



IOB Evaluatie

Een goed klimaat voor ontwikkeling

Periodieke rapportage internationaal
klimaatbeleid 2016-2022

april 2024

ontwikkeling | IOB | Een goed klimaat voor ontwikkeling | IOB | Een goed klimaat voor ontwikkeling | IOB | Een goed klimaat voor ontwikkeling | IOB | Een goed klimaat voor ontwikkeling



Fotografie

Cover: © **Carel de Groot**. Woongebied in Jakarta staat grotendeels onder water als gevolg van overstromingen.

Hoofdstuk 1, Inleiding: © **UNEP**. In de Seychellen worden mangrovelandschappen gerestaureerd om overstromingsrisico's te verlagen.

Hoofdstuk 2, Bevindingen Beleidsreconstructie: © **Canva**. Bomen worden aangeplant om verdere verwoestijning in de Kubuqi-woestijn van Binnen-Mongolië tegen te gaan.

Hoofdstuk 3, Bevindingen effectiviteit: © **Canva, Rich Carey**. Luchtfoto van houtkap in het tropische regenwoud van Maleisië.

Hoofdstuk 4, Bevindingen efficiëntie en doelmatigheid: © **UNDP Afghanistan / S. Omer Sadaat**. Afghaanse vrouw in haar kas, die mogelijk is gemaakt binnen een project voor klimaatadaptatie van het UNDP i.s.m. het Afghaanse ministerie voor landbouw.

Hoofdstuk 5, Conclusies en aanbevelingen: © **Canva, Ruzdi Ekenheim**. Het antarctisch gebied heeft niet alleen te lijden onder de opwarming van de aarde, maar ook onder toenemend toerisme en visserij.

Bijlagen: © **IWRM AIO SIDS**. Vervuild water zorgt voor uitdagingen in de kustgebieden van de Comoren, waar een groot deel van de bevolking voor het levensonderhoud afhankelijk is van deze gebieden.

IOB Evaluatie

Een goed klimaat voor ontwikkeling

Periodieke rapportage internationaal
klimaatbeleid 2016-2022

april 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding en vraagstelling	13
1.1 Aanleiding en relevantie	13
1.2 Onderzoeksvragen	15
1.3 Reikwijdte	15
1.4 Methoden en beperkingen	16
Bevindingen: Reconstructie van het klimaatbeleid	19
2.1 De internationale context en het verhaal van Parijs	20
2.2 Beleidsontwikkelingen in de periode 2016-2021	22
2.3 Nederlandse inzet: doelen, strategie en aannames	22
2.4 Financiering	30
Bevindingen: Resultaten en doeltreffendheid	37
3.1 Effectiviteit	37
3.2 Relevantie	47
3.3 Coherentie	51
3.4 Duurzaamheid	56
Bevindingen: Efficiëntie en doelmatigheid	61
4.1 Bevindingen uit eerdere evaluaties	62
4.2 Efficiëntie	62
4.3 Doelmatigheid	63
4.4 Conclusies over efficiëntie en doelmatigheid	66
Conclusies en aanbevelingen	67
5.1 Conclusies	67
5.2 Aanbevelingen	72
Bijlagen	75
Bijlage 1 Politieke context: interdepartementale afstemming en beleid	76
Bijlage 2 Instrumenten van het beleid: diplomatie, partnerschappen en financiering	78
Bijlage 3 Afkortingen	81
Bijlage 4 Referenties	83
Bijlage 5 Beschrijving 20%-besparingsvariant	86
Bijlage 6 Onafhankelijk oordeel over de periodieke rapportage	90

Samenvatting

Klimaatactie wordt steeds urgenter. De mondiale opwarming leidt tot een verhoogd risico op natuurrampen. Dit verhoogde risico geldt in het bijzonder voor de armste mensen en de minst ontwikkelde landen. Zij ondervinden grote gevolgen van extreme weersomstandigheden, droogte en overstromingen – en hebben tegelijk de minste middelen om zich hiertegen te wapenen.

Deze periodieke rapportage evalueert het Nederlandse klimaatbeleid binnen ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2016 tot en met 2021 (hierna internationaal klimaatbeleid genoemd), met updates voor 2022.

Hoofdvraag bij het onderzoek was: Hoe heeft het Nederlandse internationale klimaatbeleid ontwikkelingslanden ondersteund? Dit rapport trekt conclusies en doet aanbevelingen.

Deze rapportage baseert zich hoofdzakelijk op drie door IOB uitgevoerde evaluaties van klimaatfinanciering (2021), klimaatdiplomatie (2023) en klimaatadaptatie (2023). Daarnaast heeft IOB onderzoek gedaan naar klimaatmitigatie, interdepartementale afstemming en ontbossing. Tot slot is ook gebruik gemaakt van lopend onderzoek voor de periodieke rapportage over beleidscoherentie op het vlak van water, voedselzekerheid en klimaat.

Bevindingen

Het beleid en de aannames daarbij

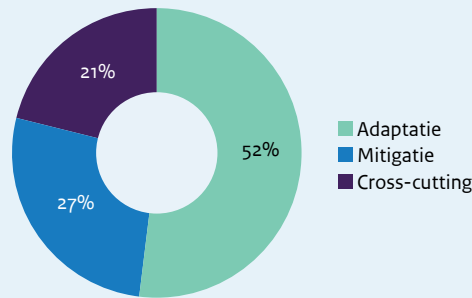
Het internationale klimaatbeleid dat Nederland voert, is in overeenstemming met de doelen van het klimaatakkoord van Parijs: om de mondiale temperatuurstijging te beperken (mitigatie) en de aanpassing aan klimaatverandering te ondersteunen (adaptatie). Bij de reconstructie van de beleidstheorie bleek echter dat sommige aannamen onder het beleid niet kloppen. Met name de gedachte dat arme groepen als vanzelf worden bereikt door de onderzochte interventies blijkt niet terecht: de doorwerking van resultaten naar de armen en kwetsbare mensen is niet verzekerd. Daarvoor moeten projectuitvoerders meer doen aan eigenaarschap bij de begunstigde arme groepen, hen meer inspraak bij besluitvorming geven en beter tegemoetkomen aan hun concrete behoeften. Voor goede interventies voor klimaatadaptatie moeten, voorafgaand aan beleid, analyses worden gemaakt van de kwetsbaarheid en klimaatrisico's in het betreffende gebied.

De Nederlandse klimaatdiplomatie richt zich met name op mitigatie, maar streeft ook naar evenwichtige financiering van adaptatie. Een impliciete aanname onder de diplomatieke campagne om de (mitigatie-)doelen van andere landen op te hogen was dat ons land een geloofwaardige gesprekspartner is die andere landen ertoe kan aansporen ambitieuze doelen te stellen. Het Nederlands pleidooi wint aan geloofwaardigheid als Nederland zelf voldoende presteert bij het terugdringen van de uitstoot, voldoende klimaatfinanciering ter beschikking stelt en voldoende geld besteedt aan adaptatie in kwetsbare landen. Op die laatste twee criteria scoort Nederland ruim voldoende, maar op het eerste niet: het binnenlands klimaatbeleid schiet tekort en de CO₂-voetafdruk van ons land is te groot.¹

De nadruk van het klimaatbeleid van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) ligt op armoedebestrijding: het weerbaar maken van mensen in ontwikkelingslanden tegen klimaatverandering en het investeren in hun toegang tot hernieuwbare energie. Het bevorderen van de transitie naar hernieuwbare energie draagt bij aan de vermindering van de broeikasgasuitstoot op langere termijn. In het beleid werd in 2016 tot en met 2022 zowel sterk ingezet op adaptatie als op mitigatie. Van de financiering ging 52% van de totale publieke uitgaven naar adaptatie, 27% naar mitigatie en de rest naar een mix van beide (zie figuur 1 hieronder).

¹ De koolstof-voetafdruk is een indicator om de uitstoot van broeikasgassen van spelers te kunnen vergelijken, waarbij gassen worden uitgedrukt in ton CO₂-equivalent. Zie ook de evaluatie door IOB van klimaatdiplomatie: IOB, [‘Rising seas, raising ambitions: Evaluation of Dutch climate diplomacy 2018-2021’](#), 2023. Over de Nederlandse voetafdruk hebben verschillende instituten zich uitgesproken. Zie bijvoorbeeld PBL, [‘Eensluidende oproep vijf mondiale milieuverkenningen tot versterkte actie’](#), 14-09-2020.

Figuur 1 Percentage van uitgaven aan adaptatie-, mitigatie- en cross-cutting (gemengde) activiteiten in 2016 tot en met 2022.²



De onderliggende aanname bij dit beleid is dat enerzijds adaptatie hard nodig is om mensen en gebieden te helpen weerbaar te worden tegen de gevolgen van klimaatverandering en dat anderzijds actie om de temperatuurstijging te beperken cruciaal is om verdere risico's te beperken. Het tweede, voorkomen van verdere opwarming, dient vooral te worden aangepakt in meer ontwikkelde landen, terwijl het overkoepelende doel van de ontwikkelingssamenwerking (OS), armoedebestrijding, vooral aandacht vergt voor dat eerste: adaptatie en verbetering van de weerbaarheid en vermindering van de blootstelling van de armste groepen aan klimaatrisico's.

Een laatste aanname ligt op het vlak van klimaatfinanciering: het beleid gaat er vanuit dat private sector-investeringen die met publiek geld worden gemobiliseerd, additioneel zijn, ofwel niet zouden zijn gedaan zonder die publieke steun.³ Dat laatste bleek volgens de IOB-studie wél het geval te zijn wanneer (1) innovatieve projecten worden gesteund die heel relevant zijn voor ontwikkeling of (2) wanneer er uitzicht is op private vervolffinanciering en opschaling in de vrije markt. Sommige publiek-private programma's - subsidies voor waardeketenprojecten - waren echter én niet innovatief, én voorzagen geen doorgroei naar commerciële financiering, en vond IOB daarom minder additioneel. Daarnaast mobiliseren sommige klimaatfondsen vooral extra financiering vanuit ontwikkelingsbanken en andere publieke fondsen, in plaats van daadwerkelijk nieuwe en dus additionele commerciële en particuliere investeerders.

| 6 |

Effectiviteit

Bij klimaatdiplomatie waren de strategie, samenwerking en communicatie in de lobbycampagne van 2018 tot en met 2021 in grote lijnen effectief. De meest actieve ambassades hebben bijgedragen aan het agenderen van ambitieuze klimaatdoelen en energietransitie in het land waar zij gevestigd zijn. Het is aannemelijk dat Nederland in sommige gevallen heeft bijgedragen aan hogere klimaatdoelen en de daarmee samenhangende beleidsvorming, voor zover het mogelijk is concrete resultaten toe te schrijven aan Nederlandse inzet.

IOB onderzocht beleid en programma's voor klimaatadaptatie in Bangladesh en Mozambique. Daaruit bleek dat over de effectiviteit van de onderzochte interventies maar weinig bekend is. Dit wordt mede veroorzaakt door beperkt gebruik van analyses van kwetsbaarheid en van blootstelling aan klimaatrisico's (zoals overstromingen). Ook worden strategieën slechts ten dele uitgevoerd en is de monitoring en evaluatie op dit vlak beperkt. Enerzijds wijst dit erop dat de effectiviteit gering kan zijn, maar het is mogelijk dat er meer resultaten op adaptatie zijn die onvoldoende worden gerapporteerd.

Op basis van onderzoek naar een aantal grote klimaatfondsen en programma's concludeert IOB dat weinig bekend is over het aantal mensen dat is bereikt, en over het bereik van specifieke doelgroepen, zoals arme en kwetsbare groepen, vrouwen en kleine boeren.⁴ De rapportages over het aantal vermeden ton broeikasgasuitstoot (CO₂-uitstoot) zijn, voor zover die er zijn, ook niet volledig betrouwbaar. Maar een paar evaluaties, met name die van het Access to Energy Fund (AEF), laten zien dat het aannemelijk

² Wanneer de percentages van de relevantie voor adaptatie en mitigatie onbekend zijn, noemt men dit *cross-cutting* (dwarsdoorsnijdend). Dit is vaak het geval bij bijdragen aan multilaterale organisaties.

³ Additioneel betekent in dit verband dat een interventie tot resultaten leidt die niet zonder die interventie tot stand zouden zijn gekomen.

⁴ Het gaat hierbij om onderzoek uitgevoerd door IOB (in 2023) naar de volgende negen fondsen en programma's: AEF, CAFI, CCA, CIO, DFCD, EnDev, ESMAP, GCF, GCF. Daarnaast werd het LDCF afgezet tegen het beoordelingskader van de evaluatie door IOB van klimaatadaptatie.

is dat streefcijfers op dat vlak wel worden behaald. De onderzochte fondsen en programma's hebben moeite hun streefcijfers te behalen voor het aandeel uitgaven aan adaptatie en minst ontwikkelde landen, maar evaluaties (met name over het Dutch Fund for Climate and Development (DFCD) en het Green Climate Fund) laten zien dat het aandeel dat aan adaptatie ten goede komt, in de buurt van de gestelde streefcijfers komt.⁵

Tot slot behaalde Nederland qua klimaatfinanciering in de meeste jaren de vier algemene beleidsdoelen en streefcijfers die het zich stelde:

1. Er is een redelijk aandeel in de internationale klimaatfinanciering geleverd van 1,25 miljard euro per jaar vanaf 2020.
2. Er wordt ruim 50% aan adaptatie besteed.
3. Er wordt ook ruim 50% aan lage-inkomenslanden besteed.
4. Privatesectorfinanciering levert ongeveer 50% van de Nederlandse klimaatfinanciering.⁶

Een kritiekpunt bij de klimaatfinanciering is echter dat deze niet bovenop *official development assistance* (ODA) (additioneel aan de bestaande OS-begroting) is gegeven, terwijl bij de klimaatonderhandelingen is afgesproken dat klimaatsteun aan ontwikkelingslanden 'nieuw en additioneel' zou zijn.

De additionaliteit, of meerwaarde, van gemengde publiek-private financiering (*blended finance*) is daarnaast niet altijd verzekerd, zoals hierboven al werd aangegeven. De additionaliteit van de publieke steun moet voortdurend worden bewaakt en getoetst, want de markt op het gebied van hernieuwbare energie – elektriciteit uit wind en zon – ontwikkelt zich heel snel. De cofinanciering die de klimaatfondsen in de afgelopen jaren hebben gemobiliseerd, komt soms van andere ontwikkelingsbanken in plaats van commerciële investeerders, zodat de échte hefboomwerking minder groot is dan de officiële cijfers doen vermoeden. Als positieve bevinding geldt dat de onderzochte fondsen en programma's waarde toevoegen (additioneel zijn) waar ze innovatie stimuleren.

Relevantie

Voor de effectiviteit van interventies is het belangrijk dat zij tegemoetkomen aan de behoeften van de beoogde doelgroepen: arme, kwetsbare en gemarginaliseerde huishoudens en groepen. Daarover bleek weinig bekend te zijn. In Bangladesh en Mozambique stelde IOB vast dat gemarginaliseerde groepen beperkt werden betrokken bij adaptatieprojecten en dat programma's moeite hebben hen te bereiken. Hoewel de intentie bestaat om deze groepen – in het bijzonder vrouwen – te ondersteunen, heeft IOB weinig bewijs gevonden dat er op adequate wijze aan hun behoeften tegemoet is gekomen. Het is aannemelijk dat hier in de uitvoering niet goed op wordt gestuurd en dat de doelgroepen beperkt worden bereikt. Er is bij de onderzochte projecten evenmin sprake van automatische doorwerking van de resultaten (*trickle down*). In de programma's waarbij gemarginaliseerde groepen wel werden betrokken bij ontwerp en uitvoering van adaptatieprojecten, bleek dat nuttig te zijn: het leidde tot relevantere en duurzamere projecten.

Het bereiken van gemarginaliseerde groepen vereist een bijzondere inspanning: vanwege gebrek aan tijd, capaciteit en uit redenen van efficiëntie (het is relatief duur om de allerarmsten te bereiken en het is dan moeilijker om resultaten te behalen) wordt die extra inspanning vaak niet geleverd. Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren uit de evaluatie van klimaatfinanciering (2021). Een verklaring is dat veel programma's, met name op het gebied van mitigatie, erop zijn gericht de voorwaarden voor marktontwikkeling te scheppen en netwerken en capaciteit helpen opbouwen. Die programma's leveren zelf meestal ook geen diensten of producten waarmee ze rechtstreeks doelgroepen kunnen bereiken.

⁵ Itad, 'Evaluation of the Dutch Fund for Climate and Development's project origination Approach', Itad, 2021; van Bork et al., 'External evaluation of the Dutch Fund for Climate and Development (DFCD)'. 'Inception Report', seo, 2023. Independent Evaluation Unit, 'Forward-looking performance review of the Green Climate Fund – Final Report', Green Climate Fund, 2019. Independent Evaluation Unit, 'Second performance review of the Green Climate Fund', Green Climate Fund, 2023.

⁶ Het bedrag van 1,25 miljard euro per jaar is inclusief ongeveer de helft financiering die is gemobiliseerd vanuit de private sector (door de publieke financiering).

Coherentie

De meest opvallende bevinding over beleidscoherentie en klimaat is dat Nederlands binnenlands beleid en het internationale klimaatbeleid niet in de pas lopen. Ook al heeft Nederland zijn mitigatie-ambities de afgelopen paar jaar opgehoogd, de uitvoering in de praktijk blijft achter. Zo is het afbouwen van steun aan de fossiele brandstof sector pas recentelijk op gang gekomen.⁷ Daarmee is Nederland als internationale pleitbezorger minder geloofwaardig.

De coherentie tussen het OS-beleid op het gebied van waterbeheer en het internationale klimaatbeleid is vaak wél goed, zoals IOB zag in Bangladesh en Mozambique. Daar steunde Nederland de overheden bij het uitwerken van langetermijnstrategieën, met name het Bangladesh Delta Plan 2100 en het Beira Master Plan.

Op het gebied van voedselzekerheid en landbouw is de coherentie met het internationale klimaatbeleid minder aanwezig. In Bangladesh, Mozambique en Ethiopië waren er bijvoorbeeld nog geen goede langetermijnstrategieën voor transformatie van het voedselsysteem om in de toekomst voldoende gezonde voeding te produceren binnen de ecologische grenzen. Daar wordt op dit moment, met Nederlandse ondersteuning, wel aan gewerkt in een aantal landen. Uit een klein onderzoek naar de import van soja in Nederland en ontbossing in Brazilië bleek daarnaast dat beleidscoherentie op import van agro-grondstoffen ook nog niet verzekerd is. Nederland zou meer moeten doen om consumptie, productie en landbouw te verduurzamen, om zo de klimaatvoetafdruk buiten ons land te verkleinen.

