

Er gaat niets boven Groningen

DE MARKETING VAN HET TOERISME



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 7 december 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 18 november 2020 vastgestelde rapport 'Er gaat niets boven Groningen – De marketing van het toerisme' aan.

Noordelijke Rekenkamer

J.G. Beukers, Mgm
Voorzitter

Dr. L. Schaap
Secretaris

Er gaat niets boven Groningen

De marketing van het toerisme

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context	4
	Hoofdconclusie	5
	Aanbevelingen	10
1	Inleiding	12
1.1	Context	13
1.2	Afbakening, vraagstelling en aanpak	15
1.3	Leeswijzer	16
2	Beleid en uitvoering	17
2.1	Inleiding	18
2.2	Provinciaal beleids- en uitvoeringskader	18
2.3	Stichting Marketing Groningen	21
2.4	Regio's en andere betrokken organisaties	22
3	Financiering en verantwoording	30
3.1	Inleiding	31
3.2	Financieringsstructuur en ontvangen middelen	31
3.3	Verantwoording bestede middelen en resultaten	34
4	Monitoring en informatievoorziening	37
4.1	Inleiding	38
4.2	Monitoring ontwikkelingen en effecten	38
4.3	Informatievoorziening Provinciale Staten	42
5	Vergelijking noordelijke provincies	44
5.1	Inleiding	45
5.2	Provinciaal marketingbeleid en uitvoering	45
5.3	Financiële middelen en verantwoording	49
5.4	Monitoring en informatievoorziening	52
6	Bestuurlijke reactie	56
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	57
	Bijlagen	61
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek	62
	Bijlage 2 Informatiebronnen	64

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, ook in 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 Groningen in 2004 besloten om de uitvoering van het provinciale promotie- en marketingbeleid uit te besteden aan de Stichting Marketing Groningen. Deze stichting is in 2003 in het leven geroepen door de gemeente Groningen en heeft als doel om de marketing van de stad Groningen en de provincie in brede zin te verzorgen. Dit houdt in dat de stichting zich niet alleen richt op toeristen maar ook op het aantrekken van bedrijven en talent.

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 initiatief van Provinciale Staten van Groningen om met name de kleine toeristische ondernemers een provinciaal marketing platform te bieden om het toerisme te bevorderen, wordt door de sector van harte ondersteund. Om dit realiseren zijn continuïteit in het marketingbeleid en in de financiering van reguliere marketingactiviteiten van groot belang om een solide basis te creëren die vertrouwen uitstraalt. De keuze van de provincie om de uitvoering van reguliere marketingactiviteiten aan te besteden houdt in dat deze solide basis er in feite niet is. Deze onzekerheid en het gegeven dat het provinciale budget niet toereikend is, betekent voor Marketing Groningen dat zij niet naar behoren uitvoering kan geven aan de provinciale opdracht.

Het provinciale besluit van 2016 om de marketing van het toerisme te verbreden brengt met zich mee dat overheden (provincie en gemeenten), ondernemers en andere betrokken organisaties constructief dienen samen te werken om gezamenlijk het toerisme te bevorderen. Deze samenwerking komt nog onvoldoende van de grond doordat een gezamenlijk samenwerkingsmodel ontbreekt en er geen gedeelde opvatting is over de verdeling van rollen, taken en de financiering. Hierdoor dreigt de in gang gezette samenwerking te stagneren met als risico dat iedere regio weer zijn eigen gang gaat.

De provincie heeft het verantwoordingsproces in de periode 2014–2018 ingericht op een wijze die past bij sturing op afstand, zowel naar inhoud als naar frequentie van verantwoordingen. Hoewel de verantwoordings- en eindrapportages inzicht geven in behaalde resultaten is niet een relatie gelegd naar de mogelijke effecten hiervan op bijvoorbeeld het aantal overnachtingen, toeristische bestedingen en het aantal banen in de toeristische sector. Reden hiervan is dat Marketing Groningen geen opdracht van de provincie heeft om een vorm van effectmonitoring uit te voeren. Hoewel het volgens de provincie en andere betrokken partijen niet mogelijk is om het effect van de provinciale toerisme- en marketingbeleid betrouwbaar te kwantificeren, vinden de meeste betrokken partijen het niettemin belangrijk om ontwikkelingen in de toeristische sector te volgen. Wat ontbreekt is een gezamenlijke visie op de inhoud en de organisatie van deze monitoring. Hierdoor krijgen Provinciale Staten eveneens onvoldoende zicht op de (on)mogelijkheden die er zijn om ontwikkelingen te volgen en om de effecten van het toerisme- en marketingbeleid in beeld te brengen.

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 Groningen hebben in 2004 besloten om marketing in te zetten om het imago van de provincie te verbeteren, niet alleen om meer toeristen te trekken maar ook bedrijven. Het doel is om de economie te versterken en het voorzieningenniveau in het landelijk gebied op peil te houden. De provincie heeft ervoor gekozen om de uitvoering van het marketingbeleid aan te besteden. Vanaf het begin is het werk uitgevoerd door de Stichting Marketing Groningen die in 2003 door de gemeente Groningen in het leven is geroepen. In 2016 hebben Provinciale Staten besloten om het toerisme een extra impuls te geven. Het doel is om de culturele en landschappelijke rijkdom van de provincie beter te benutten om zo meer toeristen te trekken die langer verblijven en meer besteden. Om dit te realiseren wil de provincie dat Marketing Groningen zich niet alleen richt op imagoverbetering, maar ook op het faciliteren van gastheerschap en productontwikkeling door intensiever te gaan samenwerken met regionale marketingorganisaties. Om deze samenwerking te structureren is de provincie Groningen opgedeeld in acht regio's met het idee dat gemeenten en ondernemers binnen deze regio's gezamenlijk het toerisme gaan bevorderen.

DEELCONCLUSIE 1A ER IS GEEN SOLIDE BASIS VOOR EEN PROVINCIALE MARKETINGORGANISATIE

Het besluit van Provinciale Staten van Groningen om een provinciaal marketingplatform tot stand te brengen om provincie breed het toerisme te bevorderen, wordt door de sector van harte ondersteund. Betrokken partijen in de regio geven aan dat er in de provincie veel kleine toeristische bedrijven zijn die niet het organiserend vermogen hebben en ook niet over de financiën beschikken om dit zelf te regelen. Bovenstaand besluit brengt met zich mee dat overheden (provincie en gemeenten), ondernemers en andere betrokken organisaties constructief dienen samen te werken, binnen het beoogde marketingplatform om zodoende te zorgen dat branding en promotie enerzijds en het toeristische aanbod anderzijds op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Hierbij is het van belang dat de provincie zorgt voor continuïteit in het marketingbeleid en in de financiering van reguliere marketingactiviteiten om een solide basis te creëren die vertrouwen uitstraalt. De keuze van de provincie om de uitvoering van het marketingbeleid aan te besteden houdt in dat bij iedere nieuwe aanbesteding ook andere partijen dan de Stichting Marketing Groningen in aanmerking kunnen komen om het werk uit te voeren. Voor Marketing Groningen ontbreekt hiermee een stabiele basis om invulling te kunnen geven aan de provinciale opdracht om een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie tot stand te brengen.

DEELCONCLUSIE 1B EEN SAMENWERKINGSMODEL VOOR PROVINCIALE MARKETINGORGANISATIE ONTBREEKT

Belangrijke voorwaarden om te zorgen voor eenheid in de marketing van het toerisme zijn een gezamenlijke visie op de marketingorganisatie, een duidelijke en geaccepteerde rol- en taakverdeling en een uniforme digitale infrastructuur. Hoewel er op hoofdlijnen een verdeling van rollen en taken is tussen Marketing Groningen en de acht onderscheiden regio's, ligt hier geen samenwerkingsmodel aan ten grondslag. Ook ontbreekt een duidelijke opdracht van de provincie aan Marketing Groningen om het brede marketingplatform voor toerisme vorm te geven en in stand te houden. Hierdoor dreigt de in gang gezette samenwerking met de regio's te stagneren. Dat geldt ook voor het verder ontwikkelen en opzetten van een gezamenlijke, uniforme digitale infrastructuur. Het voortbestaan van de huidige situatie heeft als risico dat iedere regio weer zijn eigen gang gaat.

2 Financiering en verantwoording

De Stichting Marketing Groningen ontvangt van de gemeente Groningen jaarlijks een vaste subsidie. In de periode 2014–2018 bedraagt deze subsidie iets minder dan € 1,0 miljoen. Anders dan de gemeente heeft de provincie Groningen besloten om de financiering van een aantal reguliere marketingactiviteiten te organiseren via een aanbesteding. De laatste aanbesteding van de provincie Groningen heeft plaatsgevonden voor de periode 2012–2015 waarbij het werk is gegund aan Marketing Groningen. Hierbij is als optie meegenomen om de aanbesteding met vier keer een jaar te verlengen. Van deze optie is gebruik gemaakt door eerst voor het jaar 2016 en daarna voor de jaren 2017 tot en met 2019 de opdracht te continueren. In 2019 heeft de provincie Groningen besloten om voor het jaar 2020 eenmalig subsidie te verstrekken en de huidige werkwijze te evalueren. De provincie heeft bij het verlenen van de opdracht aan Marketing Groningen als voorwaarde opgenomen, dat jaarlijks verantwoording dient te worden afgelegd over bestede middelen en behaalde resultaten.

DEELCONCLUSIE 2A DE PROVINCIALE BIJDRAGE IS NIET IN EVENWICHT MET DIE VAN DE GEMEENTE GRONINGEN

De provincie Groningen heeft in de periode 2014–2018 jaarlijks bij benadering € 0,4 miljoen bijgedragen aan de uitvoering van een aantal zogenoemde reguliere marketingactiviteiten die volgens Marketing Groningen vallen onder de ‘toeristische basis’. Deze activiteiten hebben betrekking op de digitale infrastructuur en toeristische content, de Uitagenda, toeristische informatievoorziening bij de VVV, toeristisch drukwerk zoals het Groningen magazine, pers & PR-activiteiten, het fungeren als aanspreekpunt voor ondernemers en instellingen en de samenwerking met de regionale marketingorganisaties. De provincie draagt niet bij aan de organisatiekosten van Marketing Groningen. In totaal stelt de gemeente Groningen een vaste subsidie van ongeveer een miljoen euro per jaar beschikbaar aan Marketing Groningen voor toeristische basis- en organisatiekosten. Het besluit van Provinciale Staten in 2016 om een impuls te geven aan het toerisme heeft geleid tot extra incidentele middelen voor een nieuwe promotiecampagne (met een looptijd tot eind 2020), maar heeft niet gezorgd voor meer structureel budget voor het uitvoeren van reguliere marketingactiviteiten waaronder het intensiveren van de samenwerking met de regio’s. Het komt erop neer dat Marketing Groningen onvoldoende middelen ontvangt om uitvoering te kunnen geven aan de opdracht om een provincie breed marketingplatform voor het toerisme tot stand te brengen.

DEELCONCLUSIE 2B VERANTWOORDING OP HOOFDLIJNEN IS CONFORM PROVINCIALE VOORWAARDEN

In de jaarlijkse voortgangs- dan wel eindrapportages over de periode 2014–2018 beschrijft Marketing Groningen op hoofdlijnen de belangrijkste ontwikkelingen, behaalde resultaten en de realisatie van beschikbare budgetten. In de eindrapportages is vermeld dat de gerealiseerde kosten gelijk zijn aan de begrote kosten. Wat de uitvoering van de reguliere activiteiten betreft heeft de provincie voor alle jaren vastgesteld, dat deze naar tevredenheid en conform gemaakte afspraken zijn uitgevoerd. Op basis hiervan heeft de eindafrekening plaatsgevonden. De Noordelijke Rekenkamer vindt het opvallend dat de provincie ook na 2016 tevreden is over de uitvoering van de reguliere marketingactiviteiten, ondanks dat het beoogde provinciale marketingplatform onvoldoende van de grond komt.

3 Monitoring en informatievoorziening Provinciale Staten

In de *Toerisme-Visie 2016–2020* is gesteld dat de provinciale inzet ertoe moet leiden dat het aantal toeristische overnachtingen en het aantal banen in de vrijetijdsector in de periode 2016–2019 minimaal gelijke tred houdt met het landelijk gemiddelde. De provincie Groningen brengt vanaf 2013 jaarlijks een rapport uit onder de titel *Kerncijfers Recreatie en Toerisme – Groningen*. De provincie geeft aan dat zij zelf een beperkte monitoringsvraag heeft, maar ze vindt het wel belangrijk om op hoofdlijnen ontwikkelingen en trends in de sector te blijven volgen. De provincie is van mening dat de ingewonnen data geen goede indicatie geven van de effecten van het beleid, omdat veel andere factoren ook van invloed zijn. Het gaat dan om schommelingen in de conjunctuur, de kwaliteit van het aanbod, het weer en calamiteiten. Het komt erop neer dat het volgens de provincie met de ingewonnen data niet mogelijk is het effect van het marketingbeleid betrouwbaar te kwantificeren.

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

Om de ontwikkeling van het aantal overnachtingen en het aantal banen in de toeristische sector te volgen maakt de provincie Groningen gebruik van landelijke databronnen. Het blijkt dat op landelijk niveau met enige regelmaat aanpassingen van definities en berekeningsmethoden worden doorgevoerd, zonder dat duidelijk is wat het effect hiervan is op gepresenteerde ontwikkelingen. Daarnaast maken provincies niet standaard gebruik van dezelfde data en voeren ze soms zelf correcties door, bijvoorbeeld door zelf een schatting te maken voor het aantal overnachtingen op vaste standplaatsen. Het gevolg hiervan is dat het zonder meer presenteren van deze monitoringdata bij derden kan leiden tot een verkeerde voorstelling van zaken en daarmee tot het trekken van verkeerde conclusies. Ook is het lastig om te bepalen in welke mate provinciale doelstellingen zijn gerealiseerd. Zo schommelt in de provincie Groningen bijvoorbeeld het aantal overnachtingen in de periode 2012–2017 rond de 1 miljoen op jaarbasis, waarbij in het ene jaar de provincie het beter doet dan het landelijk gemiddelde maar het volgende jaar weer niet. Ook is niet duidelijk waar de sterke stijging van het aantal overnachtingen naar 1,3 miljoen in 2018 aan kan worden toegeschreven. Hierdoor kan met weinig zekerheid worden gezegd of het aantal overnachtingen in Groningen gelijke tred houdt met het landelijk gemiddelde.

