



Hoofdsteden als vijfde colonne

Kanttekeningen bij Peter Taylors analyse van het wereldsteden netwerk

Volgens de onderwerpenindex van Taylors meest recente werk 'World City Network: a Global Urban Analysis' is op vier bladzijden op twee plaatsen in het boek sprake van hoofdsteden. In feite spelen hoofdsteden een grotere rol dan die referenties doen vermoeden. Een centraal thema is de schade die het mozaïek van staten aan de economische ontwikkeling van het steden netwerk berokkent. Hoofdsteden spelen een sleutelrol in beide. Vormen ze daarom een vijfde colonne onder de steden of moet Taylors kijk worden genuanceerd?

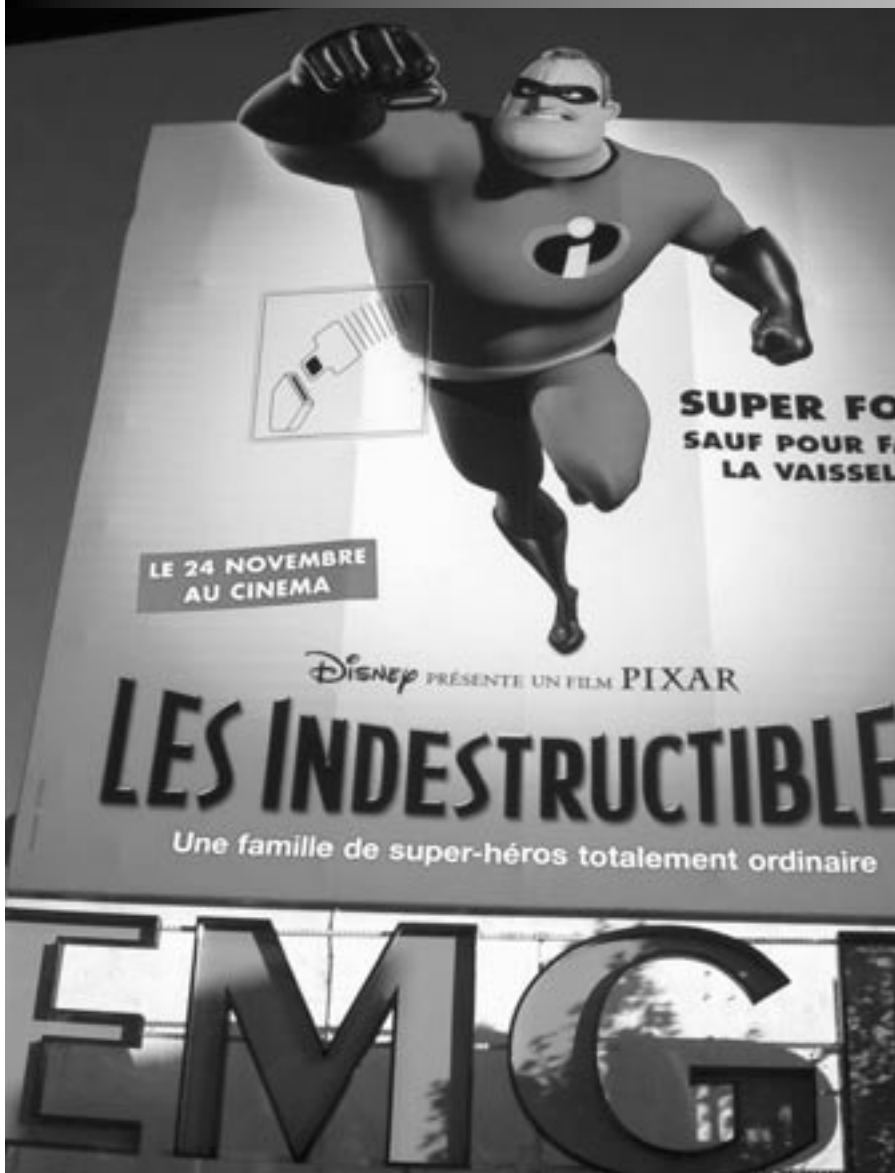
HERMAN VAN DER WUSTEN

Hoofdsteden zijn voorname ankerpunten van staten. Zij herbergen meestal de belangrijkste symbolen van staatkundige constructie, zijn knooppunten van diplomatieke betrekkingen, vestigingsplaatsen van bestuursorganen én de centra van publieke meningsvorming. Hoofdsteden zijn ook, net als andere steden, concentraties van economisch verkeer. In termen van Castells maken hoofdsteden daarom deel uit van zowel de 'space of places' als de 'space of flows'. Beide soorten ruimte hinderen elkaar: het stelsel van staten belemmert de stromen en de stromen ondermijnen de stabiliteit van de onderdelen van het mozaïek van staten. In Peter Taylors nieuwe boek is deze tegenstelling scherp aangezet en geproblematiseerd. Taylor vindt dat de wereld van staten te zeer het dominante interpretatiekader van de politieke economie is geworden. Hij wil daar een mogelijke toekomst van ste-

De nationale staat speelt nog steeds een rol in de wereldstadontwikkeling. (Foto Maarten Loopmans)

delijke netwerken tegenover zetten en ziet tekenen van een realisering van die gedachte in de huidige ontwikkelingen. Centraal daarbij staat het in de laatste decennia gevormde bedrievennetwerk met kantoren in vele windstreken, die geavanceerde diensten leveren aan producenten, zoals banken, verzekeringen, accountancy, management consultancy, reclame en juridische ondersteuning. De verschillende vestigingen van deze bedrijven verbinden steden in een wereldwijd netwerk, wat bekend staat als globalisering. Welke vorm nemen deze netwerken aan en wat betekent dat voor de betreffende steden?