Duurzaamheid

IOB identificeerde drie manieren om duurzaamheid (het beklijven van de resultaten van beleidsinterventies) te bereiken:

1. Lokaal eigenaarschap en participatie. De evaluatie van klimaatadaptatie stelde vast dat eigenaarschap en participatie bijdragen aan de bestendigheid van resultaten. In veel programma's in Bangladesh en Mozambique worden overheidsinstanties betrokken, waardoor het eigenaarschap daarvan goed scoort. Desondanks zijn resultaten niet automatisch bestendig, vooral als lokale overheden te weinig capaciteit hebben voor opvolging. Een andere bevinding was dat betrokkenheid van gemarginaliseerde groepen bijdraagt aan het bestendigen van resultaten, maar die betrokkenheid was in feite beperkt.
2. Overheidsbeleid. Duurzaamheid valt ook te beïnvloeden door overheidsbeleid. Klimaatdiplomatie is daartoe een goed middel, zeker als die wordt ondersteund met technische assistentie en kennisuitwisseling. In Bangladesh en Mozambique concludeerde IOB dat Nederland goed samenwerkte met de overheid aan langetermijnstrategieën voor waterbeheer en ontwikkeling in deltagebieden.
3. Markontwikkeling. Als klimaatfondsen en programma's een project, technologie, investering of product zo aantrekkelijk te maken dat de commerciële markt het kan overnemen, opschalen of repliceren, wordt de kans op duurzaam resultaat ook groter. De meeste klimaatrelevante fondsen proberen zo markontwikkeling te stimuleren. Climate Investor One en het Dutch Fund for Climate and Development leveren hieraan een duidelijke bijdrage, met investeringen in hernieuwbare energie. Zowel succesvolle technologische innovatie als opschaling maken de kans groter dat de resultaten duurzaam zijn. Een bevinding die naar voren kwam bij de evaluatie van klimaatfinanciering is echter dat het overdragen van projecten aan commerciële investeerders in de meeste fondsen nog niet systematisch is ingebouwd. Meer algemeen zijn sommige ontwikkelingsprojecten financieel niet houdbaar en dus niet duurzaam: zij zullen ophouden nadat de financiering stopt.

Tot slot is van belang dat klimaatfondsen en programma's vaak uiteindelijk transformatieve verandering teweeg willen brengen, zoals een transitie naar duurzame energiesystemen. Slechts enkele evaluaties van de onderzochte fondsen en programma's deden hier uitspraken over: de conclusie is dat transformatieve verandering nog ver buiten bereik ligt.⁸

⁷ Ontwikkelingslanden hebben in deze context kritiek op ontwikkelde landen, omdat die zelf nog in fossiele brandstoffen investeren en hun beloftes op het gebied van klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden niet nakomen.

⁸ Hierbij speelt mee dat transformatieve verandering grotendeels buiten de invloedssfeer van die fondsen en van Nederland ligt en een lange looptijd vergt.

Doelmatigheid en efficiëntie

Het onderliggende onderzoek van IOB leverde verschillende bevindingen op over efficiëntie en doelmatigheid (ook wel kosteneffectiviteit genoemd):

- De efficiëntie van de klimaatfondsen is afdoende wat betreft apparaatskosten: die kosten zijn in verhouding tot de uitgaven laag en dat geldt met name voor de verhouding tot het geld dat van andere investeerders gemobiliseerd wordt. Maar het bestuur van de grote mondiale fondsen, vooral dat van het Green Climate Fund, kenmerkt zich door bureaucratie en politiek. Dat leidt tot trage besluitvorming en een lange pijn met projectvoorstellen.
- Bij de beleidsreconstructie kwam de efficiëntievraag op, of het nodig is dat Nederland zelf nieuwe fondsen opzet (zoals het Access to Energy Fund, Climate Investor One en het Dutch Fund for Climate and Development). Verschillende redenen pleiten voor het opzetten daarvan: het maakt Nederland zichtbaar als donor, er wordt innovatie bevorderd en met deze fondsen kunnen specifieke Nederlandse doelen worden nagestreefd. Maar het kost ook extra geld en inspanning. Hoeveel gewicht men toekent aan het belang van zichtbaarheid en innovatie, en of nieuwe fondsen opzetten daarom gewenst is, wordt uiteindelijk door de politiek bepaald.
- De doelmatigheid van de klimaatuitgaven als geheel, de verhouding tussen *input* en *outcome*, is op dit moment moeilijk vast te stellen omdat de langetermijneffecten (*outcomes*) en impact van de meeste lopende interventies nog onduidelijk zijn.⁹ Veel fondsen zijn relatief recent opgezet, terwijl de looptijd van projecten, begrijpelijkerwijs, lang is. Er komen van die nieuwe fondsen wel al zogeheten tussengelegen of intermediaire effecten naar voren, zoals het aantal mensen in ontwikkelingslanden dat toegang tot energie kreeg, maar de attributie van de uiteindelijke of finale effecten is lastig. Monitoring en evaluatie laten te wensen over: resultaten op het gebied van vermeden ton CO₂-uitstoot zijn bijvoorbeeld niet helemaal betrouwbaar.
- De evaluatie van klimaatfinanciering richtte zich op de vraag of gemengd publiek-private investeringen additioneel aan de markt waren. Dat bleek het geval bij fondsen die innovatie of marktontwikkeling stimuleerden, zoals Climate Investor One en het Dutch Fund for Climate and Development. Aan de andere kant trof IOB publiek-private projecten aan die (1) evengoed door de markt konden worden gefinancierd, op het gebied van voedsel en waardeketens of (2) producten bevorderen die commercieel geen kans maakten (terwijl dat wel de bedoeling is) of (3) die alleen rijke mensen bereiken. Het is niet bevorderend voor de doelmatigheid om daarin ODA te investeren, zolang ontwikkelingsadditionaliteit voorop staat in het beleid.¹⁰
- In theorie is het efficiënt als OS-fondsen 'revolvabel' zijn. Dit betekent dat de middelen die een fonds verstrekt terugbetaald moeten worden zodat het geld opnieuw kan worden ingezet voor ontwikkelingsprojecten, bijvoorbeeld in het geval van leningen. Maar bij sommige fondsen vloeit er stelselmatig meer geld terug dan het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) vereist. Dat maakt het aannemelijk dat het fonds in kwestie over het algemeen minder risico neemt dan nodig is om additioneel te zijn op ontwikkelingsvlak, oftewel dat het ontwikkelingsdoelen (de armste mensen en landen bereiken, nieuwe technieken bevorderen) en/of klimaatdoelen (adaptatie, weerbaarheid) te weinig vooropstelt.
- Klimaatdiplomatie, waarbij met relatief weinig middelen wordt gelobbyd en samengewerkt met gelijkgezinde spelers, is in principe een goedkope manier om invloed uit te oefenen. Het kost capaciteit, maar als men andere spelers mobiliseert, zoals Nederland bij de campagne in 2018 tot en met 2021 steeds deed, wordt de druk verhoogd en kan er een groter effect worden bereikt dan Nederland alleen zou kunnen.

⁹ *Outcome* betekent de waarschijnlijke of bereikte veranderingen en effecten van de *outputs* van interventies (producten, goederen en diensten) op korte en middellange termijn. *Impact* betekent positieve en negatieve primaire en secundaire langetermijneffecten van ontwikkelingsinterventies. Bron: OECD, '[What are results?](#)', OECD.

¹⁰ ODA is formele ontwikkelingshulp, vanuit de begroting van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Conclusies en aanbevelingen

Drie doelen van de Nederlandse klimaatfinanciering werden nagenoeg behaald: het aandeel adaptatie (meer dan 50%), het aandeel dat naar lage-inkomenslanden toe gaat (meer dan 50%) en het aandeel klimaatfinanciering dat van de private sector komt (ongeveer 50%). Daarnaast werd het door Nederland als redelijk aandeel beschouwde bedrag van 1,25 miljard euro per jaar behaald in de jaren 2019, 2021 en 2022. Een verklarende factor hierbij is dat het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) continu en consistent (met ODA-middelen en menskracht) inzette op deze doelen. Kritiepunten die afdoen aan deze positieve conclusies zijn wel dat de Nederlandse klimaatfinanciering niet echt ‘nieuw en additioneel’ bovenop ODA was, en dat de manier waarop er gerapporteerd moet worden over klimaatfinanciering niet erg precies is vastgelegd. Daardoor verschilt de rapportage in de praktijk per donor.¹¹

In de klimaatdiplomatie (2018-2021) hanteerde Nederland een effectieve strategie: DGIS zette ambassades in en allerlei gelijkgezinde spelers, waardoor veel inzet werd gemobiliseerd en het plausibel is dat Nederland een bijdrage leverde aan meer ambitieuze klimaatdoelen in doellanden. Het droeg bij aan agendasetting en in sommige landen zelfs aan beleidsvorming.

De overige conclusies van deze evaluatie zijn kritischer en worden hieronder gekoppeld aan vijf aanbevelingen.

1. Aandacht voor kwetsbare groepen en klimaatrisico's, met analyses en monitoring en evaluatie (M&E)

De onderzochte projecten besteden meestal onvoldoende aandacht aan kwetsbare groepen en klimaatrisico's en het ontbreekt vaak aan goede analyses en strategieën op dat gebied.

Aanbevelingen:

Integreer klimaat structureel en vooraf in programma's. Stuur erop aan dat beleidsdirecties en ambassades gebruikmaken van beschikbare analyses en scenario's over klimaatverandering, risico's en kwetsbaarheid van bepaalde groepen, inclusief op het gebied van gender, of dat ze anders die analyses ontwikkelen. Stel zeker dat projecten een dergelijke 'klimaatlens' (ex-ante-analyse) toepassen.

Verbeter monitoring- en evaluatiesystemen om implementatie en resultaten te kunnen volgen en het bereik van doelen en doelgroepen te bevorderen: meer context-specifieke M&E, met oog voor langetermijnresultaten, en evaluaties die langer terugblikken.

2. Geïntegreerde langetermijnstrategieën op water en voedsel

Gebruikmaken van langetermijnstrategieën op gebied van klimaat, water en voedselzekerheid draagt bij aan coherentie en duurzaamheid. Er zijn wel goede langetermijnstrategieën op het gebied van waterbeheer die rekening houden met klimaatverandering, zoals de deltaplannen in Bangladesh, Mozambique en Vietnam - en deze leiden tot resultaten. Maar zulke strategieën zijn nog niet goed uitgewerkt op het gebied van voedselsystemen.

Aanbeveling:

Ontwikkel en steun geïntegreerde langetermijn-ontwikkelingsstrategieën voor watermanagement en voedselzekerheid, die klimaatadaptatie volledig integreren. Werk daarbij zo goed mogelijk samen met de lokale autoriteiten.

3. Achtergestelde groepen en een rechtvaardige transitie

De onderzochte klimaatfondsen en programma's richten zich niet voldoende op het bereiken van de achtergestelde groepen en een 'rechtvaardige transitie'.

Aanbevelingen:

Zet in het bestuur van en de dialoog met financiële instellingen, fondsen en programma's en uitvoerende organisaties in op allocatie van klimaatfinanciering aan de landen en groepen die het armst en het meest kwetsbaar voor klimaatverandering zijn.

¹¹ IOB, 'Funding commitments in transition. Dutch climate finance for development 2016-2019' (2021).

Maak menskracht en financiering beschikbaar om het klimaatschadefonds in het kader van de UNFCCC te helpen opzetten. Overweeg om de extra middelen die nodig zijn, additioneel ten opzichte van ODA te geven.

4. *Private investeringen en additionaliteit*

Door in te zetten op het mobiliseren van privatesectorinvesteringen komen extra middelen vrij, maar de additionaliteit van zulke publiek-private financiering is niet altijd gewaarborgd.

Aanbeveling:

Blijf private investeringen bevorderen, maar stel zeker dat de publieke financiering daarvoor additioneel is. Door stelselmatig gebruik te maken van de expertise en richtlijnen van instanties zoals de Development Assistance Committee van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) kan de additionaliteit van de bijdragen getoetst worden.

5. *Coherentie*

Het binnenlandse beleid, dat de fossiele sector nog steeds steunt en een grote voetafdruk heeft op het gebied van klimaat en milieu, is niet in lijn met het internationale klimaatbeleid waarin Nederland juist heel ambitieus is, klimaatverandering wil tegengaan en waardeketens duurzaam wil maken.

Aanbevelingen:

In de veronderstelling dat een nieuw kabinet de toewijding aan klimaatdoelen voortzet:

Stuur aan op circulaire landbouw, de afbouw van steun aan de fossiele sector en het verduurzamen van consumptie en productie, bijvoorbeeld met wet- en regelgeving.

Steun producenten en productielanden om ontbossing te voorkomen en zet diplomatie in om ook niet-Europese consumptielanden te bewegen tot het verduurzamen van waardeketens.



1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding en relevantie

De negatieve effecten van klimaatverandering zijn de afgelopen tien jaar steeds duidelijker geworden: natuurrampen, periodes van droogte en overstromingen die steeds frequenter en ernstiger worden, en weerrecords die voortdurend worden gebroken. Recente extreme weersomstandigheden overal ter wereld leveren grote schade op. De uitstoot van broeikasgassen, ontbossing en verlies van biodiversiteit gaan ondertussen onverminderd door.

Arme mensen en de minst ontwikkelde landen worden extra hard getroffen door de negatieve effecten van klimaatverandering, omdat ze vaker afhankelijk zijn van de natuurlijke omgeving. En dat terwijl zij juist het minst hebben bijgedragen aan de uitstoot van broeikasgassen. Intussen schiet de actie om de internationale klimaatdoelen te halen tekort. Wereldwijd blijven de prestaties telkens achter bij de beloften, juist ook waar het gaat om financiële steun aan ontwikkelingslanden. De internationale actie om de mitigatiedoelen te halen, lijkt op dit moment niet voldoende te zijn om de stijging van de temperatuur op het traject te houden van minder dan 1,5 graad Celsius.¹²

¹² Wetenschappers en internationale organisaties zoals IPCC en IEA hebben de afgelopen jaren laten zien dat de kans om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5 graad Celsius steeds kleiner wordt. Het Planbureau voor de

Klimaatmitigatie is het tegengaan van de opwarming van de aarde door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

Klimaatadaptatie is het aanpassen aan klimaatverandering om kwetsbaarheid tegen te gaan en weerbaarheid tegen de negatieve effecten van die verandering te vergroten.

Het tegengaan van klimaatverandering is al tien jaar een prioriteit van het Nederlandse buitenlandbeleid, in het bijzonder binnen ontwikkelingssamenwerking (OS).¹³ In 2015 leidde het klimaatakkoord van Parijs tot hernieuwd momentum en inzet om klimaatverandering aan te pakken, internationaal en in Nederland. In 2018, met de beleidsnota *Investeren in Perspectief*, werden de Sustainable Development Goals en klimaat dwarsdoorsnijdende thema's, met een ambitieuzer beleid en een nieuw klimaatfonds.¹⁴

Gezien het toenemend belang van het internationale klimaatbeleid en de groeiende uitgaven voor klimaat in ontwikkelingslanden ('klimaatfinanciering') - meer dan 1,2 miljard euro per jaar - bestaat behoefte aan evaluatie van het beleid. Het internationale klimaatbeleid is niet eerder als zodanig geëvalueerd. Het Directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) heeft klimaat daarom opgenomen in de zogenaamde Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Een belangrijke vraag daarbij is of het kabinet inzet op de juiste doelen, met de juiste instrumenten.¹⁵ De SEA geeft aanleiding tot een analyse van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die als klimaatfinanciering worden gerapporteerd. Drie vragen staan daarbij centraal: Doen we de dingen goed? Doen we de juiste dingen? Voldoen we aan onze internationale verplichtingen?¹⁶

Het onderzoek richtte zich op het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkelingslanden, hierna te noemen internationaal klimaatbeleid. Dit gaat vooral over ondersteuning bij aanpassing aan klimaatverandering (adaptatie) en vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie), en de financiering daarvan (klimaatfinanciering). Dit beleid wordt opgesteld en gecoördineerd door de directie Inclusieve Groene Groei (IGG) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze periodieke rapportage (PR) beschrijft de effectiviteit van beleidsinterventies, de relevantie, duurzaamheid en coherentie van het beleid en aspecten van de doelmatigheid ervan, voor zover deze konden worden vastgesteld.

Dit rapport beschrijft in hoeverre het Nederlandse internationale klimaatbeleid tussen 2016 en 2021 zijn doelstellingen heeft bereikt, volgens de richtlijnen van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek.¹⁷ De nadruk ligt daarbij op de doelen van internationale samenwerking. Waar mogelijk is ook het jaar 2022 meegenomen. De rapportage baseert zich op onderzoek en evaluatierapporten, voor een deel uitgevoerd door IOB zelf. De belangrijkste evaluaties (deelstudies) die aan de basis lagen voor deze rapportage gingen over klimaatfinanciering (2021), klimaatdiplomatie en klimaatadaptatie (beide 2023).¹⁸ Klimaatadaptatie is in eerdere evaluaties door IOB aan de orde gekomen, namelijk in die over water (2017) en voedselzekerheid (2017).

Leefomgeving meldde in 2023 dat de Nederlandse mitigatiedoelen voor het eerst in zicht waren.

¹³ Ongeveer sinds de BHOS-beleidsnota '[Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen](#)', 5 april 2013, kamerstuk 33625-1.

¹⁴ Verwezen wordt hier naar de BHOS-beleidsnota en het fonds dat het Dutch Fund for Climate and Development is gaan heten: Ministerie van Buitenlandse Zaken, '[Beleidsnota: Investeren in perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland](#)', 18 mei 2018, kamerstuk 34925-1.

¹⁵ Deze periodieke rapportage (PR) is binnen BHOS de eerste in zijn soort sinds de introductie van de SEA door het ministerie van Financiën. Met evaluatiethema's en -vragen vanuit de behoefte aan inzicht en bewijs, heeft de SEA als doel lessen te identificeren als input voor nieuw beleid.

¹⁶ De rapportage van klimaatfinanciering gebeurt door internationaal afgesproken labels: de Rio-klimaatmarkers, die volgens een methode en systeem van de OESO worden toegekend aan activiteiten die klimaatadaptatie of klimaatmitigatie als doel hebben, als hoofddoel of nevendoeel. Dit wordt in paragraaf 2.4 nader toegelicht.

¹⁷ Ministerie van Financiën, 'Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022', 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27/0>.

¹⁸ IOB, '[Funding commitments in transition. Dutch climate finance for development 2016-2019](#)', 2021; IOB, '[Rising seas, raising ambitions: Evaluation of Dutch climate diplomacy 2018-2021](#)', 2023; IOB, '[Climate-smart and future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands \(2016-2022\)](#)', 2023.