DEELCONCLUSIE 3B EEN GEZAMENLIJKE VISIE OP MONITORING ONTBREEKT

*Provinciale Staten van Groningen worden via de reguliere planning en control cyclus op hoofdlijnen geïnformeerd over de uitvoering van het toerisme- en marketingbeleid. Zo wordt vanaf 2015 in de jaarstukken inzage gegeven in de ontwikkeling van de twee indicatoren waarvoor de provincie een beleidsdoel heeft geformuleerd. Aanvullend hebben Provinciale Staten in april 2018 een tussentijdse voortgangsrapportage ontvangen over de uitvoering van de *Toerisme-Visie 2016–2020*. Hoewel het volgens de provincie en andere betrokken partijen niet goed mogelijk is om het effect van de provinciale toerisme- en marketingbeleid betrouwbaar te kwantificeren, vinden de meeste betrokken partijen het niettemin belangrijk om ontwikkelingen te volgen om onder meer inzicht te krijgen in het gedrag en de wensen van toeristen. Ook is er een nadrukkelijke wens om gebruik te maken van nieuwe databronnen, zoals data van telefoon- en internetproviders en banken. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat er veel data beschikbaar zijn, maar dat een gezamenlijke visie op de inhoud en de organisatie van deze monitoring ontbreekt. Hierdoor krijgen Provinciale Staten onvoldoende zicht op de (on)mogelijkheden die er zijn om ontwikkelingen te volgen en om de effecten van het toerisme- en marketingbeleid in beeld te brengen.*

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 samen te werken en dient er een solide basis te zijn om te kunnen bouwen aan een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie voor het toerisme. De provincies hebben de uitvoering ondergebracht bij een onafhankelijk marketingbureau en het is vooral aan deze bureaus om tezamen met de regionale organisaties eenheid aan te brengen in de marketing van het toerisme. Sturing op afstand betekent ook dat provincies moeten vertrouwen op de expertise van de marketingbureaus en daar past een vorm van verantwoorden op hoofdlijnen bij 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 MARKETING- ACTIVITEITEN IS VERSCHILLENDE 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 termijnen. 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. *Overweeg of een andere financieringsstructuur meer toereikend is om een solide basis te bieden voor het uitvoeren van het provinciale marketingbeleid.*

Een solide basis is namelijk voor Marketing Groningen van essentieel belang om te bouwen aan een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie om het toerisme in de provincie te bevorderen. Door de huidige onzekerheid weg te nemen zal ook het vertrouwen bij betrokken regionale partijen toenemen en daarmee kan worden voorkomen dat zij weer hun eigen koers gaan varen.

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

Het wegnemen van de bestaande onduidelijkheid over wie wat zou moeten doen en wie wat gaat betalen leidt tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid.

3. *Zet samen met de gemeente Groningen en Marketing Groningen op een rij hoe de financiering van de zogenoemde toeristische basiskosten en organisatiekosten is ingevuld. Neem dit als uitgangspunt om tot een evenwichtige financiering van deze kosten te komen.*

Dit evenwicht is nodig om voor een goede marketingbalans van het toerisme tussen de stad Groningen en de Ommelanden te zorgen.

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

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

Een meer gedifferentieerde monitoring op verschillende niveaus leidt tot een beter inzicht en daarmee ontstaat een basis om te komen tot een efficiëntere uitvoering van het marketingbeleid. Ook kan een gezamenlijke visie ervoor zorgen dat Provinciale Staten beter zicht krijgen op de (on)mogelijkheden om ontwikkelingen te volgen en om effecten van het gevoerde marketingbeleid in beeld te brengen. Een gedifferentieerde monitoring op verschillende niveaus zou er als volgt kunnen uitzien:

effecten branding en promotie

- merkontwikkeling
- aantal bezoekers website
- gebruik social media

effecten economie, werkgelegenheid en leefbaarheid

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

gedrag en tevredenheid toeristen

- overnachtingen verschillende categorieën accommodaties
- waarderingsonderzoek

marktonderzoek:

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

tevredenheidsonderzoek ondernemer:

- tevredenheid ondernemers samenwerking.

1

Inleiding

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: 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.)

Het overheidsbeleid richt zich in het begin vooral op het ontwikkelen en het verbeteren van de toeristische infrastructuur (fiets- en wandelpaden, recreatie-vaarwegen, voorzieningen, etc.) en het ruimtelijk inpassen van bijvoorbeeld attractie-, recreatie- en vakantieparken. Destijds voorziet de Vereniging van Vreemdelingen Verkeer (VTV) de toerist van informatie en de VTV 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 (Marketing Groningen, Marketing Drenthe en Merk Fryslân en) en promotiecampagnes financieren (Er gaat niets boven Groningen, Drenthe doet wat met je, Leeuwarden – Fryslân 2018/Culturele Hoofdstad).

De provincie Groningen is rond de eeuwwisseling zich gaan richten op het promoten en vermarkten van de provincie, met name met het doel om meer toeristen te trekken maar ook om bedrijven te trekken en mensen te verleiden om in Groningen te komen wonen en werken. Op deze wijze wil de provincie meer werkgelegenheid creëren, het voorzieningenniveau in het landelijk gebied op peil houden en het vestigingsklimaat voor bedrijven aantrekkelijker maken. De provincie heeft ervoor gekozen om de uitvoering van het promotie- en marketingbeleid uit te besteden aan de Stichting Marketing Groningen. Deze stichting is in 2003 in het leven geroepen door de gemeente Groningen. Vanaf het begin in 2004 is promotie en marketing gericht geweest op het verbeteren van het imago van de stad en de provincie Groningen. In 2016 hebben Provinciale Staten hun ambities voor het toerisme vastgelegd in een afzonderlijke kaderstellende visie op het toerisme, de *Toerismevisie Provincie Groningen 2016–2020*. In deze visie geven de Staten aan een extra impuls te willen geven aan de sector door in te zetten op de drie sporen: 1. promotie en marketing 2. route-ontwikkeling en vaar-recreatie 3. ondernemerschap.

Het onderzoek naar het provinciale toerismebeleid maakt deel uit van het *Onderzoeksprogramma 2018–2019* van de Noordelijke Rekenkamer (NRK).² Bij het opstellen van het onderzoeksplan is met de noordelijke provincies van gedachten gewisseld over waar de focus van dit onderzoek zou moeten liggen. De NRK heeft in 2008 eerder onderzoek gedaan naar provinciale investeringen in de toeristische infrastructuur. Onderzocht is of de provincies erin slagen het toerisme te laten groeien (meer aanbod en banen) zonder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarden. Voor de provincie Groningen is in dit onderzoek onder andere de vaarverbinding Beerta-Oldambtmeer onder de loep genomen.³ In 2018 heeft de NRK onderzoek gedaan naar werkgelegenheidseffecten van provinciale investeringsprojecten waarbij onder meer is gekeken naar het Masterplan Pieterburen, Natte horizon Bourtange en het Marconiproject te Delfzijl.⁴ Het bovenstaande houdt in dat een onderzoek naar effecten van toeristische investeringsprojecten op natuur en landschap en op de werkgelegenheid en een herhaling zou zijn van eerder uitgevoerde onderzoeken.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zijn de noordelijke provincies na 2000 ook actief beleid gaan voeren op het gebied van promotie en marketing. Het is thans een belangrijke pijler van het provinciale toerismebeleid en de provinciale financiële bijdrage aan marketingbureaus en promotiecampagnes is substantieel. Naar dit aspect van het provinciale toerismebeleid heeft de NRK nog geen onderzoek verricht. Na overleg met de noordelijke provincies heeft het College van de NRK daarom besloten om de focus van het onderzoek te richten op het gevoerde marketingbeleid. Verder is besloten om het onderzoek te betrekken op de periode 2014 tot en met 2018.⁵ Indien relevant voor het onderzoek is ook gekeken naar recente beleidsontwikkelingen.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

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

De centrale vraagstelling heeft geleid tot de volgende vijf onderzoeksvragen.

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

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

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

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

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

Om zicht te krijgen op het gevoerde marketingbeleid, de aansturing van Marketing Groningen door de provincie en de wijze waarop ontvangen middelen zijn besteed en verantwoord is gebruik gemaakt van documenten die deel uitmaken van deze sturingsrelatie. Het betreft onder meer meerjarige strategische visies van Marketing Groningen, de aanbesteding en verantwoordingsrapportages. Om een beeld te krijgen of de provincie zicht heeft op de effecten van haar marketingbeleid is onderzocht hoe de monitoring van het beleid vorm is gegeven en op welke wijze met beschikbare monitoringdata is getoetst of beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Naast het bestuderen van relevante documenten zijn met verschillende betrokken organisaties interviews gehouden om een beeld te krijgen van de uitvoering. Voor een meer uitgebreide toelichting op de aanpak van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage 1.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat eerst in op het provinciale toerisme- en marketingbeleid. Vervolgens is een beschrijving gegeven van de Stichting Marketing Groningen die het provinciale marketingbeleid uitvoert, van de wijze waarop de provincie deze stichting aanstuurt en van de rolverdeling en de samenwerking van Marketing Groningen met de regio's en andere betrokken organisaties. Het derde hoofdstuk gaat in op de financiële middelen die Marketing Groningen 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 middelen 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 Groningen 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 het marketingbeleid van de provincie Groningen en de organisatie van de uitvoering. Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van het provinciale toerismebeleid en meer specifiek het marketingbeleid. De Stichting Marketing Groningen voert sinds 2004 het provinciale marketingbeleid uit. Paragraaf 2.3 gaat in op de organisatie van deze stichting en de wijze waarop de provincie de uitvoering van de marketing heeft gestuurd. Naast Marketing Groningen zijn ook gemeenten en verschillende andere organisaties actief om het toerisme in hun eigen regio te bevorderen. Paragraaf 2.4 gaat in op deze regionale marketingorganisaties, de rolverdeling en de samenwerking van Marketing Groningen.

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

Economisch beleid

Provinciale Staten van Groningen stellen dat toerisme een belangrijke pijler vormt van de provinciale economie. Een vitale toeristisch-recreatieve sector draagt bij aan de werkgelegenheid en het voorzieningenniveau in Stad en Ommeland. Toerisme zorgt ervoor dat verschillende voorzieningen op het platteland in stand kunnen blijven en daar profiteren plattelandsbewoners ook van. Reden om vanuit de provincie de vrijetijdsector op verschillende fronten te ondersteunen, zoals door het verbeteren van routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen en door imagoverbetering via branding en promotie. Hoewel volgens de provincie het toeristische imago tussen 2004 en 2011 al behoorlijk is verbeterd, valt er nog veel winst te behalen. De Stichting Marketing Groningen die het marketingbeleid voor de provincie uitvoert, zal daarom voor de periode 2012–2015 opdracht krijgen om de uitgezette marketingstrategie en doelgroepenbenadering een vervolg te geven.⁶ Voor de periode 2016–2019 willen Provinciale Staten een extra impuls geven aan cultuur en toerisme door hiervoor aparte beleidsnota's op- en vast te stellen.⁷ Voor toerisme heeft dit geleid tot de *Toerismevisie Provincie Groningen 2016–2020* (zie hieronder).

⁶ Provincie Groningen. Economisch Actieprogramma Groningen 2012–2015.

⁷ Provincie Groningen. Programma Economie & Arbeidsmarkt Groningen 2016–2019. Vastgesteld door Provinciale Staten op 16 maart 2016.

Omgevingsbeleid

Via het omgevingsbeleid willen Provinciale Staten toeristische ondernemingen meer ruimte bieden door uitbreiding van recreatiewoningen en kampeerreinen toe te staan. Gemeenten mogen zelf beslissen of zij aan vrijgekomen bebouwing de functie recreatiewoning toekennen en kunnen (omvangrijke) uitbreiding van bestaande en vestiging van nieuwe recreatiebungalowparken mogelijk maken, mits zij hierbij de maatwerkmethode hanteren zoals opgenomen in de Omgevingsverordening. Ook kunnen gemeenten zelf keuzes maken over het toestaan van minicampings bij de boer, en ook is uitbreiding en/of nieuwvestiging van zelfstandige kampeerreinen mogelijk met in achtname van de maatwerkmethode. Daarnaast wil de provincie blijven inzetten op het verbeteren van recreatieve routenetwerken (wandel- en fietspaden, vaarwegen en bijbehorende voorzieningen) en terreinen voor dagrecreatie. Ook wil de provincie meer ruimte bieden aan het recreatief medegebruik van natuurgebieden en waterlopen.⁸

Toerismevisie Provincie Groningen 2016–2020

In april 2016 hebben Provinciale Staten de *Toerismevisie Provincie Groningen 2016–2020* vastgesteld.⁹ Vervolgens hebben Gedeputeerde Staten de beleidskaders nader uitgewerkt in een uitvoeringsplan.¹⁰ Opgemerkt is dat toeristische bestedingen tot meer werkgelegenheid leiden en dat de sector inmiddels goed is voor 6% van de totale werkgelegenheid in Groningen. Het beleidsdoel is om de toeristisch-recreatieve potentie van de provincie – die ligt in de culturele en landschappelijke rijkdom en diversiteit en authenticiteit – beter te benutten. Op deze wijze wil de provincie meer toeristen naar Groningen halen die langer blijven en samen ook meer geld uitgeven. De inzet is dat de ontwikkeling van het aantal toeristische overnachtingen en het aantal banen in de vrijetijdsector in de periode 2016–2019 minimaal gelijk treedt met het landelijk gemiddelde. Gesteld is dat voor het realiseren van deze doelstelling betrokkenheid en inzet van de toeristisch-recreatieve sector zelf van cruciaal belang is. De provincie wil vanuit een faciliterende en verbindende rol de sector hierbij ondersteunen door in te zetten op de drie sporen: 1. promotie & marketing 2. route-ontwikkeling en vaarrecreatie 3. ondernemerschap. De provincie stelt hiervoor jaarlijks een budget beschikbaar van bij benadering € 1 miljoen, waarvan € 0,4 miljoen is gereserveerd voor het uitvoeren van reguliere promotie en marketingactiviteiten.

