

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Chinese dilemma's op lokaal en provinciaal niveau

China blijft voor gemeentelijke en provinciale overheden een goede economische partner, maar van naïviteit mag geen sprake meer zijn. Gemeenten en provincies doen er goed aan zorgvuldig onderzoek te doen naar de risico's ten aanzien van veiligheidspolitieke belangen, gedwongen kennisoverdracht, bedrijfsspionage en economische afhankelijkheid. Nederlandse en Europese regelgeving hierover is de laatste tijd aangescherpt. Bij twijfel is het raadzaam advies in te winnen bij de nationale overheid, in het bijzonder de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

door Ingrid d'Hooghe De auteur is China-onderzoeker bij het Clingendael Institute en docent aan de Universiteit Leiden.

Veel Nederlandse provincies en gemeenten onderhouden goede banden met China. Zij werken vooral op economisch terrein met China samen, maar er vinden ook uitwisselingen en gezamenlijke projecten plaats op cultureel gebied. Diverse Nederlandse provincies en gemeenten hebben zusterrelaties aangeknoopt met provincies en gemeenten in China, en er vinden over en weer veel bezoeken van bedrijven en bestuurders plaats. Voor veel van deze lokale spelers zijn handel met China en wederzijdse investeringen belangrijk. Weliswaar zijn in 2018 en de eerste helft van 2019 de Chinese investeringen in Nederland (en de rest van de wereld) fors gedaald,¹ maar er is nog altijd interesse van Chinese bedrijven in vestiging in Nederland of in samenwerking met Nederlandse bedrijven. China is zich ervan bewust dat Nederland het nodige te bieden heeft op terreinen die van belang zijn voor China's ontwikkeling, zoals die van landbouw, auto-industrie, hightech, financiële diensten, transport en logistiek. Andersom blijven veel Nederlandse bedrijven geïnteresseerd in toegang tot de Chinese markt.

In de samenwerking met China spelen echter ook de nodige vragen, risico's en dilemma's. De aandacht voor deze risico's is in de afgelopen twee jaar fors toegenomen en heeft geleid tot politisering van de economische samenwerking met China en tot nieuwe beleidsregels. Dat betekent dat provinciale en gemeentelijke spelers meer dan voorheen rekening moeten houden met nationale economische en veiligheidspolitieke

belangen wanneer zij zakendoen in China. De vraag is of zij zich hiervan voldoende bewust zijn. Het maken van dat soort afwegingen is immers een taak van de nationale overheid, en provinciale en gemeentelijke instanties hebben er meestal ook de capaciteit niet voor.

Wat kunnen zij wel doen? Zich goed informeren en bij twijfel aankloppen in Den Haag; dat moet in principe voldoende zijn om veilig samen te werken met China. In dit artikel worden enkele thema's besproken die tot de basiskennis voor samenwerking met China behoren.

Nederlandse belangen en de samenwerking met China

De China-notitie van het kabinet van dit voorjaar riep Nederland op om meer oog te hebben voor economische veiligheid in de samenwerking met China.² Dat kwam niet uit de lucht vallen. Europese Kamers van Koophandel spreken al jaren openlijk over uitdagingen in de samenwerking met China, en de AIVD schreef in zijn jaarverslag over 2018 dat China momenteel de grootste dreiging op het gebied van economische spionage vormt.³ De regering en de AIVD waarschuwen daarnaast voor de risico's van nauwe economische verwevenheid met China en afhankelijkheid van Chinese technologie. Dat kan Nederland kwetsbaar maken voor politieke of economische druk vanuit China, bijvoorbeeld ten aanzien van Nederlands beleid dat China niet kan waarden. Hetzelfde risico geldt voor verkoop aan China van publieke voorzieningen, zoals luchthavens of energiebedrijven. Een ander risico betreft ondermijning van het verdienvermogen van Nederlandse bedrijven. Hierbij gaat het niet alleen om zaken als Chinese bedrijfsspionage en gedwongen technologieoverdracht, maar ook om het ongelijke economische speelveld met China: Nederlandse bedrijven hebben minder toegang tot de Chinese markt dan vice versa en hebben te kampen met oneerlijke concurrentie met Chinese bedrijven die dankzij staatssteun lage prijzen kunnen aanbieden.