Kort gezegd blijken de netwerken zeer verscheiden. Er bestaan uiteenlopende vormen van hiërarchie per type dienstverlening en een variatie in het profiel van dienstverlening in de verschillende landen en werelddelen. De positie van steden loopt navenant uiteen. Londen en New York staan onmiskenbaar aan de top. Er zijn onderscheiden profielen van dienstverlening in onderdelen van de triade en in sommige individuele grote landen. Er zijn ook buitenliggende steden met eigen karakteristieken in delen van de ontwikkelingslanden, maar ook aan de randen van de ontwikkelde wereld. Dus alleen al in de geavanceerde dienstverlening is er sprake van uiteenlopende processen van globalisering. Hoofdsteden zijn opgenomen in deze netwerken van stedelijke economieën, maar hebben een aparte positie. Langs slinkse en minder slinkse wegen verkrijgen hoofdsteden voordelen ten opzichte van andere steden door ingrepen van de staat. Echter, deze ingrepen werken vaak averechts voor het economisch functioneren van het steden netwerk als geheel. In deze bijdrage wordt uiteen gezet hoe Taylor deze gedachte theoretisch uitwerkt. Vervolgens toon ik hoe in het empirische deel van zijn boek deze redenering ondersteuning vindt, waarbij ik speciaal aandacht besteedt aan het vraagstuk van handelingsbekwaamheid, of 'agency'. Wie zorgt er precies voor de eventueel aparte rol van de hoofdsteden? Ondertussen worden kritische kanttekeningen geplaatst. Afsluitend wordt Taylors kijk op hoofdsteden samengevat en van een aanvulling voorzien.



Stad versus staat

In een redenering die steunt op Jane Jacobs' 'Cities and the Wealth of Nations' uit 1984 onderscheidt Taylor statische en dynamische steden. Individuele steden zijn niet noodzakelijk permanent een van beide: ze zijn dynamisch als ze lokale importen (ongeacht uit binnen- of buitenland) zelf kunnen vervangen en de opbrengst daarvan in het interlokale handelsverkeer brengen om in het stedelijke netwerk als geheel ook groeiimpulsen te genereren. Statische steden kunnen zo door de dynamische worden meegetrokken in verdere groei. Het ongeluk komt over het netwerk als alle steden zich in fase ontwikkelen, want bij algemene statica blijven groeiimpulsen uit. Lokale initiatieven die groei genereren zijn niet door staatsingrepen te vervangen. Zulk ingrijpen ondermijnt lokale initiatieven, verkwist schaarse middelen en bevoordeelt de ene stad systematisch

boven de andere. Met het oog op de stimulering van de nationale economie richt de staat zich doorgaans op één stedelijke economie. Dit gebeurt dan omdat men de hoofdstad bewust wil bevoordelen of de hoofdstadeconomie als model voor de totale economie voor ogen heeft.

