma *Vrijetijdseconomie en Op Fietse 2015–2019* heeft gezorgd voor meer bezoekers en bestedingen. Opgemerkt is dat de bestedingen en het aantal banen in de toeristische sector bovengemiddeld zijn toegenomen. Hierbij is geen relatie gelegd met de doelen die in het uitvoeringsprogramma, waardoor geen indicatie is gegeven in welke mate de doelen inmiddels zijn gehaald. Wel wordt in de jaarverslagen met enige regelmaat verwezen naar de rapporten *Feiten en cijfers Vrijetijdseconomie Drenthe*. Zoals beschreven in de vorige paragraaf is in deze rapporten geen analyse opgenomen over de realisatie van de provinciale beleidsdoelen.

Aanvullende informatie uitvoering marketingbeleid

In paragraaf 2.3 is beschreven dat de strategische visies van Marketing Drenthe worden voorgelegd aan Provinciale Staten met het verzoek om in te stemmen met de visie en voor een periode van 4 jaar de gevraagde subsidie voorlopig toe te kennen. In het Statenvoorstel van 24 september 2014 - behorende bij het *Strategisch Beleidsplan 2015–2018* van Marketing Drenthe - geven Gedeputeerde Staten een toelichting op de stand van zaken van de uitvoering van het marketingbeleid. Aangegeven is dat sinds 2007 door Marketing Drenthe effectief campagne is gevoerd, maar dat het even kan duren voor het effect van imagoverbetering zichtbaar is. Volgens Gedeputeerde Staten hebben Nederlanders een positiever en veelzijdiger beeld gekregen van Drenthe waardoor Drenthe is gestegen op de ranglijsten als aantrekkelijke provincie om te wonen en te verblijven. Verder is vermeld dat stakeholders vinden dat Marketing Drenthe het merk Drenthe goed in beeld heeft gebracht en dat de organisatie hoog wordt gewaardeerd. Het voorstel is dan ook om het marketingbeleid en de inzet te continueren.

Hoewel in september 2014 nog een (zeer) positief beeld is geschetst van het gevoerde marketingbeleid, is betrekkelijk snel daarna besloten tot een ingrijpende

[34] In opdracht van de provincie Drenthe heeft Grontmij met enige regelmaat een imago onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn ter kennisname aangeboden aan Provinciale Staten.

koerswijziging en sterk aangepaste opdracht aan Marketing Drenthe. In het Statenvoorstel van 6 juni 2018 – behorende bij de *Meerjarenstrategie 2017–2020* – is overigens geen verdere toelichting gegeven op deze koerswijziging. Ook is niet aangegeven wat het effect van een verbeterd imago is geweest om de omvang van bestedingen en het aantal in de vrijetijdssector.

Bevinding 4.2

Provinciale Staten van Drenthe worden via de reguliere planning en control cyclus op hoofdlijnen geïnformeerd over uitvoering van het toerisme- en marketingbeleid. In de provinciale jaarverslagen over de periode 2014-2018 is verschillende malen gemeld dat sinds 2007 een verbetering is opgetreden van het imago van de provincie Drenthe. Niet aangegeven is wat het effect is van een positiever imago op de omvang van bestedingen en aantal banen in de vrijetijdsector en het behalen van de provinciale doelen.

Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten met enige regelmaat de provinciale rapportages met feiten en cijfers over de vrijetijdseconomie ter kennisname voorgelegd. In deze rapportages ontbreekt een analyse over de in beeld gebrachte ontwikkelingen en het realiseren van provinciale doelen op het gebied van bestedingen en banen. Dat geldt ook voor de factsheets die door Marketing Drenthe voor de jaren 2017 en 2018 zijn opgesteld.

5

Vergelijking noordelijke provincies

Vergelijking noordelijke provincies

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de overeenkomsten en verschillen in het gevoerde marketingbeleid van de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen. Paragraaf 5.2 gaat in op marketingbeleid en organisatie van de uitvoering. Vervolgens is in paragraaf 5.3 op een rij gezet hoeveel financiële middelen de drie noordelijke provincies in de periode 2014–2018 hebben ingezet voor marketing en hoe de verantwoording van bestede middelen en resultaten heeft plaatsgevonden. Paragraaf 5.4 gaat in op monitoring die de noordelijke provincies uitvoeren om ontwikkelingen in de toeristische sector te volgen.

Dit hoofdstuk beantwoordt hiermee de vijfde onderzoeksvraag.

5 *Wat zijn overeenkomsten en verschillen in het door de drie noordelijke provincies gevoerde marketingbeleid?*

5.2 Provinciaal marketingbeleid en uitvoering

Provinciaal marketingbeleid

De provincies Fryslân, Drenthe en Groningen voeren marketingbeleid om zodoende de provinciale economie te versterken en meer werkgelegenheid te creëren. Volgens de provincies draagt toerisme tevens bij aan de leefbaarheid op het platteland door banen veilig te stellen en voorzieningen in stand te houden. De provincies Drenthe en Fryslân hebben in 2016 besloten om meer focus aan te brengen in het marketingbeleid door de marketing uitsluitend nog te richten op het trekken van toeristen. Daarnaast is het streven om niet zozeer meer toeristen te trekken maar te zorgen voor meer spreiding en vooral toeristen te trekken die meer besteden. De provincie Groningen richt zich in de regio op het trekken van toeristen maar voor de stad is de marketing ook gericht op het trekken van bedrijven en talent.

Tabel 5.1 Overeenkomsten en verschillen provinciaal marketingbeleid en uitvoering provincies Fryslân, Drenthe en Groningen.

Marketingbeleid en uitvoering	Fryslân	Drenthe	Groningen
Beleidsdoel	Versterken economie en bevorderen leefbaarheid platteland	Versterken economie en bevorderen leefbaarheid platteland	Versterken economie en bevorderen leefbaarheid platteland
Beleid gericht op	Uitsluitend toeristen vanaf 2016	Uitsluitend toeristen vanaf 2016	Toeristen (bedrijven en talent alleen voor de stad)
Uitvoering	Via onafhankelijke Stichting Merk Fryslân	Via onafhankelijke Stichting Marketing Drenthe	Via onafhankelijke Stichting Marketing Groningen
Regionale marketingorganisaties	Zes regio's met per regio één regionale marketingorganisatie	Vier regio's waarbinnen gemeenten en ondernemers samenwerken	Acht regio's met per regio één regionale marketingorganisatie
Betrokkenheid toeristische ondernemers	Via regionale marketingorganisaties en Toeristische Alliantie Friesland	Via regionale marketingorganisaties en Marketingadviesraad	Via regionale marketingorganisaties en Toerisme Coöperatie Groningen

Uitvoering marketingbeleid

De noordelijke provincies hebben besloten om de uitvoering van het marketingbeleid te beleggen bij een onafhankelijke stichting. De organisatiestructuur van Marketing Groningen verschilt aanmerkelijk van die van Merk Fryslân en Marketing Drenthe. De laatste twee marketingbureaus richten zich volledig op de uitvoering van het provinciale marketingbeleid. Marketing Groningen daarentegen voert niet alleen het provinciale marketingbeleid uit maar ook het citymarketingbeleid van de gemeente Groningen. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat VVV-Groningen deel uitmaakt van de organisatie.