Via promotie en marketing dient de provincie nog beter op de kaart te worden gezet en dient het toeristische aanbod goed en eenvoudig vindbaar te zijn. De provincie wil daarom de opdracht aan Marketing Groningen uitbreiden door meer tijd in te ruimen voor het begeleiden en adviseren van de regionale promotieorganisaties en de onderlinge inhoudelijke afstemming. Daarnaast wil de provincie, samen met de Economic Board Groningen, een nieuwe toeristische promotie- en marketingcampagne gaan financieren voor de periode 2017–2020. In deze campagne dient het beeld van een landschappelijk en cultuurrijk Groningen centraal te staan en is bedoeld om meer inhoud te geven aan de slogan 'Er gaat

⁸ Provincie Groningen. *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016–2020*. Vastgesteld door Provinciale Staten op 1 juni 2016.

⁹ Provincie Groningen. *Toerisme-visie Provincie Groningen Kaderstellende notitie 2016–2020*. Vastgesteld door Provinciale Staten op 20 april 2016.

¹⁰ Provincie Groningen. *Toerisme-visie Provincie Groningen Uitvoeringsplan 2016–2019*. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

niets boven Groningen'. Volgens de provincie zijn de onderscheiden provinciale regio's verantwoordelijk voor de zogenaamde receptieve functie (gastheerschap).

Het tweede spoor is vooral gericht op het bedenken en ontwikkelen van themaroutes. De afgelopen jaren is het nodige geïnvesteerd in het verbeteren van de fysieke toeristische infrastructuur, vooral in recreatieve vaarwegen. Het doel voor de komende jaren is dat meer toeristen hier gebruik van gaan maken. De provincie wil dit bereiken door het ontwikkelen van themaroutes die verder inhoud geven aan het merk Groningen. Het Routebureau Groningen heeft hierbij een coördinerende rol en zal de opdracht krijgen om een plan van aanpak op te stellen voor de ontwikkeling van themaroutes, samen met Marketing Groningen en De Verhalen van Groningen. Het Routebureau dient daarnaast te zorgen voor een goede digitale ontsluiting van de routes.

Via het derde spoor wil de provincie toeristische bedrijven de mogelijkheid bieden en uitnodigen om gebruik te maken van algemene provinciale subsidie-mogelijkheden voor het MKB. Marketing Groningen houdt zich bezig met de ontwikkeling toeristisch-recreatieve arrangementen waarbij intensief wordt samengewerkt met toeristisch-recreatieve ondernemers en met partijen uit het culturele en landschappelijke domein. Daarnaast wil de provincie de contacten met ondernemers en partijen binnen het culturele en landschappelijke domein intensiveren.

Bevinding 2.1

Toerisme vormt een pijler van het economische beleid van de provincie Groningen. Het doel van dit beleid is om meer werkgelegenheid te creëren, het voorzieningenniveau in het landelijk gebied op peil te houden en het vestigingsklimaat voor bedrijven aantrekkelijker te maken. In 2016 hebben Provinciale Staten besloten om het toerisme een extra impuls geven door voor het toerisme apart beleid vast te stellen. Het doel hiervan is om meer toeristen te trekken die langer verblijven en meer besteden door de culturele en landschappelijke rijkdom van de provincie beter te benutten. Dit wil de provincie realiseren door in te zetten op promotie en marketing, het ontwikkelen van (thematische) wandel-, fiets en vaarroutes. Dit moet ervoor zorgen dat de ontwikkeling van het aantal toeristische overnachtingen en het aantal banen in de vrijetijdssector in de periode 2016-2019 minimaal gelijke tred houdt met het landelijk gemiddelde.

Het provinciale marketingbeleid is niet alleen gericht op het trekken van potentiële toeristen maar ook op het verleiden van bedrijven en mensen om zich in de provincie te vestigen. De provincie heeft ervoor gekozen om de uitvoering van dit beleid uit te besteden aan de Stichting Marketing Groningen. In de periode tot 2016 is promotie en marketing vooral gericht geweest op het verbeteren van het imago. In 2016 geeft de provincie aan zich ook te willen inspannen voor meer samenwerking met regionale marketingorganisaties, productontwikkeling en het vernieuwen van het toeristische aanbod door hierin te faciliteren en te verbinden.

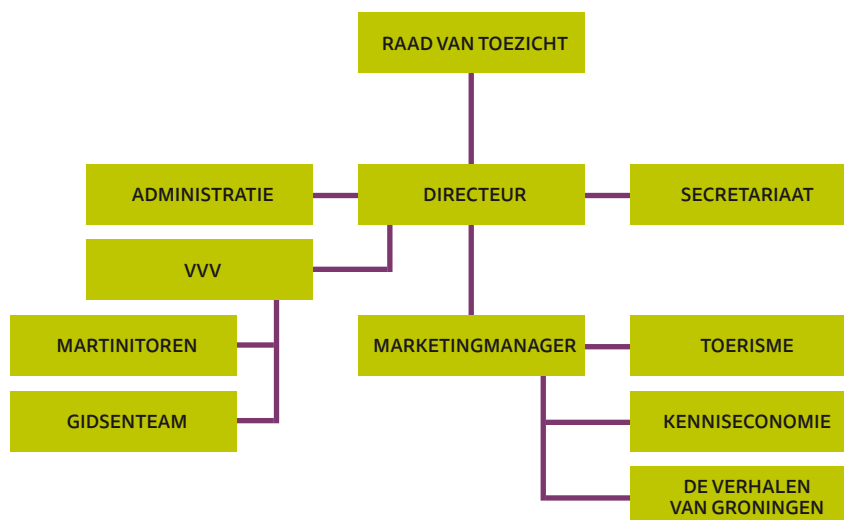
2.3

Stichting Marketing Groningen

Sinds 2004 voert de onafhankelijke Stichting Marketing Groningen het provinciale marketingbeleid uit. Deze stichting is in 2003 opgericht door de gemeente Groningen. Marketing Groningen ontvangt van de gemeente Groningen jaarlijks een vaste subsidie die met name bedoeld is om de exploitatiekosten te dekken. Naast de gemeente Groningen en de provincie zijn kennisinstellingen, verenigd in het Akkoord van Groningen, belangrijke opdrachtgevers en financiers van de stichting. De stichting heeft statutair als doel om de marketing van de stad Groningen en de provincie te verzorgen in brede zin. De opdracht van de stichting is de laatste jaren op verzoek van de gemeente Groningen verbreed naar merkmanagement gericht op bezoekers, bewoners, bedrijven, talent en congressen. De opdracht van de provincie Groningen is voornamelijk gericht op de traditionele rol van toeristische promotie voor de gehele provincie.

De Stichting Marketing Groningen kent statutair een bestuur (directeur-bestuurder), een Raad van Toezicht en een Raad van Advies.¹¹ Van de mogelijkheid om een Raad van Advies in te stellen is tot nu toe geen gebruik gemaakt. De exploitatie van VVV Groningen en de Martinitoren zijn onderdeel van Marketing Groningen. In 2017 is besloten om de marketing op te splitsen in een team toerisme en een team kenniseconomie (bedrijfsleven en onderwijsinstellingen). Daarnaast is er nog een opdracht vanuit de Stichting De Verhalen van Groningen. Deze stichting is in 2014 in het leven geroepen en in 2015 is de projectuitvoering ondergebracht bij Marketing Groningen. De stichting kent een onafhankelijk bestuur, maar de vaste medewerkers van deze stichting zijn in dienst van Marketing Groningen.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht organisatie Stichting Marketing Groningen.¹²



¹¹ Stichting Marketing Groningen. Statuten 15 januari 2008.

¹² Stichting Marketing Groningen. Jaarverslag 2018.

BESTUUR EN TEAM VAN MEDEWERKERS

Het bestuur bestaat uit een directeur-bestuurder die verantwoordelijk is voor het besturen van de stichting en het aansturen van een team van medewerkers. Het team bestaat uit marketeers, merkadviseurs, gastvrijheidsmedewerkers, stads-gidsen en torenwachters. In 2018 heeft Marketing Groningen 20 vaste medewerkers in dienst, in totaal zo'n 14 fte. Daarnaast werkt de stichting met oproepkrachten, stagiaires en vrijwilligers.

RAAD VAN TOEZICHT

De Raad van Toezicht is het toezichthoudende orgaan van Marketing Groningen. De Raad houdt toezicht op de directeur-bestuurder en de algemene gang van zaken binnen de stichting. Daarnaast stelt de Raad onder meer begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen van de stichting vast. De Raad bestaat uit minimaal drie en maximaal zeven personen die op persoonlijke titel deelnemen en hiervoor niet worden betaald. Leden zitten voor een periode van drie jaar in de Raad met de mogelijkheid om deze termijn met nogmaals drie jaar te verlengen. De Raad komt tenminste drie keer per jaar samen met de directie van Marketing Groningen.

Bevinding 2.2

Stichting Marketing Groningen is in 2003 opgericht door de gemeente Groningen. De stichting voert sinds 2004 ook het marketingbeleid van de provincie Groningen uit. Dit gebeurt niet op basis van een vaste subsidie maar door middel van een aanbesteding. De stichting heeft als doel om de marketing van de stad Groningen en de provincie te verzorgen in brede zin. De stichting richt zich niet alleen op toeristen maar ook op het aantrekken van bedrijven en talent. De organisatie van de stichting kent statutair een bestuur (directeur-bestuurder), een Raad van Toezicht en een Raad van Advies. Ook de exploitatie van de VVV-Groningen en de Martinitoren vallen onder de stichting.

2.4

Regio's en andere betrokken organisaties

Het doel van het provinciale marketingbeleid - maar ook dat van gemeenten - is om te komen tot een gezamenlijk provinciaal marketingplatform waarop alle betrokken partijen zijn aangesloten. Om dit te realiseren is het van belang dat overheden, ondernemers en andere betrokken organisaties samenwerken om te zorgen dat branding, promotie en marketing op elkaar aansluiten en elkaar versterken (zie tekstbox 2). Anders gezegd, de indruk die een potentiële toerist krijgt van een gebied via branding en promotie (verleiden en gewekte verwachtingen) moet overeenkomen met wat de bezoekende toerist daadwerkelijk in het gebied aantreft. Dit om te voorkomen dat toeristen teleurgesteld naar huis terugkeren.

Om de samenwerking tussen de centrale marketingorganisatie Marketing Groningen enerzijds en de gemeenten en ondernemers anderzijds vorm te geven zijn zeven regio's onderscheiden namelijk Veenkoloniën, Waddenland, Eemdelta, Midden-Groningen, Westerwolde, Oldambt en Westerkwartier. Daarnaast wordt de gemeente Groningen ook als een aparte regio beschouwd.

Alle regio's zijn aangesloten bij Marketing Groningen. Op de website visitgroningen.nl is van iedere regio een typerend beeld geschetst, een overzicht van de highlights en is informatie beschikbaar gesteld over onder meer wandel- en fietsroutes, accommodaties en horecagelegenheden.

Hoewel er op hoofdlijnen een verdeling van rollen en taken is tussen Marketing Groningen en de regio's ligt hier geen samenwerkingsmodel aan ten grondslag. Provincie, gemeenten en andere betrokken partijen hebben geen gezamenlijke afspraken gemaakt over hoe de samenwerking, de rol- en taakverdeling en financieringsstructuur er uit zou moeten zien. Wel hebben betrokken partijen in 2016 afspraken gemaakt over een uniforme digitale infrastructuur, het benaderen van ondernemers om deel te nemen aan het zogenoemde deelnemersprogramma, het gezamenlijk ontwikkelen van thematische routes en arrangementen en het organiseren van bijeenkomsten.¹³ Door het ontbreken van een samenwerkingsmodel en doordat er geen duidelijke opdracht is van de provincie met een budget dat nodig is om hier invulling en uitvoering aan te kunnen geven, komt volgens Marketing Groningen de samenwerking onvoldoende van de grond.

Tekstbox 2: 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 voor het Waddengebied de unieke gebiedskwaliteiten en de ontstaansgeschiedenis 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. Met de brand die je op deze wijze creëert probeer je potentiële toeristen te verleiden om het gebied te gaan ontdekken.

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

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

(Bron: In de literatuur en op verschillende websites zijn vanuit verschillende

¹³ Marketing Groningen. Jaarverslag 2016. Hoofdstuk 3 Campagnes en Projecten.

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.)

Wat de digitale infrastructuur betreft is het streven van Marketing Groningen dat alle regionale websites aansluiting hebben bij de vernieuwde website visitgroningen.nl. De vernieuwde website met achterliggende database en uitagenda is in april 2019 gelanceerd. Daarnaast zijn ook een uniforme huisstijl en een overkoepelend merkverhaal belangrijk om eenheid in marketing uit te stralen. Het doel is dat iedere regio een onderscheidende propositie (regiomerk) inneemt dat past binnen het merkverhaal van Groningen. Om dit te faciliteren heeft Marketing Groningen onder meer een merkgids opgesteld waarin is beschreven hoe iedereen vanuit een basismerkhuis voor zijn eigen regio invulling kan geven aan de slogan *Er gaat niets boven Groningen*.

Om ondernemers over de streep te trekken heeft Marketing Groningen in 2019 besloten dat toeristische ondernemers via het deelnemersprogramma een gratis vermelding kunnen krijgen op www.visitgroningen.nl en gebruik kunnen maken van allerlei extra's zoals professionele teksten, fotografie en video. Eerder moesten de ondernemers nog betalen voor een vermelding op de website. Ook heeft Marketing Groningen met een groep ondernemers in 2019 het initiatief genomen tot het oprichten van de Groningen Toerisme Coöperatie, een samenwerkingsverband van toeristische ondernemers in de provincie Groningen.

