



VisitFriesland
DE MARKETING VAN HET TOERISME



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 7 december 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 18 november 2020 vastgestelde rapport
'VisitFriesland – De marketing van het toerisme' aan.

Noordelijke Rekenkamer

J.G. Beukers, Mgm
Voorzitter

Dr. L. Schaap
Secretaris

VisitFriesland

De marketing van het toerisme

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context	4
	Afbakening en centrale vraagstelling	4
	Hoofdconclusie	5
	Aanbevelingen	10
1	Inleiding	13
1.1	Context	14
1.2	Afbakening en vraagstelling	16
1.3	Leeswijzer	17
2	Beleid en uitvoering	18
2.1	Inleiding	19
2.2	Provinciaal beleids- en uitvoeringskader	19
2.3	Stichting Merk Fryslân	22
2.4	Toeristische platforms en overige betrokken organisaties	26
3	Financiering en verantwoording	35
3.1	Inleiding	36
3.2	Ontvangen middelen	36
3.3	Verantwoording bestede middelen en resultaten	39
4	Monitoring en informatievoorziening	43
4.1	Inleiding	44
4.2	Monitoring voortgang Gastvrij Fryslân (output)	44
4.3	Monitoring effecten Gastvrij Fryslân (outcome)	45
4.4	Informatievoorziening Provinciale Staten	51
5	Vergelijking noordelijke provincies	54
5.1	Inleiding	55
5.2	Provinciaal marketingbeleid en uitvoering	55
5.3	Financiële middelen en verantwoording	59
5.4	Monitoring en informatievoorziening	62
6	Bestuurlijke reactie	66
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	67
	Bijlagen	76
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek	77
	Bijlage 2 Informatiebronnen	79
	Bijlage 3 Monitoring	81

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 destinationmarketing 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 Fryslân in 2003 de Stichting Fryslân Marketing in het leven geroepen om de provincie te promoten. Door bestuurlijke en financiële problemen is deze stichting in 2013 opgeheven en in 2014 opgevolgd door de Stichting Merk Fryslân.

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

Het besluit van Provinciale Staten van Fryslân om een provinciale marketingorganisatie in het leven te roepen om het toerisme in de gehele provincie te bevorderen, wordt door de toeristische sector van harte ondersteund. De regionale toeristische platforms geven aan dat na een moeizame start in 2014 het vertrouwen in Merk Fryslân is toegenomen. Om het vertrouwen te behouden en te versterken is het volgens betrokkenen belangrijk te zorgen voor continuïteit in het marketingbeleid en de financiering van Merk Fryslân door alle reguliere marketingactiviteiten te voorzien van een structurele subsidie. De wens van Provinciale Staten dat marktpartijen ook structureel een financiële bijdrage gaan leveren aan Merk Fryslân is niet van de grond gekomen. Betrokken partijen hebben aangegeven dat de bereidheid bij ondernemers om financieel bij te dragen aan Merk Fryslân gering is.

Na 2016 is de samenwerking van de regionale toeristische platforms met Merk Fryslân sterk verbeterd en wordt op steeds meer fronten gestructureerd en constructief samengewerkt. Dat geldt voor het ontwikkelen en het beheren van een uniforme digitale infrastructuur, het gebruik maken van dezelfde huisstijl (Friesland Style) en het aanleveren van content voor de gezamenlijke database met toeristische informatie. Wel blijkt dat op onderdelen nog verschillende beelden en verwachtingen bestaan bij de verdeling van taken, werkzaamheden en de financiering. Ook wordt aan veel gebruikte begrippen zoals informatievoorziening, productontwikkeling en gastheerschap niet altijd dezelfde invulling gegeven. Deze onduidelijkheid leidt tot miscommunicatie en werkt belemmerend om tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid te komen.

De keuze van de provincie om het verantwoordingsproces in de periode tot 2017 op een gedetailleerde wijze in te vullen, zowel naar de inhoud als naar de frequentie van verantwoorden, is niet in lijn met het besluit om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten. Hierbij past namelijk een wijze van sturen en verantwoorden op hoofdlijnen. De verantwoording van bestede middelen en behaalde resultaten is in deze periode niet in alle jaren volgens de provinciale voorwaarden verlopen. Vanaf 2017 volstaat een minder gedetailleerde wijze van verantwoorden maar ook in de jaren 2017 en 2018 is het proces niet naar wens verlopen. Provincie en Merk Fryslân zijn er nog niet in geslaagd een goede balans te vinden en het verantwoordingsproces conform gestelde voorwaarden te laten verlopen.

Om ontwikkelingen in de toeristische sector te volgen zijn talrijke databronnen beschikbaar waar verschillend gebruik van wordt gemaakt. Omdat een gecoördineerde, eenduidige aanpak van de monitoring ontbreekt, is er geen basis om ontwikkelingen op een uniforme en een meer betrouwbare wijze in beeld te brengen en daarmee is er ook geen zicht op de (mogelijke) effecten van het gevoerde marketingbeleid. Hierdoor hebben Provinciale Staten van Fryslân evenmin zicht op wat er wel en niet mogelijk is om inzage te krijgen in de effecten van het provinciale toerisme- en 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 Fryslân hebben in 2004 besloten om marketing in te zetten om meer toeristen en bedrijven te trekken. Het achterliggende doel is om de economie te versterken maar ook om de leefbaarheid op het platteland te behouden. De provincie heeft bij aanvang de Stichting Marketing Fryslân in het leven geroepen om uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid. Door bestuurlijke en financiële problemen is deze stichting in 2013 opgeheven en in 2014 opgevolgd door de Stichting Merk Fryslân. Daarnaast is in 2013 besloten om voor zes regio's toeristische platforms op te zetten. Binnen deze platforms werken gemeenten en ondernemers samen om het toerisme in de regio te bevorderen. Het streven is dat Merk Fryslân en de regionale toeristische platforms gezamenlijk optrekken om invulling en uitvoering te geven aan de marketing van het toerisme. In 2016 hebben Gedeputeerde Staten van Fryslân besloten om meer focus aan te brengen onder meer door de marketing volledig te richten op het versterken van het toerisme.

DEELCONCLUSIE 1A HET VERTROUWEN IN DE PROVINCIALE MARKETINGORGANISATIE IS TOEGENOMEN

Het besluit van Provinciale Staten van Fryslân om een provinciale marketing-organisatie in het leven te roepen om het toerisme in de gehele provincie te bevorderen wordt door de toeristische sector van harte ondersteund. De regionale toeristische platforms geven aan dat na een moeizame start in 2014 het vertrouwen in Merk Fryslân is toegenomen en dat continuïteit in het marketingbeleid en de financiering van Merk Fryslân nu belangrijk zijn om het vertrouwen te behouden en te versterken. Een solide basis die vertrouwen uitstraalt biedt volgens betrokkenen perspectief om de in gang gezette samenwerking verder uit te bouwen om zodoende gezamenlijk met Merk Fryslân invulling en uitvoering te geven aan de provinciale marketing van het toerisme. Wel vinden verschillende regio's dat het merk Friesland te eenzijdig is opgebouwd en geen compleet beeld geeft van wat alle zes regio's te bieden hebben. Voor verschillende regio's is dit reden geweest om een eigen identiteit te ontwikkelen om zo hun eigen regio herkenbaar te positioneren (Waterland van Friesland, De Oude Zee, Land in Friesland en het Andere Friesland).

DEELCONCLUSIE 1B ER IS NOG ONDUIDELIJKHEID OVER ROL- EN TAAKVERDELING

Belangrijke voorwaarden om eenheid te creëren in het vermarkten van de provincie zijn dat partijen een gezamenlijke visie hebben op de rol- en taakverdeling en dat partijen het eens zijn over het tot stand brengen en beheren van de digitale marketinginfrastructuur. Betrokken partijen geven aan dat na een moeizame start de samenwerking met Merk Fryslân vanaf 2016 sterk is verbeterd en dat op steeds meer fronten gestructureerd en constructief wordt samengewerkt. Dat geldt voor het ontwikkelen van een uniforme digitale infrastructuur (koppeling en afstemming regionale marketingwebsites met friesland.nl), het gebruik maken van dezelfde huisstijl (Friesland Style) en het aanleveren van content voor de gezamenlijke database met toeristische informatie. Wel blijkt

dat er op onderdelen nog verschillende beelden en verwachtingen zijn bij de verdeling van taken, werkzaamheden en de financiering. Daar komt bij dat aan veel gebruikte begrippen zoals informatievoorziening, productontwikkeling en gastheerschap niet altijd dezelfde invulling wordt gegeven. Deze onduidelijkheid leidt tot miscommunicatie en werkt belemmerend om tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid te komen.

2 Financiering en verantwoording

De provincie heeft gekozen voor een financieringsstructuur waarbij Merk Fryslân jaarlijks een structurele subsidie ontvangt voor het uitvoeren van een aantal reguliere marketingactiviteiten. In de periode 2014–2018 bedraagt de structurele subsidie bij benadering € 0,65 miljoen. Daarnaast heeft Merk Fryslân jaarlijks een incidentele subsidie ontvangen van rond de € 0,52 miljoen. Deze aanvullende subsidie is bedoeld voor het uitvoeren van tijdelijke werkzaamheden. De Friese gemeenten, met uitzondering van de eilandgemeenten, dragen volgens een afgesproken verdeelsleutel jaarlijks € 0,12 miljoen bij. Daarnaast hebben marktpartijen in sommige jaren nog een kleine bijdrage geleverd. De provincie Fryslân stuurt het verantwoordingsproces via voorwaarden die in de subsidiebeschikkingen zijn opgenomen. In de periode tot en met 2016 zijn als voorwaarden opgenomen dat Merk Fryslân tussentijdse voortgangsrapportages per kwartaal indient en bij subsidievaststelling een inhoudelijk activiteitenverslag en een financieel verslag van het betreffende subsidiejaar. In 2016 is het verantwoordingsproces aangepast om de administratieve druk te verminderen. In plaats van tussentijdse voortgangsrapportages per kwartaal volstaan nu halfjaarlijkse rapportages.

DEELCONCLUSIE 2A EEN GEDEELDE OPVATTING OVER FINANCIERING MARKETINGACTIVITEITEN ONTBREEKT

In de periode 2014–2018 heeft de provincie jaarlijks een incidentele subsidie toegekend die bijna net zo hoog is als de structurele subsidie. Feitelijk is de incidentele subsidie bedoeld voor tijdelijke werkzaamheden maar in de praktijk blijkt dat verreweg het grootste deel van deze subsidie wordt ingezet voor terugkerende werkzaamheden. Het komt erop neer dat de structurele en incidentele subsidie niet goed aansluiten bij de werkzaamheden waarvoor ze bedoeld zijn. De wens van Provinciale Staten dat marktpartijen ook structureel een financiële bijdrage gaan leveren aan Merk Fryslân is niet van de grond gekomen. Hetzelfde geldt voor een bijdrage vanuit de zes regio's. Verschillende betrokken partijen hebben aangegeven dat de bereidheid bij ondernemers om financieel bij te dragen aan Merk Fryslân gering is. Aangegeven is dat in feite alleen de financieel krachtige bedrijven hiervoor in aanmerking komen, terwijl de marketingorganisatie in het leven is geroepen om met name de middelgrote en kleine bedrijven te ondersteunen. Voor deze bedrijven ligt het meer voor de hand dat zij een gepaste financiële bijdrage leveren op het niveau van de regionale toeristische platforms.

DEELCONCLUSIE 2B HET VERANTWOORDINGSPROCES VERLOOPT NIET NAAR WENS

De provincie heeft besloten om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten. Dit houdt in dat de provincie erop moet vertrouwen dat de Stichting Merk Fryslân 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 en zoveel mogelijk op basis van prestaties en gerealiseerde maatschappelijke effecten. Het verantwoordingsproces is in de periode tot 2017 gedetailleerd ingevuld. De verantwoording van bestede middelen en behaalde resultaten is in de periode 2014–2018 niet in alle jaren volgens de provinciale voorwaarden verlopen.

Zo zijn over de jaren 2015 en 2016 door Merk Fryslân geen eindrapportages ingediend bij het aanvragen van het vaststellen van de subsidie. Vanaf 2017 volstaat een minder gedetailleerde wijze van verantwoorden maar ook in de jaren 2017 en 2018 is het proces niet naar wens verlopen. Zo ontbreken geïntegreerde tussenrapportages op het niveau van de onderscheiden hoofdproducten. Ook stelt Stichting Merk Fryslân geen jaarverslagen op met een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen en behaalde resultaten en ontbreekt een toelichting op hoe ontvangen middelen zijn besteed.

3 Monitoring en informatievoorziening Provinciale Staten

In het Uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2014–2017* geeft de provincie aan dat ze de volgende doelen wil realiseren:

1. van 9,4 miljoen toeristische overnachtingen in 2012 naar 10,5 miljoen in 2017 (stijging van 12%);
2. van 54,2 miljoen bezoeken in 2010 naar 62,8 miljoen in 2017 (stijging van 16%);
3. van € 1,015 miljard bestedingen in 2012 naar € 1,200 miljard in 2017 (stijging van 18%);
4. van 19.000 toeristische banen in 2012 naar 20.000 in 2017 (stijging van 5%).

Bij het vaststellen van het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017* hebben Provinciale Staten aangegeven om bij het opstellen van een monitoringprogramma eerst een analyse uit te voeren naar de betrouwbaarheid en volledigheid van monitoringgegevens. In de vorige beleidsperiode is namelijk gebleken dat de betrouwbaarheidsmarges van ontwikkelingen in de toeristische sector in dezelfde orde van grootte liggen als de streefwaarden die in de beleidsdoelen zijn opgenomen. De provincie heeft in 2014 een monitoringprogramma opgesteld om de voortgang in bereikte resultaten te volgen (voortgangsmonitor) en om de effecten in beeld te brengen (effectmonitor). De provincie heeft alleen in de jaren 2014 en 2015 uitvoering gegeven aan de voortgangsmonitor. De effectmonitor is opgesteld om de realisatie van de beleidsdoelen te volgen. In de jaren 2014 en 2015 is de effectmonitoring volgens de opzet van 2014 uitgevoerd, maar is die daarna gewijzigd doordat het uitvoeringsprogramma vroegtijdig is vervangen door de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019*.

DEELCONCLUSIE 3A GEPRESENTEERDE ONTWIKKELINGEN IN DE TOERISTISCHE SECTOR ZIJN NOG WEINIG BETROUWBAAR

*De provincie heeft op verzoek van Provinciale Staten in 2014 een uitgebreide analyse uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van gebruikte monitoringdata en heeft bij het opstellen van een monitor de nodige aanpassingen doorgevoerd. Niettemin is het niet gelukt om in de periode 2014–2018 de monitoring op een consistente wijze uit te voeren en de beleidsdoelen van het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017* op een betrouwbare wijze te evalueren. Over de voortgangsmonitor heeft de provincie bij aanvang opgemerkt dat zij direct is af te rekenen op behaalde resultaten aangezien de provincie dit goeddeels in eigen hand heeft. Het is niet duidelijk waarom de provincie hier in 2016 mee is gestopt. Dat geldt ook voor het wijzigen van de effectmonitor in 2016 en het niet meer evalueren van de beleidsdoelen van het uitvoeringsprogramma. Voor de effectmonitor maakt de provincie gebruik van landelijke monitoringdata. Het blijkt dat op landelijk niveau met enige regelmaat aanpassingen van definities en berekeningsmethoden worden doorgevoerd waardoor er geen goed zicht is op bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal overnachtingen en bestedingen in de toeristische sector. Daardoor is het ook niet goed mogelijk om aan te geven in welke mate provinciale doelstellingen zijn gerealiseerd en kan het zonder meer presenteren van deze monitoringdata tot een verkeerde voorstelling van zaken leiden en daarmee tot het trekken van onjuiste conclusies.*

DEELCONCLUSIE 3B EEN GEZAMENLIJKE VISIE OP MONITORING EFFECTEN MARKETINGBELEID ONTBREEKT

Provinciale Staten van Fryslân worden op hoofdlijnen geïnformeerd over uitvoering van het toerisme- en marketingbeleid en ontvangen met enige regelmaat een Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân die jaarlijks wordt opgesteld. In deze rapportages ontbreekt een integrale analyse van behaalde resultaten en gesignaleerde ontwikkelingen in relatie tot gestelde provinciale beleidsdoelen. Volgens de provincie en andere betrokken partijen is het niet goed mogelijk om het effect van het provinciale toerisme- en marketingbeleid op bijvoorbeeld 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 onderzoeksmethoden 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 verantwoord op hoofdlijnen bij en zoveel mogelijk op basis van prestaties en gerealiseerde maatschappelijke effecten. 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 van Merk Fryslân. Benoem samen met Merk Fryslân de reguliere marketingactiviteiten en voorzie deze van een structurele subsidie.**

Een solide basis voor de uitvoering van reguliere marketingactiviteiten straalt vertrouwen uit en stelt Merk Fryslân in staat om de in gang gezette samenwerking met de regionale toeristische platforms verder uit te bouwen.

2. **Neem het initiatief om tezamen met Merk Fryslân en de zes regionale platforms af te stemmen hoe de branding van het merk Fryslân eruit moet zien.**

Hiermee kan worden voorkomen dat iedere regio aan regio-branding gaat doen. Een gezamenlijke en evenwichtige branding kan tevens bijdragen aan het provinciale doel om voor een betere spreiding van toeristen te zorgen.

3. *Ga in overleg met alle betrokken partijen om een visie op te stellen over de 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 op termijn leiden tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid.

4. *Kies voor een vorm van verantwoordende die past bij sturing op afstand en past bij het lange termijn doel om één gezamenlijke provinciale marketingorganisatie tot stand te brengen.*

De keuze van de provincie om zowel ambtelijk als bestuurlijk niet deel te nemen aan de Stichting Merk Fryslân impliceert dat de provincie erop vertrouwt dat Merk Fryslân binnen de gestelde provinciale kaders op een professionele wijze invulling en uitvoering geeft aan het marketingbeleid. Bij een dergelijke constructie mag omgekeerd van Merk Fryslân worden verwacht, dat zij conform de gestelde voorwaarden de verantwoording uitvoert. Een gedegen verantwoording op hoofdlijnen straalt vertrouwen uit, leidt tot een efficiëntere uitvoering en biedt derden de mogelijkheid om inzage te krijgen in hoe publieke middelen zijn besteed.

5. *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 indicatoren.*

Doordat veelal niet duidelijk is wat het effect van deze aanpassingen is op bijvoorbeeld het aantal toeristische overnachtingen en toeristische 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.

6. *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

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 Bureau 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 omliggende 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: PleasureWorld NRIT. Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018. Den Haag , 8 oktober 2018.)

Voor de eeuwwisseling richt het overheidsbeleid zich vooral op het ontwikkelen en het verbeteren van de toeristische infrastructuur (fiets- en wandelpaden, recreatievaarwegen, voorzieningen, etc.) en het ruimtelijk inpassen van 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 destinationmarketing 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 (Merk Fryslân, Marketing Drenthe en Marketing Groningen) en promotiecampagnes financieren (Leeuwarden – Fryslân 2018/Culturele Hoofdstad, Drenthe doet wat met je, Er gaat niets boven Groningen).

De provincie Fryslân heeft aan het begin van deze eeuw voor het eerst beleid ontwikkeld voor het promoten en het vermarkten van de provincie. Besloten is om de uitvoering van het beleid te beleggen bij een onafhankelijke stichting. In 2003 is hiertoe de Stichting Fryslân Marketing in het leven geroepen. Deze stichting is vanwege mismanagement en financiële problemen op 1 januari 2013 door de provincie opgeheven. Vervolgens heeft de provincie in het voorjaar van 2013 laten onderzoeken of er bij ondernemers, gemeenten en andere betrokkenen nog draagvlak was voor een nieuwe marketingorganisatie.² Dit draagvlak was er. In 2014 heeft dit geleid tot de Stichting Merk Fryslân. Daarnaast is het initiatief genomen om voor verschillende regio's toeristische platforms op te zetten waar ondernemers en gemeenten hun krachten bundelen om het toerisme in de regio te bevorderen, met name door te zorgen voor een goede informatievoorziening en door tijdig het toeristische aanbod te innoveren.

² Sibbald, A. Samen op weg naar één brede regiomarketingorganisatie voor Fryslân. SBBLD – vuursteen voor mens en merk, juni 2013. Op 2 juli 2013 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met het advies. Het advies is op 15 oktober 2013 ter kennisname aangeboden aan Provinciale Staten.

Afbakening en vraagstelling

Het onderzoek naar het provinciale toerismebeleid maakt deel uit van het *Onderzoeksprogramma 2018–2019* van de Noordelijke Rekenkamer (NRK).³ 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 namelijk al eerder onderzoek gedaan naar het toerismebeleid. In dat onderzoek is gekeken 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 Fryslân is in dat onderzoek onder andere het Friese Merenproject onder de loep genomen.⁴ In 2018 is in het onderzoek naar werkgelegenheidseffecten van provinciale investeringsprojecten het Friese Merenproject opnieuw onderzocht.⁵ Dit houdt in dat een onderzoek naar effecten van het toeristische investeringsprojecten op de werkgelegenheid en natuur en landschap 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 2018.⁶ Indien relevant voor het onderzoek is ook gekeken naar recente beleidsontwikkelingen.

