

Drie hoofdsteden en hun zustersteden

AUTEUR & FOTOGRAFIE Mendel Giezen

“In een mondialiserende samenleving worden metropolen met internationale banden steeds belangrijker als knooppunten in het netwerk van handel, infrastructuur, wetenschap en cultuur.”

Dit citaat stond ten tijde van mijn scriptieonderzoek op de stedenband-website van Berlijn. Het is treffend, omdat het vele beleidsgebieden verbindt en aantoont hoe er gedacht wordt over steden en internationale relaties. Economische geografie, verkeersplanologie, wetenschapsdynamica en sociologie hebben allemaal een bloeiende interesse in internationale banden, maar dit is geen disciplinair verhaal. Dit verhaal gaat over de relaties tussen steden in verschillende landen en stedenbanden in het bijzonder.

De idealen achter stedenbanden zijn veranderd en daarmee het gebruik. Ik zal eerst een overzicht geven hoe er over stedenbanden is geschreven. Daarna zal ik specifieker ingaan op de stedenbandrelaties van Amsterdam, Londen en Berlijn om aan te tonen hoe het gebruik van stedenbanden in de loop der tijd is veranderd.

Korte evolutie

Een stedenband wordt in de literatuur beschreven met twee Engelstalige begrippen: de Europese literatuur gebruikt ‘town twinning’, terwijl de Amerikaanse literatuur het heeft over ‘sister cities’. Er zijn misschien nuanceverschillen in de karakteristieken die men aan deze relaties toeschrijft. Zelinsky geeft in zijn klassiek geworden artikel *The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective* (1991) bijvoorbeeld zeven specifieke eigenschappen waaraan een ‘sister city’ moet voldoen. Omdat mijn onderzoek kijkt naar de veranderingen in het gebruik van stedenbanden, is het echter zinvol om een bredere

definitie te hanteren. Stedenbanden beschouw ik als bilaterale officiële relaties tussen steden in verschillende landen.

In Europa was de eerste stedenband die tussen Coventry (Engeland) en Wolgograd (Rusland) uit 1944. Nadat de Tweede Wereldoorlog afgelopen was, nam het betrekken van relaties tussen steden een grote vlucht. Er leefde een sterk gevoel van reconciliatie: de banden tussen de bevolkingen die tijdens de oorlog tegenover elkaar hadden gestaan, moesten weer aangehaald worden. Dit is de reden dat Duits-Franse relaties een groot aandeel hebben in het totaal aantal stedenbanden.

Tijdens de Koude Oorlog was er een sterke opkomst van stedenbandrelaties tussen West-Europese steden met een ‘rood’ bestuur en steden achter het IJzeren Gordijn. Op dat moment waren er twee prominente internationale organisaties van steden: het katholieke Council of European Municipalities en het socialistische Monde Bilingue. Deze organisaties hadden duidelijk verschillende meningen over wat een stad zou moeten zijn. Voor de eerste was de stad sterk verbonden met christelijke waarden en een plek waar stedelijke vrijheden waren ontstaan door eeuwenlange ervaring. Zij richtte zich daarom op een federaal Europa met respect voor de door de geschiedenis ontstane grenzen. Voor Monde Bilingue lag dat anders. Voor deze organisatie was de stad de plek waar gelijkwaardige burgers de toekomst van de wereld in eigen hand konden nemen en vormgeven. Eigenlijk zat ze al sterk in het ‘global-local’-discours, dat later een grote vlucht zou nemen. Het was ook Monde Bilingue die als eerste stedenbanden begon te stimuleren met of tussen Amerikaanse en Oost-Europese steden. Tijdens de Koude Oorlog werden stedenbanden dan ook regelmatig gebruikt om een politiek statement te maken.

Zo ging het in Europa, maar in de Verenigde Staten was president Dwight D. Eisenhower (1953-1961) inmiddels van start gegaan met zijn People-to-People-programma. Dit programma was heel breed en werd daardoor uiteindelijk een fiasco. Alleen het maatschappelijk comité overleefde en werd omgebouwd naar een non-profitorganisatie genaamd Town Affiliation Association of the U.S. Haar uitvoerende organisatie voor stedenbanden heet Sister Cities International (SCI) en is nog altijd prominent in het internationale stedelijke veld.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw begonnen stedenbanden een kader te vormen voor ontwikkelingssamenwerkingsprojecten. Doordat stedenbanden vaak voor langere tijd worden aangegaan, bieden ze een goede omgeving voor gezamenlijk opbouwen van institutionele capaciteiten. Hierbij gaat het er dus om om de overheden in de partnerstad de gereedschappen voor goed bestuur te geven. Dit kan over allerlei aspecten van bestuur gaan, zoals afvalvoorzieningen, huisvesting of informatiseringprojecten.