Regionale marketingorganisaties

In aanvang heeft de marketing zich vooral gericht op het verbeteren van het imago van de provincie. Na verloop van tijd hebben de noordelijke provincies aangegeven dat de marketing zich ook moet richten op gastheerschap, productontwikkeling en het vernieuwen van het toeristische aanbod. Om dit te kunnen realiseren is ervoor gekozen om de provincie op te delen in een aantal regio's. Zo zijn in Fryslân zes regio's onderscheiden (met de stad Leeuwarden als een aparte regio), in Drenthe vier en in Groningen acht als de stad Groningen als een aparte regio wordt beschouwd. Binnen deze regio's zouden betrokken partijen moeten worden verenigd in een nieuwe regionale marketingorganisatie die nauw samenwerkt met het centrale marketingbureau. In de provincie Drenthe zijn vier regio's onderscheiden. Voor deze regio's is niet als doel gesteld om één nieuwe regionale marketingorganisatie tot stand te brengen.

In 2014 is in de provincie Fryslân een start gemaakt om in zes regio's een toeristisch platform op te zetten. Hoewel het in sommige regio's even heeft geduurd is het gelukt om in iedere regio bestaande VVV-structuren en samenwerkingsverbanden van ondernemers of van ondernemers en gemeenten te integreren in één nieuwe regionale marketingorganisatie. Er zijn wel verschillen tussen de regio's als het gaat om de betrokkenheid van ondernemers en het budget waar ze over kunnen beschikken. Een voorbeeld waarbij VVV-structuren zijn geïntegreerd in een goed draaiende regionale marketingorganisatie is de regio Waterland van Friesland (zie tekstbox 5.1). Na een moeizame start wordt op steeds

meer fronten gestructureerd en constructief samengewerkt. Dat geldt voor het ontwikkelen van een uniforme digitale infrastructuur (koppeling regionale websites met friesland.nl), het gebruik maken van dezelfde huisstijl (Friesland Style) en het aanleveren van content voor de gezamenlijke database met toeristische informatie.

Tekstbox 5.1 Regionale marketingorganisatie Waterland van Friesland

In de regio Zuidwest-Fryslân is in juni 2017 de Stichting Regio Marketing Zuidwest Friesland opgericht om invulling en uitvoering te geven aan het toeristische platform. Deze stichting is begin 2019 samengegaan met de organisaties VVV Friese Meren Gaasterland en VVV Zuidwest Friesland tot de nieuwe organisatie VVV Waterland van Friesland. Met deze fusie is de regio erin geslaagd om de oude VVV-structuur volledig te integreren in één regionale marketingorganisatie. In de regio is een netwerk van 15 VVV-kantoren en 10 Toeristisch Informatie Punten (TIP's) tot stand gebracht. Dit netwerk wijst toeristen de weg en voorziet ze van informatie.

Het regiobestuur heeft in 2018 een strategische visie opgesteld om de regio te positioneren als Waterland van Friesland. Volgens het bestuur is het belangrijk dat de ondernemers in de regio zich herkennen en betrokken voelen bij de identiteit van de regio. Die betrokkenheid is er nu en blijkt onder meer uit de flinke toename van het aantal leden. Van de bij benadering 1.700 toeristische ondernemers in de regio zijn ruim 700 aangehaakt bij VVV Waterland van Friesland. Deze leden hebben in 2019 gezamenlijk bijna € 400.000,– bijgedragen aan het verbeteren van het gastheerschap via lokale informatiepunten, het ontwikkelen van innovaties, de digitalisering en de regiomarketing. Daarnaast dragen de gemeenten De Fryske Marren en Súdwest Fryslân gezamenlijk jaarlijks zo'n € 450.000,– bij aan het toeristische platform.

In de provincie Drenthe zijn vier regio's onderscheiden, namelijk Kop van Drenthe, Hondsrug, Midden-Drenthe en Zuidwest Drenthe. In de onderscheiden regio's wordt op verschillende wijze met elkaar samengewerkt. Hoewel niet als einddoel is gesteld om in iedere regio één nieuwe regionale marketingorganisatie tot stand te brengen is wel het voornemen dat regio's en Marketing Drenthe intensief gaan samenwerken. De regio Midden-Drenthe bestaat uit slechts één gemeente (Gemeente Midden-Drenthe). In deze regio hebben de gemeente en ondernemers in 2019 samen de Stichting Promotie Midden-Drenthe in het leven geroepen om het toerisme te bevorderen. In de andere drie regio's zijn de oude structuren nog grotendeels in stand gebleven.

In de provincie Groningen zijn acht regio's onderscheiden waarbinnen gemeenten en ondernemers samenwerken om het toerisme in de eigen regio te bevorderen. In de meeste regio's is het gelukt om de bestaande VVV-structuren en samenwerkingsverbanden op het gebied van marketing en promotie te integreren in één nieuwe regionale marketingorganisatie. Hoewel Marketing Groningen en de regio's in 2016 afspraken hebben gemaakt over een intensivering van de samenwerking komt dit niet echt van de grond. Betrokken organisaties hebben aangegeven dat een solide basis voor de inrichting en financiering van de samenwerkingsorganisatie ontbreekt. Deze basis is essentieel om een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie te kunnen realiseren.

Betrokkenheid toeristische ondernemers

Naast het algemene streven om zoveel mogelijk ondernemers te betrekken bij de regionale marketingactiviteiten zijn er ook verschillen in de wijze waarop ondernemers betrokken zijn bij de uitvoering van het provinciale marketingbeleid. Zo is in Drenthe het initiatief genomen om een Marketingadviesraad in te stellen die gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen aan Marketing Drenthe. In deze Raad zitten vertegenwoordigers vanuit verschillende toerismesectoren. Daarnaast zijn toeristische ondernemers verenigd in de Stichting Gastvrij Drenthe. In Fryslân is de Toeristische Alliantie Friesland opgericht. Deze alliantie bestaat uit ondernemers en andere betrokken partijen zoals Merk Fryslân en de toeristische platforms en heeft als doel om het ondernemend en innovatieve vermogen van de middelgrote en kleine bedrijven in de toeristische sector te verhogen. In Groningen is in 2019 de Groningen Toerisme Coöperatie ontstaan als initiatief van een groep toeristische ondernemers en Marketing Groningen. De Coöperatie heeft als doel om de samenwerking van toeristische ondernemers te stimuleren en de juiste faciliteiten toegankelijk te maken.

Bevinding 5.1

De noordelijke provincies voeren marketingbeleid om de provinciale economie te versterken en meer werkgelegenheid te creëren. Een belangrijk nevendoel is het behouden van de leefbaarheid op het platteland door banen veilig te stellen en voorzieningen in stand te houden. De provincies Fryslân en Drenthe hebben in 2016 besloten om het marketingbeleid volledig te richten op het trekken van toeristen en niet meer op wonen en het aantrekken van bedrijven. Het marketingbeleid van de provincie Groningen is onderdeel van het toerismebeleid.

Het provinciale marketingbeleid wordt in de noordelijke provincies uitgevoerd door een onafhankelijke stichting, zijnde een marketingbureau. De organisatie- en financieringsstructuur van Marketing Groningen verschilt van die van Merk Fryslân en Marketing Drenthe. De laatste twee marketingbureaus verzorgen uitsluitend de uitvoering van het provinciale marketingbeleid, Marketing Groningen daarentegen verzorgt ook de uitvoering van het citymarketingbeleid van de gemeente Groningen.

