

Vergaderjaar 2012–2013

33 446 (R1992)

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 april 2013

De regering dankt de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 5 februari 2013 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). De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord. Vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd en in één keer beantwoord.

VRAGEN EN OPMERKINGEN BIJ HET VOORNEMEN TOT OPZEGGING

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het voorliggende wetsvoorstel zal leiden tot opzegging van het verdrag. Op verzoek van de fractie geeft de regering hierbij het standpunt ten aanzien van UNIDO.

De regering is van mening dat de primaire doelstelling van het Statuut bij UNIDO, gericht op industriële ontwikkeling, onvoldoende aansluit bij het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De activiteiten van UNIDO leveren geen substantiële bijdrage aan de Nederlandse ontwikkelingsprioriteiten en hebben ook vanuit een breder OS-perspectief een beperkte impact op landenniveau. In de brief betreffende het Multilateraal OS-beleid van 7 oktober 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 32 605, nr. 56), waarin de uitgangspunten voor een meer strategische, samenhangende en effectieve multilaterale inzet worden toegelicht, is UNIDO dan ook aangemerkt als organisatie waarvan de relevantie voor Nederland of de effectiviteit zo laag is dat de bijdrage tot het uiterste minimum zal worden teruggebracht. Aangezien UNIDO een verdragsorganisatie is met verplichte verdragscontributies, is de enige mogelijkheid om dat te bereiken, het opzeggen van het Statuut.

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie licht de regering toe of de bestrijding van armoede door middel van het bevorderen van productieve activiteiten, handel gerelateerde capaciteitsopbouw en het bevorderen van duurzame industriële consumptie en productie inderdaad onverenigbaar is met de nieuwe beleidsdoelen. In samenhang wordt hierbij ook de vraag van de CDA-fractie meegenomen en wordt aangegeven op welke manier het verdrag in de afgelopen decennia haar relevantie heeft verloren en waarom juist de keuze voor het speerpuntenbeleid leidt tot opzegging van het verdrag? Verder, de leden van de D66-fractie verbazen zich dat de regering stelt dat de primaire doelstelling van UNIDO, zijnde industriële ontwikkeling, niet meer aansluit bij de speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Heeft de regering niet juist als speerpunt om van AID naar Trade te gaan? En staat niet juist armoedebestrijding bij de allerarmsten nog steeds bovenaan de Nederlandse agenda? Op verzoek van de D66-fractie, licht de regering concreet toe hoe de huidige speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid onvoldoende aansluiten bij de doelstellingen van UNIDO? Daarnaast wordt aangegeven op welke punten de doelstellingen van UNIDO en van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid uiteenlopen. De leden van de D66-fractie vragen de regering uitgebreider in te gaan op de raakvlakken die er wel zijn.

De regering gaat in antwoord op deze vragen nader in op de relatie tussen de doelstellingen en werkwijze van UNIDO en de uitgangspunten voor het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Zoals de fractie van D66 terecht aangeeft, kiest de regering voor een sterke samenhang tussen handel en ontwikkelingssamenwerking. Bij de uitwerking van de speerpunten bevordert de regering dan ook een goed ondernemingsklimaat en investeert zij in samenwerking met het bedrijfsleven. Zij hecht aan een sterke private sector in ontwikkelingslanden waardoor deze minder afhankelijk worden van hulp. De inzet van UNIDO gericht op duurzame industrialisering is gestoeld op de gedachte dat als de industriële (of productieve) sector groeit, landen meer kunnen participeren in internationale handel. In zoverre bestaat er een zeker raakvlak tussen het Nederlandse beleid en dat van UNIDO. De werkwijze en slagkracht van UNIDO sluiten echter onvoldoende aan bij wat de regering bij een dergelijk beleid voor ogen heeft. De UNIDO-activiteiten zijn voornamelijk kleinschalig. Door middel van lokale technische assistentie wordt lokale capaciteit opgebouwd. Hoewel kleinschalige activiteiten op lokaal niveau nuttig kunnen zijn en effect kunnen hebben, leidt deze werkwijze tot een groot aantal versnipperde en vaak ook uiteenlopende projecten.