Om zicht te krijgen op de rol- en taakverdeling, de samenwerking en de afstemming binnen het gevoerde provinciale marketingbeleid heeft de Noordelijke Rekenkamer met enkele regio's (Westerwolde, Waddenland, Midden-Groningen) en een aantal andere betrokken organisaties (Routebureau Groningen, Groningen Toerisme Coöperatie) interviews gehouden. Hieronder volgt een overzicht.

Regio Westerwolde

De Stichting Promotie Westerwolde is eind 2011 opgericht. Binnen de stichting werken de gemeenten Westerwolde en Stadskanaal en toeristische ondernemers samen om het toerisme in de regio Westerwolde te bevorderen. De leden van het stichtingsbestuur zitten op persoonlijke titel in het bestuur en worden hiervoor niet betaald. De stichting heeft één betaalde kracht die de coördinatie verzorgt, het aanspreekpunt is van de vijf TIP's en contactpersoon is voor de toeristische ondernemers. De stichting beheert en onderhoudt een eigen marketingwebsite (westerwolde.groningen.nl). Ondernemers die een vermelding willen op deze website moeten rond de € 100,- bijdragen. Ongeveer 60 ondernemers hebben een vermelding op de website.

De stichting vindt het belangrijk dat de provincie Groningen kleine toeristische ondernemers ondersteunt op het gebied van promotie en marketing via een provinciaal marketingplatform. Om dit te realiseren is het van belang dat de provincie structureel voldoende financiële middelen beschikbaar stelt. Nu is het zo dat een groot deel van beschikbare middelen uit specifieke fondsen komt, bijvoorbeeld via de Economic Board Groningen (Aardbevingsgelden) en het Waddenfonds. Hierdoor krijgen sommige regio's aanmerkelijk meer aandacht dan andere. Doordat het tijdelijke middelen betreft ontstaan tevens grote schommelingen in de financiering en daarmee ontbreekt een solide basis om

te bouwen aan een toekomstbestendige organisatie. Daar komt bij dat provincie, gemeenten, ondernemers en andere betrokken organisaties geen gedeelde opvatting hebben over de samenwerking, de rol- en taakverdeling de financiering. Om tot een effectievere en efficiëntere uitvoering van het provinciale marketingbeleid te komen dient de basis voor de samenwerking binnen de provinciale marketingorganisatie te worden versterkt.

Volgens de stichting kan een betere en een intensievere samenwerking ervoor zorgen dat de regio's meer betrokken worden bij het ontwikkelen van promotiecampagnes en het aanleveren van content waarmee ze de eigen regio in beeld willen brengen. Het zou zo moeten zijn dat de regio's vooral aanleveren en dat Marketing Groningen zorgt voor het overall product. Dit gebeurt nu nog onvoldoende. Wel zijn volgens de regio stappen gemaakt om aan te haken bij de vernieuwde website visitgroningen.nl. Voor de meeste regio's heeft afstemming en integratie plaatsgevonden naar de nieuwe structuur en huisstijl. De regio Westervolde heeft echter onvoldoende financiële middelen om deze transitie volledig door te voeren. Verder vindt de stichting het belangrijk om inzicht te hebben in de ontwikkelingen in de toeristische sector, niet alleen op provinciaal niveau maar ook op het niveau van de regio's. Het zou mooi zijn als dit centraal wordt opgepakt en bij een organisatie wordt ondergebracht die ervaring heeft met data-analyse, zoals CMO-STAMM. Op deze wijze kan worden gezorgd voor een uniforme aanpak voor alle regio's, zodat regio's met elkaar kunnen worden vergeleken.¹⁴

Regio Waddenland

Op 1 januari 2019 is de nieuwe gemeente Het Hogeland van start gegaan. Het betreft een fusie van de gemeenten De Marne, Winsum, Eemsmond en Bedum. In de voormalige gemeenten hebben drie toeristische organisaties zich bezig gehouden met het bevorderen van het toerisme namelijk de Stichting Promotie Waddenland (gemeenten De Marne en Winsum), Top van Groningen (onder andere de gemeente Eemsmond) en VVV Bedum (gemeente Bedum). Het doel van het nieuwe gemeentebestuur is dat er één toeristische organisatie komt voor de gemeente Het Hogeland. Aan VVV Het Hogeland-Bedum en Stichting Promotie Waddenland is gevraagd om met een voorstel te komen hoe deze nieuwe organisatie eruit zou moeten zien en wat de organisatie zou moeten doen. Inmiddels is een visie opgesteld over de structuur en de taken van de nieuwe organisatie, maar betrokken partijen zijn het niet eens of de nieuwe organisatie al dan niet aangesloten moet zijn bij de landelijke VVV-organisatie. In de nieuwe gemeente zijn het vooral TIP's die voor de informatievoorziening zorgen en is VVV Bedum het enige VVV-kantoor. Volgens Stichting Promotie Waddenland, die in 2013 in het leven is geroepen, is een landelijk VVV-lidmaatschap erg duur en is het logo van de TIP's inmiddels ingeburgerd en met name ook goed herkenbaar voor de buitenlandse toerist. De stichting heeft een beperkt jaarbudget van ongeveer € 40.000,-. Er zijn ongeveer 120 ondernemers aangesloten via een lidmaatschap.

Volgens Stichting Promotie Waddenland heeft het zeker meerwaarde voor kleine toeristische ondernemers als zij kunnen aanhaken bij een provinciale marketingorganisatie die de promotie en marketing verzorgt. Een punt van zorg is de wijze waarop het nu georganiseerd is. Doordat de gemeente Groningen substantieel meer bijdraagt dan de provincie is er sprake van een onevenwichtige situatie. Er zijn

¹⁴ Site westerwolde.groningen.nl en interview met de Stichting Promotie Westervolde gehouden op 29 juli 2020.

wel voorstellen gedaan om de samenwerking meer inhoud te geven maar omdat een goede basis ontbreekt komt de samenwerking onvoldoende van de grond. Er zou meer wisselwerking tussen de regio's en Marketing Groningen moeten zijn, waarbij je gezamenlijk invulling en uitvoering geeft aan de provinciale marketing. Het zou mooi zijn als regio's meer betrokken worden bij het bedenken en ontwikkelen van promotiecampagnes, bij het laden van het Merk Groningen en het leveren van content. Omgekeerd zouden de regio's zoveel mogelijk gebruik moeten maken van dezelfde huisstijl.

Doordat veel Groningse gemeenten in een lastige financiële positie zitten hebben de meeste regio's een beperkt budget om het toerisme in de regio te promoten en te vermarkten. Ook verreweg de meeste toeristische ondernemers beschikken niet over de financiële middelen om substantieel bij te dragen aan de uitvoering van het provinciale marketingbeleid. Volgens Stichting Promotie Waddenland is het belangrijk dat ondernemers in de regio aanhaken en een kleine bijdrage leveren aan de regionale marketingorganisatie. Het is teveel gevraagd als ondernemers of regionale marketingorganisaties ook gaan meebetalen aan Marketing Groningen. In dat opzicht is het mooi dat Marketing Groningen nu geen bijdrage meer vraagt van ondernemers als zij een vermelding willen op visitgroningen.nl. De toeristische ondernemers die nu deelnemer zijn van de stichting krijgen een vermelding op de site waddenland.groningen.nl die in beheer is bij de stichting. Volgens de stichting is het streven om deze website te integreren met visitgroningen.nl, maar dat kost ongeveer € 10.000,-. Voor de stichting is dat een aanzienlijk bedrag.¹⁵

Regio Midden Groningen

De regio Midden-Groningen betreft de gemeente Midden-Groningen. In deze gemeente zijn de voormalige gemeenten Slochteren, Hoogezand en Menterwolde gefuseerd. De Vereniging Marketing Midden-Groningen is nu de enige organisatie binnen de gemeente die zich bezig houdt met het promoten en bevorderen van het toerisme. De verschillende VVV-kantoren in de regio, zoals VVV-Slochteren en VVV-Hoogezand, zijn inmiddels opgeheven en niet vervangen door TIP's. Foldermateriaal, brochures, kaarten en dergelijke zijn verkrijgbaar bij verschillende toeristische ondernemingen. De gemeente heeft een jaar geleden besloten om het al beperkte budget terug te brengen van € 70.000,- naar minder dan € 40.000,-. Het bureau van de vereniging heeft drie medewerkers die in deeltijd werken. Van de bij benadering 200 ondernemers in de regio zijn er 74 lid. Afhankelijk van de onderneming betalen ze jaarlijks een bedrag dat tussen de € 25,- en € 100,- ligt.

Volgens de regio is het belangrijk dat de provincie een marketingplatform biedt waarop alle toeristische ondernemers in de provincie kunnen aanhaken. Door het bezoek van toeristen kunnen verschillende voorzieningen op het platteland nog in stand blijven en daarmee heeft toerisme ook een positief effect op de werkgelegenheid. Naast een marketingplatform is er ook behoefte aan een platform dat zich richt op innovatie van toeristische ondernemingen. Veel toeristische ondernemingen zijn verouderd en niet echt meer van deze tijd. Er is nu bijvoorbeeld een subsidiefonds dat bedoeld is om het ontwikkelen van thematische routes te stimuleren. In de regio heeft dit verschillende thematische routes opgeleverd. Het zou mooi zijn als er ook een innovatiefonds komt voor toeristische ondernemingen. Ook is er vanuit de regio behoefte aan een gezamenlijk

¹⁵ Site waddenland.groningen.nl en interview met Stichting Promotie Waddenland gehouden op 24 augustus 2020.

platform om ontwikkelingen in de toeristische sector op regionaal niveau te volgen. Dat gebeurt nu alleen op provinciaal niveau. De meeste regio's hebben onvoldoende budget en capaciteit om dat zelf in beeld te brengen.

De regio Midden-Groningen wil graag een intensievere samenwerking, zowel met andere regio's als met Marketing Groningen. Het zou mooi zijn als Marketing Groningen meer capaciteit vrij kan maken om de samenwerking met de regio's meer handen en voeten te geven, maar dat betekent wel dat de provincie met een duidelijke opdracht moet komen en voldoende budget beschikbaar moet stellen om dit mogelijk te maken. Een intensievere samenwerking kan ervoor zorgen dat regio's de mogelijkheid krijgen om bijvoorbeeld mee te denken over de inhoud van nieuwe promotiecampagnes en het laden van het merk Groningen. Dat kan leiden tot meer eenheid in de provinciale marketingorganisatie. Als er niets gaat veranderen blijven de regionale marketingorganisaties zelfstandig opereren. De regio heeft nog een eigen website, namelijk de site ontdekmiddengroningen.nl. Deze site wordt goed bezocht, een belangrijke reden om de in stand te houden. Een ander probleem is dat een volledige integratie met visitgroningen.nl veel geld kost.¹⁶

Groningen Toerisme Coöperatie U.A.

De Groningen Toerisme Coöperatie is in 2019 ontstaan als initiatief van een groep toeristische ondernemers en Marketing Groningen. De Coöperatie heeft nu ongeveer 75 leden. Het doel is om de samenwerking te stimuleren en de juiste faciliteiten toegankelijk te maken. Niet alleen de overheid maar ook het onderwijs zou kunnen faciliteren bij het innoveren van het toeristische aanbod. Zo biedt de Noorderpoort al decennialang opleidingen in de *Hospitality* sector. Volgens de Coöperatie zou het mooi zijn als er in Groningen iets komt dat vergelijkbaar is met Friesland. Dat er innovatiewerkplaatsen komen waar ondernemers terecht kunnen voor advies en dat ondernemers een beroep kunnen doen op een Innovatiefonds. Ook zouden studenten ondernemers kunnen helpen om hun onderneming digitaal beter zichtbaar te maken. De Coöperatie wil graag een platform creëren om verbindingen te leggen, ondernemers de weg wijzen. Daarnaast is het belangrijk om zicht te krijgen wat toeristen van het toeristische aanbod vinden. Wat voor type toerist komt er naar Groningen en welke wensen heeft deze toerist? Dat inzicht is er nu onvoldoende.

De vrijetijdseconomie draagt flink bij aan de totale economie en dat aandeel wordt de komende jaren alleen maar groter. Volgens de Coöperatie is het mooi dat de provincie hier oog voor heeft. Wel belangrijk is dat er een duidelijke lange termijnvisie is van waar je naar toe wilt en dat er continuïteit in beleid en financiering is. Groningen kampt nog steeds met een negatief imago, onder meer door de aardbevingen. Volgens de Coöperatie zou met name de overheid moet zorgen dat de provincie op een goede manier wordt gepositioneerd via branding en promotie om zodoende toeristen te trekken en ze de weg te wijzen. Het is aan de ondernemers om te zorgen voor een kwalitatief goed aanbod. Ook het zakelijk toerisme is hierbij van belang. Met name voor het buitengebied is het hard nodig dat er een sterke provinciale marketingorganisatie komt met een duidelijke opdracht. Het risico is nu dat je in de huidige structuur blijft hangen en dat alle regio's/partijen weer hun eigen gang gaan.¹⁷

¹⁶ Site ontdekmiddengroningen.nl en interview met Vereniging Marketing Midden-Groningen gehouden op 26 augustus 2020

¹⁷ Interview met Groningen Toerisme Coöperatie gehouden op 26 augustus 2020.

Routebureau Groningen

De Stichting Routebureau Groningen is op initiatief van de provincie Groningen en Groningse gemeenten in 2014 in het leven geroepen om de ontwikkeling en het beheer van het fiets- en wandelknooppuntennetwerk te verzorgen. Daarnaast voert het bureau het project Routegebonden Recreatie uit dat zich richt op het ontwikkelen van (thematische) wandel- vaar- en fietsroutes voor toeristen. Dit doet zij samen met Marketing Groningen en de stichting De Verhalen van Groningen. Daarmee levert het Routebureau een belangrijke bijdrage aan het tweede spoor van de *Toerismevisie Provincie Groningen*. De uitvoering is ondergebracht bij Landschapsbeheer Groningen. Naast drie medewerkers van Landschapsbeheer Groningen zijn er ongeveer 60 vrijwilligers die bijdragen aan de uitvoering. De stichting heeft een bestuur en een Raad van Advies waarin belanghebbende organisaties zitting hebben, waaronder Marketing Groningen. De raad komt meestal twee keer per jaar bijeen en de leden geven dan hun visie op plannen die door het Routebureau zijn ontwikkeld.