Om meer eenheid in de provinciale marketing te realiseren hebben de provincies Fryslân en Groningen een aantal regio's onderscheiden met het voornemen om in iedere regio één regionale marketingorganisatie tot stand te brengen. In de provincie Drenthe zijn vier regio's benoemd vanuit de gedachte dat binnen deze regio's door betrokken partijen intensief wordt samengewerkt om het toerisme te bevorderen. Het doel is dat deze regio's gaan samenwerken met het centrale marketingbureau om zodoende één provinciaal marketingplatform te gaan vormen. Dit blijkt een proces van lange adem te zijn, waarbij iedere provincie afzonderlijk te kampen heeft met eigen specifieke problemen en te nemen hobbels.

5.3 Financiële middelen en verantwoording

Financieringsstructuur en financiële middelen

De provincies Drenthe en Fryslân hebben gekozen voor een financieringsstructuur waarbij Marketing Drenthe respectievelijk Merk Fryslân jaarlijks een structurele subsidie ontvangen voor het uitvoeren van een aantal reguliere marketingactiviteiten. De provincie Groningen heeft ervoor gekozen om de uitvoering aan te besteden. Dit houdt in dat ook een andere partijen dan Stichting Marketing Groningen in aanmerking kunnen komen om het werk uit te voeren. Wat overeenkomt is dat alle drie de provincies een aantal min of meer reguliere marketingactiviteiten bekostigen. Deze bijdrage is voor de marketingbureaus van essentieel belang om voor continuïteit in de uitvoering te kunnen zorgen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het beheer en onderhoud van de digitale infrastructuur en de samenwerking met ondernemers en regionale marketingorganisaties. In tabel 5.2 is voor de drie provincies aangegeven hoe groot de structurele financiële bijdrage op jaarbasis is, gemiddeld genomen over de periode 2014–2018. De bijdrage van de provincie Drenthe aan Marketing Drenthe ligt op ruim € 1,4 miljoen. Dat is ongeveer twee keer zoveel als de bijdrage van de provincie Fryslân en bijna 3,5 keer zoveel als de bijdrage van de provincie Groningen.

Tabel 5.2 Financiële bijdrage (€ x 1.000,–) op jaarbasis, gemiddeld genomen over de periode 2014–2018, van de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen aan respectievelijk Merk Fryslân, Marketing Drenthe en Marketing Groningen.

Financiële middelen	Fryslân	Drenthe	Groningen
Structurele bijdrage	724	1.434	416
Incidentele bijdrage	465	171	0
Projectsubsidie	186	127	201
Totaal	**1.357**	**1.732**	**617**

Naast een structurele subsidie ontvangen Merk Fryslân en Marketing Drenthe ook incidenteel subsidie van de provincie, in Drenthe additionele subsidie genoemd. Deze subsidie is vooral bedoeld om tijdelijk een extra inspanning te doen, bijvoorbeeld om de digitale infrastructuur te vernieuwen of om aanpassingen van de organisatie door te voeren. De incidentele subsidie van de provincie Fryslân is opvallend hoog vergeleken met het structurele deel. Deze subsidie is voor het eerst verstrekt bij het opstarten van de nieuwe marketingorganisatie Merk Fryslân in 2014 en is in de jaren daarna niet afgebouwd en omgezet in een structurele subsidie. Overigens is in 2020 besloten om de incidentele subsidie nog verder te verhogen naar ruim € 1,2 miljoen. Een belangrijk deel hiervan, namelijk € 0,5 miljoen, is bedoeld om het cultuurtoerisme te bevorderen. Naast structurele en incidentele subsidies ontvangen de marketingbureaus met enige regelmaat projectsubsidie van de provincie voor het uitvoeren van specifieke taken. De projectsubsidies van de provincie Groningen hebben betrekking op het uitvoeren van promotiecampagnes.

Marketing Drenthe heeft in de periode 2014–2018 gemiddeld genomen de meeste provinciale middelen ontvangen, maar het verschil met Merk Fryslân is niet erg groot. Doordat bij beide marketingbureaus weinig overige inkomsten hebben, komt het erop neer dat ongeveer 90% van de beschikbare middelen bij de provincie vandaan komt. Dit houdt in dat beide marketingbureaus zich volledig

richten op de uitvoering van het provinciale marketingbeleid. Marketing Groningen ontvangt niet alleen aanzienlijk minder provinciale middelen, maar er is ook sprake van een andere organisatie- en financieringsstructuur. De gemeente Groningen is namelijk de belangrijkste financier van de uitvoering van het marketingbeleid. De jaarlijkse subsidiebijdrage van de gemeente is ruim twee keer zo hoog als de bijdrage van de provincie. Doordat ook VVV-Groningen en de exploitatie van de Martinitoren deel uitmaken van Marketing Groningen is een vergelijking met Merk Fryslân en Marketing Drenthe niet goed mogelijk.

Verantwoording bestede middelen en resultaten

De noordelijke provincies hebben, zoals eerder aangegeven, besloten tot sturing op afstand. Bij een dergelijke constructie past een sturing op hoofdlijnen. Dan gaat het bijvoorbeeld over een lange termijn visie over hoe de organisatie eruit moet zien, de uit te voeren taken, de samenwerking met de regionale marketingorganisaties en de financieringsstructuur. Om uitvoering te kunnen geven aan een lange termijn visie zijn continuïteit in beleid en financiering essentieel. Aangezien het hoofdzakelijk om publieke middelen gaat is het tevens van belang dat verantwoording plaatsvindt van middelen en behaalde resultaten, niet alleen richting de provincie maar ook voor geïnteresseerde burgers. Stichtingen zijn in het algemeen verplicht om jaarlijks een jaarrekening op te stellen. Gebruikelijk is dat wanneer het publieke middelen betreft tevens een jaarverslag wordt opgesteld met een toelichting op ontvangen en bestede middelen en de resultaten die zijn behaald. Om geïnteresseerde burgers inzage te geven in wat een stichting doet wordt ook vaak gewerkt met een publieksversie van het jaarverslag.

Tabel 5.3 Overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop verantwoording van bestede middelen en resultaten door Merk Fryslân, Marketing Drenthe en Marketing Groningen heeft plaatsgevonden.

Verantwoording	Merk Fryslân	Marketing Drenthe	Marketing Groningen
Jaarverslagen, toelichting op organisatie, bestede middelen en resultaten	Toelichting ontbreekt	Toelichting op hoofdlijnen	Uitgebreide toelichting
Tussentijdse verantwoording	Van kwartaal naar halfjaarlijks, sterk variërend	Per kwartaal en gedetailleerd	Jaarlijks op hoofdlijnen
Eindverantwoording	Van jaarlijks naar vier jaar	Na vier jaar, jaarlijks via Jaarverslag	Na vier jaar
Voortgangsoverleg en informeren Staten	2 keer/jaar 1 keer/jaar	2 keer/jaar 1 keer/jaar	2 keer/jaar niet

Wat het opstellen van jaarverslagen betreft zijn er grote verschillen. Merk Fryslân stelt alleen een beknopt bestuursverslag op zonder verdere toelichting op bestede middelen en behaalde resultaten. In de jaarverslagen van Marketing Drenthe wordt op hoofdlijnen een beeld geschetst van belangrijke ontwikkelingen, behaalde resultaten en bestede middelen. De meest recente jaarverslagen zijn voor het brede publiek beschikbaar op de site marketingdrenthe.nl. Daarnaast is op de site een publieksvriendelijke video geplaatst met een mondelinge samenvatting van het jaarverslag. Marketing Groningen stelt jaarverslagen op met een uitgebreide toelichting op de organisatie, behaalde resultaten en zover mogelijk een toelichting op de effecten. De jaarverslagen staan niet op de site marketinggroningen.nl. Ook is geen publieksversie beschikbaar op de site.