Klimaatmitigatie kwam eerder aan de orde in een evaluatie door IOB van het energiebeleid (2015). Dit zal echter de eerste periodieke rapportage (PR) van het internationale klimaatbeleid zijn. Het internationale klimaatbeleid wordt voor een groot deel gefinancierd uit begrotingsartikel 2 van het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Deze PR wordt tegelijkertijd uitgevoerd met een PR over de beleidscoherentie binnen dat begrotingsartikel.¹⁹

Het doel van deze evaluatie is leren en verantwoording afleggen. Dit rapport presenteert de bevindingen, inzichten en conclusies, en eindigt met aanbevelingen voor een nieuw kabinet.²⁰

In dit eerste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen, reikwijdte en methode van de evaluatie beschreven. De hoofdstukken 2 tot en met 4 bestrijken de bevindingen. Hoofdstuk 2 presenteert een beleidsreconstructie, met beleidsontwikkelingen, doelen van en aannames onder het beleid. Hoofdstuk 3 beoordeelt de effectiviteit, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het internationale klimaatbeleid. Hoofdstuk 4 behandelt de efficiëntie en doelmatigheid van het beleid. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidde: Hoe heeft het Nederlandse internationale klimaatbeleid ontwikkelingslanden ondersteund?

IOB heeft de volgende deelvragen onderzocht, gebruik makend van de OESO/DAC-evaluatierichtlijnen:²¹

1. Wat was het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkeling (het internationale klimaatbeleid) in 2016-2021?
2. Hoe effectief (doeltreffend) was dit klimaatbeleid?
3. Hoe efficiënt (doelmatig) was dit klimaatbeleid?
4. Hoe relevant was dit klimaatbeleid?
5. Hoe coherent was dit klimaatbeleid?
6. Was het klimaatbeleid duurzaam?

| 15 |

1.3 Reikwijdte

Onderzoekperiode

Deze periodieke rapportage gaat over de periode 2016 tot en met 2021, net als de onderliggende deelstudie over klimaatdiplomatie. Die over klimaatadaptatie besloeg 2016 tot en met 2022. De evaluatie van klimaatfinanciering (IOB, 2021) betreft de jaren 2016 tot en met 2019.

Waar mogelijk, vult deze PR de bevindingen aan tot en met het jaar 2022, vooral op het gebied van financiering.²²

Onderzochte activiteiten

Deze evaluatie gaat over initiatieven, projecten en inspanningen op het gebied van klimaatadaptatie en -mitigatie, met nadruk op activiteiten die gerapporteerd worden als klimaatfinanciering en met name die uit artikel 2 van de BHOS-begroting. Een overzicht van de grootste uitgaven in 2016 tot en met 2022 is opgenomen in bijlage 2 (tabel 6). Daarnaast wordt een aantal activiteiten meegenomen die vanuit andere middelen worden gefinancierd, zoals klimaatdiplomatie.

¹⁹ IOB, 'Samenhang van Nederlands beleid en effecten op voedselzekerheid, water en klimaat in ontwikkelingslanden', (verwacht 2024). Die PR zal een overzicht geven van beleid en uitgaven onder het hele begrotingsartikel, terwijl deze PR specifiek het klimaatbeleid en de BHOS-uitgaven betreft. BHOS-begrotingsartikel 2 wordt beheerd door de directie Inclusieve Groene Groei (IGG).

²⁰ Het kabinet-Rutte IV trad in januari 2022 aan en had hoge ambities voor het Nederlandse klimaatbeleid. Ten tijde van het opstellen van dit rapport viel dat kabinet (in juli 2023).

²¹ OECD, 'Evaluation Criteria', december 2019.

²² De evaluatie van klimaatdiplomatie (de tweede deelstudie) bestrijkt met name de periode 2018-2021. De evaluatie van klimaatadaptatie (de derde deelstudie) bestrijkt de periode 2016-2021 en waar mogelijk gegevens uit 2022. Aanvullend onderzoek op het gebied van mitigatie en interdepartementale samenwerking betreft de periode 2016 tot en met 2022. Voor het onderzoek naar financiering en mitigatie is ook gebruikgemaakt van evaluatierapporten die in 2023 verschenen.

Onderzochte landen

Het onderzoek richt zich vooral op ontwikkelingslanden (ODA-landen), omdat het merendeel van de klimaatrelevante activiteiten ontwikkelingsprojecten zijn, gefinancierd uit ODA. De deelstudie over klimaatadaptatie bevat twee landencasussen: Mozambique en Bangladesh. IOB heeft daarnaast ook inzichten opgedaan uit de casestudy's naar Ethiopië en Brazilië, die in het kader van het lopend onderzoek naar beleidscoherentie zijn uitgevoerd.

IOB onderzocht daarnaast ook enkele activiteiten in niet-ODA-landen. De deelstudie over klimaatdiplomatie gaat namelijk over de wereldwijde diplomatieke inzet: de Nederlandse campagne in dat verband was vooral gericht op grote uitstoters, zoals de G20-landen. Die deelstudie gaat nader in op de lobbycampagne door 44 ambassades en bevat twee landencasussen: Israël en Vietnam.²³

1.4 Methoden en beperkingen

Onderzoeksmethoden

Deze rapportage baseert zich vooral op de resultaten van drie IOB-evaluaties:

- De IOB-evaluatie van de klimaatfinanciering (2021). Bij deze studie is gebruikgemaakt van (1) een portfolio-analyse, (2) een analyse van evaluaties van enkele grote fondsen en programma's die publieke en private financiering combineren, en (3) interviews en literatuuronderzoek.
- De IOB-evaluatie van de klimaatdiplomatie (2023). Deze studie beoordeelt het beleid, de strategie en de bijdrage aan verhoogde klimaatambities. Hierbij is gekeken naar de rol van het IGG-klimaatdiplomatieteam, dat een campagne leidde voor lobby bij niet-EU-landen om hun ambities te vergroten. IOB heeft daarnaast een kwalitatieve vergelijkende analyse uitgevoerd van landen-specifieke campagnes op basis van een enquête, en casestudy's uitgevoerd (met *process tracing*) in Vietnam en Israël.
- De IOB-evaluatie van klimaatadaptatie (2023). Deze baseert zich op 1) een synthese en analyse van evaluaties van projecten met een Rio-marker voor adaptatie en 2) twee casestudy's, Bangladesh en Mozambique.²⁴

De methodologische onderbouwing van de drie deelstudies, inclusief de onderbouwing van de landenkeuze, is te vinden in de respectievelijke evaluatierapporten.

Aanvullend is voor deze PR onderzoek gedaan naar klimaatmitigatie. Dit onderzoek omvatte een portfolio-analyse en een beoordeling van de effectiviteit van enkele grote fondsen en programma's op basis van bestaande evaluaties, rapportages, interne documentatie en projectvoorstellen, aangevuld met interviews met beleidsmakers, dossierhouders en fondsenmanagers. Daarnaast is in het kader van deze rapportage nog een klein onderzoek uitgevoerd naar de interdepartementale samenwerking op het internationale klimaatbeleid, voornamelijk gebaseerd op interviews.²⁵

Selectie van bronnen, activiteiten en interventies

Voor het onderzoek naar klimaatfinanciering en de bijbehorende analyse van de portfolio heeft IOB verschillende systemen (IATI en BZ-systemen, waaronder MIBZ) gebruikt. IOB analyseerde daarnaast beleidsdocumenten om het beleid en de beleidstheorie (*theory of change*) te reconstrueren. Ook is gebruik gemaakt van bestaande evaluaties en van interviews. IOB heeft voor de PR als geheel ook officiële en interne documenten uit de onderzoeksperiode bestudeerd en aanvullende interviews gehouden.

Inzichten uit het nog lopende onderzoek voor de periodieke rapportage over coherentie zijn eveneens meegenomen.

²³ Deze landen zijn geen landen waar Nederland een brede ontwikkelingsrelatie mee onderhoudt. Vietnam is wel een van de veertien combinatielanden waar wordt ingezet op de combinatie tussen handel en OS.

²⁴ Zogenaamde Rio-klimaatmarkers zijn labels die donoren volgens richtlijnen van de OESO/DAC toewijzen aan klimaatrelevante OS-uitgaven. Dit wordt toegelicht in sectie 2.4.

²⁵ Over deze twee aanvullende kleine onderzoeken wordt geen apart rapport uitgebracht. De bevindingen en conclusies zijn verwerkt in dit rapport.

Afbakening en beperkingen

Een beperking van deze periodieke rapportage is dat ze niet ingaat op het binnenlandse klimaatbeleid. Daarvoor heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een aparte evaluatie-aanpak ontwikkeld, met nadruk op mitigatiebeleid.²⁶ Ook gaat deze periodieke rapportage niet in op de klimaatrelevante financiering die door het ministerie van Financiën wordt beheerd: de bijdragen aan de financiële instellingen IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), IDA (International Development Association) en IFC (International Finance Corporation).

Een tweede beperking is dat onze analyse van de klimaatfinanciering is gebaseerd op uitgaven die zijn gerapporteerd op basis van de Rio-klimaatmarkers van de OESO DAC. De OESO schrijft echter geen strikte definitie van klimaatrelevantie voor en de manier van labelen is daardoor niet erg nauwkeurig. Daarnaast waren de richtlijnen van de OESO/DAC (Development Assistance Committee van de OESO) voor de rapportage van gemobiliseerde privatesectorfinanciering, die Nederland hanteert, in de onderzoeksperiode nog niet gefinaliseerd.

Een aanverwante beperking is dat de gegevens over klimaatfinanciering moeilijk te achterhalen zijn, omdat er internationaal geen eenduidigheid is in de manier van rapporteren. Er is te veel ruimte voor eigen invulling van rapportageregels. Zoals in de evaluatie van klimaatfinanciering werd toegelicht, zijn de datasystemen niet makkelijk bruikbaar en zijn de systemen voor monitoring en evaluatie van (kwantitatieve) resultaten van projecten vaak onvoldoende zorgvuldig. De gegevens op het gebied van vermeden broeikasgassen, in ton CO₂-equivalent, zijn moeilijk te verifiëren en weinig betrouwbaar.

Het feit dat de gegevens over de portfolio niet volledig beschikbaar waren, vormt echter geen diskwalificatie voor deze periodieke rapportage als geheel, omdat het onderzoek en de oordelen meer kwalitatief dan kwantitatief van aard zijn. Bovendien zijn alle door BHOS beheerde klimaatrelevante activiteiten zijn meegenomen in de analyse van de portfolio.

Het onderliggende IOB-onderzoek leverde verschillende bevindingen op over efficiëntie en doelmatigheid van het internationale klimaatbeleid, maar dit waren voor dit onderzoek geen centrale kwesties. IOB heeft efficiëntie en doelmatigheid hoofdzakelijk op basis van projectevaluaties beoordeeld.

Als afbakening geldt dat dit IOB-onderzoek niet ingaat op de effecten van het Nederlandse en Europese klimaatbeleid in Nederland en in de Europese Unie (EU): het richt zich vooral op de effecten in ontwikkelingslanden. Deze PR gaat evenmin over de klimaatfinanciering van de EU, omdat de bijbehorende uitgaven geen deel uitmaken van de BHOS-begroting en deze rapportage zich concentreert op het OS-beleid dat onder de OS-begroting valt.²⁷

Als algemene kanttekening geldt dat voor een goede beoordeling van effectiviteit en duurzaamheid programma's langer gevolgd zouden moeten worden. Om echt een goed beeld daarvan te krijgen, vinden idealiter evaluaties plaats jaren na afloop van Nederlandse ondersteuning. Dit soort ex-postevaluaties worden echter zelden gedaan. Voor dit onderzoek waren deze ook niet voorhanden. Veel van de klimaat- en energie-activiteiten uit de onderzoeksperiode waren bovendien nog niet afgerond, wat een beoordeling hiervan onmogelijk maakt.

Tot slot geldt dat deze rapportage weinig aandacht besteedt aan klimaatrechtvaardigheid. De reden hiervoor is dat dit tot 2022 geen prominent thema was in het beleid.

²⁶ Voor meer informatie hierover zie: Minister voor Klimaat en Energie, '[Kamerbrief over evaluatie-aanpak klimaat\(mitigatie\)beleid](#)', 26 april 2023.

²⁷ In de casus Vietnam van de deelstudie over klimaatfinanciering wordt wel ingegaan op begrotingssteun door de EU voor de energiesector in dat land.

Klimaatrechtvaardigheid: afbakening

Een onderwerp dat steeds belangrijker wordt is een rechtvaardige transitie en, aanverwant, klimaatrechtvaardigheid: *climate justice*. Ontwikkelingslanden vragen in dit verband al jaren om een aanpak (en de financiering hiervoor) van klimaatschade (*loss and damage*). Het gaat hierbij om de kosten van klimaatadaptatie, vergoeding van geleden schade en een rechtvaardige verdeling van de gevolgen van de klimaat- en energietransitie.

Loss and damage is pas sinds eind 2022, bij COP27, erkend als kwestie in het kader van de klimaatonderhandelingen. Het gaat daarbij vooral om steun van landen in het Globale Noorden, historisch de belangrijkste veroorzakers van klimaatverandering, aan arme landen in het Globale Zuiden, die de meeste schade ervan ondervinden. Dit thema is niet nadrukkelijk meegenomen in het IOB-onderzoek voor deze PR, omdat het onderzoek zich concentreerde op de periode waarin dit nog niet als beleidsthema erkend werd.



2 Bevindingen: Reconstructie van het klimaatbeleid

Dit hoofdstuk presenteert de eerste groep bevindingen, te beginnen met een reconstructie van het klimaatbeleid. De beleidsontwikkelingen die in de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden, komen eveneens aan bod. Vervolgens worden de doelen en de strategie van het beleid en de onderliggende aannames besproken.

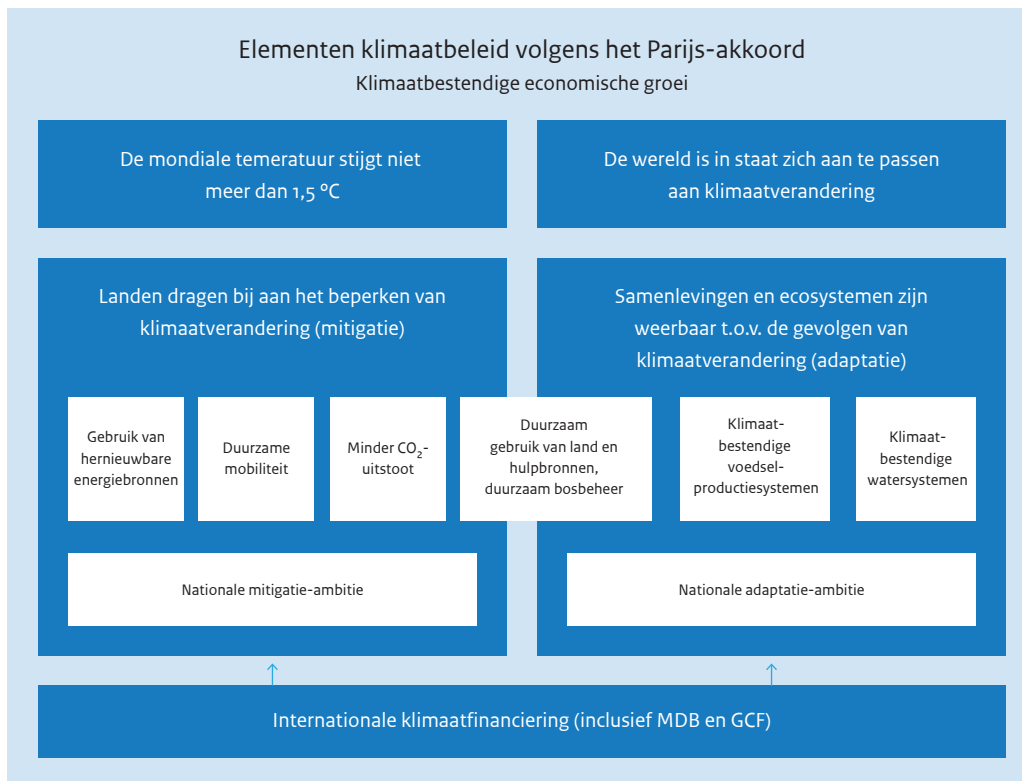
De nadruk van het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkeling (hierna het internationale klimaatbeleid genoemd) lag in de onderzoeksperiode op armoedebestrijding: het weerbaar maken van mensen in ontwikkelingslanden tegen klimaatverandering, en het investeren in hun toegang tot hernieuwbare energie. Daarbij besteedt het beleid ongeveer evenveel aandacht aan adaptatie als aan mitigatie.

In deze sectie wordt toegelicht dat het beleid in lijn was met de klimaatdoelen van Parijs. Bij de reconstructie van de beleidstheorie en de presentatie van de bevindingen van de deelstudies verderop in dit rapport zal echter duidelijk worden dat sommige aannames onder het beleid niet kloppen. Met name de gedachte dat arme groepen als vanzelf worden bereikt door de onderzochte OS-interventies blijkt niet terecht: de doorwerking van resultaten naar de armen en kwetsbare mensen is niet verzekerd.

2.1 De internationale context en het verhaal van Parijs

Het klimaatakkoord van Parijs (2015) levert het kader voor het internationale klimaatbeleid dat Nederland voert.²⁸ In onderstaand figuur is het internationale beleidskader schematisch weergegeven. Dit beleidskader is opgesteld op basis van bestaande klimaatdoelen en in lijn met het Parijs-akkoord. In sectie 2.3 volgt een reconstructie van de Nederlandse inzet binnen deze context.

Figuur 2 Elementen van het internationale klimaatbeleid volgens het kader van het klimaatakkoord van Parijs, reconstructie door IOB (2023)



De einddoelen van het beleid zijn de stijging van de temperatuur onder de 1,5 graad Celsius houden en wereldwijd weerbaarheid tegen klimaatverandering bereiken. De beoogde impact is dat samenlevingen en ecosystemen zich kunnen aanpassen aan klimaatverandering.²⁹

De internationale strategie die voortvloeit uit het akkoord bestaat uit ‘actie ondernemen’ en ‘financiering organiseren voor mitigatie en adaptatie’. Op mitigatie zijn de voornaamste internationale doelen toegang tot duurzame energie, duurzaam transport, minder uitstoot van broeikasgas (CO_2), duurzaam landgebruik en duurzaam bosbeheer. Op adaptatie zijn dat duurzaam landgebruik, duurzaam bosbeheer, klimaatbestendige voedsel- en landbouwsystemen en klimaatbestendige watersystemen.³⁰ Het Nederlandse OS-beleid streeft in grote lijnen dezelfde doelen na als de internationale strategie.

De nationale ambities van ontvangende landen moeten aan de basis staan van klimaatactie. Deze worden aangegeven in de Nationally Determined Contributions, die verdragspartijen (landen) indienen bij UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). Uitgangspunt van de Nederlandse inzet is bijdragen aan de door ontwikkelingslanden zelf gestelde doelen.

