"Er bestaat geen eenduidigheid over de oorzaken van het geweld: er speelt jihadisme, smokkelroutes/criminaliteit, stammenstrijd en uitzichtloosheid van de bevolking die zich in de steek voelen gelaten door de Mozambikaanse overheid. Er is daarom geen bewijs dat het project het geweld zou doen toenemen."[98]

Bovenstaande kan niet als analyse van de impact van het project op de lokale spanningen gekwalificeerd worden. Het betreft immers enkel een opsomming van andere relevante ontwikkelingen en trends. Op welke manier de aanwezigheid van het project deze ontwikkelingen en trends alsmede de algemene veiligheidssituatie beïnvloed komt niet aan bod.

Het is tenslotte belangrijk om aan te geven dat een analyse over de invloed van het project op lokale spanningen ook niet is meegenomen in de uiteindelijke adviezen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën naar hun respectievelijke bewindspersonen.

Enkel in het memo van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt genoemd dat de inzet van de Mozambikaanse strijdkrachten voor de beveiliging van het project ervoor kan zorgen dat hun beperkte capaciteit niet aan de bevolking van Mozambique ten goede zal komen. Dit risico wordt echter niet verder uitgewerkt en kan derhalve enkel gezien worden als een constatering.[99]

Hierdoor kan geconcludeerd worden dat een dergelijke analyse ontbreekt in zowel de beeld-, oordeels-, en besluitvormende fase.

Het tweede relevante MVO-aspect betreft de eisen die gesteld worden aan het gedrag van ingehuurd veiligheidspersoneel. Dit mag geen bedreiging vormen voor zowel medewerkers van het project als gemeenschappen in de projectomgeving. De milieu- en sociale beoordeling van het project geeft aan dat het project geen private bewapende partijen toestaat op locatie. Al het bewapende veiligheidspersoneel is dus militair of politie volgens deze analyse.

Atradius DSB heeft samen met de andere betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen een analyse gemaakt van de beveiliging van het project. Aan de hand van deze analyse is geconcludeerd dat de beveiliging op papier aan internationale standaarden voldoet. Om de naleving van deze standaard te controleren geeft Atradius DSB aan dat zowel het project als de lenders aan monitoring doen. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat het gebied ontoegankelijk is voor NGO's en journalisten. Deze zijn hierdoor niet in staat toezicht op het welzijn van de bevolking te houden.

Criterium 1.3: Naleving van procedure

#	Toetsing	Uitleg
P.3	Enigszins	Het MVO-beleid omtrent de veiligheidssituatie is tijdens het proces niet volledig nageleefd. In zowel het acceptatievoorstel als de adviezen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën naar hun respectievelijke bewindspersonen ontbreekt een analyse van de impact van het project op de lokale veiligheidssituatie en onderlinge spanningen. Hoewel uitvoerig is gekeken naar de veiligheid van de medewerkers van het project, is de analyse van de invloed van het project op het lokale conflict minimaal en incompleet.

[98] 'Notulen'. Atradius DSB. Virtueel. 20 mei 2020, 6.
[99] Anoniem, Anoniem. 'Exportkredietverzekering projectfinancieringsaanvraag Mozambique LNG Project'. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo. 2020, 5.

5.6 PROCEDURE 3: VERZEKERINGSCOMITÉ

Wat is het mandaat en de reikwijdte van het Verzekeringscomité?

Indien een project buiten de volmacht van Atradius DSB valt, dient een Verzekeringscomité gehouden te worden. Volgens de procedures is dit het geval wanneer complexiteit, omvang, reputatierisico's of mogelijke spanning met het beleid een rol spelen. De procedures op basis waarvan het Verzekeringscomité aan oordeels- en besluitvorming dient te doen worden niet expliciet genoemd. Hierdoor is het Verzekeringscomité niet gebonden aan het behandelen van specifieke onderwerpen tijdens de vergaderingen.[100]

Het Verzekeringscomité is bedoeld om onderling afgestemd ambtelijk advies te krijgen van de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken voor een door de Minister/Staatssecretaris van Financiën te nemen beslissing met betrekking tot alle verzekerings- en garantieaanvragen en wijzigingen van eerder goedgekeurde verzekeringsaanvragen die Atradius DSB niet onder haar volmacht kan of wil afdoen.[101]

De functie van het Verzekeringscomité is uitsluitend adviserend. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de Minister/Staatssecretaris van Financiën.[102]

Beoordeling

Inclusie veiligheid

De procedures op basis waarvan het Verzekeringscomité aan oordeels- en besluitvorming dient te doen worden niet expliciet genoemd. Hierdoor is het Verzekeringscomité niet gebonden aan het behandelen van specifieke onderwerpen tijdens de vergaderingen. Hoewel in de praktijk het acceptatievoorstel van het Atradius DSB besproken wordt, is dit niet procedureel vastgelegd. De veiligheidssituatie is dus niet procedureel inbegrepen.

Criterium 1.1: Mandaat

#	Toetsing	Uitleg
P.1	Afwezig	De procedures op basis waarvan het Verzekeringscomité aan oordeels- en besluitvorming dient te doen worden niet expliciet genoemd

Criterium 1.2: Procedurele waarborging

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.2	Afwezig	De richtlijnen geven geen handvatten om de veiligheidssituatie op een objectieve wijze te beoordelen.

Naleving procedures

Doordat de exportkredietverzekering-verstrekking in dit geval een projectfinanciering betrof, was het houden van een Verzekeringscomité procedureel noodzakelijk. Ten behoeve van de beoordeling over de exportkredietverzekering-verstrekking voor het LNG-project in Mozambique zijn meerdere Verzekeringscomités gehouden totdat overeenstemming was bereikt tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hiermee is voldaan aan de procedures.

[100] Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 1.6.2. 2015.
[101] Ibid.
[102] Ibid.

In navolging hierop is het belangrijk aan te geven dat, hoewel dit niet specifiek voorgeschreven is, meerdere vergaderingen zijn gehouden om de veiligheidssituatie in Cabo Delgado te beoordelen. Voor de beoordeling is informatie ingewonnen van additionele interne en externe actoren/bronnen. Hiermee hebben de actoren in de praktijk meer aandacht besteed aan de veiligheidssituatie dan expliciet voorgeschreven is.

Criterium 1.3: Naleving procedure

#	Toetsing	Uitleg
P.3	Compleet	Ten behoeve van de beoordeling over de exportkredietverzekering-verstrekking voor het LNG-project in Mozambique zijn meerdere Verzekeringscomités gehouden totdat overeenstemming was bereikt tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

5.7 PROCEDURE 4: DEKKINGSTOEZEGGING

Een dekkingstoezegging is een toezegging van de Staat om een verzekering af te geven op het moment dat een contract wordt gesloten. Een dergelijke toezegging wordt vaak gedaan bij een inschrijving van Nederlandse exporteur in een aanbestedingsprocedure. Een dekkingstoezegging wordt omgezet in een verzekeringspolis zodra het onderliggend te verzekeren contract getekend wordt. Daarbij is de aspirant-verzekerde ook verplicht de polis af te nemen.

Bevatte de dekkingstoezegging voorwaarden op het gebied van veiligheid?

De dekkingstoezegging bestaat uit totaal zeven artikelen. Omtrent de veiligheidssituatie is Artikel 3 relevant. Hoewel het artikel de veiligheidssituatie niet expliciet noemt, kan deze wel als zodanig geïnterpreteerd worden. Artikel 3 luidt als volgt:

"1. Verzekeraar is niet gehouden de verzekeringsovereenkomst tot stand te brengen, indien het te verzekeren risico zodanig is verzwaard dat het voor Verzekeraar niet langer aanvaardbaar is, waaronder begrepen de situatie dat

a. een verlies dreigt te ontstaan, of
b. iets nadeligs bekend is geworden over Exporteur, Medeverzekerden, Debiteur of een Garant, of
c. in enig land maatregelen worden getroffen of zich omstandigheden voordoen, die een nadelige invloed kunnen hebben op de afwikkeling van de Overeenkomst.

2. Verzekeraar is voorts niet gehouden de verzekeringsovereenkomst tot stand te brengen indien tussen het moment van aanvraag tot het moment waarop de verzekeringsovereenkomst tot stand komt, de Verzekeraar informatie ontvangt waaruit blijkt dat onaanvaardbare sociale en milieueffecten aan de uitvoering van de Overeenkomst zijn verbonden of een onaanvaardbaar risico op omkoping bestaat.

3. Verzekeraar zal Aspirant-Verzekerde voor de datum van het inwerking treden van de Overeenkomst mededeling doen van het feit dat zij, gezien de in lid 1 en 2 bedoelde verzwaring van het risico, niet langer bereid is de verzekeringsovereenkomst tot stand te brengen."[103]

Om Artikel 3 verder te duiden heeft Atradius DSB tussen 29 januari 2021 en 3 februari telefonisch en via de e-mail contact gehad met juridisch adviseur White & Case. Op basis van de informatie verstrekt door White & Case stuurde Atradius DSB op 4 en 8 februari 2021 een e-mail naar het ministerie van Financiën met daarin de handelingsperspectieven van de Staat omschreven. Deze twee e-mails worden in de paragrafen hieronder besproken.

[103] Atradius DSB. '*Dekkingstoezegging ten name van Standard Chartered Bank Ltd*'. Anoniem, Anoniem. 6569429 Mozambique 1. 2020.

Handelingsmogelijkheden verstrekt op 4 februari 2021
Met betrekking tot het raadplegen van Artikel 3 werd het volgende aangegeven door Atradius DSB:

"Dekkingstoezegging Atradius intrekken: Op grond van artikel 3 in de Atradius DT kan besloten worden geen polis uit te reiken "indien het te verzekeren risico zodanig is verzwaard dat het voor Verzekeraar niet langer aanvaardbaar is, waaronder begrepen de situatie dat a. een verlies dreigt te ontstaan, of b. iets nadeligs bekend is geworden over Exporteur, Medeverzekerden, Debiteur of een Garant, of c. in enig land maatregelen worden getroffen of zich omstandigheden voordoen, die een nadelige invloed kunnen hebben op de afwikkeling van de Overeenkomst.

Deze mogelijkheid kan alleen worden aangewend voordat Financial Close heeft plaatsgevonden.
Het lijkt erop dat Atradius de enige ECA is die deze optie heeft. De andere ECAs werken niet met een dekkingstoezegging, maar hebben al een bindende commitment afgegeven op het moment dat de lening werd ondertekend, in juli vorig jaar. Dat betekent dat als van deze optie gebruik wordt gemaakt de overige ECAs in de deal blijven.

Voor het inroepen van artikel 3 zal hard gemaakt moeten worden dat het risico zodanig is verzwaard, dat het niet meer aanvaardbaar is. Dit zal niet eenvoudig zijn zolang we nog beschikken over(i) een Debt Service Undertaking die ons beschermt tegen het risico dat het project niet kan worden voltooid, (ii) andere zekerheden en verzekeringen en (iii) de business case er nog goed uitziet.

