



VERSTEDELIJKING EN NGO'S IN CHINA

Om controle op zelforganisatie te houden heeft China in de nasleep van de Tiananmenprotesten in 1989 lange tijd strenge regels voor het registreren en financieren van ngo's (non-gouvernementele organisaties) gehanteerd. Als gevolg van de snelle verstedelijking heeft de overheid echter moeite om aan de vraag naar publieke diensten te voldoen, wat zorgt voor een voorzichtige opkomst van ngo's als mogelijke dienstverleners.

De ngo-sector in China is, vergeleken met andere landen, relatief nieuw. Lange tijd was de publieke en politieke rol van dergelijke organisaties gering als gevolg van de strenge wetgeving. De economische en sociaal-ruimtelijke transformatie die het land sinds de jaren tachtig heeft ingezet, heeft deze houding echter zowel direct als indirect beïnvloed. Een van de belangrijkste trends van de afgelopen decennia is de enorme trek naar de stad. De explosieve urbanisatie van de afgelopen dertig jaar is dan ook een directe aanleiding voor het groeiende aantal ngo's in China. Ten eerste zorgt de snelle urbanisatie voor een grote druk op publieke diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs. Aangezien de overheid de stijgende vraag niet langer aankan is een geleidelijk proces van decentralisatie en privatisering ingezet.

Daarnaast wordt de groeiende interesse in ngo's versterkt doordat het bewustzijn over de negatieve kanten van deze snelle urbanisatie groeit en zichtbaarder wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groeiende ongelijkheid tussen stad en platteland, maar ook voor de directe gevolgen van (milieu)vervuiling. Ondanks de toenemende erkenning van de mogelijkheden van ngo's door de overheid gaat de implementatie van ngo's als alternatieve dienstverleners nog altijd moeizaam. Drie centrale punten liggen hieraan ten grondslag: ten eerste wordt de overheid door velen nog altijd gezien als de hoofdverantwoordelijke voor de publieke

dienstverlening, waardoor burgers niet direct openstaan voor diensten geleverd door derden. Om diezelfde reden twijfelen veel mensen over de professionaliteit van ngo's en staan er daarom wat sceptisch tegenover. Tot slot weten mensen ngo's vaak nog niet te vinden. Alle drie deze belemmeringen kunnen deels verklaard worden door het feit dat het om een in China nieuw concept gaat waardoor er onder andere een duidelijke structuur voor de opbouw van deze organisaties ontbreekt.

Ngo's in de Chinese context

Het concept ngo is binnen de Chinese context moeilijk te vatten. Als gevolg van de sterke staatsinmenging ontstaat de vraag of het überhaupt mogelijk is om in deze context van non-gouvernementele organisaties (ngo's) te kunnen spreken. In China geldt dan ook nog steeds dat de meeste ngo's niet ontkomen aan een duidelijke connectie met de staat. Vandaar dat in de literatuur over het onderwerp regelmatig over GONGO's (Government-Organized Organizations) wordt gesproken. Om meer grip te krijgen op wat het begrip ngo in de Chinese context betekent en hoe deze organisaties in verhouding tot de overheid staan, zijn een aantal nuances van belang. Om te beginnen is de zogenaamde overheidsinmenging voelbaar op verschillende manieren. In de eerste plaats speelt de staat namelijk op een formele manier

een belangrijke rol in het bepalen van de onderwerpen waar organisaties zich op mogen richten. Zo zijn onderwerpen als arbeidswetgeving, religie of homorechten bijvoorbeeld verboden om aandacht aan te besteden.

Daarop aanvullend is ook de 'sociale interactie' tussen ngo's en de lokale overheid van groot belang voor het succes van deze organisaties. Een sterk persoonlijk netwerk (guanxi) binnen de lokale overheid is daarbij van grote waarde. Hierdoor wordt de agenda van deze organisaties ook op een informele manier beïnvloed. In de praktijk zorgt deze sterke staatsinmenging en strakke regelgeving voor het ontstaan van verschillende typen organisaties die binnen de ngo-sector actief zijn. In dit artikel zullen drie voorbeelden worden uitgelicht. Alle drie deze types hebben op hun eigen manier een compromis gevonden om binnen deze sterke Chinese staat te kunnen opereren.

