

8. Veiligheidsanalyse 5: Objectiviteit

In dit hoofdstuk wordt weergegeven in welke mate de veiligheidsanalyse objectief is opgebouwd, zowel voor het brongebruik, als voor de veiligheidsanalyse en mitigerende maatregelen. Een kwalitatief hoogwaardige veiligheidsanalyse dient een zo objectief mogelijke inzage te geven in de actuele veiligheidssituatie van de onderzochte context.

Bronnen dienen objectief gebruikt te zijn, opdat zij volledig worden benut en er geen informatie uit de context wordt gehaald of relevante informatie terzijde wordt geschoven. De veiligheidsanalyse dient vervolgens op objectieve wijze geformuleerd te zijn, waarbij er geen sprake van tunnelvisie is of teleologische redeneringen. Mitigerende maatregelen dienen vervolgens op basis van objectieve maatstaven getroffen te zijn, om van optimale toepasbaarheid en impact te kunnen spreken.

Objectiviteit kan in verschillende stadia van een onderzoek op verschillende wijzen terugkomen. Zo is voor het brongebruik primair de consistentie van het bronnenmateriaal met de bevindingen beoordeeld, waarbij ook specifieke onzorgvuldigheden in brongebruik aan bod komen.

Met betrekking tot de veiligheidsanalyse richt de toetsing zich op helderheid en subjectief taalgebruik. Voor de mitigerende maatregelen is onderzocht in welke mate deze herleidbaar zijn tot de bronnen en analyse, of dat er sprake is van een subjectieve selectie van maatregelen.

8.1 BRONGEBRUIK

De objectiviteit van het brongebruik wordt vanuit twee invalshoeken getoetst:

- De eerste invalshoek richt zich op de mate van consistentie tussen bevindingen en het bronnenmateriaal. Hiervoor zijn de bevindingen geanalyseerd op zowel overeenkomsten als verschillen met het bronnenmateriaal, waardoor een gebalanceerd beeld ontstaat van de mate van objectiviteit bij het gebruik van de bronnen.
- De tweede invalshoek richt zich op zorgvuldigheid in gebruik van het bronnenmateriaal, waarvoor geanalyseerd is in welke mate bronnen op een zorgvuldige of juist onjuiste manier gebruikt zijn.

Gezien de zeer beperkte bronvermelding, en daarmee het zeer beperkte inzicht in welke specifieke bronnen voor welke stukken in het document zijn gebruikt, is het slechts in zeer beperkte mate mogelijk om uitspraak te doen over het al dan niet objectieve gebruik van specifieke bronnen in dit document.

Consistentie

Doordat de bronvermelding in het rapport zeer beperkt is, kan niet worden beoordeeld in hoeverre gerapporteerde bevindingen consistent zijn met het bronnenmateriaal. De enkele bevindingen die gebaseerd zijn op bronnen, en die herleidbaar zijn tot hun originele publicatie, zijn consistent met het materiaal bevonden.

Zorgvuldigheid

Doordat de bronvermelding in het document zeer beperkt is, kan niet worden beoordeeld in welke mate bronnen op een zorgvuldige of onjuiste manier gebruikt zijn. De enkele bevindingen die gebaseerd zijn op bronnen, en die herleidbaar zijn tot hun originele publicatie, zijn in zorgvuldigheid overgenomen.

Analyse	Mate van objectiviteit
Helderheid taalgebruik	Significant
Objectief taalgebruik	Compleet

8.3 MITIGERENDE MAATREGELEN

Bij de beoordeling van mitigerende maatregelen kan de mate van objectiviteit bij de totstandkoming van de maatregelen getoetst worden, evenals de objectiviteit van het onderbouwende taalgebruik.

Totstandkoming

Risico's in het rapport worden voornamelijk besproken in hoofdstuk 3. De al genomen maatregelen op zowel bedrijfsniveau als projectniveau worden kort aangehaald en ook worden er corrigerende maatregelen voorgesteld in het rapport. De mitigerende maatregelen zijn daarnaast ook te vinden in de bijlage.

Onderbouwing

In het rapport wordt de onderbouwing van de mitigerende maatregelen in zeer beperkte mate uitgewerkt. Een onderbouwing van de voorgestelde maatregelen ontbreekt.

Analyse	Mate van objectiviteit
Totstandkoming	Enigszins
Onderbouwing	Zeer beperkt

Concluderend is beoordeeld in welke mate het ~~rapport~~ ^{Vertrouwelijke bedrijfsinformatie} stand is gekomen. Een groot gedeelte van het rapport kan niet beoordeeld worden op objectiviteit. Dit is het gevolg van de zeer beperkte bronvermelding. Hierdoor kan niet worden beoordeeld in hoeverre gerapporteerde bevindingen consistent zijn met het bronnenmateriaal en of bevindingen in zorgvuldigheid zijn overgenomen.

Daarentegen is het taalgebruik van het document over het algemeen duidelijk en consistent en zijn er geen bevindingen die duiden op subjectiviteit geconstateerd. Tot slot worden de reeds genomen mitigerende maatregelen aangehaald in het rapport, maar ontbreekt er een gedetailleerde uitwerking van de voorgestelde maatregelen.