²⁸ Met het klimaatakkoord wordt bedoeld het klimaatverdrag dat bij de 21^e bijeenkomst van verdragspartijen bij het VN-kaderverdrag voor klimaat is gesloten in 2015 in Parijs (COP21 UNFCCC).

²⁹ In 2023, tijdens het opstellen van deze rapportage, lijkt het erop dat dit doel vrijwel buiten bereik ligt. Zie ook: UNEP, ‘Emissions Gap Report 2022’, oktober 2022, UNEP, en UN, ‘Climate change: No ‘credible pathway’ to i.5C limit, UNEP warns’, 27 oktober 2022.

³⁰ Overigens kunnen de watersector en de voedsel- en landbouwsector zowel bijdragen aan mitigatie als aan adaptatie.

Klimaatfinanciering is het belangrijkste middel om klimaatactie te steunen. Deze loopt deels via grote fondsen, zoals de multilaterale ontwikkelingsbanken en het Green Climate Fund (GCF).³¹ Daarnaast zijn er ook bilaterale en nationale fondsen en programma's.

Het klimaatakkoord schrijft voor dat financiële stromen in overeenstemming moeten worden gebracht met een "impactpad van lage uitstoot van broeikasgassen en klimaatweerbare ontwikkeling" (artikel 2.1.C). Het roept daarmee op tot coherentie, ofwel samenhang, tussen al het beleid en de klimaatdoelen.³²

Wat is 'additionaliteit'?

Additionaliteit heeft in de context van klimaatfinanciering grofweg twee betekenissen. Ten eerste betekent additionaliteit – vooral in het verband van gemengd publiek-private investeringen – de meerwaarde. Een interventie is additioneel als ze leidt tot resultaten die niet (of in mindere mate of pas later) zouden zijn opgetreden zonder die interventie. Binnen dit begrip onderscheiden we nog financiële additionaliteit en ontwikkelingsadditionaliteit. Financiële additionaliteit houdt in dat er geld wordt gemobiliseerd en een investering wordt gedaan die anders, op basis van pure marktwerking, niet was gedaan. Ontwikkelingsadditionaliteit betekent meerwaarde voor ontwikkeling en de duurzame ontwikkelingsdoelen, de SDG's.³³ In dit verband moet er rekening worden gehouden met het feit dat er in het algemeen meer terugverdien capaciteit zit bij investeringen in klimaatmitigatie (vooral in hernieuwbare energie) dan bij investeringen in klimaatadaptatie. Bij projecten op gebied van adaptatie is er mogelijk wel meer sprake van ontwikkelingsadditionaliteit (toegevoegde waarde voor ontwikkelingsdoelen).

Het woord 'additioneel' heeft echter een andere, tweede betekenis in de frase 'nieuw en additioneel'. Deze komt uit artikel 3 van het oorspronkelijke VN-klimaatverdrag (1992): ontwikkelde landen zouden "new and additional financial resources" geven aan ontwikkelingslanden om de kosten van het voldoen aan hun verdragsverplichtingen te vergoeden. In het algemeen werd deze frase uitgelegd als extra financiering voor klimaatactie, bovenop bestaande budgetten voor ontwikkelingshulp. Het klimaatakkoord van Kopenhagen (2009) stelt, met dezelfde strekking, dat opgeschaalde, nieuwe en additionele, voorspelbare en afdoende middelen en betere toegang daartoe zouden worden verstrekt aan ontwikkelingslanden. In Kopenhagen werd afgesproken dat donorlanden vanaf 2020 100 miljard USD per jaar aan klimaatfinanciering zouden gaan geven.

Wat is klimaatrechtvaardigheid?

Onder klimaatrechtvaardigheid wordt verstaan een eerlijke verdeling van de lasten en kosten ten gevolge van klimaatverandering en een eerlijke verdeling van de kosten van de mitigatie daarvan.

Partnerlanden pleiten al decennia voor schadevergoeding voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering zoals heviger en frequentere natuurrampen (loss and damage, klimaatschade). Zij doen hun oproep in het kader van klimaatrechtvaardigheid. Na lang en stevig aandringen van de meest getroffen landen, zoals kleine eilandstaten, spraken de verdragspartijen in het kader van de UNFCCC-klimaatonderhandelingen eind 2022 af dat er geld en een speciaal fonds zouden komen voor het compenseren van klimaatschade.

Klimaatrechtvaardigheid in bredere zin krijgt de laatste jaren internationaal steeds meer aandacht. De eerste reden hiervoor zijn de rechtszaken die burgers aanspannen tegen overheden en fossiele bedrijven. Er is een juridische roep om gerechtigheid ontstaan, tegelijk met een oproep van jongeren voor intergenerationele rechtvaardigheid (recht doen aan het belang van jongeren en toekomstige generaties). Een tweede reden is de internationale samenwerking rond de

³¹ Het GCF is het grootste wereldwijde klimaatfonds, aangestuurd door UNFCCC, met als mandaat ontwikkelingslanden te helpen hun nationale ambities op het gebied van klimaat te verwezenlijken.

³² Ook de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN en de Sustainable Development Goals, die in 2015 werden aangenomen, benadrukken beleidscoherentie.

³³ OECD, 'Evaluating financial and development additionality in blended finance operations', februari 2021.

energietransitie. Hierbij zijn het bekendste voorbeeld de recente Just Energy Transition Partnerships. Bij deze partnerschappen in Zuid-Afrika, Indonesië en Vietnam zegden G7-landen en internationale instellingen steun toe voor een rechtvaardige (energie-)transitie. Nederland was hier slechts zijdelings en via de EU bij betrokken.

2.2 Beleidsontwikkelingen in de periode 2016-2021

In de onderzoeksperiode kende Nederland drie verschillende coalitieregeringen, onder leiding van minister-president Rutte. Deze rapportage beslaat de periode vanaf 2016, maar al vanaf 2013 werd klimaat steeds belangrijker als thema binnen de internationale samenwerking. Dit kreeg een extra impuls vanwege het klimaatakkoord van Parijs en de mondiale duurzaamheidsagenda met de SDG's. Klimaat werd een dwarsdoorsnijdend thema, dat zou worden geïntegreerd in alle ontwikkelingssamenwerking. Met name de OS-sectoren water en voedselzekerheid moesten klimaat integreren, ofwel *mainstreamen*. Gendergelijkheid en vrouwenrechten vormden een tweede prioriteit in het beleid van BHOS, wat ook in alle interventies moest worden gemainstreamd. Ten derde werd de samenwerking met het bedrijfsleven steeds belangrijker, en ook dat moest in andere sectoren van het BHOS-beleid worden geïntegreerd.

Vanaf 2018 werd diplomatie steeds meer ingezet als middel om klimaatactie te bevorderen. Er werd een speciaal team bij IGG opgezet om ambitie van andere landen richting COP26 (de 26^e Conference of Parties van de UNFCCC) te bepleiten. Daarnaast zette het kabinet een nieuw Nederlands Klimaatfonds op, met nadruk op klimaatadaptatie en met het doel privatesectorinvesteringen te mobiliseren: het Dutch Fund for Climate and Development (DFCD). Nederland pleitte tot slot voor meer internationale aandacht voor adaptatie, onder meer door de Climate Adaptation Summit te organiseren, waarbij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de trekker was.

22

Buitenlandse Zaken heeft in 2021-2022, in samenwerking met EZK en andere departementen, een Rijksbrede Interdepartementale Klimaatstrategie opgesteld, om eenduidig beleid te bevorderen.³⁴ Een andere ontwikkeling was dat BHOS-minister Schreinemacher, die in 2022 aantrad, in het beleid meer prioriteit aan bossen en biodiversiteit gaf.³⁵ Het kabinet-Rutte IV had overigens voor het eerst een aparte minister voor Klimaat en Energie, minister Jetten in EZK, wat de verhoogde aandacht voor klimaat illustreert.³⁶

2.3 Nederlandse inzet: doelen, strategie en aannames

In deze sectie worden de doelen en uitgangspunten van het Nederlandse beleid nader beschreven en de beleidstheorie gereconstrueerd. Hierbij komt ook de relevantie van het beleid en van de gehanteerde strategie aan de orde – de ex-anterelevantie – en wordt besproken of de onderliggende aannames kloppen.

Een continue en belangrijke factor in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid van de afgelopen decennia is de focus op armoedebestrijding (zie de tekstbox). In deze context vormen de SDG's het uitgangspunt en SDG 1 luidt 'Beëindig armoede overal en in al haar vormen'. Daarbij besteedt Nederland speciale aandacht aan het bereiken van de meest kwetsbare landen en groepen, waaronder vrouwen en meisjes.

³⁴ Minister voor BHOS en minister voor Klimaat en Energie, 'Internationale Klimaatstrategie', Rijksoverheid, oktober 2022.

³⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnotitie 2022 - Doen waar Nederland goed in is', juni 2022.

³⁶ Een uitgebreidere beschrijving van politieke ontwikkelingen rond het internationale klimaatbeleid staat in bijlage 1.

Armoedefocus blijft leidend voor het OS-beleid – en dus ook voor OS-klimaatbeleid

In de BHOS-beleidsnota's van 2018 en 2022 wordt armoede gekoppeld aan het behalen van de SDG's en aan het oplossen van internationale problemen: volgens de nota's richt het BHOS-beleid zich op de aanpak van de grondoorzaken van armoede, migratie, terreur en klimaatverandering.³⁷ De hoofddoelen van het Nederlandse OS-beleid zijn volgens de BHOS-nota van 2022: "het aanpakken van de grondoorzaken van armoede, terreur, irreguliere migratie en klimaatverandering, en het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen".³⁸ In de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, die de SDG's bevat, maar ook in de BHOS-nota's, wordt inclusiviteit genoemd, met het streven om achtergestelde groepen te bereiken en kwetsbare groepen te beschermen: *leave no one behind* (laat niemand achter).³⁹

In de internationale samenwerking wordt klimaatfinanciering vaak geassocieerd met klimaatadaptatie en met steun aan de meest kwetsbare, armste landen en groepen. Dit komt doordat zij ten eerste vaak het meest te lijden hebben onder de negatieve gevolgen van klimaatverandering en ten tweede doordat zij vaak afhankelijk zijn van de natuurlijke omgeving voor hun levensonderhoud. Bovendien zijn zij ook het minst in staat die gevolgen te voorkomen.

DGIS werkt binnen de grotere beleidscontext op basis van eigen beleidstheorieën of *theories of change* (TOC's, 2018) voor klimaat, water en voedselzekerheid.⁴⁰ De beleidstheorie over klimaat noemt als overkoepelend doel 'klimaatbestendige economische groei'. Er is geen apart beleid voor energie geformuleerd. In 2022 werd een Rijksbrede Internationale Klimaatstrategie gepubliceerd, op initiatief van de ministeries BZ (BHOS) en EZK. Deze strategie bevat echter geen beleidstheorie en weinig nieuwe doelen, behalve hogere doelen op het aantal mensen met toegang tot energie (huidig doel: 100 miljoen mensen in 2030) en grotere uitgaven op het gebied van bossen en biodiversiteit.

De onderste helft van figuur 3 hieronder illustreert de thema's en doelen waarop DGIS heeft ingezet binnen het internationale kader van figuur 2. Nederlandse interventies en strategieën zijn genummerd (1 tot en met 6) en de bijbehorende onderliggende aannames zijn aangegeven met pijlen (A tot en met K). Op de meeste thema's heeft DGIS actief ingezet, maar niet of nauwelijks op duurzaam transport, en ook bossen waren tot 2022 geen belangrijk beleidsthema.

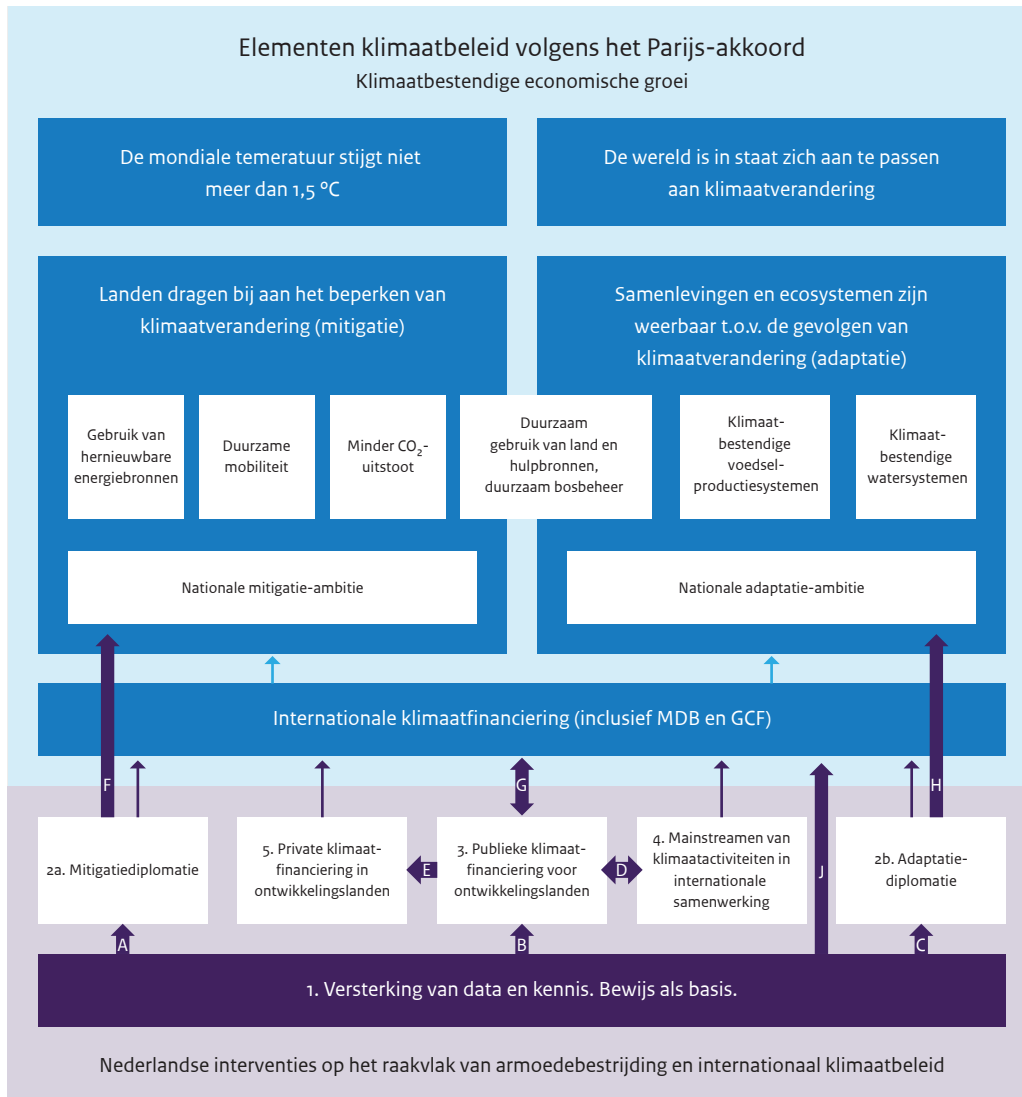
³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, '[Beleidsnota: Investeren in perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland](#)', mei 2018, kamerstuk 34925-1.

³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, '[Beleidsnotitie 2022 - Doen waar Nederland goed in is](#)', (juni 2022).

³⁹ Zie: 'Beleidsnotitie 2022 - Doen waar Nederland goed in is', waarin wordt gesproken over 'leave no one behind' als "de ambitie om vooral verbeteringen te realiseren voor hen die het meest achtergesteld zijn".

⁴⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, '[Theory of Change Ontwikkelingssamenwerking](#)', (november 2018). Naast deze thema's en de thema's die in figuur 3 staan, draagt Nederland ook via andere beleidsterreinen bij aan klimaatmitigatie en klimaatadaptatie.

Figuur 3 Elementen van het Nederlandse en mondiale internationale klimaatbeleid in het kader van het klimaatakkoord van Parijs, reconstructie door IOB (2023)



| 24 |

1. Versterking van data, kennis en bewezen effectiviteit als basis voor het beleid

Omdat kennis in principe leidend is voor het beleid en de daaruit volgende interventies, ondersteunt Nederland kennisinstellingen zoals het World Resources Institute en het Planbureau voor de Leefomgeving. Nederland steunt daarnaast ontwikkelingslanden en andere spelers door kennis en expertise beschikbaar te stellen, kennisuitwisseling te bevorderen en lokale kennisontwikkeling te steunen. Middelen die daarvoor ingezet worden zijn technische assistentie en pilotprojecten, soms in samenwerking met Nederlandse bedrijven.

De kennis moet worden gebruikt in de diplomatie en bij het nemen van besluiten over financiering.

Een onderliggende aanname hierbij is dat beleidsmakers en vertegenwoordigers handelen op basis van kennis, actuele informatie en bewijzen voor een effectieve werking van beleidsinterventies (A, B, C en J). Deze aanname is maar gedeeltelijk onderbouwd omdat:

- beleidsmedewerkers en diplomaten vaak rouleren en onvoldoende tijd hebben om actuele (klimaat- en landenspecifieke) kennis te vergaren;
- medewerkers en uitvoerders soms onvoldoende kennis hebben van de lokale klimaatcontext en gedegen analyses van kwetsbaarheid en klimatrisico's ontbreken;
- procedures voor kwaliteitscontrole niet altijd worden gevolgd;
- en politieke afwegingen naast kennis van zaken vaak een grote rol bij besluitvorming spelen.

Al met al bestaat hierdoor het risico dat de effectiviteit van de interventies beperkt blijft en het bereik van doelgroepen in het verlengde daarvan ook.

2. Klimaatdiplomatie als belangrijk instrument van het beleid

De klimaatdiplomatie omvat deelname aan klimaatonderhandelingen, lobbycampagnes, deelname aan initiatieven van koplopers en ondersteuning van betrokken jongeren en non-gouvernementele organisaties (ngo's).