Wat het verantwoordingsproces betreft zijn Merk Fryslân en de provincie op zoek om een goede balans te vinden in de wijze waarop de verantwoording zou moeten plaatsvinden. In de periode 2014–2018 is het niet in alle jaren gelukt om het verantwoordingsproces naar tevredenheid te laten verlopen. Om de administratieve druk te verminderen is overgestapt van kwartaal naar halfjaarlijkse rapportages. Naast het indienen van voortgangsrapportages vindt twee keer per jaar een voortgangsoverleg plaats. Verder is het streven om 1 keer per jaar Provinciale Staten mondeling te informeren over ontwikkelingen en behaalde resultaten. Ook op dit punt ontbreekt nog continuïteit.

Evenals Merk Fryslân ontvangt Marketing Drenthe jaarlijks subsidie en geeft de provincie in de subsidiebeschikking aan hoe de verantwoording dient plaats te vinden. Wat de voortgang betreft stelt de provincie als voorwaarde dat Marketing Drenthe ieder kwartaal mondeling en schriftelijk verslag doet van de voortgang van geplande activiteiten, een prognose geeft van het eindresultaat en een financiële tussenstand. Het betreft gedetailleerde kwartaalrapportages waarin op het niveau van afzonderlijke activiteiten de voortgang is gerapporteerd, zowel over de inhoud als over de financiële tussenstand. Ook de eindrapportages die ingediend moeten worden bij het verzoek tot subsidievaststelling zijn gedetailleerd. Deze rapportages, een kleine overschrijding daargelaten, worden tijdig ingediend. Daarnaast informeert de directeur van Marketing Drenthe met enige regelmaat Provinciale Staten van Drenthe over de belangrijkste ontwikkelingen en behaalde resultaten.

De provincie Groningen neemt bij het verlenen van de opdracht aan Stichting Marketing Groningen verschillende voorwaarden op die betrekking hebben op tussentijdse voorschotten, de eindafrekening, tussentijdse verantwoording en voortgangsoverleg. Er vindt twee keer per jaar een voortgangsoverleg plaats te vinden over de stand van zaken en de planning. Verder dient na ieder jaar voor 1 maart van het daaropvolgende jaar een schriftelijke voortgangsrapportage te worden overhandigd. In de periode 2014–2018 is het verantwoordingsproces verlopen volgens de voorwaarden die door de provincie zijn gesteld met als uitzondering dat het lastig blijkt te zijn om de rapportages al voor 1 maart in te dienen. Wat de uitvoering van de reguliere activiteiten betreft heeft de provincie voor alle jaren besloten dat deze naar tevredenheid en conform gemaakte afspraken zijn uitgevoerd. Er zijn geen afspraken met Marketing Groningen gemaakt om met enige regelmaat Provinciale Staten mondeling te informeren over de belangrijkste resultaten en ontwikkelingen.

Bevinding 5.2

De provincies Drenthe en Fryslân hebben gekozen voor een financieringsstructuur waarbij Marketing Drenthe respectievelijk Merk Fryslân jaarlijks een structurele subsidie ontvangen voor het uitvoeren van een aantal reguliere marketingactiviteiten. De provincie Groningen heeft ervoor gekozen om de uitvoering van de activiteiten aan te besteden. Voor het uitvoeren van deze reguliere marketingactiviteiten draagt de provincie Drenthe twee keer zoveel bij als Fryslân en 3,5 keer zoveel als Groningen. De provincies Fryslân en Drenthe dragen daarnaast incidenteel bij voor tijdelijke, extra inspanningen. De incidentele bijdrage van de provincie Fryslân is hoog vergeleken met de structurele bijdrage en heeft een min of meer structureel karakter gekregen.

Marketing Drenthe heeft in de periode 2014-2018 gemiddeld genomen de meeste provinciale middelen ontvangen, op jaarbasis zo'n € 1,7 miljoen. Merk Fryslân heeft minder middelen ontvangen, maar de verhoging van incidentele subsidie in 2020 heeft ertoe geleid dat Merk Fryslân inmiddels kan beschikken over de meeste provinciale middelen. Voor beide marketingbureaus zijn de overige bijdragen relatief klein zodat ongeveer 90% van de beschikbare middelen bij de provincie vandaan komt. Marketing Groningen ontvangt aanzienlijk minder provinciale middelen.

De provincies hebben ervoor gekozen om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten. Bij deze werkwijze past ook een vorm van verantwoorden op hoofdlijnen. In de wijze waarop de verantwoording van bestede middelen en behaalde resultaten plaatsvindt zijn grote verschillen tussen de drie provincies. Het blijkt lastig om een goede balans te vinden in de frequentie van verantwoorden, het detailniveau en het nakomen van gestelde termijnen. Zo is het in de provincie Fryslân in de periode 2014-2018 niet gelukt om in alle jaren het verantwoordingsproces volgens gestelde voorwaarden te laten verlopen. In de provincie Drenthe is dit wel gelukt maar is het verantwoordingsproces erg intensief en gedetailleerd, zodat het geen sturing op hoofdlijnen is. In de provincie Groningen lijkt een goede balans te zijn gevonden door jaarlijks op hoofdlijnen te rapporteren over de belangrijkste resultaten en de besteding van middelen.

5.4 Monitoring en informatievoorziening

Monitoring

Betrokken partijen in de noordelijke provincies geven in het algemeen aan dat het erg belangrijk is om inzage te hebben in ontwikkelingen in de toeristische sector. Dat geldt niet alleen voor de provincies, de marketingbureaus maar ook voor de regionale marketingorganisaties. Daarbij gaat het niet alleen om overnachtingen, bestedingen en banen maar bij voorbeeld ook over het gebruik van verschillende typen accommodaties, herkomst van toeristen, bezoekersgedrag, de wensen van beoogde doelgroepen en het aantal bezoekers van de marketingwebsite. Hierbij is het van belang dat vooraf wordt bepaald welke vragen er zijn, welke data beschikbaar zijn om deze vragen te kunnen beantwoorden en wie de data gaat verzamelen en analyseren. Dat vraagt een gecoördineerde aanpak met een duidelijk uitvoeringsplan. Hoewel er in het noorden verschillende initiatieven zijn gestart om beter zicht te krijgen beschikbare en relevante data, onder andere via het project Leisure Valley dat wordt uitgevoerd door het European-Tourism Futures Institute, is er nog geen zicht op hoe een gezamenlijke aanpak en uitvoering eruit zou kunnen zien.

In de noordelijke provincies is de monitoring in de periode 2014–2018 op verschillende wijze ingevuld en houden verschillende partijen zich hiermee bezig. De provincie Drenthe heeft vanaf 2014 tot en met 2017 jaarlijks een rapport uitgebracht met informatie over onder meer het aantal bezoekende toeristen, aantal overnachtingen, herkomst en profiel van de bezoekende toerist, boekingsgedrag, bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdseconomie. In 2017 is de provincie hiermee gestopt en heeft Marketing Drenthe de opdracht gekregen om data te verzamelen en onderzoek te doen naar ontwikkelingen in de toeristische sector van Drenthe. Ook het Recreatieschap Drenthe houdt zich bezig met het verzamelen en aanbieden van informatie over ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie.

Het Recreatieschap brengt om de twee jaar een rapport uit met informatie over de bijdrage van recreatie en toerisme aan de Drentse economie, zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau.

