

Toerisme en stedelijk management in Kopenhagen

Toerisme blijkt een kans te bieden aan West-Europese steden die in verval zijn geraakt. Het levert echter niet vanzelfsprekend een bijdrage aan revitalisatie: een bewust stedelijk beleid is een absolute voorwaarde voor succes. In Kopenhagen, dit jaar de culturele hoofdstad van Europa, zijn de juiste voorwaarden aanwezig.

GERTINE VAN DER VLIET*

Veel West-Europese steden zijn in de afgelopen decennia in een sociale en economische crisis beland. De economische basis van de stad was fundamenteel aangetast door de verschuiving van economische activiteiten en bevolking naar de suburbs. De eens bloeiende agglomeraties werden probleemgebieden. Er ontstond hoge werkloosheid. Daarnaast rezen er milieuproblemen en infrastructurele en sociale vraagstukken die om een snelle oplossing vroegen. Stedelijk management, waaraan gestalte wordt gegeven door onder meer *city-marketing* en *public-private-partnerships*, blijkt een succesvolle aanpak van de crisis te zijn¹.

Gelijktijdig met het verval verscheen er een nieuwe industrie op het toneel: de toeristische industrie. Onder meer door toenemende welvaart, meer vrijetijd en meer en betere transportmiddelen is het toerisme in korte tijd een wereldwijde groeiemarkt geworden. Niet alleen is vrijwel overal een groei in toeristische activiteit waar te nemen, ook de vorm waarin het toerisme tot uiting komt is gewijzigd. Steden zijn een gewilde toeristische attractie geworden. De stad wordt niet langer beschouwd als een plaats die alleen geschikt is voor wonen en werken, maar ook als een plek om te recreëren.

VOORWAARDEN

Stedelijk toerisme is geen nieuw verschijnsel: grote steden hebben altijd al bezoekers van

buiten de eigen regio aangetrokken, van dagjesmensen tot zakenreizigers. De inkomsten hieruit waren voor de stedelijke economie echter nauwelijks van betekenis. Nieuw is wel dat steden die op zoek zijn naar vervangingsindustrieën, toerisme zien als een industrie die een bijdrage kan leveren aan de revitalisering van de stad. Toerisme levert werkgelegenheid op, en is bovendien een wapen in de concurrentiestrijd met andere steden.

Hieruit blijkt wel dat het toerisme een belangrijke rol zal spelen in het stedelijk management. De eerste tekenen zijn al zichtbaar: toerisme wordt inmiddels erkend als een belangrijke economische functie van de stad, een verschaffer van vraag naar diensten en participant in het creëren en versterken van stedelijke imago's.

Toerisme levert echter niet vanzelfsprekend een positieve bijdrage aan succesvolle stedelijke ontwikkeling. Van der Borg² noemt een aantal

bij een zich voorspoedig ontwikkelende stad dient toerisme op een andere wijze gestimuleerd te worden dan bij een in verval geraakte stad;

*een adequaat toeristisch beleid dat de strategie ondersteunt. In praktijk betekent dit vooral dat er voldoende middelen beschikbaar gesteld moeten worden (zie ook verderop).

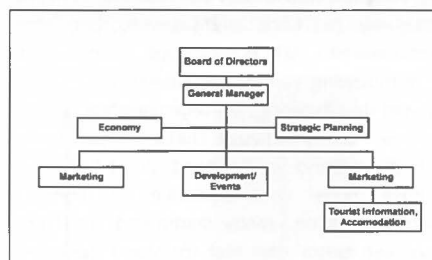
Of het toerisme in Kopenhagen een bijdrage kan leveren aan de revitalisatie van de stad werd onderzocht door bovengenoemde voorwaarden te toetsen aan de werkelijkheid. Allereerst wordt een beeld geschetst van de metropool Kopenhagen en wordt getoond dat sociale en economische verpaupering niet aan Kopenhagen voorbij is gegaan.

KØBENHAVN

De metropool Kopenhagen, ook wel Groter Kopenhagen, is gesitueerd op het noordoostelijk deel van het eiland Sjælland, Denemarkens meest oostelijk gelegen eiland. De stad ligt aan de Øresund, die uitmondt in de Baltische zee. De grootstedelijke regio heeft 1.700.000 inwoners, bijna eenderde van het totaal aantal inwoners van Denemarken. De voorzieningen die in een metropool en hoofdstad doorgaans worden aangetroffen zijn ook in Kopenhagen aanwezig. De toeristenstroom bestaat naast verblijfstoeristen hoofdzakelijk uit Zweedse dagjesmensen en Denen die bij familie of vrienden overnachten. Ook *must tourism* (zakentoe-risme) komt veel voor. Een eventuele vaste oeververbinding over de Øresund zal de toeristenstroom verder doen groeien.

