

**Onderwerp**

Vaststelling Kader voor de relatie met China

**Bestuurlijke samenvatting van het voorstel**

Door middel van dit Statenvoorstel wordt aan Provinciale Staten gevraagd om bijgevoegd “Kader voor de relatie met China” vast te stellen als aanvulling op het beleid van de International Strategie 2020-2023 vastgesteld door Provinciale Staten op 23 september 2020. Als Provinciale Staten instemmen met het kader, zullen Gedeputeerde Staten de bestaande relaties met China in het nieuwe kader voortzetten. De vriendschapsrelatie die de provincie Zuid-Holland onderhoudt met de Chinese provincie Hebei is hier een onderdeel van.

Het vaststellen van het kader betekent een duidelijke koerswijziging op het gebied van mensenrechten: van informeel en ad hoc naar integraal. De provincie zal daarbij nadrukkelijk de samenwerking zoeken met haar Zuid-Hollandse partners actief in China alsmede haar Chinese partners.

Het beschermen van de Nederlandse economische belangen is ook een belangrijk onderdeel van het kader. De afgelopen jaren was er op dit gebied al een duidelijk beleid en zijn er verschillende beheersmaatregelen genomen. Kern van dit beleid is om enkel in te zetten op sectoren die door het Rijk niet worden aangemerkt als hoog risico.

Tot slot zal er aandacht worden besteed aan de monitoring van de effectiviteit van de activiteiten die worden vormgegeven binnen het kader. Hierover ontvangen Provinciale Staten vanaf februari 2024 jaarlijks een rapportage.

**Inhoud**

***Maatschappelijke opgave***

Het huidige karakter van de Zuid-Hollandse China relaties is voornamelijk economisch van aard. De relaties dragen daarmee bij aan een concurrerend Zuid-Holland. Onze relaties dragen echter ook bij aan een breder palet van onze maatschappelijke opgaven: land- en tuinbouw, duurzame verstedelijking en watermanagement vormen de inhoudelijke basis van onze samenwerking met China. Op deze thema’s hoeven we ons volgens het Rijk ook niet tegenover China op te stellen, maar kunnen we juist samen met China optrekken om deze wereldwijde problemen aan te pakken.

***Voorgeschiedenis***

De relaties die provincie Zuid-Holland onderhoudt met China gaan terug tot de jaren negentig. De ‘government-to-government’ relatie met Chinese provincie Hebei is het meest intensief. Deze begon in 1993 en in 2007 werd dit een zogeheten vriendschapsrelatie. De relatie is expliciet gericht op het faciliteren van ‘business-to-

business' relaties en relaties tussen kennisinstellingen. Daarnaast had de provincie Zuid-Holland een 'government-to-government'-relatie met het stadsdeel Shanghai-Pudong. Met deze regio's zijn meerdere memoranda afgesloten. Het huidige memorandum met Hebei loopt door tot 2025. Het memorandum met Shanghai-Pudong verliep in 2020.

De relatie die Nederland onderhoudt met China is door het Rijk geanalyseerd in de notitie 'Een Nieuwe Balans' in 2019, met als leidraad *'open waar het kan, beschermend waar het moet'*. De provincie Zuid-Holland opereert binnen deze kaders die het Rijk scheidt op buitenlandbeleid. Hierbinnen is ook ruimte voor regionale overheden om in te zetten op relaties met internationale partners. In de genoemde nota uit 2019 juicht het Rijk regionale vriendschapsbanden toe als aanvulling op nationaal beleid.

Op 23 september 2020 hebben Provinciale Staten de Internationale Strategie 2020-2023 voor de provincie Zuid-Holland vastgesteld. Daarin is vastgelegd dat de provincie in haar contacten oog houdt voor gevoelige kwesties. Hierbij gaat het om mensenrechten en het beschermen van onze kennis. Dit kader is een aanvulling op het huidige beleid in de Internationale Strategie (paragraaf 2.6 - government-to-government relaties buiten Europa) en geeft de werkwijze waarop wij oog houden voor deze kwesties.

#### **Aanleiding Statenvoorstel**

Op 1 juni 2022 is in de Statencommissie Bestuur, Maatschappij en Middelen het behandelvoorstel besproken behorende bij motie 1083, ingediend door onder andere de heer De Jager (CU/SGP), waarin gevraagd wordt om:

- a) In de huidige relatie met China een pas op de plaats te maken en deze relatie tegen het licht te houden;
- b) In 2022 inzichtelijk te maken wat de huidige relatie Zuid-Holland en haar bedrijfsleven brengt en wat de impact kan zijn van het verplaatsen van productie of dienstverlening in China naar Nederland of Europa;
- c) Het gesprek tussen de Zuid-Hollandse ondernemers met activiteiten in China en de provinciale Staten van Zuid-Holland over de relaties met China en deze ontwikkelingen voort te zetten.

