
Buitenland



De opmars van China moet meer overheidsaandacht krijgen

door Derk-Jan Haverkamp en René Marchal

In dit artikel geven wij aan hoe de strategie van de Chinese overheid om meer macht te verkrijgen een bedreiging vormt voor onze liberale samenleving. Hierbij gaan we in op enkele specifieke kenmerken van de Chinese aanpak die haaks staan op het liberalisme. Theoretisch gezien zal onze liberale aanpak, die voor een pluriforme sociaal-economische ontwikkeling heeft gezorgd en dus creatiever en weerbaarder is, het winnen van de eenzijdige communistische aanpak van China. Hiervoor is echter wel een eerlijk speelveld noodzakelijk waarbij belangrijke zaken als (individueel)

eigendom en eerlijke concurrentie zijn gewaarborgd. Dat is niet het geval in de relatie met China. En daarmee zetten wij onze toekomst op het spel, indien we niets doen.

De recente Defensievisie 2035 schetst de Chinese dreiging als één van de triggers voor intensivering van ons offensief vermogen (Ministerie van Defensie 2020). In dit artikel pleiten wij ervoor om nu te handelen. Het artikel geeft aanbevelingen in het publiek-private domein. Het zet in op grotere overheidsinmenging om onze liberale levensstandaard te beschermen, hoe paradoxaal dat ook op het eerste gezicht mag klinken. Het past niettemin ook bij de recent

aangekondigde nieuwe programmakoers van de VVD waarin een rol voor de overheid wordt weggelegd om oneerlijke concurrentie door buitenlandse staatsgeleide bedrijven tegen te gaan en de risico's van privatisering van kritische infrastructuur aan te pakken (VVD 2020). Dit artikel doet hiervoor een aantal concrete voorstellen en aanzetten.

China: een land met een missie

China is een land vol met potentie om op sociaal-economisch vlak een echte *big bang* te maken. Op technologisch gebied is bijvoorbeeld het Chinese bedrijf Huawei de koploper met 5G. Het artikel '5G en het Paard van Troje' geeft een goede schets van hoe China deze technologische voorsprong heeft verkregen door een mix van staatssteun, joint ventures en heimelijke activiteiten zoals spionage (Kole & Van Os 2020). Een competitief zeer groot voordeel dat de parlementaire discussies over de hele wereld over de invoering van 5G domineert. Het toont aan hoe groot de macht (concurrentiepositie) van het land is, maar ook hoe groot de zorgen over de (mogelijke) invloed van China in de wereld zijn.

Het land werd tot voor kort nog als ontwikkelingsland gezien.¹ Het heeft hier nog steeds duidelijke kenmerken van. Typisch is bijvoorbeeld een zwakke middenklasse in de bevolking. Het land wordt geregeerd door een kleine gegoede klasse en kent daarnaast vooral een onderklasse (boeren, arbeiders), die arm en afhankelijk van de staat is.

China heeft door gebruik te maken van Westerse inzichten effectief laaghangend

fruit geoogst. Door innovatieve technologieën te kopiëren met de beschikbaarheid over lage lonen konden ze in verschillende sectoren, zoals de agrifood, auto-industrie, kleding en hightech in de afgelopen decennia heel snel economische groei boeken.²

En China wil meer. Het wil een wereldmacht worden zonder dat het dat van de daken schreeuwt. Het wil invloed zonder daarvoor verantwoording af te leggen. Het wil bepalen zonder dat het daarbij te veel opvalt. Dat is een strategie die mede is ingegeven door de rijke sociaal-culture achtergrond van het land.

De geopolitieke agenda van China wordt voornamelijk bepaald door de ambitie van Xi Jinping, de secretaris-generaal van de Communistische Partij van China, om het land zijn historische 'plek onder de zon' in het jaar van het 100-jarig bestaan van de communistische staat weer terug te geven. Oftewel, een dominante positie op het wereldtoneel in 2049. Hiervoor is een technologische en innovatieve overmacht nodig. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken stelde al vast dat China de potentie van nieuwe technologie zoals kunstmatige intelligentie, cyber en data als sleutels tot economische en politieke macht heeft onderkend (Adviesraad Internationale Vraagstukken 2019).