Met name in aanloop naar de COP26 heeft Nederland sterker ingezet op klimaatdiplomatie. Er werd eind 2018 een speciaal campagneteam opgezet bij BZ, dat de klimaatambities van niet-EU-landen probeerde te vergroten. Die lobby betrof met name ambities van landen op het gebied van mitigatie en meer specifiek de doelen en ambities verwoord in hun Nationally Determined Contributions (NDC's, nationaal vastgestelde bijdragen) voor de UNFCCC.⁴¹

Daarnaast pleit Nederland ook bij andere donorlanden en -instellingen voor meer financiering van adaptatie in ontwikkelingslanden (2b) en naar een goed evenwicht tussen de financiering van mitigatie en adaptatie: Nederland bepleit internationaal dat ongeveer de helft van de klimaatfinanciering adaptatie zou moeten ondersteunen, omdat dit ten goede komt aan weerbaarheid en armoedebestrijding.⁴²

Een onderliggende aanname bij klimaatdiplomatie is dat Nederland een geloofwaardige gesprekspartner is die andere landen kan aansporen hun mitigatie-ambities en hun adaptatiefinanciering op te hogen. Dit veronderstelt dat Nederland zelf (1) nationaal voldoende presteert om geloofwaardig campagne te voeren, hoge klimaatdoelen nastreeft en actie onderneemt op het gebied van mitigatie, (2) voldoende klimaatfinanciering geeft en (3) daarbinnen ook voldoende financiering voor adaptatie in ontwikkelingslanden levert. Uit de evaluatie van klimaatfinanciering blijkt dat Nederland voldoende ontwikkelingssteun geeft aan adaptatie en aan mitigatie: elk ongeveer de helft van de financiering. Tegelijk geldt de kanttekening dat Nederland in eigen land er onvoldoende in slaagt zijn beloften waar te maken: de nationale doelen van de afgelopen kabinetten op het gebied van emissiereductie zijn in de onderzoeksperiode niet behaald.⁴³ Dit laatste doet af aan de geloofwaardigheid van de Nederlandse klimaatdiplomatie en internationale samenwerking.⁴⁴

| 25 |

3. De Nederlandse publieke klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden

Deze financiering richt zich op vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) met name door het bevorderen van duurzame energie en het tegengaan van ontbossing. De nadruk ligt hierbij op het verlenen van toegang tot hernieuwbare energie aan arme en kwetsbare landen en groepen, waaronder vaak vrouwen en meisjes worden gerekend. Nederland steunt in dat verband ook programma's op het gebied van schoon koken.

Er is geen specifiek beleid geformuleerd op mitigatie en energie in de OS (er is geen aparte beleidstheorie voor). Toegang tot hernieuwbare energie voor de armste landen en mensen is hierbij het belangrijkste algemene doel. Het terugdringen van CO₂-uitstoot is een secundair doel. Dat hernieuwbare bronnen fossiele bronnen vervangen, draagt hieraan bij. Nederland had zich in 2015 het doel gesteld in 2030 50 miljoen mensen in ontwikkelingslanden bereikt te hebben met hernieuwbare energie en in 2022 werd dit doel opgehoogd tot 100 miljoen mensen.

⁴¹ De IOB-evaluatie van klimaatdiplomatie gaat vooral over de landen specifieke lobby en vormt een van de bouwstenen voor deze PR.

⁴² Premier Rutte bepleitte dit doel van 50% financiering voor adaptatie bij de Climate Adaptation Summit, die Nederland organiseerde in januari 2021. Ook de Internationale Klimaatstrategie (2022) stelt dat Nederland meer dan de helft van zijn steun aan adaptatie geeft, iets wat de IOB-studie naar klimaatfinanciering al bevestigde (2021). Zie ook: United Nation Climate Change, 'António Guterres: 50% of all climate finance needed for adaptation', UNFCCC, 25 januari 2021, [António Guterres: 50% of All Climate Finance Needed for Adaptation | UNFCCC](#).

⁴³ Zie: PBL, 'Klimaatdoel 2030 vereist voortvarende uitvoering van bestaand en nieuw beleid', *Planbureau voor de Leefomgeving*, 28-10-2021. Een verkenning van PBL uit 2023 meldde dat de doelen nu voor het eerst in zicht zijn. De doelen van de EU zijn ook nog niet in zicht, volgens de Europese Rekenkamer: Europese Rekenkamer, 'Volgens EU-auditors zijn de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 in gevaar', 26-06-2023.

⁴⁴ Zie ook: IOB, 'Rising seas, raising ambitions', 2023.

Een eerste onderliggende aanname bij de klimaatfinanciering (E) is dat de doelen klimaatmitigatie en armoedebestrijding met elkaar zijn te combineren. Energie is inderdaad een belangrijke vereiste voor ontwikkeling: voor productiviteit, inkomen en welzijn. En nieuwe hernieuwbare energie genereren kost relatief weinig extra CO₂-uitstoot. Kanttekening hierbij is wel dat het genereren van hernieuwbare energie gepaard moet gaan met het uifaseren van fossiele energiebronnen, omdat alleen op die manier de totale mondiale broeikasgasemissies zullen dalen.⁴⁵

De mitigatie-activiteiten dragen dus bij aan CO₂-reductie, zoals bij de ontwikkeling van het beleid werd aangenomen, maar Nederland focust daar niet op. Weliswaar wordt aan uitvoerders gevraagd te rapporteren op tonnen vermeden CO₂-uitstoot, maar hier wordt verder niet op gestuurd en ook niet goed op gecontroleerd (het gaat om schattingen vooraf, die moeilijk geverifieerd kunnen worden). Het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen is een belangrijk doel van UNFCCC en het Parijs-akkoord, maar dus niet het primaire doel van het Nederlandse OS-beleid.

Een tweede onderliggende aanname is dat de activiteiten indirect ten goede komen aan arme groepen, huishoudens en kwetsbare mensen (vrouwen en mannen). Deze aanname werd in het IOB-onderzoek echter niet bevestigd: programma's hebben moeite met het bereiken van de armen, het bereik wordt vaak niet aangetoond of waarschijnlijk slechts in beperkte mate behaald. Eén verklaring daarvoor is dat veel fondsen en programma's helpen de voorwaarden te scheppen voor toegang tot hernieuwbare energie (mitigatie) of voor weerbaarheid tegen klimaatrisico's (adaptatie), maar hier niet rechtstreeks aan bijdragen. Een andere verklaring is dat veel fondsen en programma's nog niet lang genoeg lopen om resultaten te kunnen aantonen.

Reflectie op de resultatenrapportage en evaluatie

DGIS legt, op verzoek van de Tweede Kamer, in de jaarlijkse resultatenrapportage over ODA de nadruk op concrete resultaten, zoals het aantal miljoenen mensen dat bereikt is met toegang tot energie. Daarnaast wordt elke activiteit met een budget groter dan 5 miljoen euro onafhankelijk geëvalueerd. Tijdens het IOB-onderzoek merkten meerdere ambassades op dat ze kwalitatieve, vaak institutionele resultaten en langetermijnresultaten niet kwijt konden in de jaarlijkse resultatenrapportage. Eindevaluaties komen vaak te vroeg om impact te meten. Impact is vaak geformuleerd op het niveau van huishoudens en de ambities hiervoor zijn hoog. Hiervoor is meer tijd nodig dan de drie tot vijf jaar die een project meestal duurt.

Het zou goed zijn om in de jaarlijkse resultatenrapportage, behalve voor kwantitatieve resultaten, ook ruimte te nemen voor kwalitatieve langetermijnresultaten. Bovendien zouden evaluaties soms langer terug moeten kijken op langdurige programma's die bestaan uit meerdere projecten, over een periode van bijvoorbeeld 10 of 15 jaar. Deze evaluaties kunnen dan zowel de langdurige institutionele resultaten als kwantitatieve impact op huishoudniveau meten.

Opvallend bij de financiering voor klimaatmitigatie is overigens dat Nederland zelf een aantal fondsen en programma's heeft opgezet of mede heeft opgezet, zoals het Dutch Fund for Climate and Development. De impliciete aanname hierbij is dat dit efficiënt en doelmatig is (zie sectie 4.2).

4. Mainstreaming van klimaatadaptatie in de Nederlandse financiering

Nederland steunt klimaatadaptatie vanuit het idee dat arme en kwetsbare mensen in staat moeten worden gesteld zich te wapenen tegen de negatieve effecten van klimaatverandering, en dat adaptatiemaatregelen hun weerbaarheid vergroten en kwetsbaarheid verminderen.⁴⁶ Klimaat is het duidelijkst gemainstreamd

⁴⁵ In dit kader is opmerkelijk dat er wereldwijd nog veel fossiele brandstofcentrales, waaronder kolencentrales, op de planning staan, met name in (Oost)-Azië. Zie onder meer: Boehm, S. et al., 'State of climate action 2023', Systems Change Lab, 2023.

⁴⁶ Programma's voor rampenparaatheid, *early warning* (vroegtijdige waarschuwing) en rampenrisicoreductie dragen bij aan vermindering van kwetsbaarheid en klimaatschade, maar klimaat is geen expliciete prioriteit in het beleid voor humanitaire hulp en vice versa. Daarom worden deze thema's verder niet besproken in deze beleidsreconstructie.

in de sectoren water en voedselzekerheid: de financiering van OS-activiteiten richt zich vooral op klimaatbestendige voedsel- en watersystemen, ‘klimaatslimme’ landbouw en duurzaam landgebruik.⁴⁷

De keuze voor deze speerpunten van de Nederlandse OS is om twee redenen pragmatisch:

- Ten eerste omdat in die sectoren hoe dan ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering;
- Ten tweede omdat Nederland kennis en ervaring op deze terreinen heeft en dus ook kennisinstellingen en bedrijven kan betrekken bij de internationale samenwerking.

Een onderliggende aanname van het OS-beleid in deze sectoren is dat de interventies ter verbetering van voedsel- en watersystemen klimaatbestendig en klimaatslim zijn (D). In de IOB-evaluatie van klimaatadaptatie met landencasussen Bangladesh en Mozambique bleek echter dat dit vaak niet het geval is (zie 3.1). Mainstreaming ging in de onderzochte projecten onvoldoende gepaard met het toepassen van een ‘klimaatlens’ (een ex-ante-analyse van kwetsbaarheid en blootstelling aan klimaatrisico’s).

Een tweede aanname is dat klimaatadaptatie gericht is op en ten goede komt van de armste en meeste kwetsbare groepen. Er wordt daarbij impliciet aangenomen dat de resultaten van projecten op hoger niveau indirect automatisch ten goede komen aan de armsten (*trickle-downeffect* of *doorsijpeleffect*). In het onderzoek naar adaptatie heeft IOB echter gezien dat programma’s moeite hebben die doelgroepen te bereiken en dat dit bereik niet duidelijk blijkt uit evaluaties, dat de sturing hierop niet voldoet en dat een trickle-downeffect niet werkt.⁴⁸ Deze constatering kwam ook uit eerdere IOB-evaluaties naar voren en verdient aandacht gezien de prioriteit die OS-beleidsnota’s aan armoedebestrijding hechten.

5. Klimaatfinanciering vanuit de private sector in aanvulling op publieke financiering

Nederland streeft ernaar een redelijke, significante bijdrage (fair share) te leveren aan de 100 miljard US dollar aan klimaatfinanciering per jaar vanaf 2020 die donoren hebben toegezegd om ontwikkelingslanden te steunen. Met dat doel voor ogen wil BHOS/DGIS de klimaatrelevantie van alle activiteiten uit de OS-begroting vergroten en zoveel mogelijk privatesectorfinanciering mobiliseren.

| 27 |

De beleidstheorie uit november 2018 bevat zelfs een expliciete doelstelling om 50% van de klimaatfinanciering uit private sector investeringen te mobiliseren. De achterliggende gedachte is dat publieke middelen niet genoeg zullen zijn om aan de behoeften in ontwikkelingslanden op het gebied van mitigatie (de energietransitie) en adaptatie (weerbaarheid) te voldoen, terwijl er wel een *business case* kan zijn voor investeringen in klimaat.⁴⁹ Hoewel Nederland er nog steeds naar streeft zoveel mogelijk private investeringen te mobiliseren, hebben de beleidsmakers het doel van 50% niet meer als prioriteit voor ogen, zo komt naar voren uit enkele interviews.⁵⁰ Overigens werd dat streefpercentage in 2019, 2020 en 2021 wel nagenoeg behaald.⁵¹

De onderliggende aannames bij deze punten (E) zijn dat klimaatfinanciering vanuit de private sector noodzakelijk is om aan de grote behoeften te voldoen, en dat private investeringen kunnen worden gekatalyseerd door concessionele, publieke middelen.⁵² Deze veronderstelling is algemeen geaccepteerd en ook in lijn met het Parijs-akkoord. IOB-onderzoek naar enkele grote fondsen die privatesectormiddelen mobiliseren liet zien dat de cofinanciering vaak van andere ontwikkelingsbanken en donoren komt, en dat het faciliteren van grotere commerciële investeringen vaak nog moeilijk is, vooral in de minst ontwikkelde landen. Vooral financiering op het gebied van klimaatadaptatie schiet in

⁴⁷ Veel activiteiten op het gebied van landbouw en voedselzekerheid zijn zowel relevant voor adaptatie als mitigatie.

⁴⁸ IOB, ‘[Climate-smart and future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by The Netherlands \(2016-2022\)](#)’, 2023; IOB, ‘[Funding commitments in transition. Dutch climate finance for development 2016-2019](#)’, 2021, en IOB-onderzoek naar klimaatmitigatie (2023, ongepubliceerd). Dat het trickle-downeffect niet werkt, bleek met name bij onderzochte adaptatieprojecten en uit literatuur van het IPCC.

⁴⁹ Met *business case* wordt bedoeld dat een investering commercieel haalbaar is.

⁵⁰ Het doel om mobilisatie van private sector financiering te maximaliseren kreeg vooral aandacht onder minister Ploumen (2013-2018) en IGG is nu niet expliciet bezig met het streven naar een aandeel van 50%. Er is overigens kritiek vanuit ngo’s en ontwikkelingslanden omdat private financiering publieke financiering zou vervangen, terwijl donoren in UNFCCC-verband hebben beloofd ‘nieuw en additioneel’ geld voor ontwikkelingslanden te geven.

⁵¹ Zie tabel 2 in sectie 2.4, met klimaatrelevante uitgaven per jaar in 2016 t/m 2022. Zie ook IOB, ‘[Funding commitments in transition](#)’, 2021.

⁵² Concessionele financiering (vaak leningen) wordt verstrekt onder gunstigere voorwaarden dan die gelden op de markt. Dit zijn soms publieke middelen (vanuit de overheid verstrekt), maar niet altijd.

de praktijk nog tekort om aan de grote behoeften te voldoen.^{53 54} Een andere aanname is dat de publieke financiering additioneel is, dus meerwaarde heeft ten opzichte van de private markt voor investeringen in klimaat. Dit bleek vaak, maar lang niet altijd het geval te zijn.

6. Internationale klimaatfinanciering: multilaterale ontwikkelingsbanken (MDB) en fondsen

Nederland heeft invloed op deze instellingen door deelname aan het bestuur van internationale fondsen en instellingen, door financiële ondersteuning daaraan, en door het zelf opzetten van klimaatfondsen en -programma's die een voorbeeldfunctie hebben.

De Nederlandse inzet is (1) dat hun uitgaven zoveel mogelijk klimaatrelevant worden, met behulp van mainstreaming, (2) dat die banken en fondsen zoveel mogelijk middelen voor klimaatactie opleveren, en (3) dat ze zoveel mogelijk middelen mobiliseren vanuit andere investeerders, met name de private sector (zie pijl E). (4) Bij sommige fondsen stuurt Nederland daarnaast op allocatie aan de armste landen, Afrika en/of de focuslanden van OS.⁵⁵

Een andere onderliggende aanname, G, is dat de Nederlandse publieke klimaatfinanciering leidt tot extra internationale klimaatfinanciering en andersom: Nederland beïnvloedt enerzijds de ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank zodat die meer klimaatfinanciering geven. Anderzijds kan Nederland zelf ook cofinanciering vanuit de ontwikkelingsbanken en multilaterale fondsen opwekken (bijvoorbeeld Climate Investor One ontvangt financiering van het Green Climate Fund). Deze aanname lijkt plausibel, op basis van beperkt IOB-onderzoek.⁵⁶

Eerder merkten we op dat het vaak onduidelijk is of doelgroepen worden bereikt. Doordat Nederland ervoor kiest een aantal grote centraal gefinancierde (mitigatie-)fondsen te steunen, raakt het doelgroepenbeleid buiten beeld: veel fondsen en programma's richten zich immers vooral op de voorwaarden voor ontwikkeling. De administratieve last van grote multilaterale fondsen is kleiner, maar het nadeel is dat Nederland een kleinere invloed heeft op strategische keuzes van die fondsen, vanwege de brede donorbasis. Dit verklaart een deel van het gebrek aan concrete, aangetoonde resultaten.⁵⁷ Nederland kan echter wel degelijk invloed uitoefenen op de multilaterale ontwikkelingsbanken, door zijn gerichte (geoormerkte) bijdragen en actief optreden tijdens beheersraden, zoals in het geval van de Wereldbank.⁵⁸

Conclusie over de relevantie van de beleidstheorie, met reflectie op adaptatie en mitigatie

De IOB-evaluaties over klimaatfinanciering, klimaatdiplomatie en adaptatie evalueerden de relevantie van het beleid en van de Nederlandse interventies, met name of de OS-projecten tegemoetkomen aan de behoeften van de begunstigden, en kwetsbare en gemarginaliseerde groepen in het bijzonder.⁵⁹ Met andere woorden: doet Nederland de juiste dingen?

⁵³ Een aandachtspunt bij de inzet op het betrekken van de private sector is dat waterbeheer en integrale planning in het algemeen publieke taken zijn en vaak het exclusieve werkterrein van de overheid. Dat maakt mobilisering van private sector investeringen lastiger. Daarbij komt ook dat de overheid in de minst ontwikkelde landen meestal weinig capaciteit heeft.

⁵⁴ De sectie over effectiviteit (3.1) gaat hier nader op in. De IOB-evaluatie van klimaatfinanciering geeft daarnaast meer informatie over de grote behoeften in ontwikkelingslanden (2021). Verder is in het kader van adaptatie en private sector financiering belangrijk dat Nederland voor DFCD een streefpercentage uitgaven voor minimaal 50 tot liefst 65% voor adaptatie heeft bepaald.

⁵⁵ Nederland zet in de OS extra in op een aantal landen. Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Landen en regio's'.

⁵⁶ Dit gaat om het kleine onderzoek naar negen van de grootste fondsen en programma's op het gebied van mitigatie die IOB uitvoerde (in 2023, geen aparte publicatie): AEF, CAFI, CCA, CIO, DFCD, EnDev, ESMAP, GCF en GEF. Daarnaast werd het adaptatiefonds LDCE beoordeeld op basis van het kader van het IOB-onderzoek naar klimaatadaptatie (2023).

⁵⁷ Overigens is er een verschil tussen de multilaterale fondsen, waar Nederland minder invloed heeft (GCF en GEF), en de door Nederland opgezette fondsen AEF, CIO en DFCD, waar Nederland meer invloed heeft op de strategie.