De provincie Fryslân voert vanaf 2014 zelf een monitoringprogramma uit en stelt jaarlijks een monitoringsrapportage op. Het monitoringprogramma is er vooral bedoeld om na te gaan of provinciale beleidsdoelen worden gerealiseerd. Er wordt gebruik gemaakt van landelijke databronnen die betrekking hebben op bijvoorbeeld het aantal overnachtingen, bezoekers, bestedingen en banen. De provincie Groningen brengt jaarlijks een rapport met kerncijfers uit om zodoende op hoofdlijnen ontwikkelingen en trends in de toeristische sector te kunnen volgen. Daarnaast laat de provincie Groningen met enige regelmaat een imago-onderzoek uitvoeren. Marketing Groningen heeft behoefte aan een gedegen gastvrijheidsmonitor, voert een beperkte vorm van monitoring uit maar heeft hiervoor geen opdracht en daarmee in feite geen budget. Volgens Marketing Groningen zou het mooi als de drie noordelijke provincies dit gezamenlijk zouden kunnen oppakken.

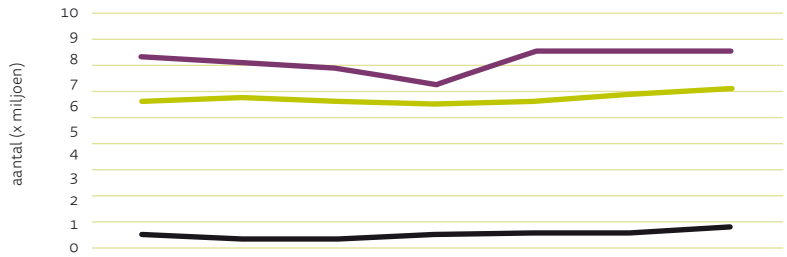
De noordelijke provincies maken alle drie gebruik van landelijke monitoringdata, waarvoor ze soms moeten betalen. Een probleem hierbij is de betrouwbaarheid van beschikbare landelijke data. Veel data zijn namelijk gebaseerd op steekproeven met als risico dat bij te kleine steekproeven de variatie groot kan zijn. Daarnaast worden op landelijk niveau met enige regelmaat wijzigingen aangebracht in definities, afbakening en in berekeningsmethoden. Dit probleem is bij betrokken partijen breed onderkend. Vandaar dat op nationaal niveau de Landelijke Data Alliantie in het leven is geroepen om de kwaliteit van data te verbeteren. De noordelijke provincies nemen hier in deel.

Doordat provincies op verschillende wijze gebruik maken van de landelijke data en deze ook verschillend presenteren, is de kans groot dat appels met peren worden vergeleken. De Noordelijke Rekenkamer heeft voor 4 indicatoren (overnachtingen, bezoekers, bestedingen, banen) onderzocht hoe de provincies ontwikkelingen in beeld hebben gebracht voor de periode 2012–2018. Hieruit is naar voren gekomen dat een betrouwbare vergelijking niet zonder meer mogelijk is. Ook zijn data niet altijd voorhanden. De provincie Groningen houdt bijvoorbeeld ontwikkelingen bij van het aantal overnachtingen en het aantal banen, maar niet bestedingen. Hieronder volgt een toelichting bij de ontwikkeling van het aantal overnachtingen en het aantal banen.

Overnachtingen

De indicator voor toeristische overnachtingen is opgebouwd uit het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse toeristen. Het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen is gebaseerd op data van het CBS. Hier vallen de accommodaties met minder dan drie overnachtingsplekken buiten. Ook neemt het CBS overnachtingen van buitenlandse toeristen in eigen boten, stacaravans of vakantiewoningen niet mee. De overnachtingen van binnenlandse toeristen is gebaseerd op data van het CVO die betrekking hebben op overnachtingen in hotels, campings en bungalows. Daarnaast zijn er overnachtingen in eigen boten, stacaravans en tweede (vakantie)woningen. De provincie Fryslân neemt deze categorie, zo genoemde vaste standplaatsen, eveneens mee door hier zelf een schatting van te maken. Hierdoor neemt het aantal binnenlandse overnachtingen met zo'n 15–20% toe.

Figuur 5.1 Ontwikkeling aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenslandse toeristen in de drie noordelijke provincies in de periode 2012–2018.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fryslân	8,3	8,1	7,9	7,3	8,6	8,6	8,6
Drenthe	6,6	6,8	6,6	6,5	6,6	6,9	7,1
Groningen	1,5	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,8

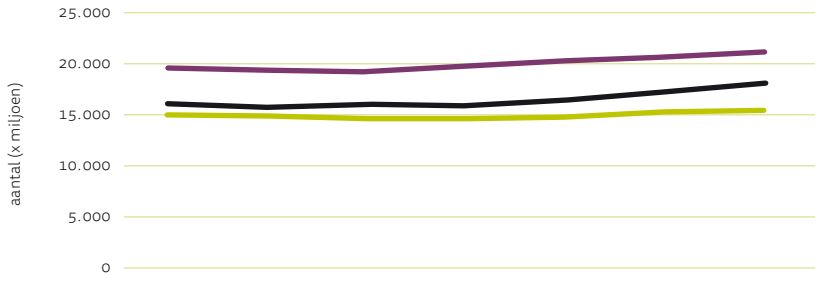
Het aantal toeristische overnachtingen is in de provincie Fryslân iets hoger dan in Drenthe met als kanttekening dat de provincie Fryslân een correctie doorvoert voor de zogenoemde vaste standplaatsen. Zonder deze correctie zou het aantal overnachtingen in Drenthe waarschijnlijk iets hoger zijn. Het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenslandse toeristen in de provincie Groningen is aanzienlijk lager, ongeveer een factor 4, dan in de andere twee provincies. Dit komt met name doordat aantal overnachtingsaccommodaties in Groningen veel lager is dan in Drenthe en Friesland. In de provincie Groningen zijn dat er ongeveer 30.000, in Friesland ruim 100.000 en in Drenthe ruim 110.000.[35]

Banen

De indicator banen betreft het aantal banen in de sector Recreatie en Toerisme. Hierbij wordt vaak onderscheid gemaakt tussen grote banen (meer dan 12 uur per week) en kleine banen (minder dan 12 uur per week) en directe en indirecte werkgelegenheid. De afbakening is gebaseerd op een landelijke standaard van bedrijfsklassen die geheel of deels tot de toeristische sector worden gerekend. Deze landelijke standaard is tot stand gekomen op initiatief van de gezamenlijke provincies. Als indirecte banen en indirecte banen worden meegenomen in de berekening betekent dit als snel dat het aantal banen met 30% toeneemt. In figuur 5.3 zijn alleen de directe banen gepresenteerd.

35 CBS cijfers Statline 2017.

Figuur 5.3 Ontwikkeling aantal directe banen in de drie noordelijke provincies in de periode 2012–2018.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fryslân	19.626	19.400	19.231	19.645	20.347	20.550	21.103
Drenthe	14.940	14.950	14.560	14.580	14.700	15.270	15.450
Groningen	16.180	15.780	15.950	15.980	16.510	17.330	18.080

In de noordelijke provincies is het aantal banen in de periode 2012–2014 licht gedaald als gevolg van de economische crisis, maar vanaf 2015 treedt er een herstel op. Het aantal toeristische banen is in de provincie Fryslân het hoogst. Het aantal banen in Groningen is hoger dan in Drenthe, terwijl het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse verblijfstoeristen aanmerkelijk lager is dan in de twee andere provincies. Dit duidt erop dat in Groningen veel toeristische banen gerelateerd zijn aan de horeca.