Recenter worden stedenbanden ook gezien als mogelijkheid voor economische activiteiten. Onder druk van de managementcultuur van de jaren negentig moeten uitgaven worden verantwoord op effectiviteit en efficiëntie. Wat levert zo’n samenwerkingsverband nou op? Vooral in de Angelsaksische cultuur, waar het neoliberale kapitalisme het breedst omarmd wordt, is er steeds meer druk gekomen op stedenbanden om financieel voordeel te brengen. Dit hangt sterk samen met de ontwikkeling van stedelijke handelsreizen en ‘city marketing’.

Classificatie

Het gebruik van stedenbanden is in vier categorieën onder te brengen. Ten eerste is er het symbolisch gebruik. Dit is in feite de basis van het oorspronkelijke idee. Bij stedenbanden ging het aanvankelijk om vergeving tussen oude vijanden. Ook het aangaan van banden tussen steden aan verschillende zijden van het IJzeren Gordijn valt hieronder. Ten tweede is er de wederzijdse uitwisseling van burgers. Nog altijd zijn schooluitwisselingen een belangrijk onderdeel van stedenbanden en ook vinden er vaak uitwisselingen plaats tussen plaatselijke ambachten. 'Pottenbakkersuitwisselingen' zou men deze kunnen noemen. In de derde plaats kan een stedenband worden aangewend voor economische activiteiten. Het samenwerken van de Kamers van Koophandel of het verspreiden van toeristische informatie in de partnerstad zijn hier voorbeelden van. Ten slotte worden stedenbanden regelmatig op technocratische wijze ingevuld. Dan draait de stedenband om relaties tussen ambtenaren en ambtelijke instituten. Dit kan een vorm van ontwikkelingssamenwerking



zijn, maar het kan ook samenwerking zijn van gelijkwaardige partners. De vier categorieën sluiten elkaar niet uit, maar per geval verschilt de invulling die aan de stedenband wordt gegeven. Om de verhouding tussen de vier toepassingen per geval in één beeld te kunnen samenvatten, heb ik een figuur ontwikkeld dat wordt opgebouwd uit vier tegels, die elk een toepassingscategorie voorstellen (zie Figuur 1). De wijze waarop de tegels onderling verbonden zijn, is een uitdrukking van het belang van de verschillende toepassingen. Als de verbindingslijnen een vierkant vormen, zijn alle toepassingen even belangrijk. Het vierkant wordt uitgerekend in de richting van een overheersende toepassing. Figuur 1 is dus te lezen als een stedenband waarin de technocratische en uitwisselingsfunctie het belangrijkste zijn.

In het hiernavolgende zal het gebruik van stedenbanden worden besproken voor drie Europese hoofdsteden: Berlijn, Londen en Amsterdam. Voor elke stad zal ik een beschrijving geven van de voornaamste kenmerken en die grafisch samenvatten.

Amsterdam

Amsterdam heeft wat betreft stedenbanden in 2002 een nieuw beleid

ingevoerd. Sindsdien heeft de stad een projectmatige aanpak van haar internationale relaties. Samenwerking wordt alleen aangegaan voor specifieke projecten met een tijdsduur van maximaal vier jaar. Ten tijde van het onderzoek had Amsterdam twaalf officiële relaties (zie Tabel 1). Het is opvallend dat niet alleen relaties met steden worden aangegaan, maar ook met landen zoals Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen. De stad heeft zich toegelegd op banden met de herkomstlanden van de grote etnische groepen onder haar bevolking. Amsterdam gebruikt stedenbandenrelaties bij voorkeur op een technocratische manier. In een interview gaf een ambtenaar aan dat men slechte ervaringen had met de maatschappelijke organisaties die oorspronkelijk aan de stedenbanden met Managua en Kaapstad verbonden waren. Figuur 2 geeft een grafische weergave van de verhoudingen in Amsterdams gebruik van stedenbanden.