⁵⁸ Hiermee wordt met name bedoeld op geoormerkte bijdragen aan en interventies bij hernieuwbare energieprogramma's en de Climate Investment Funds van de Wereldbank, waar IGG IOB op wees. Onderwerpen die Nederland bij die banken - met name bij de CIF's - en bij de GCF naar voren heeft gebracht zijn bijvoorbeeld gendergelijkheid en groen herstel van de COVID-pandemie.

⁵⁹ In deze periodieke rapportage en de onderliggende evaluatie van klimaatadaptatie spreken we over kwetsbaarheid voor klimaatrisico's, die in kaart moet worden gebracht. Ook spreken we over het bereiken van doelgroepen, in het bijzonder gemarginaliseerde groepen, die extra risico's lopen. IOB gebruikt in het kader van klimaatadaptatie liever niet de term 'kwetsbare groepen', omdat kwetsbaarheid voornamelijk een factor is om mee te nemen bij analyses, scenario's en het bereik van doelgroepen.

IOB constateert dat het beleid en de bijbehorende financiering op hoofdlijnen relevant zijn, want ze zijn in lijn met het klimaatakkoord van Parijs, internationale inzichten en beloften. Maar in hoeverre tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van de uiteindelijke doelgroepen van OS is vaak onduidelijk. Programma's hebben moeite gemarginaliseerde groepen te bereiken en te betrekken in ontwerp en uitvoering van projecten, zoals met name bleek uit het onderzoek naar adaptatie.

Daarnaast rees de vraag op of de even grote nadruk in het OS-beleid op mitigatie en adaptatie terecht is. Het is evident dat adaptatie onvermijdelijk en belangrijk is om mensen en ecosystemen te beschermen. Adaptatie-interventies sluiten bovendien in principe goed aan bij het overkoepelende doel van armoedebestrijding, dus adaptatiesteun aan arme landen die kwetsbaar zijn voor klimaatarisico's is relevant. Gezien het belang dat het beleid hecht aan inclusiviteit (leave no one behind), zou het weerbaar maken van kwetsbare groepen daarbij voorop moeten staan.

Mitigatie is ook van wezenlijk belang. Het VN-klimaatverdrag stelt dat het uiteindelijke doel is het stabiliseren van de concentratie van broeikasgassen en het voorkomen van gevaarlijke interferenties met het klimaatsysteem.⁶⁰ Er is een direct verband tussen de gemiddelde mondiale temperatuur en de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer, maar de arme landen zijn niet degenen die de meeste broeikasgassen uitstoten. De oplossing voor klimaatverandering ligt (1) in het verminderen van de broeikasgassen en (2) in het terugdringen van de concentratie van koolstofdioxide (CO₂) door koolstofputten, bijvoorbeeld door het areaal bosgebied te doen toenemen.

De nadruk op zowel adaptatie als mitigatie binnen het OS-klimaatbeleid is daarom terecht, maar heeft alleen zin als er ook wordt ingezet op mitigatie binnen Nederland en in andere ontwikkelde landen, omdat die verreweg het meeste uitstoten.

Mitigatie en adaptatie zijn in de praktijk overigens sterk verbonden: interventies in de watersector en in de voedselsector moeten enerzijds rekening houden met klimaatverandering om duurzaam (klimaatbestendig) te kunnen zijn. Anderzijds moeten ze ook bijdragen aan mitigatie (klimaatlim zijn) om de broeikasgasuitstoot te verminderen, door zuinig om te gaan met energie, de uitstoot in de landbouw- en voedselindustrie te beperken en verspilling van grondstoffen en voedsel tegen te gaan.

Het bevorderen van investeringen in de energietransitie is nuttig voor klimaatmitigatie, omdat het sterk bijdraagt aan het terugdringen van de emissies. Nederland kan hierbij innovatieve technische kennis en kunde aanbieden, die bedrijven en kennisinstellingen op dit vlak hebben. Windenergie, waterstof en de combinatie van publiek-private financiering zijn terreinen waar Nederland klimaat, kennis en assistentie combineert. Voor de hand liggende doellanden in dit kader zijn de bestaande grote uitstoters, zoals G20-landen (die vaak al hoge-inkomenslanden zijn) en de middeninkomenslanden. EZK pleit in die context soms ook voor mitigatiesteun aan die grote uitstoters, de G20-landen.⁶¹ ODA is echter niet voor die landen bestemd, dus een volgend kabinet zal voor dat soort eventuele samenwerking doelgericht andere middelen, zoals groene economische diplomatie, moeten inzetten.

IOB-onderzoek bevestigt dat BHOS gericht moet streven naar samenhang van beleid en synergie van de verschillende beleidsterreinen, met name bij de combinatie tussen hulp en handel.⁶² Het kabinet moet ten eerste zorgen dat de bevordering van handelsbelangen niet indruist tegen de behartiging van armoedebelangen en ten tweede te stimuleren dat ze juist goed samengaan. Daarbij is van belang dat de inzet op hernieuwbare energie en adaptatie tegemoetkomt aan de behoeften van de ontvangende

⁶⁰ Artikel 2 van het UNFCCC-klimaatverdrag luidt: "Het uiteindelijke doel van dit Verdrag [...] is het bewerkstelligen [...] van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Dit niveau dient te worden bereikt binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan."

⁶¹ Interviews in 2020-2023, o.m. i.h.k.v. IOB-onderzoek naar klimaatdiplomatie en interdepartementale afstemming.

⁶² IOB, 'Gedeelde belangen, wederzijds profijt? Beleidsdoorlichting art. 1 van de BHOS begroting', 2022, en lopend onderzoek voor de periodieke rapportage inzake beleidscoherentie op het gebied van BHOS-artikel 2 (verwacht 2024).

landen en kwetsbare groepen, in het licht van de prioriteit die BHOS aan armoedebestrijding geeft. Coherentie tussen nationaal en internationaal beleid is in dit verband ook van belang (zie ook 3.3). Zoals de OESO/DAC *peer review* (2023) van de Nederlandse OS stelt, is het verkleinen van de mondiale voetafdruk een belangrijke uitdaging voor Nederland als sterk geglobaliseerde economie, handelscentrum en landbouwcentrum.⁶³

2.4 Financiering

IOB heeft de portfolio van BHOS-klimaatuitgaven in ontwikkelingslanden geanalyseerd voor de jaren 2016 tot en met 2021, waar mogelijk aangevuld met cijfers tot en met 2022. Voorbeelden van grote klimaatrelevante uitgaven in dit verband zijn de bijdragen aan het Green Climate Fund, de Global Environmental Facility en het Dutch Fund for Climate and Development. In bijlage 2 staat een overzicht van de instrumenten met onder meer een tabel met de grootste klimaatrelevante uitgaven in 2016 tot en met 2022.

Deze sectie behandelt de vraag in hoeverre de kwantitatieve beleidsdoelen van de klimaatfinanciering zijn behaald. Het antwoord is dat deze grofweg wel worden behaald. De hoogte van de uitgaven, het aandeel privatesectormobilisatie en het deel dat ten goede komt aan klimaatadaptatie en aan lage-inkomenslanden, waren in de periode 2016 tot en met 2022 in lijn met de beleidsdoelen.

Internationale klimaatfinanciering wordt betaald uit de begroting voor internationale samenwerking en alle publieke klimaatfinanciering (waarover DGIS en IOB rapporteren) kwalificeert als ODA.⁶⁴ Er is geen apart begrotingsartikel voor klimaatfinanciering. Klimaatrelevante activiteiten binnen OS worden gefinancierd uit meerdere begrotingsartikelen, waarvan een groot deel beheerd door IGG onder artikel 2: 'duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat'. Vanuit subartikel 2.3 worden specifieke klimaatfondsen en -programma's gefinancierd. In de praktijk komen de meeste klimaatrelevante uitgaven echter vanuit andere artikelen of subartikelen, met name die voor voedselzekerheid (2.1) en water (2.2). Tot slot wordt private sector financiering voor klimaatactie die is gemobiliseerd door de publieke middelen ook gerapporteerd. De IOB-evaluatie van klimaatfinanciering gaat hier nader op in voor de jaren 2016 tot en met 2019.⁶⁵ Tabel 1 presenteert de totale publieke klimaatfinanciering per jaar.⁶⁶

Het totale bedrag van de uitgaven aan Nederlandse publieke OS-klimaatfinanciering voor 2016 tot en met 2022 was 4,0 miljard euro. Hiervan werd 3,7 miljard euro uitgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁶⁷ Daarnaast werd ook private sector financiering gemobiliseerd. Bijlage 2 geeft meer details over de klimaatuitgaven in 2016 tot en met 2022, inclusief de gemobiliseerde private sector financiering.

⁶³ OECD, 'OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023', 2023. Ook PBL heeft onderzoek naar de Nederlandse milieuvoetafdruk gedaan, zie bijvoorbeeld PBL, 'Halveren van de Nederlandse voetafdruk. Reflectie op een nieuwe ambitie voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbeleid', 2023.

⁶⁴ In de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) worden de uitgaven op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld. De BHOS-begroting, inclusief ontwikkelingshulp (ODA), maakt hier onderdeel van uit. Klimaatrelevante uitgaven strekken breder dan de OS-begroting, maar deze periodieke rapportage concentreert zich op de uitgaven o.h.g.v. OS.

⁶⁵ IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', 2023.

⁶⁶ Kolom Publiek HGIS geeft het gerapporteerde totaalbedrag klimaatfinanciering (dat helemaal uit ODA bestaat) binnen HGIS. Dit is inclusief de bijdragen vanuit het ministerie van Financiën aan IBRD, IDA en IFC. Deze bedragen verschillen van het IOB-rapport over klimaatfinanciering (2021), waarbij de Nederlandse rapportages aan UNFCCC als bron waren genomen. Dat kon in dit geval niet, omdat over 2021 en 2022 ten tijde van het onderzoek voor deze sectie, zomer 2023, nog niet gerapporteerd was.

⁶⁷ IOB baseert zich voor deze gegevens op HGIS-jaarverslagen (2016-2022) en het MIBZ-datasysteem. De rest betreft bijdragen vanuit het ministerie van Financiën aan IBRD, IFC en IDA.

Tabel 1 Publieke klimaatrelevante uitgaven per jaar in de periode 2016 tot en met 2022 in miljoenen euro's, plus het percentage klimaatrelevante financiering binnen ODA (getallen in miljoenen euro's)

Jaartal	Publiek (ODA) HGIS	ODA Totaal	% Klimaat
2016	472	4657	10,14%
2017	394	4492	8,77%
2018	578	4833	11,96%
2019	570	4741	12,02%
2020	596	4751	12,54%
2021	638	4497	14,19%
2022	795	6214	12,79%
Totaal	4043	34185	11,83%

Klimaatrelevantie volgens de Rio-markers

Nederland volgt de OESO/DAC-richtlijnen voor de Rio-markers om klimaatrelevante financiering te identificeren.⁶⁸ Dit is het enige internationale systeem, maar het is niet erg nauwkeurig en de manier van rapporteren over uitgaven verschilt dan ook sterk tussen donoren.⁶⁹ Nederland rapporteert zijn uitgaven op basis van deze markers voor 40% (significant) als klimaatfinanciering wanneer klimaat een aanzienlijk doel is, of voor 100% (*principal*, hoofddoel) als de activiteit klimaatactie als hoofddoel heeft.⁷⁰ Voor sommige multilaterale organisaties worden percentages berekend op basis van het deel van hun uitgaven dat, naar inschatting van donoren en de organisaties zelf, klimaatrelevant is.⁷¹ Dat zijn percentages, toegerekende aandelen, meestal *cross-cutting* genoemd omdat er geen verdere specificering naar klimaatadaptatie en/of mitigatie wordt gemaakt. In totaal valt 1,5 miljard euro (41%) van de klimaatuitgaven onder activiteiten met een *principal* Rio-marker. Dit is inclusief de multilaterale programma's met een *cross-cutting* label van 100%, die (volgens de Rio-systematiek) helemaal klimaatrelevant zijn.

⁶⁸ De Rio-markers zijn ontworpen zodat verdragspartijen kunnen rapporteren over hun bijdragen aan ontwikkelingssamenwerking die helpen bij de uitvoering van de milieuverdragen van Rio, waaronder het VN-klimaatverdrag. Het gaat in dit geval om het mainstreamen van klimaatdoelen in OS. De toewijzing en score van die markers verloopt volgens richtlijnen van de OESO/DAC. De wijze waarop daarmee vervolgens klimaatfinanciering wordt berekend verschilt echter tussen donoren; zo passen donoren die van de Rio-markers uitgaan in hun rapportages verschillende percentages toe voor activiteiten met een bepaalde marker.

⁶⁹ Er is dan ook kritiek op de rapportage van klimaatfinanciering vanuit ontwikkelingslanden en ngo's.

⁷⁰ Nederland hanteert de procedures uit het OESO-handboek terzake (OECD, 2016). Het belangrijkste onderscheid tussen klimaat als 'hoofddoel' (*principal marker*) en 'significant doel' (*significant marker*) is dat bij *principal* de activiteit zou niet zou zijn gefinancierd, of niet op die manier zou zijn opgezet, als de expliciet genoemde klimaatdoelstelling niet was gerealiseerd; 100% van de steun wordt gerapporteerd als klimaatfinanciering. Bij *significant* is de klimaatdoelstelling wel expliciet, maar niet de belangrijkste drijfveer van de activiteit; 40% van de steun wordt gerapporteerd als klimaatfinanciering.

⁷¹ Voor een deel van de multilaterale organisaties, met name de ontwikkelingsbanken en klimaatfondsen, worden de percentages door de OESO/DAC berekend en gepubliceerd. Omdat veel VN-instellingen echter niet systematisch op activiteitsniveau aan OESO/DAC rapporteren, zijn er voor hen echter nog geen percentages en schat DGIS die zelf in, waar mogelijk met hen afgestemd.

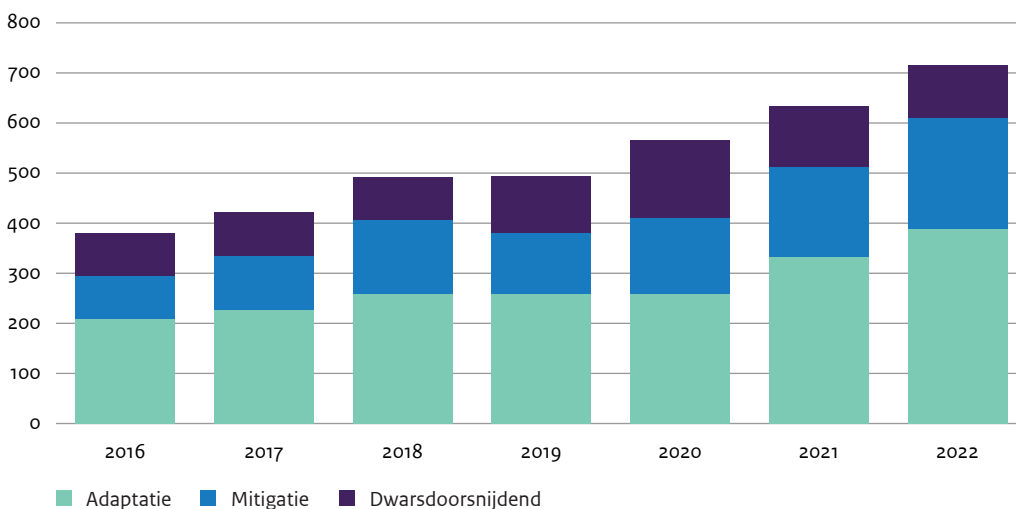
Tabel 2 Overzicht van publieke klimaatuitgaven per jaar voor adaptatie, mitigatie en cross-cutting in de periode 2016 tot en met 2022, in miljoenen euro's⁷²

Jaar	Klimaatuitgaven totaal	Adaptatie	Mitigatie	Cross-cutting	Principal Marker
2016	379	208 (55%)	86 (23%)	85 (22%)	103 (27%)
2017	422	226 (54%)	108 (26%)	87 (21%)	118 (28%)
2018	491	259 (53%)	146 (30%)	86 (18%)	186 (38%)
2019	494	259 (52%)	120 (24%)	115 (23%)	193 (39%)
2020	566	259 (46%)	151 (27%)	156 (28%)	235 (41%)
2021	633	332 (52%)	180 (28%)	122 (19%)	315 (50%)
2022	714	388 (54%)	221 (31%)	106 (15%)	353 (49%)
Totaal	3699 (100%)	1930 (52%)	1013 (27%)	757 (20%)	1503 (41%)

In 2016-2022 ging 52% van de Nederlandse (publieke) klimaatfinanciering naar activiteiten op het gebied van adaptatie. Iets minder dan een kwart ging naar mitigatie en de rest bestond uit een combinatie van beide (cross-cutting). Dit is in lijn met het streven van het kabinet Rutte III om ten minste 50% aan adaptatie te besteden.⁷³ In tabel 2 hierboven is daarnaast een groei zichtbaar, in de laatste kolom, van het aandeel uitgaven vanuit activiteiten met een principal Rio-marker (100% klimaatrelevantie). Die uitgaven groeien van een kwart (27%) naar de helft (49%) van de klimaatfinanciering.⁷⁴

De grafiek (figuur 4) hieronder geeft de publieke uitgaven per jaar weer voor adaptatie, mitigatie en cross-cutting. De verhoudingen blijven min of meer gelijk: ongeveer de helft van de middelen gaat naar adaptatie.

Figuur 4 Publieke uitgaven per jaar aan adaptatie, mitigatie en cross-cutting in de periode 2016-2022, in miljoenen euro's.



Als we kijken naar de klimaatuitgaven per begrotingsartikel voor de periode 2016-2022 valt op dat niet alleen absoluut gezien (qua bedrag), maar ook relatief (qua aandeel) de meeste klimaatuitgaven komen vanuit BHOS-artikel 2 voor duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat.

⁷² IOB onderzocht – volgens het mandaat - alleen de uitgaven vanuit het ministerie van BZ, BHOS, en niet die vanuit het ministerie van Financiën.

⁷³ Dit streven naar een evenwichtige verdeling heeft premier Rutte bijvoorbeeld geuit bij de Climate Adaptation Summit, januari 2021. Zie ook IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', 2023.