*Nederlandse bedrijven hebben minder
toegang tot de Chinese markt dan vice versa*

Ook veiligheidspolitieke belangen kunnen worden geraakt in de samenwerking met China. Zo is er het risico van (onbedoelde) bijdragen van Nederlandse bedrijven aan ontwikkeling van Chinese militaire technologie of technologie die door de Chinese regering gebruikt kan worden voor beleid dat in strijd is met het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Een voorbeeld daarvan is export van surveillancetechnologie die gebruikt kan worden om de overheidscontrole op de Chinese bevolking te versterken of om bepaalde bevolkingsgroepen te onderdrukken, zoals Oeigoeren, Tibetanen of christenen.

Tot slot is er de zorg over mogelijke politieke beïnvloeding door China, op nationaal maar ook op lokaal niveau. Deze kan gericht zijn op beleidsmakers met als doel specifieke politieke besluitvorming te beïnvloeden, maar ook op de publieke opinie, bijvoorbeeld om steun te verwerven voor Chinese beleidsplannen, zoals het Gordel- en Weginitiatief.

China's politieke systeem

Veel van de hiervoor genoemde risico's kunnen niet los worden gezien van China's staatskapitalistische model. Daarin zijn economie en politiek, en overheid en bedrijfsleven, nauw met elkaar verbonden. De Chinese overheid bemoeit zich actief met de Chinese economie en grijpt in waar en wanneer ze dat nodig acht, ook in internationale economische en financiële betrekkingen en ook om politieke redenen. Dit betekent dat wie zaken wil doen met China, zich moet voegen naar China's politiek beleid, zoals diverse internationale bedrijven in Hongkong deze zomer hebben ondervonden. China dwong hen, onder dreiging van zakelijke vergelding, hun werknemers ervan te weerhouden sympathie te betuigen aan de demonstranten.

Als er gesproken wordt over de Chinese overheid of regering, wordt eigenlijk vaak de Communistische Partij van China (CPC) bedoeld. De CPC heeft in feite alle touwtjes in China in handen. China's president, Xi Jinping, is allereerst secretaris-generaal van de CPC, en belangrijke besluiten worden genomen door het politbureau van de CPC, niet door de regering. Iedere Chinese organisatie en onderneming, inclusief private bedrijven en buitenlandse bedrijven in China, moeten volgens de regels een partijsecretaris in hun structuur opnemen. Deze moet ervoor zorgen dat het bedrijf of de instantie netjes in de pas loopt met China's politieke en ideologische beleidslijnen. Met andere woorden, Chinese spelers zijn nooit onafhankelijk van de CPC en ook private ondernemingen moeten hun loyaliteit

aan het Chinese beleid tonen.

Onlangs werd ook bekend dat alle bedrijven in China, inclusief de buitenlandse, op zo'n driehonderd criteria beoordeeld gaan worden met behulp van China's sociaalkredietstelsel.

Wie zaken wil doen met China moet zich voegen naar China's politiek beleid

Een goede score wordt beloond, een negatieve score kan tot strafmaatregelen leiden, bijvoorbeeld waar het gaat om het toekennen van vergunningen of de aankoop van bedrijfsterrein. Zeker voor het mkb is het een uitdaging om goed op de hoogte te blijven van de uitgebreide en steeds veranderende regels in China en er ook aan te voldoen.

Chinese leiders maken er geen geheim van dat hun beleid erop is gericht om van China een wereldleider te maken op economisch, politiek, militair en wetenschappelijk terrein. Economische samenwerking op het gebied van hightech moet China helpen om zelf hoogwaardige technologieën te ontwikkelen en toe te passen, en zo onafhankelijk te worden van buitenlandse bedrijven – een ambitie die door de handelsoorlog met de VS nog sterker is geworden. Elke technologieoverdracht aan China, hoe beperkt in omvang ook, kan een belangrijk puzzelstukje vormen in het streven zelfvoorzienend te worden.

Nieuwe beleidsinstrumenten

Niet alleen de Nederlandse visie op samenwerking met China is veranderd, ook de Europese Unie kijkt met andere ogen naar China. Het land wordt behalve als handelspartner nu ook gezien als een strategische concurrent, en tevens als een

systeemrivaal. Met dat laatste wordt bedoeld dat China's politieke systeem, en de promotie ervan, een bedreiging vormt voor onze manier van leven en onze normen en waarden. Deze nieuwe visie leidt niet alleen tot een steeds sterkere politisering van economische samenwerking met China, maar ook tot nieuwe beleidsregels die de samenwerking inperken. Voorbeelden zijn het Nederlandse wetsvoorstel om overnames in de telecommunicatiesector te verbieden als de nationale veiligheid of de openbare orde door ongewenste buitenlandse zeggenschap in gevaar kunnen komen,⁴ de voorgenomen aanpak ten aanzien van de beveiliging van het huidige en toekomstige 5G-netwerk,⁵ en de nieuwe EU-verordening die screening van buitenlandse investeringen in strategische sectoren in Europa bevordert.⁶ Deze nieuwe beleidsinstrumenten zijn niet specifiek op China gericht, maar zijn wel ontwikkeld met de risico's van de samenwerking met landen als China en Rusland in het achterhoofd. Het is heel goed mogelijk dat er nog meer nieuwe regels volgen die grenzen stellen aan samenwerking met China.

