

Vergaderjaar 2016–2017

34 473 (R 2069)

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 8 april 1979 te Wenen tot stand gekomen Statuut van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

2 december 2016

De regering dankt de Commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag van 1 december 2016 met betrekking tot het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 8 april 1979 te Wenen tot stand gekomen Statuut van de organisatie der Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling (UNIDO).

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag en is de fracties van D66, de SP, de PvdA en GroenLinks erkentelijk voor hun vragen. De regering heeft ook kennisgenomen van hun opmerkingen in de inleiding van het voorlopig verslag.

In deze memorie van antwoord worden de vragen van de leden beantwoord.

Scorekaarten en beleidsprioriteiten

Blijkens de toelichting horende bij het voorstel is de regering van mening dat de effectiviteit van UNIDO onvoldoende is en UNIDO ook geen breder Nederlands belang dient, noch een onmisbare schakel in het mondiale ontwikkelingssysteem is. De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen die ze graag aan de regering voorleggen.

*Graag vernemen de leden van de **D66-fractie** op welke wijze de genoemde «scorecards»¹ zijn gebruikt bij de afweging dit verdrag op te zeggen en hoe dit zich verhoudt tot andere VN-organisaties die op hetzelfde niveau functioneren. Ook zouden deze leden willen vernemen op welke wijze de regering of haar vertegenwoordigers in de afgelopen drie jaar actief betrokken zijn geweest in gesprekken en contacten met vertegenwoordigers van de UNIDO om deze efficiëntie te vergroten.*

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160280.

De regering baseert de bijdrage aan multilaterale organisaties op grond van de relevantie van het mandaat van de organisatie voor de beleidsdoelen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en hun effectiviteit. Daarnaast wordt bezien of zij een breder beleidsbelang dienen en/of zij door hun aard en omvang een belangrijke schakel in het mondiale ontwikkelingssysteem zijn. UNIDO voldoet niet of niet in voldoende mate aan deze criteria en daarom wenst de regering de bijdrage tot het uiterste minimum terug te brengen. In 2009 beëindigde Nederland de ongeoormerkte bijdrage aan UN-Habitat vanwege geringe effectiviteit van de organisatie.

Nederland coördineert de inzet op VN-organisaties met gelijkgezinde landen. In het geval van UNIDO neemt Nederland deel aan de EU-coördinatievergaderingen waar de inzet van de EU-lidstaten wordt besproken en vastgesteld. Een gecoördineerde inzet van een aantal landen heeft immers een grote impact en coördinatie voorkomt dat individuele lidstaten allen een eigen richting opgaan en bovendien teveel beslag leggen op de tijd en middelen van de organisatie. Daarnaast zijn er rechtstreekse contacten geweest tussen de permanente vertegenwoordiging in Wenen en UNIDO waarin de zorgen van Nederland en de overwegingen om het Statuut op te zeggen zijn gedeeld.

*De Minister deelt mede dat, gezien «de noodzaak tot prioriteitsstelling en efficiënte inzet van middelen,» Nederland zich alleen in beperkte mate heeft ingespannen om de effectiviteit van UNIDO te verbeteren.² De leden van de **fractie van D66** zijn met de Minister van mening dat er kritisch moet worden gekeken naar de effectiviteit en resultaten van VN-taakorganisaties. UNIDO heeft volgens eigen zeggen³ alleen niet kunnen bijdragen aan de scorecards via «up-to-date and balanced information» die de regering nu gebruikt om aan te tonen dat de organisatie niet voldoende efficiënt en effectief functioneert. Kan de regering toelichten hoe zij tegen deze observatie aan kijkt? Daarnaast heeft de UNIDO ook interne maatregelen doorgevoerd voor verbetering van transparantie (zie de open data platform website⁴) en interne controlemechanismen zoals een «Independent Office for Internal Oversight» en een «Audit Advisory Committee» opgezet. Heeft de regering dergelijke ontwikkelingen bij UNIDO meegewogen in haar voornemen tot opzegging van het Statuut, zo vragen de aan het woord zijnde leden? Hoe beoordeelt de regering de opzegging in het licht van deze hervormingen binnen de organisatie?*

De scorekaarten geven de Nederlandse visie weer op grond van verschillende bronnen, waaronder evaluatierapporten en audits van de organisatie en externe bronnen zoals beoordelingen van het *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN), een netwerk van 17 donoren dat de effectiviteit van multi-laterale ontwikkelingsinstellingen beoordeelt, en beoordelingen van andere landen en instellingen. De scorekaarten als zodanig reflecteren de Nederlandse visie en worden niet vooraf met de organisatie besproken. De regering waardeert de stappen die UNIDO maakt op het terrein van verantwoording en transparantie, maar verwacht dat dit pas op langere termijn zal leiden tot zichtbare resultaten. De regering ziet hierin geen aanleiding om terug te komen op eerdere besluitvorming.

