

# Vriendschap winnen

Waartoe onderhoudt China banden met Nederlandse gemeenten en provincies?

Clingendael Report

Ties Dams



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## Vriendschap winnen

Waartoe onderhoudt China banden met  
Nederlandse gemeenten en provincies?

Ties Dams

Clingendael Report  
Januari 2022

De auteur is Sanne Zwart zeer dankbaar voor haar waardevolle bijdragen aan dit rapport,  
net als Tycho de Feijter, Frans-Paul van der Putten en Danny Pronk voor hun kritische blikken.

*Dit rapport is de uitkomst van een onderzoeksproject uitgevoerd door het Instituut Clingendael als lid van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).*

## **Januari 2022**

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: De Vriendschapsmedaille van de Chinese Staat is de hoogste onderscheiding voor buitenlandse experts. De onderscheiding wordt sinds de jaren vijftig uitgegeven. © Wikimedia Commons/Rolfmueller

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via [press@clingendael.org](mailto:press@clingendael.org).

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

## **Over de auteur**




**Ties Dams** – Research Fellow van het Clingendael China Centre – in samenwerking met de Kern Analyse van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

## **Over Instituut Clingendael**

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

The Clingendael Institute  
P.O. Box 93080  
2509 AB The Hague  
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Clingendael Institute

Email: [info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
Website: [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)

# Inhoud

Managementsamenvatting	1
1    Introductie	2
2    Methode en leeswijzer	3
3    Wie bepaalt wat?	5
Relatie centraal-lokaal	5
Het CPAFFC	6
Het UFWD en het CPAFFC	7
MOFCOM en verwanten	8
4    Vriendschap winnen	9
1954-1978   de isolatie van Mao	9
1978-1989   de hervormingen van Deng	11
1989-2004   de tussenperiode van Jiang	13
2004-2012   de schaalvergroting van Hu	17
2012-2021   de geopolitiek van Xi	21
5    Conclusie	30

# Managementsamenvatting

Waarom onderhoudt China decentrale banden met Nederland? Deze vraag wordt beantwoord door achtereenvolgens een overzicht te geven van de actoren die betrokken zijn bij China's decentrale diplomatie en hun onderlinge relaties; een historische trendanalyse te schetsen die aantoont dat China's decentrale diplomatie in elke tijdvak sinds de eerste stedenbanden van de jaren '80 wordt gevormd door China's landelijk-politieke en geopolitieke prioriteiten; en China's thematische interesse in onderzochte Nederlandse steden uit te splitsen.

Het antwoord is dat elke stap in China's ontwikkeling tot grootmacht zijn eigen decentrale-diplomatieke karakteristieken en motieven kent. In Mao's tijd stonden vriendschapsbanden in het teken van het doorbreken en omzeilen van diplomatieke isolatie en narratieve beïnvloeding. Onder Deng werden de decentraal-diplomatieke structuren ingezet om wereldwijd kennis, kunde en kapitaal op te halen teneinde China's ontlukende economische groei te voeden. Onder Jiang en Hu werd de reikwijdte van dit kennisnetwerk flink vergroot, het volume van uitwisseling aanzienlijk verhoogt, en werden harde economische prioriteiten breder ingebed in culturele uitwisseling en *soft power-building*. Dit was de tijd waarin China's steden en provincies relatieve autonomie genoten in hun buitenlandse betrekkingen.

Die tijd is voorbij. Ook Nederlands-Chinese decentrale banden leven nu in het tijdperk Xi. De door Beijing gestelde geopolitieke strategieën voeren de toon in China's decentrale banden. China gebruikt decentrale banden in de eerste plaats als een belangrijke poort naar kennisinstellingen en kennis- en innovatierijke industrieën. Daarnaast fungeren decentrale relaties als een bemiddelaar in logistieke samenwerking, en zijn er latente structuren voor politieke beïnvloeding aanwezig. China's landelijke geo-economische kernprioriteiten staan voorop in haar decentrale contacten met Nederland. China heeft duidelijk voor ogen in welke industrieën en sectoren Nederland een mondiale voorloperspositie heeft en waar het Nederlandse kennis kan gebruiken om de eigen internationale afhankelijkheden af te bouwen.

Vermoedelijk reagerend op een vijandiger geopolitiek klimaat, wekt China voorheen slapende structuren voor narratieve beïnvloeding. Van mondkapjesdiplomatie tot Vriendschapsprizen: te midden van de escalerende spanningen met Europa zoekt China wederom omwegen naar strategische vormen van vriendschap. Die vormen op het eerste gezicht geen grote risico; in Nederland is van deze kant van China's decentrale diplomatie slechts beperkt wat te merken. Ontwikkeling in de activiteiten van het UFWD en CPAFFC lijken parallel te lopen. Van een actiever CPAFFC is in Nederland in beperkte mate wat te merken.

# 1 Introductie

## Een moment van bezinning

De diplomatieke banden van steden en provincies spiegelen de geopolitiek van grootmachten, al staan zij doorgaans niet in het centrum daarvan. Steden en provincies zijn zeer actieve diplomatieke spelers. De diepe verwevenheid tussen China en Nederland laat dat zien: bijna alle provincies en tientallen Nederlandse steden hebben officiële vriendschapsbanden met Chinese tegenhangers, en bijna alle Nederlandse gemeenten zijn wel op een of andere manier betrokken bij uitwisseling met een Chinees bedrijf, overheid of kennisinstelling.<sup>1</sup>

Drie veranderingen verlenen urgentie aan een verdere verkenning van de redenen waartoe China haar decentrale banden met Nederland inzet. Ten eerste is daar de sterke binnenlandse centralisatie-politiek van Xi Jinping, die de relatieve autonomie van steden en provincies lijkt in te perken en de invloed van Communistische Partij China op verschillende takken van de maatschappij verstevigt. Dit roept de vraag op of China's decentrale diplomatieke banden met Nederland sterker dan voorheen door nationaal-politieke prioriteiten worden beïnvloed, en zo ja, of dat nieuwe risico's voortbrengt. Ten tweede zijn er de escalerende geopolitieke spanningen tussen China en het Westen. Dit heeft als gevolg dat China verscheidene diplomatieke kanalen versterkt aanspreekt om haar technologische en economische afhankelijkheden van andere landen te verkleinen. De vraag is of ook decentrale banden daartoe worden ingezet, en zo ja, of dat gebeurt op wenselijke of onwenselijke manieren. De derde ontwikkeling biedt Nederland zelf. Het onderwerp China politiseert. Gemeenteraden en lokale pers agenderen de stedenrelatie met China: willen we wel een vriendschapsband onderhouden met een overheid uit een land dat betrokken is bij mensenrechtenschendingen in Hong Kong en Xinjiang?

Recent onderzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten wijst uit dat veel Nederlandse decentrale overheden juist over deze ontwikkelingen in China veel vragen hebben – vragen die beantwoord dienen te worden om de eigen bezinning te voeden. Dat is dan ook de bestaansreden van dit rapport: inzicht bieden in de manier waarop China's decentraal-diplomatieke banden met Nederland passen in China's overkoepelende geopolitieke strategie. Waartoe onderhoudt China banden met Nederlandse gemeenten en provincies?

---

<sup>1</sup> *Lokaal Balanceren. Rapport van een behoeftenstudie over decentrale samenwerking tussen Nederland en China.* (VNG International, 2020).

## 2 Methode en leeswijzer

### Actoren, trendanalyse, thema's

Dit rapport is een aantal dingen met nadruk niet. Het is in de eerste plaats geen evaluatie van Nederlands beleid ten aanzien van China zoals dat bij gemeenten en provincies wordt gemaakt. Zulk onderzoek zou de moeite waard zijn, maar valt buiten de basale kennisvraag – naar China's decentrale diplomatie – waarop dit rapport antwoord. Dit rapport is ook geen betoog voor meer of minder decentrale uitwisseling met China. Gemeenten en provincies dienen samen met het Rijk hun eigen overwegingen daarin te maken. Het is dan ook geen morele verhandeling over de rol van mensenrechten in decentrale diplomatie. Dit rapport is ten laatste geen beleidskader, noch een dreigingsbeeld. Vanaf februari zal door de NCTV een start worden gemaakt om, aan de hand van de trendanalyse, eventuele risico's voor Nederlandse belangen te identificeren. Eventuele aanbevelingen kunnen daaruit volgen. Deze worden in nauwe samenwerking tussen partijen (landelijk en lokaal) opgepakt. Daarnaast dient dit rapport de eigen risico- en beleidsinschattingen van decentrale overheden te voeden met kennis.

Wat is dit rapport wel? Het korte antwoord: een trendanalyse van China's decentrale diplomatie en de rol van Nederland daarin, van 1949 tot nu. Het is geschreven vanuit de overtuiging dat de redenen waartoe China decentrale banden onderhoudt alleen begrepen kunnen worden binnen de historische context van China's veranderde nationaal-politieke en geopolitieke prioriteiten. Omdat de organisatorische inbedding van China's decentrale diplomatie complex is, begint dit rapport bij een kort overzicht (hoofdstuk 3) van de meest relevante betrokken actoren. Hierin staat de vraag centraal: wie bepaalt wat? Hierop volgt de kern van het rapport: een kleine geschiedenis van China's decentrale diplomatie (hoofdstuk 4). Daarin worden per periode uitgelicht door welke nationaal-politieke en geopolitieke prioriteiten China's decentrale diplomatie wordt beïnvloed en hoe dat zijn weerslag heeft op China's decentrale banden met Nederland. Het rapport concludeert met een uitsplitsing van China's thematische interesse in verschillende Nederlandse steden (hoofdstuk 5) ter ondersteuning van de vraag: waar zet China op in en wat drijft haar veranderende interesse in Nederlandse gemeenten en provincies?

De empirie in dit rapport kent limieten. Studie van relevante academische literatuur wordt aangevuld met uitgebreid openbronnenonderzoek en interviews met Nederlandse decentrale overheden en andere relevante partijen, zoals bedrijven en ontwikkelingsmaatschappijen. Omdat maar zeer beperkte informatie uit Chinese

bronnen beschikbaar was en Chinese experts niet ingingen op verzoeken tot interviews, is de empirie gegrond in een combinatie van openbronnenonderzoek en interviews gericht op de Chinese inbreng in een beperkt aantal bestaande steden- en provinciebanden. Op basis van overleg met onder andere de VNG, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (BZ), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) is deze selectie gemaakt, pogend een diverse steekproef te nemen uit de veelheid aan decentrale banden.<sup>2</sup> Hierbij was niet de bedoeling de banden *an sich* te evalueren, maar om de kennis bij Nederlandse actoren te gebruiken om een beeld te schetsen van China's veranderende decentrale diplomatie. De opbrengsten van de interviews zijn onherleidbaar opgenomen in dit rapport, doch altijd gecontroleerd aan de hand van openbronnenonderzoek. De bronnen zijn bekend bij de onderzoekers. De kaarten van China's thematische interesse in Nederlandse steden in hoofdstuk 5 zijn gebaseerd op het eigen openbronnenonderzoek, interviews en aanvullende gegevens uit de periodieke enquêtes onder decentrale overheden van de RVO. Een recent Clingendael-rapport over samenwerking tussen Chinese en Nederlandse hoogtechnologische industrieën schenkt onder andere aandacht Het antwoord is dat het gaat om de rol van stedenbanden in kennisuitwisseling.<sup>3</sup> Eerder onderzoek verkent de banden met China van specifieke Nederlandse regio's.<sup>4</sup> Onderzoek van Leiden Asia Centre naar China's invloed en de Chinese gemeenschap in Nederland raakt op punten aan gemeentebanden.<sup>5</sup> Op al deze onderzoeken wordt voortgebouwd: de auteurs van dit rapport hebben getracht zo min mogelijk van de geboden inzichten te herhalen. Het rapport eindigt met suggesties voor verder onderzoek.