Volgens het Routebureau is er na zes jaar een goede basis gelegd voor het beheer en onderhoud van het fiets- en wandelknooppuntennetwerk in de provincie Groningen. De afgelopen vier jaar heeft het Routebureau uitvoering gegeven aan het *Ambitieplan 2016-2020*. Het fiets- en wandelknooppuntennetwerk is inmiddels bijna afgerond. Het zou mooi zijn als de organisatie die er nu is behouden kan blijven bestaan en wellicht nog uitgebreid kan worden met nieuwe taken. Een probleem is dat veel gemeenten in een lastige financiële positie zitten. Een toekomstbestendige organisatie, bijvoorbeeld op basis van een Gemeenschappelijke Regeling, met een vaste bijdrage van provincie en alle Groningse gemeenten is waarschijnlijk voorlopig niet haalbaar. Een belangrijk deel van de financiering komt nu uit het project Routegebonden Recreatie. Als deze projectgelden wegvalen blijft er weinig budget over. Het totale budget op jaarbasis is zo'n € 100.000,-.

Naast de routenetwerken heeft het Routebureau met behulp van vrijwilligers de afgelopen jaren (thematische) wandel-, fiets- en vaarroutes ontwikkeld en beschikbaar gesteld op de site routesingroningen.nl. In het begin zijn nieuwe thematische routes rechtstreeks op de site visitgroningen.nl gezet, maar doordat de database van het Routebureau niet direct aansluit bij die van Marketing Groningen duurt het lang voordat nieuwe routes beschikbaar zijn. Door het Routebureau is daarom besloten om een eigen site op te zetten (routesingroningen.nl), zodat nieuwe routes vrijwel direct beschikbaar zijn voor de toerist. De iconische routes met een sterke merkbeleving van Groningen zijn te vinden op de site visitgroningen.nl en voor de overige routes wordt doorverwezen naar het Routebureau. Volgens het Routebureau is een en ander in goede harmonie met Marketing Groningen tot stand gekomen. Het Routebureau houdt zich (nog) niet bezig met het ontwikkelen van arrangementen en heeft in die zin ook geen contact met ondernemers. De ontwikkeling hiervan vindt vooral in de regio's plaats. Ook zou het volgens het Routebureau mooi zijn als er meer inzicht is in het gebruik van de routes, het type gebruiker en of de gebruikers tevreden zijn. Het Routebureau beschikt nu niet over de middelen om dit zelf te doen.¹⁸

¹⁸ Site routesingroningen.nl en interview met Routebureau Groningen gehouden op 19 augustus 2020.

Bevinding 2.3

In de provincie Groningen zijn acht regio's onderscheiden waarbinnen gemeenten en ondernemers samenwerken om het toerisme te bevorderen. Hoewel er op hoofdlijnen een verdeling van rollen en taken is tussen Marketing Groningen en de regio's ligt hier geen samenwerkingsmodel aan ten grondslag. Daardoor en doordat er geen duidelijke opdracht is van de provincie met een budget dat nodig is om hier invulling en uitvoering aan te kunnen geven, komt volgens Marketing Groningen en de regio's de samenwerking onvoldoende van de grond.

De regio's en andere betrokken organisaties geven aan dat de financiële bijdrage van de provincie meer in evenwicht zou moeten zijn met die van de gemeente Groningen. Daarnaast zijn continuïteit in beleid en zekerheid over de financiering van reguliere marketingactiviteiten noodzakelijke voorwaarden om te zorgen voor een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie. Hoewel er stappen zijn gezet in de samenwerking, onder andere door het opzetten van een gezamenlijke digitale infrastructuur, dreigt een en ander nu te stagneren met als risico dat iedere regio weer zijn eigen gang gaat.

3

Financiering en verantwoording

Financiering en verantwoording

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële middelen die Marketing Groningen in de periode 2014–2018 van de provincie Groningen heeft ontvangen en hoe deze middelen zijn besteed en verantwoord. Naast de provincie zijn de gemeente Groningen, de Economy Board Groningen en kennisinstellingen belangrijke opdrachtgevers en financiers. Paragraaf 3.2 gaat in op de financieringsstructuur van Marketing Groningen en de financiële middelen die de provincie Groningen beschikbaar heeft gesteld voor de uitvoering van het provinciale marketing-beleid. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens in op de verantwoording: hoe zijn de provinciale middelen besteed en welke resultaten zijn hiervoor geleverd (output)?

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 Financieringsstructuur en ontvangen middelen

Financieringsstructuur Marketing Groningen

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk is de Stichting Marketing Groningen in 2003 in het leven geroepen door de gemeente Groningen. De stichting ontvangt jaarlijks een vaste subsidie van de gemeente. In de periode 2014–2019 is de structurele subsidiebijdrage van de gemeente Groningen door een jaarlijkse indexering geleidelijk verhoogd van ruim € 0,8 miljoen in 2014 tot iets meer dan € 1,0 miljoen in 2019. In 2017 heeft Marketing Groningen met de gemeente Groningen een convenant gesloten waarin is afgesproken om de subsidie en de hierbij behorende jaarlijkse indexering in principe voor een periode van vijf jaar vast te leggen.

Naast de gemeente zijn er verschillende andere partijen, waaronder de provincie Groningen, die financieel bijdragen. Het komt erop neer dat er sprake is van een ingewikkelde financieringsstructuur. De stichting maakt hierbij onderscheid in drie kostenposten waarvan de financiering als volgt is georganiseerd.

1 Organisatiekosten

Dit zijn kosten die gerelateerd zijn aan bestuur, management, huisvesting, bureau en ondersteuning. De organisatiekosten worden voornamelijk gefinancierd vanuit de gemeentelijke subsidiebijdrage en een toeslag op uren die worden doorberekend aan de projectfinanciers.

2 Toeristische basiskosten

Dit betreft kosten die betrekking hebben op merkmanagement, digitale infrastructuur, content, de VVV, pers/PR, activatie toeristisch netwerk (waaronder de regiomarketing organisaties) en toeristisch gidsmateriaal (zoals de shopping gids voor de stad en het Groningen magazine voor stad en ommeland). Dit wordt

fifty-fifty gefinancierd vanuit de vaste subsidiebijdrage van de gemeente en de bijdrage van de provincie Groningen voor het uitvoeren van reguliere marketingactiviteiten (meerjarenopdracht).

3 Campagnekosten

Dit zijn kosten die gemaakt worden voor het uitvoeren van thematische campagnes voor stad, provincie, de Wadden, Lauwersmeer, of specifiek gericht op Talent. De stadscampagne wordt gefinancierd uit de vaste gemeentelijke subsidie, andere campagnes vanuit verschillende projectfondsen van de provincie Groningen, het Akkoord van Groningen (kennisinstellingen) en het Waddenfonds.

Anders dan de gemeente heeft de provincie Groningen in 2004 ervoor gekozen om de uitvoering van haar marketingbeleid te organiseren via een aanbesteding. Dit brengt met zich mee dat naast Marketing Groningen bij iedere nieuwe aanbesteding ook andere partijen kunnen inschrijven op het werk. De vraag die hierbij kan worden gesteld is welke andere partijen hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. In de periode 2004–2020 is het werk steeds uitgevoerd door Marketing Groningen. De laatste aanbesteding van de provincie Groningen heeft plaatsgevonden in 2011 voor de periode 2012–2015, met de optie om de aanbesteding met vier keer een jaar te kunnen verlengen.¹⁹ Van deze optie is gebruik gemaakt door eerst voor het jaar 2016 en daarna voor de jaren 2017 tot en met 2019 de opdracht te continueren. In 2019 heeft de provincie Groningen overwogen om de uitvoering van bovengenoemde reguliere marketingactiviteiten opnieuw aan te besteden. Dit is niet gebeurd. Besloten is om voor het jaar 2020 eenmalig subsidie te verstrekken aan Marketing Groningen en de huidige werkwijze van aanbesteden tegen het licht gehouden.²⁰

De provincie Groningen heeft in de periode 2014–2018 jaarlijks financieel bijgedragen aan de uitvoering van een aantal zogenoemde reguliere activiteiten die volgens Marketing Groningen vallen onder de toeristische basiskosten. Deze activiteiten hebben betrekking op de digitale infrastructuur, het Groninger Uitburo, informatievoorziening, Groningen VVV-magazine en de samenwerking met de regionale marketingorganisaties. De provinciale bijdrage aan deze reguliere activiteiten ligt rond de € 0,4 miljoen op jaarbasis. Dit betekent dat de provincie in vergelijking met de gemeente substantieel minder bijdraagt en geen structurele bijdrage levert aan de organisatiekosten. De wijze waarop de provincie de financiering van haar marketingbeleid heeft georganiseerd brengt voor Marketing Groningen de nodige onzekerheid met zich mee. Dit kan niet alleen formatieve gevolgen hebben voor Marketing Groningen maar werkt bijvoorbeeld ook belemmerend voor het invullen en opbouwen van een constructieve samenwerking met de regio's. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 2.4 is dit niet alleen voor Marketing Groningen maar ook voor de regio's een punt van zorg.

Naast een bijdrage voor reguliere activiteiten draagt de provincie ook financieel bij aan promotiecampagnes (zie tabel 3.1). Dit zijn de thematische campagnes die voor een specifiek marktsegment worden uitgevoerd. De inkomsten via deze lijn variëren maar liggen rond de € 2 miljoen. In de periode 2014–2018 heeft Marketing Groningen een jaarlijkse omzet gedraaid die ligt tussen de € 3 en 3,5 miljoen.

¹⁹ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2012–2015. Groningen, 11 december 2011.

²⁰ Marketing Groningen. Jaarverslag 2019. Paragraaf 1.8.

Ontvangen middelen provincie Groningen

Zoals hierboven aangegeven draagt de provincie Groningen financieel bij aan een aantal reguliere activiteiten (toeristische basiskosten) en subsidieert de provincie specifieke promotiecampagnes en marketingactiviteiten, bijvoorbeeld voor het Lauwersmeer en het Waddengebied. Tabel 3.1 geeft een overzicht van middelen die de provincie in de periode 2014–2018 heeft ingezet voor promotie en marketing. In december 2011 heeft de provincie Groningen de reguliere marketingactiviteiten aanbesteed voor de periode 2012 tot en met 2015.²¹ De kosten van de uitvoering van deze activiteiten zijn begroot op € 377.000,- op jaarbasis. De provincie geeft aan dat jaarlijks een indexering zal plaatsvinden van het begrote bedrag en dat de eindafrekening gebeurt op basis van gerealiseerde kosten. In 2015 heeft de provincie besloten om de opdracht met een jaar te verlengen. Marketing Groningen heeft hiertoe een voorstel ingediend bij de provincie.²² In december 2015 heeft de provincie opdracht verleend aan Marketing Groningen om de reguliere marketingactiviteiten in 2016 voor een bedrag van € 393.000,- uit te voeren.²³

Tabel 3.1 Overzicht financiële middelen (€ x 1.000,- en exclusief BTW) toegekend door provincie Groningen periode 2014–2018.

	2014	2015	2016	2017	2018
Reguliere activiteiten	398	403	393	444	443
Promotiecampagne Lauwersmeer 2016–2020	0	0	59	50	52
Interreg V-A project Wadden-Agenda 2015–2018	0	0	70	0	0
Toeristische campagne REP 2017–2021	0	0	0	388	388
Totaal	398	403	522	882	883

In 2016 heeft de provincie besloten om gebruik te maken van de optie om de bestaande opdracht nog eens met drie jaar te verlengen. Marketing Groningen is gevraagd om voor de periode 2017–2019 met een voorstel te komen.²⁴ Op basis hiervan heeft de provincie op begin 2017 opdracht verleend voor de uitvoering van de reguliere marketingactiviteiten voor het jaar 2017 voor een bedrag op € 444.000,-.²⁵ Vervolgens heeft de provincie begin 2018 opdracht gegeven voor de uitvoering van de reguliere marketingactiviteiten voor het jaar 2018 voor een bedrag van € 443.000,-.²⁶

²¹ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2012–2015. Groningen, 11 december 2011.

²² Marketing Groningen. Voorstel Toeristische Promotie en Marketing provincie Groningen 2016, november 2015.

²³ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2016. Groningen, 8 december 2015.

²⁴ Marketing Groningen. Voorstel Toeristische Promotie en Marketing provincie Groningen 2017–2019.

²⁵ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2016. Groningen, 17 januari 2017.

²⁶ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2016. Groningen, 17 februari 2018.

Naast een financiële bijdrage voor reguliere activiteiten heeft de provincie financieel bijgedragen aan een aantal promotiecampagnes. In 2015 heeft de provincie een subsidie toegekend voor het project Interreg V-A project Wadden-Agenda van € 87.000,-.²⁷ In april 2016 is een voorschot uitbetaald van € 70.000,-.²⁸ Het project loopt door tot eind 2018, zodat de eindafrekening zal plaatsvinden in 2019. In 2015 heeft de provincie Groningen besloten tot een aanvullende promotiecampagne voor het Lauwersmeergebied, uit te voeren in de periode 2016–2020. De plus campagne is een landelijke imago campagne die naast de algemene toerisme campagne zal lopen. De kosten van de totale campagne zijn begroot op € 200.000,-.²⁹ In december 2015 heeft de provincie opdracht verleend aan Marketing Groningen voor het uitvoeren van de Plus Campagne Lauwersmeer 2016–2020.³⁰

Op verzoek van de provincie Groningen heeft Marketing Groningen een voorstel gedaan voor de uitwerking van spoor 1 van de *Toerismevisie provincie Groningen 2016–2020*.³¹ Het betreft een promotiecampagne voor de periode 2017–2012 waarin het landschap en de cultuur van Groningen centraal zullen staan om zodoende meer inhoud te geven aan de slogan 'Er gaat niets boven Groningen'. De totale kosten van deze campagne zijn begroot op iets meer dan € 2,0 miljoen. De helft van de financiering is voor rekening van Groningen Promotie, Marketing Groningen en ondernemers. Voor de andere helft is door Marketing Groningen bij de provincie subsidie aangevraagd vanuit het REP-ZZL fonds. Op 29 november 2016 zijn Provinciale Staten via een voordacht geïnformeerd over de inhoud van het project en hebben ze ingestemd met de gevraagde subsidie vanuit het REP-ZZL fonds. Op 7 maart 2017 heeft de provincie de subsidie toegekend.³² De verwachting is dat de campagne zal leiden tot 260.000 extra overnachtingen (€ 20 miljoen extra bestedingen) en 262.000 extra bezoekers (€ 8,5 miljoen extra bestedingen) in de periode 2017–2020.