In de memorie van toelichting, zo merken de leden van de SP-fractie op, memoreren de betrokken Ministers de behandeling in 2013 van een wetsvoorstel van gelijke strekking dat de regering introk naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer. Zoals de regering terecht stelt, was een van de redenen voor de Eerste Kamer om niet akkoord te gaan, het

² KS 34 473, nr. 3, p. 5.

³ Brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 21 november 2016, Mr. Li Yong, Directeur Generaal van UNIDO.

⁴ <https://open.unido.org/index.html>.

ontbreken van een feitelijke onderbouwing van de stelling dat UNIDO onvoldoende presteert. Met het verschijnen in 2015 van «de multilaterale scorekaarten» is die onderbouwing er nu wel, zo stelt de Minister.

De leden van de SP-fractie hebben vragen met betrekking tot deze genoemde scorekaarten (zowel wat betreft de aard van de feitelijke onderbouwing alsook met betrekking tot de consistentie van de erop gebaseerde evaluatie); de vermeende ineffectiviteit van UNIDO; het ontbreken van voldoende relevantie; de inspanningen van de regering in de afgelopen drie jaar om verbetering te bewerkstelligen; en het bredere kader van de Nederlandse rol in de context van het VN-systeem.

De leden van de **SP-fractie** vragen zich af welke inspanningen de regering in de afgelopen drie jaar precies heeft gedaan om tot verbetering van de situatie bij UNIDO te komen. In de Nota naar Aanleiding van het Verslag lezen de aan het woord zijnde leden dat de regering alleen indirect via de EU heeft gecommuniceerd met UNIDO over verbetering van het functioneren van de organisatie. Is dit een juiste lezing of heeft de regering ook in rechtstreeks contact met UNIDO gesproken over haar zorgen met betrekking tot de effectiviteit van de organisatie? Zo ja, kan de regering aangeven wanneer, met welke inzet, en met welk resultaat? Zo niet, kan de regering dan aangeven waarom niet? In aansluiting hierop vragen de leden van de SP-fractie zich ook af of het klopt dat de regering geen hoor en wederhoor toepast voordat zij haar beoordeling van multilaterale instellingen in scorekaarten vaststelt? Als dit juist is, kan de regering dan aangeven waarom dit basale principe in dit geval niet van toepassing zou behoeven te zijn?

Zoals hierboven aangegeven coördineert Nederland de inzet op VN-organisaties met gelijkgezinde landen en neemt Nederland deel aan de EU-coördinatievergaderingen waar de inzet van de EU-lidstaten wordt besproken en vastgesteld.

De scorekaarten geven de Nederlandse visie weer op grond van verschillende bronnen, waaronder evaluatierapporten en audits van de organisatie, en externe bronnen zoals MOPAN beoordelingen en beoordelingen van andere landen en instellingen. Er vindt geregeld een dialoog plaats met de organisaties over deze beoordelingen. De scorekaarten als zodanig reflecteren de Nederlandse visie en worden niet vooraf met de organisaties besproken.

Ook met betrekking tot de vraag naar de samenhang tussen UNIDO-activiteiten en de zwaartepunten in het Nederlandse beleid hebben de leden van de **SP-fractie** enkele vragen.

In de overzichtstabel van de regering⁵ staat bij UNIDO slechts een kruisje (private sectorontwikkeling) terwijl de regering elders aangeeft dat UNIDO ook relevante activiteiten ontplooit op de terreinen voedselzekerheid, water, gendergelijkheid en met name ook klimaat.

Zowel uit de omschrijving in de scorekaart zelf, als uit nadere informatie die van en over UNIDO is verkregen, komt het beeld naar voren dat UNIDO wellicht aanzienlijk relevanter is dan uit het overzicht blijkt, zo constateren de leden van de **SP-fractie**. De Nederlandse regering heeft bij herhaling benadrukt hoe belangrijk de SDGs en de Agenda 2030 zijn voor het Nederlandse beleid, en UNIDO speelt daarin ook volgens uitspraken van de Nederlandse regering een belangrijke rol. Een maand geleden (27-10-2016) heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich bij monde van de Centre for the Promotion of Imports (CBI) Programme Manager lovend uitgelaten over de rol van UNIDO bij een project voor ontwikkeling van de leerindustrie in Ethiopië. Het CBI spreekt daarbij uit dat «we are ready to work in synergy with UNIDO for increasing the effectiveness of our interventions»⁶. Kan de regering aangeven hoe deze verschillende geluiden gerijmd kunnen worden, en hoe uit dit beeld toch

⁵ TK 33 625, nr. 170.