- 
- 2 Gelderland: Arnhem (Wuhan), Wageningen (Zhangzhou); Groningen: Groningen (Tianjin, Xi'an); Limburg (Guangdong): Maastricht (Chengdu), Weert (Yuhang); Noord-Brabant (Jiangsu, Sichuan): Eindhoven (Nanjing), Tilburg (Changzhou), Breda (Yangzhou); Noord-Holland: Amsterdam (Beijing); Zuid-Holland (Shanghai-Pudong, Hebei): Den Haag (Shenzhen, Hangzhou, Qingdao), Rotterdam (Shanghai), Capelle aan de IJssel (Jiashan).
  - 3 Putten, F.P. "Technologische samenwerking met China. Risico's voor en belangen van Nederland op de terreinen halfgeleiders, fotonica en medicijn-/vaccinontwikkeling." (Clingendael Rapport, 2021).
  - 4 Zie het werk van dr F.P. van der Putten, bijvoorbeeld: Noord-Brabant and China | Clingendael en [Geopolitieke relevantie van de nieuwe Zijderoute in Europa | Clingendael](#)
  - 5 Zie: F.N.-Pieke.-Chinas-invloed-en-de-Chinese-gemeenschap-in-Nederland.pdf (leidenasiacentre.nl)



# 3 Wie bepaalt wat?

## De actoren van China's decentrale diplomatie

Bijna alle Chinese gemeenten en provincies hebben momenteel vriendschapsbanden.<sup>6</sup> Als achtergrond voor de historische trendanalyse is hieronder een overzicht opgenomen van de organisatievormen en betrokken actoren van China's decentrale diplomatie.

### Relatie centraal-lokaal

Buitenlands beleid is het prerogatief van het landelijk bestuur. Dat wil zeggen: de Centrale Commissie Buitenlandse Zaken van de Communistische Partij China (CCP), voorgezeten door secretaris-generaal Xi Jinping, stelt de beleidsprioriteiten en strategische kaders waar alle diplomatieke activiteiten van centrale en decentrale actoren aan moeten voldoen. Op decentraal niveau zijn provincies de leidende kracht achter de uitvoering van buitenlands beleid<sup>7</sup> – provincies hebben in het bijzonder relatieve autonomie in de ontplooiing van buitenlands economisch beleid en internationale aspecten van verstedelijkingsbeleid.

Een geïnterviewde beschrijft de relatie tussen centraal en decentraal diplomatiek beleid als een exercitie in *strategisch opportunisme*: Centraal stelt kaders, targets en toon, decentraal verkent de mogelijkheden om daarbinnen de eigen-gestelde doelen na te streven, alsook om via de eigen instrumenten zo sterk mogelijk bij te dragen aan de landelijk-bepaalde strategie. Het management van buitenlandse betrekkingen

---

6 Yang Long, Chen Xin, Jiang Liu, "[The Characteristics and Functions of International Friendship Cities of China – and Prospects of Local Cooperation in Sino-Poland Relations](#)," Nankai University, 2017 [\(silo.tips\)](#). Verreweg de meeste banden worden onderhouden door steden in het oosten van China. De meeste decentrale banden worden onderhouden met Japan (249 banden), V.S. (238), Zuid-Korea (151), Rusland (112) en Australië (91). 35% van haar stedenbanden (745) zijn met steden in de EU.

7 De Volksrepubliek wijst 23 provincies aan, waaronder Taiwan. Een aantal steden heeft een status gelijk aan die van een provincie en vallen direct onder het bestuur van de centrale overheid. Dat zijn Beijing, Shanghai, Tianjin en Chongqing. Daarnaast kent China nog vijf autonome regio's (Guanxi, Binnen-Mongolie, Ningxia, Tibet en Xinjiang) en de twee Speciaal-Administratieve Regio's Macau en Hongkong.

van Chinese provincies vindt plaats in een gelaagd systeem. Het provinciale Kantoor voor Buitenlandse Zaken (ook *Foreign Affairs Office* of FAO genoemd) en het Handelsdepartement (*Department of Commerce* of DoC) staan doorgaans onder de bestuurlijke leiding van de partijsecretaris. Het FAO staat onder dual toezicht van het provinciaal bestuur en het landelijke Ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals het DoC ook onder toezicht van het Landelijke Ministerie van Handel (*Ministry of Commerce* of MOFCOM) staat. Soms is het Kantoor voor Overzeese Chinezen (*Overseas Chinese Affairs Office* of OCAO) samengevoegd met het FAO. De OCAO's staan sinds een reorganisatie van 2018 onder leiding van het Verenigd Front (*United Front Work Department* of UFWD).

## Het CPAFFC

De Chinese Volksvereniging voor Vriendschap met Buitenlanden (*Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries*, hierna CPAFFC) coördineert op landelijk niveau alle stedenbanden, en heeft op de vele decentrale niveaus kantoren die parallel aan de FAO's werken.<sup>8</sup>

Het CPAFFC heeft toezicht op alle *Memoranda of Understanding* (MoU) van nieuwe vriendschapsbanden. De lokale *Foreign Affairs Offices* stellen rapporten op over de vriendschapsbanden die ze willen aangaan. Die rapporten moeten ingaan op de industriële, historische en politieke karakteristieken van de kandidaat-zusterstad. De FAO's leggen deze rapporten ter beoordeling voor aan het landelijke hoofdkantoor van het CPAFFC. Mocht het CPAFFC-akkoord gaan, dan wordt die beslissing aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voorgelegd ter ratificatie. Vervolgens legt het presidium van de decentrale overheid het voor aan het Staand Comité van het Volkscongres. Activiteiten moeten regelmatig aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gerapporteerd worden.<sup>9</sup>

Het CPAFFC noemt zichzelf een non-gouvernementele organisatie (ngo). Dat is een wassen neus. Een geïnterviewde die gedurende zijn loopbaan veel contact met het CPAFFC had, zegt:

“ *In feite is het CPAFFC een verlengde van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook op lokaal niveau is de directeur van het Foreign Affairs Office van een gemeente of provincie vaak ook de voorzitter van de lokale afdeling van het CPAFFC.*

---

<sup>8</sup> Zie voor een overzicht de website van de CPAFFC.

<sup>9</sup> Yang Long, Chen Xin, Jiang Liu, [“The Characteristics and Functions of International Friendship Cities of China – and Prospects of Local Cooperation in Sino-Poland Relations.”](#) Nankai University, 2017

Het landelijk bestuur van het CPAFFC wordt volledig bevolkt door gerenommeerde ex-diplomaten en partijprominenten, met sterke banden met het UFWD.<sup>10</sup> Het CPAFFC onderhoudt vriendschapsverenigingen in vele landen en regio's,<sup>11</sup> maar heeft geen eigen organisatie in Nederland. Wel heeft het een MoU en intensief contact met de Vereniging Nederland-China.

## Het UFWD en het CPAFFC<sup>12</sup>

Opvallend is dat de adviesraad van de CPAFFC grotendeels bestaat uit leden van het Nationaal Comité van de Politieke Consultatieve Conferentie van het Chinese Volk (*Chinese People's Political Consultative Conference*, hierna CPPCC).<sup>13</sup> Volgens de Chinese Grondwet heeft de CPPCC een belangrijke rol in het stimuleren van vriendschap met andere landen.<sup>14</sup> De CPPCC wordt alom gezien als een instituut dat wordt geleid door het UFWD.<sup>15</sup> Sommige analisten concluderen hieruit dat de CPAFFC 'slechts' een front-

- 
- 10 Chen Xiaodong (@ChinaAmbSA), "[More evidence suggests that the virus was not originated at the seafood market in Wuhan at all, not to mention the so called 'made in China'](#)", Tweet, March 16, 2020, en Jerry Dunleavy, "[Chinese diplomat amplifies coronavirus conspiracy blaming US military state after State Department rebukes](#)", Washington Examiner, March 17, 2020. De huidige Voorzitter van het CPAFFC, Lin Songtian, kreeg deze positie in 2020 na een lange carrière als een van de architecten van China's Afrika-strategie. Zijn positie als ambassadeur in Zuid-Afrika gebruikte hij om desinformatie te verspreiden over de origine van het coronavirus. Hierop volgde de promotie tot voorzitter van de CPAFFC. De vorige Voorzitter, Li Xiaolin, is een dochter van de voormalige premier Li Peng. Haar achtergrond lag ook als diplomaat bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar ze lange tijd invloedrijke posities bekleedde in de relatie met de V.S.. In 2003 werd ze lid van het Nationaal Comité van Politieke Consultatieve Conferentie van het Chinese Volk (Chinese People's Political Consultative Conference of CPPCC).
- 11 Zie voor een overzicht de website van de CPAFFC.
- 12 Het CPAFFC concurreert, maar moet niet verward worden met soortgelijke organisaties binnen de Chinese partijstaat, zoals de Chinese Vereniging voor Internationaal Vriendschappelijk Contact, dat direct onder de leiding van het Volksbevrijdingsleger valt, en een opvallend vergelijkbare organisatiestructuur heeft, maar zich met nadruk niet bezighoudt met stedenbanden. Een andere relevante partij is het CCP Internationale Liaison Departement, dat zich onder ander richt op relaties met buitenlandse politieke partijen, en ook geen significante rol lijkt te spelen in decentrale diplomatie. Het CPAFFC opereert ook via de Chinese Vereniging voor Internationale Vriendschapssteden, dat zich lange tijd als separate organisatie toonde, maar nu slechts als afdeling van het CPAFFC genoemd staat. Deze organisatieafdeling heeft echter nooit een belangrijke rol gespeeld in de relatie met Nederlandse steden.
- 13 Voor een overzicht van de adviesraad zie de website van de CPAFFC.
- 14 Shannon Tiezzi, "[What is the CPPCC Anyway?](#)," The Diplomat, March 4, 2021
- 15 Alex Joske, "[The party speaks for you](#)," Australian Strategic Policy Institute, June 9, 2020. Xinhua, "[Wang Yang calls for promoting high-quality development of united front work](#)," The National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference, April 8, 2021

organisatie van het UFWD is.<sup>16</sup> Deze classificatie lijkt geen recht te doen aan de relatief sterke positie die de CPAFFC heeft in China's bredere diplomatieke apparaat. Het CPAFFC is deel van China's verenigd front-aanpak, zonder twijfel onderhevig aan invloed maar niet aan directe leiding van het UFWD. De balans van invloeden op de CPAFFC, en de prominentie van de CPAFFC, is aan het verschuiven, zoals blijkt uit de trendanalyse: parallel aan het belangrijker worden van verenigd front-werk en recentralisatie van buitenlands beleid onder Xi Jinping, herneemt de CPAFFC ook een meer prominente positie in recente jaren.

## MOFCOM en verwanten

Voor Nederlandse handelsreizen en decentraal-diplomatieke missies naar China is de Chinese Raad voor Internationale Handelspromotie (*Chinese Council for the Promotion of International Trade* of CCPIT) een belangrijke partij. De CCPIT is een nationaal agentschap voor het stimuleren van handel en het aantrekken van investeringen dat valt onder gezag van Ministerie van Handel (*Ministry of Commerce*, hierna MOFCOM). Ook hier is een indirecte relatie met het UFWD: ter illustratie kan opgemerkt worden dat de statuten van CCPIT verklaren dat een van haar kerndoelen het uitvoeren van 'Verenigd Front- en stabiliteits-gerelateerd werk' is.<sup>17</sup> Verschillende geïnterviewden lieten weten dat het CCPIT een vaste partner is bij bezoeken aan China, maar zelden aanwezig is bij Chinese delegaties aan Nederland.