De provincie Fryslân heeft zich in de periode 2014–2018 ook actief bezig gehouden met de marketing van het project Culturele Hoofdstad 2018 (CH2018). Hiervoor is een separaat marketingplan opgesteld. De Stichting Culturele Hoofdstad 2018 en Stichting Merk Fryslân hebben intensief samengewerkt bij de uitvoering hiervan. De provincie heeft aan CH2018 een financiële bijdrage geleverd van rond de € 20 miljoen.⁷ Hoewel in dit onderzoek kennis is genomen van de uitvoering en de samenwerking van beide stichtingen, is naar de uitvoering van het project CH2018 niet uitgebreid onderzoek verricht. Waar relevant is in dit onderzoek ingegaan op de marketing van de CH2018 en het vervolg hiervan.

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?

³ Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksprogramma 2018–2019*. Vastgesteld door het College van de NRK op 8 december 2017.

⁴ Noordelijke Rekenkamer. *Toerisme en recreatie in Fryslân*. Assen, 21 februari 2008.

⁵ Noordelijke Rekenkamer. *Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005–2015*. Assen, 12 november 2018.

⁶ Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksplan Marketing en promotie toerisme: effecten provinciaal beleid*. Herzien versie. Assen, 26 augustus 2019.

⁷ Stichting Leeuwarden-Fryslân 2018. *Projectplan Culturele Hoofdstad 2018–2019*. Update maart 2018.

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 op afstand te zetten en te beleggen bij een onafhankelijke stichting, namelijk de Stichting Merk Fryslân. De stichting ontvangt jaarlijks een subsidie van de provincie om uitvoering te geven aan het marketingbeleid. Om zicht te krijgen op het gevoerde marketingbeleid, de aansturing van Merk Fryslân 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 koersdocumenten van Merk Fryslân, subsidiebeschikkingen en subsidievaststellingen. 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 Merk Fryslân die het provinciale marketingbeleid uitvoert, van de wijze waarop de provincie deze stichting aanstuurt en van de rolverdeling en de samenwerking van Merk Fryslân met de regio's en andere betrokken organisaties. Het derde hoofdstuk gaat in op de financiële middelen die Merk Fryslân 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 van de ontvangen provinciale subsidie 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 Fryslân 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 Fryslân en de organisatie van de uitvoering. Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van het provinciale toerismebeleid en meer specifiek het marketingbeleid. De provincie heeft de uitvoering van het marketingbeleid ondergebracht bij de Stichting Merk Fryslân. Paragraaf 2.3 gaat in op de organisatie van deze stichting en de wijze waarop de provincie deze stichting aanstuurt. Naast de overkoepelende marketingorganisatie heeft de provincie het initiatief genomen om voor verschillende regio's toeristische platforms op te zetten. Paragraaf 2.4 beschrijft deze regionale platforms en gaat in op de rolverdeling en de samenwerking van Merk Fryslân met deze platforms en andere betrokken partijen.

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 vormt een pijler van het economische beleid van de provincie Fryslân. Bij de verdere uitwerking van het economische beleid heeft de provincie aparte uitvoeringsprogramma's of beleidsvisies voor het toerisme opgesteld. Hieronder volgt een overzicht.

Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017

In het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017* geeft de provincie aan dat toerisme niet alleen van betekenis is voor de werkgelegenheid, maar tevens bijdraagt aan de leefbaarheid op het platteland door banen veilig te stellen en voorzieningen in stand te houden.⁸ De provincie heeft in het programma vier kernthema's benoemd waarop ze inzet wil plegen. Naast het innoveren en verduurzamen van het toeristische aanbod wil de provincie de uitvoering van het marketingbeleid anders inrichten en in het kader van CH2018 meer doelgroepen benaderen.

In 2013 heeft de provincie een inventariserend onderzoek laten uitvoeren en zijn ondernemers, gemeenten en andere betrokken organisaties benaderd met de vraag of er nog behoefte zou zijn aan een nieuwe provinciale marketingorganisatie. En zo ja, hoe de nieuwe organisatie er dan zou moeten uitzien en welke taken deze organisatie zou moeten uitvoeren. Reden om dit onderzoek uit te voeren is dat de bestaande Stichting Fryslân Marketing niet goed functioneerde en op

⁸ Provincie Fryslân. *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017*. Vastgesteld door PS van Fryslân op 26 maart 2014.

1 januari 2013 is opgeheven. Het onderzoek heeft geleid tot een adviesrapport met aanbevelingen die door Gedeputeerde Staten op 2 juli 2013 zijn overgenomen.⁹ Het advies is om te komen tot één brede marketingorganisatie voor Fryslân die de plaats inneemt van de organisaties Stichting Beleef Friesland (tijdelijke opvolger van Stichting Fryslân Marketing), Tourist Info Fryslân (voorheen VVV Fryslân) en het project Fan Fryslân (marketing gericht op werken, wonen en studeren). Het komt erop neer dat de nieuwe marketingorganisatie zich niet alleen zou moeten richten op toerisme maar ook op wonen, werken en studeren.

Naast een overkoepelende, centrale marketingorganisatie is het voorstel om voor verschillende regio's een toeristisch platform op te zetten waarin ondernemers en gemeenten actief hun krachten bundelen. Wat de taakverdeling betreft zou het uitgangspunt moeten zijn dat de centrale organisatie zich vooral richt op het trekken van toeristen en de regionale platforms op het begeleiden van toeristen. Het voornemen is dat de nieuwe organisatie met ingang van 1 januari 2014 van start gaat. Met het uitvoeringsprogramma wil de provincie de volgende doelen realiseren:

1. van 9,5 miljoen naar 10,5 miljoen toeristische overnachtingen in 2015;
2. van 60 miljoen naar 70 miljoen bezoeken in 2017;
3. van 19.000 naar 20.000 directe toeristische banen in 2017;
4. groei van de toeristische bestedingen met 5% vanaf 2015 van 9,4 miljoen toeristische overnachtingen in 2012 naar 10,5 miljoen in 2017.¹⁰

Hoewel de provincie stelt dat het bevorderen van de leefbaarheid op het platteland een belangrijk neven doel van het toerismebeleid is, zijn voor dit beleidsdoel geen toetsbare doelen geformuleerd.

Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019

Bij het opstellen van het *Coalitieakkoord 2015–2019 Mei elkenien, foar elkenien* hebben Gedeputeerde Staten besloten om vroegtijdig te stoppen met het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017*.¹¹ In verband met de verkiezing van Leeuwarden-Fryslân als CH2018 stelt het nieuwe provinciebestuur dat dit grote kansen biedt voor het toerisme, maar ook andere eisen stelt aan de sector. Reden voor het nieuwe bestuur om meer te willen investeren in structuurversterking en infrastructuur en minder in marketing. De voornemens uit het coalitieakkoord zijn uitgewerkt in de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019*.¹²

In de beleidsbrief stelt de coalitie dat de afgelopen decennia de nadruk heeft gelegen bij de koppeling tussen recreatie en welzijn maar dat het doel nu is om het beleid volledig te richten op het versterken van de economie. Het voornemen is om meer focus aan te brengen. Zo is het plan om de marketing volledig te richten op het toerisme en hierbij te focussen op de merken Fryslân en Wadden.

⁹ Sibbald, A. Samen op weg naar één brede regiomarketingorganisatie voor Fryslân. SBBLD – vuursteen voor mens en merk, juni 2013. Op 2 juli 2013 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met het advies. Het advies is op 15 oktober 2013 ter kennisname aangeboden aan Provinciale Staten.

¹⁰ De provincie heeft de doelstellingen van het Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017 na een analyse van de monitoringsdata aangepast. De aangepaste doelstellingen zijn opgenomen in de Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2014 (Zie paragraaf 4.2).

¹¹ Provincie Fryslân. Coalitieakkoord 2015–2019 Mei elkenien, foar elkenien. Gedeputeerde Staten provincie Fryslân. Resultaat 9 van het akkoord.

¹² Provincie Fryslân. Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019. Provinciale Staten hebben op 29 juni 2016 ingestemd met de inhoud van deze beleidsbrief.

Met uitzondering van de Wadden zullen geen financiële middelen beschikbaar komen aan de regio's en zal geen inzet meer gepleegd worden op specifieke thema's (unique selling points). Met het oog op CH2018 is tevens het doel om meer middelen in te zetten voor het cultuurtoerisme. Daarnaast is het plan om het ondernemend en innovatief vermogen van de middelgrote en kleine bedrijven in de toeristische sector te verhogen.

Dat Gedeputeerde Staten meer focus willen aanbrengen in het marketingbeleid is mede gebaseerd op de uitkomsten van interviews die in opdracht van de provincie zijn gehouden met betrokken partijen. In deze interviews is onder meer gevraagd wat zij van de provincie verwachten op het gebied van marketing en promotie.¹³ In de beleidsbrief is aangegeven dat het succes van het nieuwe beleid zal worden afgelezen uit:

1. de omzet in de gastvrijheidseconomie;
2. het aantal banen in de gastvrijheidsbranche;
3. de ranking van de provincie in de nationale top 12 van gekozen bestemmingen;
4. de waardering van de bezoekers.

Bovenstaande doelen zijn niet nader gekwantificeerd.

Beleidsnota Gastvrij Fryslân 2028

In 2019 heeft de provincie in nauw overleg met de Toerisme Alliantie Fryslân (TAF)¹⁴ een position paper opgesteld voor de periode tot 2030. De verwachting is dat ook de komende 10 jaar het toerisme blijft groeien met het risico dat welzijn en de ruimtelijke kwaliteit onder druk komen te staan. Om dit te voorkomen zou de nadruk minder op economie en werkgelegenheid moeten liggen en meer op het bevorderen van welzijn en brede welvaart (geluk). Volgens betrokkenen kan dit via een slimme groei. Dit houdt in dat een verdere groei van het toerisme juist bijdraagt aan de leefbaarheid op het platteland (people), het behoud van natuur en cultureel erfgoed (planet) en toekomstbestendige banen (profit). Vervolgens heeft de provincie de *Startnotitie Gastvrij Fryslân 2028* opgesteld. Hierin is een drietal beleidsvarianten gepresenteerd waarbij de variant3 uitgaat van een flinke plus op innovatie en marketing om zodoende in te zetten op een maximale groei van het toerisme. Provinciale Staten hebben unaniem gekozen voor deze variant.¹⁵

Provinciale Staten hebben op 22 april 2020 de *Beleidsnota Gastvrij Fryslân 2028* vastgesteld. Aangegeven is dat het gepresenteerde beleid aansluit bij het *Bestuursakkoord Geluk op 1* waarin als resultaat is opgenomen dat de groei van het Friese toerisme is bijgebogen naar slimme groei. In de beleidsnota is de hierboven genoemde beleidsvariant3 uitgewerkt in zeven opgaven: 1. slimme groei; 2. toekomstbestendige banen; 3. destiniatiemanagement; 4. vitale waterrecreatie; 5. vitale logiesaccommodaties; 6. dagrecreatieve netwerken compleet en 7. toeristische data op orde. De verwachting is dat deze opgaven ertoe zullen bijdragen dat in de periode 2020-2028 de bestedingen in de toeristische sector zullen oplopen van € 1,4 naar 2,0 miljard.

¹³ Vries de R., Adviesnotitie Regiomarketing Proviensje Fryslân Reflectie en inspiratie op basis van 9 expert opinions. DST in opdracht van provincie Fryslân. Amsterdam, 11 maart 2016.

¹⁴ De Toerisme Alliantie Friesland (TAF) is een denktank die tot doel heeft om met innovatieve ideeën/activiteiten te komen die bedrijven in de gastvrijheidsbranche kunnen inspireren om vernieuwingen door te voeren in hun aanbod. Voor meer informatie over de TAF zie paragraaf 2.4.

¹⁵ Provincie Fryslân. Startnotitie Gastvrij Fryslân 2028. Behandeld door Provinciale Staten op 18 december 2019.

Bij de opgave destiniatiemanagement is het doel om in te zetten op kwaliteits-toerisme en spreiding van toerisme over de hele provincie en het jaarrond aanbieden van activiteiten. Vandaar dat nu gesproken zal worden gesproken over destiniatiemanagement in plaats van op destiniatiemarketing. Het beleid is vervolgens uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2028*. Het betreft een bedrag van € 0,5 miljoen op jaarbasis. De uitvoering hiervan komt bij Merk Fryslân te liggen.

Bevinding 2.1

Toerisme vormt een belangrijke pijler van het provinciale economische beleid. Het belangrijkste doel van dit beleid is om werkgelegenheid te creëren en de economie te versterken. Een nevendoeel van het toerismebeleid is om de leefbaarheid op het platteland te bevorderen door banen veilig te stellen en voorzieningen in stand te houden. Rond de eeuwwisseling is voor het eerst beleid ontwikkeld om de provincie te promoten en te vermarkten, met name met het doel om meer toeristen te trekken maar ook om mensen te verleiden om in Fryslân te komen wonen, werken of studeren. Voor de periode 2020-2028 willen Provinciale Staten inzetten op een maximale groei van het toerisme, nu niet zozeer vanuit een economisch perspectief maar vooral vanuit de gedachte dat het toerisme kan bijdragen aan de leefbaarheid en aan het behoud van natuur en cultureel erfgoed. De provincie noemt dit een slimme groei van het toerisme.

Vanaf het begin in 2004 is er voor gekozen om de uitvoering van het provinciale marketingbeleid te beleggen bij een onafhankelijke stichting die hiervoor jaarlijks subsidie van de provincie ontvangt. In 2014 is besloten om naast een overkoepelende marketingorganisatie (Stichting Merk Fryslân) voor verschillende regio's toeristische platforms op te zetten. In 2016 hebben Gedeputeerde Staten een koerswijziging doorgevoerd door meer focus aan te brengen in het beleid, onder meer door de marketing volledig te richten op het versterken van het toerisme. In 2020 hebben Provinciale Staten besloten om als vervolg op CH2018 de marketing van het cultuurtoerisme een extra impuls te geven.

2.3

Stichting Merk Fryslân

De provincie heeft bij de start van het provinciale marketingbeleid besloten om de uitvoering van het marketingbeleid onder te brengen bij een onafhankelijke stichting.¹⁶ De stichting is onafhankelijk in de zin van dat de provincie zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau niet deelneemt aan de stichting. Financiering vindt plaats in de vorm van een subsidie. Dit houdt in dat de provincie wel sturend kan optreden door voorwaarden op te nemen in subsidiebeschikkingen.¹⁷ Zoals opgemerkt in de vorige paragraaf heeft de provincie de eerste stichting, de *Stichting Fryslân Marketing*, op 1 januari 2013 opgeheven omdat de stichting niet

¹⁶ Provincie Fryslân. Beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002–2010. *Verrassend Fryslân, gastvrij voor toerist en recreant*. Vastgesteld door Provinciale Staten op 6 februari 2002.

¹⁷ Brief van GS aan PS van Fryslân met als onderwerp: *Stand van zaken Stichting Fryslân Marketing*. Leeuwarden, 16 oktober 2012.

goed functioneerde. Om de continuïteit van de uitvoering van het marketingbeleid te waarborgen is in december 2012 tijdelijk de *Stichting Beleef Friesland* in het leven geroepen. De start van de nieuwe Stichting Merk Fryslân, die gepland was op 1 januari 2014, heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2014.

Organisatie Stichting Merk Fryslân

De organisatiestructuur van Stichting Merk Fryslân is vastgelegd in de statuten die voor het laatst zijn aangepast in 2014.¹⁸ Statutair kent de stichting een Raad van Bestuur, een Raad van Toezicht en een Raad van Advies.

RAAD VAN BESTUUR (DIRECTEUR-BESTUURDER) EN MEDEWERKERS

Bestuur en directie zijn verenigd in één persoon, namelijk de directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder stuurt een team van marketeers en ondersteuners aan. De start van de nieuwe stichting Merk Fryslân is moeizaam verlopen. De eerste directeur-bestuurder is al na een half jaar teruggetreden, namelijk op 25 maart 2015. Vervolgens is de dagelijkse leiding overgenomen door 2 externen, te weten een interimmanager en een relatiebeheerder. De huidige directeur-bestuurder is aangetreden op 1 april 2016. Door de organisatorische en financiële problemen bij de Stichting Fryslân Marketing is de nieuwe stichting van start gegaan met een sterk afgeslankt team.¹⁹ Vanaf 2015 is gebouwd aan een stevig fundament met nieuwe teams van marketeers en ondersteuners.

RAAD VAN TOEZICHT

De Raad van Toezicht heeft als taak om toezicht te houden op de Raad van Bestuur, in dit geval de directeur-bestuurder. Daarnaast dient de Raad toezicht te houden op de algemene gang van zaken binnen de stichting en kan ze gevraagd en ongevraagd advies geven aan de directeur-bestuurder. Daarmee is de Raad eindverantwoordelijke voor het management, de bedrijfsvoering en stelt ze onder meer begrotingen, bestuursverslagen en jaarrekeningen van de stichting vast. In de Raad hebben tenminste drie en maximaal vijf personen zitting. Van de bijeenkomsten van de Raad worden verslagen gemaakt.

RAAD VAN ADVIES

Statutair is bepaald dat de stichting een Raad van Advies heeft die uit minimaal vijf en maximaal zeven personen bestaat. De Raad kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de directeur-bestuurder. In de periode 2014–2016 is deze Raad een aantal keren bijeen geweest. In de Raad zitten landelijk opererende brancheorganisaties (HISWA-RECRON, Koninklijke Horeca Nederland, NBTC) en overkoepelende instanties (onder andere Vereniging Friese Gemeenten, Kamer van Koophandel). In de praktijk blijkt dat de Raad meer optreedt als belangenbehartiger en niet zozeer als een Raad van Advies. Na 2016 is de Raad niet meer bijeen geweest. Volgens Merk Fryslân is de inbreng van ondernemers nu vooral geregeld via de Toerisme Alliantie Friesland. Van de bijeenkomsten van de Raad van Advies zijn geen verslagen opgesteld.²⁰

¹⁸ Statuten Stichting Merk Fryslân, 12 oktober 2017. Zie artikel 27.

¹⁹ Stichting Beleef Friesland. Jaarrekening 2014.

²⁰ Antwoord op vragen van Noordelijke Rekenkamer aan Merk Fryslân, 16 september 2020.

Sturingsrelatie provincie Fryslân – Merk Fryslân

De sturingsrelatie van de provincie met de stichting kent een aantal vaste stappen namelijk het opstellen van een meerjarig koersdocument, het opstellen van een productplan dat de basis vormt voor de subsidieaanvraag, het toekennen van de subsidie, het tussentijds aanleveren van voortgangsrapportages en het opstellen van een eindrapportage die de basis vormt voor het vaststellen van de subsidie. Hieronder komen de eerste drie stappen aan bod. Het volgende hoofdstuk gaat in op de laatste twee stappen.

KOERSDOCUMENTEN

De stichting stelt een koersdocument (strategische visie) op voor een langere periode, meestal 4 jaar. Het streven is dat de looptijd van het koersdocument overeenkomt met die van het provinciale bestuursakkoord, zodat de inhoud van het koersdocument in lijn is met hetgeen de nieuwe coalitie voor ogen heeft met toerisme en meer specifiek met marketing en promotie.

Net voor de officiële start van de nieuwe Stichting Merk Fryslân op 1 oktober 2014 is het *Strategisch Marketingplan 2015–2018* uitgebracht.²¹ In dit koersdocument is aangegeven dat het plan is om niet alleen de taken en activiteiten van de Stichting Beleef Friesland over te nemen maar ook die van Tourist Info Fryslân en het Ondernemersplein Fan Fryslân. De uitbreiding van taken houdt in dat de nieuwe stichting zich ook gaat richten op de informatievoorziening aan toeristen in de regio en op wonen, werken en studeren. Om dit te allemaal te kunnen realiseren is gesteld dat een uitgebreide overlegstructuur met externe partijen nodig is.

Het *Strategisch Marketingplan 2015–2018* is vroegtijdig vervangen door het *Koersdocument Focus, Focus, Focus* van maart 2016. Reden hiervoor is dat het nieuwe provinciebestuur meer focus te willen aanbrengen in het provinciale marketingbeleid, zoals aangegeven in de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019*. In het koersdocument van de stichting is dit vertaald door meer focus aan te brengen in de doelgroepen (postmodernisten), het marktaanbod (Wadden en Friesland) en de marktgebieden (Nederland, grensregio's). Daarnaast is het plan meer focus aan te brengen in de online marketing en op de inzet van media en tradepartners (wederverkopers). In het koersdocument zijn tevens voorstellen gedaan om aanpassingen door te voeren in de sturingsrelatie. Op hoofdlijnen is het voorstel dat de provincie voor een periode van tenminste vier jaar haar beleidsdoelen vaststelt en met Merk Fryslân afsprekt wat de stichting hiervoor moet leveren. Merk Fryslân bepaalt vervolgens zelf hoe zij beschikbare middelen wil verdelen over de doelen en de wijze waarop zij de doelen wil realiseren. Het achterliggende doel is om de administratieve belasting voor de stichting zo laag mogelijk te houden.