9. Veiligheidsanalyse 5: Integraliteit

In dit hoofdstuk wordt weergegeven in welke mate de veiligheidsanalyse compleet is opgebouwd of bepaalde onderdelen mist, zowel voor het brongebruik, als voor de veiligheidsanalyse en mitigerende maatregelen. Voor de beoordeling van de integraliteit valt Proximities terug op het eigen raamwerk voor analyses. Integraliteit is van uiterst belang voor de kwaliteit van een veiligheidsanalyse, zodat verschillende informatie in volledigheid geverifieerd en afgewogen wordt. Vervolgens vormt deze informatie de basis voor mitigerende maatregelen op de verschillende terreinen die relevant zijn met betrekking tot veiligheid.

De toetsing van het brongebruik is gericht op de variatie tussen verschillende typen broninformatie, de variatie in achtergrond en de kwaliteit van het gebruikte bronmateriaal. De integraliteit van de veiligheidsanalyse is beoordeeld op basis van de inclusie van zowel relevante factoren als actoren, alsmede een daaropvolgende risicoanalyse op basis van impact en waarschijnlijkheid. Op het gebied van mitigerende maatregelen is geëvalueerd in hoeverre maatregelen zijn getroffen binnen de domeinen mensen, fysiek, procedureel en systemen.

9.1 BRONGEBRUIK

De mate van integraliteit bij het brongebruik kan beoordeeld worden op basis van de volgende indicatoren:

- De variatie tussen kwalitatieve en kwantitatieve broninformatie
- De variatie in achtergrond van de broninformatie
- De kwaliteit van de bron

Gezien de zeer beperkte bronvermelding, en daarmee zeer beperkt inzicht in welke specifieke bronnen voor welke stukken in het document zijn gebruikt is het slechts zeer beperkt mogelijk uitspraak te doen over het al dan niet integrale gebruik van specifieke bronnen in dit document.

Variatie kwantitatief & kwalitatief

De betrouwbare broninformatie genoemd in de methodologiesectie – de interviews en desktopreview – vallen allen onder kwalitatief bronmateriaal. Enkele afbeeldingen uit het rapport duiden op kwantitatief bronmateriaal. Hierdoor is de mate van variatie tussen kwalitatief en kwantitatief brongebruik 'enigszins'.

Variatie in achtergrond

Omdat een groot deel van de gebruikte bronnen onbekend is wegens het ontbreken van een bronvermelding, kan Proximities de variatie in achtergrond niet in zijn geheel vaststellen. Echter, van de bronnen waarnaar direct verwezen is, kan worden geconcludeerd dat er van enige variatie in achtergrond sprake is. Er is namelijk gebruik gemaakt van interviews met relevante betrokken medewerkers en rapportages van verschillende organisaties, waaronder Vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

Kwaliteit van bron

De beperkte hoeveelheid bronnen waarnaar volledig verwezen is, is afkomstig van organisaties met een internationale reputatie van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid.

⁵³³ Ibid, 41.

VERTROUWELIJK

Bovenstaande aspecten betreffen echter geen analyse van de pandemie en de gevolgen voor Mozambique en/of de projectlocatie. In plaats daarvan zijn het losse referenties die door het document verspreid zijn.

Economie

ECONOMIE		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
E.1	Algemene economische situatie & mate van corruptie	Zeer beperkt
E.2	Verdeling van welvaart	Zeer beperkt
E.3	Werkloosheid	Zeer beperkt
E.4	Bevoorradingniveaus & tekorten	Enigszins

E.1 – Algemene economische situatie & mate van corruptie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

E.2 Verdeling van welvaart

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

E.3 Werkloosheid

Het onderwerp werkloosheid is zeer beperkt behandeld. Het onderwerp wordt enkel besproken in relatie tot het rekruteren van jongeren door extremistische organisaties. Hierbij wordt enkel genoemd dat werkloosheid een van de relevante factoren kan zijn.⁶³⁹

E.4 – Bevoorradingniveaus & tekorten

Het onderwerp bevoorradingniveaus en tekorten is enigszins behandeld door de benoeming van algemene voedseltekorten in het land alsmede de connectie tussen deze voedseltekorten en de veiligheidssituatie.⁶⁴¹

Sociaal

SOCIAAL		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
So.1	Demografie	Afwezig
So.2	Sociale stratificatie	Afwezig
So.3	Ideologische, culturele, etnische en religieuze factoren	Zeer beperkt
So.4	Reputatie bedrijf, partners & sector	Afwezig

⁶³⁹ Ibid, 45.

⁶⁴⁰ Ibid, 47.

⁶⁴¹ Ibid, 15-16.

VERTROUWELIJK

So.1 – Demografie

Het onderwerp demografie is niet behandeld.

So.2 – Sociale stratificatie

Het onderwerp sociale stratificatie is niet behandeld.

So.3 – Ideologische, culturele, etnische en religieuze factoren

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

So.4 – Reputatie bedrijf, partners & sector

Het onderwerp reputatie bedrijf, partners en sector is niet behandeld.

Infrastructuur

INFRASTRUCTUUR		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
I.1	Vlieginfrastructuur	Zeer beperkt
I.2	Cyber	Afwezig
I.3	Landinfrastructuur	Zeer beperkt
I.4	Basisvoorzieningen & Communicatie	Afwezig
I.5	Medisch	Enigszins

1.1 Vlieginfrastructuur

Veiligheidssituatie

1.2 Cyber

Veiligheidssituatie

1.3 Landinfrastructuur

Veiligheidssituatie

1.4 Basisvoorzieningen & Communicatie

Het onderwerp basisvoorzieningen en communicatie is niet behandeld.

1.5 Medisch

Het onderwerp medisch is niet behandeld.