Een ander voor Nederland relevant uitvoeringsorgaan van MOFCOM is de *Sino-European Investment Promotion Association* (SEIPA) dat huist in Capelle aan de IJssel. Het wordt aangestuurd vanuit Hongarije door het *China Investment Promotion Agency EU* (CIPA-EU). CIPA-EU valt dan weer onder MOFCOM en heeft in de meeste grote Chinese provincies een regionaal kantoor. SEIPA heeft als doel het aantrekken van buitenlands kapitaal naar China en faciliteren van Chinese investeringen in de Benelux.<sup>18</sup> Nederlandse betrokkenen laten weten dat SEIPA niet slechts uitwisseling faciliteert tussen bedrijven, maar ook eigenstandige winsttargets heeft. Ook bestaat het vermoeden dat private belangen in betrokken sectoren van bestuurders doorsijpelen in SEIPA's activiteiten.

---

16 Larry Diamond, Orville Schell, "[China's Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance](#)," Hoover Institution, November 29, 2018.

17 Voor de statuten van het CCPIT zie de website.

18 Voor meer informatie zie deze website en [deze LinkedIn pagina](#).

## 4 Vriendschap winnen

### Historische trendanalyse van China's decentrale strategie in Nederland

Deze trendanalyse zal aantonen dat China's contacten met Nederlandse gemeenten en provincies sterk worden gevormd door de geopolitieke en landelijk-politieke prioriteiten van China's bestuur. Het bestrijkt vijf tijdvakken:

- 1954-1978 | de isolatie van **Mao**
- 1978-1989 | de hervormingen van **Deng**
- 1989-2004 | de tussenperiode van **Jiang**
- 2004-2012 | de schaalvergroting van **Hu**
- 2012-2021 | de geopolitiek van **Xi**

Voor elke periode behandelt het drie niveaus van analyse:

- Wat zijn op dit moment China's **(geo)politieke** prioriteiten?
- Beïnvloeden deze prioriteiten China's **decentrale diplomatieke** activiteiten?
- Zo ja, heeft dat zijn weerslag op de manier waarop China decentrale banden met **Nederland** onderhoudt?

#### 1954-1978 | de isolatie van Mao

China's huidige structuren van decentrale diplomatie stammen uit de tijd van Mao. Ze zijn gevormd door de tweeledige uitdaging waar de Chinese staat toen voor stond. Na jaren van burgeroorlog en verval moest een functionerend staatapparaat worden opgebouwd dat de bevolking vertrouwen kon geven in de nieuwe leiders. Tegelijkertijd trachtte China diplomatieke banden op te bouwen en uit haar internationale isolatie te breken: tot 1971 erkenden de meeste landen de Volksrepubliek niet als het rechtmatige China. Om toch contacten te kunnen onderhouden met deze landen, investeerde China in 'vriendschapsbanden' en '*people-to-people diplomacy*'. Dit zijn door ogenschijnlijk onafhankelijke organisaties uitgevoerde, maar in feite partijgeleide diplomatieke

kanalen, ook wel 'non-onofficiële' banden genoemd.<sup>19</sup> Stedenbanden worden in China nog steeds 'vriendschapsbanden' genoemd.

De term 'vriendschap' heeft een centrale rol in Chinees diplomatiek discours.<sup>20</sup> Het omvat zoveel als een strategische relatie met een vreemde (niet-Chinese, dan wel niet CCP-gelieerde) partij (persoon of organisatie) aangegaan vanuit de overtuiging dat die relatie de overkoepelende doelen van China's buitenlands beleid kan bevorderen. Vriendschapsorganisaties hadden in Mao's tijd voornamelijk het doel om China's kritiek op de Sovjetunie en de V.S. in andere ontwikkelingslanden aan kracht te laten winnen. Ook zochten vriendschapsorganisaties vooraanstaande buitenlanders die geruchten van de rampzalige gevolgen van de Grote Sprong Voorwaarts en de Culturele Revolutie weerlegden in Westerse media. In 1954 wordt het CPAFFC opgericht. Het valt niet direct onder, maar behoort wel toe aan de invloedssfeer van het UFWD, China's belangrijkste orgaan voor beïnvloeding van, onder andere, buitenlandse staten en bedrijven. Hierover later meer. In 1955 richtten de meeste provincies en grote steden bovendien organisaties op voor het onderhouden van vriendschappelijke relaties met buitenlandse landen, centraal gecoördineerd door landelijke partijorganen, inclusief het CPAFFC, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de partijcommissie aangaande buitenlandse zaken. Vriendschapsbanden sprongen als paddenstoelen uit de grond, al was daar in Nederland nog niets van te merken.<sup>21</sup>

In begin jaren '70 haalde China de relaties met de VS aan, uitmondend in Nixons bezoek aan Beijing. De Volksrepubliek startte hierna officiële diplomatieke relaties met veel Westerse landen, waaronder Nederland. In 1973 begon de Chinese overheid met stedenbandenbeleid, onder de noemer van vriendschapsdiplomatie.<sup>22</sup> In 1977 werd de Vereniging Nederland-China (VNC) opgericht.<sup>23</sup> De toenmalige Chinese ambassadeur bracht bij die gelegenheid 'de hartelijke gelukwensen en gevoelens van vriendschap over van de Chinese "Vriendschapsvereniging met de volkeren" en het Chinese volk', aldus een verslag van de VNC.<sup>24</sup> Interessant is dus dat vriendschapsdiplomatie bleef bestaan tot na het einde van China's diplomatieke isolatie.

---

19 Brady, A.M. *Make the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic..* (Rowman & Littlefield, 2000).

Wang Chao, "[People-to-people diplomacy key to tell China's story](#)," China Daily, December 31, 2019.

20 Brady, A.M. *Make the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic..* (Rowman & Littlefield, 2000).

21 Brady, A.M. *Make the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic..* (Rowman & Littlefield, 2000).

22 Xingjian Liu, Xiaohio Hu, "[Are 'Sister Cities' from 'Sister Provinces'? An Exploratory Study of Sister City Relations \(SCRs\) in China](#)," *Networks and Spatial Economics* 18, (2018): 473 – 491.

23 Lees meer over de VNC op deze website.

24 VNC Archief, "Feestelijk oprichting VNC 1977," China Nu, 2e jaargang, nr 3, 1977. /

## 1978-1989 | de hervormingen van Deng

Onder Deng krijgt het binnenhalen van buitenlandse kennis en kapitaal prioriteit, waartoe zowel officiële als non-officiële kanalen worden ingezet. Het opzetten van stedenbanden wordt een volwaardige nationaal-aangestuurde strategie.<sup>25</sup> Het CPAFFC krijgt de taak om contact te leggen met buitenlandse decentrale overheden. Lokale verbanden bieden toegang tot waardevolle bedrijven, kennisinstellingen en handelsinfrastructuur.

### De eerste stedenbanden

Onder Deng vindt een toename in Chinese vriendschapsverenigingen en zusterstedenbanden plaats, veelal gericht op het aantrekken van buitenlands kapitaal en het opzetten van *joint ventures*. China's diplomatieke structuren moderniseren naargelang. Het Kantoor Buitenlandse Zaken van de Staatsraad neemt de uiteindelijke coördinatie van diplomatiek beleid over van de CCP Centrale Commissie.<sup>26</sup> De Grondwet van 1982 besluit dat provinciale overheden verantwoordelijk zijn voor het economisch, onderwijs-, wetenschaps- cultuur-, en gezondheidsbeleid in hun bestuurlijk domein, alsook voor, onder andere, financiën, veiligheid en stadsontwikkeling. De Grondwet noemt buitenlands beleid niet, maar gebruikelijk wordt dat de uitvoering van buitenlands beleid met betrekking tot de eerdergenoemde beleidsterreinen praktisch gezien de verantwoordelijkheid van de provincie is, terwijl het strategisch kader van buitenlands beleid door het landelijk bestuur gesteld wordt.<sup>27</sup>

Beijing, Shanghai en Nanjing zijn de voorposten in de decentrale opening naar het Westen: zij mogen als eerste zelf vriendschapsbanden aangaan. In 1978 wordt de eerste stedenband tussen Nederland en China gesmeed, namelijk, die tussen Rotterdam en Shanghai. De stedenband is een manier om uitwisseling te bevorderen tussen de Rotterdamse Haven (toen 's werelds grootste), en de juist ontwakende Shanghai haven (sinds 2004 de grootste). Rotterdammers komen bovenal uit liefdadigheid en avontuurzin basale kennis brengen, bijvoorbeeld over het veilig en efficiënt graven van ondergrondse tunnels.<sup>28</sup>

---

25 Xingjian Liu, Xiaohio Hu, "Are 'Sister Cities' from 'Sister Provinces'? An Exploratory Study of Sister City Relations (SCRs) in China," *Networks and Spatial Economics* 18, (2018): 473 – 491.

26 Brady, A.M. *Make the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic.* (Rowman & Littlefield, 2000).

27 Tavares, R. *Paradiplomacy: cities and states as global players.* (OUP, 2016).

28 "Er is veel veranderd, sinds Rotterdam en Shanghai 40 jaar geleden zustersteden werden," NRC, 1 juni 2019.

## Geopolitieke druk en de duikbootaffaire

De jaren '80 kennen ook het eerste precedent voor het gebruik (hoewel ineffectief) van decentrale banden voor het uitoefenen van geopolitieke druk: de duikbootaffaire. In 1980 reisde premier Van Agt als eerste Nederlandse premier naar China – rap daarna, echter, gaf zijn regering scheepsbouwer Rijn-Schelde Verolme toestemming om duikboten te leveren aan Taiwan. Uit onvrede over deze order liet de Chinese overheid de *China Ocean Shipping Company* (COSCO) gebruik meer maken van de dokken voor reparaties en onderhoud in de Rotterdamse Haven. De Chinese provincie Shanxi zette onderhandelingen met Shell over de bouw van een smeeroliefabriek stil, de Chinese ambassade dreigde met een algeheel handelsboycot op Shell en hintte dat Chinese reders net zo lief gebruik maken van Antwerpen, in plaats van Rotterdam. Burgemeester van der Louw van Rotterdam lobbyde vlijtig – niet alleen in Den Haag, maar juist in Shanghai. Hij schreef een brief aan de burgemeester van Shanghai waarin hij zijn excuses maakt voor de duikbotenorder. Shanghai zette niettemin de stedenband in de ijskast en China verlaagt de status van zijn diplomatieke aanwezigheid in Nederland tot het laagste niveau.<sup>29</sup> Dit toont aan dat stedenbanden meebewegen met internationale verhoudingen en in momenten van crisis kunnen worden ingezet als kanalen van invloed, al dan niet met beperkt effect.

## Amsterdam-Beijing, Eindhoven-Nanjing en Groningen-Tianjin

Pas nadat in 1983 een volgende Taiwanese order subiet wordt afgeslagen door de Nederlandse regering normaliseerde China de relaties met Nederland. Staatsecretaris Bolkestein bezegelde dit met een handelsbezoek in 1984. Prompt werden in 1985 drie stedenbanden tussen Nederland en China gevormd: Amsterdam-Beijing, Eindhoven-Nanjing en Groningen-Tianjin.