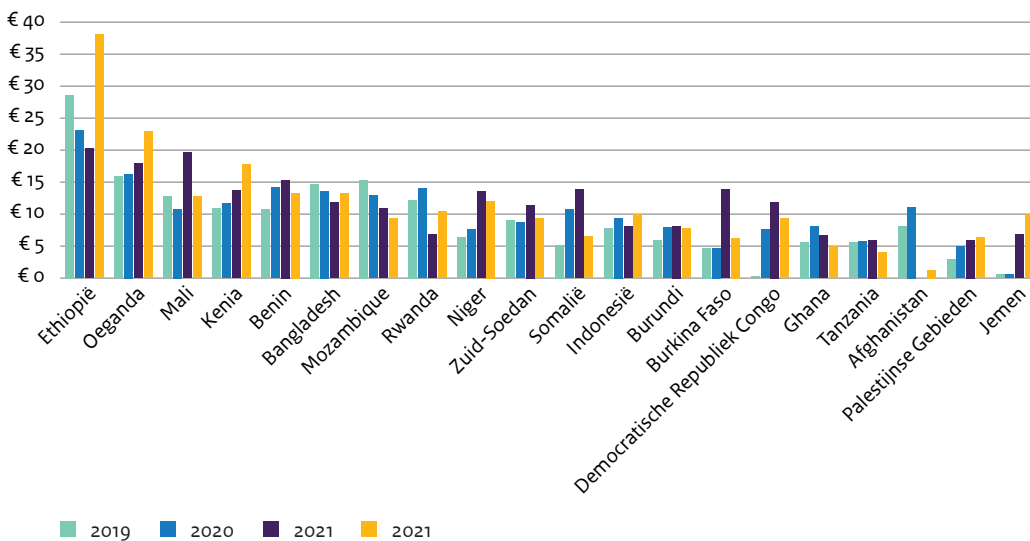
⁷⁴ Gemiddeld was het percentage klimaatrelevante uitgaven in 2016-2022 41%.

Tabel 3 Klimaatrelevante publieke uitgaven per subartikel van de BHOS-begroting in de periode 2016-2022

Subartikel van de BHOS-begroting	Klimaat	Totaal	% klimaatrelevant	% van KF totaal
1.3 Private sector en arbeidsmarkt in OS-landen	416	2695	15%	11%
2.1 Voedselzekerheid	831	2349	35%	22%
2.2 Water	540	1363	40%	15%
2.3 Klimaat	1172	1360	86%	32%
3.3 Maatschappelijk middenveld	320	1444	22%	9%
4.1 Humanitaire hulp ⁷⁵	120	2696	4%	3%
4.2 Opvang in de regio en migratiesamenwerking	23	721	3%	1%
4.3 Veiligheid en rechtstaatontwikkeling	70	1855	4%	2%
5.1 Multilaterale samenwerking	166	1345	12%	4%

Publieke uitgaven per land

Figuur 5 laat de totale klimaatuitgaven per land zien voor de periode 2019-2022, voor de top 20 ontvangende landen. Het percentage van de klimaatuitgaven dat kan worden toegewezen aan een specifiek land is echter beperkt: dat varieert van 44% van de ODA-klimaatuitgaven in 2022 tot 49% in 2021, dus onderstaande figuur vertegenwoordigt slechts 44-49% van de ODA-uitgaven.⁷⁶

Figuur 5 Overzicht van publieke uitgaven aan de twintig grootste ontvangende landen in de periode 2019-2022, voor zover de uitgaven aan landen zijn toe te wijzen, in miljoenen euro's.⁷⁷


⁷⁵ De uitgaven voor humanitaire hulp omvatten onder meer rampen-risicovermindering (met beleidskenmerk 'DRR') die ook een beleidskenmerk klimaatadaptatie bevatten: ongeveer 45 miljoen euro aan uitgaven in 2016-2022.

⁷⁶ Toegewezen aan een land betekent dat de financiering volgens de projectvoorstellen en BZ-systemen terechtkomen bij een bepaald land. Dit wordt soms berekend aan de hand van aandelen: bijvoorbeeld als 100 miljoen euro klimaatfinanciering naar tien landen gaat, rekende IOB 10 miljoen euro aan elk land toe. Bij de IOB-evaluatie van klimaatfinanciering kon voor het jaar 2019 een hoger percentage van de uitgaven, namelijk 60%, aan een land worden toegewezen. De uitgaven die niet aan een bepaald land kunnen worden toegewezen betreffen vooral mondiale, regionale en/of multilaterale fondsen en programma's.

⁷⁷ Voor 2019 zijn de gegevens van de IOB-evaluatie van klimaatfinanciering (2021) gebruikt. Die bestaan uit een combinatie van gegevens uit IATI, UNFCCC en MIBZ, om zoveel mogelijk toewijzingen naar land in kaart te kunnen brengen. Voor de jaren 2020-2022 is alleen MIBZ gebruikt. Dat datasysteem heeft alleen de landenuitgaven voor de jaren 2020 tot en met 2022 beschikbaar. De twintig landen in figuur 6 zijn de landen met de grootste klimaatuitgaven over de vier weergegeven jaren. Brazilië staat in 2022 bijvoorbeeld op de 18e plaats, maar komt niet voor in de top 20 van het geheel.

Het OS-beleid streeft naar ondersteuning van de armste landen. De tabel hieronder laat zien welk aandeel van de uitgaven die aan landen zijn toe te wijzen, ten goede kwam aan lage-inkomenslanden en welk deel aan middeninkomenslanden. Meer dan 50%, namelijk 56%, ging naar lage-inkomenslanden en 74% van die uitgaven ging naar adaptatie, wat bijdraagt aan de weerbaarheid in die landen.

Daarnaast gaat 70% naar de minst ontwikkelde landen (een categorie kwetsbare landen, vastgesteld door de VN, die sterk overlapt met de lijst lage-inkomenslanden). Binnen de minst ontwikkelde landen gaat een groot aandeel naar adaptatie: 78%. Deze resultaten zijn in lijn met de intenties van het Nederlandse beleid.

Tabel 4 Percentage uitgaven per inkomenscategorie van landen en percentage uitgaven aan minst ontwikkelde landen, uitgesplitst naar adaptatie en mitigatie, in de periode 2016-2022

Uitgaven aan landen (indeling naar inkomenscategorie)				
Categorie ⁷⁸	Totaal klimaat	Adaptatie	Mitigatie	Cross-cutting
Lage-inkomenslanden	56%	43%	12%	1%
Laag-middeninkomenslanden	36%	26%	9%	1%
Hoog-middeninkomenslanden	8%	4%	3%	0%
Totaal	100%	74%	25%	2%

Uitgaven aan minst ontwikkelde landen				
Categorie ⁷⁹	Totaal klimaat	Adaptatie	Mitigatie	Cross-cutting
Minst ontwikkelde landen	70%	78%	20%	2%

Conclusie

Nederland gaf een significante bijdrage van 1,25 miljard euro in de jaren 2019, 2021 en 2022, zoals figuur 6 hieronder laat zien. Nederland had in 2012 namelijk een streefcijfer (*fair share*) berekend van 1,25 miljard euro klimaatfinanciering per jaar (publiek en private bijdragen gecombineerd) vanaf 2020 en had daar een pad voor opschaling bij bedacht. Deze berekening was gebaseerd op ons BNP en gerelateerd aan de bijdrage van de EU, als redelijk aandeel van de in totaal toegezegde 100 miljard donorbijdragen per jaar.⁸⁰ Figuur 6 geeft de som van de totale klimaatuitgaven, zowel publiek als privaat gemobiliseerd.⁸¹

Het lukte Nederland ook privatesectorfinanciering te mobiliseren. Nederland heeft zich als doel gesteld een aandeel klimaatfinanciering van 50% vanuit de private sector te mobiliseren met publieke middelen. Dit doel werd in de jaren 2017 tot en met 2021 nagenoeg gehaald.⁸² Ter nuancering van deze positieve bevinding geldt dat IOB de berekening van gemobiliseerde privatesectorfinanciering niet uitgebreid heeft onderzocht.⁸³

⁷⁸ Deze inkomenscategorieën zijn zoals gerapporteerd door de Wereldbank groep, o.b.v. Bruto Nationaal Inkomen per capita.

⁷⁹ De minst ontwikkelde landen (MOL) is een categorie bepaald door de VN en toegepast door de OESO/DAC-donorlanden. De MOL bestaan voor het overgrote deel uit lage-inkomenslanden, maar niet uitsluitend. In 2021 waren Noord-Korea en Zimbabwe de enige lage-inkomenslanden die geen MOL waren volgens de OESO/DAC-lijst.

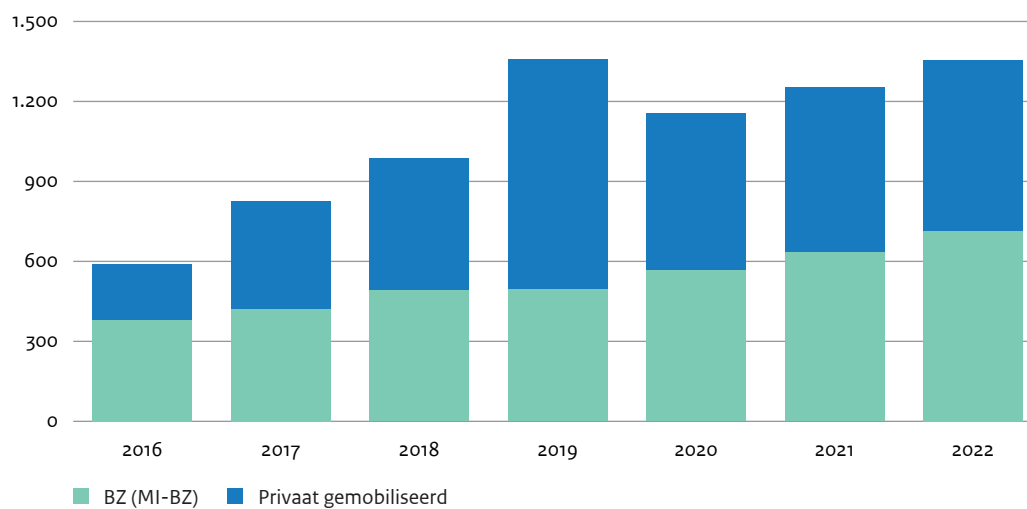
⁸⁰ Deze 1,25 miljard euro staat voor 4,8% van de 33% van de EU-toezegging van de ontwikkelde landen om ontwikkelingslanden te steunen met 100 miljard dollar per jaar, in het kader van de COP UNFCCC – maar dit streefbedrag heeft het kabinet nooit formeel aangenomen.

⁸¹ De gebruikte gegevens komen uit MIBZ en uit de HGIS-rapportage uit die periode.

⁸² Zie voor details over gemobiliseerde privatesectorfinanciering tabel 7 in bijlage 2.

⁸³ Wel heeft IOB voor de evaluatie van klimaatfinanciering de Nederlandse rapportages terzake bestudeerd en interviews hierover gevoerd. De methodologie is echter voor interpretatie vatbaar en de afgelopen jaren pas gefinaliseerd, in OESO/DAC-verband.

Figuur 6 Staafdiagram met Nederlandse publieke en private klimaatuitgaven: publieke bijdragen gegeven vanuit de begroting van BZ/BHOS (mintgroen) en uitgaven gemobiliseerd bij de private sector (blauw) in de periode 2017-2022 in miljoenen euro's.⁸⁴



⁸⁴ Bron voor de gegevens over publieke uitgaven is het MIBZ-datasysteem, bron voor de privatesectorbijdragen zijn de HGIS-rapportages terzake, gebaseerd op rapporten van Triodos en Profundo.



3

Bevindingen: Resultaten en doeltreffendheid

Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen op het gebied van de resultaten van het beleid en de doeltreffendheid ervan, ofwel de effectiviteit. Daarbij is gekeken naar de verschillende criteria die samenhangen met de effectiviteit: relevantie, coherentie en duurzaamheid.

3.1 Effectiviteit

Deze sectie beschrijft het bereik van de strategische en operationele doelen. Zijn de beleidsdoelen en programmadoelen binnen de verschillende thema's behaald en in welke mate is dat te danken aan het beleid? Zijn de doelgroepen bereikt?

Hierbij wordt ingegaan op de volgende thema's:

- klimaatdiplomatie
- klimaatadaptatie
- klimaatfinanciering
- klimaatmitigatie.⁸⁵

Na bespreking van de effectiviteit (doeltreffendheid) gaat deze sectie verder in op factoren die kunnen bijdragen aan effectiviteit: relevantie, coherentie en duurzaamheid van het beleid.⁸⁶

Klimaatdiplomatie: een effectieve strategie

De strategie, samenwerking en communicatie in de campagne voor klimaatdiplomatie waren in grote lijnen effectief: Nederland heeft relevante spelers gemobiliseerd, bijgedragen aan het agenderen van bepaalde onderwerpen en in sommige gevallen bijgedragen aan beleidsvorming. Het is aannemelijk dat de meest actieve ambassades hebben bijgedragen aan hogere klimaatdoelen en een ambitieuzere energietransitie in hun land. Omdat andere factoren meespelen is het echter moeilijk te bepalen welke concrete resultaten precies zijn toe te schrijven aan die Nederlandse inzet.

In de klimaatdiplomatieke lobbycampagne hebben het ministerie van BZ en Nederlandse vertegenwoordigers veel inzet en initiatief getoond bij het aansporen van andere landen buiten de EU om hun mitigatiedoelen op te hogen. IOB onderzocht met name de speciale lobbycampagne van 2018-2021, die werd geleid door BZ. Het ging daarbij vooral om pleitbezorging wereldwijd voor hogere mitigatieambities in aanloop naar COP26, maar ook voor actie en financiering op het gebied van adaptatie.⁸⁷ De deelstudie over dit onderwerp (IOB, 2023) laat zien dat de strategie grotendeels effectief is geweest. In sommige gevallen heeft Nederland bijgedragen aan het formuleren van hogere klimaatdoelen en aan daarmee samenhangende beleidsvorming. Het is echter lastig de precieze bijdrage van Nederland aan de resultaten op hoog niveau te identificeren, zoals hogere nationale klimaatambities in de Nationally Determined Contributions.⁸⁸

| 38 |

Het is aannemelijk dat Nederlandse diplomatieke inzet heeft bijgedragen aan meer ambitie in doellanden waar ambassades een actieve lobby voerden, met name op het gebied van hernieuwbare energie. Dit heeft IOB bijvoorbeeld vastgesteld in de casestudy's van Vietnam en Israël met een reconstructie van het beïnvloedingsproces. In dat soort landen mobiliseerde Nederland gelijkgezinde spelers, droeg het bij aan agendasetting en in sommige gevallen aan beleidsvorming en hogere (mitigatie-)ambities. Op basis van een analyse van antwoorden op een enquête van 44 ambassades vond IOB 18 landen waar dit mogelijk het geval was.

De resultaten wat betreft impact op het nationale beleid en de langetermijndoelen kunnen echter niet specifiek aan Nederland worden toegeschreven, mede vanwege de context van een toch al sterk groeiende internationale ambitie en verschillende landen die lobbyden voor dezelfde zaak. In die context is de Nederlandse invloed niet te isoleren van die van andere spelers. Niettemin is duidelijk dat de Nederlandse campagne tussenresultaten heeft bewerkstelligd (zoals agendasetting) en een logische

⁸⁵ Er is overlap tussen deze thema's, want financiering en diplomatie worden ingezet voor klimaatadaptatie en klimaatmitigatie. Omdat het onderliggende onderzoek deze thema's apart onderzocht heeft staan ze in dit rapport echter vaak afzonderlijk genoemd. Op het gebied van adaptatie vroeg Nederland andere donoren hun ontwikkelingshulp flink te verhogen. Bilateraal pleitte Nederland daarnaast bij landen die doelwit waren van de campagne ervoor om ambitieuze adaptatieplannen op te stellen en steunde de inspanningen van die landen op dat vlak. Een goed voorbeeld van die steun is het Mekong Delta Plan in Vietnam.

⁸⁶ OECD, 'Evaluation Criteria', OECD, 2019.

⁸⁷ COP26 was de 26e bijeenkomst van de verdragspartijen bij het VN-klimaatverdrag UNFCCC, in Glasgow, die eind 2020 was gepland maar wegens de COVID-19-pandemie was verzet naar eind 2021. Adaptatie werd als thema niet alleen in de context van de COP bevorderd, maar ook rond de organisatie van de Climate Adaptation Summit en in het kader van de internationale samenwerking o.h.g.v. water en landbouw, zoals in Vietnam (vooral in de Mekongdelta).

⁸⁸ Zie IOB, 'Rising seas, raising ambitions: Evaluation of Dutch climate diplomacy 2018-2021', 2023. De ambities in de NDC's betreffen met name hogere doelen op het gebied van mitigatie, dus meer emissiereductie, maar ook wel doelen op het gebied van adaptatie. Resultaten waaraan veel spelers bijdroegen en waarbij ook contextfactoren invloed hadden, kunnen niet worden toegeschreven aan één diplomatieke speler zoals Nederland.

aanpak heeft gevolgd om de kansen op resultaat te vergroten. Het IOB-onderzoek ging vooral in op de vraag hoe het proces van beïnvloeding mogelijk is gelopen in de landencasussen Israël en Vietnam, via de methode ‘process tracing’.

Kijkend naar het beleid voor klimaatdiplomatie, was de strategie van de lobbycampagne en pleitbezorging gedegen. De mobilisatie van gelijkgezinde netwerken was planmatig en de communicatie consistent. Als eerste stap maakte IGG zich sterk voor de integratie van het thema klimaat in het hele ministerie van Buitenlandse Zaken, door bewustmaking en het bevorderen van kennis. Ten tweede richtte het klimaatdiplomatieteam zich naar buiten toe op een brede groep landen, omdat het mandaat ook heel breed was. Maar gaandeweg vernauwde het zijn focus naar een kleiner aantal landen en thema's, wat gericht en effectiever optreden makkelijker maakte. Hierbij werden per land prioriteiten gekozen in overleg tussen ambassades en het klimaatdiplomatieteam. Het team bood waar nodig ondersteuning aan de ambassades, zoals door middel van een *climate diplomacy toolbox* met goede voorbeelden en diplomatieke boodschappen.⁸⁹ Met name de tientallen meest actieve ambassades beïnvloedden in sommige gevallen de agenda in hun land, bijvoorbeeld door telkens windenergie of waterstof in gesprekken op te voeren. De vertegenwoordigers werkten daarbij nauw samen met gelijkgezinde partners, de private sector en experts. Nederland mobiliseerde zo doelgericht zijn netwerk met belanghebbenden.

Concrete samenwerking tussen Nederlandse bedrijven, experts en lokale belanghebbenden – maar ook kleine financiële bijdragen en kennisuitwisseling, gefaciliteerd door ambassades – leidden daarbij regelmatig tot concrete resultaten, zoals pilotprojecten en bezoeken over en weer om technische kennis en ervaring te delen. De praktische ondersteuning van de diplomatie bleek effect te sorteren, omdat overheden en andere belanghebbenden voorbeelden zagen van de haalbaarheid van bepaalde technologie en investeringen.⁹⁰

In de landencasussen Vietnam en Israël heeft het onderzoeksteam nader bekeken hoe de Nederlandse inzet om hernieuwbare energie respectievelijk waterstof te bevorderen, verliep. De ambassades maakten daarbij handig gebruik van de kennis en inzet van bedrijven en experts en werkten samen met gelijkgezinde partijen, zoals in Vietnam met EU-collega's en in Israël met deskundigen op het gebied van waterstof. Zo spoorde Nederland samen met gelijkgezinde landen de EU aan om hogere eisen te stellen aan begrotingssteun voor de energiesector in Vietnam. En zo hielp Nederland in Israël – onder meer door een serie bijeenkomsten van waterstofexperts te organiseren – een kennisnetwerk op te zetten en waterstof op de politieke agenda te krijgen.