⁵⁴² Ibid, 23.

⁵⁴³ Ibid, 44.

⁵⁴⁴ Ibid, 65.

⁵⁴⁵ Ibid, 67.

Security

SECURITY		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie
Se.3	Criminaliteit	Afwezig
Se.4	Sociale onrust	Afwezig

Se.1 Veiligheidsdiensten

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Se.2 Conflict & Terrorisme

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Se.3 Criminaliteit

Het onderwerp criminaliteit is niet behandeld.

Se.4 Sociale onrust

Het onderwerp sociale onrust is niet behandeld.

9.3 ANALYSE - ACTOREN

Om het dreigingsniveau adequaat in kaart te brengen, is het belangrijk inzicht te krijgen in de verschillende gewelddadige actor actief in de regio. Om tot dit inzicht te komen, dient een analyse van de intenties, capaciteiten, en activiteiten (ICA) gemaakt te worden.

Omvattendheid actoranalyse

In de veiligheidsanalyse is er aandacht voor de intenties, capaciteiten en activiteiten voor een groot aantal verschillende actoren, zowel lokaal als internationaal.

Veiligheidssituatie

Veiligheidssituatie

In het document worden echter wel een andere groep genoemd die besproken hadden moeten worden in een actoranalyse met betrekking tot de algehele veiligheidscontext van de provincie. Dit betreft:

- Veiligheidssituatie

Los van de ontbrekende actoren wordt hieronder is de mate van integraliteit van het aantal meegewogen actoren significant. In de onderstaande sectie wordt een overzicht gegeven van de actoren die in enige mate op intenties, capaciteiten en activiteiten beoordeeld zijn.

^{E46} Ibid, 13-14, 74-75, 77.
^{E47} Ibid, 11-12, 65, 69, 70-72.
^{E48} Ibid, 13.

VERTROUWELIJK

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie		
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

⁵⁴⁹ Ibid, 12.
⁵⁵⁰ Anoniem, 'Kidnapping in Mozambique', Virtueel. 2020. 19, 22.
⁵⁵¹ Anoniem, 'Mozambique LNG Presentation/ Rapport. Virtueel. 2021. 12.
⁵⁵² Ibid.
⁵⁵³ Ibid.
⁵⁵⁴ Ibid, 11, 65, 69-72.

VERTROUWELIJK

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie		
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

⁵⁰⁵ Ibid, 13-14, 74-75, 77.
⁵⁰⁶ Ibid, 13-14, 74-77.
⁵⁰⁷ Ibid, 73.
⁵⁰⁸ Ibid, 13.
⁵⁰⁹ Ibid, 65-67, 70-72, 74.
⁵⁰⁰ Ibid, 73.

VERTROUWELIJK

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie		
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

⁵⁶¹ bid, 19-50.
⁵⁶² bid.
⁵⁶³ bid.
⁵⁶⁴ bid, 43-44.
⁵⁶⁵ bid, 28, 35.
⁵⁶⁶ bid, 27-28.
⁵⁶⁷ bid, 28, 35.

VERTROUWELIJK

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie			
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

9.4 ANALYSE – RISICO'S

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

RISICO'S		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
R.1	Waarschijnlijkheid	Zeer beperkt
R.2	Impact	Afwezig

Waarschijnlijkheid

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Impact

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

9.5 MITIGERENDE MAATREGELEN

De integraliteit van genomen, geplande of geadviseerde mitigerende maatregelen varieert van afwezig tot significant in het rapport. De meeste gepresenteerde veiligheidsmaatregelen betreffen het fysieke domein.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Mensen

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

⁵⁰⁸ Ibid.
⁵⁰⁹ Ibid, 72.

VERTROUWELIJK

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

MENSEN		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Fysiek

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

FYSIEK		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Procedureel

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

⁵⁷⁰ | bid, 57-58, 95.
⁵⁷¹ | bid, 57-58.
⁵⁷² | bid, 54.
⁵⁷³ | bid, 71.
⁵⁷⁴ | bid, 67.
⁵⁷⁵ | bid, 97.
⁵⁷⁶ | bid, 52.

VERTROUWELIJK

PROCEDUREEL		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Systemen

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

SYSTEMEN		
#	Subonderdeel	Mate van integraliteit
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Sy. 1

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Sy. 2

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Sy. 3

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

10. Veiligheidsanalyse 5: Conclusie

Structuur

De mate van structuur binnen verschillende onderdelen varieert tussen afwezig en significant. Bij het brongebruik zijn de mate van structuur in verantwoording en keuze van het bronmateriaal in enigszins aanwezig bevonden. De vermelding van het bronmateriaal is echter zeer beperkt. Hierbij moet vermeld worden dat expliciete bronvermelding ongebruikelijk is in de veiligheidssector vanwege bronbescherming.

Op het gebied van analyse is er enige mate van structuur in de opbouw en uitwerking aanwezig in het document, met daarbij een significante verantwoording voor de structuur van de analyse.

Op het gebied van mitigerende maatregelen is een mate van structuur op significante wijze aanwezig. Hoewel deze in de hoofdstukken zonder duidelijke structuur besproken wordt, volgt de behandeling van mitigerende maatregelen in de annex een duidelijke structuur aan de hand van de internationale standaard.