⁶ CBI/HPO, 27-10-2016.

de conclusie getrokken kan worden dat opzegging van het verdrag noodzakelijk is? Hoe verdraagt dit zich met de noodzaak om tot consistent beleid te komen?

De Nederlandse regering beoordeelt UNIDO als relevant voor het thema private sectorontwikkeling. De organisatie is daarnaast in beperkte mate actief op de thema's voedselzekerheid, water, gendergelijkheid en klimaat. Op deze terreinen werkt Nederland vooral samen met andere multilaterale organisaties zoals WFP, IFAD, UNICEF, UNFPA, UNWomen en UNEP die daarvoor beter gepositioneerd zijn. Individuele instellingen en bedrijven kunnen blijven samenwerken met UNIDO, ook als Nederland geen lid meer is van UNIDO. In het hogergenoemde geval is dat gebeurd.

*De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van de beoordeling van de regering van het functioneren van een aantal multilaterale organisaties via de zogenaamde scorekaarten⁷. Zij hebben opgemerkt dat UNIDO, tezamen met een aantal andere multilaterale organisaties waaronder de Wereldgezondheidsorganisatie, niet hoog scoort op deze Nederlandse meetlat, zij het dat die score niet onvoldoende is. Zonder te willen treden in een discussie over de gebruikte methode en de geraadpleegde bronnen, vragen de leden zich af of een beoordeling van de effectiviteit van een mondiale organisatie op basis van thans geldende (en veelal per kabinetsperiode wisselende) Nederlandse beleidsprioriteiten wel een volledig en juist beeld van het functioneren van UNIDO kan verschaffen zeker nu, zoals de regering herhaaldelijk heeft gerapporteerd, UNIDO als een posterioriteit en geen prioriteit van Nederlands ontwikkelingsbeleid is te beschouwen. Deelt de regering de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat dit voor een internationale organisatie het gevaar in zich bergt zich voortdurend te moeten aanpassen aan zich wijzigende doelstellingen van de regeringen van 170 lidstaten?*

Om die reden vragen deze leden dan ook of de mate van doeltreffende verwezenlijking van de collectief door de lidstaten en UNIDO-leiding uitgezette koers niet belangrijker is dan de bijdrage aan de specifieke beleidsdoelstellingen van een enkele lidstaat?

In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering om een reactie van de regering op de voortrekkersrol van UNIDO bij het bevorderen van SDG 9 (de bevordering van inclusieve en duurzame industriële ontwikkeling) en haar Medium-Term Programme Framework 2016–2019?

*Heeft de regering, naast de in het vorige debat van de Eerste Kamer aangehaalde positieve beoordelingen van de Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) en de Department for International Development (DFID), kennis kunnen nemen van de evaluatie van de Europese Unie op basis van een mede door Ernst&Young verrichte studie? Wat is haar oordeel hierover? Is de regering ervan op de hoogte dat UNIDO in de afgelopen twee jaren recordbedragen (in 2015 bijna 490 miljoen euro) additionele vrijwillige bijdragen heeft weten te genereren voor haar operationele activiteiten? Daarnaast merken de leden van de **PvdA-fractie** op dat duurzame en inclusieve industriële ontwikkeling heel dicht ligt bij private sectorontwikkeling, een begrip dat wel volop in het huidige beleid van de regering figureert. UNIDO is met name actief op het gebied van energie, waterbeheer en groene groei, met als doel armoedebestrijding, bevordering van de werkgelegenheid en versterking van de particuliere sector met speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf en het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Ook al behoren deze onderwerpen misschien niet tot de huidige prioriteiten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, vindt de regering desalniettemin dat dit internationaal belangrijke onderwerpen zijn?*

⁷ zie Kamerstuk 33 625, nr. 170, 19 juni 2015.

Organisaties moeten in staat worden gesteld op lange termijn te kunnen opereren en mogen niet afhankelijk zijn van wijzigende doelstellingen van individuele lidstaten.

De regering onderschrijft het belang van de in de vraag genoemde thema's, waaronder de rol van een sterke private sector in ontwikkelingslanden. Dit neemt niet weg dat UNIDO nog steeds onvoldoende scoort op resultaten en strategische sturing en dat het mandaat van industriële ontwikkeling onvoldoende aansluit bij de Nederlandse beleidsprioriteiten. Ook zijn de UNIDO-activiteiten vaak te kleinschalig en versnipperd, waardoor de impact en duurzaamheid van de activiteiten beperkt is. Uit de scorekaart blijkt dat UNIDO relevant is voor het thema private sector ontwikkeling. UNIDO is daarnaast beperkt relevant voor thema's voedselzekerheid, water, gendergelijkheid en klimaat. Op deze onderwerpen werkt Nederland nauw samen met andere multilaterale instellingen die effectiever en relevanter zijn.

