

Vergaderjaar 2022–2023

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 407

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE
MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2023

Conform de toezegging van de voormalig Staatssecretaris van Financiën in het Commissiedebat «Exportkredietverzekeringen» d.d. 9 december 2021 (Kamerstuk 26 485, nr. 383) is een onafhankelijke review uitgevoerd naar het LNG project in Mozambique en de beoordeling van de veiligheidssituatie daaromheen (inclusief *lessons learned*). De review is uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau Proximities Risk Consultancy (hierna: «Proximities») in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenspraak met het Ministerie van Financiën. In deze brief informeren wij u over de uitkomsten van deze review en de beleidsreactie van het kabinet.

Het rapport wordt op een later moment gedeeld met de Kamer. Momenteel wordt nog een zorgvuldige check gedaan op passages met bedrijfsvertrouwelijke informatie, passages die details bevatten over veiligheidsmaatregelen in het gebied, en passages die toezien op internationale betrekkingen van Nederland. Deze check is noodzakelijk, omdat openbaarmaking mogelijk schadelijke gevolgen kan hebben voor betrokken partijen, de regio en de Staat. De belangrijkste conclusies uit het rapport worden door middel van deze brief wel al met de Kamer gedeeld, zodat deze bevindingen ook onderdeel kunnen zijn van het publieke debat.

Het kabinet is van mening dat Proximities grondig onderzoek heeft verricht. Proximities heeft daartoe toegang gekregen tot onderliggende stukken en adviezen en heeft interviews afgenomen met de betrokkenen aan de zijde van de Staat, Atradius Dutch State Business (hierna: «ADSB»), het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en veiligheidsexperts. De onderzoekers komen tot een aantal conclusies die hieronder als volgt worden samengevat:

- (1) Tijdens het analyse- en beoordelingsproces is onvoldoende gebruik gemaakt van lokale kennis van het maatschappelijk middenveld en de

ambassade. Tegelijk constateren de onderzoekers dat bij de beoordeling van het project door ADSB en de Staat veel aandacht is besteed aan het veiligheidsaspect en dat hierbij voldoende externe veiligheidsexperts betrokken zijn geweest.

- (2) De veiligheidsbeoordeling die ADSB heeft opgesteld als onderdeel van haar voorlegging aan de Staat¹ is zeer beperkt van kwaliteit, met name vanwege een gebrek aan een objectief en compleet risico-raamwerk en een gebrek aan expertise en procedureel mandaat.
- (3) De veiligheidsanalyses die ten grondslag liggen aan de veiligheidsbeoordeling van ADSB zijn kwalitatief hoogwaardig maar minder geschikt in het kader van de exportkredietverzekering, vanwege beperkingen op het terrein van actualiteit, objectiviteit, integraliteit en onafhankelijkheid.
- (4) De veiligheidsanalyses die door ADSB zijn gebruikt als bronnen voor het beoordelen van de veiligheidssituatie in de periode tussen afgifte van de dekkingstoezeggingen en afgifte van de ekv-polissen zijn kwalitatief hoogwaardig maar kennen vergelijkbare beperkingen als de veiligheidsanalyses onder (3).
- (5) ADSB heeft onvoldoende mandaat of expertise om veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen te beoordelen. Ook zijn veiligheidsaspecten onvoldoende vastgelegd in de bestaande ekv-procedures.

Het kabinet verwelkomt de bevindingen en de daaruit volgende aanbevelingen (zie verderop) van Proximities. De Staat neemt deze aanbevelingen over en zal deze in het lopende kalenderjaar implementeren in alle van toepassing zijnde procedures.