De overheidsinmenging is nog steeds op verschillende manieren voelbaar

Het eerste type organisatie zijn vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties zijn bijna altijd direct aan de overheid verbonden en richten zich op sociale projecten, zoals bijvoorbeeld het organiseren van evenementen voor fabrieksarbeiders, waarbij het doel is om hen met elkaar in contact te brengen en hen meer opties te bieden voor vrijetijdsbesteding. Het leggen van contacten kan voor deze groep problematisch zijn aangezien veel van deze arbeidsmigranten op jonge leeftijd zelfstandig naar de steden trekken om te werken in de fabrieken. Het is vaak voor het eerst dat zij op zichzelf aangewezen zijn en door middel van dit soort evenementen wordt gezocht naar een oplossing voor veel voorkomende problemen als depressie en eenzaamheid. Het tweede type organisaties zijn social corporates; aangezien het vaak lastig is om een ngo-registratie te verkrijgen registreren veel organisaties zich als bedrijven. Er zijn immers een stuk minder voorwaarden verbonden aan het verkrijgen van een bedrijfsregistratie. Dit is met name het geval in steden als Shenzhen, waar dankzij de status van de stad als Special Economic Zone (SEZ) het bedrijfsleven zoveel mogelijk gestimuleerd wordt. Om bedrijven en investeerders aan te trekken is het oprichten van een bedrijf zo makkelijk mogelijk gemaakt via onder andere allerlei belastingvoordelen. Deze gelden met name voor buitenlandse bedrijven, maar ook voor Chinese bedrijven die buitenlandse investeerders hebben. Investeerders uit Hong Kong worden daarbij ook als buitenlands beschouwd. Mede hierdoor is het voor bedrijven, in tegenstelling tot ngo's, mogelijk om buitenlandse financiering te krijgen. Een groot aantal van deze organisaties, zeker in de Pearl River Delta, ontvangt dan ook financiering uit Hong Kong. Deze organisaties opereren daardoor onafhankelijker van de overheid en de mate waarin zij aan de overheid verbonden zijn is vaak bepaald door het onderwerp waarop zij zich willen richten. Onderwerpen zoals de eerder genoemde integratie en geestelijke gezondheid van arbeidsmigranten zijn populair omdat de overheid ook bereid is hier in te willen investeren, terwijl gevoeligere onderwerpen zoals de arbeidsomstandigheden in de fabrieken onbespreekbaar zijn. Toch is er een derde type organisatie dat deze kwestie wel aan de orde durft te stellen: de zogenaamde labour organizations. Deze organisaties richten zich juist op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de fabrieken. Een van de redenen dat dit zo gevoelig ligt heeft te maken met de wens van de overheid om buitenlandse investeerders aan te trekken. Organisaties die zich

hierop richten kunnen daardoor niet op overheidssteun rekenen en proberen tevens via een bedrijfsregistratie op andere manieren fondsen te werven. Labour organizations vallen hierdoor dus ook regelmatig binnen de tweede genoemde categorie van social corporates.

De verscheidenheid aan registraties en de overlap hierin zorgen ervoor dat het moeilijk is om grip te krijgen op de ngo-sector in China. Het is niet altijd duidelijk welke organisaties op welk gebied actief zijn. Daarbij komt ook dat het klimaat ten aanzien van ngo's regionaal duidelijk verschilt. Zo bevinden veel organisaties zich in Beijing, maar is ook een groot contingent te vinden in het zuiden van China. Organisaties bevinden zich veelal in Beijing vanwege het feit dat de overheid en daarmee een groot deel van de financiering daar gevestigd is. Het grote aantal organisaties in het zuiden laat zich verklaren door de nabijheid van Hong Kong en de mogelijkheden die dit met zich meebrengt, alsmede door het grote aantal SEZ's en de aanwezigheid van industrie in het zuiden. Dit laatste draagt bijvoorbeeld bij aan het grote aantal labour organizations in deze regio.