In het *Koersdocument 2020–2023 VisitFriesland* gaat de stichting in op de door de provincie beoogde slimme groei van het toerisme zoals verwoord in de Startnotitie Gastvrij Fryslân 2028. De stichting geeft aan in 2020 te willen beginnen met het doorvoeren van een naamsverandering door het merk Friesland te wijzigen in VisitFriesland. Volgens de stichting is dit een label dat beter past bij de toekomstige rol van de marketingorganisatie en ook beter aansluit bij de internationale markt. Verder wil de stichting de lijn van de afgelopen vier jaar doorzetten

²¹ Stichting Merk Fryslân. *Strategisch Marketingplan 2015–2018*, 16 september 2014.

door meer focus aan te brengen. Om uitvoering te kunnen geven aan het maximale groeiscenario moet volgens de stichting het marketingbudget substantieel omhoog. Zo zijn er nieuwe medewerkers nodig om de verbindende en coördinerende rol als destination manager uit te voeren en ook om invulling te geven aan het zakelijke toerisme.

PRODUCTPLANNEN EN SUBSIDIEBESCHIKKINGEN

Aan de hand van de koersdocumenten stelt Merk Fryslân productplannen op. De productenplannen vormen een meer concrete uitwerking van het meerjarige koersdocument en geven een overzicht van de taken, de werkzaamheden en de activiteiten. Daarnaast bevatten ze een begroting van de kosten die hiermee gepaard gaan. De productplannen vormen de basis voor de subsidieaanvraag en het verlenen van de provinciale subsidie. In de subsidiebeschikkingen verwijst de provincie voor het inhoudelijke deel naar de productplannen. Als algemeen voorschrift stelt de provincie dat uitvoering dient plaats te vinden conform het productplan en dat de stichting afwijkingen van het plan direct schriftelijk dient te melden. Daarnaast neemt de provincie procedurevoorschriften op, zoals wanneer de aanvraag voor subsidievaststelling dient plaats te vinden en op welke momenten voortgangsrapportages dienen te worden aangeleverd. In algemene zin stelt de provincie dat op de subsidieverlening de *Algemene wet bestuursrecht* en de *Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2013* van toepassing zijn.

Doordat de start van de nieuwe marketingorganisatie langer op zich heeft laten wachten dan gepland zijn door de Stichting Beleef Friesland voor de eerste drie kwartalen van het jaar 2014 nog productplannen per kwartaal opgesteld. Het productplan voor het vierde kwartaal is ingediend door de nieuwe Stichting Merk Fryslân. Deze productplannen borduren voort op de campagnes en activiteiten die in de jaren daarvoor al in gang zijn gezet. Het betreft het continueren van de campagnes voor de Wadden, Beleef Friesland en het zakelijk toerisme, het inkopen van de NBTC campagnes en de Fan Fryslân activiteiten. De productplannen voor 2015 en 2016 zijn vrij gedetailleerd. In het productenplan 2016 zijn in totaal 25 producten onderscheiden. Voor het jaar 2016 heeft de provincie op 12 januari 2016 onder voorbehoud subsidie verleend. Zo stelt de provincie dat er meer middelen beschikbaar moeten komen voor zakelijk toerisme, wonen, werken en studeren en de stichting moet zich meer inspannen dat belanghebbende marktpartijen en overige betrokken organisaties een grotere (financiële) bijdrage gaan leveren. Na bezwaar en overleg heeft de provincie op 26 april 2016 een gewijzigde beschikking afgegeven.

De provincie heeft ermee ingestemd om, zoals door de stichting voorgesteld in het *Koersdocument Focus, Focus, Focus*, in 2017 over te gaan tot een meerjarig productplan met daaraan gekoppeld een meerjarige subsidieverleningsbeschikking. De stichting heeft vervolgens het *Meerjarenplan 2017–2019 Focus op marktwerking* opgesteld en heeft op basis hiervan op 29 september 2016 subsidie bij de provincie aangevraagd. Anders dan in het Productplan 2016 is het meerjarenplan veel minder gedetailleerd in de uitwerking van de beoogde producten. In het plan zijn vier producten op hoofdlijnen beschreven met daaraan toegevoegd een begroting van de kosten. Het betreft het vermarkten en promoten van de merken Friesland en De Wadden, het vormgeven van Meetcentives en de detachering van CH2018. Het idee hierachter is dat de stichting op basis van vertrouwen graag de ruimte krijgt om zoveel mogelijk zelf invulling en uitvoering te geven aan het provinciale marketingbeleid.

Hoewel de provincie van mening is dat het *Meerjarenplan 2017–2019* wel wat concreter had gemogen heeft de provincie op 9 december 2016 de subsidie wel toegekend.²² Verder is gesteld dat per halfjaar (juni en november) de voortgang van gesubsidieerde activiteiten zal worden besproken tussen de directeur van Merk Fryslân en een vertegenwoordiging van de Provincie Fryslân. Daarnaast heeft de provincie een format toegevoegd hoe een en ander moet worden aangeleverd.

Bevinding 2.2

Sinds 1 oktober 2014 voert de Stichting Merk Fryslân het provinciale marketingbeleid uit. De provincie maakt geen deel uit van de stichting. De sturingsrelatie van de provincie met Merk Fryslân kent een aantal vaste stappen.

De provincie toetst of de ingediende productplannen in lijn zijn met het provinciale beleidskaders en de voorschriften van de Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2013. In verschillende subsidiebeschikkingen geeft de provincie aan dat het productplan inhoudelijk nog dient te worden aangepast. Daarnaast neemt de provincie soms aanvullende voorwaarden op. Zo is een aantal keren als voorwaarde opgenomen dat de stichting zich meer moet inspannen dat belanghebbende marktpartijen en overige betrokken organisaties een grotere (financiële) bijdrage gaan leveren. Ook zijn verschillende malen voorschriften opgenomen over de wijze waarop verantwoording van bestede middelen en resultaten moet plaatsvinden.

2.4

Toeristische platforms en overige betrokken organisaties

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 heeft de provincie in 2013 het advies overgenomen om naast een overkoepelende marketingorganisatie voor zes regio's een platform op te zetten waarin ondernemers en gemeenten actief hun krachten bundelen om het toerisme in hun regio te bevorderen.²³ Naast de regio's Zuidwest-Fryslân, Noordwest-Fryslân, Noordoost-Fryslân en Zuidoost-Fryslân is besloten om de gemeente Leeuwarden als een aparte regio te beschouwen. Ook voor de Waddeneilanden is een uitzondering gemaakt omdat de eilanden met een eigen merk werken en hun eigen marketing verzorgen. De eerste vier regio's hebben na 2014 de oorspronkelijke regiobenaming losgelaten, omdat volgens betrokkenen de regionamen niet aansprekend zijn. De regionamen zijn nu Waterland van Friesland, De Oude Zee, Land in Friesland en het Andere Friesland. Deze paragraaf gaat in op de toeristische platforms in de regio's, de rol- en taakverdeling tussen de regio's en Merk Fryslân en de samenwerking met Merk Fryslân.

²² Verslag overleg provincie Fryslân met Merk Fryslân (PAG-overleg), 11 september 2017.

²³ Sibbald, A. Samen op weg naar één brede regionmarketingorganisatie voor Fryslân. SBBLD – vuursteen voor mens en merk, juni 2013. Op 2 juli 2013 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met het advies. Het advies is op 15 oktober 2013 ter kennisname aangeboden aan Provinciale Staten.

Uitgangspunten rol- en taakverdeling en samenwerking

Bij de start van de nieuwe marketingorganisatie in 2014 heeft de provincie op hoofdlijnen de volgende rol- en taakverdeling voor ogen: de overkoepelende marketingorganisatie richt zich op het aantrekken van toeristen (verleiden) en de regionale platforms nemen de toeristen bij de hand (begeleiden). Anders gezegd, de overkoepelende marketingorganisatie dient zich te concentreren op branding van de merken Friesland en de Wadden en het (online) promoten van de provincie (campagnes, websites en social media) en de regionale platforms op marketing (toeristisch aanbod), informatievoorziening en gastheerschap. In tekstbox 2 is een omschrijving gegeven van wat onder branding, promotie en marketing wordt verstaan.

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 voor bijvoorbeeld het Waddengebied de unieke gebiedskwaliteiten in de etalage te zetten, meet je het gebied een bepaalde, herkenbare identiteit aan. Het label UNESCO Werelderfgoed helpt hierbij om de uniciteit van het gebied te benadrukken. Veel mensen herkennen dit label en weten dat er sprake is van een natuurgebied met uitzonderlijke kwaliteiten. De brand die op deze wijze wordt gecreëerd moet potentiële toeristen verleiden om een bezoek te brengen aan het unieke Waddengebied.

Promotie komt na branding door via allerlei verschillende kanalen de brand van een gebied onder de aandacht te brengen bij potentiële toeristen (doelgroepen), onder andere door campagnefilms, televisiespotjes en tegenwoordig vooral online via websites, social media en influencers maar ook via persuitstapjes en stands op beurzen. Zo is op basis van het label UNESCO Werelderfgoed voor het Waddengebied een aparte website ontwikkeld om toeristen naar het gebied te lokken (www.visitwadden.nl).

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.)

In de praktijk betekent het bovenstaande dat Merk Fryslân zich vooral richt op de branding van de merken Friesland en Wadden en het promoten van de provincie en dat de zes regionale platforms met hun toeristische aanbod hierop aansluiten. Belangrijk hierbij is dat gewekte verwachtingen (trekken van toeristen) in lijn zijn met hetgeen de regio's te bieden hebben om zo te voorkomen dat toeristen

teleurgesteld naar huis gaan. Om hiervoor te zorgen dienen Merk Fryslân en de regionale platforms constructief en intensief samen te werken. Bij de start van de nieuwe organisatie in 2014 is gesteld dat co-creatie hierbij het uitgangspunt dient te zijn. Het is aan de regio om vanuit bestaande structuren na te gaan hoe zij vorm willen geven aan de regionale marketingorganisatie die vervolgens samen met Merk Fryslân invulling en uitvoering geeft aan het marketingbeleid.

Een belangrijke voorwaarde om te zorgen voor samenhang en eenheid in de provinciale marketing is dat alle betrokken partijen kunnen aanhaken bij een uniform digitaal marketingnetwerk. Als eerste aanzet hiertoe is door Merk Fryslân op 1 mei 2016 de website friesland.nl in gebruik genomen. De website is ontworpen in een specifieke huisstijl (Friesland Style) en maakt gebruik van de toeristische database ODP (Open Digitaal Platform). Het plan is dat op termijn alle regionale marketingwebsites gebruik maken van dezelfde database met toeristische informatie en dat ondernemers via een uniforme marketingkolom zowel op de regionale website als op friesland.nl hun bedrijf in de etalage kunnen zetten. Ook zouden de regio's zoveel mogelijk gebruik moeten maken van dezelfde ontwerp- en huisstijl om eenheid in de marketing van de provincie uit te stralen.

Merk Fryslân voert vanaf 2016 regelmatig overleg met de zogenoemde regio-aanjagers, ongeveer eens per zes weken, om allerlei zaken af te stemmen. Volgens Merk Fryslân zijn met enkele regio's nog verschillen van inzicht over de aanpak van de provinciale marketing, de rol- en taakverdeling en de financiering. Belangrijke winst is dat na 2016 op veel punten wel overeenstemming is bereikt en voortgang is geboekt. Dat geldt voor het ontwikkelen van een uniforme digitale infrastructuur (koppeling en afstemming regionale marketingwebsites met friesland.nl), het gebruik maken van dezelfde huisstijl (*Friesland Style*) en het aanleveren van content voor de gezamenlijke database met toeristische informatie.²⁴

Om zicht te krijgen hoe de regio's en andere betrokken partijen tegen de samenwerking, de rol- en taakverdeling en het gevoerde provinciale marketingbeleid aankijken heeft de Noordelijke Rekenkamer met enkele regio's (Waterland van Friesland, Land van Friesland, Waddeneilanden, Leeuwarden) en een aantal andere betrokken organisaties (het Recreatieschap Marrekrite, het European Tourism Futures Institute, Toeristische Alliantie Friesland) interviews gehouden. Hieronder volgt een overzicht.

Waterland van Friesland

In Zuidwest-Fryslân is in juni 2017 de Stichting Regio Marketing Zuid West Friesland opgericht om invulling en uitvoering te geven aan het toeristische platform. De 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 de fusie is de regio erin geslaagd om de oude VVV-structuur volledig te integreren in de nieuwe regionale marketingorganisatie. In de regio is nu 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.

²⁴ Antwoord op vragen van de Noordelijke Rekenkamer aan Merk Fryslân, 16 september 2020.

Het regiobestuur heeft besloten om Zuidwest-Fryslân niet meer te gebruiken als regionaam omdat deze naam vanuit marketing oogpunt niet tot de verbeelding spreekt. In 2018 is een strategische visie opgesteld om de regio beter te positioneren, onder andere door een eigen logo te ontwikkelen. Volgens het regiobestuur zouden de zes regionale identiteiten gezamenlijk het merk Friesland moeten gaan vormen. Het is belangrijk dat de ondernemers in de regio zich herkennen en betrokken voelen bij de identiteit van hun regio. Dat de betrokkenheid er nu is blijkt 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.²⁵ 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.

In 2019 is ook de regionale marketingwebsite (waterlandvanfriesland.nl) vernieuwd waarbij gebruik is gemaakt van dezelfde ontwerpstyl als friesland.nl. Bij het ontwikkelen van de nieuwe website en de achterliggende database heeft de regio intensief samengewerkt met Merk Fryslân. Dit heeft geleid tot een actueler en uniformer overzicht van evenementen, het cultuuraanbod, activiteiten en themaroutes voor wandelaars en fietsers. Ook wat de organisatie van persreizen betreft werkt de regio intensiever samen met Merk Fryslân.²⁶

Land in Friesland

In de regio Noordoost-Fryslân is op 19 maart 2014 de Stichting RegioMarketing Toerisme (RMT) opgericht. De stichting heeft een eigen website rmtnof.nl waarop informatie te vinden is voor toeristische ondernemers in de regio. Financiering vindt vooral plaats door gemeenten, maar van de bij benadering 400 ondernemers dragen ook steeds meer ondernemers financieel bij via een aanklikmodel. Zo hebben in 2018 ongeveer 140 ondernemers een bijdrage geleverd. De stichting heeft besloten om de regionaam te wijzigen in Land in Friesland en er is een eigen logo ontwikkeld. De stichting geeft hierbij aan dat ze duidelijk wil laten zien familie te zijn van Friesland Style, maar tegelijkertijd de mogelijkheid wil openhouden om haar eigen karakter te tonen.²⁷

De stichting gebruikt de marketingwebsite eropuitinfriesland.nl om informatie beschikbaar te stellen over onder meer activiteiten, evenementen, accommodaties, restaurants en interessante routes in de regio. De opmaakstyl en de structuur van de regionale marketingwebsite komen niet overeen met die van friesland.nl. Volgens de stichting is de reden hiervoor dat de website reeds in 2016 is ontwikkeld en in die periode was de samenwerking met Merk Fryslân niet optimaal. Volgens de stichting verloopt de samenwerking met Merk Fryslân inmiddels beter en zullen de websites op elkaar worden afgestemd. Niettemin is de stichting van mening dat er meer structuur dient te komen in de samenwerking van Merk Fryslân met de regio's. Het uitgangspunt moet zijn dat er sprake is van gelijkwaardige partners die elkaar kunnen versterken.²⁸

²⁵ VVV Waterland van Friesland. Persbericht van 7 december 2019.

²⁶ VVV Waterland van Friesland. Visiedocument positionering regio Zuidwest-Friesland van juni 2018 en interview met adviseur bestuur gehouden op 2 november 2019.

²⁷ Stichting Regio Marketing Toerisme Noordoost Friesland. Land in Friesland Jaarplan 2020.

²⁸ Interview met de stichting Regio Marketing Toerisme gehouden op 17 oktober 2019.

De Waddeneilanden

De Waddeneilanden maken nog gebruik van een lang bestaande, goed functionerende VVV-structuur. De VVV's van Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog werken samen binnen de Stichting Waddenfederatie. Ze maken samen gebruik van de overkoepelende website wadden.nl die in eigendom is van VVV-Ameland. De website trekt jaarlijks bij benadering 5 miljoen bezoekers. De provincie heeft besloten om met twee merken te werken, namelijk het merk Friesland en het merk Wadden. Dit heeft ertoe geleid dat Merk Fryslân naast friesland.nl voor het Waddengebied een aparte website waddtodo.nl in het leven heeft geroepen. De site is bedoeld om het merk Wadden online te promoten.²⁹

Volgens VVV-Ameland is aan de vastelandskust zeker ruimte voor kwantitatieve groei van het toerisme, maar ligt dit voor de eilanden iets anders. De inzet van Ameland is niet gericht op meer toeristen maar op een betere spreiding in het seizoen en een gemiddeld langer verblijf van toeristen. Om voor een betere spreiding in de provincie te zorgen, zou je volgens VVV-Ameland je juist moeten richten op de regio's waar de destinationmarketing nog in de kinderschoenen staat en relatief weinig toeristen komen. VVV-Ameland is van mening dat Merk Fryslân niet top-down te werk moet gaan maar in overleg met de regio moet afstemmen van waar de regio behoefte aan heeft. Er is nu heel veel aandacht voor de Wadden, ook via het promoten van het Waddengebied via de website visitwadden.nl die specifiek in het leven is geroepen in het kader van het toekennen van het Unesco Wereldnatuurerfgoed label.³⁰

Marketing Leeuwarden

Marketing Leeuwarden maakt deel uit van de gemeente Leeuwarden. Ze verzorgt de online marketing en promotie van de stad Leeuwarden en beheert de website visitleeuwarden.com die toeristische informatie bevat over onder andere evenementen, bijzondere locaties en unieke verhalen over de stad. Daarnaast biedt de website ondernemers in Leeuwarden een gratis platform om de zichtbaarheid van hun toeristische of recreatieve onderneming te vergroten. Marketing Leeuwarden werkt samen met de VVV Stadsregio Leeuwarden. Deze stichting voorziet de toerist van fysieke informatie en verkoopt souvenirs en merchandise.

Volgens Marketing Leeuwarden is na 2016 sprake van een meer stabiele koers in de uitvoering van het provinciale marketingbeleid. Het is belangrijk om de continuïteit die er nu is ook te garanderen voor de komende jaren. Een risico blijft dat de politiek sturing blijft geven aan Merk Fryslân, terwijl juist in het verleden besloten is om de uitvoering bij een onafhankelijke stichting onder te brengen. Marketing Leeuwarden zou graag willen dat de regio's voor meer input kunnen zorgen. Het gebeurt nu met enige regelmaat dat Merk Fryslân iets bedenkt en vervolgens van de regio's verwacht dat zij hier uitvoering aan geven. Doordat Marketing Leeuwarden en Merk Fryslân gebruik maken van dezelfde digitale infrastructuur heeft een ondernemer met een account op website visitleeuwarden.com de mogelijkheid om bij goedkeuring gelijktijdig te publiceren op friesland.nl. Verder zou er meer inzicht moeten komen in de effecten van het beleid. Het is nu teveel gebaseerd op CBS cijfers, maar je zou bijvoorbeeld ook gebruik

²⁹ Voortgangsoverleg Provincie Fryslân en Merk Fryslân. Verslag van 29 maart 2018.

³⁰ VVV Ameland Marketing en Promotiestrategie Ameland 2018–2021 en interview met de VVV Ameland gehouden op 22 oktober 2019.

kunnen maken van telefoondata (Providers), pingedrag (Banken), enquêteren, museumbezoek, enzovoorts. Een opzet hiervoor zou bijvoorbeeld het European Tourism Futures Institute kunnen doen, waarbij ook een voorstel moeten komen voor de uitvoering.³¹

Recreatieschap Marrekrite

Recreatieschap Marrekrite is een gemeenschappelijke regeling van de provincie Fryslân en negentien Friese vastelandsgemeenten (uitgezonderd gemeente Ooststellingwerf). Het recreatieschap zorgt in opdracht van de deelnemende partijen voor het beheer en onderhoud van zo'n 3.500 vrije aanlegplaatsen plus voorzieningen, voor de bevaarbaarheid van een aantal waterwegen en regelt de vuilnisophaal. Het takenpakket is in de loop der jaren uitgebreid met activiteiten op het gebied van landrecreatie en het ontwikkelen en onderhouden van een wandel- en fietsknooppuntennetwerk. Inmiddels is er een min of meer compleet knooppuntennetwerk voor fietsen en wandelen met een uniforme bewijzing.

De samenwerking van Marrekrite met Merk Fryslân en de toeristische platforms betreft vooral het ontwikkelen en het in de etalage zetten van regionale themaroutes waarbij gebruikt wordt gemaakt van het toeristische vaernetwerk en het wandel- en fietsknooppuntennetwerk. De afgelopen jaren zijn in samenwerking met de vier vastelandsregio's door het recreatieschap themaroutes ontwikkeld in de vorm van analoge of digitale kaarten met een uniforme Friesland Style. Deze themaroutes zijn bedoeld om toeristen bij de hand te nemen om kennis te maken met de vele facetten van de Friese cultuur en het landschap (story-telling). Volgens het recreatieschap is het de taak van Merk Fryslân om de (digitale) themaroutes in de etalage te zetten. Dit gebeurt nu nog onvoldoende, omdat Merk Fryslân hiervoor onvoldoende capaciteit en middelen heeft. Op dit punt zou meer samenhang moeten komen met een duidelijke opdracht van provincie Fryslân en de hiervoor benodigde financiële middelen.