Achtergrond

Het LNG-project, onder leiding van Total, is gelegen in de instabiele Cabo Delgado regio in het noorden van Mozambique. Ten tijde van besluitvorming door de Staat over afgifte van de dekkingstoezeggingen in 2020 en afgifte van de ekv-polissen in 2021 werd de veiligheidssituatie rondom het project als acceptabel beoordeeld, mede dankzij een aantal mitigerende maatregelen op het terrein van de veiligheid die door de projectleider Total en de Mozambikaanse overheid genomen waren. Ondanks dat er reeds enkele maanden sprake was van een verhoogde geweldscontext in de regio, kon op basis van de informatie die de Staat destijds tot haar beschikking had niet gesteld worden dat de uitvoering van het project in gevaar was. Op 24 maart 2021 werd de «financial close» van de financiering voor het project bereikt. Daarmee was voldaan aan alle voorwaarden voor het uitreiken van de polissen. Op 25 en 26 maart 2021 heeft ADSB namens de Staat twee verzekeringspolissen afgegeven aan financier Standard Chartered Bank (financieringspolis) en exporteur Van Oord (exporteurspolis). Nederland sloot zich daarmee als laatste aan bij andere exportkredietverzekeraars uit het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Italië, Japan, Thailand en Zuid-Afrika, die reeds polissen hadden verstrekt en de Afrikaanse ontwikkelingsbank, die met financiering betrokken was.

Op 24 maart 2021 escaleerde de veiligheidssituatie ernstig door een aanval van gewelddadige extremisten op de stad Palma, gelegen in de buurt van de projectlocatie. De eerste onbevestigde signalen over aanvallen op de stad Palma bereikten de Nederlandse staat en ADSB op 25 maart 2021. In het weekend van 27 en 28 maart werd de ernst van de situatie in Palma en het gebied pas duidelijk en bevestigd. Projectleider

¹ De voorlegging van ADSB aan de Staat is niet bedoeld als een op zichzelf staande veiligheidsanalyse. In de plaats daarvan beschrijft het de belangrijkste conclusies uit onderliggende veiligheidsanalyses die in het onderzoeksrapport zijn beschreven.

Total besloot vanwege de geëscaleerde veiligheidssituatie de projectlocatie te evacueren. Op 30 april riep Total «force majeure» in voor het project waardoor het project tot nader order werd stilgelegd.

Aanbevelingen review

Op basis van de review komt Proximities met een aantal aanbevelingen. Hieronder worden de aanbevelingen samengevat inclusief een appreciatie van en een beschrijving van de opvolging door het kabinet.

1. Maak in hogere mate gebruik van lokale kennis

Proximities constateert dat de ambassade en NGO's zich onvoldoende gehoord hebben gevoeld in het besluitvormingsproces, terwijl kennis van de lokale situatie van grote waarde is bij het duiden van lokale incidenten en trends. Proximities beveelt in dit kader aan procedureel vast te leggen welke rol lokale partijen dienen te spelen in het analyse- en beoordelingsproces hetgeen zal bijdragen aan een verbetering van de transparantie voor deze partijen.

In het kader van de besluitvorming over deze exportkredietverzekering is intensief samengewerkt met de ambassade en is tevens regelmatig overleg gevoerd met maatschappelijke organisaties. Het kabinet onderschrijft dan ook de visie van de onderzoekers over het belang van de ambassade en lokale NGO's ten behoeve van de veiligheidsanalyse- en besluitvorming bij de exportkredietverzekering. Het kabinet is het eens met de onderzoekers dat procedureel de verschillende rollen kunnen worden verhelderd en dat dit ook zal bijdragen aan betere transparantie over het analyse- en besluitvormingsproces. Deze aanbeveling zal overgenomen worden.

2. Leg de beoordeling van de veiligheidssituatie vast in alle van toepassing zijnde procedures

Proximities concludeert dat de beoordeling van de veiligheidssituatie niet in alle procedures voldoende is vastgelegd, wat heeft bijgedragen aan een door de onderzoekers geconstateerde beperkte kwaliteit van de veiligheidsanalyse van ADSB. Dit leidt tot de aanbeveling om de relevantie van de veiligheidssituatie en beoordeling in alle van toepassing zijnde procedures aan de zijde van de Staat en ADSB beter te beschrijven. Zo kan beter worden beschreven hoe de veiligheidssituatie meegewogen moet worden bij de beoordeling van een aanvraag voor een exportkredietverzekering en kunnen verschillende verantwoordelijkheden duidelijker worden vastgelegd. Proximities adviseert verder om de daarvoor vereiste specialistische kennis bij een derde publieke of private organisatie te betrekken. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en zal deze door middel van een aanscherping van de procedures borgen.