Om hiervoor de benodigde kennis en grondstof te verkrijgen heeft China twee strategische projecten gestart; *Made in China 2025*, in dat jaar moet China voor 70 procent zelfvoorzienend zijn op het gebied van hightech. En het *Belt & Road Initiative* waarbij zorg-

vuldig wordt getracht macht op te bouwen in belangrijke internationale handelsroutes.

De sterke aspecten

De Chinese aanpak is dat niet één maatregel leidt tot de big bang, maar een mix van kleinere en grotere maatregelen. Denk aan infiltraties bij individuele bedrijven en de aankoop van deelnemingen in infrastructurele assets, zoals havens in Zuid-Europa.³ Hiermee probeert China meer invloed op belangrijke handelsstromen te verkrijgen.

Verder geeft de AIVD in zijn jaarverslag over 2019 aan dat er een verhoogde economische spionageactiviteit door China wordt waargenomen.⁴ Dit is in Nederland vooral gericht op het verkrijgen van hoogwaardige kennis en technologie uit onze topsectoren, zoals chemie, logistiek en agrifood. Het vergaren van bijvoorbeeld innovatieve kennis over agrifood past bij de uitdaging die China heeft om zijn groeiende bevolking van voldoende voedsel te voorzien. Denk daarbij aan innovaties op het gebied van veredeling van zaden die hogere oogstopbrengsten zekerstellen.⁵

De Chinese sociaal-economische context verdient ook aandacht. Zo bestaan er nog veel kleine boeren in rurale gebieden en zwakke agrifood ketens met een enorm efficiëntie verbeterpotentieel (Lu 2007). Tegelijkertijd is het land een digitale grootmacht, zoals met het reeds genoemde 5G voorbeeld. Verder worden in hoog tempo belangrijke infravoorzieningen ontwikkeld. Zo weten de auteurs uit eigen ervaring dat China concurreert met Europese landen op de markt

van elektriciteitskabels die nodig zijn voor uitbreidingen van het elektriciteitsnet in Noordwest-Europa om duurzame energiebronnen aan te sluiten. Daarbij kan de Chinese overheid sneller handelen dan wij. Dat komt enerzijds doordat wij in het publieke domein gebonden zijn aan lange verguningsprocedures (lees: meerdere jaren) en tendertrajecten die een zo eerlijk mogelijk speelveld voor de markt moeten waarborgen. Anderzijds is de Chinese overheid minder financieel gebonden dan de staatsbedrijven die in Europa voor de uitbreiding van het elektriciteitsnet verantwoordelijk zijn.

De zwakheden

De zwakke kanten van een allesomvattende aanpak zitten in een te eenzijdig ideaalbeeld. Dat neigt naar blauwdrukdenken: er is één oplossing en dat is de enige oplossing. Er is één type samenleving en dat is de gecontroleerde samenleving. De huidige groei van de middenklasse vormt in die zin een enorme uitdaging. Hoe robuust is de sociaal-maatschappelijke cohesie in China? Wat als de middenklasse alsmat mondiger wordt en eigen individuele belangen meer gaat verdedigen? Dat kan een serieuze bedreiging voor de hegemonie en slagkracht van het land worden.

Bovendien is de Chinese welvaart nog steeds afhankelijk van de modernisering in de Westerse wereld. Dat is in de kern liberale kritiek op de communistische koers van het land. Een allesomvattend wereldbeeld is nu eenmaal niet toekomstbestendig. Het is gedoemd te mislukken: er zit geen flexibiliteit in het systeem, het is niet weerbaar en het



Deze figuur laat zien welke middelen China inzet om zijn strategische doeleinden te realiseren. Naast reguliere activiteiten zoals aangaan van joint ventures schuwt China niet om ook zijn inlichtingendiensten in te zetten of 'insiders' te rekruteren | bron: Amerikaanse Cybersecurity & Infrastructure Security Agency.

ondermijnt marktprikkels om tot duurzame (structurele) innovatie te komen. De randvoorwaarden voor deze marktprikkels zijn er simpelweg niet in een communistisch systeem: er is geen bescherming van individueel eigendom en er is geen eerlijke handel tussen individuen mogelijk. Niemand krijgt een prikkel om tot nieuwe, innovatieve handel te komen. Hierdoor ontbreekt een mate van complexiteit zoals in liberale Westerse economieën waarin in principe een ieder kan toetreden tot markten en zal worden beloond, indien hij of zij een goed product aanbiedt. Hierdoor ontstaan nieuwe ontwikkelingen, groot en klein, die tezamen een innovatie-

ve en dus weerbare uitgangspunt opleveren. Een communistische maatschappij als de Chinese kan op onderdelen excelleren, maar er mist een grotere en vaak complexere samenhang die kenmerkend is voor marktgedreven economieën (De Wijk 2019, 321).