De relatie tussen de beide hoofdsteden werd gesloten tijdens een bezoek van een Amsterdamse delegatie onder leiding van burgemeester Ed van Thijn aan Beijing. Uitwisseling van deskundigen op het gebied van stadsvernieuwing, woningbouw en stedelijke organisatie stonden op de agenda. Amsterdam schonk de gemeente Beijing vijf jaar gratis kantooruimte in het WTO Amsterdam. Er werd afgesproken universiteiten te betrekken in de decentrale relatie en een zusterhavenovereenkomst werd getekend tussen Amsterdam, Tianjin en Xiamen. Tianjin sloot in dat jaar ook een overeenkomst met Groningen. Een jaar later verslaat het *Dagblad van het Noorden* dat Groningse

---

29 Dave Datema, "Rotterdam eerste slachtoffer van duikbotenaffaire RSV; geen Chinese schepen meer naar Rotterdamse dokken," *De Dag van Toen*, 19 januari 2021. En met dank aan Fred Sengers voor verdere inzichten.



fruitboomtelers en zadenhandelaren tijdens een reis naar Tianjin kleine orders hebben weten te sluiten.<sup>30</sup>

De ontwikkeling van decentrale relaties tussen Nederland en China vindt niet alleen zijn oorsprong in Chinese strategische belangen: ook die van Nederland zijn belangrijk. De vriendschapsband tussen Eindhoven en Nanjing werd op instructie van Phillips gesloten. Phillips had tv-fabrieken in de Chinese plaats en zag een officiële band tussen haar twee standplaatsbesturen als handig instrument. Premier Zhao Ziyang werd ontvangen in Eindhoven, waar hij Phillips bezoekt.<sup>31</sup>

## 1989-2004 | de tussenperiode van Jiang

In 1989 vonden de studentenprotesten – en het bloedige neerslaan ervan door de Chinese overheid – op het Tiananmen-plein plaats. Internationale sancties en boycots volgen. Deze riepen de groei in China's decentraal-diplomatieke verwevenheid met Nederland een halt toe. Jiang Zeming werd partijleider, al zou Deng tot ver in de jaren negentig zeer invloedrijk blijven. China stond allereerst voor de uitdaging diplomatieke banden te herstellen, om vervolgens haar agenda van economische globalisering voort te zetten.

### De terugkeer van propaganda

Bij een groeiende rol in de wereld en een groeiende verwevenheid met democratische landen hoort een actiever propagandabeleid dat ideologische verschillen weet te overbruggen en het *brand China* verkoopt aan Europees publiek.<sup>32</sup> Juist daarin heeft decentrale diplomatie een cruciale rol. Zoals een bij een Nederlandse gemeente-werkzame geïnterviewde zegt: 'stedenbanden hebben de kracht om te depolitiseren.' Daar was de Chinese overheid zich na Tiananmen bewust van.

In maart 1990 werd de Buitenlandse Propagandagroep van de CCP Centrale Commissie opgericht, met het doel om 'China's successen in het bouwen aan een Socialistische spirituele en materiele beschaving' aan buitenlanders toe te lichten. Alle provincies en veel gemeenten kregen een eigen Buitenlandse Propagandaeenheid binnen de kantoren voor buitenlandse betrekkingen. Oud-partijleider Deng gaf een speech waarin hij de potentie van Chinese diasporagemeenschappen als 'buitenlandse propagandabasisen' roemt en zegt dat middels hun hulp en die van buitenlandse vrienden, China uit de

---

30 Harry Hesseling, "Twee bedrijven met orders uit China," Nieuwsblad uit het Noorden, p. 3, 10 juni 1985.

31 Gilles W. B. Borrie, "Herinneringen en ontmoetingen: burgemeester, historicus, vrijmetselaar," (Amsterdam University Press, 2008).

32 Joshua Cooper Ramo, "[Brand China \(淡色中国\)](#)," The Foreign Policy Centre, 2007.

internationale isolatieban kan breken. Hierdoor groeide verenigd front-werk – zowel expliciete propaganda als heimelijke beïnvloeding – snel en sterk in omvang.<sup>33</sup>

Jiang droeg verscheidene diplomatieke gremia binnen de Chinese partijstaat op om persoonlijke contacten met buitenlandse vriendschappelijk-gezinde prominenten aan te halen en nieuwe vriendschappen aan te gaan. Een innovatieve manier om dit te doen zijn de verscheidene Vriendschapsrijzen en Vriendschapsambassadeurs, die gezwind op elk bestuursniveau en binnen elke economische sector worden uitgereikt aan invloedrijke buitenlandse, veelal westerse personen. Onduidelijk is of ook Nederlandse bestuurders uit deze tijd al in de prijzen vallen.<sup>34</sup> Het bevorderen van een positief imago werd een duidelijker aspect van China's inzet in stedenbanden. Zo schonk de gemeente Shanghai in 1995 een vriendschapstuin aan de gemeente Groningen, geopend in de Hortus Haren door Koningin Beatrix.<sup>35</sup>

## Stedenbanden en economische diplomatie

Halverwege de jaren '90 maakte economische diplomatie een versterkte terugkeer binnen de decentrale contacten. Dit volgde uit veranderend nationaal beleid.

Ontevreden over het economisch-restrictieve beleid van na 1989, maakte Deng Xiaoping in 1992 een symbolisch betekenisvolle toer langs de speciaal-economische zones in het zuiden van China, de zogenaamde Zuidelijke Toer van Deng. Hij roept op tot een vernieuwde inzet op het aantrekken van buitenlands kapitaal en het aanhalen van de banden met het Westen. Bovendien vonden de door Deng ingezette parallele processen van decentralisatie en internationalisering van lokaal en provinciaal bestuur versterkte doorgang. Veel staatsbedrijven kwamen onder het toezicht van provinciale besturen. De provincies mochten meer zelf beslissen over buitenlandse economische relaties, zo kregen ze het mandaat om grote projecten op basis van buitenlandse investeringen goed te keuren. Dit leidde ertoe dat provincies, de kustprovincies voorop, sterk inzetten op het aantrekken van buitenlands kapitaal. In de vroege jaren '90 spraken sommigen zelfs van een 'sterke lokaliteiten en een zwak centrum', al lijkt dat voor buitenlandse politiek toen en nu niet op te gaan – decentrale overheden hebben op het niveau van uitvoering vrijheid, maar de strategische kaders voor diplomatie worden door de

---

33 Brady, A.M. "[Magic Weapons : China political influence activities under Xi Jinping](#)," Conference paper presented at the conference on "The corrosion of democracy under China's global influence," supported by the Taiwan Foundation for Democracy, and hosted in Arlington, Virginia, USA, September 16-17, 2017.

34 Brady, A.M. *Make the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic..* (Rowman & Littlefield, 2000).

35 Zie voor meer informatie de website van de Hortus Botanicus Haren. De huidige website van de Hortus Haren schrijft dat de gemeente Shanghai het bouw materiaal beschikbaar stelde 'en Nederland de benodigde fondsen'.<sup>35</sup>

landelijke partijt opgedragen aan de provinciale partijsecretaris, die met gouverneurs de invulling afstemt.<sup>36</sup>

Als gevolg van Dengs Zuidelijke Toer nam vanaf 1994 handelsuitwisseling tussen Nederlandse en Chinese decentrale overheden weer toe. Dit was te merken in bijvoorbeeld Amsterdam, Arnhem en Noord-Brabant. Nadat er bijna tien jaar weinig tot niets gebeurd is in de relatie met Shanghai, ontving Amsterdam in 1994 een studiegroep uit Shanghai, bestaande uit topmanagers van banken, financiële en fiscale adviseurs en directeuren van gemeentelijke economische diensten. Het doel van de studiereis was om kennis op te doen van het bankwezen en van lokale belastingssystemen, inzicht te krijgen in de ontwikkeling van infrastructuur, waaronder havens, vliegvelden en wegen, stedelijke expansie en het opvangen van de daarmee samenhangende problemen, de samenhang met regionale ontwikkelingen, regionale samenwerking en de randvoorwaarden waaronder grootstedelijke gebieden zich in West-Europa ontwikkelen. In Amsterdam bracht de studiegroep onder meer een bezoek aan het Gemeentelijk Havenbedrijf, Westpoint Terminal, Schiphol, en het Amsterdamse gemeentebestuur en aan het hoofdkantoor van ABN-AMRO Bank.<sup>37</sup> Hieruit blijken duidelijke economisch-strategische doelen.

Hetzelfde geldt voor Eindhoven. In 1994 startte de vriendschapsrelatie tussen de provincies Noord-Brabant en Jiangsu, gevolgd door een handelsmissie naar Nanjing in 1995, onder leiding van provincie Noord-Brabant. De *Declaration of Friendly Relations* van september 1994 legt vast dat de provincies Noord-Brabant en Jiangsu samenwerkingsprojecten zullen stimuleren op het gebied van economie, handel, landbouw, cultuur, sport, onderwijs, gezondheidszorg, wetenschap en technologie.<sup>38</sup> In feite richtte de relatie zich op agrofood, hightech en logistiek.<sup>39</sup> In 1996 was er een handelsmissie vanuit provincie Jiangsu en gemeente Nanjing naar Noord-Brabant, Eindhoven en Tilburg, waaruit in 1997 de zusterband van de gemeente Tilburg zusterband met de gemeente Changzhou ontstond, die focust op logistiek en stedelijke economie.<sup>40</sup> Chinese provincies brengen thematische focus aan, op basis van een

---

36 Chen Zhimin, Jian Junbo, "[Chinese Provinces as Foreign Policy Actors in Africa](#)," China in Africa Project, Occasional Paper No 22, Januari 2009.

37 "Amsterdamse missie in najaar naar China," Nieuwsblad Transport, 30 juni 1994.

38 Provincie Noord-Brabant Commissie voor economische zaken en arbeidsmarktbeleid, commissievergadering, 14 december 2000.

39 Provincie Noord-Brabant Commissie voor economische zaken en arbeidsmarktbeleid, commissievergadering, 14 december 2000. Voor meer informatie zie [de pagina van de provincie Noord-Brabant](#).

40 Provincie Noord-Brabant Commissie voor economische zaken en arbeidsmarktbeleid, commissievergadering, 14 december 2000.

strategisch inzicht in welke kennis zij willen halen en welke Nederlandse regio's toonaangevend zijn op dat gebied.

Dat blijkt ook uit de casus Arnhem-Wuhan. Arnhem had eerste contacten met Wuhan in 1995, waarna in 1999 een officiële stedenband werd aangegaan. De stedenband kwam voort uit de stedenband die Wuhan heeft met Duisburg. Wuhan zocht naar een stedenpartner die kennis kan bieden op het gebied van afvalverwerking en wateroverlast, praktische problemen waar Wuhan als snelgroeiende miljoenenstad mee te maken krijgt. Duisburg verwees Wuhan naar Arnhem, waar Arcadis zetelt, een bedrijf met relevante expertise. Eén van de eerste projecten waar Arnhemse kennis werd ingezet, was de ontwikkeling van een stortplaats voor huishoudelijk afval voor 800.000 inwoners van Wuhan. Expertise vanuit de dienst Milieu van de gemeente en de voormalige afvalverwerker ARA werd daarbij ingezet, gedeeltelijk gefinancierd door de Rijksoverheid en relationeel gesteund door de Gemeente Arnhem.<sup>41</sup>

### Spurts en sluimering

Onderzoek van de VNC uit 2003 wijst uit dat op dat moment een significant deel van de stedenbanden inactief is: Amsterdam, Eindhoven, Tilburg en Noord-Brabant worden inactief genoemd, wat betekent dat er geen betekenisvolle reguliere uitwisseling meer plaatsvindt sinds de eerdergenoemde mijlpalen.<sup>42</sup> Dat is opvallend, omdat deze relaties in de jaren ervoor juist met ambitie zijn opgetuigd en ook later weer aan belang toenemen.

Nederlandse gemeenten geven aan dat ze maar soms worden verbonden aan Chinese bedrijven, wat leidt tot teleurstelling. China leidde de decentrale relatie nog vooral vanuit overheid en non-onofficiële ngo's: de link naar het Chinese bedrijfsleven blijft achter. China's relaties met Arnhem, Groningen en Rotterdam worden wel als 'actief' bestempeld.<sup>43</sup> De sluimering in de ontwikkeling van China's decentrale diplomatie in het begin van deze eeuw kan ook worden verklaard door de politieke prioriteiten in Beijing. In de eerste helft van de jaren '00 is de partijtop bezig met de overdracht van macht van Jiang naar Hu Jintao.

