

Titel: Beleidsbeïnvloeding en mondiaal klimaatbeleid: de rol van Chinese ngo's

Samenvatting

Beleidsbeïnvloeding vanuit het maatschappelijk middenveld wordt steeds relevanter en wordt algemeen erkend als een belangrijke factor in het vormgeven van wereldwijde beleidsvormingsprocessen. Klimaatverandering is een van de terreinen waarop overheden en het maatschappelijk middenveld de krachten bundelen. Ngo's zijn in de loop der jaren meer gaan deelnemen aan het mondiale klimaatbeleid, maar de gevolgen van klimaatverandering verschillen per land. Ook bestaan er zowel op internationaal als nationaal niveau aanzienlijke verschillen in de politieke mogelijkheden en middelen van ngo's om deel te nemen aan deze processen. In China houden ngo's zich actief bezig met milieu- en klimaatzaken. Deze organisaties proberen geleidelijk hun stem steeds luider te laten klinken in mondiaal klimaatbeleid.

Het doel van dit onderzoek is om uit te leggen hoe Chinese ngo's aan beleidsbeïnvloeding doen binnen de structuren van het mondiale klimaatbeleid, waaronder de transnationale, internationale en binnenlandse beleidsarena's, om hun invloed te doen gelden op het klimaat- en milieubeleid. In de bestaande literatuur worden Chinese ngo's gekenschetst als organisaties die moeten opereren binnen een relatief restrictieve binnenlandse context. In dit onderzoek wordt echter een genuanceerdere benadering gehanteerd, door de voorwaarden waaronder de samenwerking tussen overheid en ngo's ontstaat en zich ontwikkelt te onderzoeken. Daarbij wordt uitgegaan van drie belangrijke pijlers die in de literatuur worden genoemd: politieke cultuur, functionaliteit en legitimiteit. Op deze wijze ontstaat meer inzicht in de rol van ngo's als pleitbezorgers en in de resultaten van hun inspanningen. Dit onderzoek is in drie opzichten wetenschappelijk relevant. Ten eerste levert het een bijdrage aan het debat over de relaties tussen overheden en ngo's door de deelname van Chinese ngo's aan mondiaal beleid hieraan toe te voegen. Ten tweede wordt hiermee, nu China een steeds grotere rol speelt in de beleidsarena van klimaatverandering, voorzien in de kennislacune wat betreft de deelname van Chinese ngo's aan mondiaal

klimaatbeleid, en ten derde biedt het onderzoek inzicht in de beleidsbeïnvloedingsstrategie van ngo's in verschillende politieke contexten.

In een aantal casestudy's wordt onderzocht hoe Chinese ngo's verschillende strategieën kiezen en verschillende rollen aannemen om te pleiten voor klimaatbeleid. Chinese ngo's stellen zich zelden op als een potentiële uitdager van het gezag en zoeken zelden de confrontatie. Zij proberen dus ruimte te scheppen voor beleidsactiviteiten met conflictvermijdende benaderingen, zoals het implementeren van beleid, optreden als beleidsdeskundigen, of het aanspannen van rechtszaken in het algemeen belang tegen vervuilers in de particuliere sector. Bij al deze strategieën kunnen ngo's verschillende rollen aannemen en diverse functies vervullen, waarbij ze nauw samenwerken met de betreffende overheidsinstellingen of met belangrijke beleidsmakers en belanghebbenden in China. Ze helpen de overheid te voldoen aan internationale klimaatverplichtingen door lokale partners te vinden en projecten te implementeren in ontvangende landen. Ze kunnen ook aanbevelingen doen voor de Chinese milieuwetgeving, waarbij ze zich baseren op hun ervaringen met milieurechtelijke procedures in het algemeen belang (environmental public interest litigation, EPIL). Gespecialiseerde organisaties geven beleidsadvies over specifieke kwesties om de wijze waarop belangrijke belanghebbenden over de kwestie denken te beïnvloeden.

Op basis van kwalitatieve empirische data die zijn verzameld door middel van interviews, participerende observatie, vragenlijsten en literatuuronderzoek is onderzocht onder welke voorwaarden ngo's hun beleidsdoelen kunnen bereiken. Binnen afgebakende grenzen is beleidsparticipatie van ngo's onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Uit het onderzoek blijkt dat ngo's goede resultaten kunnen boeken of een samenwerkingsrelatie met de overheid kunnen opbouwen wanneer de functie en beleidsaanbevelingen van de ngo's goed passen bij de beleidsagenda en belangen van de overheid. Toch worden organisaties soms ook afgewezen.