De stelling die we hier poneren heeft ook betrekking op de komende decennia. China heeft bijvoorbeeld hele goede kaarten voor een *big bang* op het gebied van technologische diensten. Die zullen een boost krijgen na de introductie van het 5G-netwerk. Uren, minuten, secondes en fracties van secondes die allerhande transacties sneller, beter

en accurater kunnen laten plaatsvinden. Dat zal de Chinese economie een sterkere concurrentiepositie geven. Maar de potentiële economische *spin-off* hiervan vraagt om innovaties en dus creativiteit in alle onderdelen van de economie en de maatschappij. Alleen dan is een robuuste, duurzame vooruitgang mogelijk. Dat kun je niet sturen vanuit één partij, vanuit een communistische insteek.

Een wolf in schaapskleren

Hoewel theoretisch gezien de Westerse liberale marktaanpak sterker is dan de Chinese, is het de vraag of wij ons op dit moment voldoende beschermen tegen de (oneerlijke) Chinese opmars. Onze welvaart wordt gewaarborgd door belangrijke liberale eigenschappen van onze markten, zoals bescherming van eigendom en eerlijke handel (een eerlijk of gelijk speelveld). In onze positie tegenover China is er geen sprake van een eerlijke handelsrelatie. Wij houden er principieel andere regels op na dan China. De Chinese aanpak kan onze samenleving daarom schade berokkenen en daarmee zetten we, indien we niets doen, onze huidige welvaart op het spel.

De uitdaging van de Chinese ‘aanval’ is dat deze zich grotendeels achter de schermen voltrekt. Het is een hybride strategie waarbij stap voor stap meer invloed wordt verkregen door de overname van strategische assets. Ter vergelijking: beide auteurs hebben voor een Nederlandse staatsdeelneming, TenneT, gewerkt, verantwoordelijk voor de distributie van stroom (elektriciteit). In 2010 heeft TenneT een groot gedeelte van het Duitse transportnetwerk in handen gekregen dat

ondertussen cruciaal is geworden in de energietransitie in Duitsland. Indirect heeft de Nederlandse overheid daarmee een bepaalde invloed op de Duitse staat gecreëerd. Voor Duitsland valt die Nederlandse macht op de totale balans van import en export wellicht best mee. Niettemin spreken we in monetaire assetwaarde van ettelijke miljardeninvesteringen en nog veel grotere maatschappelijke en economische belangen in relatie tot een betrouwbare stroomvoorziening. Opvallend is dat de Duitse overheid in 2019 de potentiële deelname van het Chinese China State Grid in een ander Duits transportbedrijf van stroom heeft geblokkeerd. Het Chinese bedrijf wilde het aandelenpakket van een Australische investeerder overnemen (20 procent van het totale aandelenpakket), echter de Duitse staat heeft dit pakket (indirect) zelf gekocht om zo China op afstand te houden (Heller & Schuetze 2018).

Als je de inmenging van China in de markt op microschaal bekijkt, kun je bedrogen uitkomen als het gaat om hun globale opbouw van een geduchte machtspositie. China manifesteert zich als een wolf in schaapskleren. Instituut Clingendael geeft in zijn rapport *Building the ‘Belt and Road’ in Europe* een helder inzicht in de activiteiten van Chinese constructiebedrijven met volledige staatssteun om posities te verkrijgen in grote infrastructurele projecten in Europa en het gebrek aan effectief instrumentarium binnen Europa om hieraan tegenwicht te bieden. Het is zaak dat de Nederlandse overheid een liberaal interventieplan opstelt. Daarbij is een sterke hand van de overheid gewenst.