---

41 Voor meer informatie zie de website van de gemeente Arnhem. [Intervisie](#), nummer 15, jaargang 08, juni 2011.

42 Na een kort bezoek van een nieuwe gouverneur in 1999, valt de uitwisseling tussen Brabantse partners en de vrienden uit Jiangsu stil. Voor Amsterdam geldt dat een bezoek in 1994 naar verschillende steden in China een laatste mijlpaal betekent.

43 VNC, p.30. Hetzelfde onderzoek kondigt aan dat in 2004 een eerste bedrijvenreis naar Tianjin georganiseerd zal worden, door de gemeente Groningen, geënt op *life sciences* en ICT. Groningen ziet dat bedrijven in aanmerking komen voor subsidies van Chinese overheid om op deze gebieden *joint ventures* op te zetten

## 2004-2012 | de schaalvergroting van Hu

Hoewel hij in 2002 aan de macht komt, consolideert Hu pas in 2004 zijn leiderschapspositie. Het is opvallend dat vanaf 2004 een volgende spurt plaatsvindt in de groei van stedenbanden en andere decentrale contacten: China zal in het decennium dat volgt bijna net zoveel stedenbanden vormen als in de jaren sinds 1973.<sup>44</sup> Twee overkoepelende strategische thema's stonden centraal: enerzijds de lokale technologische en bouwkundige vraagstukken die komen kijken bij het besturen van de Chinese miljoenensteden en anderzijds de landelijke economische speerpunten, zoals de ontwikkeling van hightech, landbouw en de financiële sector.

### Het opschalen van Hu

Decentrale diplomatie past bij Hu's geopolitieke houding: politiek onopvallend, economisch stoutmoedig, gericht op integratie in alle beschikbare diplomatieke kanalen en een meer prominente rol voor het Chinese bedrijfsleven in de prioritering van diplomatie thema's.<sup>45</sup> Waar Deng en Jiang de basisstructuren van China's decentrale diplomatie opbouwden, die het mogelijk maken commerciële en geopolitieke prioriteiten flexibel via overheid, partij en non-ngo's na te streven, breidde Hu uit en schaalde hij op.

Verschillende Nederlandse geïnterviewden laten weten dat het aantal verzoeken tot vriendschapsbanden en bezoeken vanuit China in deze periode snel toeneemt, en dat het niet altijd duidelijk is waarom een bezoek of band wordt aangevraagd. Sommige geïnterviewden verklaren dit aan de hand van het fenomeen 'visumtoerisme': een bezoek, al is het kort, aan een Nederlandse gemeente is een valide reden voor Chinese ambtenaren om een uitreisvisum toegekend te krijgen, ook voor een langere reis met nog andere, plezieriger bestemmingen. Daarnaast is de bedrijfsmatige wijze waarop landelijk bestuur decentralisatie beheert ook een factor. Het landelijk bestuur waardeert de prestaties van Chinese gouverneurs, partijsecretarissen en burgemeesters op basis van targets, ook in hun diplomatieke activiteiten. Voor Chinese bestuurders is de kwantiteit van zusterbanden dus een belangrijk aspect van succesvolle diplomatie: een toename in zusterbanden betekent een betere score op de factor diplomatie in de bestuurlijke prestatie-matrix. Een geïnterviewde zegt: 'Waar wij discussiëren over of het wel opportuun is om een tweede of derde stedenband aan te gaan, werd bij onze Chinese tegenhanger de honderdste band groots gevierd.'

---

44 Xingjian Liu, Xiaohio Hu, "[Are 'Sister Cities' from 'Sister Provinces'? An Exploratory Study of Sister City Relations \(SCRs\) in China.](#)" *Networks and Spatial Economics* 18, (2018): 473 – 491.

45 Zhao Suisheng, "[Chinese Foreign Policy under Hu Jintao: The Struggle between Low-Profile Policy and Diplomatic Activism.](#)" *The Hague Journal of Diplomacy*, January 1, 2010.

## Provincies en bedrijfsleven

Decentralisatie en schaalvergroting zorgden er in deze periode voor dat Chinese provincies een nog belangrijkere rol krijgen in decentrale diplomatie. Als logische tegenhangers werden ook Nederlandse provincies meer aangesproken. Bovendien nam in deze periode de belangstelling van Chinese bedrijven om zelf handels- en investeringsrelaties in het buitenland aan te gaan, snel toe.

In 2005 ging een gezamenlijke missie van de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant naar Hebei en Jiangsu, alsook Shanghai en Beijing. Nederlandse bedrijven uit de gespecialiseerde technische sector, software en ICT, logistieke dienstverlening en de financiële sector namen deel: met het oog op de aankomende Olympische Spelen is sport voor de Chinese autoriteiten het belangrijke thema. De burgemeester van Nanjing benadrukte de centrale rol van Eindhoven in Europa's hightechsector en uit de wens om uitwisseling te versterken. Er werd bovendien afgesproken om een dependance van het *Jiangsu Trade and Economic Office*, dat al in Düsseldorf huist en valt onder MOFCOM, in Brabant te vestigen. Chinese autoriteiten vroegen ook naar mogelijkheden om de uitwisseling van studenten en onderzoekers op te schalen: in 2010 zei de provincie Noord-Brabant toe een uitwisselingsprogramma op te zetten tussen de universiteit van Nanjing en Brabantse universiteiten. Nieuwe energie, en in het bijzonder zonne-energie en 'slimme energienetwerken,' werden een nieuw economische speerpunt: als wapenfeit sluit een het Eindhovense bedrijf OTB Solar een 'miljoenendeal met een belangrijke klant uit Nanjing'.

Al sinds 1993 werkte Zuid-Holland samen met de provincie Hebei. Die samenwerking noemde men pas in 2007 officieel een vriendschapsrelatie.<sup>46</sup> In 1999 werd de *West-Holland Investment Agency* opgericht met oog voor de groeiende kansen voor regionale acquisitieactiviteiten richting China. In 2004 vormden de provincie Zuid-Holland en het districtsbestuur Shanghai-Pudong een band. De samenwerking richtte zich met name op het gebied van innovatie, watermanagement, biotechnologie, voedselveiligheid en moderne stedelijke landbouw.<sup>47</sup>

Deze periode kent ook de intrede van het grote Chinese bedrijfsleven, die de agenda van vriendschapsrelaties mede-vormt. Door directbetrokkenen wordt de provinciale samenwerking op China-acquisitie als belangrijke factor gezien in het 'binnenhalen' van bedrijven als Huawei (2005)<sup>48</sup> en ZTE (2008) voor Den Haag:

---

48 Voor meer informatie zie de [website van Huawei](#).

“Ik wist dat onze stad op het verlanglijstje stond, maar ook Londen was in de race”, vertelt de Haagse wethouder van economische zaken Henk Kool. Medewerkers van de West-Holland Foreign Investment Agency hebben jarenlang geïnvesteerd in contacten om ondernemingen en werkgelegenheid naar de Haagse regio te halen, aldus Kool.<sup>49</sup>

China's vlaggenschipbedrijven vonden hun ingang in Nederland via een vriendschapsrelatie, de weg bereidend voor kleinere bedrijven. Huawei opende in 2004 al een groot verkoopkantoor in Amsterdam, waarop tientallen kleinere Chinese bedrijven volgen.<sup>50</sup> In 2007 tekenden Amsterdam en Beijing een MoU waarin hightech, creatieve industrie, financiële sector, sport en watermanagement centraal staan. Het echte 'watershed-moment' voor Amsterdam, aldus directbetrokkenen, kwam in 2011, toen als gevolg van de bilaterale relatie met Beijing 'de grootste bank van China en ter wereld' een kantoor opende in Amsterdam: ICBC brengt heel veel Chinese investeerders en bedrijven mee en 'lijkt daarin ook nauw samen te werken met de Chinese ambassade', aldus een geïnterviewde. De relatie tussen Chinese overheid en bedrijfsleven verloopt niet met een vanzelfsprekend gemak, maar roept juist vaak frictie op, waarbij de ambassade tracht de Nederlandse kantoren van Chinese bedrijven te mobiliseren voor allerhande diplomatieke evenementen, maar die bedrijven dat liever niet willen. Een staatsbank als ICBC is een belangrijke mediërende actor.

Groningen ging in 20014 een tweede vriendschapsrelatie aan, met Xi'an. Groningen wilde een deel van het terracotta-leger in een regionaal museum tentoonstellen en Xi'an nam daarvoor een zusterband in ruil. Een paar jaar later schreef het college van B&W aan de Groningse Raad dat de band met Xi'an zich heeft ontwikkeld tot een gelijkwaardig aan die met Tianjin.<sup>51</sup> Daarnaast tekende *Groningen Seaports* – het bedrijf dat de haven van Delfzijl en de Eemshaven exploiteert – een intentieverklaring met Tianjin om handelsstromen tussen de twee steden op gang te brengen.<sup>52</sup> Een gemeentestuk uit 2006 concludeert het volgende:

“In het algemeen kan voorzichtig worden geconcludeerd dat na jarenlange investeringen in de relaties met onze partners in China de tijd van oogsten is angebroken.

---

49 Diederik Toet, “[Chinese netwerkreis krijgt Haags hoofdkantoor](#),” Computable, 11 december 2008.

50 Stadsarchief Amsterdam in samenwerking met amsterdam inbusiness en Amsterdam Marketing, “[China-Amsterdam Historische Banden](#),” 10 december 2013.

51 Gemeente Groningen, “[Stedenband met Xi'an](#),” 21 oktober 2011.

52 Auteur onbekend, “[Groningen doet zaken met Chinese haven Tianjin](#),” Nieuwsblad Transport, 26 oktober 2004.

Het stuk verwijst onder andere naar de Stichting China Center, die in 2005 zou zijn opgericht om alle activiteiten in Noord-Nederland met betrekking tot China te coördineren, en naar de verwezenlijking van een 'Chinees Sciencepark'.<sup>53</sup> Heden ten dage is van deze aangekondigde successen niets bekend. Het China Park in de Groningse Hortus 'zal worden gehoord door een Chinese investeerder die naast cultuur ook handelsactiviteiten zal ontplooiën', aldus hetzelfde gemeenterapport uit 2006.<sup>54</sup> In 2008 liepen twee medewerkers van de gemeente Tianjin stage bij de Gemeente Groningen en in 2010 werkten twee Chinese ambtenaren tijdelijk bij Groningen.<sup>55</sup> Op 27 mei 2011 opende het *Groningen Confucius Institute* (GCI).<sup>56</sup>

## Relaties en bemiddelaars

Persoonlijke relaties blijven belangrijk in decentrale diplomatie. De casus Wageningen illustreert dit. De toenmalige collegevoorzitter van de Universiteit Wageningen (WUR) werd in 2005 benoemd tot persoonlijk adviseur op het gebied van landbouw- en voedselbeleid van de gouverneur van de provincie Fujian. Dat leidde tot een gedeeld onderzoekscentrum van de WUR in Fujian. Samen met een lokale zakenman nam de toenmalige collegevoorzitter het initiatief om bestuurlijke banden te smeden tussen de gemeente Wageningen en de gemeente Zhangzhou in Fujian. De stedenrelatie fungeert als diplomatieke paraplu van relaties tussen de WUR en verscheidene Chinese tegenhangers.<sup>57</sup> In het algemeen valt op dat in deze periode een veelheid aan verschillende soorten bemiddelaars ontstond – Nederlands en Chinees, van de Fujianse zakenman in Wageningen tot het *Jiangsu Trade and Economic Office* en het Groningse *Stichting China Center*. Naast de klassieke overheid-tot-overheid-contacten namen grote Chinese bedrijven een belangrijke rol in. Het CPAFFC wordt in deze tijd minder belangrijk in de directe contacten met Nederlandse actoren, al was het nog steeds de organisatie die stedenbanden in China landelijk coördineert via de lokale afdelingen die parallel aan de gemeentelijke of provinciale kantoren voor buitenlandse betrekkingen werken. MOFCOM neemt de overhand.