Taylor voegt aan deze economische argumentatie nog een politieke toe. Rond 1900 is de politieke functie van hoofdsteden als symbool van imperiale machtsconcentratie extra aangezet. Londen, Parijs en Berlijn bijvoorbeeld zijn door de betreffende nationale regeringen in die periode sterk bevoordeeld. In de twintigste eeuw heeft de voortgaande bureaucrativering van het landelijk bestuur in het algemeen geleid tot verdere bevoordeling van de hoofdsteden, zowel in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden. Alleen in grote, territoriaal gesegmenteerde, multiculturele staten en die met een gedecentraliseerd

De mondiale mediasector blijft op hoofdsteden gericht: mediacluster in de Magasins Généraux aan de Avenue Wilson, Parijs. (Foto Maarten Loopmans)

bestuur is verregaande bevoordeling achterwege gebleven. In veel staten is ooit om politieke redenen de hoofdstadsvorming losgekoppeld van het bestaande stelsel van steden, maar deze nieuwvormingen zijn in economisch opzicht zelden een succes gebleken. In de regel lijken staten niet bij machte om dynamische steden in het leven te roepen. De bewijsvoering voor het bestaan van stedelijke netwerken en hun veronderstelde effectiviteit in verhouding tot die van de wereld van staten, wordt met name gebaseerd op drie historische configuraties en twee hedendaagse enkelvoudige gevallen. Al in het begin van zijn studie verwijst Taylor naar Abu Lughods reconstructie van het dertiende-eeuwse transcontinentale handelsnetwerk tussen West-Europa en China. De traagheid maakt hier het functioneren van een enkel netwerk kwestieus. De keten bestaat uit losse schakels. Daartegenover stelt hij de effectiviteit van de relaties tussen kooplieden binnen het verbond van Hanzesteden als de feitelijke grondslag van een functionerend interstedelijk netwerk. Tenslotte wordt de opkomst van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden gezien als een verbond van steden met staatsachtige trekken. Dit sneed de route naar een alternatieve politieke orde af en vormde het begin van het dominante mozaïek van territoriale staten dat vervolgens in Europa zijn beslag heeft gekregen. Het netwerk van Nederlandse steden vertoonde een patroon van spontane specialisatie die leidde tot een productieve mengeling van coöperatie en conflict. De buitenlandse politiek was pro-handel en beschermde zo het netwerk. In potentie had dit toentertijd ook tot een wereldstedennetwerk kunnen leiden. Nu kan zo'n ontwikkeling alleen optreden als steden uit hun staatsverband treden en met andere steden nieuwe handelspatronen aanknopen. Singapore is daar een voorbeeld van en Hong Kong aanvankelijk ook, maar deze stad wordt nu opnieuw in een grotere staatkundige eenheid geïncorporeerd. Bij deze samenvatting wil ik enkele kanttekeningen plaatsen. Allereerst verzuimt Taylor om Jacobs' redenering over importvervanging als drijfkracht

voor economische groei te verbinden met de opkomst van geglobaliseerde bedrijvigheid in geavanceerde zakelijke dienstverlening (wat het eigenlijke onderwerp is van zijn empirische exercitie). Hierdoor ontstaat er een gat tussen theorie en empirie. Dit wordt nog versterkt doordat Jacobs' redeneertrant veronderstelt dat aan het handelen van initiatiefnemers aandacht wordt besteed en daar slechts mondjesmaat aan tegemoet wordt gekomen.