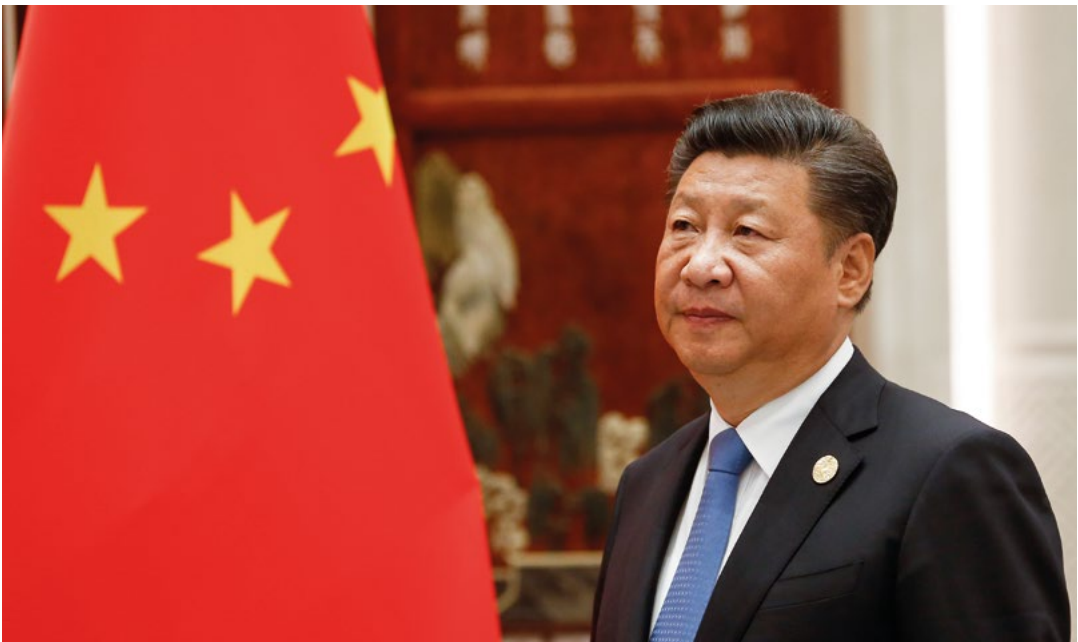
In feite is dit ook onderdeel van de boodschap die de VVD met het nieuwe conceptverkiezingsprogramma 2021-2025 uitspreekt.

De overheid moet zichtbaar worden in de actieve kennisverspreiding op dit gebied, zodat bedrijven en (lokale) overheden geïnformeerd keuzes kunnen maken. Het moet tevens gericht zijn op een actief overheidsbeleid om strategische assets, zoals havens en energievoorzieningen, te beschermen. Hiermee wordt voorkomen dat wij ons eigendom en uiteindelijk onze handelingsvrijheid bij elementaire voorzieningen kwijtraan aan een communistische grootmacht. Europese samenwerking is hier gewenst. En de hand van de overheid moet ingrijpen in het publiek-private domein om de nationale veiligheid te beschermen. Hieronder worden deze concreter toegelicht.

Coördinatie van denktanks en kennishubs

Bewust onbekwaam is een zeer zwakke uitgangspositie. Toch werd laatst door de Chineseskundige Ties Dams nog eens benadrukt hoe vaak lokale overheidsbestuurders door onwetendheid en met een focus op kortetermijngewin relaties met Chinese partnersteden, maar ook bedrijven aangaan (Nieuwsuur 2020). De vestiging van een bedrijf met een Chinese investeerder betekent *de facto* de komst van een afhankelijkheid van de Chinese staat. En dat gebeurt niet alleen in Nederland, maar in heel Europa. Daarom moet als eerste stap voor lokale bestuurders betere toegang tot denktanks en kennishubs worden ingericht. Lokale overheden moeten Chineseskundigen binnen hun eigen gelederen benoemen. Deze benoemde personen dienen

President Xi Jinping | foto: Gil Corzo



verplicht voorlichting en training te krijgen vanuit een centraal overheidsprogramma.

Voor bestuurlijke beslissingen waarbij Chinese inmenging of belangen (zowel publiek als privaat) gemoeid zijn, moet een op te richten speciale overheidscommissie worden geconsulteerd. Indien nodig kan de overheid in het kader van de nationale veiligheid en autonomie ingrijpen. Het wetsvoorstel 'toetsing economie en nationale veiligheid' dat zich nu in consultatiefase bevindt, sluit hierop aan. Het richt zich voornamelijk op onze topsectoren en vitale infrastructuur. De beoordelingscriteria zouden zich moeten richten op het risico van spionage en ongewenste kennisoverdracht. De toetsingscommissie zou kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van onder andere de meest betrokken ministeries, inlichtingendiensten, kennisinstututen, VNO NCW en bijvoorbeeld de VNG.