Bevinding 5.3

De noordelijke provincies en de marketingbureaus maken gebruik van landelijke data om ontwikkelingen in de toeristische sector te volgen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aantal overnachtingen, aantal bezoekers en bestedingen. Een probleem hierbij is de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van landelijke data doordat met enige regelmaat wijzigingen in berekeningsmethodes en definities worden doorgevoerd. Het gevolg hiervan is dat het lastig is om ontwikkelingen betrouwbaar in beeld te brengen maar ook om beleidsdoelen die hierop zijn gebaseerd te evalueren. Doordat provincies en marketingbureaus data verschillend gebruiken en presenteren is een betrouwbare vergelijking van de noordelijke provincies eveneens niet mogelijk.

Partijen die in drie noordelijke provincies betrokken zijn bij de uitvoering van het provinciale toerisme- en marketingbeleid vinden het belangrijk om inzage te hebben in ontwikkelingen in de toeristische sector, bezoekersgedrag, het gebruik van verschillende typen accommodaties, herkomst van toeristen, enzovoorts. Wat thans ontbreekt is een gecoördineerde aanpak en een concreet uitvoeringsplan om relevante en bruikbare data op een uniforme wijze te analyseren en te presenteren.

6

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomst van uw onderzoek: *Drenthe, oerprovincie van Nederland, de marketing van het toerisme*. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven.

Algemeen

Allereerst onze complimenten over het door u verrichtte onderzoek. De toeristische informatievoorziening in Drenthe is grondig onder de loep genomen en vergelijkingen met collega provincies Groningen en Fryslân zijn gemaakt. Uw onderzoek laat zien welke ontwikkelingen de toeristische informatievoorziening heeft doorgemaakt door de jaren heen. U concludeert dat marketingorganisatie Marketing Drenthe goed staat, maar ook dat er nog ontwikkelpunten zijn. Over ontwikkelpunten zijn wij als vanzelfsprekend in gesprek met Marketing Drenthe, het Recreatieschap en de toeristische sector. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Perspectief 2030 op bestemming Drenthe dat in ontwikkeling is. Dit perspectief is van de gehele sector.

Conclusies

1. PROVINCIAAL MARKETINGBELEID EN UITVOERING

Deelconclusie 1a. Provinciale samenwerking marketing is in ontwikkeling maar nog niet af.

Uw conclusie bevestigt dat wij in 2016 de juiste koers hebben ingezet door het marketingbeleid volledig te focussen op toerisme. Op 7 oktober 2020 hebben Provinciale Staten ingestemd met het Meerjarenplan 2021–2024. Hiermee geven wij voor langere termijn commitment aan Marketing Drenthe.
Bij de betrokken partijen is meer vertrouwen en er wordt op steeds meer fronten samengewerkt. Er is de afgelopen jaren een sterke basis gecreëerd, die we wat ons betreft nog verder kan worden versterkt en uitgebouwd. Dit geldt ook voor de samenwerking met de regio's/lokale toeristische informatiestructuur.

Deelconclusie 1b. Heldere taak- en rolverdeling ontbreekt.

In 2008 zijn er na het faillissement van VVV Drenthe Plus afspraken gemaakt over rollen en verantwoordelijkheden. De provincie Drenthe heeft Marketing Drenthe de opdracht gegeven om Drenthe in Nederland en daarbuiten te vermarkten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale toeristische informatievoorziening. Sindsdien is dit speelveld in ontwikkeling en daarmee blijft de discussie over rollen en taken actueel.

2. FINANCIERING EN VERANTWOORDING

Deelconclusie 2a. Er is geen draagvlak bij ondernemers om reguliere marketingactiviteiten te financieren.

De wens dat marktpartijen structureel evenveel bijdragen aan Marketing Drenthe als de provincie was in 2016 de ambitie van Gedeputeerde Staten. Overigens was

dit ook de teneur richting andere beleidsinstellingen. In het Plan van Eisen 2018 is deze ambitie al niet meer opgenomen. Ook is deze insteek niet meer terug te lezen het door PS vastgestelde statenstuk *Marketing en promotie van Drenthe/subsidie Marketing Drenthe 2019–2020* (juni 2018).

Deelconclusie 2b Het gedetailleerde verantwoordingsproces past niet bij sturing op afstand.
Over de wijze waarop Marketing Drenthe aan ons verantwoord zijn wij tevreden. Wij zien onze rol niet alleen als opdrachtgever op afstand, maar juist als betrokken partner. Er liggen zowel ambtelijk als bestuurlijk korte lijnen met Marketing Drenthe.

3. MONITORING EN INFORMATIEVOORZIENING PROVINCIALE STATEN

Deelconclusie 3a Landelijke toeristische databronnen zijn onvoldoende op orde.
U trekt een terechte conclusie. De roep om betrouwbare data om strategische keuzes te maken waardoor bezoekers, bedrijven en bewoners nog beter kunnen profiteren van de vrijetijdseconomie is groter dan ooit. Om deze reden is in maart 2020 de Landelijke Data Alliantie opgericht, waarbij alle provincies aangesloten zijn.
Leisure Valley is een Drents initiatief van Recreatieschap Drenthe, Rabobank, Provincie Drenthe, Marketing Drenthe in samenwerking met Stenden/ETFI die nog verder vorm moet krijgen. De provincie ziet hierin potentie om te komen tot meer afstemming op het gebied van data.

Deelconclusie 3b Een gezamenlijke visie op monitoring effecten marketingbeleid ontbreekt.
Wij zijn er trots op dat in het Programma *Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015-2019* concrete doelen zijn geformuleerd. Door het formuleren van deze doelen is een bepaalde beweging in gang gebracht. Echter door het ontbreken van betrouwbare data is het onmogelijk gebleken om de daadwerkelijke effecten van beleidskeuzes inzichtelijk te maken.
Wij zijn van mening dat wij voldoende grip hebben op doelen ten aanzien van de zichtbaarheid van Marketing Drenthe. In het Meerjarenplan 2021–2024 van Marketing Drenthe zijn Key Performance Indicatoren (KPI's) opgenomen waarop Marketing Drenthe op afgerekend kan worden.

4. VERGELIJKING NOORDELIJKE PROVINCIES

Deelconclusie 4a. Financiering van reguliere marketingactiviteiten is verschillend ingevuld.
Wij delen uw constatering dat er in Drenthe een solide basis ligt voor marketingactiviteiten vanwege de structurele subsidierelatie.

Deelconclusie 4b. Verantwoording is niet altijd in balans en effectmonitoring is nog onvoldoende ontwikkeld.
Wij zijn tevreden over het verantwoordingsproces met Marketing Drenthe. Wij zullen ons buigen over de frequentie en de mate van gedetailleerdheid van de verantwoording.
Ten slotte delen wij uw conclusie ten aanzien van de betrouwbaarheid van data om zodoende inzicht te krijgen op de effecten van ons toerisme- en marketingbeleid. Om deze reden werken wij op dit moment mee aan de Landelijke Data Alliantie en Leisure Valley zodat we meer grip te krijgen op data en op basis hiervan betere beleidskeuzes kunnen maken.

Aanbevelingen

Hierna gaan wij puntsgewijs in op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 1. Blijf zorgen voor continuïteit in het gevoerde marketingbeleid en de financiering door de reguliere marketingactiviteiten in overleg met Marketing Drenthe te benoemen en te voorzien van een structurele subsidie.

Een solide basis gaat hand in hand met een structurele subsidierelatie. Om deze reden heeft Provinciale Staten op 9 oktober 2020 opnieuw langjarig commitment gegeven aan Marketing Drenthe door in te stemmen met het Meerjarenplan 2021–2024.