Objectiviteit

Een groot gedeelte van het rapport kan niet beoordeeld worden op objectiviteit. Doordat de bronvermelding in het document zeer beperkt is, kan niet worden beoordeeld in hoeverre gerapporteerde bevindingen consistent zijn met het bronmateriaal en of bevindingen in zorgvuldigheid zijn overgenomen. Wel is het taalgebruik van het document helder en consistent en zijn er geen bevindingen die duiden op subjectiviteit geconstateerd. Tot slot worden de reeds genomen mitigerende maatregelen aangehaald in het rapport, maar ontbreekt er een gedetailleerde uitwerking van de voorgestelde corrigerende maatregelen.

Integraliteit

De mate van integraliteit van het brongebruik, de analyse van factoren en actoren, risico's en mitigerende maatregelen varieert van afwezig tot significant. Door de zeer beperkte bronvermelding, is het slechts zeer beperkt mogelijk geweest de integraliteit van het brongebruik te beoordelen. Met betrekking tot de bronnen die vermeld zijn, is de variatie tussen kwantitatieve en kwalitatieve enigszins aanwezig in het document. De kwaliteit van de gebruikte bronnen is daarnaast compleet.

Op het gebied van analyse varieert de integraliteit tussen afwezig en compleet. De relaties met internationale actoren zijn compleet uitgewerkt binnen de onderdelen factoren en actoren, maar andere onderwerpen zijn afwezig of in enige mate behandeld.

Binnen het onderwerp risico's is de mate van integraliteit in kwalificaties van waarschijnlijkheid zeer beperkt aanwezig in het document terwijl de behandeling van de impact van risico's **afwezigelijke bedrijfsinformatie** document dan ook zelf geen integrale risicoanalyse uitgevoerd. Dit stemt overeen met de doelstellingen van het document. Het identificeren van risico's en opstellen van mitigerende maatregelen is namelijk niet opgenomen als doelstelling van het rapport.

De integraliteit van benoemde mitigerende maatregelen is daarnaast afwezig tot significant bevonden. Mitigerende maatregelen rond de perimeter vormen de meest integraal uitgewerkte maatregelen, namelijk op significante wijze. Dit is te verklaren aan de hand van de opgestelde doelen, waaruit immers blijkt dat de nadruk ligt op fysieke veiligheid en fysieke mitigerende maatregelen **afwezigelijke bedrijfsinformatie** doel gehad een integrale beoordeling te geven van alle mitigerende maatregelen rond het project.

ANNEX C: 2.2

AANVULLENDE BEOORDELING MANDAAT

1. Beoordeling aanvullende informatie mandaat

1.1 INTRODUCTIE

Op basis van de beoordeling van de 1.0-versie van de rapportage van Proximities hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën aanvullende informatie aangeleverd omtrent het vermeende mandaat van Atradius DSB in het kader van het beoordelen van de veiligheidssituatie. In de 1.0-versie van het oorspronkelijke document is het volgende geschreven met betrekking tot het mandaat van Atradius DSB.⁵⁷⁷

- *Uit de procesmatige beoordeling kan geconcludeerd worden dat het procedurele mandaat om veiligheidsrisico's te wegen grotendeels ontbreekt. Desondanks is door Atradius DSB een veiligheidsanalyse gemaakt in het acceptatievoorstel aan de Staat. 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. (...)*
- *(...) Het is hierbij belangrijk om aan te merken dat Atradius DSB niet het procedurele mandaat noch de expertise heeft om veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen te beoordelen. De kwaliteit van de analyse is hier voor een belangrijk deel door beïnvloed.*⁵⁷⁸

De aanvullende informatie betreft vijf documenten, namelijk een email van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar Proximities, het MVO-beleidsdocument, het Beleidshandboek^{579,580,581} en de notulen van het Verzekeringscomité d.d. 20 en 28 mei 2020. Proximities heeft deze aanvullende informatie beoordeeld. De beoordeling is in de onderstaande paragrafen uitgewerkt.

1.2 ANALYSE

In het Beleidshandboek alsmede het MVO-beleidsdocument worden richtlijnen gegeven waaronder er nader onderzoek moet worden verricht (aanleiding). In alle gevallen betreft dit een onderzoek naar de effecten van een project op haar omgeving. Dit zijn zogenaamde 'project effect onderzoeken' op milieu en de lokale bevolking (social due diligence). Een dergelijk onderzoek hanteert een 'inside-out' benadering waarbij vanuit het project wordt geredeneerd en waarbij de aandacht volledig ligt op wat de veranderende effecten (verstoringen) op de projectomgeving zullen zijn. Ook de voetnoten die verwijzen naar de OECD- en IFC-documenten zijn op deze methodiek gestoeld.⁵⁸²

In tegenstelling tot een dergelijke benadering beschouwt een veiligheidsanalyse de externe effecten (actoren en factoren van invloed) óp het project. Hierbij wordt dus een 'outside-in' methode gehanteerd door middel van door bijvoorbeeld een PESTEL analyse. In een PESTEL analyse wordt gekeken wat de externe invloeden op het gebied

⁵⁷⁷ Anoniem, Anoniem. "Proximities | Review Mozambique | Ministerie van Buitenlandse Zaken | 31 oktober 2022 | v1.0". 2022, 3-4.

⁵⁷⁸ Ibid.

⁵⁷⁹ Medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken naar Medewerker Proximities. "RE: Proximities | Additioneel Onderzoek | Onafhankelijke Review naar de Beoordeling van de Veiligheidssituatie in Mozambique | Voorstel | Ministerie van Buitenlandse Zaken | 9 december 2022 | v1.0". E-mail. 2022.