De regering heeft nog geen kennis kunnen nemen van de door Ernst & Young verrichte studie in opdracht van de EU. De scorekaarten geven de Nederlandse visie weer op grond van verschillende bronnen, waaronder evaluatierapporten en audits van de organisatie, en externe bronnen zoals MOPAN beoordelingen en beoordelingen van andere landen en instellingen. De regering is ervan op de hoogte dat UNIDO een groot bedrag aan additionele vrijwillige bijdragen heeft ontvangen.

Een groot aantal gelijkgezinde landen is Nederland voorgegaan in het opzeggen van het UNIDO-Statuut. Dit betreft – in alfabetische volgorde – Australië, België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Litouwen, Nieuw-Zeeland, Portugal, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika.

*Na het aanhouden van het wetsvoorstel in 2013 heeft de regering UNIDO opnieuw beoordeeld op de criteria organisatie-effectiviteit en relevantie voor de Nederlandse beleidsprioriteiten, zo constateren de leden van de **GroenLinks-fractie**. De uitkomsten zijn vastgelegd in een scorekaart 2015. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden deze scorekaart om een eigen beoordeling te kunnen maken van de ontwikkelingen sinds 2012.*

De scorekaart van UNIDO is als bijlage gevoegd bij dit memorie van antwoord. De scorekaart is eerder bijgevoegd bij de brief aan de Tweede Kamer over de multilaterale scorekaarten (Kamerstukken II 2014–2015, 33 625 nr. 170) en eveneens te vinden op www.rijksoverheid.nl.

*Voor zover de leden van de **fractie van GroenLinks** van de organisatie UNIDO hebben begrepen is de Nederlandse regering niet het gesprek aangegaan met UNIDO om de werkzaamheden effectiever en meer in overeenstemming met de Nederlandse beleidsprioriteiten te brengen. Na aanhouding van het wetsvoorstel tot opzegging wegens gebrek aan steun in de Eerste Kamer in 2013 zou dat een logische stap zijn geweest. Ook heeft de regering volgens de organisatie zijn formele positie in de daartoe strekkende organen van UNIDO niet aangewend om de gewenste invloed uit te oefenen. Klopt het dat de regering zijn invloed binnen UNIDO niet heeft aangewend? Zo ja, waarom heeft de regering dat niet gedaan? Zo nee, waarom heeft die invloed niet tot het in de ogen van de regering gewenste resultaat geleid?*

*De leden van de **GroenLinks-fractie** signaleren dat er binnen UNIDO de afgelopen jaren in projecten is ingezet op samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven, het Nederlands bedrijfsleven tot een bedrag van ruim anderhalf miljoen euro heeft geprofiteerd van aanbestedingen door UNIDO en dat thema's als watermanagement, voedselveiligheid en tegengaan van voedselverspilling, aanpak van vervuiling door industriële productie in ontwikkelingslanden en investeringen in hernieuwbare energie zijn opgepakt. Herkent de regering deze ontwikkeling en ziet de regering met de leden van de fractie van GroenLinks dat deze thema's*

voor wat betreft industriële ontwikkelingen (inmiddels) goed aansluiten op de focusthema's water en voedselzekerheid die de regering hanteert? Zoals reeds eerder aangegeven coördineert Nederland de inzet op VN-organisaties met gelijkgezinde landen. In het geval van UNIDO neemt Nederland deel aan de EU-coördinatievergaderingen waar de inzet van de EU-lidstaten wordt besproken en vastgesteld. Nederland brengt zorgpunten in deze bijeenkomsten in. Een gecoördineerde inzet van een aantal landen heeft immers een grotere impact dan interventies van individuele lidstaten en coördinatie voorkomt dat individuele lidstaten allen een eigen richting opgaan en bovendien teveel beslag leggen op de tijd en middelen van de organisatie. Daarnaast zijn er rechtstreekse contacten geweest tussen de permanente vertegenwoordiging in Wenen en UNIDO waarin de zorgen van Nederland en de overwegingen om het Statuut op te zeggen zijn gedeeld. Nederland is geen lid van de *Industrial Development Board* (IDB) en heeft geen zitting in de *Programme and Budget Committee* (PBC), waardoor de Nederlandse directe invloed op UNIDO wordt beperkt.