De impact van de interventies van UNIDO en de katalyserende werking van de activiteiten zijn beperkt te noemen. Van een gespecialiseerde VN-organisatie ligt een sterk normerende c.q. beleidsadviserende functie en/of een bijdrage aan capaciteitsopbouw op macro niveau meer voor de hand dan uitvoerende werkzaamheden op projectbasis. De regering is van mening dat UNIDO daarin onvoldoende slaagt.

De primaire doelstelling van het Nederlandse beleid is nog altijd gericht op armoedebestrijding, zoals de D66-fractie terecht stelt. In het kader van dit beleid hanteert de regering een aantal beleidsprioriteiten en heeft zij gekozen voor een paar speerpunten. Deze zijn veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid, evenals seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. De activiteiten van UNIDO dragen weliswaar ook bij aan de bestrijding van armoede maar richten zich voornamelijk op het bevorderen van productieve activiteiten, duurzame industriële consumptie en productie. Deze activiteiten liggen derhalve op een ander terrein dan de hierboven genoemde door Nederland gekozen speerpunten. De regering

is bovendien van mening dat landbouwgerichte investeringen vooralsnog de meest efficiënte manier zijn om economische ontwikkeling in de armste landen te bevorderen. Waar er wel raakvlakken zijn tussen de activiteiten van UNIDO en het Nederlandse beleid, zoals op het terrein van handel gerelateerde capaciteitsopbouw, is de synergie beperkt. In reactie op de vraag van de fractie van het CDA, stelt de regering dat het UNIDO Statuut in zoverre aan relevantie heeft verloren dat de in het Statuut genoemde beleidsdoelen geen directe aansluiting meer hebben bij het speerpuntenbeleid van de regering waarin voor een beperkt aantal prioriteiten is gekozen. In deze keuze zal in de nabije toekomst geen verandering worden aangebracht. Hoewel UNIDO steeds actiever is op de ook voor Nederland belangrijke aandachtsgebieden klimaat en energie, is de regering van mening dat UNIDO hiervoor niet noodzakelijkerwijs de meest geëigende organisatie is. Het mandaat op deze terreinen ligt bij andere VN-partners, zoals UNEP dat zich specifiek richt op milieu en duurzaamheidsvraagstukken. Voor het door de Secretaris-Generaal van de VN in het leven geroepen «Sustainable Energy»-initiatief is UNIDO evenmin aangewezen als leidende organisatie maar is besloten een aparte structuur op te zetten.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe aangekeken wordt naar de effectiviteit van UNIDO en of er inderdaad sprake is van een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren kan de regering als volgt antwoorden.

De regering baseert zich voor haar oordeel op de eigen waarnemingen van UNIDO zowel in Wenen als op landenniveau, interne evaluaties van UNIDO zelf alsook op de uitkomsten van evaluaties van de organisatie die door andere donoren zijn uitgevoerd. Als organisatie is UNIDO de afgelopen jaren inderdaad efficiënter en effectiever gaan functioneren. Dit is vooral te danken geweest aan het goede leiderschap van de directeur-generaal de heer Kandeh Yumkella. Tegelijkertijd blijft de regering vraagtekens zetten bij de effectiviteit en toegevoegde waarde van de activiteiten van UNIDO zoals ook bij de beantwoording van de voorgaande vraag van de D66-fractie is toegelicht.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de eerdere opzegging door een groot aantal landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en de Verenigde Staten? Wat is het gevolg van het opzeggen van genoemde landen voor de effectiviteit van UNIDO? Ligt het in de lijn der verwachting dat in navolging van deze landen meer landen het verdrag gaan opzeggen en kan de regering aangeven waarom deze landen hebben opgezegd? De leden van de CDA-fractie willen weten welke gevolgen de opzegging heeft voor UNIDO? Kan de regering daarnaast aangeven welke andere landen ook tot opzegging over willen gaan? Wanneer, zo vragen de leden van de D66-fractie, hebben deze opzeggingen van onder meer genoemde landen precies plaatsgevonden en op grond waarvan hebben deze landen besloten hun lidmaatschap van UNIDO te beëindigen. Daarnaast verzoeken de leden van deze fractie de regering toe te lichten hoe deze minimale betrokkenheid zich, mede in het licht van Europese samenwerking, verhoudt tot de betrokkenheid van andere Europese lidstaten die zijn aangesloten bij UNIDO? Het merendeel van de Europese lidstaten is thans nog lid. Heeft de regering niettemin aanwijzingen dan wel vernomen dat meer Europese lidstaten opzegging overwegen of daartoe reeds hebben besloten en op grond van welke overwegingen?