Aanbeveling 2. Ga in overleg met alle betrokken partijen om gezamenlijk een visie op te stellen over de samenwerkingsstructuur van de provinciale marketing van het toerisme. Zorg daarbij voor een heldere verdeling van rollen, taken en werkzaamheden en maak afspraken over de financiering. Geef hierbij ook aan wat onder veelvuldig gebruikte begrippen zoals informatievoorziening, productontwikkeling en gastheerschap wordt verstaan.

Na de koerswijziging in 2016 is door Marketing Drenthe een solide basis gecreëerd voor de vermarkting van Drenthe als vrijetijdsprovincie. Marketing Drenthe geniet inmiddels vertrouwen van bedrijven, overheden en bezoekers. Nu er sprake is van een solide basis kan deze wat ons betreft worden uitgebouwd. Een voorbeeld van deze koers is de gezamenlijke huisvesting van Marketing Drenthe en het Recreatieschap Drenthe per 1 januari 2021 in het Planetron in Dwingeloo. Een ander kenmerkend voorbeeld is de gezamenlijke ontwikkeling van het Perspectief 2030 op Bestemming Drenthe.

De komende tijd zullen wij gebruiken om na te gaan of er draagvlak is om te komen tot een gezamenlijke visie ten aanzien van de samenwerkingsstructuur van de provinciale marketing.

Aanbeveling 3. Kies voor een vorm van verantwoorden die past bij sturing op afstand.

Wij zien onze rol niet alleen als opdrachtgever op afstand, maar juist als betrokken partner. Dit onderzoek zien wij als een bevestiging van deze keuze. Over de frequentie en de mate van gedetailleerdheid van de verantwoording zullen wij ons buigen.

Aanbeveling 4. Geef bij het presenteren van ontwikkelingen in de toeristische sector inzicht in wat het effect is van aanpassingen van definities en berekeningsmethoden op veelvuldig gebruikte landelijke indicatoren.

Deze aanbeveling is actueel op landelijke schaal. Om deze reden zijn wij in maart 2020, net als alle andere provincies, aangesloten bij de Landelijke Data Alliantie. De betrouwbaarheid van de data is op dit moment onderwerp van gesprek. Daarnaast zien wij in het gezamenlijke initiatief Leisure Valley op Drentse schaal potentie om te komen tot meer afstemming op het gebied van data. Kanttekening daarbij is dat wij onze rol als provincie vooral voorwaardenscheppend zien en daarmee is niet altijd een causaal verband tussen inspanning en maatschappelijk effect aan te tonen.

Aanbeveling 5. Zorg voor een gezamenlijke visie op het monitoren van ontwikkelingen in de toeristische sector en onderzoek van welke nieuwe databronnen (big data, pintransacties) in de toekomst mogelijk gebruik kan worden gemaakt. Geef hierbij tevens aan hoe de monitoring moet worden georganiseerd en welke kosten hieraan zijn verbonden.

In aanvulling op onze reactie bij aanbeveling 4. Wij zijn wat ons betreft al gestart met een samenwerking op het gebied van data; te weten de landelijke Data Alliantie en op Drentse schaal Leisure Valley.

Tenslotte

Wij wensen u succes met de afronding van uw rapportage en kijken met belangstelling uit naar de behandeling van uw rapportage in de Staten.

Bijlagen

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

De provincie Drenthe heeft in 2006 ervoor gekozen om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten en te beleggen bij een onafhankelijke stichting, namelijk de Stichting Marketing Drenthe. Om zicht te krijgen op het gevoerde marketingbeleid, de aansturing van Marketing Drenthe door de provincie en de wijze waarop ontvangen middelen zijn besteed en verantwoord is gebruik gemaakt van documenten die deel uitmaken van deze sturingsrelatie. Om een beeld te krijgen of de provincie zicht heeft op de effecten van haar marketingbeleid is onderzocht hoe de monitoring van het beleid vorm is gegeven en op welke wijze met beschikbare monitoringdata is getoetst of beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Hieronder is voor de vijf onderzoeksvragen meer gedetailleerd beschreven welke aanpak is gevolgd om deze vragen te beantwoorden.

1 Hoe heeft de provincie sturing gegeven aan de marketingorganisatie die het provinciale promotie- en marketingbeleid uitvoert?

De uitvoering van het provinciale promotie- en marketingbeleid is ondergebracht bij een onafhankelijke stichting, namelijk Stichting Marketing Drenthe. De onafhankelijkheid houdt in dat de provincie op bestuurlijk niveau niet betrokken is bij de aansturing van de stichting. Via de subsidierelatie stuurt de provincie wel op inhoudelijk niveau. Om een beeld te krijgen van deze aansturing is in de eerste plaats een overzicht opgesteld van het provinciale toerismebeleid in het algemeen en meer in het bijzonder van het promotie- en marketingbeleid. Waarom pleegt de provincie inzet op het gebied van marketing en promotie van het toerisme en welke doelen wil ze hiermee bereiken? Vervolgens is onderzocht hoe de provincie dit beleid heeft vertaald naar uitgangspunten/voorwaarden voor de uitvoering. Anders gezegd, welke eisen/randvoorwaarden heeft de provincie aan Marketing Drenthe meegegeven om te zorgen dat de provinciale beleidsdoelen worden gerealiseerd. Op basis van subsidieaanvragen en -beschikkingen is nagegaan welke taken en werkzaamheden aan Marketing Drenthe zijn opgedragen. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie Drenthe en Marketing Drenthe om zicht te krijgen op hoe de uitvoering heeft plaatsgevonden.

2 Hoeveel middelen heeft de provincie beschikbaar gesteld voor marketing en promotie en welke resultaten heeft dit opgeleverd?

Stichting Marketing Drenthe ontvangt in principe gedurende een periode van 4 jaar een boekjaarsubsidie van de provincie om uitvoering te geven aan het promotie- en marketingbeleid. Daarnaast ontvangt de stichting incidenteel nog middelen. Voor de periode 2014–2018 is op een rij gezet hoeveel middelen de provincie beschikbaar heeft gesteld aan Marketing Drenthe en welke resultaten hiervoor zijn geleverd. Ook is nagegaan hoeveel middelen de stichting aanvullend heeft ontvangen. Dit is gebeurd aan de hand van onder meer subsidiebeschikkingen, verantwoordingsrapportages en jaarverslagen van Marketing Drenthe.

3 Wat is het effect van marketing en promotie en vindt bijsturing plaats van de uitvoering?

Om ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie te volgen heeft de provincie Drenthe vanaf 2014 tot en met 2017 jaarlijks een rapport uitgebracht met informatie over onder meer het aantal bezoekende toeristen, aantal overnachtingen, herkomst en profiel van de bezoekende toerist, boekingsgedrag, bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdseconomie. In 2017 is de provincie hiermee gestopt en heeft Marketing Drenthe de opdracht gekregen om data te verzamelen en onderzoek te doen naar ontwikkelingen in de toeristische sector van Drenthe. Ook het Recreatieschap Drenthe houdt zich bezig met het verzamelen en aanbieden van informatie over ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie. Aan de hand van bovengenoemde monitoringrapportages is in de eerste plaats nagegaan hoe de monitoringdata tot stand zijn gekomen die gebruikt zijn om de ontwikkeling van de effectindicatoren te volgen. Tevens is onderzocht of op basis hiervan bijsturing van de uitvoering heeft plaatsgevonden. Tot slot is in interviews gevraagd of het inwinnen van monitoringdata en het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de vrijetijdssector goed is georganiseerd. Ook is gevraagd met de beschikbare monitoringdata het effect van het provinciale promotie- en marketingbeleid op onder meer bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdsector valt te bepalen.