Volgens het recreatieschap heeft de problematische start van Merk Fryslân remmend gewerkt om de beoogde samenwerking met de regio's en andere betrokken partijen tot stand te brengen. Vanaf 2016 verloopt de samenwerking steeds beter en neemt het vertrouwen toe. Om deze lijn door te trekken is het volgens het recreatieschap belangrijk dat de provincie zorgt voor continuïteit in beleid en middelen. Om de samenwerking van Marrekrite en Merk Fryslân te versterken heeft het vorige provinciebestuur voorgesteld om over te gaan tot een gezamenlijke huisvesting. Volgens het recreatieschap is dit voor een goede samenwerking geen vereiste en is het vooral van belang dat partijen elkaar weten te vinden. Bovendien speelt dat, gelet op haar kerntaken, Marrekrite vooral gebaat is bij een locatie aan het water met een werkloods en een opslagterrein.³²

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 zijn specialistische kennis inzetten om de sector te ondersteunen. Het gaat hierbij onder andere om kennis

³¹ Interview met Marketing Leeuwarden gehouden op 14 april 2020.

³² Toekomstplan Recreatieschap Marrekrite van 7 april 2016, website www.marrekrite.frl en interview met recreatieschap gehouden op 16 oktober 2019.

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.

Volgens het ETFI zijn bij de uitvoering van het provinciale marketingbeleid veel partijen betrokken. Je hebt te maken met verschillende city- en regiomarketing-organisaties, ieder met hun eigen financieringsbronnen en opdrachtgeverschappen. Wil de uitvoering van het marketingbeleid effectief zijn dan is het belangrijk dat alle partijen op één lijn zitten en ervan overtuigd zijn dat samenwerken meerwaarde heeft. Volgens het ETFI 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. Voor Friesland zou het bijvoorbeeld ideaal zijn als je vanuit de website friesland.nl kan afdalen naar regionale websites. Hierin zijn de laatste jaren vorderingen gemaakt, maar er moet nog het nodige gebeuren om het beoogde doel te bereiken.

Om inzicht te krijgen in de effecten van het gevoerde marketingbeleid wordt vaak gebruik gemaakt van data van het CVO/CVTO en het CBS. Volgens het ETFI zijn deze data 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. ETFI is betrokken bij verschillende projecten, zoals de Data Alliantie Friesland en Leisure Valley in Drenthe, om inzichtelijk te maken welke databronnen er zijn en hoe het meten van effecten kan worden verbeterd.³³

Toerisme Alliantie Friesland (TAF)

Naast het ontwikkelen en onderhouden van een toeristische infrastructuur en marketing is een belangrijk doel van het provinciale toerismebeleid om het ondernemend en innovatieve vermogen van de middelgrote en kleine bedrijven in de toeristische sector te verhogen. Goede promotiecampagnes schieten hun doel voorbij als het daadwerkelijke aanbod niet aansluit bij de wensen van de toerist. Om de sector hierbij te ondersteunen en te faciliteren is de Toerisme Alliantie Friesland (TAF) opgericht. Deze alliantie bestaat uit ondernemers en andere betrokken partijen zoals Merk Fryslân en de toeristische platforms. Ook de ETFI maakt deel uit van deze alliantie. De TAF is verbonden aan Ynbusiness dat een gezamenlijk initiatief is van het bedrijfsleven, provincie Fryslân, de F4-gemeenten (Leeuwarden, Heerenveen, Smallingerland en Súdwest-Fryslân) en het Friese hoger en middelbaar beroepsonderwijs. Deze partijen vormen het zogenoemde Innovatiepact Fryslân (IPF), waarbij specialisten voor verschillende sectoren ondernemers ondersteunen bij de groei van hun bedrijf. De specialist voor de toeristische sector neemt deel aan de TAF.

³³ Website www.etfi.nl en interview met ETFI gehouden op 16 september 2019.

De TAF is een denktank met als doel om met innovatieve ideeën/activiteiten te komen die bedrijven in de gastvrijheidsbranche kunnen inspireren om vernieuwingen door te voeren in hun aanbod. Zo heeft de TAF met zo'n 700 ondernemers contact gehad om in beeld te krijgen aan wat voor soort innovatie behoefte is. Daarnaast heeft de TAF het initiatief genomen om via zogenoemde innovatiewerkplaatsen ondernemers te ondersteunen bij het doorvoeren van gewenste innovaties (Toerisme Collectief Fryslân). Via deze innovatiewerkplaatsen ondersteunen studenten van University Stenden en het Friesland College ondernemers om veranderingen/verbeteringen aan te brengen in het businessplan. Daarnaast biedt de TAF bij zogenoemde koploperprojecten ondersteuning door bijvoorbeeld een extern bureau in te huren dat meehelpt om deze grootschalige projecten in uitvoering te krijgen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om Holwerd aan Zee, Sense of Place en Waterstad Sneek. Ook heeft de TAF initiatief genomen om een onderzoek uit te voeren naar de vitaliteit van logiesaccommodaties in Friesland.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 is de TAF nauw betrokken geweest bij het opstellen de *Position Paper Gastvrij Fryslân 2030*. Via de TAF heeft de toeristische sector input kunnen leveren voor het toerismebeleid voor het komende decennium. Volgens de sector is er in de provincie nergens sprake van overtoerisme, met uitzondering wellicht van de Waddeneilanden, en is er nog volop ruimte voor groei. Verder is de sector van mening dat de overheid ondersteuning moet blijven bieden aan de toeristische MKB-bedrijven. Het zijn vooral kleine ondernemingen die weinig tijd en middelen hebben om zelf veranderingen door te voeren en zelf ook niet aan marketing kunnen doen. Volgens de TAF vervult Merk Fryslân hierbij nu een belangrijke verbindende rol, maar ontvangt Merk Fryslân van de provincie structureel te weinig subsidie om alle taken goed te kunnen uitvoeren. Daarbij is het geen goed idee dat ondernemers mee gaan financieren. Ondernemers dragen al bij via het afdragen van belasting en als ze meebetalen aan de activiteiten van Merk Fryslân betalen ze dubbel. Volgens de TAF zou het beter zijn als de provincie en Merk Fryslân hier geen energie meer in steken.³⁴

Bevinding 2.3

Naast de overkoepelende, centrale marketingorganisatie Merk Fryslân is in 2014 een start gemaakt met het opzetten van een toeristisch platform in zes regio's. Hoewel het soms even heeft geduurd is het gelukt om in iedere regio één nieuwe regionale marketingorganisatie tot stand te brengen waarin gemeenten en ondernemers gezamenlijk het toerisme in de regio bevorderen. Sommige regio's zijn erin geslaagd om de bestaande VVV-structuur te integreren in een nieuwe organisatie in andere regio's ontbreekt de VVV en wordt gewerkt met Toeristische Informatiepunten (TIP's) om de toerist te begeleiden en van informatie te voorzien.

Vier regio's hebben de oorspronkelijke regiobenaming losgelaten. Sommige regio's hebben aangegeven dat ze het belangrijk vinden dat het merk Friesland is opgebouwd uit de zes regio-identiteiten om op deze wijze een compleet beeld te geven van wat de provincie te bieden heeft. Om voor een goede spreiding van toeristen te zorgen zouden met name ook de minder bekende regio's goed in beeld moeten komen.

³⁴ Visie Toeristische Alliantie Friesland op de gastvrijheidseconomie anno 2030, website www.innovatiepact.frl en interview met de TAF gehouden op 3 december 2019.

Na een moeizame start in de periode 2014–2016 is volgens de meeste regio's en andere betrokken partijen de samenwerking met Merk Fryslân sterk verbeterd. Er vindt nu regelmatig overleg plaats en op steeds meer fronten wordt gestructureerd en constructief samengewerkt. Enkele regio's ervaren de samenwerking nog als problematisch, omdat er volgens hen teveel top-down wordt gestuurd.

3

Financiering en verantwoording

Financiering en verantwoording

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële middelen die Merk Fryslân in de periode 2014–2018 heeft ontvangen en hoe deze middelen zijn besteed. Paragraaf 3.2 geeft een overzicht van de financiële middelen die Merk Fryslân van de betrokken partijen heeft ontvangen. De wijze waarop de inhoudelijke (output) 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 Merk Fryslân in de periode 2014 tot en met 2018 heeft ontvangen. Verreweg het grootste deel bestaat uit provinciale subsidie. In de betreffende periode heeft Merk Fryslân jaarlijks een subsidie ontvangen van rond de € 1,2 miljoen. De provincie maakt hierbij onderscheid tussen een structurele en een incidentele subsidie. De incidentele middelen zijn bij de start van de nieuwe provinciale marketingorganisatie in 2014 opgevoerd om de nieuwe organisatie in staat te stellen uit te groeien tot een professionele marketingorganisatie. Opvallend is dat na vijf jaar de omvang van het incidentele deel niet is afgenomen. In 2020 is besloten om het incidentele budget nog verder te verhogen naar ruim € 1,2 miljoen. Een belangrijk deel hiervan, namelijk € 0,5 miljoen, is bedoeld voor een extra inzet op de marketing van het cultuurtoerisme. De totale subsidie voor het jaar 2020 komt hiermee op ruim € 1,9 miljoen. Niet aangegeven is waarom alleen het incidentele deel is verhoogd en niet het structurele deel.³⁵

Daarnaast zijn in tabel 3.1 de bijdragen van gemeenten en marktpartijen weergegeven. De Friese gemeenten, met uitzondering van de eilandgemeenten, hebben in deze periode op basis van een vooraf afgesproken verdeelsleutel een jaarlijkse bijdrage geleverd van € 0,120 miljoen. Het aandeel van de marktpartijen is in deze periode gering geweest: in de jaren 2015 en 2018 is een € 0,035 miljoen bijgedragen, in de overige jaren nul. De marktbijsdrage is besteed aan een aantal concrete activiteiten, zoals het verzorgen van stands op beurzen.

Aanvullend heeft Merk Fryslân in deze periode subsidie ontvangen voor het uitvoeren van een aantal aanvullende opdrachten en specifieke projecten. In de Jaarrekeningen van 2014 en 2015 van respectievelijk Beleef Friesland en Merk Fryslân

³⁵ Provincie Fryslân. Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2028.

staat vermeld dat de stichtingen in het jaar 2014 provinciale middelen hebben ontvangen voor onder andere de optimalisatie van de website, internationale campagnes, Boot Düsseldorf en meertaligheid. In 2016 is € 125.000,- subsidie ontvangen voor het project Friesland-Leeuwarden 18 Cultural Travellers (gratis vervoer bezoekers van de CH2018). In 2017 en 2018 is een aanvullende subsidie toegekend voor het verder ontwikkelen van het digitale platform en in 2018 is een Waddenfondssubsidie ontvangen voor het vermarkten van het Werelderfgoed Waddengebied. Het laatste project betreft onder meer het ontwikkelen en beheren van de website visitwadden.nl. In totaal heeft Merk Fryslân jaarlijks bij benadering € 1,4 miljoen aan middelen ontvangen. Alleen in het jaar 2018 waren de inkomsten aanmerkelijk hoger door de subsidiebijdrage voor het vermarkten van het Werelderfgoed Waddengebied. Besloten is dat Merk Fryslân optreedt als penvoerder van dit project namens de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. Het komt erop neer dat de beschikbare middelen ook ten goede komen aan de provincies Noord-Holland en Groningen.

Tabel 3.1 Ontvangen middelen (x € 1.000,-) Merk Fryslân in de periode 2014–2018 (bron: jaarrekeningen Merk Fryslân).

	2014	2015	2016	2017	2018
Subsidie provincie Fryslân structureel	1.051	630	638	650	650
Subsidie provincie Fryslân incidenteel	247	530	530	510	510
Subsidie gemeenten	120	120	120	120	120
Bijdrage marktpartijen	0	35	0	0	35
Friesland-Leeuwarden 18 Cultural Travellers	0	0	125	0	0
Digitaal Platform	0	0	0	153	83
Vermarkten Werelderfgoed Waddengebied	0	0	0	0	570
Totaal	1.418	1.315	1.413	1.433	1.968

Bij het opzetten van een nieuwe marketingorganisatie in 2013 is als uitgangspunt gehanteerd dat provincie, gemeenten en ondernemers samen de lasten dragen van deze organisatie. De inzet van Gedeputeerde Staten is dat de Friese gemeenten en het bedrijfsleven gezamenlijk financieel evenveel gaan bijdragen aan de uitvoering als de provincie. Bij het behandelen van de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019* hebben Provinciale Staten nadrukkelijk aan Gedeputeerde Staten verzocht om met betrokken partijen afspraken te maken over de financiële bijdrage.³⁶ Zoals hiervoor opgemerkt is het niet gelukt om marktpartijen te bewegen om structureel financieel bij te dragen aan Merk Fryslân. Ook het voornemen dat de regionale platforms via regionale fondsen een financiële bijdrage gaan leveren is niet van de grond gekomen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 is het sommige regio's wel gelukt om relatief veel ondernemers actief te betrekken bij de toeristische platforms. Via een lidmaatschap of een aanklikfonds dragen deze ondernemers financieel bij aan de regionale marketingorganisatie.

³⁶ Bij de behandeling van de beleidsbrief zijn verschillende moties ingediend. In motie 3 is dit verzoek opgenomen.

In 2019 heeft de provincie door een extern bureau een evaluatie laten uitvoeren naar het functioneren van Merk Fryslân voor de jaren 2018 en 2019. In deze evaluatie is opgemerkt dat Merk Fryslân een organisatie in ontwikkeling is en nog onvoldoende tijd heeft gehad voor het verwerven van externe financiering. Hierdoor zijn ook geen voortgangsrapportages aan Gedeputeerde Staten voorgelegd over de voortgang.³⁷

In de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden met verschillende regio's en andere betrokkenen organisaties (zie paragraaf 2.4) is verschillende malen naar voren gebracht dat het geen goed idee is om marktpartijen financieel te laten bijdragen aan Merk Fryslân. Aangegeven is dat de kans bijzonder klein is dat ondernemers dit gaan doen. Het substantieel meefinancieren is in feite alleen weggelegd voor een aantal grote ondernemers 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 Merk Fryslân gaan bepalen, terwijl de provinciale marketingorganisatie vooral in het leven is geroepen voor de kleine en middelgrote ondernemingen. Als ondernemers financieel zouden moeten bijdragen, dan zou dit volgens de geïnterviewden op het niveau van de regionale platforms moeten zijn. Zoals hierboven opgemerkt dragen ondernemers in verschillende regio's al financieel bij aan de activiteiten van het regionale platform.

Verder is in verschillende interviews opgemerkt dat het onduidelijk is waarom de provincie nog steeds werkt met een omvangrijke incidentele subsidie. Er is namelijk geen sprake meer van een opstartfase van de nieuwe marketingorganisatie. Om te zorgen voor meer continuïteit en om het vertrouwen te vergroten zou de structurele subsidie verhoogd moeten worden. Ook in de uitgevoerde evaluatie van Merk Fryslân van 2019 is aanbevolen om het incidentele budget structureel te maken. Daarnaast hebben verschillende organisaties aangegeven dat het jaarlijkse subsidiebedrag voor Merk Fryslân substantieel omhoog zou moeten om alle beoogde marketingactiviteiten goed te kunnen uitvoeren. Zoals eerder aangegeven heeft de provincie de totale subsidie voor de periode tot en met 2024 substantieel verhoogd van bij benadering € 1,4 naar ruim € 1,9 miljoen.

Bevinding 3.1

Merk Fryslân heeft in de periode 2014–2018 jaarlijks bij benadering € 1,4 miljoen aan middelen ontvangen. Verreweg het grootste deel bestaat uit provinciale subsidie. De Friese gemeenten, met uitzondering van de eilandgemeenten, hebben volgens een afgesproken verdeelsleutel vanaf 2014 jaarlijks € 0,12 miljoen bijgedragen. Het aandeel van de marktpartijen is in deze periode gering geweest: in de jaren 2015 en 2018 is incidenteel € 0,035 miljoen bijgedragen, in de overige jaren nul. Naast de bijdragen van bovengenoemde partijen ontvangt Merk Fryslân incidenteel projectsubsidie, bijvoorbeeld van het Waddenfonds. In 2020 is besloten om het incidentele budget nog verder te verhogen naar ruim € 1,2 miljoen. Een belangrijk deel hiervan, namelijk € 0,5 miljoen, is bedoeld om het cultuurtoerisme te bevorderen.

³⁷ Bosscher & Klein. Merk Fryslân Periodieke evaluatie 2017–2018. Uitgevoerd in opdracht van de provincie Fryslân.

De wens van Provinciale Staten dat marktpartijen ook structureel een financiële bijdrage gaan leveren aan Merk Fryslân is niet van de grond gekomen. Hetzelfde geldt voor een bijdrage vanuit de zes regio's. Verschillende betrokken partijen hebben in interviews naar voren gebracht dat de bereidheid bij ondernemers om financieel bij te dragen gering is. Aangegeven is dat name de financieel krachtige bedrijven hiervoor in aanmerking komen, terwijl de marketingorganisatie in het leven is geroepen om de middelgrote en kleine bedrijven te ondersteunen. Daarnaast is opgemerkt dat de incidentele subsidie een structureel karakter zou moeten krijgen, niet alleen om voor continuïteit te zorgen maar ook om Merk Fryslân in staat te stellen alle taken goed te kunnen uitvoeren.

3.3 Verantwoording bestede middelen en resultaten

Stichting Merk Fryslân 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 jaarrekening. Hieronder wordt eerst ingegaan op de uitgaven van Merk Fryslân in de periode 2014–2018, zoals verantwoord in de jaarrekeningen van de stichting. Daarna wordt een overzicht gegeven van hoe Merk Fryslân in het kader van de subsidierelatie heeft gerapporteerd over de besteding van de ontvangen subsidie en daarmee verantwoording heeft afgelegd over hoe de subsidie is besteed.

Overzicht uitgaven

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de uitgaven van Merk Fryslân in de periode 2014–2018. Door het opheffen van Stichting Fryslân Marketing in 2013 heeft de tijdelijke Stichting Beleef Friesland gewerkt met een beperkte formatie van ongeveer 4–5 fte. Door de moeizame start kende de nieuwe Stichting Merk Fryslân de eerste jaren een sterk personeelsverloop wat tot variabele personeelskosten heeft geleid. Vanaf 2016 is de formatie gestaag gegroeid naar ongeveer 10 fte in 2018. Hierdoor zijn ook de uitgaven voor het personeel navenant toegenomen. De jaarlijkse organisatiekosten variëren enigszins en bedragen zo'n € 0,1 tot 0,15 miljoen per jaar. Door de stijging in personeelskosten zijn de uitgaven voor uitgevoerde activiteiten aanmerkelijk gedaald, naar zo'n € 3 miljoen op jaarbasis. Een belangrijke reden voor deze verschuiving in kosten is dat steeds meer wordt ingezet op het jaarrond online campagne voeren en steeds minder op tijdelijke TV-campagnes en advertenties.

De uitgaven voor CH2018 betreffen de ondersteuning die Merk Fryslân geboden heeft bij het uitvoeren van het project Culturele Hoofdstad 2018. De overige uitgaven betreffen aanvullende subsidies van de provincie (Friesland-Leeuwarden 18 Cultural Travellers en Digitaal Platform) en het Waddenfonds (Vermarkten Werelderfgoed Waddengebied).

Tabel 3.2 Uitgaven (x € 1.000,-) Merk Fryslân in de periode 2014–2018 (bron: jaarrekeningen Merk Fryslân).

Kostenpost	2014	2015	2016	2017	2018
Personeel	265	719	491	683	732
Organisatie	141	119	101	119	162
Activiteiten	928	501	548	350	305
Culturele Hoofdstad 2018	0	110	140	110	110
Friesland-Leeuwarden 18 Cultural Travellers	0	0	125	0	0
Digitaal Platform	0	0	0	178	86
Vermarkten Werelderfgoed Waddengebied	0	0	0	0	570
Totaal	1.334	1.449	1.405	1.440	1.965

Zoals hierboven opgemerkt is het gebruikelijk is dat naast de jaarrekening aanvullend een jaarverslag wordt opgesteld om derden inzage te geven in personele en organisatorisch ontwikkelingen en in bereikte resultaten op hoofdlijnen. In de statuten kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van het jaarverslag. Zo is in de statuten van Stichting Merk Fryslân bepaald dat de stichting vijf maanden na afloop van een boekjaar een jaarverslag vaststelt met daarin opgenomen een jaarrekening. Het jaarverslag dient een overzicht te bevatten van de gang van zaken binnen de stichting van het afgelopen jaar.³⁸ In de periode 2014–2018 heeft de stichting geen jaarverslag opgesteld maar een bestuursverslag. Deze bestuursverslagen zijn beknopt van aard en bevatten geen toelichting op personele en organisatorische ontwikkelingen. Ook ontbreekt een toelichting op behaalde resultaten.