Bescherming van strategische infrastructuur

Er moet een veiligheidsplan worden opgesteld op basis van een risicobeoordeling voor alle strategische assets van Nederland ten aanzien van Chinese inmenging. Deze beoordeling behelst eventuele negatieve impact op de Nederlandse economie en autonomie (in termen van eigendom over deze strategische assets en daarmee handelingsvrijheid). Het plan omvat een categorisering van de assets met bijpassende veiligheidsmaatregelen die met de betrokken publieke en private partijen, zoals staatsdeelnemingen (stroomvoorziening, havenbedrijven, etc.), overheden en commerciële bedrijven

onder staatsgeheim worden gedeeld. Dit is een zeer omvangrijke opdracht die op dit moment opvallend weinig tot geen invulling kent vanuit de overheid. Centrale sturing is nodig. Afstemming op Europees niveau is gewenst. Uit een dergelijke beoordeling kan de conclusie worden getrokken dat een 5G-netwerk dat wordt aangelegd door een Chinese partij of af te raden is, of alleen acceptabel is onder bepaalde voorwaarden van direct toezicht door de Nederlandse staat.

Interventie in het publiek-private domein

Het Nederlandse bedrijfsleven en in het bijzonder onze topsectoren zijn innovatief. Onze bedrijven zijn voor China een ongekende kennisbron. In een eerlijke handelsrelatie wordt aan kennisdeling een marktprijs gekoppeld. Dat gebeurt niet in de oneerlijke handelsrelatie met Chinese partners. Bovendien is interventie door de Nederlandse overheid nodig, omdat het *corporate risk management* van bedrijven niet het landsbelang, maar de bedrijfsbelangen dient. En die kunnen op dit terrein uiteenlopen: zo kan een individueel bedrijf profiteren van een Chinese investeerder, maar kan er op nationaal niveau een risico ontstaan door de Chinese strategie om in verschillende individuele bedrijven doelgericht te investeren.

Net als bij de individuele overheden kan een individueel bedrijf niet de totale impact op ons land voldoende voor ogen hebben. Een afzonderlijke transactie die onschuldig is voor een individueel bedrijf kan onderdeel zijn van een totaalstrategie die ons

landsbelang ondermijnt. Op basis van een *quick scan*, door bijvoorbeeld het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ondersteund door de inlichtingendiensten, moet bij de top 100 van bedrijven met het meest risicovolle profiel voor Chinese inmenging actie genomen worden. Het bedrijfsinterne corporate risk management moet worden uitgebreid met een maatschappelijke risicoafweging en, indien nodig, specifieke risicobeheersingsmaatregelen.

Dit alles hangt natuurlijk af van de sector en het belang voor de Nederlandse economie en autonomie, de specifieke bedrijfsactiviteiten en natuurlijk het 'dreigingsniveau'. Overigens is een dergelijke publiek-privé samenwerking voor diverse staatsdeelnames al gemeengoed, maar nog niet op het terrein van Chinese interventies.

Tot slot

De bovenstaande interventies zijn wat de auteurs betreft een kleine aanzet om gericht te reageren op de bedreiging van onze Westerse liberale samenleving door China. Een grotere overheidshand betekent echter ook een risico op bureaucratie en het ondermijnen van marktprikkels die juist zo belangrijk zijn voor verdere groei van onze welvaart. Zo geeft een strategie bij het Havenbedrijf Rotterdam in een eerder geciteerd krantenartikel (zie bron 3) aan dat hij ook zakelijke kansen ziet door de komst van Chinese investeerders. "We moeten alleen geen foute keuzes maken" aldus de strategie. En dat is nu precies de reden waarom verhoogde overheidsinterventie op dit moment geoorloofd is. Deze specifieke

ke interventie maatregelen moeten wellicht door een commissie van toezicht bestaande uit Kamerleden en een afvaardiging van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld gelieerd aan onze topsectoren) periodiek en integraal worden geëvalueerd op nut en noodzaak in het licht van de mogelijke ondermijning van onze eigen Westerse en vooral liberale kernwaarden.