Project opnieuw beoordelen/DT's niet verlengen: De DT verliep per 31/12/2020 en is verlengd tot en met 30 juni 2021. In beginsel geldt dat bij de tweede verlenging van de Dekkingstoezegging, een zaak opnieuw dient te worden voorgelegd. Er wordt dan opnieuw beoordeeld of de transactie voldoet aan het beleid. Dit is een interne beleidsregel en is niet een specifieke voorwaarde voor afgifte in de Dekkingstoezegging (en dus niet perse bekend bij de aspirant verzekerde partijen: banken en exporteur).

Ook bij een eventueel besluit om de DT niet te verlengen geldt dat het niet eenvoudig zal zijn hard te maken dat het risico zodanig is verzwaard dat het niet meer aanvaardbaar is zolang we nog beschikken over (i) een Debt Service Undertaking die ons beschermt tegen het risico dat het project niet kan worden voltooid, (ii) andere zekerheden en verzekeringen en (iii) de business case er nog goed uitziet."[104]

Handelingsmogelijkheden verstrekt op 8 februari 2021
De informatie verstrekt door Atradius DSB aan het ministerie van Financiën in de e-mail op 8 februari kan worden verdeeld in twee categorieën, namelijk Artikel 3.1 en Artikel 3.2.

Over artikel 3.1 schrijft Atradius DSB het volgende:

"Het doel van artikel 3 (3.1.a/b/c) is in de eerste plaats om Verzekeraar tussen het moment van uitreiken van de DT en het moment waarop de (lenings)overeenkomst in werking treedt, te beschermen tegen een zodanige verzwaring van het te verzekeren risico dat dit risico niet langer aanvaardbaar is.

Het te verzekeren risico is het kredietrisico zoals omschreven in artikel 1 van de algemene voorwaarden. Wat de oorzaak van de risicoverzwaring is doet niet ter zake. Dat kan bijvoorbeeld een dreigend faillissement van de projectsponsoren zijn, een structurele ineenstorting van de olieprijs maar ook een force majeure situatie als gevolg van de islamic insurgency die ertoe leidt dat het project niet tot stand komt of geen LNG zal kunnen produceren. Wat we ons moeten realiseren als we een beroep op artikel 3 (sub 1) overwegen, is dat altijd aannemelijk moet worden gemaakt dat het kredietrisico (tot een onaanvaardbaar niveau) is verzwaard."[105]

---

[104] Anoniem, anoniem. 'Memo Atradius – MinFin – handelingsmogelijkheden Moz LNG'. Atradius DSB. Memo. 2021, 1-2.
[105] Anoniem, Anoniem. 'Moz LNG – DT Art_3_MVOrisico'. Atradius DSB. Memo. 2021.

Over artikel 3.2 wordt het volgende uiteengezet:

"In de tweede plaats beoogt artikel 3 (3.2) te voorkomen dat wij verplicht zijn om een polis uit te reiken indien na afgifte van de DT duidelijk wordt dat er onaanvaardbare milieu en/of sociale effecten verbonden zijn aan de uitvoering van de overeenkomst (en in het kader van Mozambique LNG kunnen we het begrip uitvoering van de overeenkomst wellicht wat ruimer uitleggen, namelijk tot de uitvoering van het gehele project). Belangrijk hier is dat de bedoelde milieu en/of sociale effecten verbonden zijn aan de uitvoering (van het project). Anders gezegd, effecten die optreden buiten de invloedssfeer/verantwoordelijkheid van het project vallen niet onder de reikwijdte van artikel 3.

Dat brengt ons bij je specifieke vraag over de veiligheid in het herhuisvestingsdorp. Het project is er (mede)verantwoordelijk voor om eventuele schade of hinder voor de lokale bevolking, als gevolg van de realisatie van het project, op een verantwoorde en adequate wijze te compenseren conform internationale standaarden. Dat brengt voor dit project met zich mee dat TotalEnergiescs. onder meer verantwoordelijk zijn voor:

- *De bouw van een herhuisvestingsdorp, inclusief school en medische voorzieningen*
- *Regelmatig organiseren van stakeholderbijeenkomsten met de bevolking en NGO's*
- *Het opzetten en pro actief beheren van een klachtenprocedure*
- *Het bijscholen van lokale werknemers*
- *Het compenseren van lokale gemeenschappen met vervangende landbouwgrond (inclusief scholing met betrekking tot hoe dit te bebouwen)*

Het beschermen van de bevolking in Mozambique, waaronder de provincie Cabo Delgado inclusief het herhuisvestingsdorp, is echter de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de soevereine autoriteiten in Mozambique. Er zijn hierover afspraken gemaakt met de overheid van Mozambique (vastgelegd in een Memorandum Of Understanding, MOU). Rondom het project zijn de politie en het leger, samenwerkend in de Joint Task Force, verantwoordelijk voor de veiligheid.

In de praktijk denken we echter dat indien de veiligheid in het herhuisvestingsdorp niet langer kan worden gegarandeerd, ook de veiligheid binnen en rondom de project-site niet langer kan worden gegarandeerd, met alle gevolgen van dien. Dat brengt ons dan bij de afweging of het te verzekeren (krediet)risico onaanvaardbaar is verzwaard (Artikel 3.1.c van de DT)."[106]

Beoordeling

Inclusie veiligheid

De veiligheidssituatie is niet specifiek opgenomen in de dekkingstoezegging. Echter, Artikel 3 van de dekkingstoezegging geeft mogelijkheden om een verslechtering van de veiligheidssituatie te omvatten. Het doel van het artikel is de exportkredietverzekeraar te beschermen tegen een situatie waarin het verzekerde risico onaanvaardbaar verzwaard is. Met name Artikel 3.1c kan geïnterpreteerd worden op een wijze waarin een verslechtering van de veiligheidssituatie van toepassing is.

[106] Anoniem, 'Moz LNG – DT Art_3_MVOrisico'. Atradius DSB. Memo. 2021.

Criterium 1.1: Mandaat

#	Toetsing	Uitleg
P.1	Significant	Hoewel de dekkingstoezegging niet specifiek refereert naar de veiligheidssituatie is Artikel 3 op een wijze geformuleerd dat inclusie van de veiligheidssituatie mogelijk maakt.

Criterium 1.2: Procedurele waarborging

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.2	Afwezig	De dekkingstoezegging geeft geen handvatten om de veiligheidssituatie op een objectieve wijze te beoordelen.

Naleving procedure

Het beoordelen in hoeverre Artikel 3 van de dekkingstoezegging van toepassing was tijdens het verstrekkingsproces, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarnaast is Proximities geen juridisch expert en heeft het geen parallelle analyse van de veiligheidssituatie gemaakt over de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en verzekeringspolissen. Om deze reden is het maken van een dergelijke beoordeling niet mogelijk in het kader van deze review.

Op basis van bovenstaande informatie kan echter wel geconcludeerd worden dat het ministerie van Financiën en Atradius DSB een bewuste afweging hebben gemaakt omtrent de toepasbaarheid van Artikel 3 van de dekkingstoezegging. Tussen 29 januari en 10 februari 2021 zijn verschillende stappen genomen om juridisch advies in te winnen om de handelingsperspectieven in kaart te brengen. Hierin is zowel gekeken naar:

- wat de mogelijkheden zijn in het geval van een verslechtering van de veiligheidssituatie, alsmede;
- wat de impact zou zijn voor het project in het geval Atradius DSB de verzekeringspolissen niet af zou geven.

Criterium 1.3: Naleving procedure

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.2	Niet van toepassing	Het beoordelen van de naleving van het activeren van Artikel 3 van de dekkingstoezegging valt buiten de reikwijdte van deze review.

6. Beoordeling uitvoering

6.1 TOETSINGSKADER

In het kader van deze review zijn de betrokken actoren beoordeeld op basis twee criteria. Dit betreft:

1. **Expertise** – In welke mate beschikten de betrokken actoren over veiligheidsexpertise en lokale kennis?
2. **Onafhankelijkheid** - in welke mate beschikten de betrokken actoren over een onafhankelijke informatiepositie?

Betrokken actoren

Tijdens de vijf procesfases zijn verschillende actoren betrokken geweest bij de analyse, beoordeling en besluitvorming omtrent de veiligheidssituatie in Cabo Delgado, Mozambique. Om tot een gedegen afweging te komen tijdens het analyse-, beoordeling-, en besluitvormingsproces is het belangrijk dat de betrokken actoren beschikten over veiligheidsexpertise en lokale kennis. Hierbij heeft Proximities een onderverdeling gemaakt in direct en indirect betrokken actoren.

Direct betrokken actoren

Direct betrokken actoren zijn de actoren die formeel en procedureel betrokken zijn geweest bij het analyse-, beoordelings-, en besluitvormingsproces. Binnen het ministerie van Financiën is de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie de afdeling die zich bezighoudt met exportkredietverzekeringen. De Directie Internationaal Ondernemen vervult dezelfde rol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Atradius DSB voert namens de Staat alle relevante verzekeringstechnische aspecten uit.

Indirect betrokken actoren

Naast de direct betrokken actoren zijn verscheidende bronnen gebruikt als informatiebron. Deze bronnen zijn als indirect betrokken actoren beoordeeld op hun expertise en onafhankelijkheid. Een gebrek aan expertise of onafhankelijkheid van de direct betrokken actoren kan immers deels gecompenseerd worden door gebruik te maken van de juiste bronnen, in dit geval zijnde indirect betrokken actoren.

Criterium 2.1: Expertise

Voor de beoordeling van de expertise van de betrokken actoren is gecontroleerd in hoeverre de veiligheidssituatie bekeken is door actoren met veiligheidsexpertise en lokale kennis.

- *Veiligheidsexpertise* – Ten eerste is onderzocht of voor de veiligheidsanalyse informatie van bronnen met bewezen expertise in veiligheidsvraagstukken gebruikt zijn. Dergelijke bronnen benaderen de lokale situatie vanuit een veiligheidsperspectief en bezitten de benodigde kennis om relevante ontwikkelingen te duiden.
- *Lokale kennis* – Ten tweede is het gecontroleerd of de gebruikte informatiebronnen over lokale kennis beschikken. Lokale kennis is een belangrijke factor voor het verkrijgen van een goede informatiepositie en is nodig voor het duiden van ontvangen informatie. Actoren met ervaring in het betreffende gebied zijn bekend met het normbeeld van de veiligheidssituatie en zijn in staat te oordelen wanneer incidenten afwijkend van dit normbeeld zijn.