Ten tweede onderstreept Taylor de politieke en economische bevoordeling van hoofdsteden door nationale regeringen. Dit moet een verklaring bieden voor de tendens van primaatvorming van hoofdsteden ten koste van andere steden binnen de staat. Hij wijst er zelf op dat dit in sommige gevallen teruggaat tot de zestiende eeuw (Spanje), maar benadrukt het tijdperk van modern imperialisme. De vraag moet hier echter zijn: wat veroorzaakt de verwachte concentratie van geavanceerde zakelijke dienstverlening in hoofdsteden? Welke rol spelen het macro-economisch beleid en politieke gunsten voor de hoofdstad in het verwerven van extra bedrijfsvestigingen? Welke rol spelen daarnaast concentraties van bedrijvigheid die de klantenkring voor de zakelijke dienstverlening vormen? Hoe zwaar wegen de factoren die vanouds met de politieke hoofdstadfunctie gepaard gaan en voor een goed vestigingsklimaat voor deze bedrijfstak zorgen, zoals een toegesneden woningaanbod, de aanwezigheid van een geschikt cultureel klimaat, misschien een tolerante openbare sfeer en goede externe verbindingen? Het is in dit verband interessant er nog eens op te wijzen dat het niet alleen met actuele hoofdsteden, maar ook met veel voormalige hoofdsteden goed gaat.

Ten derde is het merkwaardig dat Taylor bij beschouwing van alternatieven voor de huidige staatsorde niet of nauwelijks aandacht besteedt aan enkele andere historische stedelijke netwerken die weliswaar een aangename herinnering oproepen maar als vredige, economisch succesvolle handelsnetwerken toch minder overtuigend zijn. Denk aan de Griekse stadsstaten in de klassieke Oudheid en de Italiaanse stadsstaten van de Renaissance. Ook het vraagstuk van noodzakelijke geweldsbeheersing bin-

nen een politieke orde wordt door Taylor zeer eenzijdig aan de orde gesteld. De paradox van het stelsel van nationale staten als tegelijkertijd extreem gewelddadig en uiterst pacificerend komt zo onvoldoende uit de verf. De ernst van deze problematiek in alternatieve stelsels wordt daardoor onderschat.

Schakelborden en primaten

Om de waarde van steden binnen een netwerk te kunnen schatten, is informatie vereist over de externe verbindingen die vanuit een stad worden onderhouden. In het geval van geavanceerde zakelijke dienstverlening, die in de huidige globaliseringsdiscussie een gewichtige rol speelt, gaat het om de denkbeeldige lijnen tussen de onderdelen van geglobaliseerde firma's. Die geven de dienstverlening vanuit één stad in een andere stad aan en omgekeerd. Per firma bestaan lijnen tussen elke twee vestigingsplaatsen. De dikte van de lijn, ofwel de intensiteit van het mogelijke contact, wordt bepaald door de status van beide vestigingen. De binding van een stedenpaar is de som van de lijnen die tussen vestigingen van individuele firma's bestaan. Op grond van het patroon van verbindingen kan men de positie van een stad bepalen, bijvoorbeeld in termen van connectiviteit, én de structuur van het netwerk: hoe hecht verbonden, of hoe hiërarchisch is het? Taylors dataset omvat 123 steden en honderd firma's. Dit is de grootste dataset die tot nu toe voor dit onder-

werp ter beschikking is gekomen die zich bovendien als eerste richt op vitale interstedelijke verbindingen. Eerder moest men vaak volstaan met gegevens over algemene bevolkingsontwikkeling die in slechts zeer algemene termen het gewicht van een stad tot uitdrukking konden brengen. Zij lieten voor stedenverzamelingen uitspraken over scheefheid en ongelijkheid toe, maar niet over eigenschappen van de onderlinge bindingen.