Verantwoording bestede subsidie en behaalde resultaten

De provincie kent de jaarlijkse structurele en incidentele subsidie toe in meestal 4 termijnen. De stichting dient via tussentijdse voortgangsrapportages te melden als zij voornemens is de subsidie anders in te zetten dan aangegeven in het productplan dat als basis heeft gediend voor het verlenen van de subsidie. In de subsidiebeschikking staat aangegeven voor wanneer de stichting een aanvraag tot subsidie vaststelling moet indienen. Het vaststellen van de subsidie vindt plaats aan de hand van een inhoudelijk activiteitenverslag en een financieel verslag. Na het indienen van de aanvraag hanteert de provincie een termijn van 22 weken om te toetsen of de subsidie is besteed zoals voorgenomen in het productplan en om hierover vervolgens een besluit te nemen.

Het verantwoordingsproces is in de periode 2014–2018 niet in alle jaren verlopen volgens de provinciale voorwaarden en termijnen die van toepassing zijn. Zo zijn over het jaar 2015 geen kwartaalrapportages ingediend en zijn er geen gesprekken geweest met de provincie over de voortgang. Verder is bij het aanvragen van het vaststellen van de subsidie voor de jaren 2015 en 2016 geen inhoudelijk acti-

³⁸ Statuten Stichting Merk Fryslân, 1 oktober 2014. Zie artikel 27.

viteitenverslag en een financieel verslag ingediend.³⁹ Wel heeft de provincie voor deze jaren de subsidie vastgesteld maar veel later dan de hiervoor geldende termijn van 22 weken.

In de loop van 2016 heeft de provincie op aangeven van Merk Fryslân het verantwoordingsproces aangepast om de administratieve druk te verminderen. In plaats van kwartaalrapportages kan vanaf 2017 worden volstaan met halfjaarlijkse rapportages. Wel dient de directeur-bestuurder nog steeds de inhoud van deze rapportages te bespreken met een vertegenwoordiging van de provincie Fryslân. Merk Fryslân heeft over de eerste helft van 2017 verschillende deelrapportages op het niveau (deel)producten ingediend. Een geïntegreerde tussenrapportage op het niveau van de vier onderscheiden hoofdproducten ontbreekt. Op 11 september 2017 hebben Merk Fryslân en de provincie Fryslân sinds lange tijd weer een voortgangsoverleg gevoerd. Opgemerkt is dat de afgelopen jaren door de instabiele opstartfase het verantwoordingsproces niet volgens de voorwaarden in de subsidiebeschikkingen is verlopen, maar dat het nu tijd is om dit proces weer te normaliseren.⁴⁰

In het voortgangsoverleg van 29 maart 2018 hebben Merk Fryslân en de provincie de voortgang van de vier hoofdproducten besproken. Bij het hoofdproduct Marketing Wadden is opgemerkt dat medio 2017 een overleg met VVV Ameland is gestart om de site wadden.nl te gebruiken voor online campagnes. Door de moeizame samenwerking en doordat VVV Ameland het gebruik van hun eigen site niet uit handen wilde geven heeft Merk Fryslân besloten om een eigen de site, namelijk wadtodo.nl, te ontwikkelen en te gebruiken voor online promotie van de Waddeneilanden.⁴¹ Op 7 januari 2019 heeft de provincie opnieuw aan Merk Fryslân gevraagd om de afspraken over het verantwoordingsproces na te komen. Merk Fryslân biedt als oplossing aan om een directieverslag aan te leveren waarin informatie over de acquisitie en behaalde resultaten is opgenomen. De provincie merkt op dat ook andere stukken niet tijdig worden ingediend. Het betreft bijvoorbeeld de begroting voor het jaar 2019 die nog niet is ontvangen.⁴²

Bevinding 3.2

Stichting Merk Fryslân kende in de periode 2014–2018 een sterk personeelsverloop en daarmee een grote variatie in personeelskosten. Vanaf 2016 is de formatie gestaag uitgebreid en daarmee zijn de uitgaven voor personeel navenant toegenomen. In de jaren 2017 en 2018 bestond ruim de helft uit personeels- en organisatiekosten. Een belangrijke reden voor deze verschuiving in kosten is dat steeds meer wordt ingezet op het jaarrond online campagne voeren en steeds minder op tijdelijke TV-campagnes en advertenties. De stichting stelt geen jaarverslagen op maar bestuursverslagen die

³⁹ Volgens de provincie zijn over de boekjaren 2015 en 2016 zijn wel financiële verslagen en/of jaarrekeningen aangeleverd. Over het jaar 2016 is ook een inhoudelijk eindverslag aangeleverd. Dat was in de vorm van een vierde kwartaalrapportage waarbij de kwartaalrapportages tezamen het inhoudelijk eindverslag van het boekjaar vormen. Mogelijk zijn de rapportages niet als zodanig bij de aanvraag tot vaststelling aangeleverd maar dit betekent niet dat de provincie deze niet betrokken heeft bij de beoordeling voor de vaststelling.

⁴⁰ Verslag overleg provincie Fryslân met Merk Fryslân (PAG-overleg), 11 september 2017.

⁴¹ Verslag overleg provincie Fryslân met Merk Fryslân (PAG-overleg), 29 maart 2018.

⁴² Verslag overleg provincie Fryslân met Merk Fryslân (PAG-overleg), 7 januari 2019.

beknopt van aard zijn. Deze bestuursverslagen bevatten geen beschrijving van organisatorische en formatieve ontwikkelingen en ook een verslag van behaalde resultaten op hoofdlijnen ontbreekt.

De provincie Fryslân stuurt het verantwoordingsproces via voorwaarden in de subsidiebeschikkingen. De verantwoording van bestede middelen en behaalde resultaten is in de periode 2014–2018 in veel gevallen niet volgens de provinciale voorwaarden verlopen. In 2016 is het verantwoordingsproces aangepast om de administratieve druk te verminderen. In plaats van tussentijdse rapportages per kwartaal volstaan nu halfjaarlijkse rapportages. In 2017 en 2018 heeft Merk Fryslân verschillende deelrapportages ingediend op het niveau van afzonderlijke activiteiten, maar een geïntegreerde tussenrapportage op het niveau van de vier onderscheiden hoofdproducten ontbreekt. Hoewel de provincie met Merk Fryslân hierover verschillende gesprekken gevoerd is begin 2019 de constatering dat het proces nog steeds niet naar wens verloopt.

4

Monitoring en informatievoorziening

Monitoring en informatievoorziening

4.1

Inleiding

Om vast te kunnen stellen of het gevoerde toerismebeleid, en meer specifiek het marketingbeleid, een bijdrage heeft geleverd aan beoogde maatschappelijke effecten is in de eerste plaats inzicht nodig of de uitvoering van geplande activiteiten (maatregelen) de gewenste resultaten hebben opgeleverd (output) en in de tweede plaats tot welke maatschappelijke effecten dit heeft geleid (outcome). In de paragrafen 4.2 en 4.3 is beschreven hoe de provincie de voortgang van de uitvoering respectievelijk de effecten van het toerismebeleid heeft gemonitord en hierover heeft gerapporteerd.

Provinciale Staten van Fryslân worden via de reguliere planning en control cyclus op de hoogte gehouden van de voortgang van alle beleidsterreinen. Dat geldt ook voor het toerismebeleid. Het betreft informatie op hoofdlijnen over resultaten en bestede middelen. Paragraaf 4.4 beschrijft welke informatie Provinciale Staten via deze lijn hebben ontvangen en welke informatie aanvullend is voorgelegd om ontwikkelingen op dit terrein te kunnen volgen.

Dit hoofdstuk geeft daarmee 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 voortgang Gastvrij Fryslân (output)

Bij de start van het uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2014–2017* is besloten om jaarlijks een *Monitoringrapportage Gastvrij Fryslân* op te stellen die inzicht biedt in de voortgang van het programma en bereikte resultaten (voortgangsmonitor) en in de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd (effectmonitor). De provincie stelt dat zij op de voortgang en bereikte resultaten direct is af te rekenen daar de provincie dit goeddeels in eigen hand heeft.

In de *Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2014* geeft de provincie aan dat ze verder invulling heeft gegeven aan de eerste opzet van een monitoringsprogramma zoals gepresenteerd in het uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2014–2017*. Voor de vier kernthema's van het uitvoeringsprogramma zijn actielijnen en acties benoemd die de basis vormen voor het monitoren van de voortgang en bereikte resultaten. Verder stelt de provincie dat bij de uitvoering veel spelers betrokken zijn waardoor er sprake zal zijn van een dynamisch programma. Dit houdt in dat gedurende de looptijd er acties kunnen vervallen maar dat er ook nieuwe bij kunnen komen. Voor de zeven acties die betrekking hebben op het marketingbeleid is vermeld wat de voortgang is geweest in 2014 en

wat de planning is voor de vervolgjaren. Ook in de *Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2015* is de voortgang voor deze zeven acties vermeld. In bijlage drie is een beschrijving gegeven van de voortgang.

In de *Monitoringrapportages Gastvrij Fryslân 2016, 2017 en 2018* ontbreekt informatie die betrekking heeft op de voortgangsmonitor. Hoewel in 2015 door de toenmalige coalitie besloten is om vroegtijdig te stoppen met het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017* is in de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019* gesteld dat de beleidsverantwoording die sinds 2015 is gestart zal worden gecontinueerd. Het komt erop neer dat de monitoring nu zal plaatsvinden op basis van de activiteiten die onder de drie kernthema's van de beleidsbrief vallen, namelijk zichtbaarheid, ondernemerschap en omgeving. De provincie geeft in de rapportage van 2016 niet aan wat de reden is geweest om vanaf 2016 niet meer te rapporteren over de voortgang van de uitvoering en behaalde resultaten.

Bevinding 4.1

Bij aanvang van het uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014-2017 heeft de provincie een monitoringprogramma opgesteld om de voortgang van geplande acties en bereikte resultaten jaarlijks in beeld te brengen (voortgangsmonitor). De provincie stelt dat zij op de voortgang en bereikte resultaten (output) direct is af te rekenen daar de provincie dit goeddeels in eigen hand heeft. In de Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân over de jaren 2014 en 2015 is voor de acties die gerelateerd zijn aan de uitvoering van het marketingbeleid de voortgang toegelicht. In de monitoringrapportages Gastvrij Fryslân 2016, 2017 en 2018 is niet meer gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering en bereikte resultaten. De provincie geeft in de rapportage van 2016 niet aan wat de reden is geweest om te stoppen met de voortgangsmonitor.

4.3

Monitoring effecten Gastvrij Fryslân (outcome)

Naast een voortgangsmonitor heeft de provincie in 2014 ook een programma opgesteld om na te gaan in welke mate de gestelde beleidsdoelen dichterbij komen (effectmonitor). De provincie stelt dat de uitvoering van het provinciale toerisme- en marketingbeleid zeker niet de enige allesbepalende factor is om haar beleidsdoelen te realiseren. Andere factoren zoals economische ontwikkelingen op mondiaal en nationaal niveau, de concurrentiepositie van de provincie Fryslân ten opzichte van vergelijkbare gebieden en de gesteldheid van het weer zijn eveneens van grote invloed. Op verzoek van Provinciale Staten heeft de provincie bij de opzet van de effectmonitor eerst een analyse uitgevoerd naar de betrouwbaarheid en volledigheid van monitoringgegevens die in de afgelopen beleidsperiode zijn gebruikt om ontwikkelingen in de toeristische sector te volgen. In bijlage drie is een toelichting gegeven op deze analyse en de opzet van de effectmonitor.

De provincie wil vanaf 2014 meer gebruik maken van beschikbare landelijke databronnen. Zo registreert het CBS overnachtingen in officiële logiesaccommodaties en meet het NBTC-NIPO via het Continu Vakantie Onderzoek (CVO) en het Continu Vrije Tijds Onderzoek (CVTO) het vakantie- en recreatiegedrag

van Nederlanders. Door gebruik te maken van deze data is een vergelijking met andere provincies beter mogelijk, een nadeel is dat deze cijfers niet geschikt zijn om op regionaal en gemeentelijk niveau ontwikkelingen in beeld te brengen. Het besluit om deze bronnen te gebruiken voor het meten van effecten is reden geweest om de beleidsdoelen van het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017* getalsmatig bij te stellen om zodoende de TO-situatie goed te kunnen vastleggen. Na bijstelling zijn de volgende beleidsdoelen van kracht:

1. van 9,4 miljoen toeristische overnachtingen in 2012 naar 10,5 miljoen in 2017 (stijging van 12%);
2. van 54,2 miljoen bezoeken in 2010 naar 62,8 miljoen in 2017 (stijging van 16%);
3. van € 1,015 miljard bestedingen in 2012 naar € 1,200 miljard in 2017 (stijging van 18%);
4. van 19.000 toeristische banen in 2012 naar 20.000 in 2017 (stijging van 5%).

Hoewel de provincie verwacht dat met de landelijke databronnen de ontwikkelingen in de toeristische sector consistent en betrouwbaarder in beeld zijn te brengen is wel als kanttekening geplaatst dat verschillende data tot stand komen via steekproeven. Dit houdt in dat bij een aantal indicatoren aannames en extrapolaties moeten worden gedaan om de indicatorwaarde te kunnen bepalen. Voor de betrouwbaarheid is het daarom van belang dat steekproeven voldoende groot zijn, ook is het belangrijk dat voor de indicatoren een eenduidige definitie wordt gehanteerd. De monitoring is in de eerste twee jaren uitgevoerd volgens de effectmonitor zoals deze in 2014 is opgezet. Na het vroegtijdig stopzetten van het uitvoeringsprogramma en het vaststellen van de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019* heeft de provincie in 2016 wijzigingen doorgevoerd in de effectmonitor. In de jaren hierna heeft de provincie niet een evaluatie uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de hierboven genoemde beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

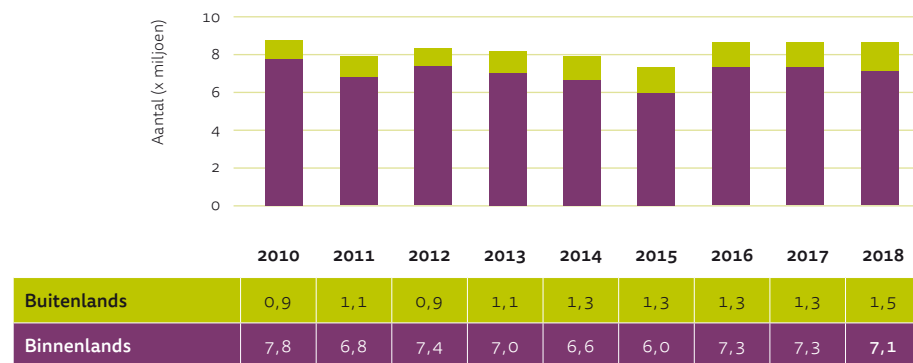
Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen ontwikkelingen volgen in de vrijetijdseconomie heeft de Noordelijke Rekenkamer 4 indicatoren geselecteerd, namelijk het aantal overnachtingen, het aantal bezoekers, de bestedingen van bezoekende toeristen en het aantal banen. Voor deze indicatoren zijn de ontwikkelingen in beeld gebracht en is nagegaan of beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Voor de provincie Fryslân is hierbij gebruik gemaakt van de jaarlijkse Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân over de periode 2014–2018.

Overnachtingen binnen- en buitenlandse toeristen

De indicator voor toeristische overnachtingen is opgebouwd uit het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse toeristen. Voor de overnachtingen van binnenlandse toeristen maakt de provincie gebruik van gegevens van het CVO die gebaseerd zijn op overnachtingen in hotels, campings en bungalows. Daarnaast zijn er overnachtingen in eigen boten, stacaravans en tweede (vakantie)woningen. De provincie noemt dit aandeel 'vaste overnachtingen'. Als deze categorie overnachtingen eveneens wordt meegenomen dan neemt het aantal binnenlandse overnachtingen met zo'n 15–20% toe. Voor het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen maakt de provincie gebruik van gegevens van het CBS. Het CBS neemt overnachtingen van buitenlandse toeristen in eigen boten, stacaravans of vakantiewoningen niet mee. De provincie maakt hier zelf een schatting van.

Bij aanvang van de monitoring in 2014 heeft de provincie voor het jaar 2012 het totaal aantal toeristische overnachtingen berekend op 9,4 miljoen (binnenlands circa 8,0 miljoen en buitenlands circa 1,4 miljoen). In de rapportages over de jaren 2016 en 2017 presenteert de provincie voor het jaar 2012 een andere indicatorwaarde, namelijk 8,3 miljoen overnachtingen. De provincie geeft geen verklaring voor deze herberekening en waarom de indicatorwaarde voor 2012 nu lager uitvalt. In de rapportage 2018 bedraagt de indicatorwaarde 6,2 miljoen overnachtingen. De oorzaak van deze daling komt doordat de provincie het aandeel vaste overnachtingen niet heeft meegenomen. De provincie geeft niet aan wat de reden is om dit aandeel buiten beschouwing te laten. De monitoringdata die in figuur 4.1 zijn gepresenteerd zijn gebaseerd op de rapportage van 2017 waarbij de Noordelijke Rekenkamer voor het jaar 2018 een correctie heeft doorgevoerd door het aantal vaste overnachtingen wel mee te nemen. Het niet eenduidig presenteren van deze indicator heeft tot gevolg dat een betrouwbare conclusie over de mate waarin het beleidsdoel is gerealiseerd niet mogelijk is.

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal toeristische overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse toeristen in de provincie Fryslân in de periode 2010–2018 (Bron: Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân).⁴³



In de periode 2010–2018 is in de eerste jaren sprake van een gestage daling van het aantal overnachtingen waarna vanaf 2016 het aantal weer wat toeneemt (zie figuur 4.1). De daling is met name toe te schrijven aan de binnenlandse overnachtingen. Na 2015 is wel een herstel opgetreden maar het niveau van 2010 is nog niet weer bereikt. Het aantal buitenlandse overnachtingen daarentegen is na een lichte daling vanaf 2013 weer toegenomen. De extra stijging van het aantal buitenlandse overnachtingen in 2018 houdt naar alle waarschijnlijkheid verband met CH2018.

Bezoekers (dagrecreanten en verblijfsbezoekers)

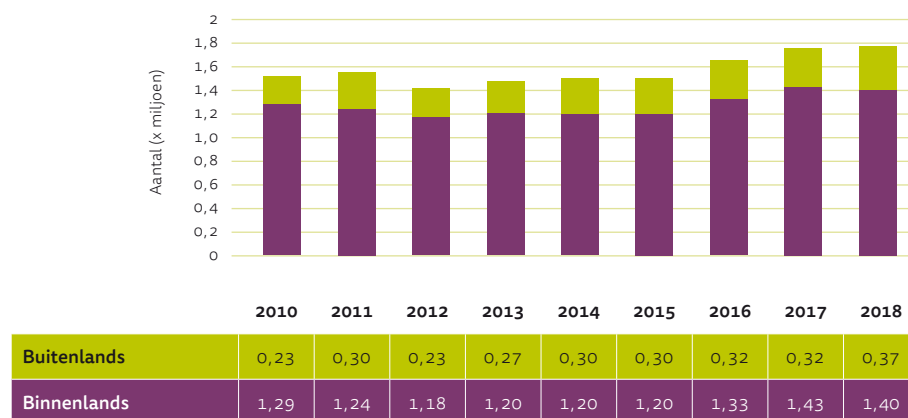
Bij aanvang van de effectmonitoring in 2014 is deze indicator gebaseerd op het totale aantal toeristische bezoeken in de provincie, opgebouwd uit dagbezoeken (dagrecreanten) en verblijfsbezoeken (verblijfsbezoekers). De cijfers voor verblijfsbezoekers zijn afkomstig van het CVO en CBS. Voor de dagbezoekers is gebruik gemaakt van cijfers van het CVTO, die driejaarlijks worden uitgebracht door het

⁴³ De indicatorwaarden voor het aantal overnachtingen zoals gepresenteerd in figuur 4.1 zijn gebaseerd op de getallen van de monitoringsrapportage 2017. De indicatorwaarden voor 2018 zijn opnieuw berekend zodat ze in lijn zijn met die van 2017.

NBTC-NIPO. In de rapportage 2018 heeft de provincie, evenals voor overnachtingen, op een andere wijze de indicatorwaarde voor het aantal verblijfsbezoekers berekend waardoor deze veel lager uitvalt dan de waarden die in de rapportage van 2017 zijn gepresenteerd. Niet toegelicht is wat hiervan de reden is.

Het aantal verblijfsbezoekers is in periode 2010–2015 licht gedaald naar 1,5 miljoen in 2015, maar daarna stijgt het aantal weer naar 1,77 miljoen in 2018 (zie figuur 4.2). Dit is een stijging met ongeveer 17%. Deze procentuele stijging komt nagenoeg overeen met het beleidsdoel voor de periode 2014–2017 dat namelijk uitkomt op een procentuele toename van 16%. Dit is een indicatie dat het beleidsdoel is gehaald. De daling is toe te schrijven aan de binnenlandse verblijfsbezoekers. Het aantal buitenlandse verblijfsbezoekers is in de periode 2012–2018 gestaag toegenomen.