---

53 Gemeente Groningen Commissie Financien en Veiligheid. "[Verantwoording GSB III jaarschijf 2005.](#)" 13 december 2006.

54 Gemeente Groningen Commissie Financien en Veiligheid. "[Verantwoording GSB III jaarschijf 2005.](#)" 13 december 2006.

55 Auteur onbekend, "[Groningen en Tianjin viert 25 jaar zusterstad.](#)" Groninger Internet Courant, 2 december 2009. Voor meer informatie zie [de website van de Great China Trading Strategy.](#)

56 N.B.: [Zie hier een video-samenwerking tussen de CPAFFC en CUC](#), waarin 'vrienden van China' van over de hele wereld zich uitspreken over het belang van samenwerking in de strijd tegen Covid-19.

57 Overeenkomst voor het tot stand komen van een vriendschappelijke relatie tussen de stad Wageningen, provincie Gelderland, Koninkrijk der Nederlanden en de stad Zhangzhou, provincie Fujian, Volksrepubliek China.



## 2012-2021 | de geopolitiek van Xi

Sinds Xi Jinping aan de macht is, is China's decentrale diplomatie duidelijker politiek gekleurd, sterker centraal aangestuurd en strategischer ingevuld met specifieke economische ambities. Voor een aantal geïnterviewden is deze omslag in China's diplomatieke houding evident. Een bij een Nederlandse ontwikkelingsmaatschappij werkende geïnterviewde illustreert dit met het volgende beeld:

“ *De groeiende invloed van de overheid op bedrijven neemt toe, en dat vind ik verontrustend. Bedrijven hebben nu ruimtes voor partijlectuur en –bijeenkomsten. Opeens staan, ook bij private partijen, de vlaggetjes van de partij op tafel. Ik hoor van een buitenlands directielid van een Chinees privaat bedrijf dat opeens allerlei zaken niet meer bespreekbaar zijn. Het FAO spreekt ons aan op de Nederlandse houding ten opzichte van Huawei en de relaties met de V.S.*

Nederlandse partijen geven aan dat de kanteling merkbaar is vanaf 2018. Toch komt die deels voort uit beleidsveranderingen die eerder door Xi Jinping zijn ingezet, waaronder:

- de herpositionering van het CPAFFC en het UFWD
- de lancering van BRI
- sterkere focus op hightech en digitale samenwerking
- en een groeiende interesse in biotechnologie en levenswetenschappen.

Om deze beleidsontwikkelingen met meer diepte te kunnen behandelen, beschrijft dit hoofdstuk ze apart in plaats van chronologisch verweven.

### Het CPAFFC en het UFWD

Het cultiveren van goede relaties bij buitenlandse prominenten is een belangrijk doel van het CPAFFC.<sup>58</sup> In 2014 houdt Xi Jinping een toonzettende toespraak waarin hij het belang van stedenbanden en vriendschapsdiplomatie in die context benadrukt. De gelegenheid is de zestigste verjaardag van de CPAFFC. Xi zegt:

“ *... more efforts need to be made on the sister city project to encourage exchanges at the local government level for the benefit of resources sharing, mutual complementarity and win-win cooperation. Attention should be given to public diplomacy to promote broad participation in NGO activities across the world,*

---

58 Larry Diamond, Orville Schell, [“China's Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance,”](#) Hoover Institution, November 29, 2018.

*spread China's message, share China's story, and present to the world a true, multi-dimensional and full picture of China.*<sup>59</sup>

Voorzitter Li Xiaolin trekt in haar toespraak bij dezelfde gelegenheid uitvoerige historische parallellen, waarbij ze het belang van het 'winnen van vriendschap' in tijden van groeiende vijandigheid benadrukt, zoals in het volgende citaat:

“ *In the early years of New China, a pressing diplomatic task for the country was to oppose war, advocate peace and break Western countries' blockade. The CPAFFC, since its founding, regards conducting people-to-people diplomacy and making friends for the country as its mission, and has made unremitting efforts to present China and win friendship.*<sup>60</sup>

Li zet haar woorden kracht bij in 2019 wanneer de CPAFFC midden in de escalerende handelsoorlog tussen de V.S. en China samen met de Amerikaanse vereniging van gouverneurs een top organiseert om handelsuitwisseling tussen Chinese provincies en Amerikaanse deelstaten te bevorderen.<sup>61</sup> De Chinese ambassadeur in Washington steekt in zijn toespraak niet onder stoelen of banken dat regionale samenwerking de kracht en de effecten van Amerikaans nationaal beleid ten aanzien van China kan verminderen en dat decentrale diplomatie voor China dus een belangrijk kanaal van invloed is:

“ *Given the current circumstances, it is more important than ever that sub-national representatives from China and the United States gather to explore how to advance cooperation and identify win-win opportunities that benefit all.*<sup>62</sup>

---

59 Xi Jinping, [“Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at China International Friendship Conference in Commemoration of The 60th Anniversary of the CPAFFC,”](#) May 15, 2014.

60 Li Xiaolin, [“Build on Past Achievements to Write a New Chapter in the Cause of People-to-people Diplomacy,”](#) The International Friendship Conference In Commemoration of the 60th Anniversary of the CPAFFC, May 15, 2014.

61 Owen Churchill, John Power, [“For US and Chinese regional officials, economic summit was a chance to heal frayed ties. For the White House, it rang alarm bells,”](#) South China Morning Post, August 9, 2019. Al voor zijn benoeming tot President toont Xi zich al meer betrokken bij de CPAFFC dan Hu Jintao ooit was. In 2011 sponsort hij als vicepresident een belangrijk nieuw initiatief van de toenmalige Voorzitter van de CPAFFC Li Xiaolin: het US-China Governors Forum, een diplomatiek initiatief waarbij Amerikaanse gouverneurs van staten met de belangrijkste handelsrelaties met China samenkomen en spreken met, onder andere, de Chinese ambassadeur, de voorzitter van het CPAFFC en Xi zelf, alsook, uiteraard, Chinese decentrale overheden. Xi zou ook als president meermaals deelnemen aan deze dialoog (in 2012, 2013 en 2015). In 2019 laat Mike Pompeo, op dat moment minister van buitenlandse zaken van de V.S., het CPAFFC overigens officieel aanduiden als een 'buitenlandse missie' en wordt de samenwerkingsovereenkomst tussen de gouverneursvereniging en het CPAFFC opgezegd, onder vernoeming van 'directe en kwaadaardige beïnvloeding'.

62 John Dotson, [“China Explores Economic Outreach to U.S. States via United Front Entities,”](#) The Jamestown Foundation, June 26, 2019.

Het CPAFFC krijgt onder Xi de taak om de banden met grote Westerse bedrijven aan te halen. In 2013, bijvoorbeeld, organiseert het een evenement om 'de geest' van de laatste sessies van de CPPCC en het Nationaal Volkscongres (*National People's Congress* of NPC) uit te leggen aan CEO's van buitenlandse multinationals en de Amerikaanse, Europese, Franse, Duitse en Italiaanse Kamers van Koophandel.<sup>63</sup> Ook richt het in datzelfde jaar een *Global CEO Council* op, een adviesraad persoonlijk voorgezeten door premier Li Keqiang. De bestuursvoorzitters van bedrijven zoals Coca-Cola, Dell, Volkswagen, Carrefour, BHP Billiton, Standard Chartered Bank, Disney en Honeywell worden lid, net als DSM.<sup>64, 65</sup> Later organiseert het de *Investment Promotion Conference for Fortune Global 500 and World-Renowned Foreign Companies/International Friendship City Forum* – een samenkomen van Westerse multinationals en zustersteden, waaronder Nederlandse.<sup>66</sup>

De herpositionering van het CPAFFC onder Xi Jinping vertoont straffe parallellen met de ontwikkeling van het UFWD in diezelfde periode. Sinds zijn aantreden heeft Xi het belang van het UFWD keer op keer benadrukt, oproepend tot het vormen van een 'Groot Verenigd Front', wat betekent dat alle partijorganen bij moeten dragen aan verenigd front-werk, met sterkere centrale aansturing door het UFWD. Daartoe heeft hij ook een leidende kerngroep binnen de partijleiding in het leven geroepen en het UFWD grondig gereorganiseerd. Xi benadrukt het belang van buitenlandse bedrijven en prominenten uit het zakenleven en bestuur als doelwitten van het UFWD.<sup>67</sup>

In Nederland wordt het CPAFFC de laatste jaren actiever. In 2017 organiseren de VNC en het CPAFFC de *Dutch-Sino Sister City Conference*. *Key-note* speeches worden gegeven door onder andere mevrouw Uyunqimq, President van de *China-EU Association* (een door de CPAFFC-gesponsorde vriendschapsorganisatie)<sup>68</sup> en Vicevoorzitter van het 12de Staand Comité van het Volkscongres, meneer Song Jingwu, Vicevoorzitter van het CPAFFC, en ambassadeur Wu Ken; aanwezig zijn 22 Chinese en 18 Nederlandse

---

63 Liu Wenwen, "[CPAFFC Publicizes Spirit of NPC and CPPCC Sessions to Senior Executives of Multinational Corporations in China](#)," CPAFFC, March 19, 2013.

64 In die tijd vertegenwoordigd door CEO Feijke Sijbesma.

65 Wang Dakun, "[CPAFFC Initiates Global CEO Council](#)," CPAFFC, June 5, 2013.

66 Zhang Min, "[Secretary General Li Xikui Attends the 3rd Investment Promotion Conference for Fortune Global 500 and World-Renowned Foreign Companies International Friendship City Forum](#)," CPAFFC, November 15, 2017.

67 Alex Joske, "[The party speaks for you: Foreign interference and the Chinese Communist Party's united front system](#)," Australian Strategic Policy Institute, Policy brief No. 32, 2020.

68 Toshi Yoshihara, Jack Bianchi, "[Uncovering China's Influence in Europe: How Friendship Groups Coopt European Elites](#)," Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2020.

afvaardigingen van decentrale overheden.<sup>69</sup> Een verslag vermeldt de volgende thema's als relevant:

“ *In dit geval is enerzijds gekozen voor een thematische invulling van het programma met issues als gezondheidszorg, wederzijdse internationalisering van het midden- en kleinbedrijf, agribusiness, duurzame ontwikkeling en innovatie – die uitstekend samenvallen met het topsectorenbeleid van het kabinet. Maar ze blijken ook te passen in het nieuwe beleid van de huidige Chinese machtshebbers.*<sup>70</sup>

In datzelfde jaar tekenen de VNC en CPAFFC een samenwerkingsovereenkomst en besluiten de conferentie herhalend te zullen organiseren. Door de coronacrisis is dit nog niet gebeurd.

Het CPAFFC begint met het uitdelen van vriendschapspremieën aan lokaal bestuur, vaak volgend op doorbraken in economische samenwerking. In 2012 ontvangen Tilburg en Changzhou van het CPAFFC de prijs voor hun vriendschapsband. Beide steden ontvangen de prijs vanwege de 'duurzame relatie op het gebied van economie, cultuur en educatie'<sup>71</sup>. Op 29 november ontving de gemeente Wageningen tijdens de Internationale vriendschap-steden-conferentie in China een speciale prijs voor haar inzet en activiteiten met de stad Zhangzhou.<sup>72</sup> Op andere momenten vallen Arnhem, Breda, Rotterdam, Tilburg, Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg, en Groningen in de prijzen.<sup>73</sup> Recent is een Nederlandse burgemeester door het CPAFFC benoemd tot 'Internationale Vriendschapsafgezant' (*International Friendship Envoy*) voor zijn inzet op een zusterstadrelatie. Prominenten van het lokale Volkscongres en CPPCC jureerden de benoeming.