De 123 steden in Taylors datamatrix vertonen tekenen van globalisering via de aanwezigheid van kantoren van geglobaliseerde dienstverleners. Het aandeel hoofdsteden is vierenvestig procent. Dit is hoog, want er zijn maar 191 staten naar het criterium van het VN-lidmaatschap, waaronder tientallen dwergstaten en staten die in het ongereede zijn geraakt. Hoofdsteden hebben dus binnen de verzameling van alle steden algemeen gesproken een grote kans om in processen van globalisering betrokken te raken. Kijken we naar de verdeling van connectiviteiten via het patroon van vestigingen van de honderd firma's en hun veronderstelde verbindingen, dan hebben de hoofdsteden een niet minder centrale positie dan de overige globaliserende steden. Onder de vijftientig meest centrale steden is het percentage hoofdsteden eveneens vierenvestig. Hieronder vallen niet-hoofdsteden als New York, Hong Kong en Frankfurt, maar ook Londen, Tokyo en Parijs. Onder de minst centrale steden zijn veel



De reclamewereld heeft haar globale centrum in New York. (Foto Esther Juurlink)

hoofdsteden van ontwikkelingslanden, vaak de enige steden van hun land die aan globalisering deel hebben, maar ook minder prominente niet-hoofdsteden in Europa, Noord Amerika en de Pacific. Binnen het netwerk van geavanceerde dienstverlening zijn bepaalde vestigingen belangrijker dan andere. Zij bekleeden een bijzondere positie als hoofdkantoor of regionaal kantoor van waaruit aan andere kantoren leiding wordt gegeven. Het hoofdkantoor is vaak de oorspronkelijke vestiging, maar bij de locatiekeuze van regionale kantoren spelen managementoverwegingen een grotere rol. Het blijkt dat concentraties van hoofdkwartieren zich in achtenderdertig procent van de gevallen voordoen in hoofdsteden; voor de concentraties van regionale centra is dit vijftig procent. Deze bedrijven lijken van origine minder uit hoofdsteden te stammen, maar hebben wel een voorkeur voor hoofdsteden als strategische locatie. Het meest opvallend is echter dat de zwaartepunten van bedrijven niet frequenter in hoofdsteden liggen dan vestigingen in het algemeen.

In één sector spelen hoofdsteden wel een nadrukkelijke rol: de reclame. De reclamewereld heeft haar globale centrum in New York, maar kent verder een groot aantal kleinere centra. Dit zijn de centra van nationale mediamarkten en dat zijn meestal de hoofdsteden. Hier zijn televisiestations en gedrukte media geconcentreerd. Het toont de belichaming van het publieke domein in de hoofdstad aan, maar ook de regie die vanuit New York zijn beslag krijgt. In geen enkele sector van de geavanceerde zakelijke dienstverlening zijn de hoofdsteden zo nadrukkelijk vertegenwoordigd. Dit wordt onderstreept door de analyse van vestigingen van wereldwijd opererende mediabedrijven: van de vijftig steden met de hoogste connectiviteit is zestig procent hoofdstad. Naast de globalisering van de geavanceerde zakelijke dienstverlening presenteert Taylor verdelingen die laten zien dat globalisering ook andere vormen aanneemt. Dat geldt bijvoorbeeld voor netwerken van niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Het gaat om NGO's met vestigingen op tenminste drie continenten gericht op milieu, ontwikkeling, humanitaire kwesties en mensenrechten. Afwijkend van de dienstensector verschijnen hier veel steden in ontwikkelingslanden (waar-

onder Nairobi, Dar es Salam en Harare) en hebben de Verenigde Staten buiten Washington en New York geen vestigingsplaatsen van belang. Van de honderd steden met de hoogste connectiviteiten zijn drieënnegentig hoofdsteden. Het globaliseringsnetwerk van NGO's kent dus een eigen patroon dat in tegenstelling tot de zakelijke dienstverlening sterk verbonden is met het mozaïek van staten, in dit geval van alle staten. Hoofdsteden vertonen onderlinge overeenkomsten in processen van globalisering, maar ook verschillen. Bij globaliseringsprocessen is ook de nationale context van belang en het mozaïek van staten heeft nog steeds een geduchte impact. De eigen aard van hoofdsteden krijgt daarom nog meer reliëf als men ze bekijkt tegen de achtergrond van de overige steden in dezelfde staat. Veel hoofdsteden vertonen een hoge mate van centraliteit in het wereldwijde netwerk van dienstverleners vergeleken met andere steden binnen hetzelfde land. Dit geldt zeker in ontwikkelingslanden waar de op zichzelf lage scores van de hoofdsteden de enige scores zijn die steden in die landen behalen. Maar een scheve verdeling geldt ook voor andere staten. Voor een selectie van vijftientwintig landen met gemiddeld hogere scores is in veertien gevallen sprake van een hoogste score die minstens tweemaal zo hoog is als die van de tweede stad van het land. Op een na betreft het hoofdsteden. In de elf gevallen waar de hoogste score minder opvallend hoger is, is dat in acht gevallen niet de hoofdstad. Met andere woorden: in staten waar de connectiviteiten van de steden onderling aanzienlijk verschillen, heeft de hoofdstad meestal het primaat binnen het wereldwijde netwerk en omgekeerd.