De regering heeft de opzegging door verschillende andere landen meegewogen in haar voornemen tot opzegging. Hoewel genoemde landen allen een eigen afweging hebben gemaakt, is het toch veelzeggend

dat een aantal belangrijke multilaterale donoren hun lidmaatschap van UNIDO heeft beëindigd. De opzeggingen van de VS, Canada en Australië dateren uit de jaren negentig. Het Verenigd Koninkrijk en Litouwen zegden in 2011 hun lidmaatschap op en Nieuw-Zeeland in december 2012. Het past de regering niet gedetailleerd in te gaan op de overwegingen die hieraan bij genoemde landen ten grondslag hebben gelegen. In algemene zin kan echter ten aanzien van de opzeggingen van meer recente datum worden gesteld dat hiervoor onder meer is aangevoerd het gebrek aan effect op de vermindering van wereldwijde armoede, herziening van de beleidsprioriteiten waarbinnen UNIDO niet langer past, en druk op het nationale (OS-)budget.

De gevolgen van de opzegging door het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en de Verenigde Staten lijken beperkt te zijn. Vrijwillige bijdragen aan UNIDO blijven stijgen en het overgebleven lidmaatschap van UNIDO (172 lidstaten) is voldoende groot voor de organisatie. Ook de gevolgen van opzegging door Nederland zullen beperkt zijn voor UNIDO.

De Europese Unie is een grote donor van UNIDO. Langs die weg is ook een betrokkenheid van Nederland gewaarborgd. Dat laat echter onverlet dat het EU-lidstaten vrij staat hun nationale betrokkenheid bij UNIDO, alsook bij andere organisaties, 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.

Het is niet gepast om te speculeren over eventuele andere op handen zijnde opzeggingen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie over hoe de reputatieschade voor Nederland ten gevolge van opzegging van dit verdrag wordt ingeschat en de vraag van de leden van de D66-fractie welke kans op reputatieschade aanwezig wordt geacht en op grond waarvan de regering meent dat uitleg over het Nederlandse besluit volstaat om deze schade te beperken, kunnen de volgende antwoorden worden gegeven.

De veronderstelling dat Nederland door het opzeggen van het lidmaatschap reputatieschade zal oplopen, onderschrijft de regering niet. De regering verwacht dat er overwegend begrip zal zijn dat ook Nederland prioriteiten moet stellen in het licht van strategisch donorschap en omvangrijke bezuinigingen op het OS-budget. In de toelichting bij het wetsvoorstel (zie Kamerstukken II 2012/13, 33 466 (R1992), nr. 1) werd bedoeld op mogelijke reputatieschade voor UNIDO die een Nederlandse terugtrekking met zich zou kunnen meebrengen en gaf de regering aan deze zoveel mogelijk te willen beperken door heldere communicatie over de nationale beleidscontext waarin dit besluit tot stand is gekomen. In een recent gesprek met UNIDO directeur-generaal de heer Kandeh Yumkella in Den Haag is namens de regering een nadere toelichting gegeven op het voornemen tot opzegging van het lidmaatschap. Hierbij is de nadruk gelegd op de nationale beleidscontext en de keuze voor een beperkt aantal speerpunten in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid die niet langer aansluiten bij de activiteiten van UNIDO. Voor de leiderschapskwaliteiten van de heer Yumkella en zijn inspanningen om van UNIDO een effectievere organisatie te maken, is bij die gelegenheid lof uitgesproken. Door de nadruk te leggen op de eigen beleidsspeerpunten en minder op het oordeel van de regering over het functioneren van UNIDO zelf, meent de regering dat er ook geen reputatieschade voor UNIDO zal optreden.

De leden van de VVD-fractie stellen dat wellicht nog belangrijker dan mogelijke reputatieschade een mogelijk verlies is aan invloed of doelmatigheid. Zij vragen dan ook waarom UNIDO geen waardevolle bijdrage levert aan de ontwikkeling van de industrie in DAC-landen?

De regering is van mening dat UNIDO weliswaar een bijdrage levert aan de ontwikkeling van de industrie in DAC-landen maar dat deze bijdrage beperkt is. Dit komt door de werkwijze van UNIDO met een grote hoeveelheid kleinschalige en diverse projecten en dientengevolge versnippering van de inzet en een beperkte impact op macroniveau.