Verder erkent de regering dat het mandaat van UNIDO, dat van oudsher alleen industrialisering betrof, in de loop van de tijd is uitgebreid met klimaat energie, thema's die ook raken aan Nederlandse speerpunten. De organisatie is daarnaast in beperkte mate actief op de thema's voedselzekerheid, water, gendergelijkheid en klimaat. Op deze terreinen werkt Nederland vooral samen met andere multilaterale organisaties die daarvoor beter gepositioneerd zijn zoals WFP, IFAD, UNICEF, UNFPA, UNWomen en UNEP.

SDGs en klimaat

Volgens de leden van de fractie van D66 heeft Nederland een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de Sustainable Development Goals (SDG). Deze SDGs moeten ertoe leiden dat in 2030 de wereld vrij is van armoede, honger en ziektes. Er moeten dan oplossingen zijn gevonden voor problemen op het gebied van onder andere water, sanitatie, klimaat en energie. Duurzame economische ontwikkeling en partnerships zijn voorbeelden van belangrijke middelen om deze doelen te bereiken. In deze context ontvangt de fractie van D66 dan ook graag een nadere toelichting op de stelling van de regering dat UNIDO onvoldoende relevant is gezien de Nederlandse beleidsprioriteiten.

UNIDO richt zich op armoedebestrijding door bevordering van inclusieve en duurzame industriële ontwikkeling, waarbij de prioriteiten productieve ontwikkeling, bevorderen van economische concurrentiekracht, energie en milieubescherming zijn.⁸ Er zijn diverse SDGs die direct of indirect samenhangen met prioriteiten en programma's van de UNIDO. Denk bijvoorbeeld aan projecten en programma's van de UNIDO rondom «partnerships» (SDG 17) tussen de privé sector, het gastland, internationale donors en de internationale financiële instellingen om ontwikkelingslanden te helpen bij het realiseren van inclusieve en duurzame industrialisering (SDG 9) waardoor zij werkgelegenheid en economische groei kunnen genereren (SDG 8). Dit draagt weer bij aan de vermindering van armoede, honger en ongelijkheid (SDG 1, 2, 5, 10). Hierbij legt de organisatie, met zijn belangrijke milieudepartement, de nadruk op het efficiënte gebruik van energie en grondstoffen (SDG 7, 12), een vermindering van CO₂ emissies en vervuiling (SDG 13, 14, 15). Hoe beoordeelt de regering de rol van de UNIDO in het helpen behalen van de doelstellingen van de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling?

De leden van de D66-fractie vernemen ook graag van de regering hoe dit wetsvoorstel tot opzegging van het Statuut van de UNIDO zich verhoudt tot de inzet van Nederland op SDGs waar duurzame industriële

⁸ KS 34 473, nr. 3, p. 3.

ontwikkeling juist wel één van de belangrijke thema's is, zoals SDG 9 (Bouw veerkrachtige infrastructuur, bevorder inclusieve en duurzame industrialisering en stimuleer innovatie)? Er is zelfs geen andere VN-organisatie die direct verantwoordelijk is voor deze focus van deze SDG. Graag ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting van de regering.

De regering erkent de bijdrage die UNIDO levert aan het behalen van de *Sustainable Development Goals* in het algemeen en SDG 9 over duurzame industriële ontwikkeling in het bijzonder. De regering heeft echter duidelijke prioriteiten gesteld voor het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse inzet op de SDGs. De regering legt hierbij de nadruk op de uitbanning van extreme armoede en verminderen van ongelijkheid en heeft daarvoor nieuwe initiatieven gepresenteerd in de kamerbrief *Inclusieve Ontwikkeling* (Kamerstuk 33 625, nr. 182 van 28 september 2015). Zoals eerder aangegeven heeft de regering in de scorekaarten de relevantie van alle multilaterale organisaties getoetst aan de hand van acht relevante thema's. Uit de scorekaart blijkt dat UNIDO relevant is voor het thema private sector ontwikkeling. UNIDO is daarnaast beperkt relevant voor thema's voedselzekerheid, water, gendergelijkheid en klimaat. Op deze onderwerpen werkt Nederland nauw samen met andere multilaterale instellingen die effectiever en relevanter zijn.

*De leden van de **D66-fractie** zien ook graag een reactie van de regering op de rol van de UNIDO bij de uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs, met name als het gaat om de rol van de industrie in het terugdringen van bijvoorbeeld de uitstoot van CO₂.*

De regering is niet bekend met enig substantieel werk van UNIDO als het gaat om de rol van de industrie in het terugdringen van de uitstoot van CO₂.