Het expertisecriterium zal aan de hand van dezelfde kwaliteitsnorm beoordeeld worden als gehanteerd in de beoordeling van de procedures. Om de kwaliteitsnorm voor veiligheidsexpertise en lokale kennis verder te concretiseren, zijn de vijf kwalificaties hieronder verder uitgewerkt.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Kwalificatie	Uitleg
1	Afwezig	De actor beschikt niet over veiligheidsexpertise.
2	Zeer beperkt	De actor beschikt over zeer beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft minimale bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken noch ervaring met het uitvoeren van veiligheidsanalyse
3	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.
4	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over veiligheidsexpertise. De actor heeft enige bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met het uitvoeren van veiligheidsanalyses.
5	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over veiligheidsexpertise. De actor beschikt over een uitgebreide bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met veiligheidsvraagstukken.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Kwalificatie	Uitleg
1	Afwezig	De actor beschikt niet over lokale kennis.
2	Zeer beperkt	De actor beschikt over zeer beperkte lokale kennis. De actor heeft beschikt niet over specifieke regiokennis noch heeft het een significante aanwezigheid in de regio.
3	Enigszins	De actor beschikt over beperkte lokale kennis. De actor beschikt over specifieke kennis van lokale dynamieken of heeft een permanente aanwezigheid in de regio.
4	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over lokale kennis. De actor beschikt over specifieke kennis van lokale dynamieken en is aanwezig in de regio.
5	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over lokale kennis. De actor beschikt over specifieke regiokennis, heeft een hoog aantal lokale medewerkers in dienst en heeft een aanwezigheid in de regio.

Criterium 2: Onafhankelijkheid

Naast expertise is het waarborgen van onafhankelijkheid van zowel de direct betrokken actoren als de indirect betrokken actoren ook cruciaal. Een integraal team van actoren dat zich baseert op een integrale samenstelling van informatie kan immers nog steeds tot een foutieve analyse, oordeel, of besluit komen wanneer onafhankelijkheid niet gewaarborgd is.

Om deze reden is onderzocht of de betrokken actoren beschikten over een onafhankelijke informatiepositie zonder tegenstrijdige belangen. Doordat een exportkredietverzekering een instrument van de Nederlandse Staat is, zijn de belangen van de Nederlandse overheid leidend in het beoordelen van tegenstrijdige belangen.

Het is belangrijk om te vermelden dat dit geen waardeoordeel over de betrouwbaarheid van de actor in algemene zin betreft. In plaats daarvan is het een oordeel over de mate waarin de actor in staat is geweest op een onafhankelijke en objectieve wijze de veiligheidssituatie te beoordelen en hierover te communiceren naar de drie direct betrokken partijen.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Kwalificatie	Uitleg
1	Afwezig	De actor heeft vitaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.
2	Zeer beperkt	De actor heeft groot belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.
3	Enigszins	De actor heeft redelijk belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.
4	Significant	De actor heeft minimaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.
5	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

6.2 DIRECT BETROKKEN ACTOREN

Zoals aangegeven zijn drie actoren direct en procedureel betrokken bij het verstrekkingsproces omtrent exportkredietverzekeringen. Dit betreft Atradius DSB, de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie van het ministerie van Financiën, en de Directie Internationaal Ondernemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Atradius DSB

Expertise

Atradius DSB had tijdens het proces geen medewerkers met een expertise in veiligheidsvraagstukken in zijn personeelsbestand. Echter, hebben Persoonsgegevens alsmede Persoonsgegevens Persoonsgegevens ruime ervaring in het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit hun respectievelijke expertise.

Met betrekking tot de lokale kennis van de medewerkers van Atradius DSB kan geconcludeerd worden dat deze zeer beperkt is geweest. Persoonsgegevens hebben in totaal twee bezoeken aan de projectlocatie gemaakt. Daarnaast is Persoonsgegevens Binnen het team was echter geen specifieke kennis met betrekking tot Mozambique en Cabo Delgado aanwezig.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Zeer beperkt	De actor beschikt over zeer beperkte lokale kennis. De actor beschikt niet over specifieke lokale regiokennis noch heeft het een permanente aanwezigheid in de regio.

Onafhankelijkheid
De onafhankelijkheid van Atradius DSB zou mogelijk beïnvloed kunnen worden door de beloning die het ontvangt van de Staat. De verzekeraar ontvangt namelijk naast een permanente vergoeding ook een variabele vergoeding voor de diensten die het uitvoert voor de Nederlandse Staat. Een variabele vergoeding op basis van verzekerde transacties zou mogelijk tot een prikkel kunnen leiden om zoveel mogelijk transacties te voltooien.

Echter, wordt de variabele vergoeding vastgesteld op basis van hoeveelheid premieontvangsten, recuperaties en schade-uitkeringen. Doordat de uitkering van schadevergoedingen mee te nemen in de berekening van de variabele beloning, wordt de prikkel voor het binnenhalen van grote projecten gecompenseerd.

Doordat door Atradius DSB tijdens de bouwfase van het project geen schade kon leiden als gevolg van de afgegeven garantie door de projectsponsoren, werd deze prikkel enigszins verzwakt. De afgegeven garantie zou echter vervallen nadat voltooiing van de bouw van het project afgerond was. In deze fase zou Atradius DSB dus wel degelijk het risico lopen om schades te moeten uitkeren. Hierdoor had Atradius DSB dus geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekering.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie, ministerie van Financiën

Expertise
Tijdens het verstrekkingsproces waren geen medewerkers met een veiligheidsexpertise of specifieke lokale kennis werkzaam voor de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie van het ministerie van Financiën.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Afwezig	De actor beschikt niet over veiligheidsexpertise

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Afwezig	De actor beschikt niet over lokale kennis.

Onafhankelijkheid
Tijdens deze review zijn geen dubbele belangen geconstateerd. Derhalve kan de afdeling als onafhankelijk beschouwd worden.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Directie Internationaal Ondernemen, ministerie van Buitenlandse Zaken

Expertise

Geen van de medewerkers van de Directie Internationaal Ondernemen ten tijde van het verstrekkingsporces beschikten over veiligheidsexpertise of specifieke lokale kennis.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Afwezig	De actor beschikt niet over veiligheidsexpertise

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Afwezig	De actor beschikt niet over lokale kennis.

Onafhankelijkheid

Tijdens deze review zijn geen dubbele belangen geconstateerd. Derhalve kan de directie als onafhankelijk beschouwd worden.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

6.3 INDIRECT BETROKKEN ACTOREN

TotalEnergies

TotalEnergies is sinds 2019 projectleider van het LNG-project in Mozambique Persoonsgegevens van het bedrijf heeft in de derde bijeenkomst van het Verzekeringscomité informatie op 28 mei 2020 geleverd over de veiligheidssituatie. Tevens heeft het bedrijf ten tijde van het project meerdere malen een update over de veiligheidssituatie en relevante veiligheidsincidenten gegeven aan de groep van betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen.

Expertise

TotalEnergies beschikt over een omvangrijke veiligheidsafdeling. Gezien de internationale voetafdruk en ervaring met projecten in hoog-risico gebieden van het bedrijf is een dergelijke afdeling noodzakelijk. Tevens kan geconcludeerd worden dat TotalEnergies door zijn lokale aanwezigheid en gebruik van lokaal personeel beschikte over een goede informatiepositie met betrekking tot de projectlocatie en -omgeving.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over veiligheidsexpertise. De actor beschikt over een uitgebreide bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met veiligheidsvraagstukken.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over lokale kennis. De actor beschikt over specifieke regiokennis, heeft een hoog aantal lokale medewerkers in dienst en heeft een aanwezigheid in de regio.

Onafhankelijkheid

Als projectleider heeft TotalEnergies tijdens het proces een groot belang gehad bij de goedkeuring voor de dekkingstoezegging van de exportkredietverzekering van Van Oord. Deze goedkeuring was immers van groot belang voor de voortzetting van het project van Total. Hierdoor kan het bedrijf niet gezien worden als een onafhankelijke informatieverstrekker aan Atradius DSB met betrekking tot veiligheidsmaatregelen.

Er zijn twee contractuele verplichtingen die de mate van objectiviteit van de informatie van TotalEnergies enigszins bevorderen. Ten eerste heeft het bedrijf een garantie gegeven aan de betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen omtrent de constructiefase van het project. Hierdoor is verzekerd dat TotalEnergies garant zal staan voor terugbetaling van de lening indien het project niet voltooid wordt. Ten tweede is de projectleider contractueel verplicht om de banken te informeren wanneer de continuïteit van het project in gevaar komt. Indien achteraf blijkt dat het project bewust foutieve informatie heeft verspreid, is het hiervoor aansprakelijk en hoeft de verzekeraar niet uit te keren.

Hoewel deze contractuele verplichtingen de objectiviteit van de projectleider enigszins bevorderen, verminderen ze het gebrek aan onafhankelijkheid niet. TotalEnergies had immers een vitaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekering voor Van Oord.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Afwezig	De actor heeft vitaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie derde bijeenkomst van het Verzekeringscomité op 28 mei 2020 informatie over de veiligheidssituatie in Cabo Delgado verschaft. Daarnaast heeft Vertrouwelijke bedrijfsinformatie een rapportage over de lokale veiligheidssituatie uitgebracht. Het eerste driemaandelijkse rapport is op 5 oktober 2020 uitgebracht.

Het bedrijf heeft geen bezoek aan de projectlocatie gebracht. Een dergelijk bezoek was niet mogelijk door COVID-19 gerelateerde beperkingen en veiligheidsrisico's.

Expertise

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie dat, onder andere, diensten levert op het gebied van veiligheid en inlichtingen. Voor het bedrijf werkt een hoog aantal medewerkers met veiligheidsexpertise. Onbekend is of het bedrijf zich in dit geval baseerde op lokale bronnen.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1.	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over veiligheidsexpertise. De actor beschikt over een uitgebreide bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met veiligheidsvraagstukken.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Onbekend	Het is onbekend op welke bronnen Vertrouwelijke bedrijfsinformatie zich heeft gebaseerd.

Onafhankelijkheid

In een grootschalig project als het LNG-project in Mozambique is het gebruikelijk dat het project de diensten van dergelijke consultants bekostigd. Het inhuren van dergelijke consultants gaat normaliter als volgt in werking.

- De groep van exportkredietverzekeraars en financiële instellingen geeft aan op een bepaald expertisegebied aanvullende externe expertise nodig hebben.
- De sponsoren van het project en de financiële instellingen bereiken overeenstemming over de reikwijdte van de benodigde werkzaamheden.
- De sponsoren van het project stellen in overleg met de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen een shortlist van acceptabele consultants op.
- De consultants op de shortlist worden benaderd door de projectsponsoren om een voorstel in te dienen op basis van de overeengekomen reikwijdte van werkzaamheden.
- De voorstellen worden door het project beoordeeld aan de hand van een set criteria. Hierna volgt een voorstel van het project aan de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen voor het aanstellen van de voorkeurskandidaten.

- De exportkredietverzekeraars en financiële instellingen kunnen dit opvolgen of alternatieve kandidaten voorstellen.
- Indien de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen akkoord gaan, wordt de geselecteerde consultant door middel van een letter of engagement aangesteld door de sponsor. In de letter of engagement is uitdrukkelijk opgenomen dat de consultant onafhankelijk is en een duty of care naar exportkredietverzekeraars heeft.

Hieruit kan worden opgemaakt dat de projectsponsoren een aanzienlijke invloed hebben op het selecteren van de externe consultants. Met betrekking tot de aanstelling van [redacted] is dit specifiek opmerkelijk.

Internationale en diplomatieke belangen

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Proximities heeft bij zowel [redacted] als TotalEnergies geïnformeerd naar de mate van samenwerking tussen TotalEnergies tijdens andere projecten. Hierbij is specifiek uitgevraagd in hoeverre beide bedrijven een formele samenwerkingsovereenkomst hebben en met welke [redacted] uitvoert voor TotalEnergies. Beide bedrijven hebben aangegeven dergelijke informatie niet te kunnen delen door geheimhoudingsovereenkomsten.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Enigszins	[redacted] heeft middels [redacted] redelijk belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

[107] Toename gewelddadig extremisme in de noordelijke Mozambikaanse provincie Cabo Delgado'. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo. 2020.

Nederlandse Ambassade in Maputo, ministerie van Buitenlandse Zaken

De Nederlandse Ambassade heeft tijdens de beeldvormende-, en oordeelvormende fase een actieve rol door het geven van informatie en te fungeren als partner met lokale expertise. Tijdens de beeldvormende fase is sporadisch contact geweest tussen Atradius DSB en de ambassade. Tijdens deze contacten vroeg Atradius DSB naar het oordeel van de ambassade over de lokale situatie en de verwachte ontwikkelingen.

Tijdens de oordeelvormende fase heeft de ambassade een grote rol gespeeld als actor met lokale kennis. Medewerkers van de ambassade hebben geparticipeerd tijdens bijeenkomsten van het Verzekeringscomité en als informatiebron gediend tijdens het opstellen van het advies van de Directie Internationaal Ondernemen naar de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Expertise

Hoewel voor deze ambassade geen militair attaché werkzaam was, beschikte de post over een medewerker met een achtergrond in internationale veiligheid en ervaring binnen het departement van ministerie van Buitenlandse Zaken dat zich bezighoudt met het veiligheidsbeleid van de Nederlandse overheid.

De Nederlandse ambassade had door middel van overleggroepen met andere ambassades in Maputo, lokale netwerken in Cabo Delgado en het gebruik van openbare bronnen een goede lokale informatiepositie.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over veiligheidsexpertise. De actor heeft enige bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met het uitvoeren van veiligheidsanalyses.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over lokale kennis. De actor beschikt over specifieke kennis van lokale dynamieken en is aanwezig in de regio.

Onafhankelijkheid

Aan de hand van gevoerde gesprekken met medewerkers van de ambassade en het analyseren van documenten zijn geen tegenstrijdige belangen geïdentificeerd.

Hierbij moet wel aangemerkt worden dat medewerkers van de ambassade van het standpunt zijn dat hun perspectief niet afdoende meegenomen is in de beoordeling. Dit standpunt wordt aangesterkt door de in de reconstructie omschreven gang van zaken. Medewerkers van de ambassade vonden hun perspectief op de veiligheidssituatie onvoldoende meegenomen in het advies naar de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Tevens is in het uiteindelijke besluit expliciet opgenomen dat de ambassade met betrekking tot het gebrek aan informatie over veiligheidssituatie geen positief advies kon geven.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Directie Sub-Sahara Afrika, ministerie van Buitenlandse Zaken

De Directie Sub-Sahara Afrika heeft tijdens de oordeelvormend fase informatie over de regio aangeleverd en was betrokken bij het opstellen van de memo aan de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Expertise

Mozambique is onderdeel van de afdeling Midden- en Zuidelijk Afrika van Directie Sub-Sahara Afrika. De directie heeft tijdens een gesprek met Proximities aangegeven op de hoogte te zijn geweest van de bredere politieke en veiligheidsontwikkelingen in de regio. Echter, is door een medewerker van de directie die gesproken is door Proximities aangegeven dat de kennis van specifieke ontwikkelingen in de regio voornamelijk bij de ambassade in Maputo aanwezig was.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over veiligheidsexpertise. De actor heeft enige bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met het uitvoeren van veiligheidsanalyses.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Enigszins	De actor beschikt over beperkte lokale kennis. De actor beschikt over specifieke kennis van lokale dynamieken.

Onafhankelijkheid

Tijdens deze review zijn geen belangen van Directie Sub-Sahara Afrika met betrekking tot het afgeven van de exportkredietverzekering geïdentificeerd.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Persoonsgegevens Franse Ambassade in Maputo

Persoonsbelangen van de Franse Ambassade heeft tijdens een bijeenkomst van het Verzekeringscomité vragen van de leden beantwoord over de lokale veiligheidssituatie.

Expertise

Persoonsbelangen beschikt de betreffende persoon over een hoge mate van veiligheidsexpertise. Tevens is het aannemelijk dat Persoonsbelangen van Franse ambassade in Maputo door zijn netwerk Persoonsbelangen Persoonsbelangen goede informatiepositie had. Doordat de desbetreffende medewerker tijdens deze review niet gesproken is, kan dit niet bevestigd worden. Uit ervaring en achtergrond is Proximities op de hoogte dat dergelijke functionarissen naast het vervullen van een protocollaire rol vaak ook een inlichtingen verwervende rol hebben.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over veiligheidsexpertise. De actor beschikt over een uitgebreide bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met veiligheidsvraagstukken.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Onbekend	De medewerker is tijdens deze review niet gesproken. Hierdoor kan de lokale kennis van de desbetreffende persoon niet beoordeeld worden.

Onafhankelijkheid

De Franse ambassade in Maputo is onderdeel van de Franse Staat. De Franse Staat had aanzienlijke belangen in de voortgang van het project om twee redenen.

Persoonsbelangen

Persoonsbelangen

Internationale en diplomatieke belangen

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Zeer beperkt	De actor heeft groot belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

[108] Toename gewelddadig extremisme in de noordelijke Mozambikaanse provincie Cabo Delgado". Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo. 2020.

Van Oord

Van Oord is de afnemer van de exportkredietverzekering en heeft tijdens het traject contact onderhouden met Atradius DSB.

Expertise

Van Oord heeft tijdens het project Persoonsbelangen ingehuurd. Persoonsbelangen en is tijdens de werkzaamheden van het bedrijf op projectlocatie aanwezig geweest. Door de lokale aanwezigheid kan geconcludeerd worden dat het bedrijf over een goede lokale informatiepositie beschikte. Echter, is geen specifieke kennis van lokale dynamieken naar voren gekomen.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over veiligheidsexpertise. De actor heeft enige bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met het uitvoeren van veiligheidsanalyses.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Enigszins	De actor beschikt over beperkte lokale kennis. De actor beschikt over specifieke kennis van lokale dynamieken of heeft een permanente aanwezigheid in de regio.

Onafhankelijkheid

Als aanvragende partij heeft Van Oord een vitaal belang bij het verkrijgen van een positief advies omtrent het afgeven van de dekkingstoezegging. Om deze reden kan het bedrijf niet als onafhankelijk beoordeeld worden.

Deze informatie dient echter wel enigszins genuanceerd te worden aan de hand van de informatieplicht van een aanvragende partij. Indien een partij ten tijde van het aanvragen onjuiste en/of foutieve informatie deelt, is het hiervoor aansprakelijk en heeft het geen recht op uitkering. Desondanks heeft Van Oord een cruciaal belang gehad in de doorgang van het project.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Afwezig	De actor heeft vitaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

S-RM

S-RM was de veiligheidsadviseur van Anadarko, in de tijd dat het bedrijf nog de projectleider was van het LNG-project in Mozambique. Anadarko stelde de veiligheidsanalyses gemaakt door S-RM beschikbaar aan Atradius DSB. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat het laatste rapport van deze consultant is uitgebracht op 31 juli 2019. Hierdoor zit er een periode van circa tien maanden tussen de meest recente informatie van de consultant en het opleveren van het acceptatievoorstel. De informatie was dus significant verouderd.

Expertise
S-RM is een internationale veiligheidsconsultant gevestigd in Londen met kantoren in Kaapstad, Hong Kong, New York, Rio de Janeiro en Washington DC. Het bedrijf levert diensten op het gebied van inlichtingen en cyber security. S-RM is een gevestigde naam in de veiligheidssector en beschikt over een hoog niveau van veiligheidsexpertise.

Proximities heeft de aanwezigheid van lokale expertise tijdens het onderzoek niet kunnen bevestigen. Echter, wordt dit wel aannemelijk geacht door het kantoor van S-RM een Kaapstad, Zuid-Afrika. Hoewel de aanwezigheid van lokale kennis aannemelijk is, kan deze niet objectief getoetst worden door Proximities. Derhalve wordt geen score toegekend.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over veiligheidsexpertise. De actor beschikt over een uitgebreide bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met veiligheidsvraagstukken.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Onbekend	Proximities heeft de aanwezigheid van lokale expertise tijdens het onderzoek niet kunnen bevestigen.

Onafhankelijkheid
S-RM werkte in dienst van de toenmalige projectleider Anadarko en kan derhalve niet gezien worden als onafhankelijke informatiebron van de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Zeer beperkt	De actor heeft groot belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Lummus Technology
Lummus Technology is ingehuurd als technische consultant om het project vanuit hun technische expertise te beoordelen. Het bedrijf is via eenzelfde constructie ingehuurd als Vertrouwelijke bedrijfsinformatie Hierbij is de consultant op aangeven van de lendersgroep door het project ingehuurd. De duty of care richting de lendersgroep is contractueel gewaarborgd.

Expertise
De fysieke veiligheidsmaatregelen van het project zijn beoordeeld door technische consultant Lummus Technology. De consultant heeft de maatregelen vanuit hun technische en bouwkundige expertise kunnen beoordelen. Hoewel Lummus Technology niet direct over veiligheidsexpertise beschikt, is hun bouwkundige expertise relevant geweest voor een adequate behandeling van de veiligheidsrisico's.

Lummus Technology beschikt niet over specifieke lokale kennis.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Afwezig	De actor beschikt niet over specifieke lokale kennis.

Onafhankelijkheid

Lummus Technology is via een zelfde constructie als Vertrouwelijke bedrijfsinformatie ingehuurd. Hierdoor heeft het project een aanzienlijke invloed gehad in het selecteren van de technische consultant. Tijdens dit onderzoek zijn geen additionele tegenstrijdige belangen geïdentificeerd. De tegenstrijdige belangen voortkomend uit de selectieprocedure worden aan de hand van de contractuele verplichting van de consultant naar de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen deels gecompenseerd.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Significant	De actor heeft minimaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Economist Intelligence Unit

De Economist Intelligence Unit is door Persoonsgegevens gebruikt als informatiebron tijdens het schrijven van het landenrisico en landenbeleid voor het acceptatievoorstel. Atradius DSB heeft een abonnement op de diensten van het bedrijf waarmee het landenrapportages kan inzien.

Expertise

EIU is een internationaal gevestigd en betrouwbaar nieuwsmedium. Echter, wordt binnen het team van 78 analisten één persoon met veiligheidsexpertise genoemd.[109] het is onduidelijk in welke mate deze analist heeft bijgedragen aan de landenrapportage van Mozambique.

Binnen het team van analisten worden geen personen met specifieke landenexpertise van Mozambique genoemd. Wel worden drie medewerkers met expertise over Sub-Sahara Afrika genoemd.[110]

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Zeer beperkt	De actor beschikt over zeer beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft minimale bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken noch ervaring met het uitvoeren van veiligheidsanalyse

[109] 'Our Analysts'. Internet Archive Wayback Machine. https://web.archive.org/web/20220814212930/http://www.eiu.com/analysts#results.
[110] Ibid.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Zeer beperkt	De actor beschikt over zeer beperkte lokale kennis. De actor heeft beschikt niet over specifieke regiokennis noch heeft het een significante aanwezigheid in de regio.

Onafhankelijkheid

Tijdens dit onderzoek zijn geen dubbele belangen van de Economist Intelligence Unit met betrekking tot het LNG-project in Mozambique geconstateerd. De partij wordt derhalve als onafhankelijk bestempeld.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Pangea Risk

Pangea Risk, voormalig Exx Africa, is door Persoonsgegevens gebruikt als informatiebron tijdens het schrijven van het landenrisico en landenbeleid voor het acceptatievoorstel. Atradius DSB heeft een abonnement op de diensten van het bedrijf waarmee het landenrapportages kan inzien. Er is voor de exportkredietverzekering geen gebruik gemaakt van specifieke monitoringsdiensten. Wel verzond Pangea Risk periodieke updates met nieuwe informatie.

Expertise

Pangea Risk is een consultant die diensten op het gebied van veiligheid en risk levert. Een onderdeel hiervan is het monitoren en updaten over veiligheidsincidenten.

Sub-Sahara Afrika is naast het Midden-Oosten een expertiseregio van Pangea-Risk. Doordat het bedrijf lokale monitoringsdiensten levert, is het aannemelijk dat analisten met specifieke landenkennis van Mozambique werkzaam zijn. Om een dergelijke dienst te kunnen leveren zijn lokale bronnen met kennis van de lokale veiligheidssituatie cruciaal. Proximities heeft het aantal lokale medewerkers echter niet kunnen vaststellen tijdens dit onderzoek.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over veiligheidsexpertise. De actor beschikt over een uitgebreide bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken en ervaring met veiligheidsvraagstukken.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Significant	De actor beschikt in aanzienlijke mate over lokale kennis. De actor beschikt over specifieke kennis van lokale dynamieken en is aanwezig in de regio.

Onafhankelijkheid

Tijdens het onderzoek zijn geen bevindingen naar boven gekomen omtrent mogelijke dubbele belangen van Pangea Risk. Atradius DSB heeft een betaald abonnement op de diensten van het bedrijf. Hierdoor wordt de partij als onafhankelijk beoordeeld.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Compleet	De actor heeft geen belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

BankServe

BankServe is een specialist op het gebied van verzekeringsdiensten en levert, onder andere, diensten op het gebied van verzekeringen tegen terrorisme en politiek geweld. Het bedrijf heeft tijdens de beeldvormende fase de mate waarin het project verzekerd is tegen terroristische aanvallen en andere veiligheidsincidenten onderzocht. Het inhuren van BankServe is op vergelijkbare wijze gegaan als Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Expertise

Hoewel het BankServe geen specifieke veiligheidsexpertise heeft, is zijn expertise relevant geweest in het beoordelen van de veiligheids- en kredietrisico's. Het bedrijf beschikt niet over specifieke lokale kennis.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Afwezig	De actor beschikt niet over lokale kennis.

Onafhankelijkheid

BankServe is via eenzelfde constructie als Vertrouwelijke bedrijfsinformatie ingehuurd. Hierdoor heeft het project een aanzienlijke invloed gehad in het selecteren van de technische consultant. Tijdens dit onderzoek zijn geen additionele tegenstrijdige belangen geïdentificeerd. De tegenstrijdige belangen voortkomend uit de selectieprocedure worden aan de hand van de contractuele verplichting van de consultant naar de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen deels gecompenseerd.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Significant	De actor heeft minimaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

RINA

RINA is een specialist op het gebied van het uitvoeren van MVO-beoordelingen. Het bedrijf heeft tijdens het proces gefungeerd als milieu, en sociale consultant van de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen. RINA is op eenzelfde wijze als Vertrouwelijke bedrijfsinformatie ingehuurd.

Expertise

Medewerkers van RINA zijn experts in het beoordelen van de naleving van de IFC Performance Standards en hebben ruime ervaring in het toetsen van de naleving van IFC Performance Standard 4, de standaard gefocust op veiligheid. Echter, bekijkt de organisatie de lokale veiligheidssituatie vanuit een sociaal perspectief gefocust op de veiligheid van gemeenschappen. Er zijn geen specifieke specialisten op het gebied van veiligheid werkzaam voor de consultant.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Afwezig	Tijdens het onderzoek is niet naar voren gekomen dat RINA beschikt over specifieke lokale kennis.

Onafhankelijkheid

RINA is via eenzelfde constructie als Vertrouwelijke bedrijfsinformatie ingehuurd. Hierdoor heeft het project een aanzienlijke invloed gehad in het selecteren van de technische consultant. Tijdens dit onderzoek zijn geen additionele tegenstrijdige belangen geïdentificeerd. De tegenstrijdige belangen voortkomend uit de selectieprocedure worden aan de hand van de contractuele verplichting van de consultant naar de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen deels gecompenseerd.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Significant	De actor heeft minimaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Both Ends

Atradius DSB geeft aan regelmatig contact gehad te hebben met Nederlandse NGO Both Ends tijdens het uitvoeren van de milieu-, en sociale analyse. Deze informatie betrof zowel zorgen van Both Ends met betrekking tot het project en namen van lokale NGO's die gesproken zouden kunnen worden door Atradius DSB. Vanuit het perspectief van Atradius DSB is deze samenwerking na een moeizaam begin uiteindelijk redelijk goed verlopen.

Both Ends heeft echter aangegeven zich tijdens het proces niet voldoende gehoord gevoeld te hebben. Volgens de organisatie zijn de geïdentificeerde risico's gecommuniceerd met Atradius DSB niet voldoende meegenomen in de afweging van de verzekeraar.

Expertise

Both Ends beschikt niet over medewerkers met specifieke veiligheidsexpertise. Wel heeft de organisatie ruime ervaring met het beoordelen van veiligheidssituatie vanuit een MVO-perspectief.
De organisatie ontvangt informatie over de lokale situatie door middel van lokale partnerorganisaties maar heeft zijn geen permanente aanwezigheid in de regio. Daarnaast heeft Both Ends meerdere bezoeken aan de project-locatie gebracht. Voor zover bekend zijn, buiten de ervaring rondom het LNG-project, geen medewerkers met specifieke lokale kennis werkzaam voor het bedrijf.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Zeer beperkt	De actor beschikt over zeer beperkte lokale kennis. De actor beschikt niet over specifieke lokale regiokennis noch heeft het een permanente aanwezigheid in de regio.

Onafhankelijkheid

Op de website van Both Ends wordt een totaal van 17 project financiers genoemd. Een aantal van deze financiers heeft als hoofddoel of een van de hoofddoelen het beschermen van het klimaat, milieu, en/of ecosystemen. Dit betreffen:

- Charles Stewart Mott
- DOB Ecology
- KR Foundation
- Stichting Otter Fonds
- Turing Foundation
- Wallace Global Funds

Both Ends is voor de continuering van de financiering dus afhankelijk van het streven naar vergelijkbare doeleinden. Dit maakt dat de organisatie niet volledig belangeloos is met betrekking tot het al dan niet afgeven van de exportkredietverzekering.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Enigszins	De actor heeft redelijk belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

Friends of the Earth Mozambique

Atradius DSB heeft aangegeven via Both Ends in contact gekomen te zijn met enkele lokale NGO's. Friends of the Earth Mozambique, onderdeel van internationale NGO Friends of the Earth International, is een van de genoemde organisaties. De NGO is volgens Atradius DSB tijdens de bezoeken aan de projectlocatie in de beeldvormende fase gesproken door MVO-medewerkers. De organisatie wordt in de verslagen van de bezoeken aan de project-locatie van Atradius DSB-medewerkers genoemd.

Echter, bestaat er onduidelijkheid over de mate waarin de organisatie een rol heeft gespeeld als indirect betrokken actor. Friends of the Earth Mozambique heeft via Milieudefensie aangegeven dat geen van de medewerkers van de lokale NGO een dergelijke ontmoeting met Atradius DSB gehad te hebben. Tevens beschikt de lokale NGO niet over enige documentatie die een ontmoeting met Atradius DSB zou bevestigen.

Deze informatie correspondeert met de informatie verkregen door Proximities in een e-mail van een Atradius DSB medewerker. Hierin wordt aangegeven dat het contact met de Friends of the Earth Mozambique vooral via Both Ends is verlopen. Om deze reden wordt Friends of the Earth Mozambique niet meegenomen als indirect gebruikte bron voor het analyseren van de veiligheidssituatie.

Centro Terra Viva

In het acceptatievoorstel van Atradius DSB wordt aangegeven dat Centro Terro Viva in het kader van de milieu, en sociale due diligence is gesproken. Bij verdere navraag van Proximities over deze ontmoetingen heeft Atradius DSB echter via de e-mail bevestigd niet met de organisatie te hebben gesproken. Het is onduidelijk waarom dit in het acceptatievoorstel niet correct wordt weergegeven.

Boerenvakbond Cabo Delgado (UPC)

De Boerenvakbond Cabo Delgado is een van de lokale NGOs die door Atradius DSB is gesproken in het kader van de milieu-, en sociale due diligence. UPC representeert boeren in de regio's Cabo Delgado en Palma. Het is belangrijk te vermelden dat de lokale NGO zich tijdens het gesprek met Atradius DSB niet voldoende gehoord heeft gevoeld.

Expertise

Boerenvakbond Cabo Delgado beschikt niet over specifieke veiligheidsexpertise. Echter, heeft de organisatie ervaring met het beoordelen van de veiligheidssituatie in Cabo Delgado vanuit een MVO-aspect. Tevens beschikt de boerenvakbond als lokale NGO over een permanente lokale aanwezigheid, een hoog aantal lokale medewerkers en specifieke regiokennis.

Criterium 2.1.1: veiligheidsexpertise

#	Toetsing	Uitleg
U.1	Enigszins	De actor beschikt over beperkte veiligheidsexpertise. De actor heeft geen directe bekwaamheid in veiligheidsvraagstukken maar wel ervaring met het beoordelen van veiligheidssituaties vanuit een andere expertise.

Criterium 2.1.2: lokale kennis

#	Toetsing	Uitleg
U.2	Compleet	De actor beschikt in zeer ruimte mate over lokale kennis. De actor beschikt over specifieke regiokennis, heeft een hoog aantal lokale medewerkers in dienst en heeft een aanwezigheid in de regio.

Onafhankelijkheid

Als vertegenwoordiger van boeren in de omgeving heeft de Boerenvakbond Cabo Delgado een lokaal belang bij de voortgang en werkzaamheden van het project. Om deze reden kan de partij niet als volledig onafhankelijk gezien worden in het beoordelen van de veiligheidssituatie.

Criterium 2.1.3: mate van onafhankelijkheid

#	Toetsing	Uitleg
U.3	Zeer beperkt	De actor heeft groot belang bij het afgeven van de exportkredietverzekeringspolis die mogelijk strijdend kunnen zijn met de onafhankelijke informatiepositie.

OVERZICHT

Mate van veiligheidsexpertise

Beoordeling	Totaal aantal actoren	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Afwezig	0	0	0	0	0
Zeer beperkt	1	1	0	0	1
Enigszins	5	5	0	0	2
Significant	3	3	3	0	3
Compleet	5	3	3	0	3
Totaal	**14**	**12**	**6**	**0**	**9**

Mate van lokale kennis

Beoordeling	Totaal aantal actoren	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Afwezig	3	3	0	0	2
Zeer beperkt	2	2	0	0	1
Enigszins	2	2	2	0	2
Significant	2	2	1	0	2
Compleet	2	2	1	0	1
Totaal	**11**	**11**	**4**	**0**	**8**

Mate van onafhankelijkheid

Beoordeling	Totaal aantal actoren	Aantal actoren per fase			
		Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Afwezig	2	2	2	0	2
Zeer beperkt	3	2	1	0	0
Enigszins	2	1	1	0	1
Significant	3	3	0	0	2
Compleet	4	4	2	0	4
Totaal	**14**	**12**	**7**	**0**	**9**

Beoordeling per actor

Actor	Beoordeling			Betrokkenheid (fase)			
	Expertise	Lokale kennis	Onafhankelijkheid	1	2	3	4
TotalEnergies	5	5	1	■	■		■
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	5	Onbekend	3		■		■
NL Ambassade	4	4	5	■	■		■
DAF	4	3	5	■	■		■
FR Ambassade	5	Onbekend	2		■		
Van Oord	4	3	1	■	■		■
S-RM	5	Onbekend	2	■			
Lummus	3	1	4	■			■
Economist EIU	2	2	5	■			■
Pangea Risk	5	4	5	■			■
BankServe	3	1	4	■			
RINA	3	1	4	■			■
Both Ends	3	2	3	■			
UPC	3	5	2	■			

7. Conclusie: Onderzoeksvraag 1.1

In deze conclusie wordt separaat gereflecteerd op de twee verschillende onderdelen van de analyse: de gehanteerde procedures en beleidsstukken enerzijds en de onafhankelijkheid en expertise van de actoren anderzijds. Deze conclusie is per onderdeel gestructureerd aan de hand van de toegepaste criteria.

Gehanteerde procedures en beleidsstukken

Tijdens deze review zijn de gehanteerde procedures beoordeeld. In het kader van het verstrekkingsproces van een exportkredietverzekering, zijn de volgende relevante procedures geïdentificeerd:

1. Procedure landenrisico (afkomstig uit het BHB)
2. Procedure MVO-beleid (afkomstig uit het BHB)
3. Procedure Verzekeringscomité (afkomstig uit het BHB)
4. Procedure dekkingstoezegging

De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van drie criteria:

1. **Mandaat veiligheid –** in hoeverre bepalen de procedures een toereikend mandaat aan de betrokken partijen om de veiligheidssituatie te analyseren?
2. **Procedurele waarborging** – in welke mate geven de procedures handvatten aan de betrokken partijen voor het adequaat analyseren en beoordelen van de veiligheidssituatie?
3. **Naleving procedures** – in hoeverre zijn de procedures toereikend voor het adequaat analyseren en beoordelen van de veiligheidssituatie?

Mandaat veiligheid

Het mandaat veiligheid verschilt per gehanteerde procedure. Echter, kan in het algemeen geconcludeerd worden dat het mandaat om veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen te beoordelen ontbreekt in de procedures. Dit betekent dat binnen het Verzekeringscomité niet een partij expliciet een dergelijk mandaat en verantwoordelijk heeft dat procedureel vastgelegd is.

- De mate van inclusie van veiligheid in de procedures omtrent het landenrisico is zeer beperkt. De verwoording 'in het algemeen' geeft de ruimte om onder bepaalde omstandigheden de veiligheidssituatie wel als beperking te laten gelden. De procedure geeft echter geen aanwijzingen om te bepalen wanneer de veiligheidssituatie wel als beperking zou kunnen gelden.
- Wanneer wordt gekeken naar de MVO-procedure kan worden geconcludeerd wordt dat een significant mandaat bestaat om de veiligheidssituatie te wegen. Veiligheid is een belangrijk onderdeel van de IFC Performance Standards. Deze standaarden dienen volgens de procedures gehanteerd te worden tijdens de milieu-, en sociale due diligence.
- In de procedures omtrent het Verzekeringscomité is het mandaat veiligheid afwezig. In de procedures wordt niet nader gespecificeerd welke onderwerpen tijdens de vergaderingen besproken dienen te worden. Hieruit volgt dat voor het Verzekeringscomité geen directe voorschriften bestaan voor het beoordelen van de veiligheidssituatie. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat, ondanks het gebrek aan procedurele inclusie van het veiligheidsmandaat, veel aandacht is besteed aan de veiligheidssituatie. Er zijn meerdere vergaderingen gehouden om de veiligheidssituatie te beoordelen en tot een eenduidig beeld van de lokale situatie te komen. Tevens zijn tijdens deze vergaderingen externe partners met veiligheidsexpertise ingeroepen.
- Tenslotte is in de dekkingstoezegging ook significant mandaat vastgelegd om de veiligheidssituatie in ogenschouw te nemen. Artikel 3 van de dekkingstoezegging is op een dusdanige wijze geformuleerd dat de mogelijkheid bestaat om op basis van een verslechterende veiligheidssituatie te besluiten een verzekeringspolis niet af te geven.

Procedurele waarborging objectieve beoordeling
De procedurele waarborging van het maken van een objectieve beoordeling van de veiligheidssituatie is ontoereikend.

- In het landenrisico wordt het reisadvies van het ministerie van Buitenlandse Zaken genoemd als bron om de veiligheidssituatie te duiden. Hierin wordt aangegeven dat de rode gebieden expliciet benoemd dienen te worden. Het reisadvies is om twee redenen problematisch.
    - Ten eerste is het reisadvies bedoeld voor reizigers om te beoordelen wat de risico's zijn tijdens het reizen naar het buitenland. Hoewel er van enige overlap wel sprake zal zijn geeft dit reisadvies geen representatief inzicht in de specifieke veiligheidsrisico's die relevant zijn voor projecten die lokaal uitgevoerd zullen worden, bijvoorbeeld voor expats of lokaal personeel dat helemaal niet in zal reizen.
    - Ten tweede worden door het enkel meenemen van de rode gebieden, gele gebieden (veiligheidsrisico's) en oranje gebieden (ernstige veiligheidsrisico's) niet benoemd. Hierdoor kan een onvolledig beeld van de veiligheidssituatie ontstaan.
- Naast het landenrisico geeft het MVO-beleid ook handvatten voor het beoordelen van de veiligheidssituatie. Echter, richten deze handvatten zich voornamelijk op het in kaart brengen van de sociale aspecten van veiligheid. Tevens worden geen objectieve indicatoren gegeven om de lokale situatie te wegen. Door enkel het meenemen van de sociale aspecten alsmede het ontbreken van objectieve indicatoren, kan al snel een incompleet perspectief ontstaan.
- De dekkingstoezegging alsmede de procedures omtrent het Verzekeringscomité geven geen handvatten om de veiligheidssituatie te kunnen beoordelen.

Naleving procedures
De bestaande procedures omtrent veiligheidsaspecten zijn over het algemeen goed nageleefd. Twee procedures zijn volledig nageleefd, namelijk het landenrisico en het beleid omtrent het Verzekeringscomité. Met betrekking tot het Verzekeringscomité is het belangrijk om te vermelden dat, ondanks het gebrek aan procedurele inclusie, veel aandacht is besteed aan de veiligheidssituatie. Er zijn meerdere vergaderingen gehouden om de veiligheidssituatie te beoordelen en tot een eenduidig beeld van de lokale situatie te komen. Tevens zijn tijdens deze vergaderingen externe partners met veiligheidsexpertise ingeroepen.

Het MVO-beleid omtrent de veiligheidssituatie is tijdens het proces niet volledig nageleefd. Hoewel uitvoerig is gekeken naar de veiligheid van de medewerkers van het project, is de analyse van de invloed van het project op het lokale conflict minimaal en incompleet.

In zowel het acceptatievoorstel als de adviezen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën naar hun respectievelijke bewindspersonen ontbreekt een analyse van de impact van het project op de lokale veiligheidssituatie en onderlinge spanningen. Hierbij moet vermeld worden dat er wel kort iets over deze invloed is opgenomen in het MVO-beleid, maar dat dit naar oordeel van Proximities minimaal en incompleet is.

Tenslotte viel het beoordelen van de toepasbaarheid van de ontbindende voorwaarden van de dekkingstoezegging buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarnaast is Proximities is geen juridisch expert en heeft het geen parallelle analyse van de veiligheidssituatie gemaakt over de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en verzekeringspolissen. Het is dus niet mogelijk een dergelijke beoordeling te maken.

Wel kan geconcludeerd worden dat het ministerie van Financiën en Atradius DSB een bewuste afweging hebben gemaakt omtrent de mogelijke toepasbaarheid van het relevante artikel van de dekkingstoezegging over de veiligheidssituatie. Tussen 29 januari en 10 februari 2021 zijn verschillende stappen genomen om juridisch advies in te winnen om de handelingsperspectieven in kaart te brengen. Hierin is zowel gekeken naar:

- wat de mogelijkheden zijn in het geval van een verslechtering van de veiligheidssituatie, alsmede;
- wat de impact zou zijn voor het project in het geval Atradius DSB de verzekeringspolissen niet af zou geven.

Is tijdens de uitvoering gebruik gemaakt van onafhankelijke actoren?

Tijdens de afgifte van de dekkingstoezegging van de exportkredietverzekering zijn in totaal veertien actoren betrokken geweest. Dit zijn actoren anders dan de drie direct betrokken partijen (Atradius DSB, ministerie van Financiën en ministerie van Buitenlandse Zaken) die een rol hadden in de informatievoorziening omtrent veiligheid.

De beoordeling van de onafhankelijkheid is in de tabel hieronder weergegeven. Het is belangrijk om te vermelden dat dit geen waardeoordeel over de algemene betrouwbaarheid van de actor in algemene zin betreft. In plaats daarvan is het een oordeel over de mate waarin de actor een onafhankelijke positie had in de beoordeling van de veiligheidssituatie in relatie tot de drie direct betrokken actoren.

Beoordeling	Totaal aantal actoren	Aantal actoren per fase			
		Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Afwezig	2	2	2	0	2
Zeer beperkt	3	2	1	0	0
Enigszins	2	1	1	0	1
Significant	3	3	0	0	2
Compleet	4	4	2	0	4
Totaal	**14**	**12**	**7**	**0**	**9**

Hieruit kan worden opgemaakt dat de objectiviteit van de betrokken actoren tijdens het proces varieerde.

- In de beeldvormende fase, waarin Atradius DSB het acceptatievoorstel schreef, is gebruik gemaakt van overwegend objectieve actoren. Dit is voornamelijk het resultaat van het inhuren van externe consultants door de groep van exportkredietverzekeraars en financiële instellingen, waarvan de onafhankelijkheid op contractuele wijze bevorderd wordt. Tevens maakte Atradius DSB gebruik van informatiebronnen zonder belangen bij de afgifte van de polis. Denk hierbij aan internationale en regionale nieuwsmedia en leveranciers van informatie.
- In de oordeelvormende fase was de aanwezigheid van onafhankelijke actoren minder evident. De onafhankelijkheid werd bevorderd door de aanwezigheid en door de Directie Internationaal Ondernemen gevraagde input van de Nederlandse ambassade in Maputo en de Directie Sub-Sahara Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast deze actoren werd echter gebruik gemaakt van informatiebronnen met een vitaal of groot belang bij de afgifte van de polis, namelijk projectleider TotalEnergies, afnemer Van Oord, en de Franse Staat. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van een actor met een redelijk belang, namelijk Vertrouwelijke bedrijfsinformatie De onafhankelijkheid van de laatste actor wordt beperkt

  Vertrouwelijke bedrijfsinformatie
- In de besluitvormende fase hebben indirecte bronnen geen betrokkenheid gehad.
- Tenslotte verbeterde de objectiviteit weer in de laatste fase. Dit is voornamelijk het resultaat van de terugkeer van de betrokkenheid van de onafhankelijk consultants die door Atradius DSB als informatiebronnen zijn gebruikt.

In hoeverre zijn veiligheidsexpertise en lokale kennis gewaarborgd in het proces?

De direct betrokken actoren beschikken niet over significante veiligheidsexpertise en lokale kennis. Om deze reden is gebruik gemaakt van vijftien verschillende externe actoren. Hieronder wordt de mate van aanwezige veiligheidsexpertise en lokale kennis bij deze actoren weergegeven.

Veiligheidsexpertise

De veiligheidsexpertise van de vijftien gebruikte actoren is hieronder weergegeven.

Beoordeling	Totaal aantal actoren	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Afwezig	0	0	0	0	0
Zeer beperkt	1	1	0	0	1
Enigszins	5	5	0	0	2
Significant	3	3	3	0	3
Compleet	5	3	3	0	3
Totaal	**14**	**12**	**6**	**0**	**9**

In het overzicht komt duidelijk naar voren dat veiligheidsexpertise tijdens het proces gewaarborgd is. Het overgrote merendeel van de gebruikte actoren beschikte over een bepaalde mate van expertise. Daarnaast beschikte meer dan de helft van de actoren over tenminste een significante aanwezigheid van veiligheidsexpertise. Tijdens het proces varieerde de aanwezigheid van de expertise niet aanzienlijk. Dit is voornamelijk het gevolg van de aanwezigheid van projectleider Total, Vertrouwelijke bedrijfsinformatie afnemer Van Oord alsmede de Nederlandse ambassade in Maputo en de Directie Sub-Sahara Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het is belangrijk te vermelden dat Vertrouwelijke bedrijfsinformatie tijdens de beeldvormende fase geen rol heeft gespeeld. Hierdoor heeft projectleider TotalEnergies een belangrijke informerende actieve rol gespeeld tijdens het schrijven van het acceptatievoorstel.

Hoewel veiligheidsconsultant Pangea Risk ook is gebruikt als informatiebron tijdens de beeldvormende fase, is deze partij niet specifiek gevraagd een analyse te maken met betrekking tot de veiligheid van het project. Vanaf de oordeelvormende fase heeft de verzekeraar samen met de andere betrokken financiële instellingen een externe veiligheidsconsultant ingeschakeld.

Lokale kennis

Het totaal van actoren is lager dan veertien doordat bij enkele actoren de mate van lokale kennis onbekend is.

Beoordeling	Totaal aantal actoren	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Afwezig	3	3	0	0	2
Zeer beperkt	2	2	0	0	1
Enigszins	2	2	2	0	2
Significant	2	2	1	0	2
Compleet	2	2	1	0	1
Totaal	**11**	**11**	**4**	**0**	**8**

De mate van aanwezigheid van lokale kennis varieerde tijdens het proces sterk. De variatie wordt deels veroorzaakt door de irregulariteit van betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Het maatschappelijk middenveld is enkel tijdens de beeldvormende fase betrokken geweest, waarbij opgemerkt moet worden dat de betrokken partijen aangegeven hebben zich tijdens het proces niet voldoende gehoord gevoeld hebben. Dit heeft met name betrekking gehad op MVO-aspecten, de lokale veiligheidssituatie en de mogelijke negatieve impact van het project op de lokale situatie.

Hierdoor is de aanwezigheid van lokale kennis tijdens het proces voornamelijk gewaarborgd door de aanwezigheid van de Nederlandse ambassade in Maputo en projectleider TotalEnergies. Echter, hebben medewerkers van de ambassade ook aangegeven tijdens de oordeelvormende fase druk hebben ervaren van de Directie Internationaal Ondernemen om het proces af te ronden. Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke belangen

ONDERZOEKSVRAAG 1.2

INHOUDELIJKE REVIEW

8. Introductie: Onderzoeksvraag 1.2

8.1 ONDERDELEN VAN BEOORDELING

In het tweede gedeelte van deze rapportage wordt de volgende onderzoeksvraag beoordeeld:[111]

- Hoe beoordeelt de onderzoeker de op verzoek van Atradius DSB opgestelde veiligheidsanalyse? De onderzoeker wordt daarbij gevraagd een nadere beoordeling te geven van de in de veiligheidsanalyse beschreven veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen (van het project en de Mozambikaanse overheid) om het project en de projectomgeving te beschermen.

Om tot een antwoord op de tweede onderzoeksvraag te komen zijn twee documenten beoordeeld. Ten eerste is de door Atradius DSB opgestelde veiligheidsanalyse in het acceptatievoorstel beoordeeld. Het acceptatievoorstel betreft het document waarin de verzekeraar op basis van verscheidende risicoanalyses een advies aan de Staat afgeeft om de relevante betalingsrisico's in verzekering te nemen.

Ten tweede zijn de onderdelen van de milieu- en sociale beoordeling van Atradius DSB waarin de veiligheidssituatie beoordeeld wordt geëvalueerd. In dit document analyseert de verzekeraar welke milieu- en sociale risico's verbonden zijn aan het afgeven van de exportkredietverzekering.

Beide documenten zijn op basis van drie onderdelen beoordeeld, namelijk de toepassing van bronnen, de analyse van veiligheidsrisico's en de voorgestelde mitigerende maatregelen. Aan de hand van deze drie onderdelen kan een antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag waar om een nadere beoordeling van de veiligheidsrisico's alsmede de mitigerende maatregelen wordt gevraagd.

Bronnen

De basis van een veiligheidsanalyse wordt gevormd door het bronmateriaal waarop deze analyse gebaseerd is. Hierbij is het van belang dat de bronnen zelf niet alleen kwalitatief hoogwaardig zijn, maar ook verschillende typen omvatten. Zo kan informatie optimaal geverifieerd en getrianguleerd worden. De kwaliteit van de analyse wordt echter niet hoofdzakelijk gevormd door de bronnen zelf, maar door het gebruik van deze bronnen door de onderzoeker. De onderzoeker dient immers op zo objectief mogelijke wijze gebruik van deze bronnen te maken om daar de analyse op te baseren en zo een kwalitatief goed inzicht te krijgen in de relevante veiligheidssituatie.

Veiligheidsrisico's

Op basis van het gebruik van het bronmateriaal dient de onderzoeker onderwerpen die relevant zijn voor de veiligheidssituatie vast te stellen. Vervolgens dienen deze vastgestelde veiligheidsissues geanalyseerd te worden, waarbij een risico-inschatting gemaakt wordt per individueel issue. Het eindrisico wordt gevormd door drie zaken: de waarschijnlijkheid van het voorkomen van een risico, de mogelijke impact voor de te beschermen personen, assets, informatie en reputatie, en de kwetsbaarheid van de te beschermen personen, assets, informatie en reputatie.

Mitigerende maatregelen

Ten slotte dient op basis van de analyse van de veiligheidsrisico's, per risico een maatregel opgesteld te worden, waarbij het risico optimaal gemitigeerd wordt binnen de 'risk appetite' van de relevante entiteit. Er zijn vier manieren om mitigerende maatregelen treffen:

---

[111] Terms of reference voor de onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekeringverstrekking voor het LNG project in Mozambique. 2022.

1. Een risico kan 'vermeden' worden door het volledig te elimineren.
2. Een risico kan 'gewijzigd' worden door beveiligingsmaatregelen toe te passen.
3. Een risico kan 'gedeeld' worden met een derde partij, via bijvoorbeeld een verzekering.
4. Het risico kan 'behouden' worden indien het risico binnen vastgestelde risicoacceptatiecriteria valt).

Na het opstellen van deze mitigerende maatregelen dient een nieuwe analyse uitgevoerd te worden, waarbij onderzocht wordt in hoeverre de risico's gemitigeerd zijn inclusief de mitigerende maatregelen. Ook moet worden onderzocht in hoeverre mitigerende maatregelen zelf nieuwe risico's veroorzaken.

8.2 ONDERZOEKSMETHODES

De beoordeelde onderdelen zijn op basis van een drietal kwaliteitsnormen. Deze zijn:

1. **Structuur** – in hoeverre is er sprake van een gestructureerde aanpak, wat ten goede komt van zuivere analyses en uitkomsten, of zijn processen ad hoc of onduidelijk ingericht?
2. **Objectiviteit** – in welke mate is het onderdeel van de analyse objectief aangepakt en waar is het onderdeel kwetsbaar vanwege een hoge mate van subjectiviteit?
3. **Integraliteit** – in welke mate is het onderdeel compleet aangepakt, of missen er bepaalde onderdelen? Voor de beoordeling van de integraliteit van het onderdeel valt Proximities terug op het eigen raamwerk voor analyses.

De kwalitatieve toetsing op basis van de kwaliteitsnormen is gestructureerd op basis van een vijfpuntschaal. Proximities heeft gekozen voor een vijfpuntschaal om voldoende balans te houden tussen ruimte voor nuancering en het behoud van helderheid van de beoordeling. Hieronder wordt weergegeven wat met elke kwalificatie bedoeld wordt:

#	Kwalificatie	Uitleg
1	Afwezig	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel niet van toepassing.
2	Zeer beperkt	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel in zeer kleine mate van toepassing.
3	Enigszins	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel in enige mate van toepassing.
4	Significant	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel in aanzienlijke mate van toepassing.
5	Compleet	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel zeer ruime mate van toepassing.

8.3 IMPLICATIES VAN GEHANTEERDE PROCEDURES EN BELEIDSSTUKKEN

Tijdens de procesmatige beoordeling heeft Proximities de gehanteerde procedures en beleidsstukken beoordeeld. Deze beoordeling is toegepast om te de taken, rollen, en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen te identificeren en heeft enkele implicaties voor de inhoudelijke beoordeling.

Tijdens deze procedurele beoordeling is gebleken dat het mandaat om de veiligheidssituatie te beoordelen verschilt per procedure. Met betrekking tot de inclusie van veiligheid in de procedure omtrent landenrisico is geconcludeerd dat deze zeer beperkt is.

Het mandaat om de veiligheidssituatie te beoordelen is in het MVO-beleid wel significant. Echter, richten de aangereikte handvatten in de procedures zich logischerwijs op het in kaart brengen van de sociale aspecten van veiligheid. Tevens worden geen objectieve indicatoren gegeven om de lokale situatie te wegen.

Samengevat ontbreekt het procedurele mandaat voor de verzekeraar om veiligheidsrisico's te wegen. In plaats daarvan heeft Atradius DSB aangegeven als verzekeraar voornamelijk te kijken naar de impact van verscheidende risico's op de capaciteit van de lenende partijen om de lening terug te betalen. Vanuit een dergelijk perspectief kunnen alternatieve mitigerende maatregelen, zoals de Debt Service Undertaking van de projectsponsoren, belangrijker zijn dan mitigerende maatregelen tegen veiligheidsrisico's.

Hoewel zowel het mandaat als de expertise om veiligheidssituaties te beoordelen ontbreekt bij Atradius DSB, is in het acceptatievoorstel aan de Staat wel een dergelijke analyse gemaakt. Zoals omschreven in de *Terms of Reference* van dit onderzoek opgesteld door de opdrachtgever, is deze analyse één van de elementen geweest op basis waarvan de beslissing over het afgeven van de polissen is genomen. Op basis van deze analyse heeft de verzekeraar geadviseerd dat de risico's op het gebied van MVO en veiligheid voldoende gecompenseerd dan wel gemitigeerd waren.[112]

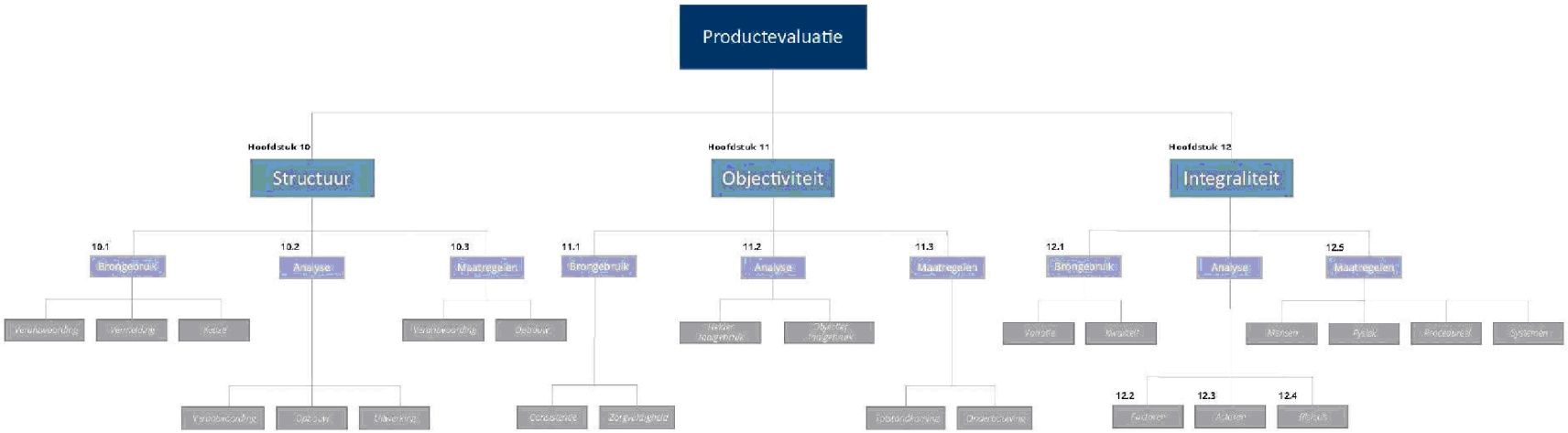
Zoals aangegeven bevindt de veiligheidsanalyse die voor deze evaluatie is onderzocht, zich in twee documenten:

- Het *Acceptatievoorstel: Mozambique LNG Project – VC bijeenkomst*, opgesteld op 20 mei 2020 door Atradius DSB. In dit document bevindt de veiligheidsanalyse zich in hoofdstuk 2. Risico-Analyse (15-71).
- De *Beoordeling van milieu en sociale aspecten (MVO)*, bijlage 1 van het eerste document en opgesteld op 1 april 2020 door Atradius DSB.

[112] Terms of reference voor de onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekering verstrekking voor het LNG project in Mozambique. 2022.

8.4 PRODUCTEVALUATIE OVERZICHT

Hieronder wordt het evaluatieproces schematisch weergegeven. De evaluatie bestaat uit een drietal kwaliteitsnormen, namelijk structuur, objectiviteit, en integraliteit. Deze normen worden aan de hand van drie onderdelen hoofdonderdelen van de veiligheidsanalyse getoetst: brongebruik, analyse en mitigerende maatregelen. Deze onderdelen zijn aan de hand van specifieke criteria beoordeeld.



9. Veiligheid vanuit een exportkrediet-verzekeringsperspectief

Alvorens de veiligheidsanalyse uitgevoerd door Atradius DSB getoetst kan worden, is het belangrijk te inventariseren op welke manier de betrokken partijen het onderwerp 'veiligheid' benaderen. In andere worden, hoe wordt vanuit het perspectief van het afgeven van een exportkredietverzekering gekeken naar de veiligheidssituatie? Deze vraag zal in de hier opvolgende alinea's behandeld worden.

9.1 PROCEDURES

De eerste stap in het onderzoeken van het perspectief op de relevantie van de veiligheidssituatie is het raadplegen van de relevante procedures. In het kader van de procesevaluatie, die simultaan met de productevaluatie is uitgevoerd, is een dergelijke raadpleging van de procedures voltooid. Voor de procesevaluatie zijn de volgende procedures relevant voor de veiligheidssituatie geïdentificeerd:

1. Het landenrisico
2. MVO-beleid
3. Verzekeringscomité
4. Dekkingstoezegging

In deze procedures wordt het onderwerp veiligheid van verschillende perspectieven benaderd. Het landenrisico behandelt het onderwerp op een andere manier dan bij het MVO-beleid gedaan wordt. Daarnaast wordt in de dekkingstoezegging niet expliciet naar de veiligheidssituatie verwezen.

9.2 PERSPECTIEF BETROKKEN PARTIJEN VOORTVLOEIEND UIT INTERVIEWS

Binnen de Nederlandse overheid is de minister van Financiën in overeenstemming met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk voor exportkredietverzekeringen. Atradius DSB voert namens de Staat alle relevante verzekeringstechnische aspecten uit. Hierin heeft Atradius DSB een volmacht om reguliere verzekeringsaanvragen met een kleinere omvang te behandelen. Alle andere aanvragen dienen ter besluit te worden voorgelegd aan beide ministeries op basis van een advies van Atradius DSB.

Binnen het ministerie van Financiën is de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie de afdeling die zich bezighoudt met exportkredietverzekeringen. De Directie Internationaal Ondernemen vervult dezelfde rol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In het kader van deze review heeft Proximities verscheidende interviews gehouden met de betrokken partijen. Tijdens deze interviews is tevens naar voren gekomen dat de veiligheidssituatie vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd.

Ten eerste bestaan binnen Atradius DSB twee perspectieven op de veiligheidssituatie. Aan de ene kant benadert de financiële afdeling van de verzekeraar veiligheidsrisico's op dezelfde wijze als andere risico's, namelijk: op welke manier brengt het risico de terugbetaling van de lening in gevaar? In andere woorden, hoe verhouden de veiligheidsrisico's zich tot de kredietrisico's? Aan de andere kant bekijkt de MVO-desk van Atradius DSB veiligheidsrisico's vanuit een milieu-, en sociaal perspectief. Hierbij is de impact van het project op de omgeving leidend.

De verantwoordelijke directie en afdeling van beide ministeries bekijken de veiligheidssituatie tevens vanuit een additioneel perspectief, namelijk de reputatieschade voor de Staat, en adviseren de bewindspersonen binnen

beleids- en politieke kaders. Een dergelijk verschil in perspectief tussen Atradius DSB enerzijds en het ministerie van Buitenlandse Zaken anderzijds kwam ook aan het licht in het vierde Verzekeringscomité gehouden op 28 mei 2020. Tijdens dit gesprek gaven medewerkers van Atradius DSB aan dat de verzekeraar de krediet- en politieke risico's in Mozambique rondom het project beoordeelt, terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken opereert vanuit het perspectief van de Nederlandse Staat. [113]

9.3 PERSPECTIEF OP DE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DEZE REVIEW

De door de opdrachtgever opgestelde onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Hoe beoordeelt de onderzoeker de op verzoek van Atradius DSB opgestelde veiligheidsanalyse? De onderzoeker wordt daarbij gevraagd een nadere beoordeling te geven van de in de veiligheidsanalyse beschreven veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen (van het project en de Mozambikaanse overheid) om het project en de projectomgeving te beschermen.

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden en de veiligheidsrisico's alsmede de mitigerende maatregelen te beoordelen, heeft Proximities een raamwerk opgesteld. Dit raamwerk is opgesteld op basis van de expertise van Proximities en is geschikt om de veiligheidssituatie in landen en gebieden objectief te kunnen beoordelen.

Zoals in de introductie aangegeven wordt, schrijven de relevante procedures het maken van een dergelijk uitgebreide veiligheidsanalyse niet direct voor. Echter is in de *Terms of Reference* van dit onderzoek omschreven dat door Atradius DSB wel een beoordeling van de veiligheidssituatie gemaakt. Op basis van deze beoordeling heeft de verzekeraar tevens een advies afgegeven dat de veiligheidsrisico's voldoende gemitigeerd dan wel gecompenseerd waren.[114]

Deels op basis van dit advies van de verzekeraar heeft de Staat de beslissing genomen om de verzekeringspolissen af te geven. Om deze reden is het uitvoeren van een uitgebreide analyse van de analyse, inclusief de veiligheidsrisico's en mitigerende maatregel, noodzakelijk.

[113] Ibid.
[114] Terms of reference voor de onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekeringverstrekking voor het LNG project in Mozambique. 2022.