Figuur 4.2 Ontwikkeling aantal binnenlandse en buitenlandse verblijfsbezoekers in de provincie Fryslân in de periode 2010–2018 (Bron: Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân)⁴⁴



De provincie heeft alleen voor het jaar 2015 het totale aantal bezoeken in beeld gebracht. Dit aantal is vastgesteld op 53,8 miljoen bezoeken, bestaande uit 52 miljoen dagbezoeken en circa 1,8 miljoen verblijfsbezoekers. Dit betekent dat verreweg het grootste deel van de bezoekers bestaat uit dagrecreanten. Ruim 80% van de dagrecreanten komt uit de provincie zelf, het overige deel vooral uit de omliggende provincies Noord-Holland en Groningen. De sterke stijging van het aantal buitenlandse bezoekers in 2018 is, evenals bij de toename van het aantal overnachtingen, naar alle waarschijnlijkheid toe te schrijven aan CH2018. Veruit de meeste buitenlandse gasten komen uit Duitsland, namelijk zo'n 75–80%. Op de tweede plaats komen de Belgen met ongeveer 10%.

Bestedingen dagrecreanten en verblijfsbezoekers

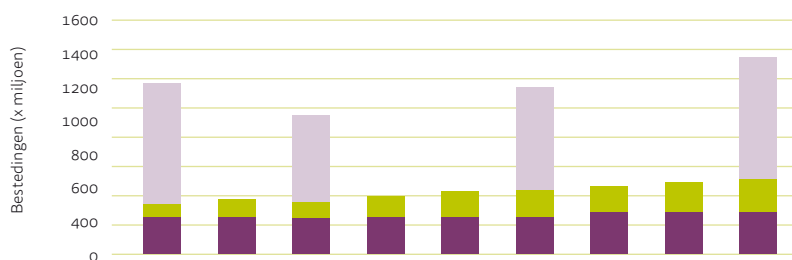
De indicator bestedingen is gebaseerd op de bestedingen van dagrecreanten en binnenlandse en buitenlandse verblijfsbezoekers. Dagrecreatie betreft recreanten die een uitje maken van minimaal 2 uur (uitstapjes). De gegevens zijn afkomstig van het CVTO. De meting wordt eens in drie jaar uitgevoerd. In 2015 zijn voor het eerst parkeerkosten meegenomen en in 2018 heeft een aanpassing

⁴⁴ De indicatorwaarden voor het aantal bezoekers zoals gepresenteerd in figuur 4.2 zijn gebaseerd op de getallen van de Monitoringsrapportage 2017. De indicatorwaarden voor 2018 zijn opnieuw berekend zodat ze in lijn zijn met die van 2017.

plaatsgevonden in de berekeningsmethodiek door ook de vervoerskosten naar de vakantiebestemming en weer naar huis mee te nemen, waardoor de gemiddelde besteding van een uitstapje flink is toegenomen. In 2018 is daarnaast de definitie van een uitstapje aangepast. Het is niet duidelijk hoe groot het effect van deze aanpassingen is geweest op de ontwikkeling in bestedingen zoals deze zijn gepresenteerd voor de jaren 2015 en 2018 (zie figuur 4.3).

Bij het vaststellen van het beleidsdoel in 2014 zijn de totale bestedingen berekend op € 1,015 miljard. Door een herberekening zijn in monitoringsrapportage van 2018 de totale bestedingen voor het jaar 2012 uitgekomen op € 1,173 miljard. Voor het jaar 2018 komen de totale bestedingen uit op € 1,343 miljard. Dit komt neer op een procentuele stijging van 15%. Dit zou betekenen dat het beoogde beleidsdoel, namelijk een stijging van 18%, grotendeels is gerealiseerd. Zoals hierboven opgemerkt is het trekken van een betrouwbare conclusie niet mogelijk.

Figuur 4.3 Ontwikkeling bestedingen van binnenlandse en buitenlandse verblijfstoeristen en dagrecreanten in de provincie Fryslân in de periode 2010–2018 (Bron: Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân).



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dagrecreatie	830	0	597	0	0	713	0	0	833
Verblijf buitenland	85	116	107	145	176	177	181	193	224
Verblijf binnenland	258	256	249	252	254	257	289	291	286

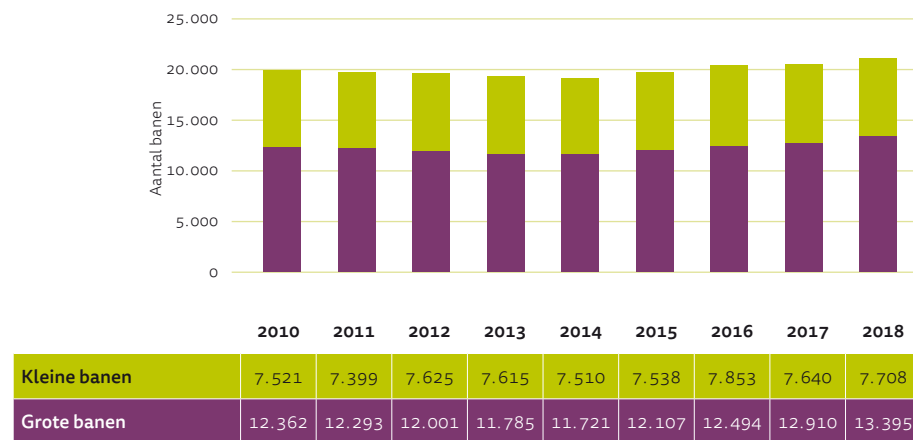
Evenals bij overnachtingen en bezoekers geldt voor de bestedingen van de binnenlandse verblijftoeristen dat er pas vanaf 2016 sprake is van een stijging. Voor de bestedingen van de buitenlandse verblijftoerist treedt deze stijging al op vanaf het begin van de meting, namelijk in 2010. Dit is in lijn met het aantal overnachtingen en het aantal buitenlandse bezoekers. Ook in dit geval lijkt het erop dat CH2018 heeft gezorgd voor een extra toename van bestedingen.

Banen in de toeristische sector

Deze hoofdindicator betreft het aantal banen in de sector Recreatie en Toerisme. Dit zijn zowel grote banen (meer dan 12 uur per week) als kleine banen (minder dan 12 uur per week). De berekening is gebaseerd op de landelijke standaard recreatie en toerisme. Hierin is een afbakening gedefinieerd 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.

Bij aanvang in 2014 is het aantal banen in de toeristische sector in 2012 vastgesteld op 19.000. In de monitoringsrapportage van 2018 is het aantal banen voor het jaar 2012 berekend op 19.626. Dat is aanmerkelijk meer dan de berekende waarde in 2014. Wanneer het aantal banen in de opeenvolgende rapportages met elkaar worden vergeleken dan loopt het aantal banen voor het jaar 2012 namelijk gestaag op. In de rapportage van 2016 komt het aantal banen voor het jaar 2012 uit op 19.256, in 2017 op 19.552 en in 2018 op 19.626. Uitgaand van de cijfers die in de rapportage 2018 zijn gepresenteerd dan is in de periode 2012–2018 het aantal banen met 924 toegenomen. Het beleidsdoel om in de periode 2012–2017 het aantal banen met 1.000 te laten toenemen zou dan nagenoeg gehaald zijn.

Figuur 4.4 Ontwikkeling banen in de toeristische sector provincie Fryslân in de periode 2010–2018 (Bron: Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân).⁴⁵



De ontwikkeling van het aantal banen is in lijn met die van het aantal overnachtingen en het aantal bezoekers. In de periode tot 2016 is sprake van een lichte daling maar vanaf 2016 neemt het aantal banen flink toe en bedraagt in 2018 meer dan 21.000. Er is geen duidelijke verschuiving tussen het aantal kleine en grote banen. In 2010 bedraagt het aandeel kleine banen op het totaal 38% en in 2018 is dit 37%. Het aandeel van de toeristische sector in de totale werkgelegenheid is bij benadering 7,1%. De horeca levert met een aandeel van ruim 40% de meeste banen, gevolgd door de logiesverstrekking met ongeveer 20%.

Bevinding 4.2

Naast een voortgangsmontor heeft de provincie in 2014 een effectmontor opgesteld om de realisatie van de vier beleidsdoelen van het Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017 te kunnen volgen. In de jaren 2014 en 2015 is de effectmonitoring volgens de opzet 2014 uitgevoerd, maar is daarna gewijzigd. In de jaren hierna heeft de provincie niet geëvalueerd of de beleidsdoelen van het uitvoeringsprogramma zijn gehaald.

⁴⁵ De cijfers in figuur 4.4 zijn ontleend aan de Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2018.

De Noordelijke Rekenkamer heeft voor de indicatoren getoetst in hoeverre de beleidsdoelen van het Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017 zijn gehaald. Uit de gepresenteerde monitoringdata in de Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân 2014–2018 blijkt dat bij verschillende indicatoren in de loop van de jaren met enige regelmaat wijzigingen in definities en berekeningsmethodieken zijn doorgevoerd. Het gevolg hiervan is dat niet altijd goed is te beoordelen of gesignaleerde ontwikkelingen daadwerkelijk zijn opgetreden of (deels) het gevolg zijn van methodische wijzigingen. Hoewel de betrouwbaarheid te wensen overlaat lijkt het erop dat de beoogde toename van het aantal bezoeken, de bestedingen en het aantal banen voor een belangrijk deel is gerealiseerd.

In welke mate het gevoerde provinciale marketingbeleid heeft bijgedragen aan de toename van bestedingen en meer banen in de toeristische sector is niet bekend.

4.4 Informatievoorziening Provinciale 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. Recreatie en toerisme vormen een deelprogramma van het beleidsprogramma Economie. In de periode 2014–2018 is via dit deelprogramma informatie verstrekt over de ontwikkelingen rond de marketingorganisatie (Merk Fryslân en de regionale platforms) en bereikte resultaten.

Over de ontwikkeling van de nieuwe marketingorganisatie is in het jaarverslag 2014 opgemerkt dat per 1 oktober de Stichting Merk Fryslân van start is gegaan. Verder is aangegeven dat de stichting verantwoordelijk is voor de marketing van Friesland op alle domeinen (toerisme, wonen, werken en studeren), productontwikkeling en gastheerschap. De jaarverslagen van 2015 en 2016 bevatten geen informatie over hoe de nieuwe marketingorganisatie zich heeft ontwikkeld. Zo wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van de moeizame start van Merk Fryslân. Ook is geen informatie opgenomen over de voortgang die is geboekt met het opzetten van de regionale platforms en de samenwerking van Merk Fryslân met deze platforms. In het jaarverslag 2017 is vermeld dat Merk Fryslân is verhuisd en is geïntegreerd met de marketingorganisatie CH2018. Het jaarverslag 2018 gaat in het kort in op de top drie notering van de provincie op de Lonely Planet lijst. Verder is gemeld dat Merk Fryslân druk bezig is geweest met het opzetten van een langdurige marketing-campagne voor het Waddengebied als Unesco Wereldnatuurerfgoed.

Volgens het jaarverslag 2015 is het gelukt om met de gemeente Leeuwarden, VVV Leeuwarden en Stichting Kulturele Haadstêd 2018 overeenstemming te bereiken over het realiseren van een gezamenlijke online portal (website). In het jaarverslag 2016 is aangegeven dat het met betrokken partijen gelukt is om een laagdrempelig online portal (friesland.nl) te realiseren. De jaarverslagen 2017 en 2018 bevatten geen informatie over de ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden rond het uniformeren en het afstemmen van de site friesland.nl met de regionale websites.

Aanvullende informatie uitvoering marketingbeleid

Bij het opzetten van een nieuwe marketingorganisatie heeft de provincie extern advies ingewonnen over hoe deze organisatie er uit zou moeten zien. Het eindrapport *Samen op weg naar één brede Regiomarketingorganisatie* met het daarin opgenomen advies is op 16 oktober 2013 ter kennisname aangeboden aan Provinciale Staten.

Op 10 december 2014 is het *Strategisch Marketing Plan 2015–2018* van Merk Fryslân door Gedeputeerde Staten voorgelegd aan Provinciale Staten met het verzoek om de door Merk Fryslân gevraagde subsidie voor de jaren 2015, 2016 en 2017 vrij te geven. Door Provinciale Staten is besloten om alleen voor 2015 het beschikbare budget vrij te geven en de budgetten voor 2016 en 2017 pas definitief toe te kennen nadat door Merk Fryslân eind 2015 een korte en krachtige evaluatie aan de Staten is voorgelegd. In deze evaluatie dient aan de hand van een aantal SMART geformuleerde prestatie-indicatoren, waaronder onder andere klanttevredenheid en de geldelijke bijdragen van stakeholders, te worden aangegeven wat er is bereikt. Volgens de Staten moet Merk Fryslân zich sterk maken dat stakeholders financieel structureel meer gaan bijdragen. Verder is als voorwaarde gesteld dat Merk Fryslân één keer per jaar, bij voorkeur in november of december, in gesprek gaat met de Staten op basis van het eindverslag van het afgelopen jaar en het productplan voor het komende jaar. Daarnaast is het verzoek aan Gedeputeerde Staten om de kwartaalrapportages van Merk Fryslân ter kennisname aan de Staten voor te leggen.

Bovenstaande voorwaarden zijn door de provincie opgenomen in de subsidiebeschikking voor het jaar 2015 die op 3 februari 2015 aan Merk Fryslân is afgegeven. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.3 zijn in 2015 geen kwartaalrapportages opgeleverd en is geen activiteitenverslag ingediend bij het aanvragen van de subsidievaststelling. Dit houdt in dat niet is voldaan aan de voorwaarden die door Provinciale Staten zijn gesteld en dat de Staten de gevraagde informatie niet hebben ontvangen. Zoals eerder aangegeven is het niet gelukt stakeholders te bewegen tot een grotere financiële bijdrage.

In de subsidiebeschikking voor het jaar 2016 heeft de provincie bovenstaande voorwaarden opnieuw opgenomen. In dit jaar zijn door Merk Fryslân wel kwartaalrapportages opgesteld. De rapportages over het tweede en derde kwartaal zijn respectievelijk op 26 oktober 2016 en 25 januari 2017 ter kennisname gesteld aan Provinciale Staten. Er is niet voldaan aan de voorwaarde om aan het eind van jaar een korte krachtige evaluatie op te stellen. Wel heeft de directeur van Merk Fryslân op 9 februari 2017 een presentatie gegeven, zodat de Staten kennis hebben kunnen nemen van bereikte resultaten en dat ze hier vragen over hebben kunnen stellen.

Bij de behandeling van de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019* op 29 juni 2016 hebben Provinciale Staten aanvullend het *Koersdocument Focus, Focus, Focus* van Merk Fryslân, de *Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2015* en de adviesnotitie *Regiomarketing Provinsje Fryslân (Reflectie en inspiratie op basis van 9 expert opinions)* ontvangen. Er zijn tijdens deze bijeenkomst verschillende moties ingediend die overigens niet zijn aangenomen. Zo is door verschillende partijen opgemerkt dat het voornemen van het college om geen financiële bijdrage meer te leveren aan de regio's er niet toe zou moeten leiden dat daarmee de samenwerking met de regio's onder druk komt te staan. Daarnaast is aan het

college gevraagd om beter inzicht te geven in hoe de uitvoering van de marketing op het gebied van werken, wonen en studeren vorm zal worden gegeven. De verantwoordelijke gedeputeerde heeft toegezegd dat er in 2019 een brede evaluatie van Merk Fryslân zal worden uitgevoerd.⁴⁶

Op 27 september 2017 zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van het programma *Wurkje mei Fryslân*. In deze voortgangsrapportage is tevens aandacht besteed aan de uitvoering van de regiomarketing (Budget van de Beleidsbrief Gastvrijheidseconomie). Opgemerkt is dat in 2016 het team van Merk Fryslân is gereorganiseerd en dat er een nieuwe directeur is aangetreden. Aanvullend is de Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2016 ter kennisname bijgevoegd. Op 29 november 2017 zijn Provinciale Staten per brief geïnformeerd over de ontwikkeling rond de website friesland.nl.

Op 5 juni 2019 is de *Position Paper Gastvrij Fryslân 2030* voorgelegd en besproken in de beeldvormende commissie. Vervolgens is de *Startnotitie Gastvrij Fryslân 2028* op 18 december 2019 behandeld in Provinciale Staten. Bij de behandeling van de startnotitie is niet expliciet aandacht besteed aan de uitvoering van het marketingbeleid. Er is een vijftal moties aangenomen bedoeld om mede richting te geven aan het opstellen van de beleidsnota. Deze beleidsnota (*Beleidsnota Gastvrij Fryslân 2028*) is op 24 april 2020 door Provinciale Staten vastgesteld.

Bevinding 4.3

Bij de start van de nieuwe marketingorganisatie in 2014 hebben Provinciale Staten aangedrongen op een uitgebreide informatievoorziening over de ontwikkeling van deze organisatie. Zo is verzocht om kwartaalrapportages van Merk Fryslân toe te sturen en aan het eind van ieder jaar de Staten - aan de hand van een activiteitenverslag en het productplan voor het komende jaar - te informeren over ontwikkelingen en bereikte resultaten. Door de moeizame start van Merk Fryslân is deze informatie in 2015 niet opgeleverd en toegezonden; in 2016 deels wel.

Aan het verzoek van Provinciale Staten om jaarlijks te rapporteren over de vorderingen om stakeholders financieel meer te laten bijdragen is geen invulling gegeven. Wel zijn de jaarlijkse Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân op gezette tijden ter kennisname aangeboden aan de Staten.

⁴⁶ De evaluatie is uitgevoerd door Boscher & Klein. Periodieke evaluatie Merk Fryslân 2017–2018. In opdracht van provincie Fryslân. IJsselstein.

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 nevendoeel 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 partij 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 publiek-vriendelijke 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.

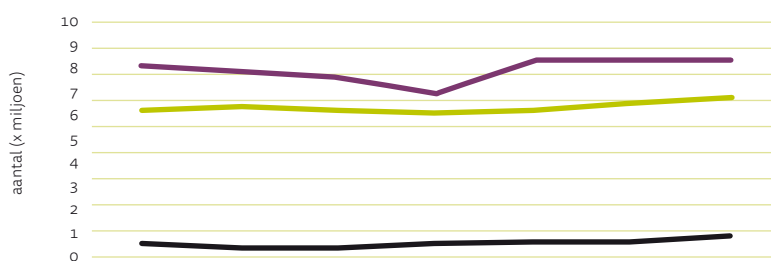
De noordelijke provincies maken alle drie gebruik van landelijke monitoringdata, waarvoor ze soms moeten betalen. Een probleem hierbij is de betrouwbaarheid van beschikbare landelijke data. Veel data zijn namelijk gebaseerd op steekproeven met als risico dat bij te kleine steekproeven de variatie groot 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 buitenlandse 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

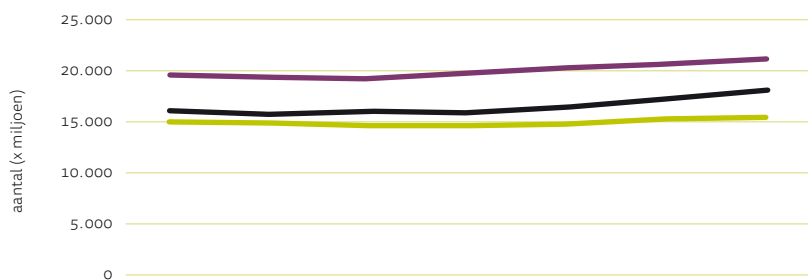
Het aantal toeristische overnachtingen is in de provincie Fryslân iets hoger dan in Drenthe met als kanttekening dat de provincie Fryslân een correctie doorvoert voor de zogenoemde vaste standplaatsen. Zonder deze correctie zou het aantal overnachtingen in Drenthe waarschijnlijk iets hoger zijn. Het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse 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 110.000.⁴⁷

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.

⁴⁷ 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 Fryslân

Inleiding

Dit document bevat een bestuurlijke reactie van provincie Fryslân op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport *VisitFriesland – De marketing van toerisme*. Wij reageren alleen op de deelconclusies. De hoofdconclusie is wat ons betreft een samenvatting van wat er in de deelconclusies al staat beschreven.

Het onderzoeksrapport richt zich op de periode 2014–2018 en ook de conclusies en aanbevelingen zijn op deze periode gebaseerd. Ondertussen hebben wij niet stil gezeten. In april 2020 is nieuw beleid vastgesteld waarin destiniatiemanagement een belangrijk onderwerp is. Het kan daardoor zo zijn dat sommige aanbevelingen niet in lijn zijn met het huidige beleid. Mocht dit zo zijn, dat benoemen wij dat in onze reactie.

De aanbevelingen die van toepassing zijn op de ambtelijke organisatie nemen wij op in onze Planning & Control systematiek. Daarin worden ze toegewezen aan een verantwoordelijke en voorzien van een afhandeltermijn. Daarmee borgen we tijdige opvolging van de aanbevelingen.

Tot slot; wij zijn blij met de conclusie dat het vertrouwen in de provinciale marketingorganisatie is toegenomen. Dat is goed om te lezen en wordt van harte door ons onderschreven. Bedankt voor uw kritische blik op de marketing van het Friese toerisme en we gaan aan de slag met de aanbevelingen.

A. Reactie op de conclusies

Wij herhalen de conclusies en geven vervolgens per conclusie de bestuurlijke reactie.