In het behandelvoorstel hebben Gedeputeerde Staten de volgende voorstellen gedaan:

1. Gedeputeerde Staten zullen een rapportage opstellen over bedrijven die betrokken zijn (geweest) bij onze China activiteiten en die van InnovationQuarter en daarbij voor zover mogelijk inzicht geven in de impact van die activiteiten voor de bedrijven;
2. Gedeputeerde Staten zullen nader inzicht geven in de activiteiten van de EU, de nationale overheid en de provincie met betrekking tot het verplaatsen van productieprocessen naar Europa;
3. Samen met Provinciale Staten zullen Gedeputeerde Staten met een aantal bedrijven in gesprek gaan over de betekenis van de provinciale inzet op het China dossier;
4. Samen met Provinciale Staten zullen Gedeputeerde Staten met een aantal deskundigen in gesprek gaan over de rol van provincies/regionale overheden met betrekking tot China.

Provinciale Staten hebben ingestemd met het behandelvoorstel en hierbij aangegeven dat de motie pas als afgedaan kan worden beschouwd wanneer de relatie tegen het licht is gehouden. In de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Maatschappij en Middelen van 28 september 2022 is besloten dat de samenwerking met China zal worden geagendeerd als bespreekpunt voor de Provinciale Statenvergadering van 14 december 2022. Gedeputeerde Baljeu heeft toegezegd dat Gedeputeerde Staten komt met een voorstel voor een kader voor de voortzetting van de relatie met China voorafgaand aan de bespreking.

### ***Aandachtspunten***

#### Afhandeling van behandelvoorstel motie 1083

Met het rondetafelgesprek en de notitie die was opgesteld voorafgaand aan het gesprek is invulling gegeven aan het behandelvoorstel van Gedeputeerde Staten voor de motie 1083. De notitie is bijgevoegd bij dit Statenvoorstel als bijlage B. Het behandelt voorstellen 1 en 2 van het behandelvoorstel. Het rondetafelgesprek gaf invulling aan de voorstellen 3 en 4 van het behandelvoorstel. Het verslag van het rondetafelgesprek is bijgevoegd als bijlage C.

#### Kader voor relatie China

Gedeputeerde Baljeu gaf een lezing op het rondetafelgesprek tijdens de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Maatschappij en Middelen van 28 september 2022. Gedeputeerde Staten zijn onder de indruk van de verschillende perspectieven geboden in het gesprek en zien de complexiteit van de relatie. Het is de lezing van Gedeputeerde Staten dat voorzetten van de relatie wenselijk is mits de provincie aanscherpingen maakt op de inzet van mensenrechten en beschermen van onze economische belangen.

Het Kader voor de relatie met China brengt aanscherping op de huidige relatie met China op mensenrechten en beschermen van onze economische belangen. Zowel in de government-to-government-relatie met Hebei als de interactie met andere Chinese regio's. Voor het behoud van de relatie gaat het kader uit van drie voorwaarden:

1. Het Rijk staat positief tegenover het onderhouden van de relatie met China;
2. Er is sprake van een duidelijke vraag vanuit het Zuid-Hollands bedrijfsleven;
3. De provincie kan zelf bepalen welke activiteiten zij wel en niet onderneemt:
  - a. binnen de economische prioriteiten en de beheersing economische risico's;
  - b. binnen de mensenrechten paragraaf van dit kader.

Als Provinciale Staten instemt met dit kader dan betekent dit een duidelijke koerswijziging op de mensenrechtenactiviteiten. Deze activiteiten zullen van vooral informeel en ad hoc naar meer integraal verschuiven. Daarbij zal de samenwerking worden gezocht met onze regionale partners die wij activeren om gezamenlijk op te trekken. De leidraad voor de mensenrechten paragraaf is het adviesdocument "mensenrechten centraal stellen in decentrale partnerschappen" van Amnesty International Nederland (hierna Amnesty) uit 2021 en is vormgegeven na aanleiding van gesprekken met het ministerie van Buitenlandse Zaken en Amnesty.