Precedent van het opzeggen van het lidmaatschap van een multilaterale organisatie

*Bij de behandeling in 2013 van het eerdere voorstel tot opzegging van het Statuut van de UNIDO in de Eerste Kamer zijn, onder meer door de leden van de **D66-fractie**, zorgen geuit over de multilaterale reputatie en traditie van Nederland en over een mogelijk precedent met negatieve externe werking in geval van opzegging van het lidmaatschap door Nederland. In haar advies horende bij voorliggend voorstel heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State aangegeven dat niet blijkt dat deze aspecten dit keer wél zijn meegewogen.⁹ Op de zorgen van de Afdeling antwoordt de Minister in korte bewoordingen dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de prioriteitstelling tot reputatieschade voor Nederland kan leiden.¹⁰ Kan de regering dieper op dit aspect in gaan, mede in het licht van de aanstaande Nederlandse zetel in de VN Veiligheidsraad en de positie van Nederland als een land dat zich inzet voor internationale samenwerking, juist via de VN, zo vragen deze leden? En welk precedent schept Nederland, volgens de regering, door zich eenzijdig terug te trekken uit deze VN-werkorganisatie voor andere leden die ook wel iets zien in een dergelijke «selectief winkelen»-aanpak?*

Nederland is al vanaf het begin een toegewijd lid van de VN en ondersteunt een groot aantal activiteiten van de VN, bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkeling, humanitaire actie, mensenrechten en vrede en veiligheid. In het streven naar een effectieve inzet van middelen en goede resultaten kiest Nederland voor samenwerking met organisaties die effectief zijn en relevant voor de Nederlandse beleidsprioriteiten. Nederland is en blijft een actieve speler en een grote trouwe donor van

⁹ KS 34 473, nr. 4, p. 2.

¹⁰ KS 34 473, nr. 3, p. 5.

het VN-ontwikkelingssysteem. Met de Nederlandse agenda voor hulp en handel ondersteunt Nederland economische ontwikkeling in een groot aantal landen, inclusief ondersteuning van de private sector in ontwikkelingslanden.

Naar de mening van de regering schept Nederland geen precedent. Een groot aantal gelijkgezinde landen is Nederland voorgegaan in de opzegging van het UNIDO-statuut. Dit betreft – in alfabetische volgorde – Australië, België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Litouwen, Nieuw-Zeeland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika.

*In de Nota naar Aanleiding van het Verslag¹¹ geven de Ministers aan dat het Medium Term Programme Framework (MTPF) 2016–2019 van UNIDO «een goede basis kan bieden voor de verbetering van effectiviteit en efficiency». Een eerste beoordeling van de resultaten kan plaatsvinden in juni 2017, zo geeft de regering aan. Kan de regering aangeven welke urgentie er mee gemoeid is om de drastische stap van opzegging van het statuut nog met spoed in 2016 te willen zetten, als in juni 2017 de eerste resultaten bekend zijn van een programma dat een goede basis voor verbetering van de effectiviteit en efficiëntie vormt, zo vragen de leden van de **fractie van de SP**?*

Het nieuwe raamwerk is een goede basis voor verbetering, maar het moet nog verder worden uitgewerkt. Aan een resultatenraamwerk en de indicatoren wordt op dit moment nog gewerkt. Verwacht wordt daarom dat verantwoording van tastbare resultaten langer op zich zullen laten wachten. Bovendien moeten ook andere factoren bijdragen aan betere resultaten, zoals de aanpassing van de versnipperde werkwijze op landenniveau en een betere strategische sturing. Een resultatenraamwerk is bij andere VN organisaties, bijvoorbeeld UNICEF, UNDP en UNFPA, al geruime tijd onderdeel van het strategisch plan.

*Met de Raad van State merken de leden van de **PvdA-fractie** op dat het beëindigen van het lidmaatschap van een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties een «ingrijpende stap» is, voor zowel die organisatie als ook voor Nederland zelf. In het plenaire debat van 12 november 2013 heeft de woordvoerder van de PvdA-fractie gesteld: «Voor de soliditeit, de voorspelbaarheid en de effectiviteit van internationale organisaties achten wij het van groot belang niet te vervallen tot een «VN à la carte», waar een land naar genoegen uit, en ook weer in kan stappen.» Deelt de regering dit uitgangspunt? Kan de regering de Eerste Kamer informatie verschaffen over eerdere gevallen waarin Nederland via verdragsopzegging uit een gespecialiseerde organisatie van de VN is gestapt?*

Er is reeds een precedent van een opzegging van een lidmaatschap van een gespecialiseerde VN-organisatie, namelijk de Internationale Studiegroep voor Koper. Het betreffende Statuut is na parlementaire goedkeuring op 22 juni 2010 door het Koninkrijk opgezegd, deze opzegging werd geëffectueerd op 21 augustus 2010 (zie Trb. 2010, 263). De regering is van mening dat het feit dat UNIDO een verdragsorganisatie is niet leidend mag zijn voor de Nederlandse positie. Bovendien is UNIDO niet essentieel voor een goed functioneren van het brede VN-systeem, zoals UNDP en UNICEF dat wel zijn volgens de regering.