1. PROVINCIAAL MARKETINGBELEID EN UITVOERING

Deelconclusie 1a: Het vertrouwen in de provinciale marketingorganisatie is toegenomen.

Het besluit van Provinciale Staten van Fryslân om een provinciale marketingorganisatie in het leven te roepen om het toerisme in de gehele provincie te bevorderen, wordt door de toeristische sector van harte ondersteund. De regionale toeristische platforms geven aan dat na een moeizame start in 2014 het vertrouwen in Merk Fryslân is toegenomen en dat continuïteit in het marketingbeleid en de financiering van Merk Fryslân nu belangrijk zijn om het vertrouwen te behouden en te versterken. Een solide basis die vertrouwen uitstraalt biedt volgens betrokkenen perspectief om de in gang gezette samenwerking verder uit te bouwen om zodoende gezamenlijk met Merk Fryslân invulling en uitvoering te geven aan de provinciale marketing van het toerisme. Wel vinden verschillende regio's dat het merk Friesland te eenzijdig is opgebouwd en geen compleet geeft van wat alle zes regio's te bieden hebben. Voor verschillende regio's is dit reden geweest om een eigen identiteit te ontwikkelen om zo hun eigen regio herkenbaar te

positioneren (Waterland van Friesland, De Oude Zee, Land in Friesland en het Andere Friesland).

Bestuurlijke reactie: we onderschrijven de conclusie dat het vertrouwen in de provinciale marketingorganisatie is toegenomen en zijn daar blij mee. Deze conclusie komt overeen met onze eigen bevindingen. Niet alleen de toeristische sector zelf, maar ook de regioplatforms geven aan dat het vertrouwen in Merk Fryslân is toegenomen. We zijn bekend met het standpunt van een aantal regionale toeristische platforms dat vindt dat het merk Friesland te éézijdig is opgebouwd. In ons uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2028* zetten wij in op een éénduidige marketingstrategie, waarbij de marketing op regionaal, provinciaal als (inter)nationaal niveau elkaar versterkt. Dit alles met als doel om het effect voor de gehele provincie zo goed mogelijk te laten zijn.

Deelconclusie 1b Er is nog onduidelijkheid over rol- en taakverdeling.

Belangrijke voorwaarden om eenheid te creëren in het vermarkten van de provincie zijn dat partijen een gezamenlijke visie hebben op de rol- en taakverdeling en dat partijen het eens zijn over het tot stand brengen en beheren van de digitale marketinginfrastructuur. Betrokken partijen geven aan dat na een moeizame start de samenwerking met Merk Fryslân vanaf 2016 sterk is verbeterd en dat op steeds meer fronten gestructureerd en constructief wordt samengewerkt. Dat geldt voor het ontwikkelen van een uniforme digitale infrastructuur (koppeling en afstemming regionale marketingwebsites met friesland.nl), het gebruik maken van dezelfde huisstijl (Friesland Style) en het aanleveren van content voor de gezamenlijke database met toeristische informatie. Wel blijkt dat er op onderdelen nog verschillende beelden en verwachtingen zijn bij de verdeling van taken, werkzaamheden en de financiering. Daar komt bij dat aan veel gebruikte begrippen zoals informatievoorziening, productontwikkeling en gastheerschap niet altijd dezelfde invulling wordt gegeven. Deze onduidelijkheid leidt tot miscommunicatie en werkt belemmerend om tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid te komen.

Bestuurlijke reactie: deze conclusie onderschrijven wij. Bij het vaststellen van de beleidsbrief *Gastvrijheidseconomie* (vastgesteld april 2016) is de volgende taakverdeling afgesproken: Merk Fryslân richt zich op doelgroepen van buiten Fryslân (nationaal en internationaal publiek) en de regioplatforms richten zich op de verblijfstoerist (lokale marketing, informatievoorziening en het gastheerschap in de regio). We zien inderdaad dat er in de praktijk soms onduidelijkheid is over de taakverdeling tussen de provinciale marketingorganisatie en de regioplatforms. Hierbij speelt mee dat de regio's zich steeds meer als marketingorganisatie ontwikkelen voor hun deelregio van Fryslân. Het is daarom dat we in het beleid *Gastvrij Fryslân 2028* (april 2020 vastgesteld door PS) inzetten op het verbeteren van de samenwerking/gelaagdheid met de marketingorganisaties. Hiervoor ontwikkelen we een plan van aanpak tezamen met de regiomarketingorganisaties, maar ook met gemeenten en het landelijke NBTC.

2. FINANCIERING EN VERANTWOORDING

Deelconclusie 2a Een gedeelde opvatting over financiering marketingactiviteiten ontbreekt.

In de periode 2014–2018 heeft de provincie jaarlijks een incidentele subsidie toegekend die bijna net zo hoog is als de structurele subsidie. Feitelijk is de incidentele subsidie bedoeld voor tijdelijke werkzaamheden maar in de praktijk blijkt dat verreweg het

grootste deel van deze subsidie wordt ingezet voor terugkerende werkzaamheden. Het komt erop neer dat de structurele en incidentele subsidie niet goed aansluiten bij de werkzaamheden waarvoor ze bedoeld zijn. De wens van Provinciale Staten dat marktpartijen ook structureel een financiële bijdrage gaan leveren aan Merk Fryslân is niet van de grond gekomen. Hetzelfde geldt voor een bijdrage vanuit de zes regio's. Verschillende betrokken partijen hebben aangegeven dat de bereidheid bij ondernemers om financieel bij te dragen aan Merk Fryslân gering is. Aangegeven is dat in feite alleen de financieel krachtige bedrijven hiervoor in aanmerking komen, terwijl de marketingorganisatie in het leven is geroepen om met name de middelgrote en kleine bedrijven te ondersteunen. Voor deze bedrijven ligt het meer voor de hand dat zij een gepaste financiële bijdrage leveren op het niveau van de regionale toeristische platforms.

Bestuurlijke reactie: deze conclusie over de structurele en incidentele financiering onderschrijven wij. Na de doorstart van Merk Fryslân in 2014 is op het moment van het verlenen van de subsidie aan deze organisatie aanvullend op de structurele subsidie een incidentele bijdrage verleend. Met de vaststelling van de beleidsbrief *Gastvrij Fryslân 2028* (vastgesteld april 2020) is gekozen voor een hogere tijdelijke bijdrage tot en met 2023. De reden dat dit bedrag niet structureel verhoogd is, heeft te maken met politieke keuzes bij de laatste coalitieonderhandelingen.

We onderschrijven ook de conclusie dat een structurele bijdrage van andere partijen aan Merk Fryslân niet of nauwelijks van de grond is gekomen.

Deelconclusie 2b Het verantwoordingsproces verloopt niet naar wens.

De provincie heeft besloten om de uitvoering van het marketingbeleid op afstand te zetten. Dit houdt in dat de provincie erop moet vertrouwen dat de Stichting Merk Fryslân 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 en zoveel mogelijk op basis van prestaties en gerealiseerde maatschappelijke effecten. Het verantwoordingsproces is in de periode tot 2017 gedetailleerd ingevuld. De verantwoording van bestede middelen en behaalde resultaten is in de periode 2014–2018 niet in alle jaren volgens de provinciale voorwaarden verlopen. Zo zijn over de jaren 2015 en 2016 door Merk Fryslân geen eindrapportages ingediend bij het aanvragen van het vaststellen van de subsidie. Vanaf 2017 volstaat een minder gedetailleerde wijze van verantwoorden maar ook in de jaren 2017 en 2018 is het proces niet naar wens verlopen. Zo ontbreken geïntegreerde tussenrapportages op het niveau van de onderscheiden hoofdproducten. Ook stelt Stichting Merk Fryslân geen jaarverslagen op met een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen en behaalde resultaten en ontbreekt een toelichting op hoe ontvangen middelen zijn besteed.

Bestuurlijke reactie: we onderschrijven de conclusie dat het verantwoordingsproces in de periode 2014–2018 niet altijd 100% op orde was. Dit had deels te maken met de opstartfase van Merk Fryslân en kort op elkaar volgende directiewisselingen. We merken nog op dat de uitspraak met betrekking tot de eindrapportages voor de boekjaren 2015 en 2016 niet correct is. Over deze jaren is namelijk wel een jaarrekening ingediend. Bij de subsidieverlening vanaf 2020 wordt er actiever gestuurd op de activiteiten van Merk Fryslân dan in de periode 2017–2019. We willen erop vertrouwen dat Merk Fryslân binnen de gestelde kaders op een professionele wijze invulling en uitvoering geeft aan het marketingbeleid en zien toe op een correcte wijze van verantwoording, zonder daarbij in details te verzanden. Daarbij vinden we van belang hoe zichtbaar kan worden gemaakt wat de meerwaarde van Merk Fryslân is voor de doelen en effecten van ons beleid.

3. MONITORING EN INFORMATIEVOORZIENING PROVINCIALE STATEN

Deelconclusie 3a Gepresenteerde ontwikkelingen in de toeristische sector zijn nog weinig betrouwbaar.

De provincie heeft op verzoek van Provinciale Staten in 2014 een uitgebreide analyse uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van gebruikte monitoringdata en heeft bij het opstellen van een monitor de nodige aanpassingen doorgevoerd. Niettemin is het niet gelukt om in de periode 2014–2018 de monitoring op een consistente wijze uit te voeren en de beleidsdoelen van het Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017 op een betrouwbare wijze te evalueren. Over de voortgangsmoitor heeft de provincie bij aanvang opgemerkt dat zij direct is af te rekenen op behaalde resultaten aangezien de provincie dit goeddeels in eigen hand heeft. Het is niet duidelijk waarom de provincie hier in 2016 mee is gestopt. Dat geldt ook voor het wijzigen van de effectmonitor in 2016 en het niet meer evalueren van de beleidsdoelen van het uitvoeringsprogramma. Voor de effectmonitor maakt de provincie gebruik van landelijke monitoringdata. Het blijkt dat op landelijk niveau met enige regelmaat aanpassingen van definities en berekeningsmethoden worden doorgevoerd waardoor er geen goed zicht is op bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal overnachtingen en bestedingen in de toeristische sector. Daardoor is het ook niet goed mogelijk om aan te geven in welke mate provinciale doelstellingen zijn gerealiseerd en kan het zonder meer presenteren van deze monitoringdata tot een verkeerde voorstelling van zaken leiden en daarmee tot het trekken van onjuiste conclusies.

Bestuurlijke reactie: deze conclusie over de monitoring onderschrijven wij. Het maken van betrouwbare statistieken over toeristische ontwikkelingen is ingewikkeld en kostbaar. Wij maken gebruik van landelijke bronnen, maar de steekproefgrootte is vaak zodanig dat cijfers op provinciaal niveau onderhevig zijn aan forse onnauwkeurigheidsmarges. Ook zijn sommige indicatoren alleen landelijk beschikbaar en niet op regionaal niveau. 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. Omdat andere provincies hetzelfde probleem hebben, is vorig jaar de Landelijk Data Alliantie opgericht. Deze netwerkorganisatie van provincies en instellingen die onderzoek doet op toeristisch gebied heeft als doel om betere en betrouwbaardere toeristische data op landelijke en regionale schaal te maken. Dit initiatief wordt door ons ondersteund en wij hebben ons hierbij aangesloten. Als antwoord op uw conclusie dat het niet duidelijk is waarom de provincie gestopt is met de voortgangsmoitor kunnen wij u melden dat we hiermee gestopt zijn bij het vaststellen van de beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid in 2016. PS wordt jaarlijks door GS op de hoogte gesteld van de verzamelde cijfermatige informatie via de Berap.

Deelconclusie 3b Een gezamenlijke visie op monitoring effecten marketingbeleid ontbreekt.

Provinciale Staten van Fryslân worden op hoofdlijnen geïnformeerd over uitvoering van het toerisme en marketingbeleid en ontvangen met enige regelmaat een Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân die jaarlijks wordt opgesteld. In deze rapportages ontbreekt een integrale analyse van behaalde resultaten en gesignaleerde ontwikkelingen in relatie tot gestelde provinciale beleidsdoelen. Volgens de provincie en andere betrokken partijen is het niet goed mogelijk om het effect van het provinciale toerisme- en marketingbeleid op bijvoorbeeld 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 onderzoeksmethoden 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.

Bestuurlijke reactie: we onderschrijven de conclusie dat het ontbreekt aan een gezamenlijke visie op het monitoren van effecten van het marketingbeleid. Merk Fryslân, de RUG, NHL Stenden Hogeschool, Fries Sociaal Plan Bureau, ETFI en Data Fryslân zijn met elkaar in gesprek om bestaande dataprojecten beter te benutten voor toerisme. We hopen dat dit zijn vruchten zal afwerpen. Daarnaast is het wenselijk dat er een monitoring wordt ontwikkeld op de belangrijkste parameters, zoals bestedingen van bezoekers en het aantal overnachtingen. Dit is onderdeel van de opgave Toeristische data op orde van het uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2028.

4 VERGELIJKING NOORDELIJKE PROVINCIES

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.

Bestuurlijke reactie: deze conclusie onderschrijven wij voor zover het over Fryslân gaat. De motivatie waarom de bijdrage aan Merk Fryslân grotendeels in de vorm van een incidentele bijdrage beschikbaar is gesteld staat beschreven bij conclusie 2a.

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.

Bestuurlijke reactie: deze conclusie onderschrijven wij voor zover het over Fryslân gaat en de periode 2014–2018. Voor wat betreft het verantwoordingsproces is een vorm nodig die zowel voor ons als voor Merk Fryslân effectief is. Dat betekent een vorm waarin Merk Fryslân enerzijds de ruimte krijgt om de marketing voor onze provincie zo goed mogelijk neer te zetten en anderzijds dat wij als organisatie inzicht krijgen in de resultaten die Merk Fryslân behaalt zodat we onze beleidsdoelstellingen kunnen realiseren. Met de uitvoering van het beleidsplan Gastvrij Fryslân 2028 zetten wij hierop in. Daarnaast delen wij uw conclusie over de betrouwbaarheid van data voor de effecten van ons toerisme- en marketingbeleid. Om deze reden werken wij op dit moment mee aan de Landelijke Data Alliantie waardoor we verwachten meer grip te krijgen op data.

B. Reactie op de aanbevelingen

Wij herhalen de aanbevelingen en geven vervolgens per aanbeveling de bestuurlijke reactie.

1. Blijf zorgen voor continuïteit in het gevoerde marketingbeleid en de financiering van Merk Fryslân. Benoem samen met Merk Fryslân de reguliere marketingactiviteiten en voorzie deze van een structurele subsidie. Een solide basis voor de uitvoering van reguliere marketingactiviteiten straalt vertrouwen uit en stelt Merk Fryslân in staat om de in gang gezette samenwerking met de regionale toeristische platforms verder uit te bouwen.

Bestuurlijke reactie: wij kunnen deze aanbeveling niet overnemen als het gaat om de financiering. Wij onderschrijven het uitgangspunt dat structurele taken in beginsel gefinancierd moeten worden met structureel geld. Tijdens de laatste coalitieonderhandeling is het evenwel een keuze geweest om de middelen zowel structureel als incidenteel beschikbaar te stellen. Een volgende bestuurlijke coalitie zou hierin verandering kunnen brengen. Met de vaststelling van het beleid Gastvrij Fryslân 2028 en de daarbij behorende ambities is ervoor gekozen om het

marketingbudget substantieel te verhogen (van € 1,2 mln naar € 1,9 mln tot en met 2023). Het grootste gedeelte van deze bijdrage is incidenteel.

2. Neem het initiatief om tezamen met Merk Fryslân en de zes regionale platforms af te stemmen hoe de branding van het merk Fryslân eruit moet zien.

Hiermee kan worden voorkomen dat iedere regio aan regio-branding gaat doen. Een gezamenlijke en evenwichtige branding kan tevens bijdragen aan het provinciale doel om voor een betere spreiding van toeristen te zorgen.

Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling vinden wij waardevol en nemen wij ten dele over. In het uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2028* hebben we reeds concrete acties benoemd om de samenwerking tussen de partijen te verbeteren. Indien nodig/gewenst zullen we faciliteren in het proces om tot een betere samenwerking met de regionale platforms te komen om zo ook slimme groei te bevorderen. Als provincie hebben we de marketing op afstand georganiseerd. We geven Merk Fryslân kaders mee. Merk Fryslân is de organisatie die voor de branding van Fryslân zorgt. Gezien de bevindingen in deze rapportage en het eerder uitgevoerde evaluatieonderzoek naar het functioneren van Merk Fryslân door Boscher en Klein (2019) ondersteunen we dan ook de lijn die Merk Fryslân daarin voert. Dat verschillende regio's zich daarnaast ook zelfstandig positioneren, draagt eveneens bij aan het op de kaart zetten van Fryslân en vinden wij dan ook van toegevoegde waarde.

3. Ga in overleg met alle betrokken partijen om een visie op te stellen over de 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 op termijn leiden tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid.

Bestuurlijke reactie: zie ook onze reactie onder aanbeveling 2. Deze aanbeveling nemen wij ten dele over. We onderschrijven de aanbeveling, met de opmerking dat Merk Fryslân de marketing verzorgt van Fryslân. We kunnen, gelet op onze ambities voor slimme groei waar nodig en gewenst faciliteren in het proces om tot een betere samenwerking met de regionale platforms te komen. In ons uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2028* zetten wij hier ook op in.

4. Kies voor een vorm van verantwoorden die past bij sturing op afstand en past bij het lange termijn doel om één gezamenlijke provinciale marketingorganisatie tot stand te brengen.

De keuze van de provincie om zowel ambtelijk als bestuurlijk niet deel te nemen aan de Stichting Merk Fryslân impliceert dat de provincie erop vertrouwt dat Merk Fryslân binnen de gestelde provinciale kaders op een professionele wijze invulling en uitvoering geeft aan het marketingbeleid. Bij een dergelijke constructie mag omgekeerd van Merk Fryslân worden verwacht, dat zij conform de gestelde voorwaarden de verantwoording uitvoert. Een gedegen verantwoording op hoofdlijnen straalt vertrouwen uit, leidt tot een efficiëntere uitvoering en biedt derden de mogelijkheid om inzage te krijgen in hoe publieke middelen zijn besteed.

Bestuurlijke reactie: wij nemen deze aanbeveling over, met dien verstande dat we niet terug willen naar de situatie vóór 2016 waarin de verantwoording zeer

gedetailleerd was. Dit was zowel voor Merk Fryslân als voor de provincie erg arbeidsintensief zonder dat het inzicht gaf in de effecten van beleid. Met ingang van 2017 is dit grotendeels losgelaten om Merk Fryslân binnen genoemde kaders de ruimte te geven de marketingorganisatie op te bouwen. Nu Merk Fryslân dit op orde heeft, is met ingang van 2020 ingezet op een zakelijker houding bij Merk Fryslân en de provincie. Daarnaast verwachten we van Merk Fryslân meer dan de afgelopen jaren het geval is geweest dat de verantwoording op orde is.

5. 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 indicatoren. Doordat veelal niet duidelijk is wat het effect van deze aanpassingen is op bijvoorbeeld het aantal toeristische overnachtingen en toeristische 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.

Bestuurlijke reactie: wij nemen deze aanbeveling, die ook landelijk actueel is, over. Om deze reden zijn wij in maart 2020, net als alle andere provincies, aangesloten bij de Landelijke Data Alliantie. De betrouwbaarheid van de data staat hoog op de agenda.

6. 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.

Bestuurlijke reactie: wij nemen deze aanbeveling over. In onze beleidsbrief Gastvrij Fryslân 2028 (april 2020 door PS vastgesteld) hebben we het belang van een goede monitoring aangegeven; dat moet gaan om een goede, gedifferentieerde monitoring. Toeristische Data op orde is één van de 7 prioritaire opgaven hierin. In dat kader zijn we al gestart met een samenwerking op het gebied van data; te weten de landelijke Data Alliantie.

Bijlagen

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

De provincie Fryslân heeft ervoor gekozen om de uitvoering van het promotie- en marketingbeleid te beleggen bij een onafhankelijke stichting. Vanaf 2014 is dit de Stichting Merk Fryslân. De onafhankelijkheid houdt in dat de provincie op bestuurlijk niveau niet betrokken is bij de aansturing van de stichting. Om zicht te krijgen op het gevoerde marketingbeleid, de aansturing van Merk Fryslân 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?

In de eerste plaats is 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 Merk Fryslân meegegeven om te zorgen dat de provinciale beleidsdoelen worden gerealiseerd. Op basis van subsidieaanvragen en -beschikkingen is nagegaan welke taken en werkzaamheden aan Merk Fryslân zijn opgedragen. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie Fryslân en Merk Fryslân om zicht te krijgen op hoe de uitvoering heeft plaatsgevonden.