Het is goed om te benoemen dat het integraal benaderen van mensenrechten in de relatie van Nederlandse decentrale overheden met China nog relatief onbekend terrein is. Amnesty geeft in hun adviesdocument aan wat de mogelijke meerwaarde kan zijn van een actieve provinciale inzet op mensenrechten binnen internationale relaties. Als Provinciale Staten instemt met dit kader dan zal de provincie Zuid-Holland één van de eerste decentrale overheden zijn die vorm geeft aan een integrale manier om mensenrechten centraal te zetten in internationale decentrale relaties. Daarbij kan zij bijdragen aan het toetsen van effectiviteit en helpen om het mensenrechtenbeleid van Nederland een nieuwe dimensie te geven.

De economische paragraaf van het kader gaat in op het beschermen van onze kennis en economische belangen. Het kernbeleid is dat de provincie Zuid-Holland alleen inzet op die sectoren waarop zij iets te bieden heeft en die geen groot risico vormen voor de Nederlandse samenleving en economie. De provincie volgt hierin de adviezen van het Rijk. De actielijnen die zijn benoemd in deze paragraaf zijn niet nieuw. De provincie speelt al langer in op deze economische risico's.

Om de effectiviteit van het kader te toetsen is een jaarlijks evaluatiemoment ingebouwd, waarover Provinciale Staten geïnformeerd zullen worden. Het voorstel is om dit voor het eerst in februari 2024 te doen. Het is daarbij goed om te benoemen dat het meten van de concrete impact van mensenrechtenactiviteiten in China lastig is. Dit bleek ook uit gesprekken met het ministerie van Buitenlandse Zaken en Amnesty. Dit maakt de inzet echter niet minder relevant. Om toch de inzet te toetsen, zullen wij een breed netwerk van belanghebbende opbouwen die met wie wij jaarlijks onze inzet bespreken. De evaluatie-activiteiten worden ook door Amnesty gezien als een cruciaal element in de integrale aanpak rond mensenrechten.

Tot slot is goed om te benoemen dat de uitwisseling met China in de afgelopen twee jaar door corona vooral digitaal heeft plaats gevonden en er momenteel ook enkel digitale events in de planning staan voor 2023. In lijn met de al bestaande afspraken zullen wij Provinciale Staten op de hoogte stellen als er besloten wordt om een fysieke handelsmissie te organiseren vanuit de provincie.

#### Hoe andere decentrale overheden omgaan met hun Chinarelaties

In de afgelopen twee jaar is in een aantal gevallen de vriendschapsrelatie van Nederlandse decentrale overheden met de Chinese counterpart ter discussie komen te staan. Zo heeft Arnhem haar stedenband opgezegd en heeft de provincie Noord-Holland niet langer een zusterrelatie met Shandong. Van alle elf Nederlandse provincies met een relatie met een Chinese provincie is Noord-Holland tot nog toe de enige provincie die tot dit besluit is gekomen. Ter voorbereiding van dit Statenvoorstel zijn er ambtelijke gesprekken gevoerd met de provincies Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant, de gemeente Rotterdam en het Rijk over de decentrale vriendschapsrelaties. Het algemene beeld is dat de mensenrechtensituatie wel regelmatig aanleiding is geweest voor politieke debat bij decentrale overheden over de relatie, maar dat de redenen voor het wel of niet behouden van de relatie divers zijn.

#### *Provincie Noord-Holland*

De provincie Noord-Holland had sinds 1995 een zusterrelatie met de provincie Shandong waarmee in 2006 een memorandum werd ondertekend. In 2022 heeft de provincie deze relatie en het memorandum beëindigd. De reden is dat het niet langer een landenbeleid voert maar een transitiebeleid. Wel speelt mee dat er al sinds 2014 geen actieve relatie en uitwisseling was. Er was sindsdien ook geen vraag vanuit China om in Noord-Holland te investeren.

#### *Provincie Utrecht*

De provincie Utrecht heeft al sinds 1995 een vriendschapsrelatie met Guangdong. Tot 2019 onderhield de provincie Utrecht een actieve relatie, waarbij er tweejaarlijks een uitgaande missie werd georganiseerd. Ook waren er intensieve bestuurlijke banden. De provinciale contacten die Utrecht had met Guangdong zijn daarmee relatief vergelijkbaar met die van Zuid-Holland en Hebei. Het is echter lastig vergelijken hoe intensief de bedrijfsrelaties zijn.