⁵⁸⁰ Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 2.5.4.1 Bijlage 2. 2019.

⁵⁸¹ Rijksoverheid. Beleidshandboek. 2019.

⁵⁸² De voetnoten in het BHB verwijzen door middel van URLs naar OECD en IFC pagina's. Deze URLs zijn echter verlopen en geven geen inzage meer in de betreffende pagina's. Proximities heeft vervolgens in de nieuwe Site indelingen van beide instanties onderzoek gedaan naar de betreffende documenten.

VERTROUWELIJK

van *Political, Economic, Social, Technological, Environmental & Legal* actoren en factoren zijn op het project. Hiermee kan een indicatie worden gegeven of een project haalbaar is (project continuïteitsbeoordeling) op deze actoren en factoren. Voor een security risk analyse wordt over het algemeen de beknoptere PESS-analyse gehanteerd. PESS staat voor *Political, Economic, Social, Security* actoren en factoren.

De voorwaarden en/of aanleiding voor een dergelijk 'outside-in' veiligheidsanalyse worden nergens in beide documenten gegeven. Wel wordt er meerdere malen in het Beleidshandboek aangegeven onder welke externe factoren er een milieu en social due dilligence dient te worden uitgevoerd. Hiervoor is een expliciet mandaat aan Atradius DSB gegeven in het Beleidshandboek. Echter, is dit niet het geval voor een veiligheidsanalyse.

Naast het ontbreken van voorwaarden en/of een aanleiding waarop Atradius DSB expliciet of impliciet een mandaat inzake een veiligheidsanalyse wordt gegeven, wordt in de beleidsdocumenten enkel naar 'inside-out' effect methodieken verwezen. Doordat herhaaldelijk in beide beleidsdocumenten én in de verwijzingen naar de het OECD en IFC-beleid alleen wordt gewezen op deze methode en niet wordt gesproken over de outside-in methode is er ook hier geen sprake van een impliciete opdracht aan en/of mandaat van ADSB

1.3 SPECIFIEKE BEANTWOORDING INZAKE DE DOOR DE MINISTERIES AANGEGEVEN HOOFDSTUKKEN

Om bovenstaande conclusie te verduidelijken wordt in deze paragraaf de aangehaalde punten (aanwijzingen) vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën in de e-mail van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën behandeld.

Overleggremia

Aanwijzing

"Zo worden in de paragrafen 1.6.1 en 1.6.2 de overleg gremia beschreven, en wordt hierin expliciet genoemd dat er met name bij complexere transacties een uitgebreid advies gegeven dient te worden door ADSB aan de Staat. Dergelijke adviezen kunnen niet volledig zijn zonder een beeld te geven van de veiligheidssituatie (hetgeen ook is gebeurt bij onderhavige voorlegging)"⁵⁶³

Weerlegging

In de genoemde paragrafen van het Beleidshandboek worden twee overleggremia behandeld, namelijk het Acceptatie Overleg (ACCO) en het Verzekeringscomité. Ten eerste betreft het ACCO een informeel overleg tussen de Staat en Atradius DSB ter bevordering van de samenwerking op het acceptatievlak. In het Beleidshandboek wordt in 1.6.1 benoemd in welk geval het ACCO bijeenkomt en wat het doel van deze bijeenkomsten betreft. Dit doel is als volgt omschreven:⁵⁶⁴

Doel van het ACCO is om ervoor te zorgen dat in een vroege fase van behandeling bepaalde acceptatievoorstellen die aan het Verzekeringscomité worden voorgelegd, informeel worden getoetst of de door de Staat relevant geachte risicofactoren adequaat geadresseerd worden en of het zinvol is het voorstel verder uit te werken.

In andere woorden, wordt in het ACCO aangegeven of het ACCO een risico voorziet, dit risico onderkend wordt door aanvrager én behandelaar, en of het mogelijk moet worden uitgewerkt.

⁵⁶³ Medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken naar Medewerker Proximities. "RE: Proximities | Additioneel Onderzoek | Onafhankelijke Review naar de Beoordeling van de Veiligheidssituatie in Mozambique | Voorstel | Ministerie van Buitenlandse Zaken | 9 december 2022 | v1.0". E-mail. 2022.

⁵⁶⁴ Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 1.6.1 2019, 2.

VERTROUWELIJK

Echter, in het Beleidshandboek wordt niet aangegeven wie een dergelijk risico dient uit te werken en op welke manier dit moet gebeuren. Hoewel het mogelijk is dat er tijdens deze overleggen expliciet is aangegeven dat Atradius DSB een veiligheidsanalyse uit zou moeten voeren, beschikt Proximities niet over notulen van deze overleggen. Derhalve is het niet in staat dergelijke conclusies te trekken.

Het tweede overleg gremia is het Verzekeringscomité. Het Verzekeringscomité heeft als doel:⁵⁸⁵

"(...) om onderling afgestemd ambtelijk advies te krijgen van de ministeries van Financiën en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 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 Dutch State Business niet onder haar volmacht kan of wil afdoen."

Dit wordt toegepast indien:⁵⁸⁶

"Bij ontvangst van een aanvraag waarbij complexiteit, omvang, reputatierisico's of mogelijke spanning met het beleid een rol spelen."