Decentraal-diplomatieke banden blijken bovendien het primaire kanaal voor mondkapjesdiplomatie in Nederland. Veel gemeenten en provincies vertellen dat zij in eerste instantie gevraagd werden om medische benodigdheden te doneren door hun Chinese tegenhangers. Later wordt de tegenprestatie – de donatie van mondkapjes aan Nederlandse gemeenten – door Chinese partijen als publiciteitsmoment gebruikt.

---

69 [Jaarplan China 2019.pdf](#); Voor meer informatie over de Dutch-Sino Sistercity Conference zie [deze website](#).

70 Henk Kool, "[Nieuwe betekenis voor stedenbanden](#)," Binnenlands Bestuur, 2 augustus 2017.

71 Auteur onbekend, "[Tilburg wint Chinese prijs voor stedenband met Changzhou](#)," Tilburg.com, 21 september 2012.

72 Voor een overzicht van nieuws over stedenbanden van Wageningen zie deze website. In november 2014 bracht een delegatie uit Zhangzhou een bezoek aan Wageningen. Leider van de delegatie was de heer Wu Yuhui, directeur van het staand comité van het Volkscongres. De delegatie was in Nederland op uitnodiging van Huisman Equipment BV in Schiedam en Koninklijke Vopak N.V., een tankopslagbedrijf in Rotterdam.

73 Zie: [https://cpaffc.org.cn/index/xiehui/xiehui\\_list/cate/11/lang/2.html](https://cpaffc.org.cn/index/xiehui/xiehui_list/cate/11/lang/2.html)

## BRI, logistiek en e-commerce

Een andere belangrijke trend in China's huidige decentrale diplomatie is Xi Jinping's geopolitieke vlaggenschipproject: het *Belt and Road Initiative* (BRI). Het BRI benadrukt de opkomst van logistiek als belangrijk thema in China's strategie ten aanzien van decentrale overheden in Nederland: Rotterdam, Tilburg, en verschillende plekken Limburg zijn inmiddels punten van focus voor verschillende Chinese partijen.

De Tilburgse vervoerder GVT gaat samen met Rotterdam Partners (de ontwikkelingsmaatschappij van de stad Rotterdam) in 2010 op een missie naar Chengdu. De belangrijkste belangen zijn dat Chengdu een greep grote elektronica producenten huist en GVT en Rotterdam de treinverbinding tussen de haven van Rotterdam en Tilburg willen positioneren als een belangrijk knooppunt in de Europese afzetmarkt, concurrerend met andere Europese steden. Inmiddels is de goederenlijn Chengdu-Tilburg-Rotterdam officieel geopend, al was die al vanaf 2016 operationeel. De dienst wordt uitgevoerd door Railport Brabant, onderdeel van GVT, samen met de Chinese railoperator *Chengdu International Railway Service* (CDiRS). GVT draagt inmiddels ook het officiële agentschap uit van CDiRS, een Chinees staatsbedrijf.<sup>74</sup>

Vanuit Chinese zijde werd al snel na de opening van GVT serieus politiek gewicht gegeven aan de ontplooiende relatie; bezoeken en ontvangsten van burgemeesters, gouverneurs, gemeentelijke en provinciale partijsecretarissen zijn inmiddels de norm, soms met, soms zonder de aanwezigheid van de Gemeente Tilburg of Provincie Brabant. Zoals een betrokkene zegt:

“ Je hebt stedenbanden nodig om de deuren te openen en dan kan je als bedrijf zelf verder.

Het *Jiangsu Trade and Economic Office* en de Chinese Ambassade tonen zich ook zeer betrokken partners,<sup>75</sup> zowel in ondersteuning als in allerhande voorlichting over sociale, politieke en economische aspecten van samenwerken met China. Zo organiseert de ambassade voorlichtingsactiviteiten over onder andere China's mensenrechtenpolitiek en de situatie in Xinjiang voor sleutelpersonen uit het bredere BRI-netwerk.

---

74 Roland Samuëls, "[Nieuwe treinverbinding, de Chengdu-Tilburg-Rotterdam-Express](#)," Tilburgers.nl, 2 november 2016.

75 Recent onderzoek van Pieke ([F.N.-Pieke.-Chinas-invloed-en-de-Chinese-gemeenschap-in-Nederland.pdf](#) ([leidenasiacentre.nl](#))) wijst uit dat het Jiangsu Trade and Economic Office ook de China Cultural Center in Den Haag runt.

Wat interessant is om op te merken is dat gaandeweg logistiek en e-commerce steeds vaker thematisch gelinkt raken. In 2018 vond er bijvoorbeeld een handelsmissie naar China plaats met als thema Logistiek/E-Commerce onder leiding van Minister Kaag. De Haven van Rotterdam gaf hier een presentatie over het belang van Rotterdam voor BRI en er werd een strategische samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen *Chengdu International Railway Port Investment Development Cooperation* en GVT.<sup>76</sup> Ook geïnterviewden uit Arnhem en Limburg geven aan dat waar logistiek op de agenda stond, in de laatste jaren e-commerce ook werd geagendeerd door Chinese zijde. Het is de vraag of die trend aan zal houden, nu de Chinese overheid juist onder andere de Chinese e-commerce giganten hard aanpakt.<sup>77</sup> Weert onderhield vanaf 2016 een zeer intensieve band met verschillende Chinese partijen teneinde een groot distributiecentrum van Alibaba te acquireren. Dit proces werd persoonlijk gedreven door voormalig burgemeester Heijmans en is met zijn vertrek stil komen te liggen. Weert heeft inmiddels de zusterband opgezegd.<sup>78</sup>

Samenwerking onder de noemer van BRI kan veel omvatten. In 2015 tekenen Gemeente Rotterdam en de Bank of China een MoU ten behoeve van logistiek, containers, scheepsvaart en infrastructuur, en belooft de burgemeester van Rotterdam Chinese steden hulp te bieden op het gebied van technologische applicaties ten behoeve van havenveiligheid. Een Chinese kraanbouwer gaat zich tevens vestigen in Rotterdam. Het strategische partnerschap wordt geschaard onder de noemer van het BRI.<sup>79</sup> Interessant genoeg waaiert de invulling van de band toch snel uit naar andere onderwerpen: in 2019 bezoekt de politie van Shanghai Rotterdam om kennis op te doen over *smart city*- en

---

76 Auteur onbekend, "Havenbedrijf Rotterdam kijkt terug op succesvolle handelsmissie naar China," Port of Rotterdam, 23 april 2018. Hans de Boer, "[Handelsmissie China: One Belt, One Road, One Rotterdam](#)," VNO NCW, 11 april 2018. Cecily Liu, "[Dutch companies eye Belt and Road opportunities](#)," China Daily UK, September 26, 2018.

77 Hiroshi Murayama, "[China's tech crackdown widens to Tencent and Alibaba](#)," Nikkei Asia, August 8, 2021.

78 Voor meer informatie over het bezoek gemeente Weert and zusterstad Yuhang zie [deze link](#).

79 Auteur onbekend, "[Haven Rotterdam gaat met Bank of China samenwerken](#)," Schuttevaer, 29 oktober 2015. John Versleijen, "[Rotterdam haalt hoofdkantoor Chinese kraanbouwer binnen](#)," Nieuwsblad Transport, 26 maart 2015. Koninklijk Huis (@koninklijkhuis), "[Koning en @sharon\\_dijkma bij FreeTradeZone #Shanghai en seminar transport Nieuwe Zijderoute die eindigt @Rotterdam](#)," Tweet, 28 oktober 2015. Auteur onbekend, "[Rotterdam gaat Shanghai helpen bij veiligheid in haven](#)," NOS Nieuws, 28 oktober 2015.

*crowd control*-technologieën.<sup>80</sup> BRI is vaak al snel niet alleen maar BRI, maar eerder een label waaronder allerhande samenwerking wordt verbreed en verdiept.<sup>81</sup>

Ook de haven van Amsterdam ontplooit spoorverbindingen met China in het kader van BRI.<sup>82</sup> *Wuhan Asia Europe Logistics* (WAE), *Nunner Logistics*, *Samskip*, *TMA Logistics* en de Amsterdamse haven sluiten daartoe een samenwerkingsverband. WAE heeft daarenboven een kantoor in Arnhem.<sup>83</sup> Burgemeester Marcouch wordt uitgenodigd voor en neemt deel aan een handels- en investeringscongres in 2017 met als thema *Meeting Friends along the Belt and Road, Promoting Friendship and Cooperation*.<sup>84</sup>

## MIC25, smart cities en hightech

Met de publicatie van de beleidsstrategie *Made in China 2025* (MiC25) en de lancering van de *Digital Silk Road* (DSR)<sup>85</sup> als deel van het BRI – beiden in 2015 – zoeken Chinese partijen met sterkere nadruk samenwerking en uitwisseling met Nederlandse tegenhangers op het gebied van hightechindustrieën. Hierbij spelen zowel private en publieke Chinese partijen een rol.

Huawei opent in datzelfde jaar een *smart city*-offensief richting Nederlandse steden.<sup>86</sup> Het bedrijf sluit samenwerkingsovereenkomsten met Den Haag,<sup>87</sup> Tilburg,<sup>88</sup>

---

80 Auteur onbekend, "[Bezoek uit Shanghai aan Fieldlab Rotterdam](#)," Fieldlab Rotterdam, 25 september 2019.

81 Een andere sub-trend die kan worden benoemd in de context van het BRI is de aankoop van onroerend goed door Chinese partijen in plaatsen die belangrijke knooppunten worden in het BRI. Een geïnterviewde zegt: *China kent het belang van het kopen van onroerend goed op strategische plekken. Dat doet het om in alle omstandigheden goederenstromen te kunnen beheersen. Dat gebeurt ook in Duitsland en in Polen, en begint nu in Nederland ook merkbaar te worden.* Meer onderzoek is nodig om deze trend in kaart te brengen en een volledig beeld te ontwikkelen van welke partijen hierbij betrokken zijn.

82 Nadia el Khannoussi, "11.000 kilometer spoor verbindt Amsterdam met China," Trouw, 6 maart 2018. AND <https://www.dehavenvooramsterdam.nl/je-nieuwe-telefoon-per-trein-uit-china/>

83 [Gelderland sluit aan op de 'nieuwe zijderoute' \(arnhemsekoerier.nl\)](#)

84 Auteur onbekend, "[Nieuwe joint venture HyMove in China](#)," Aandrijf Techniek, 21 november 2017. <https://openarchivaris.nl/blob/2b/71/8db67e1eed503966bcba26202b12.pdf>

85 Brigitte Dekker, Maaïke Okano-Heijmans, "[Unpacking China's Digital Silk Road](#)," The Clingendael Institute, July 27, 2020.

86 Sanne van der Lugt, "[A smart Smart City plan: The importance of controlling the flow and storage of 'the new coal'](#)," The Clingendael Institute, October 2019.

87 <https://www.overheid360.nl/newsitem/18531>

88 Sander Hulsman, "[Huawei maakt van Tilburg een 'smart city'](#)," Computable, 18 maart 2015.

Groningen,<sup>89</sup> Amsterdam en Amstelveen.<sup>90</sup> Die samenwerkingsovereenkomsten richten zich onder andere op het opzetten van grootschalige open-access WLAN-netwerken, zoals in de Amsterdam ArenA, het doorvoeren van huisautomatisering in bejaardenwoningen, teleshop, en 'safe city',<sup>91</sup> al is het niet duidelijk wat daadwerkelijk is geïmplementeerd.