Kopenhagen heeft zich ontwikkeld als veel andere steden: waar de stad haar bevolking en werkgelegenheid decennia lang zag toenemen (urbanisatie 1870-1945), nam het aantal inwoners af na 1950, terwijl de functionele regio als geheel bleef groeien (suburbanisatie 1945-1970). Na 1970 nam de agglomeratie af in bevolkingsgrootte en werkgelegenheid. De agglomeratie raakte in verval (desurbanisatie 1970-1985).

De stad heeft geen alombekend imago. Het imago hoeft ook niet geschapen te worden, maar moet wel meer geprofileerd worden. De



Organogram van de Wonderful Copenhagen Foundation.

voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil het toerisme daadwerkelijk een bijdrage leveren aan stedelijke ontwikkeling. Indien een van deze voorwaarden niet aanwezig is, heeft het volgens hem weinig zin om tot activering van toerisme over te gaan:

*een degelijk imago, een sterk reeds bestaand toeristisch product. Met een goed imago kan een stad de strijd om de klant winnen. Daarnaast dienen de lokale opbrengsten *op lange termijn* groter te zijn dan de geschatte kosten: voorkomen moet worden dat de toeristenstroom de stad op den duur onleefbaar maakt (zie bijv. Venetië);

*een ontwikkelingsstrategie voor het toerisme die aansluit op de fase waarin de stad verkeert:

indrukken die Kopenhagen op toeristen achterlaat, zijn onder meer een schone stad, een vreedige stad en een stad met een vriendelijke bevolking. De toeristische organisatie verwoordt dat met de leus *Wonderful Copenhagen*.

WEINIG SPECIFIEK

Het toeristisch product is redelijk sterk, maar weinig specifiek. De binnenstad is het bezichtigte waard. Hoewel de stad verschillende malen door brand verwoest is, is ze nog rijk voorzien van kastelen, kerken en historische gebouwen. Kopenhagen bezit talrijke beeldhouwwerken -waarvan de kleine zeemeermin het bekendst is- en staat bekend om haar prachtige parken. Smørrebrød en de wisseling van de wacht bij het koninklijk paleis maken deel uit van de Deense folklore. De grootste attractie is het amusementspark Tivoli. Tivoli trekt jaarlijks ruim vier miljoen bezoekers (vgl. Legoland: een miljoen bezoekers). Andere trekpleisters zijn Nyhavn en het jaarlijkse *Copenhagen Jazz Festival*. In de metropolitaine regio bevinden zich 115 hotels, waarvan 58 in de stad zelf. Kopenhagen heeft vier congres-hotels. Er is behoefte aan een vijfde congres-hotel, campings en jeugherbergen. Daarentegen zijn de tweede-klashotels onderbezet. De geschatte lokale opbrengsten uit toerisme zullen op lange termijn de kosten naar verwachting overtreffen. Congestie en milieuvuiling zijn in Kopenhagen namelijk niet van die aard dat ze de *quality of life* drastisch verminderen en het *crowding out effect*³ speelt er geen rol.

ONTWIKKELINGSSTRATEGIE

Tot 1992 bestond de toeristische organisatie in Kopenhagen uit vijf verenigingen. Dit stond gecoördineerde groei van het toerisme in de weg: een gezamenlijk marketingbeleid ontbrak, er werd onvoldoende aandacht geschonken aan de ontwikkeling van het toeristisch product en de verschillende verenigingen waren niet in staat de toeristische industrie die prikkel te geven die nodig was de internationale concurrentie het hoofd te bieden. Onderzoek⁴ wees uit dat één organisatie -in plaats van meerdere organisaties- een noodzakelijke voorwaarde was om het toerisme te laten ontwikkelen. Met de oprichting van de *The Wonderful Copenhagen Foundation* werd deze barrière opgeheven. Indien echter deze strategie niet zou worden ondersteund door een adequaat beleid zou toerisme nog geen bijdrage kunnen leveren aan de revitalisatie van de stad. Een adequaat toeristisch beleid past zoals gezegd bij de fase van stedelijke ontwikkeling waarin de stad verkeert, in dit geval de revitalisatiefase, en dient in ieder geval antwoord te geven op de vragen hoe het toeristisch product op de markt dient te worden gebracht, hoe de toeristische ontwikkeling dient te worden gefinancierd en hoe, indien nodig, de bezoekersstromen kunnen worden gereguleerd. Het laatste is in Kopenhagen