De Shenzhen casus

De ruimtelijke verschillen binnen China zijn dus opmerkelijk. De eerdergenoemde, in het zuiden van China gelegen stad Shenzhen, geldt als een interessante casus om de opkomst van ngo's in China te analyseren. Dit is namelijk een van de eerste steden in China waar op beleidsniveau geëxperimenteerd wordt met het stimuleren van ngo's door het versoepelen van de registratieprocedure en de daaraan verbonden voorwaarden. Sinds 2012 kunnen organisaties zich hier direct als ngo registreren bij The Department of Civil Affairs, zonder direct aan een ander overheidsorgaan verbonden te zijn. Naast deze versoepelde regeling zorgen ook een aantal andere factoren voor een gunstig klimaat voor ngo's in Shenzhen. Zo staat Shenzhen bekend als relatief progressief en liberaal, wat zich vertaalt in een meer open beleid, zowel ten aanzien van deze organisaties als de op de markt gerichte wetgeving die binnen de SEZ wordt gehanteerd. Daarnaast heeft de stad een relatief grote en snel groeiende middenklasse en een sterke connectie met het naastgelegen Hong Kong.

Veel van deze factoren kunnen ook verklaard worden door de bijzondere geschiedenis van de stad. Zo vervult Shenzhen al sinds haar stichting een specifieke rol binnen China. In 1980, slechts negen jaar voor de Tiananmenprotesten werd de regio die nu de stad Shenzhen vormt aangewezen als de eerste Special Economic Zone (SEZ) van China. Deze keuze vormde onderdeel van het 'liberale' beleid van de toenmalige president Deng Xiaoping, gericht op het stimuleren en moderniseren van de Chinese economie door een opener economisch beleid. Het marktgeoriënteerde SEZ-beleid houdt in dat er zones binnen steden gecreëerd worden waar soepelere economische regelgeving geldt, om binnenlandse, maar met name ook buitenlandse bedrijven en investeerders aan te trekken. Waar in eerste instantie slechts een gedeelte van de stad als SEZ werd aangewezen, vallen nu alle districten onder de zone. Binnen de SEZ kunnen economische en handelsbeslissingen genomen worden zonder de autorisatie van Beijing, waardoor Shenzhen als stad vanaf het begin af aan een relatief grote politieke invloed en vrijheid heeft gehad. Dit beleid sloeg aan en binnen slechts een aantal decennia groeide Shenzhen uit tot een van de belangrijkste en grootste industriesteden ter wereld, terwijl het inwoneraantal steeg van ongeveer 30 000 in 1980 tot tussen de 10 en 20 miljoen vandaag de dag (officiële cijfers ontbreken vanwege het grote aantal ongeregistreerde migranten in de stad). Deze meer liberale houding, alsook het economische succes en de daaruit voortkomende middenklasse dragen dus bij aan een gunstiger klimaat voor ngo's in de regio.

De Hong Kong-connectie

Naast geschiedenis speelt ook geografie een belangrijke rol in

de ontwikkeling van Shenzhen als stad. De locatie van de stad werd in 1980 gekozen op basis van haar ligging direct naast Hong Kong. Inmiddels vormt de Pearl River Delta met de driehoek Hong Kong-Shenzhen-Guangzhou dé economische hub van China. Hong Kong is echter niet alleen op economisch vlak van belang voor de ontwikkeling van Shenzhen. Zoals gezegd speelt de internationale allure en het liberale beleid van Hong Kong ook een belangrijke rol in het verklaren van de opkomst en aanwezigheid van het ngo's in Shenzhen. In de eerste plaats vormt Hong Kong een belangrijke financieringsbron voor de in Shenzhen gevestigde organisaties. Niet alleen bevindt zich in Hong Kong zelf een groot privaat kapitaal dat regelmatig aangeboord wordt, de stad biedt ook de mogelijkheid tot het verkrijgen van andere internationale fondsen en financiering, iets wat niet of nauwelijks mogelijk of toegestaan is voor organisaties die op het vasteland geregistreerd staan. Het komt dan ook regelmatig voor dat organisaties naast hun kantoor in Shenzhen ook een kantoor in Hong Kong hebben om op die manier de fondsen binnen te halen. De connectie met Hong Kong draagt zodoende ook bij aan het type organisaties dat in de stad gevestigd is. Deze omstandigheden bieden bijvoorbeeld mogelijkheden voor de eerdergenoemde arbeidsorganisaties die niet op staatsfinanciering kunnen rekenen. Behalve de financiële invloed vanuit Hong Kong, is ook de ervaring van de plaatselijke private sector van belang. De 'business like-benadering' van Hongkongse ngo's vormen een inspiratiebron voor het opzetten van bijvoorbeeld social corporates in Shenzhen. Hong Kong is hierin met name een voorbeeld voor de opkomende middenklasse in Shenzhen. Deze groep wil vaak, vanuit hun eigen economische succes in combinatie met hun persoonlijke achtergrond als migranten, iets terugdoen voor de stad. Het feit dat zij persoonlijk succes hebben behaald, mede dankzij relatief weinig overheidsinmenging, sterkt het idee dat zij ook voor het oplossen van sociale problemen niet van de centrale overheid afhankelijk hoeven zijn. De relatief autonome houding van de burgermaatschappij in Hong Kong biedt daarbij een succesvol voorbeeldmodel.

Hong Kong is met name een voorbeeld voor de opkomende middenklasse in Shenzhen

Een historische ontwikkeling?

Er is veel discussie over het opkomen van ngo's in China en hoe succesvol dit model wel of niet is. Zo kun je een aantal kanttekeningen plaatsen bij de structuur en invulling van deze organisaties, alsmede hun mate van onafhankelijkheid van de overheid. Toch is de opkomst van deze organisaties interessant om te volgen. De snelle toename en interesse in ngo-initiatieven geeft een dynamische kijk op het huidige sociale beleid van China en de problemen ten aanzien van sociale voorzieningen waar de overheid mee geconfronteerd wordt. Sinds de jaren tachtig is het meeste beleid in het land gericht geweest op economische en stedelijke groei. De sociale gevolgen hiervan zijn zowel positief (groeiende welvaart en een groeiende middenklasse) als negatief (groeiende ongelijkheid en een tekort aan publieke diensten). Deze ontwikkelingen hebben echter ook de deur opengezet voor een sector die lange tijd geen rol van betekenis speelde in de Volksrepubliek. Deze organisaties voldoen dan misschien niet altijd aan de westerse definitie van een ngo, hun bijdrage aan het interne debat in China over de sociale gevolgen van het modernisatiebeleid alleen al maakt het een interessante ontwikkeling. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de positie van deze organisaties nog altijd niet onbetwist is. Het is dan ook de vraag in hoeverre deze sector onder president Xi Jinping de ruimte zal krijgen om zich verder te ontwikkelen. Ondanks dat het aantal organisaties in deze sector toeneemt is de wetgeving op dit gebied recentelijk weer terug aangescherpt. Afgelopen april is een zwaar bekritiseerde wet ten aanzien van buitenlandse ngo's aangenomen. Deze organisaties en hun Chinese partners zijn van nu af aan verplicht zich te registreren bij de politie. Deze verschuiving past binnen het beleid dat de huidige president Xi Jinping tot nu toe heeft gevoerd, waarbij met name de controle en censuur op de niet aan de overheid gebonden organisaties opnieuw toeneemt. Een interessante vraag voor de toekomst zou kunnen zijn hoe de nieuwe (liberale) middenklasse zal omgaan met deze hernieuwde controle.

Literatuurselectie

- Hsu, J. (2014) The local corporatist state and NGO relations in china. *Journal of Contemporary China* 23, nr. 87, pp. 516–534.
- Liang, Z. (2001) The age of migration in China. *Population and Development Review* 27, nr. 3, pp. 499–524.
- Tang, L. L. (2015) Rethinking power and rights-promoting NGOs in China. *Journal of Asian Public Policy* 5, nr. (3), pp. 343–351.
- Tong, T., Keung, D. & Mei, A. (2009) Social work professionalization in China: the case of Shenzhen. *China Journal of Social Work* 2, nr. 2, pp. 85–94.

JELTSJE DE BLAUW (JELTSJEDEBLAUW@GMAIL.COM) STUDEERDE HUMAN GEOGRAPHY AAN DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM. DIT ARTIKEL IS GEBASEERD OP EEN DEEL VAN HAAR MASTERSCRIPTIE: 'INVISIBLE BOUNDARIES IN THE CITY: WHICH BARRIERS ARE LIMITING THE HEALTHCARE ACCESS OF MIGRANTS IN SHENZHEN?' MOMENTEEL IS ZIJ VOOR HET MIGRANT ENTREPRENEURSHIP PROGRAMME VAN DE NEDERLANDSE NGO SPARK WERKZAAM IN HARGEISA, SOMALILAND.



In de 'urban villages' wonen veel ongeregistreerde arbeidsmigranten. Toegang tot publieke diensten is voor hen vaak beperkt.
Auteur: Jeltsje de Blauw