Dilemma's en huiswerk

Provinciale en gemeentelijke spelers kunnen te maken krijgen met lastige dilemma's. Hoe vinden zij bijvoorbeeld de juiste balans tussen het faciliteren van commerciële kortetermijnbelangen van lokale bedrijven en het beschermen van veiligheidspolitieke belangen op de lange termijn, vooral als die laatste niet tastbaar zijn? Deze afwegingen kunnen het best worden gemaakt in overleg met nationale instanties.

Als uitvloeisel van de eerdergenoemde Chinanotitie *Nederland-China: een nieuwe balans* wordt bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

(RVO) de capaciteit voor ondersteuning van bedrijven bij samenwerking met China uitgebreid. Veel andere problemen en risico's kunnen echter vermeden worden door het huiswerk goed te maken. Een paar zaken moeten daarbij zeker aan de orde komen.

Het belangrijkste is misschien wel dat lokale spelers goed in beeld moeten hebben wat zij in hun samenwerking met China willen bereiken en wat, in concrete termen, hun belangen zijn en welke risico's zij daarbij moeten vermijden. Die risico's lopen uiteen van gedwongen kennisoverdracht, bedrijfsspionage en economische afhankelijkheid van China tot het bijdragen aan ongewenste toepassingen in China en problemen met de vaak ondoorzichtige regelgeving in China. Ook doen zij er goed aan om inzicht te krijgen in de grote lijnen van China's politieke en economische agenda, die erop gericht is van China een wereldleider te maken in wat de 'vierde industriële revolutie' wordt genoemd. Wie in deze revolutie, die wordt gedreven door big data, kunstmatige intelligentie (AI) en 5G, vooroploopt en de standaarden van nieuwe technologieën kan bepalen, zal een dominante positie in de wereld innemen. Daarnaast is het belangrijk kennis te vergaren over het Nederlandse en Europese beleid dat samenwerking met China reguleert, alsmede over de belangrijkste

Chinese leiders willen van China een wereldleider maken op economisch, politiek, militair en wetenschappelijk terrein

Chinese regelgeving die beperkingen stelt aan zakendoen met China. Met het oog op concrete projecten is het onontbeerlijk om een due-diligence-onderzoek te doen naar de beoogde Chinese partner, ofwel zorgvuldig de door de partner gepresenteerde informatie te controleren en aan te vullen, zodat er een goed beeld is van de gezondheid en de relaties van het bedrijf. Dit wordt nogal eens achterwege gelaten, maar het kan veel problemen voorkomen.

Conclusie

In dit stuk staan de risico's van samenwerking met China centraal; daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat die samenwerking in veel gevallen zonder problemen verloopt en Nederland economisch voordeel oplevert. De Nederlandse

Controle van door een Chinese partner gepresenteerde informatie kan veel problemen voorkomen

regering blijft inzetten op het uitbouwen van de economische betrekkingen met China, maar houdt daarbij de eigen belangen wat beter in het oog. Voor diverse provincies en gemeentelijke overheden blijft China eveneens een goede

economische partner, maar ook voor hen geldt de oproep van premier Rutte: wees niet naïef. Het huiswerk maken en bij twijfel kennis of advies inwinnen bij de nationale overheid, met name de RVO, biedt de beste kansen op een gelijkwaardige win-winsamenwerking.

1 'Chinese investeringen in Nederland naar laagste punt sinds 2014', *Het Financieele Dagblad*, 19 juli 2019.

2 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederland-China: een nieuwe balans*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2019.

3 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *AIVD Jaarverslag 2018*. Den Haag: AIVD, april 2019, p. 9.

4 Zie de Kamerstukken in dossier 35153. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/35153>

5 Ferd Grapperhaus en Mona Keijzer, Kamerbrief 'Maatregelen bescherming telecomnetwerken en 5G', Den Haag, 1 juli 2019.

6 'Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie', *Publicatieblad van de Europese Unie* 62 (2019), nr. L 791, pp. 1-14.