In de notulen van het Verzekeringscomité van de bijeenkomsten op 20 en 28 mei 2020 wordt door de betrokken partijen gesproken over, onder anderen, de veiligheidsrisico's. In de notulen van 20 mei wordt de rolvastheid van Atradius DSB duidelijk. De verzekeraar komt in de beoordeling terug op het 'hoge politiek risico op Mozambique (OESO-landenklasse 7). Het betreft hier financieel economische risico's ten aanzien van het te verschaffen krediet). In deze zelfde notulen wordt de veiligheidssituatie wel aangekaart, maar nergens blijkt dat er een integrale analyse heeft plaatsgevonden op strategische, tactische en operationele veiligheidsrisico's.⁵⁸⁷

Strategische risico's - het verder verspreiden van extremistische geweld dat de autoriteit en de grip van Mozambikaanse regering op de project regio ondermijnt en dat een concreet gevaar loopt voor de project continuïteit - worden niet als zodanig benoemd en de genoemde mitigerende maatregelen die dit moeten voorkomen (muren en omheiningen op de projectsite) zijn van een operationeel niveau.⁵⁸⁸

In plaats daarvan wordt door Atradius DSB aangegeven dat het project complex en veelomvattend is en wordt de vraag gesteld "waar de verantwoordelijkheid van de project ligt ten aanzien van het waarborgen van de veiligheid(...)".⁵⁸⁹

Het gegeven dat deze vraag gesteld wordt in een Verzekeringscomité geeft aan dat zowel Atradius DSB de verantwoordelijkheid om veiligheidsrisico's te analyseren en te beoordelen niet ziet, als dat ook de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën deze niet aan hen toewijzen of in het verleden hebben toegewezen. De 'inside-out' benadering wordt later vervolgens explicieter doordat de discussie terugvalt in het bespreken van de milieu en sociale due diligence aspecten.⁵⁹⁰

In de notulen van 28 mei geeft Atradius DSB expliciet aan dat het veiligheidsrisico's op een andere manier beoordeeld dan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij wordt het volgende genoemd:⁵⁹¹

- *"ADSB reageert op het punt van BZ over standpunt NL ambassade en geeft aan dat zij begrijpt dat de ambassade naar het (beleid en de visie vanuit Nederland) ten aanzien van het hele land Mozambique*

⁵⁸⁵ Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 1.6.2. 2015. 2

⁵⁸⁶ Ibid.

⁵⁸⁷ Notulen. Atradius DSBB. Virtueel. 20 mei 2020, 1,6. d

⁵⁸⁸ Ibid.

⁵⁸⁹ Ibid, 7.

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ 'Notulen'. Atradius DSB. Virtueel. 28 mei 2020, 1-2.

VERTROUWELIJK

kijkt en Atradius naar het krediet -en politieke risico rondom het project. (in verband met de financierings- en fabricatiepolissen) – dat verschil van perspectief moet wel duidelijk zijn.”

- *(...) – daaruit bleek m.n. dat de eerder geconstateerde verschillen in informatie van ADSB versus van de post niet gaat om het verschil van inzichten, maar verschil in de manier van beoordelen van bepaalde veiligheidsrisico's, waar de ambassade zich richt op Mozambique in zijn geheel en ADSB/het project zich richt op het project en de omgeving.*

Hierbij komt duidelijk naar voren dat Atradius DSB geen mandaat noch verantwoordelijkheid ervaart om de veiligheidssituatie te beoordelen. In plaats daarvan wordt door de verzekeraar expliciet benoemd dat ook het ministerie van Buitenlandse Zaken veiligheidsrisico's beoordeeld.

Tenslotte blijkt in deze zelfde notulen dat Atradius DSB en het ministerie van Buitenlandse Zaken op deze rolvastheid voortborduren doordat bij de bespreking van de tijdslijnen aangaande het besluitvormingsproces het Ministerie van Financien aangeeft 'morgen' - 29 mei 2020 - hun advies gereed te hebben en Atradius DSB aangeeft op 3 juni gereed te zijn te zijn. Het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft echter aan aan:

"(...) iets langer te zullen nodig hebben vanwege de bredere integrale afwegingen"

Conclusie

In het Beleidsboek noch in de notulen van het Verzekeringscomité wordt een expliciet of impliciet mandaat toebedeeld aan Atradius DSB. In plaats daarvan wordt duidelijk dat Atradius DSB onderstelt dat ook het ministerie van Buitenlandse Zaken veiligheidsrisico's beoordeeld.

Ook kan gesteld worden dat indien deze taak door Atradius DSB mogelijk niet goed was ingevuld in de periode voorafgaand aan de VC-bijeenkomsten dit tijdens de beide bijeenkomst en explicieter zou zijn benoemd door de beider ministeries en dat dit terug te vinden zou zijn in de notulen.

Het feit dat ADSB wel faciliteert in een betere security risk beeldvorming door na 20 mei op 28 mei een video call op te zetten (2 uur voor de bijeenkomst van het Verzekeringscomité diezelfde dag) is positief in het kader van meedenken naar een holistische beschouwing. Echter, kan dit procedureel verwarrend overkomen doordat het mogelijk lijkt alsof dit in het takenpakket van de verzekeraar behoort, een dergelijk mandaat of verantwoordelijk is echter niet vermeld in de beleidsstukken of de notulen van de Verzekeringscomités.