*Het lidmaatschap van de Verenigde Naties is geen vrijblijvende zaak maar een commitment dat structureel wordt aangegaan met alle kansen (zoals tijdelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad en het bijdragen aan de internationale rechtsorde) en vraagstukken (zoals financiële bijdragen aan de VN-organisaties) die daar bij horen, zo vinden de leden van de **GroenLinks-fractie**. In het verlengde daarvan vindt de fractie van GroenLinks dat ook het lidmaatschap van de organisaties van de VN in belangrijke mate gebaseerd moet zijn op continuïteit en mede richting*

¹¹ Idem.

geven aan de ontwikkelingen. Deelt de regering dit uitgangspunt of ziet zij meer in een cafeteria-model, waarbij naar believen wordt deelgenomen aan de activiteiten die de VN-organisaties ten toon spreiden?

De regering hecht aan het VN-lidmaatschap. Nederland is en blijft een belangrijk lid en goede partner van de VN. Tegelijkertijd is de regering van mening dat Nederlandse middelen en inspanningen alleen kunnen worden ingezet voor organisaties die goed werken en aansluiten bij de Nederlandse beleidsprioriteiten. De VN heeft in totaal bijna 100 organisaties. Nederland kan niet in alle organisaties actief deelnemen. De regering neemt een eventueel besluit over terugtrekking uit een internationale organisatie zorgvuldig. Daarbij past ook een constante analyse en afweging van de meerwaarde van de internationale organisaties en van de Nederlandse betrokkenheid.

De spoedprocedure

De leden van de PvdA-fractie hebben goede nota genomen van het verzoek van de regering om dit wetsvoorstel 34 473 met spoed te behandelen. Alhoewel zij zeker genegen zijn hier naar vermogen aan mee te werken, bevreemdt het deze leden dat de regering ruimschoots de tijd heeft genomen om tot een nieuw besluit te komen over het voornemen tot opzegging van het UNIDO-Statuut. De regering publiceerde immers op 19 juni 2015 de zogenaamde scorekaart maar kwam pas in mei 2016 met een nieuw wetsvoorstel en beantwoordde pas op 29 september jl. de niet al te uitgebreide serie vragen die twee fracties op 9 juni 2016 aan haar hadden gesteld. Vervolgens kwam de Tweede Kamer eerst op 17 november jl. bij hamerslag tot besluitvorming. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat op die manier voor de Eerste Kamer weinig tijd en ruimte wordt gelaten het wetsvoorstel gedegen te behandelen?

De regering is erkentelijk voor het feit dat de Commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking genegen is naar vermogen mee te werken aan het bespoedigen van de procedure. Reden voor het betrachten van spoed is de wens van de regering om, wanneer de Eerste Kamer het wetsvoorstel zou goedkeuren, de akte van opzegging nog voor het einde van dit jaar bij de depositaris neder te leggen en aldus de opzegging per 1 januari in 2018 te effectueren.

In het najaar van 2015 is de regering gestart met de voorbereiding van de onderhavige uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure, met onder andere het opstellen van de bijbehorende goedkeuringsstukken (memorie van toelichting en voorstel van rijkswet). Daarna is het afstemmings- en goedkeuringsproces zoals gebruikelijk gevolgd en zijn de daarbij behorende termijnen in acht genomen. Helaas is gebleken dat al de stappen niet sneller konden worden doorlopen.

Mogelijk toekomstig UNIDO-lidmaatschap van de Europese Unie?

Nu reeds een intensieve samenwerking tussen de Europese Unie en UNIDO bestaat, zouden de leden van de PvdA-fractie liever zien dat op een constructieve wijze gestreefd wordt naar een gemeenschappelijk EU-lidmaatschap (zoals thans ook mogelijk bij de Food and Agriculture Organization van de VN en de Wereldhandelsorganisatie) in plaats van eenzijdig het lidmaatschap als individuele lidstaat te beëindigen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering opnieuw of zij bereid is de mogelijkheden daartoe te verkennen.

Ja, de regering is zeer bereid deze mogelijkheid te onderzoeken, maar ziet geen aanleiding haar besluit om het Nederlandse lidmaatschap te beëindigen, te heroverwegen.