Deze speciale kenmerken van hoofdsteden lokken de vragen uit naar de relevante actoren en hun handelend vermogen. Door globaliserende bedrijven worden vestigingsplaatskeuzen gemaakt. Ongetwijfeld beschouwen zij de steden en de landen waarin deze liggen daarbij als relevante context. Welke klantenkring is daar te verwachten en welke regels gelden daar? De vragen luiden: Zijn stedelijke en landelijke besturen bij locatiekeuzen als actieve partijen van belang door attentie, het tegemoet komen aan speciale wensen en het scheppen van het juiste klimaat? Speelt de vormgeving en de onderlinge verhou-

ding van stedelijk en landelijk bestuur hierbij een rol? De opinies hierover verschillen aanzienlijk. Savitch en Kantor rapporteren systematische verschillen in economische oriëntaties en prestaties in de laatste tientallen jaren van een aantal grote steden in de Verenigde Staten en Europa en schrijven dat toe aan verschillen in historische constellaties en het optreden van lokale actoren. Recentelijk beschreef Travers het lokale bestuur van Londen voor wat betreft haar impact op het economische tij van de stad als goeddeels irrelevant. In diezelfde rapportage wordt voor een aantal landen in Europa een beeld geschetst van zeer diverse verhoudingen tussen lokaal en metropolaan bestuur in de hoofdstad en het landsbestuur. Taylors stellige uitspraken over algemene mechanismen waarbij landsbesturen hun hoofdsteden bevoordelen zouden gediend zijn met meer systematische kennis van de ontwikkeling van zeggenschap van landelijke besturen over stedelijke bestuursarrangementen, in het bijzonder in de hoofdsteden. De zeer speciale rechtstreekse en onrechtstreekse mogelijkheden tot ingrijpen in de economie van Londen en Parijs door hun nationale overheden verschillen bijvoorbeeld hemelsbreed van die in Berlijn, Amsterdam of Den Haag.

Hoofdsteden zijn meestal belangrijke steden. Ze vormen een toneel voor globalisering en zijn in dat opzicht vaak de primaten onder de steden in hun landen. Vooral in de wereldwijde organisaties van reclame- en mediabedrijven die hun beginpunt in New York hebben, zijn hoofdsteden vaak de nationale schakelborden. Daarnaast blijken de transnationale opererende NGO's extreem verweven met de centrale steunpunten van het staatsstelsel. Zou men op dezelfde wijze het netwerk van internationale betrekkingen construeren via de bilaterale verbindingen en de multilaterale contacten, dan zou een gelijksoortig beeld ontstaan, hoewel met een minder prominente rol voor sommige hoofdsteden in de ontwikkelingslanden. Het mozaïek van staten, Castells' plekken-ruimte, genereert dus een ruimte van stromingen die voor het in stand houden van het mozaïek altijd al van wezenlijk belang was en nu mogelijk nog verder aan gewicht wint. Andere vormen van globalisering hebben functioneel weinig te maken met