Redelijk sterk product, gunstig imago, juiste strategie: Kopenhagen. Bron: Deens Verkeersbureau

niet aan de orde, omdat er geen sprake is van overheersing door het toerisme.

BELEID

De toeristische beleidsmakers in Kopenhagen zijn de overheid (zowel de landelijke als de lokale), de toeristische organisatie en de touroperators. Laatstgenoemde categorie laat ik hier buiten beschouwing.

De landelijke overheid heeft voor de eerste drie jaar omgerekend negen miljoen gulden ter beschikking gesteld voor de nieuwe toeristische organisatie. Daarnaast is door het ministerie van Toerisme en Communicatie en het ministerie van Cultuur 8,1 miljoen gulden geïnvesteerd in de ontwikkeling van stedelijk toerisme en het thema-toerisme voor geheel Denemarken. In de jaren negentig is toerisme voor de lokale overheid geen speerpunt van beleid, maar haar beleidsdoelstellingen staan de ontwikkeling van het toerisme ook niet in de weg. De gemeente Kopenhagen en de gemeente Frederiksberg steunen samen met de regio Kopenhagen *The Wonderful Copenhagen Foundation* jaarlijks met drie miljoen gulden.

AANPAK

De wijze waarop het toeristisch product op de markt gebracht wordt, blijkt uit de activiteiten van de stichting (zie figuur). De marketingafdeling draagt zorg voor de profilering van Kopenhagen als toeristische bestemming naar de doelgroepen toe. De afdeling ontwikkeling draagt zorg voor de verbetering van het huidige toeristische product en de ontwikkeling van nieuwe producten. Verbetering van het huidige product tracht deze afdeling te bewerkstelligen door toeristische pakketten aan te bieden: combinaties van toeristische producten, bijv. cruise-overnachting-attractie. De service-afdeling draagt zorg voor de directe dienstverlening aan de toeristen en de alge-

meneinformatieverschaffing.

Marketing van het toerisme staat dus niet op een lijn met promotie, zoals in veel steden nog het geval is. Marketing van toerisme in Kopenhagen omvat alle vier instrumenten van de *marketing mix*, te weten product-, prijs-, promotie- en distributiebeleid.

KANSEN

De mogelijkheden voor een succesvolle toeristische ontwikkeling zijn er, getuige een redelijk sterk toeristisch product en het imago. Met de oprichting van *The Wonderful Copenhagen Foundation* is voor een juiste ontwikkelingsstrategie gekozen. En zowel de landelijke als de stedelijke overheid staat door middel van financiële steun garant voor continuïteit en biedt het toerisme kansen om te groeien. Bovendien geeft de toeristische organisatie blijk van een marktgeoriënteerd beleid, dat in de toekomst zeker haar vruchten zal afwerpen.

Kopenhagen is de culturele hoofdstad van dit jaar. Uit de wijze waarop gestalte gegeven wordt aan stedelijk management blijkt dat Kopenhagen dit evenement niet ziet als een project maar als een proces, een unieke kans de stad die culturele injectie te geven die blijvend is.

* Gertine van der Vliet is regionaal econoom. Dit artikel is gebaseerd op haar afstudeerscriptie *Toerisme en revitalisatie in Kopenhagen*, fac. Economische Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

noten:

1. Van den Berg, L., L.H. Klaassen en J. van der Meer: *Strategische citymarketing*. Bedrijfskundige signalelementen 3, 1990.
2. in: *Tourism and urban development* (1991)
3. Dit effect treedt op wanneer de toeristische functie de woon- en werkfuncties uit de stad verdrijft. In dit verband is de *tourist carrying capacity* (het toeristisch draagvlak) van belang: het aantal bezoekers dat een stad kan bevatten zonder nadelige gevolgen voor de overige stedelijke functies
4. PA Consulting Group, Bak-Jensen A/S, T. (1992) rapport 1 v/m 3