Derk-Jan Haverkamp heeft ruime ervaring in diverse management- en adviesfuncties bij internationaal opererende bedrijven.

René Marchal is senior consultant op het gebied van (cyber)security & crisismanagement (Olivastra Consultancy) en associate bij Signpost Six.

Literatuurlijst

- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa*, Den Haag, 2019.
- Heller, G., Schuetze, A., 'Germany nears investment in 50Hertz to fend off China's State Grid', Reuters, 19 juli 2018, URL: <https://fr.reuters.com/article/us-50hertz-m-a-china-idUSKBN1K91V6>.
- Kole, L., Van Os, E., '5G en het Paard van Troje. Chinese strategie voor technologische superioriteit', *Atlantisch Perspectief*, 2020, nr. 3, pp. 26-31.
- Lu, H., *The role of guanxi in buyer-seller relationships in China: A survey of vegetable supply chains in Jiangsu Province*, PhD-thesis voor Wageningen University, Wageningen, 2007.

- Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst*, Den Haag, 2020.
- Nieuwsuur (televisie-uitzending), 16 oktober 2020.
- Petkova, M., Van der Putten, F.P., *Building the 'Belt and Road' in Europe? Chinese construction companies and transport infrastructure in the European Union*, policy brief van het Clingendael China Centre, Den Haag, 2020.
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, *Samen aan de slag: nieuwe keuzes voor een nieuwe tijd. Verkiezingsprogramma 2021-2025 (concept)*, Den Haag, 2020.
- De Wijk, R., *De nieuwe wereldorde. Hoe China sluipenderwijs de macht overneemt*, Amsterdam, 2019.

1. De Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) beschouwen China op basis van het gemiddelde inkomen per capita nog steeds als een ontwikkelingsland. Tegelijkertijd toont het land op andere gebieden veel kenmerken van een ontwikkeld land. Zo heeft het na de Verenigde Staten het grootste bruto nationaal product (BNP) van de wereld, is het een belangrijke concurrent van dit land en heeft het verschillende multinationale bedrijven die over de hele wereld competitief zijn. Zie voor meer informatie en diverse bronvermeldingen het artikel 'China en het concept ontwikkelingsland: actuele representatie of compulsief hokjesdenken?', *Jubel*, 8 januari 2020, URL: <https://www.jubel.be/china-en-het-concept-ontwikkelingsland-actuele-representatie-of-compulsief-hokjesdenken/>, geraadpleegd op 1 december 2020.

2. In 2000 bedroeg het BNP van China 1.211 biljoen Amerikaanse dollar en 14.343 biljoen in 2019. Ter vergelijking; in Europa steeg in dezelfde periode het BNP van 7.250 naar 15.593 biljoen Amerikaanse dollar. Dat is een stijging van ongeveer 1084 procent versus 115 procent voor respectievelijk China en Europa in die periode (zie website Wereldbank).

3. In het krantenartikel L. van Heel, 'China pompt miljarden in Zuid Europa om Rotterdamse haven klein te krijgen', *Algemeen Dagblad*, 12 december 2019, wordt Chinadeskundige Rob de Wijk geciteerd over investeringen door China in havenbedrijven in Griekenland en Italië. Hierdoor worden deze landen afhankelijker van China en probeert China tegelijkertijd met deze investeringen invloed op de route van handelstromen in het Westen te verkrijgen. In hetzelfde artikel wordt aangegeven dat De Wijk vindt dat de Nederlandse overheid op deze ontwikkelingen niet is voorbereid.

4. De AIVD geeft verder aan dat politieke en economische spionage op geraffineerde wijze door onder andere China, maar bijvoorbeeld ook Rusland, wordt ingezet om landen doelbewust te ontwrichten om daarmee politiek en economisch gewin te behalen.

5. Denk bijvoorbeeld aan de spionage door China bij zadengigant Monsanto dat in 2019 in de Verenigde Staten aan het licht is gebracht. Zie C. Kloosterman, 'VS beschuldigt Chinees van spionage bij Monsanto', *Foodagribusiness*, 25 november 2019, URL: <https://www.foodagribusiness.nl/vs-beschuldigt-chinees-van-spionage-bij-monsanto>.