De VVD-fractie verneemt voorts in welke mate UNIDO mogelijk van toegevoegde waarde is voor Nederland en voor het Nederlandse bedrijfsleven?

UNIDO heeft programma's en projecten lopen op het vlak van energie, milieu en internationaal ondernemen die vanuit beleidsmatig oogpunt interessant voor Nederland zijn. Hierbij kunnen ook marktkansen voor het Nederlandse bedrijfsleven ontstaan. Op projectbasis wordt door UNIDO en AgentschapNL al incidenteel invulling gegeven aan een pragmatische wijze van samenwerking. Bijvoorbeeld in Rusland waar beide partijen actief zijn op het vlak van energiebesparing en UNIDO graag gebruik maakt van publieke en private Nederlandse expertise. Dergelijke vormen van publiek-private samenwerking met UNIDO blijven ook in de toekomst mogelijk. Landen als de VS en Canada, die in het verleden het lidmaatschap van UNIDO opgezegd hebben, hebben er ook voor gekozen om de samenwerking met UNIDO gestalte te geven via een programmatische en projectmatige aanpak.

Aangezien in de goedkeuringsstukken is aangegeven dat de raakvlakken met het Nederlands ontwikkelingsbeleid, zoals in het kader van private sector ontwikkeling, voldoende worden behartigd door andere partners vragen de leden van de CDA-fractie de regering om aan te geven op welke partners zij in dit kader doelt? De leden van de D66-fractie stellen dat de toelichtende nota zich verder slechts beperkt tot de constatering dat de private sector ontwikkeling aansluit bij de werkwijze die de regering heeft gekozen, maar door samenwerking buiten UNIDO genoegzaam behartigd wordt. Kan de regering dit nader toelichten? Op grond waarvan wordt gemeend dat deelname aan UNIDO, waar 172 landen bij zijn aangesloten, waaronder ook de partnerlanden van Nederland, hier niet tevens van waarde is dan wel kan zijn?

Voor informatie over de organisaties en instellingen waarmee de Nederlandse regering samenwerkt in het kader van private sector ontwikkeling verwijst de regering naar de brief betreffende Ontwikkeling door duurzaam ondernemen die de Staatssecretaris voor Ontwikkelings-samenwerking op 4 november 2011 naar de Tweede Kamer zond (Kamerstukken II 2011/12, 32 605, nr. 56) alsook naar het overzicht op pagina's negen en tien van het verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden naar aanleiding van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 V, nr. 10). Het betreft nationale en internationale partners zoals de medefinancieringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. UNIDO wordt niet aangemerkt als partner. De regering acht deelname aan UNIDO op zich van onvoldoende meerwaarde in het licht van de doelstellingen op het terrein van private sector ontwikkeling.

De leden van de CDA-fractie vragen of er ook aangegeven kan worden in hoeverre de overweging dat Nederland groot belang heeft bij goede

werking van internationale organisaties en de Nederlandse traditie zich sterk te maken voor deze organisaties een rol heeft gespeeld in de overwegingen? Zo ja welke?

De regering is zich zeer bewust van de Nederlandse multilaterale reputatie en traditie en heeft zich bij haar overwegingen ook terdege afgevraagd in hoeverre een mogelijke terugtrekking uit een VN-organisatie daarmee in overeenstemming te brengen is. De Nederlandse multilaterale traditie betekent dat een besluit over terugtrekking uit een (VN-) organisatie met zorgvuldigheid moet worden genomen. Het zijn juist deze reputatie en traditie die van Nederland een solide en kritische multilaterale partner maken. Daarbij past volgens de regering ook een constante analyse en afweging van de meerwaarde van de internationale organisaties in kwestie en van de Nederlandse betrokkenheid. Zo besloot Nederland eerder al over de terugtrekking uit UN HABITAT. Ook in het geval van UNIDO weegt in de afweging uiteindelijk zwaarder dat de relevantie en effectiviteit van de organisatie vanuit de Nederlandse beleidscontext onvoldoende worden geacht waardoor mede gelet op de noodzaak prioriteiten te stellen, lidmaatschap en financiering van de organisatie niet langer opportuun worden geacht.