3.3

Verantwoording bestede middelen en resultaten

Het aanbesteden van de uitvoering van het provinciale marketingbeleid vindt plaats volgens de hiervoor geldende Europese aanbestedingsregels en het aanbestedingsbeleid van de provincie Groningen.³³ Bij het verlenen van de opdracht aan Stichting Marketing Groningen voor de periode 2011–2015 heeft de provincie verschillende voorwaarden opgenomen over tussentijdse voorschotten, de eindafrekening, tussentijdse verantwoording en voortgangsoverleg. Zo stelt de provincie dat tenminste eenmaal per halfjaar, in de maanden mei en november,

²⁷ Provincie Groningen. Subsidiebeschikking Marketing Groningen betreffende cofinanciering in het Interreg V A project Wadden-Agenda, 22 september 2015.

²⁸ Provincie Groningen. Brief aan Marketing Groningen betreffende toekenning voorschot subsidie project Wadden-Agenda, 17 februari 2017.

²⁹ Marketing Groningen. Plus Campagne Lauwersmeer 2016–2020.

³⁰ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2016. Groningen, 8 december 2015.

³¹ Marketing Groningen. Projectplan Toeristische Campagne Provincie Groningen 2017–2020, november 2016.

³² Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende beschikking Toeristische Campagne REP20, 7 maart 2017.

³³ Provincie Groningen. Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016–2020. Groningen, november 2016.

een overleg dient plaats te vinden over de stand van zaken en de planning en basis waarvan eventuele bijstelling kan plaatsvinden van de geplande uitvoering. Verder dient na afloop van elk uitvoeringsjaar, voor 1 maart van het daaropvolgende jaar, een schriftelijke voortgangsrapportage te worden overhandigd.³⁴ Zoals hierboven aangegeven heeft de provincie besloten om voor de periode 2016–2019 de opdracht aan Marketing Groningen jaarlijks te verlengen.

In de periode 2014–2018 heeft Marketing Groningen jaarlijks een voortgangsrapportage dan wel een eindrapportage bij de provincie ingediend. Het blijkt lastig te zijn om deze rapportages voor 1 maart van het opvolgende jaar in te dienen.³⁵ Op basis van de jaarlijkse voortgangs- en eindrapportages maakt de provincie de balans op en keert dan het nog resterende bedrag uit. Wat de uitvoering van de reguliere activiteiten betreft heeft de provincie voor alle jaren vastgesteld en besloten dat deze naar tevredenheid en conform gemaakte afspraken zijn uitgevoerd.³⁶ In de voortgangs- en eindrapportages beschrijft Marketing Groningen op hoofdlijnen de belangrijkste ontwikkelingen en resultaten en realisatie van beschikbare budgetten. Daarnaast vindt twee keer per jaar een voortgangsoverleg plaats maar van dit overleg worden geen verslagen gemaakt.³⁷ In alle eindrapportages is vermeld dat de gerealiseerde kosten gelijk zijn aan de begrote kosten. Overigens geeft Marketing Groningen ook in haar jaarverslagen een uitgebreide toelichting op de ontwikkelingen binnen de organisatie en behaalde resultaten.

Om een indruk te geven van de inhoud van de voortgang- en eindrapportages is hieronder een samenvatting gegeven van de rapportage over het jaar 2018.³⁸ Zoals hierboven vermeld hebben de reguliere activiteiten betrekking op de digitale infrastructuur, het Groninger Uitburo, informatievoorziening, Groningen VVV-magazine en de samenwerking met de regionale marketingorganisaties. In de eindrapportage 2018 is bij de beschrijving van de ontwikkelingen onder andere het volgende opgemerkt.

1. Marketing Groningen is gestart met een herstructurering van de digitale infrastructuur door zo'n 40 toeristische websites en apps onder te brengen bij 1 online platform. Dit heeft geleid tot de nieuwe website visitgroningen.nl en een vernieuwde toeristische database die in april 2019 in gebruik zijn genomen.
2. Uit Groningen heeft als doel om de participatie aan culturele evenementen te verhogen en het cultureel aanbod in Groningen beter in beeld te brengen. In 2018 is onderzocht of de samenwerking met andere partijen nog kan worden verbeterd en is besloten om op 1 januari 2019 te stoppen met de Last Minute Ticket Shop. Het gebruik hiervan neemt namelijk steeds verder af.
3. De VVV-Groningen staat al jaren in de top 3 van de meest bezochte VVV's van Nederland. Het doel is om 2019 in het Groninger Forum een VVV-kantoor te openen. De verwachting is dat het nieuw kantoor jaarlijks zo'n 1,6 miljoen bezoekers zal trekken.

³⁴ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende opdrachtverlening provinciale toeristische promotie & marketing 2012–2015. Groningen, 11 december 2011.

³⁵ De Voortgangsrapportage 2014 is ingediend op 23 april 2015, de Eindrapportage over de periode 2011–2015 op 8 augustus 2016, de Eindrapportage over 2016 in april 2017 en de Eindrapportage over 2018 op 6 juni 2019.

³⁶ Brief van Provincie Groningen aan Stichting Marketing Groningen betreffende definitieve afrekening provinciale opdracht toeristische promotie en marketing 2012–2015, augustus 2016.

³⁷ Antwoord op vragen van Noordelijke Rekenkamer aan provincie Groningen, 9 september 2020.

³⁸ Marketing Groningen. Eindrapportage Toeristische Promotie en Marketing 2017, 16 april 2018.

4. Het Groningen magazine is in 2018 in een oplage van 27.000 stuks uitgebracht in de talen Nederlands, Engels en Duits, met daarin aandacht voor 100 jaar De Ploeg, de slag bij Heiligerlee, het Pronkjewailpad en de wildernis in het Nationaal Park Lauwersmeer.
5. Om de samenwerking met de regionale marketingorganisaties (gemeenten en ondernemers) te versterken is naast het maandelijke overleg een regio-tour ingesteld. Er is een start gemaakt met het bezoeken van de regio's Waddenland, Westerkwartier, Oldambt en Eemsdelta. Voor 2019 staan de regio's Veenkoloniën, Groningen stad en Westerwolde op de planning. Daarnaast is in 2018 een nieuw deelnemersprogramma ontwikkeld dat beter toegespitst is op de behoefte van de ondernemers. De pakketkeuze is teruggebracht naar twee opties.

Bij de belangrijkste resultaten is vermeld dat:

- de website toerisme.groningen.nl door ongeveer 2,8 miljoen unieke bezoekers is bezocht, een stijging van 29% t.o.v. 2017;
- het aantal unieke bezoekers van de website Uit.groningen.nl is gegroeid van ongeveer 235 naar 337 duizend, een stijging van 44% ten opzichte van 2017;
- het aantal banen in de vrijetijdseconomie is toegenomen tot 18.080, een groei van 5% ten opzichte van 2017;
- het totaal aantal overnachtingen in de provincie Groningen is gestegen van 1,5 miljoen in 2017 naar ruim 1,8 miljoen in 2018, een stijging van 23,4%.

Bevinding 3.2

Bij het verlenen van de opdracht aan Stichting Marketing Groningen voor het uitvoeren van reguliere marketingactiviteiten heeft de provincie verschillende voorwaarden opgenomen over tussentijdse voorschotten, verantwoordingsrapportages, voortgangsoverleg en eindrapportages. De verantwoording vindt jaarlijks plaats op basis van een voortgangs- dan wel een eindrapportage.

Daarin beschrijft Marketing Groningen op hoofdlijnen de belangrijkste ontwikkelingen en resultaten en realisatie van beschikbare budgetten. In alle eindrapportages is vermeld dat de gerealiseerde kosten gelijk zijn aan de begrote kosten. Wat de uitvoering van de reguliere activiteiten betreft heeft de provincie voor alle jaren vastgesteld dat deze naar tevredenheid en conform gemaakte afspraken zijn uitgevoerd. Op basis hiervan heeft de eindafrekening plaatsgevonden.

4

Monitoring en informatievoorziening

Monitoring en informatievoorziening

4.1

Inleiding

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

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

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

4.2

Monitoring ontwikkelingen en effecten

De provincie Groningen brengt vanaf 2013 jaarlijks een rapport uit onder de titel *Kerncijfers Recreatie en Toerisme – Groningen*. In het rapport over het jaar 2017 beschrijft de provincie de ontwikkelingen rond de monitoring van het toerisme. De provincie geeft aan dat tot en met 2012 de ontwikkelingen in kaart zijn gebracht door middel van eigen onderzoek, eerst onder de noemer Toerdata Noord en later Toerisme Monitor (onderzoek is destijds uitgevoerd door Stenden/ETFI). In 2012 heeft de provincie gesteld dat zij zelf een beperkte monitoringsvraag heeft, maar ze vindt het wel belangrijk om op hoofdlijnen ontwikkelingen en trends in de sector te blijven volgen. De provincie is van mening dat de ingewonnen data geen goede indicatie geven van de effecten van het beleid, omdat veel andere factoren ook van invloed zijn. Het gaat dan om schommelingen in de conjunctuur, de kwaliteit van het aanbod, het weer en calamiteiten. Het komt erop neer dat met de ingewonnen data het niet mogelijk om het effect van het marketingbeleid te kwantificeren.

In de *Toerisme-Visie 2016–2020* is gesteld dat de provinciale inzet ertoe moet leiden dat het aantal toeristische overnachtingen en het aantal banen in de vrijetijdsector in de periode 2016–2019 minimaal gelijke tred houdt met het landelijk gemiddelde. De provincie houdt vanaf 2016 alleen voor deze twee indicatoren de ontwikkelingen bij en heeft daarmee geen zicht op de totale omvang van toeristische bestedingen. De provincie geeft aan dat in het kader van de nieuwe Visie Vrijetijdseconomie 2021–2030 het voornemen is om uitgebreider te gaan monitoren.

Naast bovengenoemde indicatoren laat de provincie Groningen met enige regelmaat een imago-onderzoek uitvoeren. Dit onderzoek is in 2004 gestart en de laatste meting is uitgevoerd in 2019 (zie tabel 4.1). Het blijkt dat potentiële bezoekers die de provincie niet goed kennen een niet al te positief beeld hebben van de provincie als vakantiebestemming. Wanneer ze eenmaal de provincie hebben bezocht

blijken ze veel positiever te zijn. Hoewel vanaf 2004 via promotiecampagnes is ingezet op het verbeteren van het imago is na 2011 het zogenoemde imago-gat niet kleiner geworden.

Tabel 4.1 Uitkomsten van imago-onderzoek bij potentiële bezoekers van de provincie Groningen en bezoekers die de provincie daadwerkelijk hebben bezocht (Bron: Toeristisch imago onderzoek 2004, 2011, 2016 en 2019)

Jaar	2004	2011	2016	2019
Potentiële bezoeker	5,6	6,2	6,3	6,2
Bezoeker	7,8	7,8	7,7	7,7

Marketing Groningen geeft aan dat zij behoefte heeft aan een gedegen gastvrijheidsmonitor. Ze wil graag beter inzicht in bezoekersstromen, bezoekersgedrag en de wensen die bezoekers hebben als het gaat om het toeristische aanbod. In deze monitor zouden ook nieuwe datavormen zoals mobiele data, social media gebruik en pintransacties ingewonnen en geanalyseerd moeten worden. Het zou mooi zijn als dit door de drie noordelijke provincies gezamenlijk zou kunnen worden opgepakt. Marketing Groningen heeft tot nu toe hiervoor geen opdracht gekregen en daarmee geen budget. Dit betekent dat alleen voor enkele indicatoren op hoofdlijnen ontwikkelingen in beeld kunnen worden gebracht.³⁹

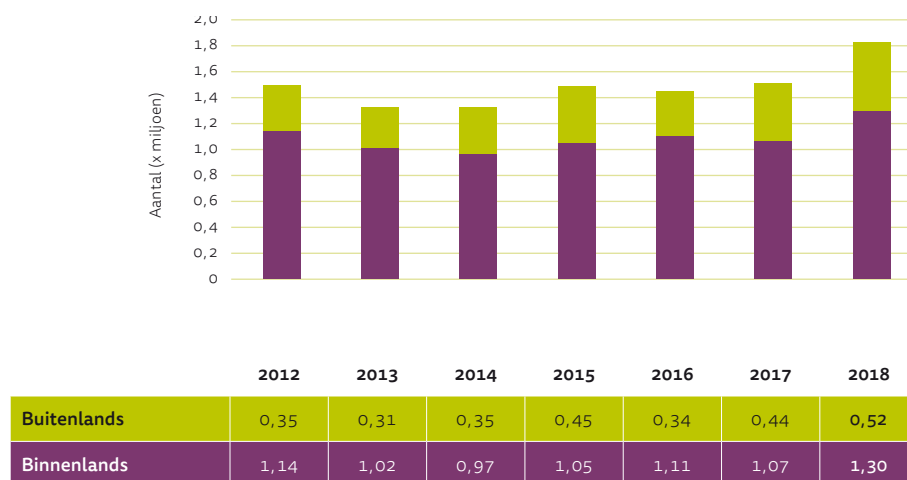
Om ontwikkelingen binnen de vrijetijdsector van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen te kunnen vergelijken heeft de Noordelijke Rekenkamer 4 indicatoren geselecteerd, namelijk het aantal overnachtingen, het aantal bezoekers, de bestedingen van bezoekende toeristen en het aantal banen. Voor deze indicatoren zijn de ontwikkelingen in beeld gebracht en is, indien mogelijk, nagegaan of beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Zoals hierboven vermeld houdt de provincie Groningen alleen de ontwikkelingen bij van het aantal overnachtingen en het aantal banen.