Berlijn

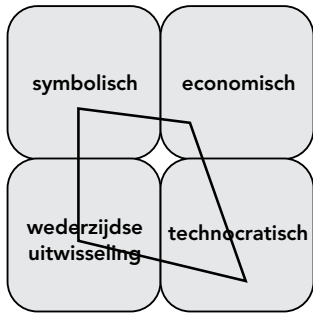
In de loop der tijd is Berlijn vele stedenbanden aangegaan. Ten tijde van het onderzoek had de stad zeventien overeenkomsten. De oudste is die met Los Angeles, geïnitieerd in 1967. Natuurlijk zijn Oost- en West-Berlijn pas weer samengevoegd in 1990. De relaties van voor de eenwording die de stad nu nog heeft, waren West-Berlijnse. Zoals blijkt uit Tabel 1 heeft Berlijn relaties met hoofdsteden wereldwijd. Berlijn heeft voornamelijk een technocratische aanpak. Er wordt veel gedaan aan 'city marketing' in de Oost-Europese partnersteden, waarbij Berlijn zich presenteert als de schakel tussen het ochtend- en het avondland van de Europese Unie. Ondanks de technocratische benadering geldt wel de regel dat elk project samengedaan wordt met een maatschappelijke partner. Het hoofd van de internationale afdeling geeft aan dat deze aanpak twee grote voordelen heeft. Ten eerste zorgt het ervoor dat de internationale relaties dicht bij de samenleving blijven. Ten tweede wordt het budget groter, omdat elke partner geld meeneemt. Symbolisch zijn de relaties ook van belang. Vooral na de eenwording zijn veel partnerschappen aangegaan als bevestiging van de terugkeer van Berlijn als hoofdstad van Duitsland. Figuur 3 geeft een overzicht.

Londen

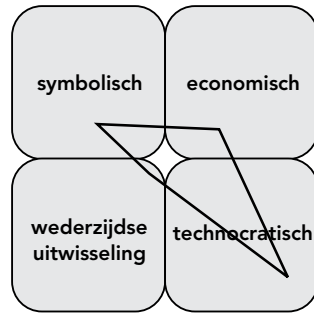
Londen kreeg in 2000 een bestuurlijk orgaan voor de gehele stad: de Greater London Authority. Daarvoor was de stad, sinds de opheffing van de Greater London Council (1965-1986), een verzameling

Amsterdam	Stedenbanden Accra, Kaapstad, Izmit, San Pedro, Beijing/Tianjin, Nederlandse Antillen, Marokko, Sofia, Boedapest, Halifax, Riga, Suriname
Berlijn	Stedenbanden Los Angeles, Boedapest, Tokio, Parijs, Brussel, Buenos Aires, Madrid, Jakarta, Praag, Istanbul, Tasjkent, Windhoek, Moskou, Mexico City, Londen, Warschau, Beijing
Londen	Vriendschap Partner Delhi, Dhaka, Dublin, Berlijn, New York, Moskou, Johannesburg, Kingston Parijs, Tokio

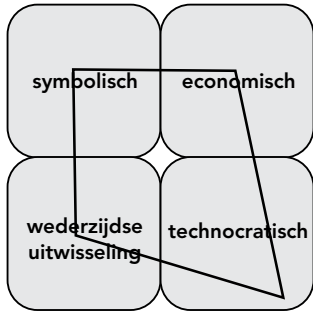
tabel 1 Stedenbanden van Amsterdam, Berlijn en Londen anno 2005.



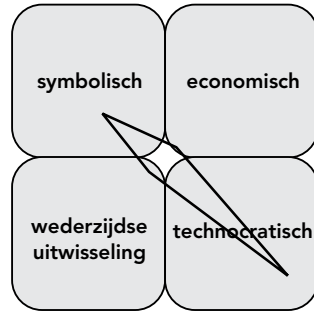
Figuur 1: Vier toepassingen van stedenbanden.



Figuur 2: Gebruik stedenbanden Amsterdam.



Figuur 3: Gebruik stedenbanden Berlijn.



Figuur 4: Gebruik stedenbanden Londen.

stadsdelen zonder overkoepelende autoriteit. Sinds 2000 is er een burgermeester, een ambtelijk apparaat en een raad voor de gehele metropool. Sinds dat jaar wordt er ook internationaal beleid gevoerd. Londen deelt haar internationale bilaterale relaties op in twee categorieën. Ten eerste zijn er de vriendschapssteden. Deze liggen in landen waarvan grote groepen emigranten in Londen leven. Dit is hetzelfde principe als in Amsterdam wordt gehanteerd. De tweede groep bestaat uit partnersteden. Dit zijn steden van een gelijke omvang als Londen, met uitzondering van Berlijn, dat aanzienlijk kleiner is. Met deze steden heeft Londen overleg over grootstedelijke problemen, zoals criminaliteitsbestrijding en het tegengaan van gettovorming. Tabel 1 geeft een overzicht van de stedenbanden van Londen.

