

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

880

Vragen van het lid **Alkaya** (SP) aan de Ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën over *het bericht dat FMO landroof en andere misstanden financiert* (ingezonden 16 oktober 2019).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Minister van Financiën (ontvangen 27 november 2019).

Vraag 1

Bent u bekend met het onderzoek naar de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) dat onthult dat er geld in projecten zit waar «moord, doodslag, intimidatie, milieuschade, willekeurige arrestaties en landroof» voorkomen? Wat is daarop uw reactie?¹

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met het artikel van het dagblad Trouw. Elke misstand binnen projecten van FMO is er één te veel en ik betreur de incidenten die zijn voorgekomen ten zeerste. Signalen rondom deze misstanden neem ik zeer serieus en kaart ik ook aan bij FMO. De in het artikel genoemde projecten zijn bekend bij het kabinet en zijn onderdeel van de dialoog met FMO. In het geval van ernstige incidenten dringt het kabinet aan op onafhankelijk onderzoek. Ook wordt van FMO zelf verwacht dat zij haar beleid blijft evalueren en het beleid verbetert waar nodig.

Vraag 2

Is bij u bekend welke projecten zijn onderzocht en wat bij deze projecten precies fout ging? Kan dit worden toegelicht?

Antwoord 2

De zeven projecten die zijn onderzocht, zijn bekend bij het kabinet en grotendeels ook eerder aan de orde gekomen in uw Kamer. Het betreft veelal projecten in complexe en sensitieve omgevingen. In het verleden zijn naar aanleiding van vermeende misstanden in deze projecten verschillende rapporten opgesteld door onafhankelijke onderzoekers. Hieruit is naar voren gekomen dat op onderdelen onvoldoende onderzoek is gedaan door FMO of

¹ <https://www.trouw.nl/buitenland/nederlandse-ontwikkelingsbank-financiert-landroof-en-andere-misstanden~b2fa03cd/>

andere financiers waarmee FMO heeft samengewerkt. Mede naar aanleiding hiervan is het beleid van FMO in de afgelopen jaren verder aangescherpt.

Vraag 3

Klopt het dat het waarschijnlijk is dat dit soort mensenrechtenschendingen in nog veel meer projecten die FMO financiert of waar FMO aandeelhouder is, zijn voorgekomen? Kan het antwoord worden toegelicht?

Antwoord 3

Ik heb geen reden om aan te nemen dat de genoemde mensenrechtenschendingen in meer projecten zijn voorgekomen. FMO past bij investeringsbeslissingen onder meer de Performance Standards van de International Finance Cooperation (IFC), de richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) van de Verenigde Naties toe. De richtlijnen en standaarden zien toe op waarborging van mensenrechten bij de uitvoering van projecten. De context waarin FMO opereert is vaak complex. Daarom is het noodzakelijk dat FMO een goede contextanalyse maakt en hier zie ik ook op toe.

In de afgelopen jaren heeft FMO haar beleid en werkwijze, onder andere naar aanleiding van onafhankelijke onderzoeken naar deze projecten, verder aangescherpt. Zo is het investeringsbeleid verder verbeterd op basis van een publiek consultatieproces, onder andere op het terrein van conflictsensitiviteit. Ook heeft FMO haar dialoog met het maatschappelijk middenveld versterkt, de frequentie hiervan verhoogd en publiceert zij sinds 2017 nieuwe investeringen voorafgaand aan de daadwerkelijke contractering.

Vraag 4

Kan de lijst met probleemprojecten die FMO momenteel extra in de gaten houdt, gedeeld worden? Op basis van welke criteria wordt vastgesteld of er extra risico's zijn verbonden aan een project?

Antwoord 4

Voorafgaand aan elke investering voert FMO een uitgebreide *due diligence* uit, waarbij ook de risicocategorie van een voorgenomen investering wordt bepaald. Dit betreft onder meer risico's op het vlak van milieu, sociale en governance aspecten, onder andere op het gebied van mensenrechten. Als dat nodig blijkt worden er met de klanten van FMO afspraken gemaakt ten aanzien van verbeteringen van deze aspecten. Klanten die niet volgens deze contractueel vastgelegde afspraken handelen worden daarop aangesproken door FMO. Indien noodzakelijk worden er verdere stappen ondernomen. FMO houdt intensief in de gaten bij welke projecten zich mogelijk problemen voordoen. Hierbij kost het vaak tijd om alle feiten boven tafel te krijgen. Het is doorgaans niet in het belang van het lopende onderzoek om informatie hierover te delen met externe partijen. Bovendien betreft het vaak bedrijfsvertrouwelijke informatie. Deze informatie wordt wel op confidentiële basis gedeeld met mijn medewerkers tijdens het doorlopende overleg dat zij hebben met FMO. Daarnaast heeft FMO mij toegezegd in hun jaarverslag meer transparantie te geven over de risico's van hun investeringen.

Vraag 5

Bent u het met de FMO-topman Peter van Mierlo eens als hij stelt dat het «onrealistisch is om te denken dat er nooit iets misgaat»? Zo ja, waar ligt dan de grens voor het stopzetten van financiering voor een project?

Antwoord 5

FMO is actief in gebieden met een zeer complexe context, waar andere banken niet, of in beperkte mate, opereren. Juist in deze gebieden kan FMO een rol spelen om duurzame economische impact te genereren. Inherent verbonden aan dit mandaat is dat incidenten, zoals het niet geheel of tijdig uitvoeren van de gemaakte afspraken op het gebied van sociaal en milieutechnisch gebied, niet helemaal voorkomen kunnen worden. Dit is waar de aangehaalde uitspraak over ging, niet over het verband dat in de vraag wordt gesuggereerd. Uiteraard moeten alle investeringen onder internationaal geldende voorwaarden tot stand komen en risico's zoveel als mogelijk gemitigeerd. De onderneming is hiervoor verantwoordelijk en ik heb van de

Raad van Commissarissen begrepen dat zij hierop toeziet en alle vertrouwen heeft in de Raad van Bestuur. Het beleid ten aanzien van deze risico's is ook een vast onderdeel van onze beleidsdialoog met FMO. Om risico's zoveel als mogelijk te voorkomen doet FMO een uitgebreide *due diligence* voorafgaand aan een mogelijke investering. Ook stelt FMO actieplannen op met haar klanten waarmee de klant contractuele verplichtingen aangaat om te werken aan deze verbeteringen. FMO ondersteunt deze verbeterprocessen en monitort de voortgang. In specifieke gevallen kan dit leiden tot het tijdelijk stopzetten van uitbetalingen of, in het uiterste geval, tot terugtrekking uit een project. Wanneer deze maatregelen worden ingezet is per project verschillend en de belangen van alle belanghebbenden worden hierbij in beschouwing genomen. Bij een exit heeft FMO beperkte mogelijkheden om invloed te blijven uitoefenen op het beleid, zeker in het geval een klant voor financiering met een andere (commerciële) partij gaat samenwerken. Daarnaast is het na een exit lastig om de beoogde ontwikkelingsimpact te realiseren.

Vraag 6

Klopt het dat FMO meer doet dan de internationale standaarden in onderzoek naar grondrechten alvorens een project te starten? Zo ja, hoe kan het dan dat er opnieuw uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van landroof? Wat is er gebeurd na de eerdere onderzoeken van de onafhankelijke klachtencommissie van FMO en de International Finance Corporation waarin werd vastgesteld dat er onvoldoende onderzoek is gedaan?

Antwoord 6

FMO past bij investeringsbeslissingen de richtlijnen en standaarden toe zoals genoemd in het antwoord op vraag 3. Deze standaarden zien onder andere toe op het beschermen van landrechten. Voorafgaand aan een investering inventariseert FMO de potentiële gevolgen van een project op lokale gemeenschappen en andere betrokkenen. FMO heeft mij geïnformeerd dat een bezoek aan het mogelijke project, waar FMO in gesprek gaat met alle relevante stakeholders, hier onderdeel van is. Bovendien wordt vaak een beroep gedaan op een externe adviseur, die de situatie ter plaatse beter kent dan FMO. Deze adviseur stelt een onafhankelijk rapport op met geïdentificeerde risico's en actiepunten voor verbetering. Deze, en andere actiepunten, worden opgenomen in een Environmental & Social Action Plan (ESAP), dat samen met de klant wordt opgesteld als onderdeel van de financieringsovereenkomst. De ESAP formaliseert de afspraken die FMO met haar klanten maakt ten aanzien van sociale- en milieuaspecten, met duidelijke tijdslijnen voor het behalen van ieder actiepunt. De voortgang wordt nauwgezet gemonitord en is een voorwaarde voor verdere uitbetaling van het volgende deel van de lening.

In het verleden is door onafhankelijke onderzoeken geconcludeerd dat er op onderdelen onvoldoende onderzoek is gedaan door de beoogde financiers van projecten waar FMO deel van uitmaakte. Mede naar aanleiding hiervan is het *due diligence* proces van FMO verder aangescherpt. Zo heeft FMO, in overleg met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en mijn medewerkers haar duurzaamheidsbeleid in 2017 verder verbeterd, onder andere op het gebied van landrechten. Ook heeft FMO in 2017 een *disclosure policy* opgesteld waarbij nieuwe investeringen vóór contractering worden gepubliceerd. Daarmee worden stakeholders in de gelegenheid gesteld reacties te geven op voorgenoemde financieringen.

Vraag 7

Klopt het dat de exitstrategie van FMO te wensen overlaat? Ziet u ruimte voor verandering naar aanleiding van dit onderzoek? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 7

FMO streeft ernaar om de impact van de inspanningen op het gebied van milieu en sociale aspecten te verankeren in de bedrijfsvoeringen zodat dit ook na een vertrek van FMO gewaarborgd blijft. FMO heeft de verantwoordelijkheid om respect voor mensenrechten te waarborgen, ook wanneer zij zich vroegtijdig terugtrekt uit een project. In geval van vroegtijdige beëindiging van een investering is de insteek van FMO dat de direct betrokken gemeenschappen en andere belanghebbenden geen onevenredige nadelige gevolgen

ondervinden. Dit is in lijn met de UNGPs en de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen die aangeven dat bedrijven bij het besluit tot terugtrekken de mogelijke nadelige gevolgen in ogenschouw moeten nemen. Hierbij merk ik op dat FMO beperkte mogelijkheden heeft om na een eventuele exit invloed te blijven uitoefenen op het beleid, zeker in het geval een klant voor financiering met een andere (commerciële) partij gaat samenwerken. Mijn medewerkers zijn in gesprek met FMO om te bespreken of de verschillende projecten aanleiding zijn om de exitstrategie van FMO aan te passen.

Vraag 8

Deelt u de mening dat enkel een grootschalige evaluatie van alle FMO-projecten van de afgelopen tien jaar kan uitwijzen hoe vaak het misgaat en zodoende of het huidige beleid wel goed functioneert? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Ik hecht grote waarde aan het regelmatig evalueren van FMO en haar beleid, het erop toezien dat alle relevante principes en standaarden worden nageleefd en te komen tot aanbevelingen voor verbeteringen. Deze evaluaties vinden in principe elke vijf jaar plaats en worden in opdracht van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking door een onafhankelijke partij uitgevoerd.

Dit voorjaar zijn de voorbereidingen gestart voor de volgende reguliere evaluatie. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2013 – 2018 en zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2020 worden opgeleverd. In deze evaluatie wordt ook de naleving van IMVO-standaarden onderzocht. Naast deze evaluaties worden ook de verschillende fondsen die FMO namens de overheid beheert periodiek geëvalueerd door een onafhankelijke partij.

Vraag 9

Kunt u uw antwoorden aan de Kamer toesturen voor het aankomende algemeen overleg Staatsdeelnemingen op 21 november 2019?

Antwoord 9

Ja.