Moskees hebben naast religieuze ook maatschappelijke taken. (Foto Patrick Sijben)

dit politiek-diplomatieke netwerk van hoofdstadverbindingen. Toch overlappen zij er mee als dit netwerk lokale condities in het leven roept die als vestigingsplaats voor andere soorten globalisering gunstig zijn. In Taylors visie is hier een 'oneigenlijk' gebruik van staatsmacht aan de orde dat de eigen potentie van vrijelijk opererende stedelijke netwerken ondermijnt. Naast de wellicht noodzakelijke ontmaskering van een vijfde colonne onder de steden is het echter de moeite waard ook oog te houden voor de onbedoelde constellaties die politieke centra goede voorwaarden voor andere vormen van globalisering schenken, voor de feitelijke rol van politieke besturen op verschillende niveaus en voor de gemengde resultaten van het statenmozaïek bij de realisering van een vreedzame, op welvaart gerichte sociale orde.

Herman van der Wusten was van 1984 tot 2001 hoogleraar Politieke Geografie aan de Universiteit van Amsterdam en werkt nu aan een studie over Europese hoofdsteden.

Literatuurselectie

- Castells, M. (1996) *The rise of network society*. Oxford: Blackwell.
- Gottmann, J. (1990) *The study of former capital cities*. In: J. Gottmann & R.A. Harper (eds.) *Since Megalopolis. The urban writings of Jean Gottmann*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jacobs, J. (1968) *The economy of cities*. New York: Random House.
- Jacobs, J. (1984) *Cities and the wealth of nations*. New York: Vintage.
- Sassen, S. (1991) *The global city*. Princeton NJ: Princeton University Press
- Savitch, H.V. & P. Kantor (2002) *Cities in the international marketplace. The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Taylor, P.J. (2004) *World city network. A global urban analysis*. London: Routledge.
- Travers, T. (2004) *The politics of London. Governing an ungovernable city*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Geloven in armoedebestrijding

Geloofsgeïnspireerde actie tegen stedelijke armoede binnen een liberale staat



Sinds het midden van de jaren negentig zijn in de Verenigde Staten verscheidene politici, journalisten en andere critici van mening dat geloofsgeïnspireerde organisaties zoals kerken, moskeeën en uiteenlopende parareligieuze organisaties, beter in staat zijn om stedelijke armoede uit te bannen dan de overheid of een verzorgingsstaat in het algemeen. De term 'geloofsgeïnspireerde organisatie' (GGO) heeft betrekking op het geheel van parareligieuze acties tegen armoede. Dit artikel geeft dieper inzicht in de ideologische verschillen die een rol spelen binnen de strijd die de GGO's tegen armoede voeren en hun pogingen tot het bevorderen van meer sociale rechtvaardigheid in steden.

JUSTIN BEAUMONT

Een verzorgingsstelsel zoals dat van Scandinavië of Nederland heeft zich in de Verenigde Staten nooit op eenzelfde universele en sociaal-democratische wijze ontwikkeld. De Verenigde Staten belichamen het liberale stelsel. Na de Keynesiaanse/Fordistische periode van voorspoed en welvaart in de jaren zestig en vroege jaren zeventig, betekende de geleidelijke overgang naar een post-Fordistische economie en samenleving een toename van de ontwikkelingsachterstand van het stelsel van sociale voorzieningen.

De belangrijkste exponent is het 'workfare'-model: een systeem waarin mensen door prikkels en straffen worden aangezet tot werken in plaats van een beroep te doen op een uitkering. In dit model is het recht op een uitkering gekoppeld aan een verplichting tot werken. Potentiële 'uitkeringstrekkers' worden gedwongen te bewijzen dat ze actief naar een baan zoeken en dienen iedere aangeboden baan te accepteren, ongeacht salaris, veiligheidsomstandigheden of het bredere maatschappelijke nut. Dit nieuwe beleid heeft tot doel de mensen die werkschuw zijn weer in het gareel te brengen. In dit verband zijn lage lonen, voortdurende onzekerheid, tijdelijke en parttime contracten kenmerkend en zogenaamde 'dead end jobs' het resultaat. In het 'workfare'-discours is individuele verantwoordelijkheid de norm en wordt geen verband gelegd tussen werkloosheid en structurele economische factoren. Persoonlijke verantwoordelijkheid, of het vermeende gebrek daaraan, wordt