Wanneer hun adviezen of activiteiten niet goed afgestemd zijn op de overheidsagenda, kunnen ze tijdelijk genegeerd worden om vervolgens aan andere kwesties te gaan werken. De juridische hervormingen met betrekking tot milieubescherming in China hebben legale deelname van ngo's mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd moeten ngo's voldoen aan verschillende voorwaarden: ze moeten werken op beleidsterreinen die prioriteit hebben, hun doelen afstemmen op de belangen van de overheid, zorgen voor stabiele ondersteuning door de overheid, en binnen de wet opereren. Daarnaast kunnen ze problemen ondervinden met het vinden van personeel, met financiering, en met de registratie bij overheidsinstellingen. Ngo's moeten hun beleid steeds afstemmen en ontwikkelingen in klimaatbeleid en -maatregelen van de overheid zorgvuldig in de gaten houden om hun beleidsinitiatieven aan te passen.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat samenwerking tussen de Chinese overheid en ngo's bepalend is voor de politieke ruimte voor activiteiten en werkzaamheden van ngo's in de rest van de wereld. In China staat de overheid centraal bij het klimaat- en milieubeleid, hoewel er een beperkte mate van pluralisme kan worden waargenomen. Wetgeving op het gebied van het bestuur van ngo's en overheidsbeleid ten aanzien van klimaatverandering en milieubeheer scheppen een ingewikkelde werkomgeving voor ngo's, met zowel hindernissen als kansen. Uit dit onderzoek blijkt dat Chinese ngo's steeds vaker een complementaire, maar ook strategische rol spelen bij het bevorderen van China's klimaatbeleid op het wereldtoneel. Politiek vertrouwen tussen de overheid en ngo's en tussen ngo's onderling is belangrijk voor het behoud van een goede samenwerkingsrelatie met de overheid en met andere ngo's. De pijlers functionaliteit en legitimiteit hebben in de eerste plaats betrekking op de wijze waarop ngo's redenen voor samenwerking met de overheid vaststellen die voor beide partijen gunstig zijn, en vervolgens zoeken naar ruimte om te kunnen opereren. Indien ngo's hun functies kunnen afstemmen op de beleidsdoelen en prioriteiten van de overheid, is de kans groot dat hun beleidsinitiatieven worden geaccepteerd. Door deze afstemming kunnen organisaties ook meer politieke ruimte krijgen voor hun wereldwijde activiteiten. Wat betreft legitimiteit zorgt het streven naar

verhoging van de legitimiteit van zowel overheid als ngo's ervoor dat de samenwerking tussen de overheid en ngo's bij het omgaan met klimaatverandering wordt vergemakkelijkt, vooral in internationaal verband. De aanwezigheid van Chinese ngo's en hun deelname aan wereldwijd klimaatbeheer kan bijdragen aan het opbouwen van een imago waarbij het land wordt gezien als een verantwoordelijke speler, terwijl tegelijkertijd de legitimiteit van de ngo's in binnen- en buitenland wordt verhoogd.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek naar de activiteiten van ngo's in de drie beleidsarena's dat Chinese ngo's en de Chinese overheid hun beleidsdoelen vaak in samenwerking nastreven, zowel in binnen- als buitenland. In internationaal verband spelen ngo's voornamelijk een aanvullende rol door China's klimaatprojecten in het buitenland te implementeren en de Chinese belangen in multilaterale klimaatonderhandelingen te helpen behartigen. Hiermee verhogen ze de legitimiteit van China's mondiale betrokkenheid. In eigen land maakt de overheid gebruik van de expertise van ngo's, van hun netwerken aan de basis en hun praktijkervaring om tekortkomingen in de dienstverlening te verhelpen en kennis te vergaren voor het opstellen en herzien van beleid. In transnationaal verband is de overheid nog steeds dominant en hebben ngo's weinig invloed. Toch beginnen sommige ngo's de mogelijkheden op dit terrein te verkennen door zich aan te sluiten bij transnationale ngo-platforms en -initiatieven.

Bij het volgen van Chinese ngo's in deze beleidsarena's heb ik ontdekt dat er verschuivingen in regelgevingskaders – en overeenkomstige veranderingen in activiteiten van ngo's – zijn opgetreden, vooral na de coronapandemie. Vooraanstaande milieuorganisaties lijken te groeien, terwijl organisaties die actief zijn op ambiguere of politiek gevoeligere terreinen te maken hebben met steeds strengere regelgeving. De veranderende relatie tussen de overheid en ngo's blijft een bepalende factor voor de wijze waarop Chinese ngo's in de toekomst functioneren en pleiten voor verandering van beleid.