4 Welke voortgangs- en verantwoordingsinformatie ontvangen PS over de uitvoering van het toerismebeleid?

Provinciale Staten van Drenthe worden via de reguliere planning en control cyclus op de hoogte gehouden van de voortgang van alle beleidsterreinen. Het betreft informatie op hoofdlijnen over resultaten en bestede middelen. Onderzocht is welke informatie Provinciale Staten via deze lijn hebben ontvangen. Daarnaast is onderzocht welke informatie in de periode 2014–2018 aanvullend is ontvangen. Het gaat hierbij met name informatie waarmee inzage wordt gekregen of met het gevoerde beleid de provinciale beleidsdoelen zijn of naar verwachting zullen worden gerealiseerd. Ook is nagegaan tussentijdse voorgangsrapportages aanleiding zijn geweest om het beleid bij te sturen.

5 Wat zijn overeenkomsten en verschillen in het door de drie noordelijke provincies gevoerde marketingbeleid?

Onderzocht is welke overeenkomsten en verschillen er zijn in de wijze waarop de noordelijke provincies invulling hebben gegeven aan het marketing- en promotiebeleid, hoe zij dit in de praktijk hebben georganiseerd en hoe een en ander is afgestemd met partijen die ook op dit gebied actief zijn. Ook is nagegaan of er best practices voorhanden zijn waar anderen gebruik van kunnen maken.

Bijlage 2 Informatiebronnen

Geraadpleegde documenten

ALGEMEEN

1. Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen. Perspectief 2030: bestemming Nederland. Den Haag, januari 2019.
2. Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksprogramma 2018–2019. Assen, 8 december 2017.
3. Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksplan Marketing en promotie toerisme: effecten provinciaal beleid. Herziene versie. Assen, 26 augustus 2019.
4. PleisureWorld NRIT. Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018. Den Haag , 8 oktober 2018.

PROVINCIE DRENTHE

1. Provincie Drenthe. Economische Beleidsagenda Drenthe 2010–2015. Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 februari 2010.
2. Provincie Drenthe. Economische Koers Drenthe 2016–2019. Vastgesteld door Provinciale Staten op 6 juli 2016.
3. Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe Actualisatie 2014. Vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juli 2014.
4. Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe 2018. Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 oktober 2018.
5. Provincie Drenthe. Drentse Agenda voor Recreatie & Toerisme. Door Gedeputeerde Staten ter kennisname aangeboden aan Provinciale Staten op 14 september 2009.
6. Provincie Drenthe. Programma Vrijetijdseconomie en Fietsen 2015–2019.
7. Provincie Drenthe. Programma's van eisen Marketing Drenthe periode 2014–2018.
8. Provincie Drenthe. Subsidieverleningsbeschikkingen Marketing Drenthe periode 2014–2018.
9. Provincie Drenthe. Subsidievaststellingsbeschikkingen Marketing Drenthe periode 2014–2018.
10. Provincie Drenthe. Vrijetijdseconomie. Feiten en cijfers 2014, 2015, 2016 en 2017.
11. Van Assendelft&Partners BV. Quickscan en Second Opinion Werkplan Marketing Drenthe. Uitgevoerd in opdracht van Provincie Drenthe, januari 2016.
12. Van Assendelft&Partners BV. Second opinion. Van Marketing Drenthe naar de marketing van Drenthe (Plan van aanpak). Uitgevoerd in opdracht van Provincie Drenthe, maart 2016.

MARKETING DRENTHE

1. Stichting Marketing Drenthe. Statuten Stichting Marketing Drenthe van 4 januari 2007.
2. Stichting Marketing Drenthe. Administratieve Organisatie en Interne Controle. Vastgesteld door Raad van toezicht op 29 oktober 2019.
3. Stichting Marketing Drenthe. Masterplan Promotie & Marketing II (Visiedocument 2010–2014).

4. Stichting Marketing Drenthe. Strategisch Beleidsplan 2015–2018 (16 mei 2014).
5. Stichting Marketing Drenthe. Marketing Drenthe. Van Marketing Drenthe Naar de Marketing van Drenthe (Plan van Aanpak). Juni, 2016
6. Stichting Marketing Drenthe. Meerjarenstrategie 2017–2020.
7. Stichting Marketing Drenthe. Jaarplannen periode 2014–2018.
8. Stichting Marketing Drenthe. Jaarverslagen en jaarrekeningen periode 2014–2018.

REGIO'S EN ANDERE BETROKKEN PARTIJEN

1. Gemeente Midden-Drenthe. Koersnota vrijetijdseconomie Midden-Drenthe 2018–2022.
2. Stichting Bestemming Borger-Odoorn. Visieplan Stichting Bestemming Borger-Odoorn 2017–2022.
3. Stichting De Hondsrug UNESCO Global Geopark. Masterplan 2017–2027.
4. Stichting Gastvrij Drenthe. Manifest 2017–2019.
5. S. Hartman. De complexiteit van regiomarketing: 'lessons learned' van Hondsrug, UNESCO Global Geopark.
6. Recreatieschap Drenthe. De economische betekenis van toerisme en recreatie in Drenthe 2014, 2016, 2018. Opgesteld door het onderzoeksbureau ECORYS in opdracht van Recreatieschap Drenthe.

GERAADPLEEGDE WEBSITES

– www.marketingdrenthe.nl; site van de Stichting Marketing Drenthe
– www.drenthe.nl; site van Stichting Marketing Drenthe
– www.hondsrugdrenthe.nl; site in beheer bij Stichting Bestemming Borger-Odoorn
– www.dehondsrug.nl; site van de Stichting De Hondsrug UNESCO Global Geopark
– www.recreatieschapdrenthe.nl; site van het Recreatieschap Drenthe
– www.etfi.nl; site van het European Tourism Futures Institute

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Mw. A. Crum	Stichting Marketing Drenthe
Mw. S. van Es	Gastvrij Drenthe
Mw. I. de Groot en mw. A. Belt	Regio Midden Drenthe
Mw. L. Hulskamp	Marketingadviesraad
Dhr. D. Dijkstra	Recreatieschap Drenthe
Mw. A. Schilperoort	Regio Hondsrug/Stichting Bestemming Borger-Odoorn
Mw. C. Posthumus	Stichting De Hondsrug UNESCO Global Geopark
Dhr. S. Hartman	European Tourism Futures Institute

colofon

VORMGEVING

Studio Peter Musschenga
www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Anneke Bloema
Herinneringscentrum Westerbork Nationaal monument en herdenkingsstenen
Kasteel Coevorden

Martine Hoving
Zomerbloemen
Kind in het gras

Henri Santing
Superprestige Gieten

Gijs Versteeg
Paardrijden

Rolf Venema
Drouwenerzand

Marketing Drenthe
Schapen
Biken in het bos
Kerkje Dwingeloo
Kamp Westerbork toren en commandantswoning
Kamperen
Spelen in het water
Wandelend gezin
Zandvlakte
Fietsen langs de Drentse Aa
Hunebedcentrum
Drenstse Aa
Gevangenismuseum
Hooglanders
Kanovaren
Hunebed Loon en Schoonoord
Klimpark
Paddenstoelen
Paardrijden
TT Assen

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Jappie van den Bergs

PORTEFEUILLEHOUDER
Jan van der Bij

ASSEN 7 DECEMBER 2020

Noordelijke Rekenkamer