3. Creëer vanaf start proces een onafhankelijke informatiepositie op het gebied van veiligheid

Proximities constateert dat betrokken partijen en veiligheidsexperts mogelijk niet in alle gevallen geheel onafhankelijk zijn geweest, wat invloed gehad kan hebben op de analyse van ADSB en de besluitvorming door de Staat. De Staat onderschrijft het belang van onafhankelijkheid. Daarom huurt ADSB bij ekv-transacties met een hoog risicoprofiel en in lijn met de OESO-richtlijnen externe adviseurs in om veiligheids- en IMVO-aspecten te beoordelen. Het kabinet is van mening dat de onderzoekers op dit terrein kwetsbaarheden hebben geïdentificeerd. Het kabinet omarmt de aanbeveling dat bij de start van dergelijke complexe ekv-projecten de onafhankelijkheid van externe adviseurs geborgd dient te worden.

4. **Verzeker dat de externe bronnen alle relevante perspectieven over de veiligheidssituatie in ogenschouw nemen**

Proximities constateert dat niet alle voor de ekv relevante veiligheidsaspecten door de veiligheidsexperts zijn beoordeeld. Proximities beveelt aan de verschillende relevante veiligheidsaspecten beter onderdeel te laten uitmaken van de opdrachtverlening door ADSB aan externe veiligheidsadviseurs. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Een scherpere analyse van de relatie tussen de veiligheidsrisico's en krediet, milieu en sociale aspecten zal door middel van de werkinstructie van ADSB voor toekomstige beoordelingen worden geborgd.

5. **Definieer als Verzekeringscomité de relevantie van de veiligheidssituatie voor een exportkredietverzekering**

Proximities komt tot de beoordeling dat er binnen het Verzekeringscomité² geen eenduidig beeld bestaat van de relevantie van de veiligheidssituatie voor een exportkredietverzekering. De onderzoekers hebben waargenomen dat ADSB veiligheid vanuit een ander perspectief beoordeelt dan de Staat. De onderzoeker beveelt daarom aan om in de procedures duidelijker vast te leggen hoe de veiligheidssituatie in een ekv-context beoordeeld dient te worden door ADSB en de Staat. Deze bevinding is volgens het kabinet een relevante observatie die vraagt om een verduidelijking binnen het verzekeringscomité. Het kabinet onderschrijft dan ook deze aanbeveling.

6. **Maak een werkinstructie voor het beoordelen van de veiligheidssituatie**

Proximities adviseert een werkinstructie te maken voor het uitvoeren van een veiligheidsanalyse door ADSB en daarbij een methodiek op te stellen waarbij de veiligheidsanalyse vanuit meerdere invalshoeken uitgevoerd wordt. Daarnaast kan volgens de onderzoekers indien nodig een externe partij met veiligheidsexpertise worden ingeschakeld.

Het kabinet kan zich vinden in deze aanbevelingen, zeker daar waar het projecten betreft waar (on)veiligheid in de omgeving van het project een grote rol speelt. Het kabinet zal een werkinstructie hiervoor opstellen. Aangezien dergelijke hoog risico transacties zeer uitzonderlijk zijn, kan het inhuren van een externe veiligheidsexpert in dergelijke complexe gevallen een effectieve aanvulling zijn.

Het kabinet vindt het belangrijk om van deze complexe casus te leren. Het rapport biedt daartoe nuttige inzichten en aanbevelingen, die in het lopende jaar zullen worden geïmplementeerd. De Kamer zal hierover in de ekv-monitor die later dit jaar verschijnt een stand van zaken ontvangen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
L.N.A.J. Schreinemacher

² Het Verzekeringscomité bestaat uit medewerkers van ADSB, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken en komt bijeen voor het beoordelen van voorleggingen (i.e. ekv-transacties) die buiten de volmacht van ADSB vallen.