Beleidsboek: 1.7.2Aanwijzing

In paragraaf 1.7.2 wordt gesproken over de samenwerking met andere ECA's ter beperking van de risico's bij het (her)verzekeren van transacties. Die risico's zijn sowieso niet gespecificeerd in alleen financiële risico's, maar omvatten alle mogelijke voor de transactie relevante risico's. Het zou in gevallen als deze onverantwoord zijn om in de samenwerking met andere ECA's geen eigen analyse te maken naar MVO-kaders, of dus specifiek de rol en invloed van de veiligheidssituatie bij een project op het in kaart brengen van diverse financiële of niet-financiële risico's.⁵⁹²

Weerlegging

In Beleidsboek 1.7.2 worden de relaties met andere ECA's beschreven en de onderlinge risicospreiding door middel van herverzekeren van transacties via deze andere ECA's.⁵⁹³

⁵⁹² Medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken naar Medewerker Proximities. "RE. Proximities | Additioneel Onderzoek | Onafhankelijke Review naar de Beoordeling van de Veiligheidssituatie in Mozambique | Voorstel | Ministerie van Buitenlandse Zaken | 9 december 2022 | v1.0". E-mail. 2022.

⁵⁹³ Rijksoverheid. Beleidsboek. Paragraaf 1.7.2. 2015.

VERTROUWELIJK

In paragraaf 1.7.2. staat met betrekking tot de relevantie: "*Het voornaamste doel van het herverzekerden is optimalisatie van de risico's die een verzekeraar loopt zodat de exporteur optimaal bediend kan worden*".⁵⁹⁴

En heeft betrekking op: "*(...)op risico's die samenhangen met afgegeven verzekeringen of garanties in het kader van export financieringen*".⁵⁹⁵

In deze paragraaf wordt geen additionele duiding gegeven omtrent de risicocategorieën die gemitigeerd dienen te worden. Derhalve is het gefundeerd dat de verzekeraar terugvalt op de risicocategorieën die in het Beleids-handboek besproken worden, namelijk landenrisico, debiteurenrisico, reputatierisico, waaronder milieu- en sociale risico's vallen. De mate waarin deze risico's door Atradius DSB beoordeeld zijn – voor zover deze relevant voor de veiligheidssituatie zijn – is door Proximities reeds beoordeeld.

Conclusie:

In het Beleidsdocument 1.7.2. wordt geen melding gemaakt over het expliciete of impliciete mandaat van ADSB om de veiligheidssituatie te beoordelen in het kader van het afgeven van een exportkredietverzekering.

Beleidsdocument MVO

*Ook de bijlage (apart toegevoegd) bij paragraaf 2.5.4.1 – het beleidsdocument MVO –, en de voorbeeldacceptatievoorstellen leggen extra nadruk op deze volledigheid. Ook wordt in het beleidsdocument een figuur getoond (pagina 13) die het proces beschrijft rondom de MVO due diligence. Hierin wordt weliswaar de term 'veiligheidssituatie' niet genoemd, maar wordt bij het blokje 'identificeren' wel specifiek 'inclusief mensenrechten' benoemd. Het onderzoeken van de veiligheidssituatie is daar een onderdeel van.*⁵⁹⁶

Weerlegging

Het MVO-beleidsdocument refereert naar het effect van het project op de projectomgeving terwijl een veiligheidsanalyse beoordeeld welke impact de veiligheidssituatie op het project heeft. In andere woorden analyseert het MVO-beleidsdocument van 'binnen naar buiten' terwijl een veiligheidsanalyse van 'buiten naar binnen' beoordeeld.⁵⁹⁷

Met betrekking tot de veiligheidssituatie zijn twee onderdelen relevant. Ten eerste wordt in Hoofdstuk 4 gesproken over de gehanteerde criteria om een milieu en sociaal due diligence uit te voeren. Hierbij wordt genoemd dat dit, onder andere, het geval is indien een project wordt uitgevoerd in een 'gevoelig gebied'. De volgende gebieden worden gezien als 'gevoelig' in het Beleidsdocument:⁵⁹⁸

"De projectlocatie kan aanleiding zijn om een milieu en sociale due diligence uit te voeren indien hier mogelijk significante nadelige effecten zouden kunnen optreden. Het betreft onder andere projecten in of met mogelijk invloed op:

- *gebieden met hoge natuurwaarden (zoals nationale parken, regenwoud, koraalriffen en wetlands);*
- *gebieden met hoge bevolkingsdruk (zoals bij projecten met een grote kans op landonteigening en herhuisvesting);*
- *gebieden belangrijk voor inheemse bevolking of andere kwetsbare groepen;*
- *grensgebieden, conflictgebieden, post-conflictgebieden;*
- *geschiedkundig of archeologisch bijzondere gebieden (zoals genoemd op de Unesco werelderfgoed).*"

⁵⁹⁴ Ibid, 2

⁵⁹⁵ Ibid.

⁵⁹⁶ Medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken naar Medewerker Proximities. "RE: Proximities | Additioneel Onderzoek | Onafhankelijke Review naar de Beoordeling van de Veiligheidssituatie in Mozambique | Voorstel | Ministerie van Buitenlandse Zaken | 9 december 2022 | v1.0". E-mail. 2022.

⁵⁹⁷ Rijksoverheid. Beleidsdocument. Paragraaf 2.5.4.1 Bijlage 2. 2019.

⁵⁹⁸ Ibid, 18.

VERTROUWELIJK

Hoewel conflictgebieden dus expliciet als 'gevoelige gebieden' worden aangeduid, geldt dit enkel als aanleiding om een milieu, en sociale due diligence uit te voeren. Echter, benaderd de gehanteerde methodiek van deze due diligence de veiligheidssituatie vanuit een 'outside-in' perspectief.