Financiële effecten

*Een ander punt betreft de (toegegeven: prozaïsche) vraag naar de financiële effecten van een eventuele opzegging. Nog afgezien van het gegeven dat het hier om een minuscule financiële verplichting gaat van rond de 2 miljoen euro per jaar, is UNIDO een van de weinige multilaterale organisaties waarvoor geldt dat de contributie grosso modo naar Nederland terugkomt in de vorm van opdrachten voor Nederlandse bedrijven en de inhuur van Nederlandse deskundigen. De regering stelt in haar beantwoording van vragen van de Tweede Kamer dat Nederlandse bedrijven opdrachten zullen (kunnen) blijven ontvangen. Inmiddels heeft UNIDO duidelijk gemaakt dat verstrekking van opdrachten aan bedrijven uit niet-lidstaten «geen prioriteit» heeft (geformuleerd met gevoel voor understatement). De leden van de **SP-fractie** vernemen graag de visie van de regering op deze kwestie.*

De regering zou 2 miljoen euro niet willen kwalificeren als een minuscule financiële verplichting. De regering wijst erop dat individuele bedrijven de samenwerking met UNIDO desgewenst kunnen voortzetten ook als is Nederland geen lid meer van UNIDO. In contacten met de regering heeft UNIDO aangegeven dat samenwerking met Nederlandse bedrijven en organisaties mogelijk blijft. De partnerschappen met Nederlandse bedrijven worden door UNIDO gewaardeerd. Op projectbasis geven UNIDO en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) al invulling aan pragmatische samenwerking. Nederland blijft ook via de EU bijdragen aan UNIDO. De EU heeft aan UNIDO gesuggereerd om de Europese private sector, waaronder dan ook de Nederlandse private sector, meer te betrekken bij het werk van UNIDO.

Consulteren van de overige gebiedsdelen

*Het wetsvoorstel betreft een Rijkswet. Volgens de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen (Rgmv) dienen alle landen van het Koninkrijk geconsulteerd te worden over de goedkeuring van verdragen die het Koninkrijk als geheel regarderen¹². Artikel 14 van deze zelfde Rijkswet bepaalt dat dit ook geldt voor de opzegging van dergelijke verdragen. De leden van de **PvdA-fractie** hebben kennis genomen van de mededeling in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten het wenselijk achten dat de opzegging van het UNIDO-Statuut eveneens voor hun land zal gelden. De leden vragen de regering aan te geven wat de door haar gevoerde procedure bij deze consultatie is geweest en op welke wijze de regeringen van de drie overige Koninkrijksdelen hun opvatting kenbaar hebben gemaakt. Nu artikel 2, lid 2 jo. artikel 14 Rgmv ook voorziet in de verplichting van de regering dat alle verdragen die de overige Koninkrijksdelen raken, worden overgelegd aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verzoeken zij tevens te worden geïnformeerd over de gevolgde procedure daartoe alsmede over de opvattingen en het eindoordeel van deze vertegenwoordigende lichamen van de Caribische delen van het Koninkrijk.*

Nadat medio 2015 in de Tweede Kamer het besluit werd aangekondigd om het voornemen tot de opzegging van het Statuut van UNIDO opnieuw in te dienen bij het parlement, zijn de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten schriftelijk van dit besluit op de hoogte gebracht. Daarbij is hen tevens de vraag gesteld of het wenselijk is dat de opzegging mede voor hun land zal gelden. De regeringen van de landen hebben deze vraag bevestigend geantwoord. Vervolgens zijn Aruba, Curaçao en Sint Maarten betrokken geweest bij het opstellen van de memorie van toelichting, met name bij de paragraaf die gaat over de Koninkrijkspositie. In de Rijksministerraad waarin het wetsvoorstel werd

¹² Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen, artikel 2.

geagendeerd, is de wens tot medegelding met betrekking tot deze opzegging door de Gevolmachtigde Ministers bevestigd. Ten aanzien van de opmerking over de betrokkenheid van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij het voornemen om het Statuut van UNIDO op te zeggen, kan gemeld worden dat ten tijde van indiening van het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer, tegelijkertijd het wetsvoorstel aan de betreffende Staten is aangeboden, in overeenstemming met artikel 2 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. In het algemeen hebben de Staten van Aruba, Curaçao Sint Maarten gedurende de goedkeuringsprocedure de mogelijkheid om in een verslag hun bevindingen of vragen bekend te maken. In deze procedure met het voornemen om het Statuut van UNIDO op te zeggen, heeft geen van deze Staten een verslag uitgebracht. Geconcludeerd kan worden dat het voornemen tot opzegging van het Statuut van UNIDO derhalve deze Staten geen aanleiding heeft gegeven tot enige vragen of reactie.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders