

Vergaderjaar 2015–2016

34 473 (R2069)

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Inleiding

Op 8 april 1979 kwam in Wenen tot stand het Statuut van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling (hierna UNIDO; Trb. 1980, 13). Dit Statuut, waarmee UNIDO werd opgericht, trad op 21 juni 1985 in werking. Het verdrag geldt voor het gehele Koninkrijk. In de bijlage¹ is een overzicht bijgevoegd van staten die thans partij zijn bij het Statuut en van staten waarvoor in de loop van de tijd een opzegging van het Statuut heeft plaatsgevonden.

Op grond van artikel 1 van het Statuut is de primaire doelstelling van UNIDO het bevorderen en bespoedigen van industriële ontwikkeling in ontwikkelingslanden, met het oog op de vestiging van een nieuwe internationale economische orde. Daarnaast dient de organisatie industriële ontwikkeling en samenwerking op zowel mondiaal, regionaal en nationaal als sectoraal niveau aan te moedigen.

Het Koninkrijk der Nederlanden betaalt jaarlijks een verplichte verdragscontributie (in het kader van ODA, «*Official Development Assistance*»). Voor 2014 was dit € 1,433 miljoen (na aftrek van niet-gecommiteerde middelen); en voor 2015 € 1,941 miljoen. Behalve deze verplichte verdragscontributie, worden er geen andere bijdragen, zoals vrijwillige of projectbijdragen aan UNIDO verleend.

Ten aanzien van de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor samenwerking met multilaterale instellingen, vindt de regering dat aantoonbare resultaten moeten worden behaald. Om de gewenste synergie te realiseren moet er bovendien samenhang zijn tussen het mandaat van de multilaterale instelling en de Nederlandse inzet op hulp, handel en investeringen en de beleidsprioriteiten seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, water, voedselzekerheid en veiligheid en rechtsorde. Daarom worden de multilaterale organisaties waarmee Nederland samenwerkt periodiek getoetst op de hoofd-criteria effectiviteit

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

en relevantie. Indien niet aan de voorwaarden van effectiviteit en relevantie wordt voldaan, leidt een bijdrage tot inefficiënt gebruik van middelen. Over deze criteria en de toetsing daaraan is het parlement regelmatig geïnformeerd, zoals in de beleidsnota «Wat de wereld verdient» van 2013 (Kamerstukken II, 2012 – 2013, 33 625, nr. 1) en in de brief over de multilaterale scorekaarten van 2015 (Kamerstukken II, 2014 – 2015, 33 625, nr. 170).

In 2012 vond de toenmalige regering dat UNIDO weinig relevant is voor de Nederlandse beleidsprioriteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en dat de organisatie onvoldoende effectief was. In het najaar van 2012 is het voornemen tot opzegging van het Statuut van UNIDO ter goedkeuring aan het parlement overgelegd (Kamerstukken 33 446 (R1992)). Op 25 juni 2013 keurde de Tweede Kamer het betreffende voorstel van rijkswet goed. Na een plenair debat in de Eerste Kamer op 12 november 2013 is gebleken dat het betreffende wetsvoorstel daar geen meerderheid zou behalen. Eén van de redenen waarom de Eerste Kamer meende niet te kunnen instemmen met een opzegging was dat de regering het standpunt dat UNIDO onvoldoende presteert niet met feiten kon staven. De regering heeft vervolgens besloten het wetsvoorstel in te trekken (zie Kamerstukken II 2013 – 2014, 33 446 (R1992), nr. 12). Het Koninkrijk is daarom lid gebleven van UNIDO.

In 2015 is UNIDO opnieuw beoordeeld op de criteria organisatie-effectiviteit en relevantie voor de Nederlandse beleidsprioriteiten. De uitkomsten van deze beoordeling zijn vastgelegd in een scorekaart 2015. Op basis van deze beoordeling wordt het eerdere standpunt van de regering dat UNIDO onvoldoende relevant en onvoldoende effectief is bevestigd (zie eerdergenoemde brief over de multilaterale scorekaarten van 2015; Kamerstukken II, 2014 -2015, 33 625, nr. 170). Omdat anders dan tijdens de voorgaande parlementaire goedkeuringsprocedure, de prestatie van UNIDO nu gestaafd kan worden aan de hand van een scorekaart, is besloten het voornemen tot opzegging van het Statuut opnieuw in te dienen en het parlement te verzoeken de beëindiging van het lidmaatschap van UNIDO opnieuw in overweging te nemen. Dit is ook besproken met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 1 juli 2015 in een debat over de scorekaarten (zie verslag van een algemeen overleg, Kamerstukken, 2014 – 2015, 33 625, nr. 174).

II. Toelichting bij de opzegging

II.1 De scorekaarten

Nederland beoordeelt periodiek de multilaterale organisaties waarmee wordt samengewerkt op hun organisatie-effectiviteit en op hun relevantie voor de Nederlandse beleidsprioriteiten voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast wordt gezien of zij een breder Nederlands beleidsbelang dienen en/of zij door hun aard en omvang een belangrijke schakel zijn in het mondiale ontwikkelingssysteem.

De resultaten en conclusies van de beoordeling worden vastgelegd in een scorekaart, mede op verzoek van de Tweede Kamer. Voor de regering is het evident dat het opstellen van scorekaarten niet zonder consequenties kan blijven. Zij baseert zich hierop bij het nemen van beslissingen over voortzetting van de samenwerking en de hoogte van de bijdragen, ook als deze leiden tot een negatief resultaat. De scorekaarten worden zorgvuldig opgesteld en zijn onder andere gebaseerd op objectieve bronnen zoals recente rapporten, evaluaties van gelijkgezinde landen en de donorgroep

MOPAN². Ook wordt naar het oordeel van verschillende ministeries, ambassades en permanente vertegenwoordigers gevraagd.

II.2 Effectiviteit UNIDO

Uit de scorekaart 2015 blijkt dat de effectiviteit van UNIDO onvoldoende is (zie eerdergenoemde brief over de multilaterale scorekaarten, Kamerstukken II, 2014-2015, 33 625, nr. 170). Zoals daarin aangegeven is de strategie te weinig gefocust en is het beleidsplan niet voldoende toegerust voor sturing op resultaten. Hierdoor wordt de samenhang in de activiteiten van de gehele organisatie nadelig beïnvloed. Bovendien kan UNIDO niet verantwoorden in hoeverre de organisatie als geheel de in het beleidsplan geformuleerde resultaten heeft behaald.

Doordat UNIDO geen eenduidige strategie heeft, is er op landenniveau een versnippering van kleinschalige technische assistentie en is er sprake van uiteenlopende projecten. Eveneens in de strategie voor partnerschappen, die mondiaal een steeds belangrijker plaats in de internationale samenwerking innemen, ontbreekt samenhang, evenals een actieplan met prioriteiten en meetbare doelstellingen. Ook ten aanzien van de activiteiten in dit kader kan UNIDO dus niet aangeven of deze effectief zijn.

II.3 Relevantie UNIDO

UNIDO is een gespecialiseerde organisatie die zich richt op armoedebestrijding door bevordering van inclusieve en duurzame industriële ontwikkeling. De thematische prioriteiten zijn productieve ontwikkeling, bevordering van economische concurrentiekracht, energie en milieubescherming.

De regering is van mening dat het mandaat voor industriële ontwikkeling onvoldoende aansluit bij het de Nederlandse beleidsprioriteiten voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Op het onderdeel private sectorontwikkeling sluiten de activiteiten van UNIDO weliswaar aan bij de agenda, maar hierop werkt Nederland al met anderen samen (zie Kamerbrief van 4 november 2011 over ontwikkeling door duurzaam ondernemen van toenmalig Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; Kamerstukken II 2011/12, 32 605, nr. 56). Gezien het belang dat de regering eraan hecht is het zorgwekkend dat UNIDO het beleid voor gendergelijkheid niet systematisch implementeert.

Naast effectiviteit en relevantie baseert Nederland zich bij de beslissing om samen te werken met multilaterale organisaties ook nog op een derde, aanvullend criterium. Dat betreft hun relevantie voor een breder Nederlands beleidsbelang en/of de belangrijke schakel die organisaties door hun aard en omvang vormen in het mondiale ontwikkelingssysteem. Geen van deze beide kenmerken is van toepassing op UNIDO.

III. Visie van UNIDO op de Nederlandse scorekaart

De Plaatsvervangend Directeur-Generaal van UNIDO schreef in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dat hij de gegrondheid van de kritiek en de geschiktheid van de gebruikte bronnen bij de scorekaart in twijfel trekt (Kamerstuk nr. 2015Z12482 van 29 juni 2015). Hij vindt dat de scorekaart

² MOPAN is een netwerk van 19 donor landen, waaronder Nederland, die gezamenlijk de organisatorische effectiviteit beoordelen van de belangrijkste multilaterale organisaties die zij financieren.

vooral gebruik heeft gemaakt van de volgens hem verouderde Britse «*Multilateral Aid Review*» (MAR).

De regering is echter van mening dat de MAR op hoofdlijnen nog steeds bruikbaar is. Bovendien zijn er ook recentere bronnen gebruikt, zoals de rapporten van UNIDO's eigen evaluatiedienst. Ook voor de slechte beoordeling van de strategie en focus van de organisatie zouden volgens UNIDO verouderde bronnen zijn gebruikt. Dit is niet het geval omdat de evaluatie van het «*Medium-Term Programme Framework*», uitgevoerd door de evaluatiedienst van UNIDO en gepubliceerd in 2015, als bron heeft gediend³. De kritiek op de resultaatssturing is onder meer gebaseerd op de verklaring van de externe accountant uit mei 2014. In het jaarverslag 2014 onderkent UNIDO dat ze duidelijk achterblijft bij de andere VN-organisaties. De brief van UNIDO gaf daarom geen aanleiding om de scorekaart aan te passen noch om terug te komen op het voornemen om het lidmaatschap van UNIDO op te zeggen.

IV. Opzegging Statuut UNIDO

Vanwege de beperkte relevantie van het mandaat is UNIDO al jaren een posterioriteit (zie brief van 7 oktober 2011 over multilateraal OS-beleid (Kamerstukken II 2011/12, 32 605, nr. 53). Nu in een scorekaart met objectieve criteria is aangetoond dat de effectiviteit van UNIDO onvoldoende is en UNIDO ook geen breder Nederlands belang dient, noch een onmisbare schakel in het mondiale ontwikkelingssysteem is, is er voldoende grond om de verplichte ODA-bijdrage tot nul terug te brengen. Daarvoor is de opzegging van het Statuut noodzakelijk want het gaat hier om een verplichte verdragscontributie. Dit zal resulteren in een vrijval op de ODA-begroting van ongeveer € 2 miljoen per jaar.

Op grond van artikel 6, tweede lid, van het Statuut wordt een opzegging van kracht op de laatste dag van het fiscale jaar, volgend op het jaar waarin een akte van opzegging bij de depositaris van het Statuut is gedeponereerd. Een fiscaal jaar loopt van 1 januari tot en met 31 december. Als de opzegging in 2016 plaatsvindt, wordt deze eind 2017 van kracht.

Overigens heeft UNIDO recent in het kader van private sectorontwikkeling partnerschappen tot stand gebracht met Nederlandse bedrijven zoals Philips en Heineken. De opzegging van het Statuut zal geen gevolgen hebben voor deze partnerschappen. Volgens UNIDO tast een opzegging door Nederland partnerschappen met Nederlandse bedrijven niet aan.

V. Gevolgen voor de Nederlandse reputatie, de Nederlandse samenwerking in EU-verband en voor UNIDO

V.1 Gevolgen voor de Nederlandse reputatie

De regering zet zich in voor een sterk en effectief multilateraal stelsel en neemt een sterke positie in binnen de multilaterale organisaties. In dit kader geeft Nederland steun aan een groot aantal multilaterale organisaties en behoort daardoor tot een middelgrote donor.

De noodzaak tot prioriteitsstelling en efficiënte inzet van middelen verandert niets aan de wens van de regering om betrokken te blijven bij het multilaterale stelsel en in multilateraal verband te blijven samenwerken om mondiale vraagstukken het hoofd te kunnen bieden. Er is dan

³ Vindplaats: (https://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Evaluation/Strategic_UNIDO_MTPF_Evaluation_final.pdf)

ook geen reden om aan te nemen dat deze nadere prioriteitsstelling zal leiden tot reputatieschade voor Nederland.

Overigens, de regering is in het licht van de steeds schaarser wordende middelen genoopt tot selectief gebruik van het multilaterale kanaal. De Nederlandse steun gaat daarom vooral uit naar die organisaties waar de Nederlandse bijdrage een verschil kan maken, en die, zoals hierboven uiteengezet, voldoen aan de criteria van effectiviteit en relevantie voor het Nederlandse OS-beleid. Nederland heeft zich, door de bescheiden relevantie van UNIDO voor het OS-beleid, alleen in beperkte mate ingespannen om de effectiviteit van die organisatie te verbeteren. Wel is bijgedragen aan het eerdergenoemde MOPAN-netwerk waarbinnen ook UNIDO gezamenlijk beoordeeld wordt op het gebied van institutionele effectiviteit.

V.2 Gevolgen voor de Nederlandse samenwerking in EU-verband

De opzegging van het Statuut van UNIDO heeft geen gevolgen voor het gecoördineerde ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Europese Unie (EU). EU-lidstaten zijn vrij om hun nationale betrokkenheid bij (VN-)organisaties, zo ook bij UNIDO, zelfstandig vorm te geven. Sommige EU-partners zijn in de dagelijkse praktijk nauwer betrokken bij UNIDO dan andere. Een dergelijke nationale afweging is gebruikelijk en doet niets af aan Europese samenwerking in bredere zin. Nederland zal in EU-verband betrokkenheid blijven tonen. Juist omdat de Europese Commissie een grote donor is, is het van belang dat de EU-lidstaten goed op de hoogte zijn van wat er in de organisatie en met het geld gebeurt. Nederland zal daar via de gebruikelijke kanalen zoals in de EU-raadswerkgroepen en raden aandacht aan schenken. Op die manier kan Nederland blijven meedenken over het beleid van UNIDO.

Het voornemen tot opzeggen van het Statuut van UNIDO zal worden gemeld in de Europese Raadswerkgroep voor VN aangelegenheden.

V.3 Gevolgen voor UNIDO

Het stopzetten van de jaarlijkse contributie van het Koninkrijk der Nederlanden zal – gelet op de relatief beperkte omvang – geen onoverkomelijk gat slaan in de UNIDO-begroting noch het functioneren van de organisatie in gevaar brengen. Bij het vertrek van een lidstaat zal UNIDO de begroting met de bijdrage van de betreffende lidstaat verminderen. Bovendien is de EU een grote donor van UNIDO. Langs deze weg is ook betrokkenheid van Nederland gewaarborgd. In UNIDO-kringen zal men bezorgd zijn over reputatieschade die een Nederlandse terugtrekking met zich zou kunnen meebrengen. Er is de regering veel aan gelegen om die zoveel mogelijk te beperken, onder meer door heldere communicatie over de Nederlandse beleidscontext waarin dit besluit is genomen.

VI. Opzegging van en toetreding tot het Statuut door andere staten

De eerste opzegging van het Statuut vond plaats in 1992 door Canada. Daarna volgden in chronologische volgorde: de Verenigde Staten, Australië, het Verenigd Koninkrijk, Litouwen, Nieuw-Zeeland, Frankrijk, Portugal en België. De laatste opzeggingen vonden in 2015 plaats door Denemarken en Griekenland. Na effectuering van deze opzeggingen, eind 2016, zullen 168 staten lid zijn van UNIDO.

Daarentegen, vanaf 1992 zijn 27 staten toegetreden tot het Statuut, waaronder vier lidstaten van de EU.⁴

VII. Koninkrijkspositie

Het Statuut van UNIDO geldt voor het gehele Koninkrijk. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten achten het wenselijk dat de opzegging eveneens voor hun land zal medegelden.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

⁴ In chronologische volgorde: Australië, Armenië, Kroatië, Slovenië, Bosnie en Herzegovina, Georgië, Slowakije, Tsjechië, Kirgistan, Macedonië (de voormalige Joegoslavische Republiek), Moldavië, Tadzjikistan, Azerbeidzjan, Oezbekistan, Turkmenistan, Eritrea, Cambodja, Kazachstan, Zuid-Afrika, Servië, Monaco, Oost-Timor, Montenegro, Samoa, Tuvalu, Marschall-eilanden, Kiribati.