De CDA-fractie vraagt voorts aan te geven op welk moment de opzegging van kracht zal zijn? Kan de regering daarbij ingaan op de keuze om de Kamer pas in oktober 2012 te informeren? In de lijn met deze vraag stellen leden van de D66-fractie de vraag correct te lezen door te concluderen dat opzegging van het Statuut, in dit geval, pas op zijn vroegst eind 2014 van kracht kan worden. Indien de regering reeds sinds oktober 2011 van mening is dat UNIDO nauwelijks nog relevantie heeft voor Nederland, waarom is er dan, rekening houdend met de voornoemde opzeggingsbepaling, voor gekozen om de Kamer pas op 10 oktober 2012 te informeren over het voornemen om het UNIDO-Statuut op te zeggen?

Er vanuit gaande dat de uitdrukkelijke parlementaire goedkeuringsprocedure dit jaar kan worden afgerond, bevestigt de regering hierbij de conclusie van de leden van de D66-fractie dat de opzegging op zijn vroegst eind 2014 van kracht kan worden. Ten aanzien van de vraag waarom de Kamer pas in oktober 2012 over het voornemen is geïnformeerd, deelt de regering het volgende mede. Hoewel de vorige regering bij voornoemde brief van 7 oktober 2011 had aangegeven dat UNIDO slechts beperkte relevantie heeft voor Nederland en de ODA-bijdrage dientengevolge tot het uiterste minimum zal worden teruggebracht, heeft de toenmalige Staatssecretaris pas in maart 2012 het besluit kunnen nemen over de procedure met betrekking tot het voornemen tot opzegging. Vervolgens is in de rijksministerraad van mei 2012 het besluit genomen om de parlementaire goedkeuringsprocedure aan te vangen, waarna het voornemen ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk werd voorgelegd. Het advies van de Raad dateert van juli 2012. In verband met het zomerreces, de Kamerverkiezingen die direct daarna plaatsvonden, en het feit dat het een Koninkrijksoverlegging betreft, konden de goedkeuringsstukken pas begin oktober worden voorgelegd aan het parlement.

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen op welke manier het geld dat vrijvalt binnen de ODA-begroting in de toekomst worden aangewend?

De regering antwoordt dat wanneer het Nederlandse lidmaatschap van UNIDO in 2013 wordt opgezegd, Nederland vanaf 1 januari 2015 niet langer jaarlijks verplichte contributie betaalt aan UNIDO. Vanaf deze

datum valt het geld vrij en komt het ter beschikking voor andere besteding op de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de fractie van D66 vragen of Nederland de aangenomen resolutie steunt en of deze onlangs aangenomen resolutie enige resonantie heeft in het voornemen van de regering om het lidmaatschap van UNIDO te beëindigen? Deelt de regering de opvatting dat opzegging van het lidmaatschap van UNIDO van invloed is op het mondiale karakter van UNIDO?

De Algemene Vergadering van de VN nam op 21 december 2012 de door Algerije namens de G77 en China ingediende resolutie getiteld «Industrial Development Cooperation» (A/Res/67/225) aan. De resolutie werd zonder stemming aanvaard en in zoverre steunt ook Nederland de resolutie. Nederland noch de EU heeft de resolutie mede-ingediend. Nederland onderschrijft de algemene strekking van de resolutie dat het ontbreken van (nationale) dynamische productieve- en dienstensectoren grotere inkomensverschillen tussen rijk en arm teweeg kunnen brengen evenals verdere erosie van sociaal-maatschappelijke vangnetten in deze landen en/of regio's. Deze algemene overweging heeft echter geen invloed (gehad) op het oordeel van de regering over het Nederlandse lidmaatschap van UNIDO.

De regering is van mening dat de opzegging van het lidmaatschap van UNIDO beperkte invloed zal hebben op het mondiale karakter van UNIDO. Het vertrek van landen als de VS, Australië, Canada en het VK had wat dit betreft een grotere impact.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de positieve constatering van Noorwegen ten aanzien van UNIDO worden beschouwd?

De regering beschouwt de positieve constatering van Noorwegen over UNIDO mede in het licht van de Noorse beleidsprioriteiten waarvan industriële ontwikkeling deel uitmaakt. Noorwegen behoort tot de top vijf van grootste donoren van UNIDO.

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

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans