



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Persoonsgegevens

nota

Aanbieding rapport Proximities inzake de veiligheidssituatie in Mozambique

Datum

10 februari 2023

Notanummer

2023-0000026364

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Oplegbrief Proximities
3. Rapport Proximities

Aanleiding

Conform de toezegging van de voormalig staatssecretaris van Financiën in het commissiedebat "Exportkredietverzekeringen" dd. 9 december 2021, is een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door Proximities Risk Consultancy inzake de veiligheidssituatie in Mozambique, in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken (in afstemming met FIN). Dit rapport is op 3 februari definitief opgeleverd. Bijgevoegd treft u het rapport en de voorgestelde kabinetsreactie.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de voorgestelde Kamerbrief met daarin de conclusies en samenvatting van het rapport? Indien ja, wilt u deze dan tekenen? Indien de minister voor BHOS ook akkoord is, zullen wij dit Kamerstuk verzenden.
- Bent u akkoord om het rapport op een later moment (deels gelakt) openbaar te maken nadat een zorgvuldige check gedaan is op veiligheidsgevoelige en bedrijfsvertrouwelijke informatie?
- Bent u akkoord met het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's?

17.02.23
Akkoord
Akkoord
Akkoord
Mhu

Kernpunten

- De besluitvorming over de ekv-verstrekking door de Staat vond plaats in 2020 (dekkingstoezegging) en polis afgifte in 2021. Vrijwel gelijktijdig aan de polis afgifte vielen extremisten het stadje naast het LNG-project aan, waardoor het project werd stilgelegd (Force Majeur). Deze situatie duurt tot op heden nog voort.
- Naar aanleiding van de escalatie van de veiligheidssituatie is – mede op verzoek van de Kamer – een extern onderzoeksbureau gevraagd om een beoordeling te maken van de veiligheidsanalyse en het besluitvormingsproces. Het is een kritisch rapport, maar bevat wel duidelijke aanbevelingen.
- In de begeleidende Kamerbrief wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport. Ook benadrukt de brief dat het kabinet de bevindingen en de daaruit volgende aanbevelingen verwelkomt, de aanbevelingen overneemt en het huidige kalenderjaar zal implementeren.

- In antwoord op Kamervragen door het lid Van der Lee is aangegeven dat het rapport voorzien van een beleidsreactie voor het Commissiedebat van 23 februari a.s. naar de TK verstuurd zal worden. Het rapport bevat echter gevoelige informatie, onder meer details over de veiligheidsmaatregelen, passages die betrekking hebben op internationale betrekkingen en mogelijk bedrijfsvertrouwelijke informatie. Het is daarom van belang om een zorgvuldige check te doen op informatie die niet openbaar kan worden, alvorens het rapport (deels gelakt) gedeeld kan worden met de Kamer.
- Na overleg met Persoonsgegevens ons advies om de Kamerbrief naar de Kamer te sturen vóór het debat, en het rapport pas daarna nadat de zorgvuldige check is afgerond. Tijdens het Commissiedebat op 23 februari a.s. kan discussie worden gevoerd over de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport, die zijn samengevat in de Kamerbrief.
- Omdat het onderzoek door uw voorganger is toegezegd en in opdracht van BZ is uitgevoerd, is in overleg met BOA ervoor gekozen om de brief door beide bewindspersonen te laten ondertekenen (normaliter tekent u mede namens mBHOS).

Toelichting

Inhoud rapport

- Het onderzoeksbureau Proximities heeft een beoordeling gemaakt van de veiligheidsanalyses en het besluitvormingsproces rondom het verstrekken van een exportkredietverzekering inzake het LNG-project in Mozambique. De focus lag daarbij, mede op verzoek van de Kamer, op het identificeren van mogelijke lessen die hieruit door de Staat en/of Atradius Dutch State Business (ADSB) getrokken kunnen worden. Het rapport bevat kritische passages over het werk van ADSB, de samenwerking tussen het departement en de ambassade en de mate waarin het maatschappelijk middenveld is gehoord.
- Het rapport is zeer kritisch op de veiligheidsbeoordeling van ADSB als onderdeel van de integrale advisering aan de Staat (FIN en BZ). Volgens de onderzoeker ontbreekt het hierbij aan structuur, objectiviteit en integraliteit, waardoor de kwaliteit van deze veiligheidsanalyse volgens de onderzoeker beperkt is. Ook merken de onderzoekers aan dat ADSB niet het procedurele mandaat noch de expertise heeft om veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen te beoordelen, en dat de kwaliteit van de analyse is hier voor een belangrijk deel door is beïnvloed. !!
- Tegelijk stelt de onderzoeker vast dat er in deze casus, ondanks het gebrek aan procedurele inclusie van het veiligheidsmandaat, door de Staat veel aandacht is besteed aan de veiligheidssituatie, waarbij ook gebruik is gemaakt van externe partijen met veiligheidsexpertise.
- Aanvullend heeft de onderzoeker nog een analyse uitgevoerd op de veiligheidsanalyses die door ADSB als bronnen voor de advisering aan de Staat zijn gebruikt en stelt vast dat de gebruikte bronnen (o.a. professionele veiligheidsanalyses) van de externe partijen van hoge kwaliteit zijn maar minder geschikt voor analyse in het kader van de exportkredietverzekering. De onderzoekers wijzen erop dat de veiligheidsanalyses vanuit het oogpunt van het project (en de effecten op de omgeving) zijn benaderd ('inside-out'), hetgeen weliswaar gebaseerd is op de internationale standaarden, maar dat daarnaast ook van belang is dat gekeken wordt naar de impact van externe actoren en factoren invloed op het project ('outside-in').

