

Van staatszorg naar verzekeringsmaatschappij?

Het naderende einde van de *danwei*

Deze nazomer is de macht van de danwei, de werkeenheden en tevens schakel tussen stadsbewoner en overheid, aanzienlijk verminderd. De bevrijdende werking van deze maatregel haalde veel krantenkoppen, en niet zonder reden. Maar de danwei controleert niet alleen haar leden, zij zorgt ook voor hen. Wie neemt de sociale dienstverlening over als de kurk definitief van de fles is?

FLEUR STIGTER

Een jungle van bureaucratie, zo staat China bekend. De ondoorzichtige rangorde van instanties kan de burger fikse hoofdpijn bezorgen, zeker wanneer documenten aangevraagd moeten worden. Desondanks valt tenminste één aanspreekpunt, de *danwei*, eenvoudig te traceren. Dit komt omdat deze *danwei* zich helemaal onderaan de bestuurlijke ladder bevindt, ver onder het niveau van stads- en streekbestuur. Juist omdat deze eenheid het laagste bestuurlijke niveau is, vormt zij de cruciale schakel in de relatie tussen staat en burger.

Stadsbewoners worden op dezelfde wijze gegroepeerd als in communes op het platteland. Dus naar hun

werkeenheden, het centrale uitgangspunt voor de staatsorganisatie sinds 1949. Voor werknemers is dit de werkplek, voor studenten de school en voor werklozen het zogeheten 'buurtcomité'. Vrijwel alles wordt via de *danwei* geregeld, of dit nu partij of overheidszaken of persoonlijke kwesties betreft.

Los van ideologische opfriscursussen is de werkeenheden ook verantwoordelijk voor de sociale voorzieningen van haar leden. Hierbij valt te denken aan huisvesting, pensioensuitkering, recreatiemogelijkheden, scholing, gezondheidszorg, bemiddeling bij ruzies, enzovoorts. Voor alles, tot aan het kopen van een treinkaartje toe, heeft een inwoner expliciet toestemming van zijn werkgever nodig. De leiders van de *danwei* hebben dan ook enorm veel invloed op het persoonlijke lot van de leden.

In het kort, de *danwei* geeft politieke 'actoren' de mogelijkheid om persoonlijke beïnvloeding en controle uit te oefenen. En tegelijkertijd geeft zij

handen en voeten aan de communistische uitleg van de verzorging van de wieg tot aan het graf. Maar het is geen geheim dat deze uitleg niet meer alom geldend is. Met de doorgaande hervormingen tot verkleining van de staatsbemoedienissen, grotere economische vrijheid en decentralisatie, worden centrale overheidsinstanties, zoals de *danwei*, buitenspel gezet. Vooral de golf van privatisering heeft het automatische contract tussen burger, staat en bedrijf verbroken. Wat zijn de gevolgen?

De plus en de min

Stel je spreekt een pas getrouwde accountant uit Shanghai. Hij lacht terwijl hij foto's laat zien van zijn trouwdag. 'Kijk,' en hij wijst naar een overheidsgebouw, 'we hoefden alleen maar onze identificatiekaart te laten zien, formulieren in te vullen, een paar simpele vragen te beantwoorden, en we waren getrouwd. Onze papieren waren binnen twintig minuten getekend en gestempeld!' Weliswaar is dit een fictief verhaal, maar het had letterlijk in de krant kunnen staan. Gelijksoortige reacties zijn afgelopen herfst volop in het nieuws geweest. Nu verloofden niet meer verplicht worden een medische keuring te ondergaan, of – het meest vervelende van alles – niet meer hun ongehuwde status hoeven te laten bevestigen door hun werkgever, is een ware bruiloft-hype uitgebroken. Maar ook zij die niet in het huwelijksbootje stappen, hebben veel profijt van de recente wetgeving. Zo hoeft de stadsbewoner niet meer aan te kloppen bij zijn werkgever om toestemming te krijgen voor het aanvragen van een paspoort, te mogen verhuizen of na de zestigste verjaardag nog auto te mogen rijden.

De positieve kant van de afbouw

Kies je eigen partner





Kinderopvang, ook een rol van de danwei
Foto uit vnc-archief

van de *danwei*, de kenbare winst aan persoonlijke vrijheid, behoeft geen nadere toelichting. En dat geldt ook voor de sociaal-maatschappelijke betekenis van de afbouw. Een mogelijke voorbode is duidelijk zichtbaar. Ondanks alle inspanning op het gebied van armoedebestrijding (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een soort arbeidsbureau) is China er tot dusver niet in geslaagd het lot van mensen te verbeteren die al in een eerder stadium hebben moeten leren leven buiten het bestaande systeem. Vaak is het zwerf bestaan van deze 'floating people' (halverwege de jaren '90 naar schatting 100 miljoen mensen) begonnen, nadat hun commune werd opgeheven. Eenmaal in de stad vinden velen onder hen geen werk en dus ook geen aansluiting bij een *danwei*. Werklozen 'van elders' krijgen geen toegang en hebben geen familie om op terug te vallen. Kortom, ze zijn compleet op zichzelf aangewezen. En nu dreigt de situatie te verergeren; enerzijds doordat meer mensen werkloos worden en vrijwel automatisch buiten de boot vallen, anderzijds doordat het bestaande systeem steeds verder wordt afgebouwd.

Het experiment 'shequ'

Een mogelijk alternatief ter vervanging van het bestaande voorzieningstelsel is de officiële inwerkingstelling van de *shequ*, ofwel gemeenschapsorganisatie. De *shequ* is begin jaren '80 door het ministerie van Burgelijke Zaken als experiment in enkele steden ingesteld. Sindsdien wordt haar ontwikkeling met grote belangstelling door de regering gevolgd.

Een heel begrijpelijke zaak, gezien het potentieel aan sociale onrust. Eind jaren '90 werd het experiment uitgebreid. De *shequ's* kregen onder meer een zekere mate van beleidsautonomie. Hun verantwoordelijkheden en taken werden uitgebreid. Het begint er steeds meer op te lijken dat het reeds bestaande buurtgemeenschapscomité enkel van naam (*shequ*) is gewijzigd en zich als een waar institutioneel alternatief (voor de *danwei*) heeft ontpopt. Shanghai is een leidend voorbeeld, maar vooral het zeer arme Shenyang speelt de hoofdrol.

Het verhaal van deze Noord-Chinese stad doet denken aan een soortgelijke situatie uit de jaren '70. Destijds begon een recalcitrante gemeente uit totale wanhoop een eigen agrarische productievorm, geheel tegen het toenmalige regeringsbeleid in. Uiteindelijk groeide dit, weliswaar na vele aanpassingen en enkel voor korte duur, uit tot nationaal bepaald instituut. De reden hiervoor was simpel: de nieuwe productievorm werkte tegen de hongersnood.

De *shequ* bevindt zich op een vergelijkbare trede in de bestuurlijke hiërarchie als de *danwei*, maar hier houden de overeenkomsten dan ook meteen op. Het belangrijkste bestuurlijk-institutionele verschil is dat de mensen niet worden ingedeeld naar werkplek, maar naar woonplaats. Om de verschillen verder duidelijk te maken is het nodig wat verder in te gaan op de organisatie van het lokale bestuur. Bovenaan staat het stadsbestuur. Het stadsbestuur is weer verdeeld in districten (die mogen tot op zekere hoogte zelfstandig

belasting heffen) en subdistricten.

De laagste, en onofficiële stedelijke trap, wordt gevormd door het buurtgemeenschapscomité (steunpunt voor werklozen). De *shequ* vervangt in zekere mate dit comité. Zo heeft zij op plaatsen waar het experiment is doorgevoerd veel van de sociale welvaartsvoorzieningen overgenomen. Maar de *shequ* is ook weer anders dan het comité. Zij heeft een groter geografisch bereik en oefent meer autoriteit en controle uit. Mogelijkerwijs nog belangrijker is het verschil in interne organisatie. De opbouw en de uitvoering van de *shequ* is erop gericht dat mensen meer zelf gaan doen om in hun eigen sociale voorziening te voorzien. De regeringswens op dit terrein laat zich raden; reorganisatie van het begrotingsboekje door minder bureaucratie en minder kosten alsook meer actieve medewerking van de bevolking (de familie als de traditionele vorm van sociale cohesie) en zodoende versterking van de basis van de eigen legitimiteit.

Bruggenhoofd

Via de *shequ* zouden naar plan uiteenlopende sociale vragen kunnen worden opgevangen; kwaliteitsverbeterende diensten (recreatie, kinderopvang) maar ook pensioenvoorziening en gezondheidszorg. Voormalig minister-president Zhu Rongji zou hebben gezegd dat de *shequ* de basis van een nieuw sociaal welvaartsysteem zal vormen, en een politieke rol zal spelen ten bate van – jawel – de lokale democratie en de politieke constructie! Er zou reeds geëxperimenteerd zijn met het kiezen van de leiders van dit type lokaal bestuur. De *shequ* zou kunnen dienen als een bruggenhoofd in de nieuwe relatie tussen staat en burger. Niet zelden wordt de verdwijning van de 'ijzeren rijstkom' gelieerd aan de totstandkoming van een burgerlijke maatschappij in China. Dat is natuurlijk nog de vraag. Wel is het prettig om niet afhankelijk te zijn van een bepaald persoon wanneer het om je dagelijkse brood of medicijnvoorziening gaat. Het andere uiterste is echter dat eenieder in zijn eentje komt te staan. Sociale opvang is hard nodig in China, zeker nu en in de toekomst, wanneer de vergrijzing ook hier toeslaat. De vraag is alleen wie of wat in 'dit gat van de markt' springt: de (lokale) overheid of het (internationale) bedrijfsleven. ☺