Op economische vlak zijn de relaties weinig relevant, hoewel de Londense autoriteit wel de mogelijke effecten van de relaties erkent. Een voorbeeld is de organisatie van een Rusland-festival. Mogelijk voelen de Russische zakenlieden zich dan meer thuis en zijn ze eerder geneigd anderen aan te sporen ook naar Londen te verhuizen. Met dit effect wordt slecht zijdelings rekening gehouden en het vormt zeker geen speerpunt bij de partnerrelaties. Figuur 4 geeft Londens gebruik van internationale relaties weer.

Veranderingen

Er zijn twee veranderingen in het gebruik van stedenbanden door deze drie steden die opvallen. Ten eerste is er de focus op herkomstlanden van grote etnische groepen in de steden. Vooral Londen en Amsterdam hebben zich hierop gericht. Dit is een verandering in betekenisgeving aan stedenbanden. De ideologie van het verzoenen van voormalige vijanden is vervangen door ontwikkelingssamenwerking. Het lijkt er op dat de Tweede Wereldoorlog zestig jaar na dato voor stedenbandrelaties aan zingeving heeft ingebracht. Het samenwerken met herkomstlanden is een uitvloeisel van de toegenomen druk om beleid maatschap-

pelijk te verantwoorden. De tendens is dat stedenbanden maatschappelijk relevant moeten zijn en in concrete projecten hun weerslag moeten vinden.

Ten tweede is er de sterke omslag van een symbolische naar een technocratische invulling van stedenbanden. In de beginperiode, vlak na de oorlog, was het doel om mensen uit verschillende landen tot elkaar te brengen. Dit lijkt grotendeels opzijgezet te zijn. Projecten en uitwisselingen vinden steeds minder plaats op het niveau van de lokale bevolking. Steeds meer projecten worden uitgevoerd door ambtenaren of professionele organisaties. De ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor internationaal beleid in zowel Londen als Amsterdam gaven aan dat het samenwerken met burgerorganisaties als moeilijk werd ervaren. Slechte ervaringen uit het verleden hebben ertoe geleid dat ze de projecten liever in eigen hand houden.

Samenvattend kan gesteld worden dat het gebruik van stedenbanden sinds de eerste stedenband van 1944 sterk is veranderd. De druk om effectief en efficiënt te zijn, heeft ervoor gezorgd dat zowel Londen als Amsterdam is weggegaan van het idee om contact tussen de bevolking te stimuleren. Ook in Berlijn is er een sterke neiging tot verder bureaucratiseren van de stedenrelaties. De ontwikkeling van burgers tot wereldburgers heeft aan belang ingebracht. Stedenbanden draaien tegenwoordig om de internationale stad, niet meer om de internationale burger.

Mendel Giezen (m.giezen@uva.nl) werkt als promovendus bij onderzoeksinstituut AMIDSt van de Universiteit van Amsterdam. Het artikel is gebaseerd op zijn scriptieonderzoek uit 2005 getiteld *Municipal Cooperation and Competition in a Globalising World: The Foreign Policies of London, Berlin, and Amsterdam*.

Literatuurselectie

- Gaspari, O. (2002) Cities against States? Hopes, dreams and shortcomings of the European municipal movement 1900-1960. *Contemporary European History* 2, 4, 597-621.
- Jones, M.L. & P. Blunt (1999) 'Twinning' as a method of sustainable institutional capacity building. *Public Administration and Development* 19, 381-402.
- O'Toole, K. (2001) Kokusaka and internationalization: Australian and Japanese sister city type relationships. *Australian Journal of International Affairs* 55, 3, 403-419.
- Saunier, P.-Y. (2001) Sketches from the Urban Internationale, 1910-50: Voluntary associations, international institutions and US philanthropic foundations. *International Journal of Urban and Regional Research* 25, 2, 380-403.
- Vion, A. (2002) Europe from the bottom up: Town twinning in France during the Cold War. *Contemporary European History* 2, 4, 623-640.
- Zelinsky, W. (1991) The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers* 81, 1, 1-31.