- Het rapport is gemengd kritisch over het besluitvormingsproces aan de zijde van de overheid. De kritiek heeft voornamelijk betrekking op de ontoereikendheid van de bestaande procedures rondom de beoordeling van de veiligheidssituatie bij dergelijke projecten en dat het veiligheidsaspect in de werkwijze en procedures niet voldoende is vastgelegd. Ook merken de onderzoekers op dat sommige medewerkers van de ambassade hebben aangegeven zich niet voldoende gehoord gevoeld te hebben en interne en externe druk hebben ervaren gedurende het proces. !!!
- Het rapport doet geen uitspraak of een meer grondige veiligheidsanalyse (door ADSB en partners) en betere besluitvormingsprocedures (door FIN en BHOS) op basis van de destijds beschikbare informatie tot andere uitkomsten had moeten leiden. Met andere woorden de vraag of ADSB en de Staat 'anders hadden moeten besluiten' kan op basis van dit onafhankelijke rapport niet worden beantwoord. Wel biedt het rapport waardevolle lessen voor mogelijke toekomstige ekv-aanvragen in een volatiele veiligheidsomgeving. Dergelijke transacties met complexe veiligheidssituaties zien we overigens niet heel vaak voorbijkomen; Mozambique is een uitzonderlijke casus. →
- De onderzoekers komen tot een aantal geleerde lessen die wij voor het overgrote deel onderschrijven en daarom ook in de voorgestelde beleidsreactie omarmen. We zullen samen met BZ en ADSB komende tijd aan de slag gaan met opvolging van de aanbevelingen, zodat ze dit jaar nog geïmplementeerd worden. Deze aanbevelingen komen - samengevat - neer op de volgende punten:
 - ① Meer gebruik maken van lokale kennis in de analyses en beoordelingsprocedures door ADSB en de Staat, in het bijzonder kennis die aanwezig is bij maatschappelijke organisaties en de ambassade.
 - ② Het beter vastleggen van de veiligheidssituatie in kaders en procedures.
 - ③ Het beter borgen van een onafhankelijke informatiepositie in de uitvoering door ADSB en de besluitvorming door de Staat, door -indien nodig - het betrekken van onafhankelijke adviseurs en experts.
 - ④ Borgen dat bij gebruik van externe bronnen alle voor de ekv relevante perspectieven over de veiligheidssituatie (kredietrisico, milieu en sociale risico's alsmede reputatierisico) in ogenschouw worden genomen.
 - ⑤ Aanscherping en vastlegging van de procedures van hoe de veiligheidssituatie in een ekv-context beoordeeld dient te worden. Hiermee wordt ook de conclusie van Proximities ondervangen dat ADSB het mandaat noch de expertise heeft om een dergelijke veiligheidsanalyse te maken.
 - ⑥ Een methodiek opstellen waarbij de veiligheidsanalyse vanuit meerdere invalshoeken uitgevoerd wordt, waarbij indien nodig een externe partij met veiligheidsexpertise inschakelen.
- In de beleidsreactie worden deze bevindingen en aanbevelingen van Proximities omarmd. Via de jaarlijkse ekv-monitor zal de Kamer worden geïnformeerd over de voortgang. Implementatie van de aanbevelingen van Proximities zullen naar onze verwachtingen leiden tot een verbetering van de weging van veiligheidsaspecten bij ekv-voorleggingen in een omgeving met hoge veiligheidsrisico's.

toch heel belangrijk

!!!

Communicatie

Bij deze brief is geen proactieve communicatie voorzien. Wel is er een reactieve woordvoeringslijn voorbereid voor eventuele vragen vanuit de media.

Politiek/bestuurlijke context

Op 2 februari jl. zijn de Kamervragen van het lid Van der Lee beantwoord. Deze vragen hadden met name betrekking op de voortgang van het onderzoek en de verwachte datum wanneer het rapport gedeeld werd. Daarnaast is een korte update gegeven over de huidige status van het project.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.