Overnachtingen binnen- en buitenlandse toeristen

De indicator voor toeristische overnachtingen is opgebouwd uit het aantal overnachtingen van binnenlandse en buitenlandse toeristen. Het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen is gebaseerd op data van het CBS. Hier vallen de accommodaties met minder dan drie overnachtingsplekken buiten. Groningen heeft juist een grote hoeveelheid aan dit soort wat kleinere (erfgoed) logies. Naar verwachting zal het aantal overnachtingen substantieel toenemen als deze categorie wordt meegenomen. De provincies Fryslân en Drenthe maken bijvoorbeeld ook gebruik van data van het CVO.

³⁹ Antwoord op vragen van Noordelijke Rekenkamer aan Marketing Groningen, 14 september 2020.

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

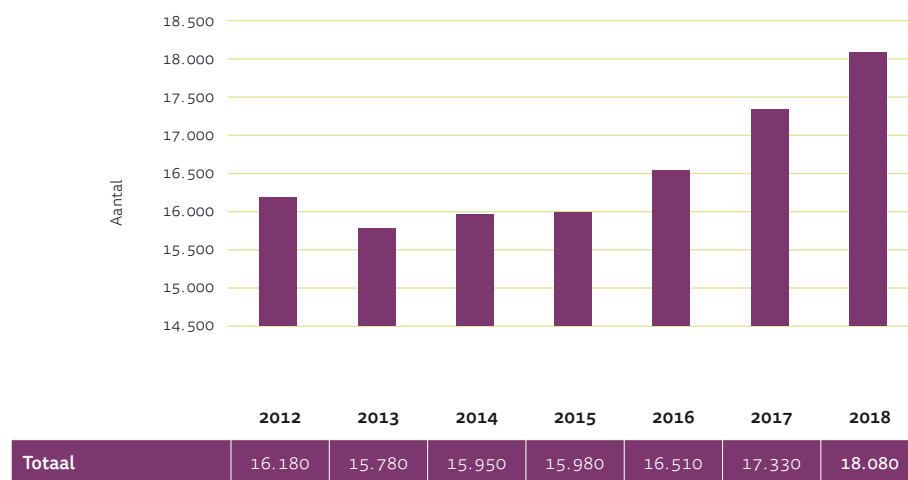


Het aantal overnachtingen van binnenlandse toeristen in de provincie Groningen schommelt van jaar tot jaar maar blijft tot 2018 min of meer op hetzelfde niveau namelijk zo'n 1 miljoen overnachtingen op jaarbasis (zie figuur 4.1). In het jaar 2018 is sprake van een sterke stijging naar 1,3 miljoen overnachtingen. Het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen neemt gestaag toe. In de periode 2012–2018 is het aantal overnachtingen gestegen van een factor 1,5 en komt in 2018 uit op 0,52 miljoen overnachtingen. Dit is in lijn met de landelijke trend. Zoals eerder aangegeven is in de *Toerisme-Visie 2016–2020* als beleidsdoel opgenomen dat aantal toeristische overnachtingen in de provincie ten minste gelijke tred houdt met de landelijke ontwikkeling houdt.

Banen in de toeristische sector

Bij het bepalen van het aantal banen in de vrijetijdsector wordt vaak onderscheid gemaakt tussen grote banen (meer dan 12 uur per week) en kleine banen (minder dan 12 uur per week). De reden hiervan is dat in deze sector heel veel mensen werkzaam zijn die minder dan 12 uur per week werken. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte banen. Het bepalen van directe banen is gebaseerd op een landelijke standaard waarbij is gedefinieerd welke bedrijfsklassen tot de toeristische sector behoren. Deze landelijke standaard is tot stand gekomen op initiatief van de gezamenlijke provincies. Door kleine banen en/of indirecte banen wel of niet mee te nemen ontstaan grote verschillen in het aantal banen en daarmee ook in de procentuele bijdrage van de vrijetijdsector aan de totale werkgelegenheid. Het verloop van het aantal banen in de provincie Groningen is gebaseerd op gegevens van het LISA. Het betreft zowel grote als kleine banen. De indirecte werkgelegenheid is niet meegenomen.

Figuur 4.4 Ontwikkeling aantal banen in de toeristische sector provincie Groningen in de periode 2012–2018.



Het aantal banen in de vrijetijdssector is in de periode 2012–2014 gedaald en neemt vanaf 2016 weer flink toe tot iets meer dan 18.000 banen in 2018. Ten opzichte van 2015 is dit een toename met ruim 2.000 banen. De stijging van het aantal banen treedt eerder in dan het aantal overnachtingen en het aantal verblijfbezoekers. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het vooral banen betreft die gerelateerd zijn aan de horeca.

Verbeteren betrouwbaarheid data

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

Bevinding 4.1

De provincie Groningen brengt vanaf 2013 jaarlijks een rapport uit onder de titel Kerncijfers Recreatie en Toerisme – Groningen. De provincie is van mening dat met de ingewonnen data niet de effecten van het toerisme- en meer specifiek het marketingbeleid kunnen worden vastgesteld. Er zijn teveel andere factoren van invloed zoals schommelingen in de conjunctuur, de kwaliteit van het aanbod, het weer en calamiteiten. Niettemin wil de provincie voor een aantal indicatoren ontwikkelingen op hoofdlijnen blijven volgen. In het kader van de Toerismevisie 2016–2020 gaat het dan om de indicatoren overnachtingen en het aantal banen in de toeristische sector.

In de periode 2012–2017 schommelt het aantal overnachtingen van binnenlandse toeristen in de provincie Groningen rond de 1 miljoen op jaarbasis. In het jaar 2018

is sprake van een sterke stijging naar 1,3 miljoen overnachtingen. Het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen is in de periode gestaag toegenomen met een factor 1,5 en komt in 2018 uit op 0,52 miljoen overnachtingen. Het aantal banen in de toeristische sector stijgt vanaf 2016 en bedraagt in 2018 ruim 18.000. Ten opzichte van 2015 is het aantal banen met ruim 2.000 toegenomen.

4.3 Informatievoorziening Provinciale Staten

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

Planning en control cyclus

De begrotingen en jaarstukken zijn de belangrijkste documenten van de planning en control cyclus die Provinciale Staten jaarlijks inzage verschaffen van wat het provinciebestuur het komende jaar wil realiseren respectievelijk wat het afgelopen jaar is bereikt. Recreatie en toerisme vormt een deelprogramma van het programma Ondernemend Groningen, vanaf 2017 programma Economie genoemd. Via dit deelprogramma zijn ontwikkelingen en behaalde resultaten gerapporteerd, waaronder die van het gevoerde marketingbeleid. Zo wordt vanaf 2015 ieder jaar inzage gegeven in de ontwikkeling van twee indicatoren, namelijk het aantal toeristische overnachtingen en het aantal banen in de vrijetijdsector. Daarnaast bevatten de jaarstukken beknopte informatie over de reguliere marketingactiviteiten die door Marketing Groningen worden uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld het verlenen van een nieuwe opdracht of de melding dat Marketing Groningen de werkzaamheden conform de opdracht heeft uitgevoerd.

Aanvullende informatie uitvoering marketingbeleid

Gedeputeerde Staten hebben op 30 november 2016 Provinciale Staten per brief geïnformeerd over de uitkomsten van het uitgevoerde imago onderzoek. Gedeputeerde Staten geven aan dat de resultaten van het onderzoek een belangrijke reden vormen om – zoals voorgenomen *Toerisme-Visie 2016–2020* – in te zetten op een extra toeristische promotie- en marketingcampagne, op de ontwikkeling van themaroutes en door ondernemers nadrukkelijk te betrekken.

Op 26 april 2018 hebben Provinciale Staten een tussentijdse voortgangsrapportage ontvangen over de uitvoering van de *Toerisme-Visie 2016–2020*, zoals toegezegd bij het vaststellen van de visie. De tussenbalans stemt Gedeputeerde Staten tevreden en het voorstel is om de uitvoering van het toerismebeleid ongewijzigd voort te zetten. Samenvattend is het volgende geconstateerd:

- de werkgelegenheid in de toeristische sector is in de periode 2015–2017 gegroeid, zelfs sterker dan in Nederland als geheel;
- het aantal toeristische overnachtingen is weliswaar gegroeid, maar minder dan het landelijk gemiddelde;
- steeds meer mensen weten Groningen 'online' te vinden als potentiële vakantiebestemming;

- de subsidieregeling toeristische themaroutes lijkt goed uit te pakken;
- het beleid lijkt aan te sluiten bij de toeristische ondernemers door de groeiende betrokkenheid van ondernemers bij de toeristische promotie en marketing, een stijging in de deelname van ondernemers bij netwerkbijeenkomsten en een groeiende betrokkenheid van toeristische ondernemers bij toeristische route-ontwikkeling en vaarrecreatie.

Bevinding 4.2

Provinciale Staten van Groningen worden via de reguliere planning en control cyclus op hoofdlijnen geïnformeerd over uitvoering van het toerisme- en marketingbeleid. Zo wordt vanaf 2015 ieder jaar inzage gegeven in de ontwikkeling van twee indicatoren, namelijk voor het aantal toeristische overnachtingen en het aantal banen in de vrijetijdssector. Daarnaast bevatten de jaarstukken beknopte informatie over de reguliere marketingactiviteiten die door Marketing Groningen worden uitgevoerd. Aanvullend hebben Provinciale Staten in april 2018 een tussentijdse voortgangsrapportage ontvangen over de uitvoering van de Toerisme-Visie 2016–2020.

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.

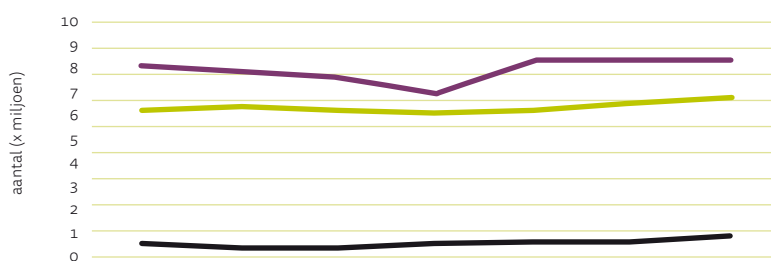
De noordelijke provincies maken alle drie gebruik van landelijke monitoringdata, waarvoor ze soms moeten betalen. Een probleem hierbij is de betrouwbaarheid van beschikbare landelijke data. Veel data zijn namelijk gebaseerd op steekproeven met als risico dat bij te kleine steekproeven de variatie groot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

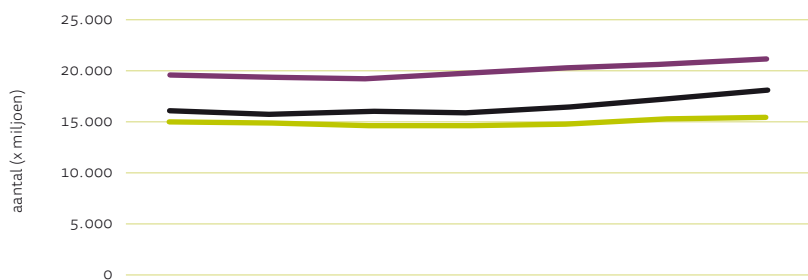
Het aantal toeristische overnachtingen is in de provincie Fryslân iets hoger dan in Drenthe met als kanttekening dat de provincie Fryslân een correctie doorvoert voor de zogenoemde vaste standplaatsen. Zonder deze correctie zou het aantal overnachtingen in Drenthe waarschijnlijk iets hoger zijn. Het 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 110.000.⁴⁰

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.

⁴⁰ 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 Groningen

Op 29 oktober jongstleden ontvingen wij van u het eindrapport van uw onderzoek naar de provinciale inspanningen met betrekking tot de marketing van het toerisme in Groningen. In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen uit uw onderzoeksrapport.

Allereerst willen wij u bedanken voor uw onderzoek naar de marketing in onze provincie met de centrale vraag:

“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?”.

Uw onderzoek levert ons inzichten en vergelijkingen met de collega provincies Friesland en Drenthe, die ons ondersteunen bij de ingezette lijn om de toeristische marketing provinciaal beter te positioneren voor de nieuwe periode van onze *Visie Vrijtijdseconomie 2021–2030*.

Wij willen wij u bedanken voor de goede samenwerking waarmee dit rapport tot stand is gekomen. In de aanbiedingsbrief vraagt u ons om een inhoudelijke reactie op het rapport en ook om aan te geven hoe wij met de aanbevelingen uit het rapport willen omgaan. Wij hebben onze reactie daarop opgebouwd rondom de conclusies en aanbevelingen.

Inhoudelijk reactie op de conclusies

Wij zullen ons wat betreft de inhoudelijke reactie beperken tot een korte reactie op de 4 (deel) conclusies.

1 PROVINCIAAL MARKETINGBELEID EN UITVOERING

Deelconclusie 1a *Er is geen solide basis voor een provinciale marketingorganisatie.*
Deelconclusie 1b *Een samenwerkingsmodel voor provinciale marketingorganisatie ontbreekt.*

Een belangrijke conclusie die u trekt is dat de provinciale wijze van financiering van Marketing Groningen niet bijdraagt aan de continuering die nodig is om invulling te kunnen geven aan de provinciale opdracht om een toekomstbestendige provinciale marketingorganisatie tot stand te brengen. Op dit moment zitten we midden in de totstandkoming van de kadernota *Visie Vrijtijdseconomie 2021–2030*. Eén van de opgaven is wederom te komen tot een uniforme vermarkting van de provincie waarbij Marketing Groningen in de lead is. Ambtelijk wordt nu onderzocht welke wijze van financiering mogelijk en gewenst is om Marketing Groningen die stabiliteit te kunnen geven die nodig is om de ambities uit de visies te kunnen verwezenlijken.

We willen hierbij wel de kanttekening maken dat, los van de financiering, er meer nodig is om een provinciaal marketingplatform te kunnen realiseren. Iedere regio is anders georganiseerd. Een groot aantal van de regiomarketingorganisaties wordt aangestuurd en bekostigd door de gemeenten waarin ze werkzaam zijn. De provincie kan hier bij de realisatie van één marketingplatform niet aan voorbij gaan: voor een goede samenwerking zijn meerdere partijen samen verantwoordelijk.

2 FINANCIERING EN VERANTWOORDING

Deelconclusie 2a De provinciale bijdrage is niet in evenwicht met die van de gemeente Groningen.

Deelconclusie 2b Verantwoording op hoofdlijnen is conform provinciale voorwaarden.

Een vergelijking tussen de provinciale bijdrage en de bijdrage van de gemeente Groningen aan Marketing Groningen is niet in één oogopslag te maken. Marketing Groningen wordt door de gemeente Groningen ingehuurd om de marketing breder dan alleen op het gebied van toerisme te verzorgen voor de gemeente Groningen. De provincie geeft Marketing Groningen opdrachten die voor de hele regio van belang zijn. In deze regio's opereren ook de lokale marketingorganisaties die onder meer bekostigd worden door de gemeenten.

3 MONITORING EN INFORMATIEVOORZIENING PROVINCIALE STATEN

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

Deelconclusie 3b Een gezamenlijke visie op monitoring ontbreekt.

Deelconclusie 3a delen wij. Voor de nieuwe beleidsperiode 2021–2030 willen we een provinciale monitor, met daarin kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, waarmee ook betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over deelregio's in de provincie. Toeristische dataverzameling is kostbaar en ingewikkeld. In 2021 willen we de mogelijkheden hiervoor onderzoeken en op basis daarvan bekijken wat haalbaar is.

Aan deelconclusie 3b wordt inmiddels invulling gegeven via de Landelijke Data Alliantie (LDA), waar de provincie Groningen in ieder geval in 2021 aan deelneemt. De LDA is een netwerkorganisatie, waarin de kennis over beschikbare data en inzichten over toerisme van, naar en in Nederland worden samengebracht, gedeeld en waar nodig gezamenlijk versterkt worden ten behoeve van meer data gedreven beleidsbeslissingen en het vergroten van de concurrentiekracht van ondernemers. Door dit gezamenlijk uniform in te richten kunnen er ook vergelijkingen tussen provincies worden gemaakt. Verder zien wij voor de nieuwe beleidsperiode een rol voor de provincie Groningen als informatiemake-laar voor alle bij de vrijetijdseconomie betrokken partijen.

4 VERGELIJKING NOORDELIJKE PROVINCIES

Deelconclusie 4a Financiering van reguliere marketingactiviteiten is verschillend ingevuld.

Deelconclusie 4b Verantwoording is niet altijd in balans en effectmonitoring is nog onvoldoende ontwikkeld.

De conclusie dat de wijze van financiering van Marketing Groningen anders is dan de wijze van financiering van de marketingorganisaties door de collega provincies, is correct. Zoals eerder aangegeven bij deelconclusie één zitten we midden in het traject van de totstandkoming van de kadernota *Visie Vrijtijdseconomie 2021–2030*. Ambtelijk wordt nu onderzocht welke wijze van financiering mogelijk en gewenst is om Marketing Groningen die stabiliteit te kunnen geven die nodig is om de ambities uit de visies te kunnen verwezenlijken.

Aanbevelingen en vervolg

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies doet u een aantal aanbevelingen. Deels is hieraan in de bovenstaande reactie ook al aandacht besteed maar voor de duidelijkheid zullen wij hierna aangeven op welke manier wij deze aanbevelingen verder willen oppakken.

1. Overweeg of een andere financieringsstructuur meer toereikend is om een solide basis te bieden voor het uitvoeren van het provinciale marketingbeleid.

Naar aanleiding van onze visie, ambities en opgaven uit de kadernota *Visie Vrijtijdseconomie 2021–2030* (verwachting vaststelling door PS februari 2021) zijn wij intern aan het onderzoeken welke wijze van financiering past bij de continuering van het beleid dat wij voor ogen hebben. Uw conclusies en aanbevelingen helpen ons om de juiste beslissing hierin te kunnen nemen.

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

Bij de opgaven in de nieuwe kadernota *Visie Vrijtijdseconomie 2021–2030* is ook de uniforme vermarkting van de provincie een taakstelling. Bij de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma zal hier uitgebreid bij stil worden gestaan en zullen uiteraard stappen worden gezet om te komen tot één regionaal marketingplatform waarbij Marketing Groningen in de lead is en als een soort van paraplu-organisaties opereert. Uiteraard is afstemming hierover met de gemeente Groningen als mede opdrachtgever essentieel.

3. Zet samen met de gemeente Groningen en Marketing Groningen op een rij hoe de financiering van de zogenoemde toeristische basiskosten en organisatiekosten is ingevuld. Neem dit als uitgangspunt om tot een evenwichtige financiering van deze kosten te komen.

Er zijn inmiddels verkennende gesprekken met de gemeente Groningen. Deze gesprekken gaan over financiering, maar ook over de taak en rol van Marketing Groningen en de prestatie-indicatoren die hierbij horen. De intentie is uitgesproken dat de gemeente Groningen en de provincie hierin gezamenlijk willen optrekken.

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

Voor de nieuwe beleidsperiode 2021–2030 zal een nieuwe monitoringssystematiek worden uitgerold. Het inregelen hiervan zal plaatsvinden vanaf 2021. Inzet van deze nieuwe systematiek is om verbanden te kunnen leggen tussen de opgehaalde resultaten en daadwerkelijk beleid bij te kunnen sturen als de uitslagen niet het beoogde resultaat weergeven. Monitoring moet meer een middel worden in plaats van een doel, het maakt beleid inzichtelijk.

Wij vertrouwen erop u voldoende te hebben geïnformeerd en willen u tot slot nogmaals bedanken voor uw inzichten verkregen door het onderzoek.

Bijlagen

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

De provincie Groningen heeft in 2004 ervoor gekozen om de uitvoering van het marketingbeleid aan te besteden. Vanaf 2004 is het werk steeds aan Stichting Marketing Groningen gegund. Om zicht te krijgen op het gevoerde marketingbeleid, de inhoud van de opdracht aan Marketing Groningen en de wijze waarop ontvangen middelen zijn besteed en verantwoord is gebruik gemaakt van documenten die deel uitmaken van deze sturingsrelatie. Om een beeld te krijgen of de provincie zicht heeft op de effecten van haar marketingbeleid is onderzocht hoe de monitoring van het beleid vorm is gegeven en op welke wijze met beschikbare monitoringdata is getoetst of beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Hieronder is voor de vijf onderzoeksvragen meer gedetailleerd beschreven welke aanpak is gevolgd om deze vragen te beantwoorden.

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

De uitvoering van het provinciale promotie- en marketingbeleid is aanbesteed, tot nu toe steeds bij de Stichting Marketing Groningen. Via het uitbrengen van de offerte en de voorwaarden die gesteld zijn bij de opdrachtverlening stuurt de provincie op de uitvoering. Om een beeld te krijgen van deze aansturing is in de eerste plaats een overzicht opgesteld van het provinciale toerismebeleid in het algemeen en meer in het bijzonder van het promotie- en marketingbeleid. Waarom pleegt de provincie inzet op het gebied van marketing en promotie van het toerisme en welke doelen wil ze hiermee bereiken? Vervolgens is onderzocht hoe de provincie dit beleid heeft vertaald naar uitgangspunten/voorwaarden voor de uitvoering. Anders gezegd, welke eisen/randvoorwaarden heeft de provincie aan Marketing Groningen meegegeven om te zorgen dat de provinciale beleidsdoelen worden gerealiseerd. Op basis van de offerte is nagegaan en het verlenen van de opdracht is nagegaan welke taken en werkzaamheden aan Marketing Groningen zijn opgedragen. Daarnaast zijn gesprekken gehouden met medewerkers van de provincie Groningen en Marketing Groningen om zicht te krijgen op hoe de uitvoering heeft plaatsgevonden. Tevens zijn interviews gehouden met regionale marketingorganisaties om zicht te krijgen op de rol- en taakverdeling tussen Marketing Groningen en deze organisaties.

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

Stichting Marketing Groningen ontvangt in principe gedurende een periode van 4 jaar financiële middelen van de provincie om uitvoering te geven aan het promotie- en marketingbeleid. Aanvullend ontvangt de stichting nog middelen voor het uitvoeren van promotiecampagnes. Voor de periode 2014–2018 is op een rij gezet hoeveel middelen de provincie beschikbaar heeft gesteld aan Marketing Groningen en welke resultaten hiervoor zijn geleverd. Dit is gebeurd aan de hand van onder meer opdrachtverleningen, verantwoordingsrapportages en jaarverslagen van Marketing Groningen.

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

Om ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie te volgen hebben de provincie Groningen en Marketing Groningen ontwikkelingen in beeld gebracht over onder meer het aantal bezoekende toeristen, aantal overnachtingen en het imago van de provincie Groningen. Aan de hand van bovengenoemde monitoringrapportages is in de eerste plaats nagegaan hoe de monitoringdata tot stand zijn gekomen die gebruikt zijn om ontwikkelingen te volgen. Tevens is onderzocht of op basis hiervan bijsturing van de uitvoering heeft plaatsgevonden. Tot slot is in interviews gevraagd of het inwinnen van monitoringdata en het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de vrijetijdssector goed is georganiseerd. Ook is gevraagd met de beschikbare monitoringdata het effect van het provinciale promotie- en marketingbeleid op onder meer bestedingen en het aantal banen in de vrijetijdsector valt te bepalen.

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

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

5 Wat zijn overeenkomsten en verschillen in het door de drie noordelijke provincies gevoerde marketingbeleid en hoe verhoudt zich dit tot het landelijke beeld?

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. Tot slot is voor een paar andere provincies op hoofdlijnen nagegaan of in deze provincies een afwijkend marketingbeleid wordt gevoerd. De achterliggende gedachte hierbij is dat dit wellicht tot nieuwe inzichten kan leiden.

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.

PROVINCIE GRONINGEN

1. Provincie Groningen. Economisch Actieprogramma Groningen 2012–2015.
2. Provincie Groningen. Programma Economie & Arbeidsmarkt Groningen 2016–2019. Vastgesteld door Provinciale Staten op 16 maart 2016.
3. Provincie Groningen. Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016–2020. Vastgesteld door Provinciale Staten op 1 juni 2016.
4. Provincie Groningen. Toerisme-visie Provincie Groningen Kaderstellende notitie 2016–2020. Vastgesteld door Provinciale Staten op 20 april 2016.
5. Provincie Groningen. Toerisme-visie Provincie Groningen Uitvoeringsplan 2016–2019. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten.
6. Provincie Groningen. Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016–2020. Groningen, november 2016.

MARKETING GRONINGEN

1. Stichting Marketing Groningen. Statuten 15 januari 2008
2. Marketing Groningen. Jaarverslagen periode 2014–2019.
3. Marketing Groningen. Voorstel Toeristische Promotie en Marketing provincie Groningen 2016, november 2015.
4. Marketing Groningen. Voorstel Toeristische Promotie en Marketing provincie Groningen 2017–2019.
5. Marketing Groningen. Plus Campagne Lauwersmeer 2016–2020.
6. Marketing Groningen. Projectplan Toeristische Campagne Provincie Groningen 2017–2020, november 2016.

Geraadpleegde websites

- www.visitdrenthe.nl; site van de Stichting Marketing Drenthe
- www.westerwolde.groningen.nl; site van de Stichting Promotie Westerwolde
- www.waddenland.groningen.nl; site van de Stichting Promotie Waddenland
- www.ontdekmiddengroningen.nl; site van de Vereniging Marketing Midden-Groningen
- www.routesingroningen.nl; site van Routebureau Groningen

Geïnterviewde personen

Mw. B. Risselada en mw. E. Weelink

Mw. B. Kruize en mw. B. Speelman

Mw. J. Hoekstra

Mw. M. Godlieb

Dhr. J. Bosma

Dhr. K. Holtman en

dhr. N. Grootenboer

Stichting Marketing Groningen

Regio Westerwolde

Regio Waddenland

Regio Midden-Groningen

Stichting Routebureau Groningen

Groningen Toerisme Coöperatie U.A.

colofon

VORMGEVING

Studio Peter Musschenga

www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING

OMSLAG

Peggy Brouwer

(voor Marketing Groningen)

Marsum

Stella Dekker

(voor Marketing Groningen)

Aduarderzijl

Apelbergen

Fietsend duo

Damsterdiep bij Ten Boer

Fietser bij De Poffert

Groot Wetsinge

Hoofdstation Groningen

Kerk Nieuw-Scheemda

Kloosterkerk Thesinge

Wandelen op Landgoed

Fraylemaborg

Markt in Groningen

Scheepvaartmuseum

Kiekkaste

Fietsers bij kerkje

Marketing Groningen

Voormalig gemeentehuis

Winsum

Burgt Wedde

Bourtange

Fraylemaborg

Waddenzee

Menkemaborg

Prinsentuin

Anton Markov

(voor Marketing Groningen)

Noordpolderzijl

Niels Knelis Meijer

(voor Marketing Groningen)

Middeleeuws Ter Apel

Paradigm

Peter Musschenga

Kunstwerk Kerstvloed

Kloostermuseum Ter Apel

Groningse vlag op het Reitdiep

Forum Groningen

Hoge der Aa

Theefabriek Houwerzijl

Radarpost Warfhuizen



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Jappie van den Bergs

PORTEFEUILLEHOUDER
Jan van der Bij

ASSEN 7 DECEMBER 2020