In september 2019 is middels een motie een pas op de plaatst gemaakt en heeft een brede evaluatie van de relatie met Guangdong plaats gevonden.<sup>1</sup> De redenen van de motie waren zowel de mensenrechtensituatie als cybersecurity. Momenteel is er in Utrecht nog geen besluit van Provinciale Staten over de voortzetting van de vriendschapsrelatie met Guangdong. In 2020 kon een eerder Statenvoorstel om de relatie met Guangdong op een andere manier in te richten niet op een meerderheid rekenen. Ook het amendement om de relatie te beëindigen haalde destijds geen meerderheid. Nu ligt er een Statenvoorstel van Gedeputeerde Staten om de vriendschapsrelatie met Guangdong te beëindigen.<sup>2</sup> Hierbij heeft meegespeeld dat het internationale beleid van Utrecht een verschuiving kent van een landenfocus naar een sectorale focus. Dit beleid wordt sinds de oprichting van de Regionale OntwikkelingsMaatschappij (ROM) niet meer door de provincie zelf maar door de ROM uitgevoerd.

#### *Noord Brabant*

De provincie Noord-Brabant heeft sinds 1994 een goede relatie opgebouwd met de provincie Jiangsu. Een relatie die deuren opent voor bedrijven, organisaties en kennis- en onderwijsinstellingen in zowel China als Nederland. De relatie is redelijk intensief en er werden regelmatig handelsmissies georganiseerd. Op dit moment heeft Covid de mogelijkheden hiervoor (tijdelijk) belemmerd. Het Noord-Brabants bedrijfsleven is ook zeer actief in Jiangsu en omgekeerd is er ook veel Chinese interesse in Noord-Brabant. Hiermee lijkt de relatie tussen Zuid-Holland en Hebei het meest op die van Noord-Brabant en Jiangsu, bevestigt ook het Informatie- en Contactpunt van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Noord-Brabant vindt het belangrijk het bedrijfsleven in het buitenland zo goed mogelijk te blijven ondersteunen en doet dit altijd binnen het beleid van het Rijk.

<sup>1</sup> <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Overig-1/PS2022BEM87-02-1-Evaluatie-vriendschapsverdrag-provincie-Utrecht-en-provincie-Guangdong.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Bestuur-Economie-en-Middelen/2022/19-oktober/19:00/SV-Beeindigen-vriendschapsrelatie-Guangdong>

### *Rotterdam*

De gemeente Rotterdam onderhoudt een stedenband met de stad Shanghai. In het verleden heeft de provincie Zuid-Holland nauw samengewerkt in de organisatie van handelsmissies met de gemeente, vooral waar dit Shanghai-Pudong betrof. De onderverdeling was vaak op sector, waarbij de provincie vooral inzet op land- en tuinbouw en watermanagement en de gemeente op maritiem, energie en klimaat (adaptatie). Ook in Rotterdam heeft de gemeenteraad in 2021 een motie ingediend om de relatie met Shanghai te verbreken. Hierbij is besloten om de stedenband te behouden. Tegelijkertijd is er een motie aangenomen om mensenrechten meer aandacht te geven in de internationale relaties van de stad, waaronder in de stedenbanden die nog actief zijn. In Rotterdam zijn niet alleen Chinese partijen uit Shanghai, maar ook uit andere delen van het land actief. Voor zover bekend zijn er geen investeerders uit Hebei actief in Rotterdam.

### Wat betekent het beëindigen van de Chinarelaties?

In het rondetafelgesprek en de bijbehorende notitie is al uitgebreid stilgestaan bij de waarde voor het Zuid-Hollandse bedrijfsleven van het behouden van government-to-government relaties met China. De provincie zet in op sectoren waar het voor het bedrijfsleven een grote meerwaarde kan leveren. Tuinbouw, water en duurzame verstedelijking zijn allemaal sectoren waar aan Chinese zijde de overheid vaak een rol in de projecten speelt en de government-to-government relaties van belang zijn om deze van de grond te krijgen. Het beëindigen van de relaties neemt daarnaast vooral de mogelijkheid weg om risico's voor bedrijven te mitigeren (bijvoorbeeld bemiddeling tijdens een zakelijk conflict). De provinciale relatie opent daarmee deuren die anders moeilijker te openen zijn, ook voor de ambassade. Deze invloed zal verloren gaan.

Het is goed om het onderscheid te duiden tussen de vriendschapsrelatie en de andere relaties die de provincie onderhoudt. Momenteel heeft de provincie Zuid-Holland alleen een vriendschapsrelatie met de provincie Hebei. De symbolische waarde van de vriendschapsband is groot in China en daarmee het opzeggen ervan ook.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft nog geen praktijkervaring waarmee de risico's van het opzeggen van de vriendschapsrelatie met Hebei voor Zuid-Hollandse bedrijven daar gevestigd goed kan worden geduid. De eerste inschatting is dat opzegging niet direct tot repercussies op Zuid-Hollandse bedrijven zal leiden en dat hun bedrijfscontacten doorgang zullen vinden. Wel is het de verwachting van de provincie dat alle projecten met de overheid van Hebei direct gevolgen zullen ondervinden van het beëindigen van de relatie. Momenteel zijn dit vier projecten waarvan twee grote projecten in de tuinbouw (zie ook notitie [bijlage B](#)).<sup>3</sup>