De gemeente Eindhoven en Brainport Eindhoven staan volop in de belangstelling van Chinese decentrale overheden. Er komen jaarlijks meer dan 300 verzoeken tot bezoeken binnen. Vaak gaat interesse van Chinese actoren uit naar de vraag 'hoe zet je een hightech-ecosysteem van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen zoals Brainsport op?' Nanjing vindt de inbedding van deze harde belangen in bredere culturele samenwerking belangrijk. Zo schonk het Eindhoven een vriendschapspaviljoen om technologische samenwerking tussen Chinese en Nederlandse bedrijven te vieren.

Nanjing is bovenal geïnteresseerd in concrete samenwerking op het gebied van de semiconductor-industrie, medische technologie en mobiliteit. Het zoekt naar manieren om Eindhovense bedrijven ingangen in de Chinese markt te geven via samenwerkingen met Chinese partijen. De Jiangsu-afdeling van *Tsinghua University Sciencepark* (TusPark), een Chinees hightechconglomeraat dat wereldwijd *science parks* bouwt en investeert in hightech startups, heeft een branche in Eindhoven. Het zoekt, faciliteert en financiert *joint ventures* op hightech gebied. Zo heeft het ter ere van de zusterband Eindhoven-Nanjing een 'soft landing' programma opgezet, dat Nederlandse hightech startups begeleidt in de gang naar China, en werkt het samen met PhotonDelta,

---

89 Wouter Hoeffnagel, "[Groningen tekent Smart City overeenkomst met Huawei](#)," Dutch IT-channel, 3 juni 2015.

90 Wouter Hoeffnagel, "[Huawei en Amstelveen tekenen Smart City overeenkomst](#)," Executive-People, 4 juni 2015.

91 Huawei's 'safe city solutions' omvatten Big Data en AI-applicaties voor surveillance. Zoals het zelf schrijft: "When learning is deep, data is big, and surveillance is wide. When constructing safe cities, different municipal departments and telcos will be able to pool resources and build integrated systems that combine street lamps, mini base stations, and surveillance cameras, so that all areas with street lighting can be placed under surveillance. It will be possible to beam footage from front-line police officers equipped with wearable cameras live to control centers on wireless networks. ... In the fully connected cities of the near future broadband is fast and ubiquitous, allowing public spaces to be covered by surveillance equipment, with unified platforms incorporating information from a range of sources, including environmental monitoring equipment, road surveillance cameras, neighborhood and home security systems, and network information security surveillance. Control and dispatch centers will use this information to help carry out unified surveillance, safety management, and dispatch of public safety resources.... Doing so will require intelligent recognition technology built into cameras themselves, with front-end recognition capabilities carrying out facial recognition of everyone captured on video and analyzing specific behaviors to perform real-time crime prevention." Cao Zhihui, "[Nowhere to hide: Build safe cities with technology enablers and AI](#)," Huawei, Accessed October 15, 2021.



de clusterorganisatie van o.a. Brainport, de Provincie Brabant, de TU/e en diverse fotonicabedrijven. Deze samenwerking is naar TusParks eigen zeggen geheel in lijn met China's nationale ambities:

“ *The “14th Five-year Plan” recently released by the CPC Central Committee stressed the importance of enhancing national strength in strategic technology and developing cutting-edge frontiers such as Artificial Intelligence, Quantum Information (QI), Integrated Circuit (IC) and Life Health (LH). The development of the foregoing frontiers is closely linked with photoelectronic industry, and the photoelectronic technology level and industry capacity have become a key indicator to measure a country's comprehensive strength and international competitiveness. ... TusPark Jiangsu seizes the opportunity by joining hands with PhotonDelta Foundation to give full play to their respective advantages and sharing their resources to achieve a win-win cooperation.*

TusPark schrijft dat de zusterrelatie Eindhoven-Nanjing van cruciaal belang is geweest in het opzetten van haar activiteiten in de Brabantse hightechhoofdstad van Europa.<sup>92</sup>

### Life sciences en biotechnologie

Een zeer recente toevoeging aan China's palet aan interesses in Nederlandse kennis zijn bio(medische)- technologie en levenswetenschappen. Focusgebieden zijn Groningen, Wageningen en Limburg. Zoals beschreven staat Wageningen in het spotlight vanwege de rijkheid aan kennis over *agritech* en voedselvoorziening die het herbergt. De Groningse samenwerking met Tianjin en Xi'an richt zich momenteel vooral op *healthy ageing*. Hierbij zijn de Groningse kennisinstellingen – de RUG, de Hanzehogeschool en het UMCG – de belangrijkste punten van interesse. Het UMCG onderhoudt contacten met de gezondheidsautoriteiten in Tianjin. Het UMCG ondertekende in Tianjin intentieverklaringen met het *Public Health Bureau* op het gebied van gezondheidszorg met de *University China Armed Police Force* (betreffende de advisering over een nieuw hospitaal, medische opleidingen e.d.) en met Tianjin University over *bio-engineering* en *e-medicine*.<sup>93</sup> Technologie aangaande ouderenzorg is ook een punt van Chinese interesse in Rotterdam en Maastricht. In Limburg staat onder andere nieuwe technologieën op het gebied van *biomaterials* en farmaceutica centraal.

---

92 Author unknown, “[TusPark Jiangsu and Holland-based PhotonDelta Foundation Forms Partnership to Set up Central Europe Photoelectronic Industrial Fund](#),” Tusholdings, January 15, 2021.

93 Zie: [Informatie over bezoek van burgemeester en wethouder Van Keulen aan zustersteden Tianjin en Xi-an.pdf \(groningen.nl\)](#).

## 5 Conclusie

# Geopolitiek drijft China's veranderende interesse in Nederlandse gemeenten en provincies

Waarom onderhoudt China decentrale banden met Nederland? Het antwoord is dat elke stap in China's ontwikkeling tot grootmacht zijn eigen decentrale-diplomatieke karakteristieken en motieven kent. In Mao's tijd stonden vriendschapsbanden in het teken van het doorbreken en omzeilen van diplomatieke isolatie en narratieve beïnvloeding. Onder Deng werden de decentraal-diplomatieke structuren ingezet om wereldwijd kennis, kunde en kapitaal op te halen teneinde China's ontlukende economische groei te voeden. Onder Jiang en Hu werd de reikwijdte van dit kennisnetwerk flink vergroot, het volume van uitwisseling aanzienlijk verhoogt, en werden harde economische prioriteiten breder ingebed in culturele uitwisseling en *soft power-building*. Dit was de tijd waarin China's steden en provincies relatieve autonomie genoten in hun buitenlandse betrekkingen.

Die tijd is voorbij. Ook Nederlands-Chinese decentrale banden leven nu in het tijdperk Xi. De door Beijing gestelde geopolitieke strategieën voeren de toon in China's decentrale banden. China gebruikt decentrale banden in de eerste plaats als een belangrijke poort naar kennisinstellingen en kennis- en innovatierijke industrieën. Daarnaast fungeren decentrale relaties als een bemiddelaar in logistieke samenwerking, en zijn er latente structuren voor politieke beïnvloeding aanwezig. China's landelijke geo-economische kernprioriteiten staan voorop in haar decentrale contacten met Nederland. China heeft duidelijk voor ogen in welke industrieën en sectoren Nederland een mondiale voorloperspositie heeft en waar het Nederlandse kennis kan gebruiken om de eigen internationale afhankelijkheden af te bouwen. Vermoedelijk reagerend op een vijandiger geopolitiek klimaat, wekt China voorheen slapende structuren voor narratieve beïnvloeding. Van mondkapjesdiplomatie tot Vriendschapsprijzen: te midden van de escalerende spanningen met Europa zoekt China wederom omwegen naar strategische vormen van vriendschap. Die vormen op het eerste gezicht geen grote risico; in Nederland is van deze kant van China's decentrale diplomatie slechts beperkt wat te merken. Ontwikkeling in de activiteiten van het UFWD en CPAFFC lijken parallel te lopen. Van een actiever CPAFFC is in Nederland in beperkte mate wat te merken.

Een verdere uitsplitsing van China's thematische interesse laat verder zien waartoe China's decentrale diplomatie wordt ingezet in verschillende onderzochte steden. Twee kaarten zijn opgesteld: een die China's dominante thematische interesses per onderzochte stad tussen 2004 en 2012 weergeeft, en een die hetzelfde doet voor 2012 tot nu.

# 2004-2012



# 2012-2021



De twee kaarten vergelijkend, treedt een aantal trends naar voren. Ten eerste zijn de focuspunten sterk aangescherpt: waar in de periode 2004-2012 sommige steden al op vrij concreet niveau Chinese interesse waarnamen, maar veel steden nog op zeer globaal niveau samenwerkten, is de Chinese concentratie op specifieke industrieën of kennisgebieden in de tweede periode veel scherper en minutieuzer gedefinieerd. Problematiek ten aanzien van stedenbouw en ruimtelijke ordening worden minder belangrijk: China's geo-economische topprioriteiten zoals landelijk bepaald, voeren de toon. De samenhang in de Chinese interesse in verschillende Nederlandse steden neemt ook toe: er is een duidelijke logistieke/BRI-lijn, waarop alle relevante steden worden aangesproken, zo er ook een focuspunt is rondom Brainport, en in mindere mate rondom Wageningen (*agri&food*) en Groningen (*life sciences & health*). Biotechnologie en levenswetenschappen zijn een thema-in-opkomst. Dit veld vraagt meer specifiek onderzoek, daar de Chinese interesse veelomvattend is en Nederlands mondiale voorloperspositie sterk.

Geopolitiek kan niet meer worden weggedacht uit de relatie tussen China en Nederlandse overheden. Een gebrek aan inzicht in de exacte werking van decentrale banden, en de aansturing daarvan, werkt onzekerheid in de hand: de beleidsambtenaar vraagt zich af, welke rol speelt 'mijn' stedenband in China's opmars? De historische trendanalyse hierboven gegeven laat zien dat verschillende aspecten van China's decentrale diplomatie vervolgonderzoek verdienen.

De rol van bemiddelaars en tussenorganisaties is groter dan voorheen gedacht, doch veelvormig en obscuur. In het bijzonder rijst de vraag of mediërende actoren blootstaan aan een groter risico op ongewenste kennisoverdracht, dan wel andere vormen van beïnvloeding. Van sommigen is duidelijk dat zij geregeld contact onderhouden met, of onder aansturing staan van Chinese overheidsorganisaties, maar onduidelijk is wat die relatie precies vermag. De exacte rolverdeling in samenwerking tussen de Chinese ambassade en grotere Chinese bedrijven in het faciliteren van het vestigen van Chinese bedrijven in Nederland, onder andere via stedenbanden, vraagt opheldering. Decentrale banden fungeren vaak als poort: na bemiddeling van overheidsactoren gaan bedrijven en kennisinstellingen beider zijden hun gezamenlijke weg. Hierdoor is het vaak niet duidelijk in welke mate steden- of provinciebanden bijdragen aan daadwerkelijke overdracht van kennis en technologie, laat staan of die overdracht wenselijk of onwenselijk zou zijn. Vriendschapsbanden in den brede, en steden- en provinciebanden in het bijzonder, zijn historisch gezien voor China een belangrijk kanaal voor buitenlandse politieke beïnvloeding geweest, juist in tijden van verslechterende bilaterale relaties. Daarom is het belangrijk te monitoren of en hoe China's veranderende *soft power*-strategie ten aanzien van Europa zijn weerslag heeft op Nederlandse steden-

en provinciebanden.<sup>94</sup> De veranderde opstelling van het CPAFFC vraagt bovenal een kritische blik, daar haar doelstellingen ten aanzien van Nederlandse gemeenten en verhouding tot andere Chinese overheidsorganisaties lang buiten beschouwing zijn gelaten maar haar rol in China's stedenbandenbeleid aanzienlijk is.

---

94 Voor meer hierover, zie: [China's Soft Power in Europe: Falling on Hard Times | Clingendael](#)