Bij het opzetten van een nieuwe marketingorganisatie in 2013 heeft de provincie besloten om naast de overkoepelende marketingorganisatie (Merk Fryslân) voor zes verschillende regio's een toeristisch platform op te zetten. Binnen deze regionale platforms zouden ondernemers en gemeenten hun krachten moeten bundelen om de toeristische sector te innoveren en om toeristen te voorzien van informatie. Op basis van beschikbare documenten, marketingwebsites en interviews met betrokkenen uit de regio is voor de onderscheiden regio's nagegaan op welke wijze invulling en uitvoering is gegeven aan de toeristische platforms en hoe de samenwerking tussen deze platforms en Merk Fryslân is verlopen

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

Stichting Merk Fryslân ontvangt structureel en incidenteel subsidie van de provincie om uitvoering te geven aan het promotie- en marketingbeleid. Voor de periode 2014–2018 is op een rij gezet hoeveel middelen de provincie beschikbaar

heeft gesteld aan Merk Fryslân en welke resultaten hiervoor zijn geleverd. Ook is nagegaan hoeveel middelen de stichting aanvullend heeft ontvangen van gemeenten en derden. Vervolgens is in beeld gebracht hoe deze middelen zijn besteed en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Dit is gebeurd aan de hand van onder meer gespreksverslagen, verantwoordingsrapportages, subsidievaststellingsbeschikkingen en jaarverslagen.

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

De provincie Fryslân houdt een monitor bij om de voortgang van de uitvoering te volgen en om de ontwikkelingen en trends in de toeristische sector jaarlijks in beeld te brengen. De monitor bestaat uit twee onderdelen, namelijk het meten van de voortgang van geplande activiteiten (output) en het volgen van een aantal effect-indicatoren (outcome). Aan de hand van monitoringrapportages is in de eerste plaats onderzocht hoe de voortgang van geplande activiteiten en gerealiseerde output in beeld is gebracht. In de tweede plaats is nagegaan hoe de monitoringdata tot stand zijn gekomen die gebruikt zijn om de ontwikkeling van de effectindicatoren te volgen. Tevens is onderzocht of er bijsturing van de uitvoering heeft plaatsgevonden. Tot slot is in interviews gevraagd of met de beschikbare monitoringdata de toegevoegde waarde van het provinciale promotie- en marketingbeleid valt te bepalen.

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

Provinciale Staten van Fryslân 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 en of dit aanleiding is 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. PleasureWorld NRIT. Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018. Den Haag, 8 oktober 2018.
5. Stichting Leeuwarden-Fryslân 2018. Projectplan Culturele Hoofdstad 2018–2019. Update. Leeuwarden, maart 2018.

PROVINCIE FRYSLÂN

1. Boscher & Klein. Periodieke evaluatie Merk Fryslân 2017–2018. In opdracht van provincie Fryslân. IJsselstein
2. Provincie Fryslân. Beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002–2010. Verrassend Fryslân, gastvrij voor toerist en recreant. Vastgesteld door Provinciale Staten op 6 februari 2002.
3. Provincie Fryslân. Economische beleidsvisie Groen, Slim en Grensverleggend. Vastgesteld door PS van Fryslân op 19 september 2012.
4. Provincie Fryslân. Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017. Vastgesteld door PS van Fryslân op 26 maart 2014.
5. Provincie Fryslân. Subsidieverleningsbeschikkingen Stichting Beleef Friesland en Stichting Merk Fryslân periode 2014–2018.
6. Provincie Fryslân. Subsidievaststellingsbeschikkingen Stichting Beleef Friesland en Stichting Merk Fryslân periode 2014–2018.
7. Provincie Fryslân. Coalitieakkoord 2015–2019 Mei elkenien, foar elkenien. Gedeputeerde Staten provincie Fryslân.
8. Provincie Fryslân. Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019. Vastgesteld door Provinciale Staten op 29 juni 2016
9. Provincie Fryslân. Bestuursakkoord Fryslân 2019–2023 Geluk op 1. Gedeputeerde Staten provincie Fryslân.
10. Provincie Fryslân. Position Paper Gastvrij Fryslân 2030. Leeuwarden, 29 januari 2019.
11. Provincie Fryslân. Startnotitie Gastvrij Fryslân 2028. Vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2019.
12. Provincie Fryslân. Beleidsnota Gastvrij Fryslân 2028. Vastgesteld door Provinciale Staten op 23 april 2020.
13. Sibbald, A. Samen op weg naar één brede regiomarketingorganisatie voor Fryslân. Uitgevoerd in opdracht van de provincie Fryslân. Leeuwarden, juni 2013.
14. Vries de R.. Adviesnotitie Regiomarketing Provinsje Fryslân Reflectie en inspiratie op basis van 9 expert opinions. DST in opdracht van provincie Fryslân. Amsterdam, 11 maart 2016.

MERK FRYSLÂN

1. Stichting Merk Fryslân. Strategisch Marketingplan 2015–2018. Leeuwarden, 16 september 2014.
2. Stichting Merk Fryslân. De koers van Merk Fryslân: Focus, Focus, Focus. Leeuwarden, maart 2016.
3. Stichting Merk Fryslân. Koersdocument 2020–2023 VisitFriesland.
4. Stichting Merk Fryslân. Statuten Stichting Merk Fryslân, versie 12 oktober 2017.
5. Stichting Merk Fryslân. Bestuursverslagen en Jaarrekeningen periode 2014–2018.
6. Stichting Merk Fryslân. Productplannen 2014, 2015 en 2016 en Meerjarenplan 2017–2019 (Focus op marktwerking).
7. Stichting Merk Fryslân. Voortgangsrapportages periode 2014–2018.

REGIONALE PLATFORMS

1. VVV Waterland van Friesland. Visiedocument positionering regio Zuidwest-Friesland van juni 2018.
2. Stichting Bestemming Noordwest. Excelleren en groeien in Noordwest-Friesland: Visie & uitvoeringsplan recreatie en toerisme 2018–2021.
3. Stichting RegioMarketing Toerisme Noordoost Friesland. Land in Friesland Jaarplan 2019 en 2020.
4. Stichting Toeristische Netwerk de Friese Wouden. Plan van Aanpak Regiomarketing Zuidoost Friesland 2020–2030. Drachten, 3 september 2019.

GERAADPLEEGDE WEBSITES

- www.friesland.nl: site van Merk Fryslân.
- www.wadtodo.nl: site van Merk Fryslân.
- www.wadden.nl: site van de VVV's van Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog met als eigenaar VVV Ameland.
- www.visitwadden.nl: site van Merk Fryslân, Holland boven Amsterdam en Marketing Groningen over Unesco Werelderfgoed.
- www.waddenzee.nl: site van overheidsinstanties over beheer en onderhoud Waddenzee.
- www.waterlandvanfriesland.nl: site van VVV Waterland in Friesland.
- www.oudezee.nl: site van Stichting Bestemming Noordwest.
- www.eropuitinfriesland.nl: site van Stichting RegioMarketing Toerisme Noordoost Friesland.
- www.zuidoostfriesland.nl: site van Stichting Toeristisch Netwerk Friese Wouden.
- www.visitleeuwarden.com: site van Marketing Leeuwarden.
- www.innovatiepact.frl: site van het samenwerkingsverband Innovatiepact Fryslân.
- www.etfi.nl: site van het European Tourism Futures Institute.
- www.marrekrite.frl: site van Recreatieschap Marrekrite.

INTERVIEWS

Dhr. M. Cnossen en dhr. R. Davids	Stichting Merk Fryslân
Dhr. L. Touwen	Recreatieschap Marrekrite
Dhr. F. Eybergen	Stichting Regiomarketing Toerisme Noordoost-Friesland
Mw. M. Soepboer en dhr. G. Kremer	Toerisme Alliantie Friesland
Dhr. Y. Jonathans	Marketing Leeuwarden
Dhr. C. Prosperi	Regio Wadden/VVV Ameland
Mw. S. IJzenga	VVV Waterland van Friesland
Dhr. S. Hartman	European Tourism Futures Institute

Bijlage 3 Monitoring

Deze bijlage geeft een toelichting op de resultaten van de voortgangsmontor en de opzet van de effectmonitor.

Resultaten Voortgangsmontor

In de *Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2014* geeft de provincie aan dat ze verder invulling heeft gegeven aan de eerste opzet van een monitoringsprogramma zoals gepresenteerd in het uitvoeringsprogramma *Gastvrij Fryslân 2014–2017*. Voor de vier kernthema's van het uitvoeringsprogramma zijn actielijnen en acties benoemd die de basis vormen voor het monitoren van de voortgang en bereikte resultaten. Verder stelt de provincie dat bij de uitvoering veel spelers betrokken zijn waardoor er sprake zal zijn van een dynamisch programma. Dit houdt in dat gedurende de looptijd er acties kunnen vervallen maar dat er ook nieuwe bij kunnen komen. Voor de zeven acties die betrekking hebben op het marketingbeleid is vermeld wat de voortgang is geweest in 2014 en wat de planning is voor de vervolgjaren (zie tabel 1).

Tabel 1 Overzicht van geplande acties voor de actielijnen slimme/daadkrachtige regiomarketing en goede digitale infrastructuur zoals benoemd in de *Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2014*. Tevens is in het kort de geboekte voortgang voor het jaar 2014 beschreven en de planning voor de vervolgjaren.

Acties slimme/daadkrachtige regiomarketing	Voortgang 2014	Vervolgjaren
1 Opzetten nieuwe overkoepelende regiomarketing organisatie	Merk Fryslân sinds 1 oktober 2014 operationeel	Via subsidiërelatie
2 Ontwikkeling marketingstrategie met concrete na te streven resultaten	Eind 2014 gereed	Start uitvoering en evaluatie 2015
3 Ontwikkeling regionale platforms	Vorbereiding gestart	Platforms functioneel krijgen
4 Opzetten regionale fondsen	Ervaring met pilot Zuidwest-Fryslân	Uitzetten in andere regio's met gemeenten als trekker
Acties goede digitale infrastructuur		
1 Ondersteuning zes pilots gratis WiFi in openbare ruimtes	Subsidiëregeling van start gegaan	Opschaling naar 47 locaties
2 Links tussen WiFi-netwerken en website Merk Fryslân	–	Links operationeel
3 Op orde brengen koepeldatabase en ontsluiting	Koepeldatabase structuur gereed	Koepeldatabase operationeel

Bij de acties voor een slimme/daadkrachtige regiomarketing meldt de provincie dat Merk Fryslân sinds 1 oktober operationeel is. Niet vermeld is dat dit driekwart jaar later is dan gepland. Verder wordt in het kort beschreven wat de stand van zaken is in de verschillende regio's bij het vorm geven van een toeristisch platform en het opzetten van een regionaal fonds. Zo is aangegeven dat in de regio's Noord-oost- en Zuidoost-Fryslân een regioplatform is opgezet en dat is een zogenoemde regio-spin (regio-aanjager) actief is om verder vorm en inhoud aan het platform te

geven. In Zuidwest-Fryslân zijn stappen gezet om tot een platform te komen door een koppeling te leggen met het Toeristisch Huis in oprichting. In Noardwest-Fryslân is eveneens een start gemaakt met een platform door contact leggen met de vereniging Uytland, een vereniging van recreatieve ondernemers die sinds 1995 actief is om het toerisme in de regio te bevorderen. Over het voornemen om in iedere regio een regionaal fonds in het leven te roepen wordt vermeld dat ondernemersfondsen ook in de provincie hun intrede doen. In Heerenveen en Leeuwarden bestaat inmiddels een fonds, terwijl er ook in Sneek en op Terschelling plannen zijn voor een fonds.

Bij de acties voor een goede digitale infrastructuur is toegelicht dat in maart 2014 de Subsidieregeling *Wifi-netwerken op toeristische locaties* is gepubliceerd. In het kader van deze regeling kunnen 47 aangewezen toeristische locaties voor subsidie in aanmerking komen voor de realisatie van een wifi-netwerk. Oogmerk vormt het verbeteren van de (digitale) dienstverlening aan de toeristen. Doordat in 2014 minder subsidieaanvragen zijn ingediend dan verwacht is de regeling verlengd tot 1 juni 2015. De door de provincie geïnitieerde koepeldatabase is qua ontwikkelfase afgerond. Beheer van de koepeldatabase komt in handen van Merk Fryslân, waarbij 2015 een pilotjaar betreft.

Voortgang Gastvrij Fryslân 2015

Bij de acties voor een slimme/daadkrachtige regiomarketing stelt de provincie dat zij verantwoordelijk is voor de overkoepelende marketingorganisatie, maar dat de marketing van de regio's de verantwoordelijkheid is van gemeenten en ondernemers. De regio's dienen te zorgen voor het vullen van de etalage van Merk Fryslân. Dit wijst op een belangrijke wijziging in de uitvoering, maar de provincie licht niet toe wat de wijziging inhoudt. Ook een beschrijving van wat het vullen van de etalage van Merk Fryslân inhoudt, hoe de organisatie hiervan zou moeten plaatsvinden en tot welke nieuwe acties dit zou moeten leiden ontbreekt in de rapportage.

Bij de acties voor een goede digitale infrastructuur merkt de provincie op dat de subsidieregeling 'Wifi-netwerken op toeristische locaties' heeft opengestaan tot 1 juni 2015. In totaal zijn 15 aanvragen gehonoreerd, aanmerkelijk minder dan de beoogde 47. De provincie geeft als mogelijke verklaring dat de provinciale doelstelling veel te ambitieus was geformuleerd. Over de koepeldatabase meldt de provincie dat een technische aanpassing nodig is om de database via Merk Fryslân beschikbaar te krijgen voor het veld. De data zijn compleet en er is overeenstemming bereikt met de gemeente Leeuwarden, VVV Leeuwarden en Stichting Culturele Hoofdstad 2018 over het realiseren van een portal om de informatie van alle genoemde organisaties via één ingang te ontsluiten.

Opzet effectmonitor

De provincie heeft bij het in beeld brengen van de ontwikkelingen in de toeristische sector voor 2014 gebruik is gemaakt van de zogenoemde Toerdata Noord cijfers, vanaf 2011 benoemd als de Toerisme Monitor Noord-Nederland. Het betreft een gezamenlijk initiatief van de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe dat rond 2000 is gestart. De betrouwbaarheid van de gegevens die via deze monitor worden ingewonnen laat volgens de provincie te wensen over. De betrouwbaarheidsmarges liggen namelijk in dezelfde orde van grootte als de streefwaarden die opgenomen zijn in de beleidsdoelen. Hierdoor is het lastig om met enige zekerheid te zeggen in welke mate geformuleerde beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Daarnaast blijkt voor een aantal relevante effectindicatoren dat jaargegevens niet altijd vergelijkbaar

zijn. Het betreft onder meer de toeristische overnachtingen, bezoekersaantallen en bestedingen. Hoewel de Toerisme Monitor ook voordelen kent omdat bijvoorbeeld bij de indicator overnachtingen alle verblijfscategorieën (jachthavens, bed & breakfast, et cetera) worden meegenomen wil de provincie hier niettemin mee stoppen, temeer omdat de provincie Drenthe in 2011 al is gestopt en de provincie Groningen eveneens van plan is om de monitor niet meer te gebruiken.

Het voornemen is om vanaf 2014 meer gebruik te maken van beschikbare landelijke databronnen. 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. Door gebruik te maken van deze data is een vergelijking met andere provincies beter mogelijk, een nadeel is dat deze cijfers niet geschikt zijn om op regionaal en gemeentelijk niveau ontwikkelingen in beeld te brengen. Het besluit om deze bronnen te gebruiken voor het meten van effecten is reden geweest om de beleidsdoelen van het Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017 getalsmatig bij te stellen om zodoende de To-situatie goed te kunnen vastleggen. Na bijstelling zijn de volgende beleidsdoelen van kracht:

1. van 9,4 miljoen toeristische overnachtingen in 2012 naar 10,5 miljoen in 2017;
2. van 54,2 miljoen bezoeken in 2010 naar 62,8 miljoen in 2017;
3. van € 1.015 miljard bestedingen in 2012 naar € 1.200 miljard in 2017;
4. van 19.000 toeristische banen in 2012 naar 20.000 in 2017.

Hoewel de provincie verwacht dat met de landelijke databronnen de ontwikkelingen in de toeristische sector consistent en betrouwbaarder in beeld zijn te brengen is wel als kanttekening geplaatst dat verschillende data tot stand komen via steekproeven. Dit houdt in dat bij een aantal indicatoren aannames en extrapolaties moeten worden gedaan om de indicatorwaarde te kunnen bepalen. Voor de betrouwbaarheid is het daarom van belang dat steekproeven voldoende groot zijn, ook is het belangrijk dat voor de indicatoren een eenduidige definitie wordt gehanteerd. Naast de vier hoofdindicatoren die gerelateerd zijn aan de beleidsdoelen heeft de provincie aanvullend nog verschillende andere indicatoren in de effectmonitor opgenomen. Het betreft bijvoorbeeld uitsplitsingen bij de vier beleidsdoelen zoals het aandeel van buitenlanders bij toeristische overnachtingen, maar ook indicatoren die inzage geven hoe de provincie het doet ten opzichte van de rest van Nederland of andere provincies. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de indicatoren die in 2014 zijn opgenomen in de effectmonitor met als doel om de beleidsdoelen van het *Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017* te kunnen evalueren.

Tabel 2 Overzicht van de indicatoren die in 2014 zijn opgenomen in de effectmonitor Gastvrij Fryslân met als doel om de gestelde beleidsdoelen van Uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân 2014–2017 te kunnen evalueren (Bron: Monitoringsrapportage Gastvrij Fryslân 2014).

Hoofdindicatoren	Meetfrequentie
1 Totaal aantal toeristische overnachtingen	Jaarlijks
1a Aantal toeristische overnachtingen binnenland versus buitenland	Jaarlijks
1b Aantal toeristische overnachtingen vasteland versus Waddeneilanden	Jaarlijks
2 Totaal aantal bezoekers (dagrecreanten plus verblijfstoeristen)	Tweejaarlijks
2a Aantal verblijfstoeristen	Jaarlijks
3 Totaal bestedingen verblijfstoeisme en dagrecreatie	Tweejaarlijks
3a Bestedingen verblijfstoeisme	Jaarlijks
3b Bestedingen dagrecreatie	Tweejaarlijks
4 Totaal aantal banen in toeristische sector (direct en indirect)	Jaarlijks
4a Aantal banen per deelsector	Jaarlijks
4b Aantal banen vasteland versus Waddeneilanden	Jaarlijks
Vergelijkende (waarderings)indicatoren	
1a Totaal overnachtingen in Fryslân versus rest Nederland	Jaarlijks
1b Binnenlandse overnachtingen Fryslân versus rest Nederland	Jaarlijks
1c Buitenlandse overnachtingen Fryslân versus rest Nederland	Jaarlijks
2a Marktaandeel Fryslân binnenlandse vakanties versus rest Nederland	Jaarlijks
2b Marktaandeel Fryslân buitenlandse vakanties versus rest Nederland	Jaarlijks
3a Bestedingen binnenlandse toeristen in Fryslân versus rest Nederland	Jaarlijks
3b Bestedingen buitenlandse toeristen in Fryslân versus rest Nederland	Jaarlijks
3c Besteding per persoon per in Fryslân vergeleken met andere provincies	Jaarlijks
4 Gemiddelde verblijfsduur in Fryslân vergeleken met andere provincies	Jaarlijks
5 Algemene waardering verblijf in Fryslân vergeleken met andere provincies	Jaarlijks
6 Waardering prijs kwaliteit verhouding Fryslân versus rest Nederland	Jaarlijks
7 Waardering kwaliteit fietsregio's Fryslân versus rest van Nederland	Jaarlijks
Overige indicatoren	
Herkomst buitenlandse toeristen in Fryslân	Jaarlijks
Herkomst dagrecreanten in Fryslân	Jaarlijks
Aantal bezoekers bij evenementen	Jaarlijks

De monitoring is in de eerste twee jaren uitgevoerd volgens de effectmonitor van tabel 2 en hierover is gerapporteerd in de Monitoringsrapportages Gastvrij Fryslân 2014 en 2015. Na het vroegtijdig stopzetten van het uitvoeringsprogramma en het vaststellen van de *Beleidsbrief Economie van de Gastvrijheid 2016–2019* heeft de provincie in 2016 wijzigingen doorgevoerd in de effectmonitor. In de beleidsbrief is

aangegeven dat voor het meten van het succes van het nieuwe beleid de volgende hoofdindicatoren zullen worden gebruikt:

1. de omzet in de gastvrijheidseconomie;
2. het aantal banen in de gastvrijheidsbranche;
3. de ranking van de provincie in de nationale top 12 van gekozen bestemmingen;
4. de waardering van de bezoekers.

colofon

VORMGEVING

Studio Peter Musschenga

www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING

OMSLAG

Mijke Bos

Fontein Birthe Leemeijer

Dokkum

Gouwenaar [CC BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Fontein Mark Dion Stavoren

Michiel Verbeek [CC BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Poster LCH2018

Hindeloopen haven

Theo de Witte

(voor Merk Fryslân)

Brug IJlst

Kanovaren

Boswandeling

Haersma State

Voetgangers- en fietsbrug

Fietsen in de Weerribben

Groepsboottocht

Panorama Sneek

Landschap Sudwest Fryslân

Gracht Leeuwarden

Friesche vlaggen in dorpsstraat

Picknick bij Skûtsje

Groene boot op het water

Schaatsen in klederdracht

Kerkje in tegenlicht

Terras aan het water in

Leeuwarden

Verrekijker in Natuurmuseum

Leeuwarden



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Jappie van den Bergs

PORTEFEUILLEHOUDER
Jan van der Bij

ASSEN 7 DECEMBER 2020

 **Noordelijke
Rekenkamer**