Ten tweede wordt in het Beleidshandboek gesproken over 'contextuele factoren'. Hier wordt het volgende genoemd:⁵⁹⁹

"De lokale sociale, politieke en economische werkelijkheid van een bepaald land of regio kan risico's opleveren voor betrokken partijen of het project. Effecten van deze context op het project zijn bijvoorbeeld onrust, contro-verses of vertragingen in de uitvoering, doordat het project bijvoorbeeld in een (post)conflictgebied ligt. Dit zijn zogenaamde contextuele factoren. De exporteur en/of afnemer heeft hier geen invloed op of controle over. Omdat deze factoren wel belangrijk kunnen zijn voor de transactie of het project worden ze in kaart gebracht als onderdeel van de milieu en sociale due diligence maar vormen geen onderdeel van de inhoudelijke beoordeling aan de hand van internationale standaarden."

Hoewel hierboven contextuele factoren die een invloed op het project kunnen uitoefenen worden benoemd, wordt hier geen mandaat omtrent het beoordelen van de veiligheidssituatie gegeven. Tevens wordt aangegeven dat deze factoren enkel in kaart gebracht dienen te worden en zijn ze expliciet geen onderdeel van de inhoudelijke beoordeling. Met andere woorden, deze factoren worden niet gewogen in de milieu- en sociale due diligence. Deze inhoudelijke beoordeling wordt namelijk benaderd vanuit een 'inside-out' perspectief.

Tenslotte kan met betrekking tot het getoonde figuur op pagina 13 geconcludeerd worden dat deze refereert naar dezelfde 'inside-out' methodologie. Dit wordt in het figuur expliciet benoemd:⁶⁰⁰

- *"Prioritering van potentiële milieu en sociale effecten, inclusief mensenrechten."*
- *"Due diligence: beoordeling van effecten op mens en milieu."*

Conclusie

In de bijlage bij Beleidshandboek 2.5.4.- het beleidsdocument MVO- wordt geen melding gemaakt over het expliciete of impliciete mandaat van ADSB om de veiligheidssituatie te beoordelen in het kader van het afgeven van een exportkredietverzekering.

1.4 CONCLUSIE

Om onderzoeksvraag 2.2 te kunnen beantwoorden, heeft Proximities vijf documenten beoordeeld. Dit betreffen een email van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar Proximities, het MVO-beleidsdocument, en het Beleidshandboek als ook de notulen van het de bijeenkomsten van het Verzekeringscomité op 20 en 28 mei 2020.

Aan de hand van deze analyse zijn geen bevindingen naar voren gekomen die nopen tot een heroverweging van de conclusie omtrent het mandaat in de 1.0-versie van de rapportage. In geen van de drie documenten is aangetoond dat ADSB expliciet noch impliciet het mandaat heeft deze veiligheidsanalyse uit te voeren.

Het beleidshandboek en de onderliggende documenten stellen richtlijnen vast die aangeven waaronder nader onderzoek uitgevoerd dient te worden in het kader van exportkredietverzekeringen en op welke wijze dit dient te

⁵⁹⁹ Ibid, 21-22.

⁶⁰⁰ Ibid, 13.

VERTROUWELIJK

gebeuren. Deze richtlijnen betreffen allen onderzoeken naar de effecten van de uitvoering van een project op zijn omgeving. Dit geldt tevens voor de voetnoten in de documenten die verwijzen naar OECD en IFC-richtlijnen.⁶⁰¹

In plaats van naar de effecten van een project op de projectomgeving te kijken, beschouwt een veiligheidsanalyse de impact van externe actoren en factoren van invloed op het project. Richtlijnen met betrekking tot het uitvoeren van een dergelijk onderzoek staan niet omschreven in de beoordeelde documenten.

Een veiligheidsanalyse dient duidelijk onderscheid te maken tussen de diverse niveaus (strategisch, tactisch, operationeel). Tevens dienen de diverse invalshoeken (zoals bijvoorbeeld een security stakeholderanalyse waarin bevriende, neutrale en vijandige groepen in kaart worden gebracht op het gebied van intenties- capaciteiten-activiteiten). Vanuit een dergelijke analyse kan immers een project continuïteitsanalyse worden gemaakt met mitigerende maatregelen op de diverse niveaus.

Hoewel Atradius DSB in de documenten bijvoorbeeld wel een expliciet mandaat heeft om een milieu- sociale due diligence uit te voeren, geldt dit dus niet voor een veiligheidsanalyse.

In geen van de documenten wordt expliciet of impliciet de opdracht aan Atradius DSB gegeven om een veiligheidsanalyse (outside-in) te maken van het project. Atradius DSB heeft de veiligheidssituatie wel meegenomen als contextuele factor en daarnaast samen met de andere financiële instellingen vertrouwelijke bedrijfsinformatie gehoord. Dit is echter voornamelijk op eigen initiatief gebeurd.

⁶⁰¹ De voetnoten in het BHB verwijzen naar OECD en IFC webpagina's. Deze URLs zijn echter verlopen en geven geen inzage meer in de betreffende pagina's. Proximities heeft vervolgens in de nieuwe website-indelingen van beide instanties onderzoek gedaan naar de betreffende documenten.
pagina's.



Office • Storkstraat 20 III • 3833 LB Leusden
T. +31 (0)33 451 1190 • E. info@proximities.com