Het ministerie geeft wel aan dat de impact erg afhankelijk is van de intensiteit van de relatie, de beweegredenen van opzegging en publiciteit die dit krijgt. In tegenstelling tot

---

<sup>3</sup> Het betreft de volgende projecten uit de notitie: Feasibility Study Sponge Cities; Horse riding/ management-training; the two Glass greenhouse turnkey projects;

Noord-Holland onderhoudt de provincie Zuid-Holland een zeer intensieve bestuurlijke en ambtelijk relatie met Hebei en zijn er tot voor kort veel events georganiseerd. Hiermee lijkt de casus van Zuid-Holland deels op Utrecht en het meest op die van Noord-Brabant. Het is daarom niet ondenkbaar dat het verbreken van de relatie tot meer publiciteit leidt in China en meer negatieve gevolgen dan tot nu toe voor Noord-Holland het geval is. Daarnaast zullen door het debat in de Provinciale Staten beweegredenen van de provincie helder zijn bij de opzegging.

### ***Financiën en dekking***

Het kader voor de relatie met China leidt niet tot nieuwe financiële verplichtingen.

### ***Juridische aspecten***

Het huidige Memorandum of Cooperation met Hebei loopt tot 2025 en heeft geen afdwingbare rechten en verplichtingen voor beide partijen. Het Memorandum verwoordt het streven van partijen om op de hierin genoemde onderwerpen samen te werken en ondersteuning te bieden. Het kan te allen tijde worden beëindigd. Voor de provincie Hebei geldt dat een dergelijk document noodzakelijk is om daadwerkelijk met buitenlandse regio's te mogen samenwerken en om toestemming te krijgen voor het uitzenden en ontvangen van delegaties. Ondanks het gegeven dat het Memorandum geen juridisch bindende verplichtingen schept, heeft het beëindigen hiervan gevolgen voor de samenwerking.

Het voorgestelde kader past binnen het bestaande Memorandum en het staat de provincie Zuid-Holland vrij om de aanscherpingen in te passen in onze samenwerking met Hebei. Wel kan overwogen worden om bij een eventuele hernieuwing van het Memorandum mensenrechtenactiviteiten een plaats te geven. Voor eventuele toekomstige memoranda met andere Chinese regio's, zoals Shanghai-Pudong kunnen vergelijkbare afwegingen worden gemaakt.

### **Formele bevoegdheid van Provinciale Staten**

Kaderstellende rol.

### **Proces**

Dit is de fase van strategiebepaling. Met het kader wordt een aantal strategische keuzes gemaakt wat betreft de relaties van de provincie Zuid-Holland met China. Dit zijn aanvullingen op het bestaande beleid in de Internationale Strategie 2020-2023. Bij het voortzetten van de relatie met China zal de provincie Zuid-Holland de voorwaarden in acht nemen in het verder vormgeven van de activiteiten.

Provinciale Staten zullen jaarlijks worden geïnformeerd over de voortgang en de activiteiten. Het voorgestelde jaarlijkse evaluatie moment is februari, te beginnen

februari 2024. Dit geeft voldoende tijd om de activiteiten goed uit te werken en de effectiviteit ervan te benoemen.

**Procedure**

Als Provinciale Staten instemt met het kader, zal Gedeputeerde Staten de bestaande relaties met China in een nieuw kader voortzetten. Binnen dit kader is er meer aandacht voor de mensenrechtensituatie en maakt het de inzet integraal aan haar economische activiteiten. Ook economische risico's worden binnen dit kader zo veel mogelijk beheerst.



**Ontwerp-Besluit**

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 15 november 2022, met het besluitnummer PZH-2022-818141495;

Gelet op Artikel 143, lid 2 van de Provinciewet;

Besluiten:

1. Vast te stellen het Kader voor de relatie met China van de provincie Zuid-Holland als aanvulling op het beleid van de Internationale Strategie 2020-2023.

Den Haag, 14 december 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

B.S.M. Sepers

drs. J. Smit

**Bijlagen:**

- A. Kader voor de relatie met China
- B. Notitie rondetafelgesprek
- C. Verslag rondetafelgesprek
- D. Internationale Strategie 2020-2023

Den Haag, 15 november 2022

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

waarnemend secretaris,

voorzitter

ir. J.C. van Ginkel MCM

drs. J. Smit