Zoals gezegd is de precieze bijdrage aan hogere resultaten, zoals ambitieuzere NDC's, moeilijk aan te tonen. Bij de twee landencasussen speelde mee dat de Nederlandse lobby altijd plaatsvond in een context van internationale spelers, die in de aanloop naar COP26 allemaal bijdroegen aan een positief momentum voor klimaatactie. Vietnam was bovendien zelf ook ineens heel welwillend, na een grote belofte van de premier bij COP26. Het is echter plausibel dat de inzet van de meest actieve ambassades, zoals die in Hanoi en Tel Aviv, heeft bijgedragen aan hogere ambities voor de energietransitie.⁹¹

Klimaatadaptatie: effectiviteit grotendeels onbekend

Over de effectiviteit van veel klimaatadaptatie-interventies is al met al weinig bekend. Dit wordt mede veroorzaakt door beperkte analyses van kwetsbaarheid en blootstelling aan klimaatrisico's, maar ook door beperkte implementatie van strategieën en geringe monitoring en evaluatie. Dit kan op zichzelf duiden op geringe effectiviteit, maar er is mogelijk ook onderrapportage van resultaten op adaptatie. Reguliere ontwikkelingsinspanningen, waarvan de resultaten niet in dit kader gerapporteerd worden, kunnen ook bijdragen aan verhoogde weerbaarheid of verlaagde blootstelling.

⁸⁹ IGG stelde een databank samen met boodschappen, informatie en goede voorbeelden, die ambassades en andere vertegenwoordigers konden gebruiken bij de klimaatdiplomatie. Deze werd regelmatig geactualiseerd.

⁹⁰ In feite werd bij deze inspanningen klimaatdiplomatie gecombineerd met economische diplomatie. Dat bleek goed te werken, omdat Nederland voordelen en economische kansen van klimaatactie aantoonde.

⁹¹ Ook de mainstreaming van klimaat in ontwikkelingsamenwerking heeft bijgedragen aan beleidsbeïnvloeding, zoals de Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van delta's in Bangladesh en Vietnam.

Het belangrijkste doel van de IOB-evaluatie over klimaatadaptatie (2023) was te bezien hoe aanpassing aan klimaatverandering is geïntegreerd in de water- en voedselzekerheidsprogramma's binnen OS, en of dit leidt tot verminderde blootstelling aan risico's en verminderde kwetsbaarheid.⁹² Hoe is klimaatadaptatie in die programma's verwerkt? En heeft dit de risico's verminderd voor mensen die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering? Het onderzoeksteam keek daarbij in het bijzonder naar de landencasussen Bangladesh en Mozambique.

Om ontwikkelingsprogramma's klimaatbestendig te maken, bevordert IGG het gebruik van de 'klimaatlens' (ex-ante-analyse) van de OESO, wat het volgende inhoudt: (1) een analyse van de impact van klimaatverandering op landen en gemeenschappen, (2) ontwerp van adaptatie-strategieën en (3) implementatie en monitoring van adaptatiemaatregelen. Afhankelijk van de mate waarin iedere stap van de klimaatlens is doorlopen, heeft IOB de onderzochte programma's als volgt ingedeeld:

Tabel 5 Klimaatadaptatieschaal

Klimaat-adaptatie-label	Beschrijving	Score stap 1	Score stap 2	Score stap 3	Risico op toekomstige negatieve impact
Maladaptief	Het programma vergroot blootstelling en/of kwetsbaarheid	-	-	-	Hoogst
Blind	Het programma houdt geen rekening met blootstelling en/of kwetsbaarheid	0	0	0	Hoog
Sensitief	Het programma behandelt blootstelling en/of kwetsbaarheid in ontwerp, maar minder in implementatie	+	+	0	Hoog
Responsief	Het programma behandelt blootstelling en/of kwetsbaarheid in specifieke acties	+	+	+	Gemiddeld tot laag
Transformatief	Het programma behandelt de grondoorzaken van blootstelling en/of kwetsbaarheid	++	++	++	Laagst

De toepassing van de klimaatlens bleek beperkt te zijn, terwijl de onderzochte programma's wel een Rio-marker voor klimaatadaptatie kregen.⁹³ Uit veldwerk en systematische evaluatie van programma's bleek dat slechts enkele programma's gedetailleerde scenario's voor klimaatverandering en kwetsbaarheids- en blootstellingsanalyses gebruikten. Voor ongeveer de helft van de programma's resulteerde dit in reactieve en tamelijk abstracte strategieën, waarbij het ontbrak aan duidelijke uitleg over wie de doelgroepen zijn en hoe interventies klimaatrisico's helpen verminderen. De andere helft van de programma's classificeerde als 'klimaatresponsief', wat betekent dat ze klimaatadaptatie zowel in het ontwerp als in de uitvoering voldoende integreren. Ongeveer de helft van de onderzochte programma's was daarmee 'klimaatblind' of 'klimaat sensitief' (zie tabel 5). Voor deze programma's kon niet worden vastgesteld dat er substantieel wordt ingezet op klimaatadaptatie. Dit is problematisch omdat ze wel door Nederland worden gerapporteerd als klimaatfinanciering.

Deze situatie wordt mede veroorzaakt door het klimaatmarker-systeem van de OESO. De criteria voor het verkrijgen van een marker zijn relatief licht. Zo is de toepassing van een klimaatlens niet verplicht. Dit wordt slechts aanbevolen als goede praktijk (*best practice*), en dan met name voor het onderbouwen van een principal score.

⁹² IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', 2023.

⁹³ Het ging hierbij om activiteiten met een Rio-klimaatmarker 'significant' (die voor 40% worden meegeteld). Voor uitleg over de Rio-markers, zie de sectie 2.4 over financiering.

Over de effectiviteit van de onderzochte interventies voor adaptatie is weinig bekend, mede omdat de genoemde klimaatlens niet systematisch werd toegepast. De effectiviteit van klimaatadaptatiemaatregelen is niet makkelijk vast te stellen, omdat informatie over vermindering van kwetsbaarheid en blootstelling bij vrijwel alle programma's ontbreekt. De belangrijkste redenen die IOB vond voor dat gebrek aan informatie zijn ten eerste de beperkte aandacht voor klimaatadaptatie, en ten tweede een gebrek aan systemen voor monitoring en evaluatie (M&E) van klimaatadaptatie. Het is lastig om klimaatweerbaarheid te meten: daarvoor zijn eigenlijk contextspecifieke indicatoren nodig.⁹⁴ Monitoring en evaluatie is vaak gericht op kwantitatieve doelen en op het laten zien van resultaten op korte termijn (terwijl in M&E van klimaatadaptatie juist ook aandacht moet zijn voor kwalitatieve data en resultaten op de lange termijn). Dat heeft op zichzelf ook weer ongewenste effecten, zoals nadruk op zichtbare infrastructuur in plaats van bewustmaking, capaciteitsopbouw en eigenaarschap. Een derde reden voor gebrek aan informatie over resultaten is dat programma's in sommige gevallen nog niet zijn afgelopen. En een laatste reden is dat het moeilijk is onderscheid te maken tussen adaptatie en 'reguliere' ontwikkelingsresultaten.

Klimaatadaptatie of 'gewone' ontwikkeling?

De onderzoekers merkten op dat het in het algemeen moeilijk is resultaten op het gebied van klimaatadaptatie te onderscheiden van reguliere ontwikkelingsresultaten, omdat die voor een aanzienlijk deel overlappen. Terwijl het bij sommige interventies duidelijker is dat ze specifiek gericht zijn op klimaatadaptatie (zoals droogtebestendige zaden, orkaanbestendige huizen, kustbescherming), hangt het voor veel andere interventies af van de context of ze bijdragen aan adaptatie (bijvoorbeeld capaciteitsversterking, privatesectorontwikkeling, water en sanitaire voorzieningen). Deze overlap speelt met name op het gebied van versterkte weerbaarheid. Omdat de klimaatlens nog maar beperkt wordt toegepast, is het bij veel programma's onduidelijk of hun inspanningen ook relevant zijn in het licht van klimaatadaptatie. Hierdoor bestaat de kans dat er sprake is van onderrapportage van resultaten op het gebied van adaptatie. Dit onderstreept ook weer het belang van het meenemen van een klimaatlens in projectontwerp en strategie, om zeker te stellen dat klimaat niet wordt vergeten. Dit helpt ook voorkomen dat er 'maladaptatie' (maatregelen met negatieve neveneffecten) plaatsvindt.

| 41 |

Zoals hierboven uitgelegd, bestaat er een kans dat resultaten op het gebied van adaptatie te weinig worden gerapporteerd: het probleem van onderrapportage. Hierdoor is het lastig een definitief oordeel te vellen of projecten al dan niet effectief bijdragen aan klimaatadaptatie. Verschillende grotere programma's, zoals het Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP) en het programma Sustainable Agriculture, Food Security and Linkages (SaFaL) rapporteren wel positieve resultaten op de korte termijn: verminderde kwetsbaarheid door vergrote oogsten en huishoudinkomsten, en/of verminderde blootstelling aan risico's, waardoor gemeenschappen de impact van extreem weer konden weerstaan.

Klimaat schade is zichtbaar

Ondanks de inzet op het gebied van adaptatie (in het algemeen, niet door Nederland in het bijzonder) zag IOB, in dit en onderliggend onderzoek, dat de inspanningen niet voldoende zijn om kwetsbare landen en groepen voor te bereiden op de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Bezoeken ter plaatse, interviews en focusgroep-discussies lieten zien dat mensen in Bangladesh in veel gevallen nauwelijks de huidige klimaatomstandigheden konden bijbenen. In Mozambique waren steden en gemeenschappen nog steeds aan het herstellen van eerdere rampen zoals droogte, overstromingen en cyclonen. In beide landen werden vooral gemarginaliseerde groepen hard getroffen. Voorbeelden van klimaat schade (loss and damage) waren overal zichtbaar, wat de noodzaak benadrukt van een intensievere inzet op adaptatie.

⁹⁴ Omdat klimaatverandering in elke lokale context andere gevolgen heeft, is het moeilijk om generieke indicatoren voor weerbaarheid te identificeren. Het is belangrijk context-specifieke kennis en indicatoren te ontwikkelen.

Randvoorwaarden voor effectieve klimaatadaptatie-projecten zijn het hanteren van een aanpak voor de lange termijn en het combineren van verschillende strategieën. Wat die strategieën betreft bieden *nature-based solutions* vaak een goede *no-regret* oplossing voor adaptatie, vooral waar mensen voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen.⁹⁵ Infrastructurele oplossingen zijn ook belangrijk maar brengen risico's met zich mee zoals maladaptatie, sociale problemen, onderhoudsproblemen en fraude. Kennisoverdracht en technologie kunnen ten slotte ook veel meerwaarde bieden, maar die moeten dan wel worden afgestemd op de doelgroepen.

Daarnaast heeft het onderzoek naar adaptatie nog twee randvoorwaarden voor effectiviteit geïdentificeerd rond het betrekken van gemarginaliseerde groepen: hun betrokkenheid en goede aansluiting op hun behoeften.

Randvoorwaarde voor effectiviteit: betrek gemarginaliseerde groepen

Het onderzoek naar klimaatadaptatie liet zien dat het moeilijk is doelgroepen te bereiken. In Beira bleek het bijvoorbeeld moeilijk gemarginaliseerde groepen die in risicovolle gebieden leven te bereiken met 'early warning' (rampwaarschuwingen). Daarbij speelden minder bewustzijn en begrip van de boodschap en wantrouwen tegen de betrokken instanties een rol.

IOB concludeerde dat belangrijke randvoorwaarden voor effectiviteit zijn dat (1) gemarginaliseerde groepen worden betrokken bij projecten met specifiek voor en mede door hen ontworpen oplossingen en interventies, omdat het idee van het trickle-downeffect niet werkt en dat (2) er een link wordt gemaakt met hun concrete behoeften en door henzelf ervaren klimaatschokken om gedragsverandering te bevorderen. Op die manier kunnen projecten relevanter en doeltreffender worden gemaakt.

42 |

Ter aanvulling op bovenstaande bevindingen geldt in het geval van het Bangladesh Delta Plan 2100, het Beira Master plan in Mozambique en het Mekong Delta Plan in Vietnam, dat Nederland wél heel strategisch heeft ingezet op klimaatadaptatie, te beginnen met een diagnose van de problematiek en een visie op de ontwikkeling van de betreffende delta's. Deze inzet profiteerde van holistische plannen die waren ontworpen voor de ontwikkeling van die gebieden op lange termijn.⁹⁶ Binnen het Bangladesh Delta Plan zijn ook goede voorbeelden te vinden van het betrekken van gemarginaliseerde groepen, terwijl andere adaptatieprojecten meer moeite hadden doelgroepen te betrekken en bereiken.

Klimaatmitigatie: toegang tot hernieuwbare energie bereikt, maar onduidelijk voor wie en met welk resultaat precies

Er is weinig bekend over het bereik van het beoogde aantal mensen en over het bereik van specifieke doelgroepen. Het aantal ton vermeden broeikasgasuitstoot, voor zover dat wordt gerapporteerd, is ook niet geheel betrouwbaar. De onderzochte fondsen en programma's hebben moeite hun streefcijfers voor het aandeel uitgaven aan adaptatie en minst ontwikkelde landen te behalen, maar ze komen wel een eind in die richting.

De markt voor hernieuwbare energie heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. De mondiale ontwikkeling was exponentieel, vooral op het gebied van zonne- en windenergie. Publiek-private investeringen komen dan ook goed van de grond, ook in middeninkomenslanden. De Nederlandse OS heeft bijgedragen aan de marktontwikkeling van deze sector, mede door bijdragen aan grote multilaterale fondsen (CIF (Climate Investment Funds), GEF (Global Environmental Facility), GCF), maar ook met fondsen waar Nederland initiatiefnemer was: AEF, Climate Investor One (CIO) en DFCD.⁹⁷ Ook

⁹⁵ Zie IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', 2023. Deze termen komen van de Wereldbank. *Nature-based solutions* zijn oplossingen die op de natuur zijn gebaseerd, zoals bescherming en duurzaam beheer van ecosystemen. *No-regret solution* betekent dat de adaptatiemaatregel in ieder geval gerechtvaardigd is.

⁹⁶ IOB-onderzoek naar klimaatadaptatie (2023), coherentie (te publiceren 2024) en klimaatdiplomatie (2023): zie bijlage 4 voor referenties.

⁹⁷ Voor DFCD geldt dat dit fonds meer bijdraagt aan adaptatie dan aan mitigatie (streefcijfer 50-65%, in werkelijkheid iets lager). DFCD draagt naar verwachting vooral via zijn Land Use Facility bij aan mitigatie. Ook GEF en CGF dragen bij aan adaptatie, met als streven circa 50% van de klimaatrelevante uitgaven. (In de praktijk is dit iets minder).

bij programma's zoals Energising Development (EnDev), Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP) en het Clean Cooking Alliance (CCA) was Nederland een belangrijke donor. Daarnaast heeft Nederland met klimaatdiplomatie en doelgerichte bijdragen andere landen en financiële instellingen zoals de Wereldbank aangespoord sterker in te zetten op integratie van klimaat, vooral op het gebied van mitigatie. Behalve op hernieuwbare energie zet Nederland sinds kort ook in op bosbehoud, bijvoorbeeld in Centraal-Afrika via het Central African Forest Initiative (CAFI).

In hoeverre de doelen op toegang tot energie worden behaald, is niet helemaal duidelijk. Op basis van de IOB-evaluatie van klimaatfinanciering (2021) en aanvullend onderzoek van IOB naar negen grote fondsen en programma's met nadruk op mitigatie, is het aannemelijk dat de doelen die deze fondsen en programma's nastreven in ten minste twee gevallen wel worden bereikt wat betreft het terugdringen van broeikasgasemissies (met streefgetallen in tonnen CO₂-reductie): Climate Investor One en de Global Environment Facility.⁹⁸ Het is niet zeker of het aantal mensen dat de onderzochte fondsen en programma's nastreven toegang te geven tot hernieuwbare energie wordt behaald. Maar het is wel mogelijk het geval.⁹⁹

Er zijn bij deze bevindingen een paar wezenlijke kanttekeningen te plaatsen.

De eerste kanttekening betreft de broeikasgasemissie. Veel projecten rapporteren niet over de vermeden uitstoot. De tweede kanttekening is dat de aantallen tonnen vermeden broeikasgasuitstoot die wel worden gerapporteerd, van tevoren worden ingeschat. Daar komt bij dat de methodes voor berekening van de emissies uiteenlopen en niet inzichtelijk zijn. En daarnaast geldt dat die schattingen de hele looptijd van een project betreffen, terwijl die looptijd vaak heel lang is en gefinancierde projecten soms nog niet eens uitgevoerd zijn. Verder bestaat er een risico dat meerdere donorinstanties en investeerders zich dezelfde CO₂-reductie toe-eigenen als zij deze opnemen in hun rapportages en geen maatregelen nemen om dubbel telling te vermijden. Tot slot controleert de verantwoordelijke directie IGG de gerapporteerde CO₂-gegevens, zoals die in het managementsysteem voor resultatenrapportage van BHOS staan, (meestal) niet. Hieruit trekt IOB de conclusie dat de door de fondsen en programma's gerapporteerde aantallen ton CO₂-reductie niet zonder meer voor waar kunnen worden aangenomen.

Een tweede kanttekening betreft het aantal bereikte mensen. Hoewel het mogelijk is dat de totale streefcijfers worden behaald, is het gerapporteerde aantal bereikte mensen in sommige gevallen overschat of nog niet bekend. Van de onderzochte fondsen en programma's doen alleen EnDev en AEF duidelijke uitspraken over het aantal bereikte mensen. Het aantal bereikte mensen is volgens de rapportages en evaluaties hoe dan ook sterk gegroeid, mede doordat de marktkansen voor investeringen in hernieuwbare energie fors sterk zijn verbeterd en de technologie, kennis en ervaring in de sector sterk zijn toegenomen.¹⁰⁰ De doelstelling op dat punt is in 2022 dan ook opgehoogd van 50 naar 100 miljoen. Echter, enkele van de onderzochte fondsen, zoals CIO en GCF, lijken het aantal mensen dat zij tevoren beoogden te bereiken nog niet te halen en soms wordt het aantal bereikte mensen overschat

⁹⁸ IOB deed in 2023 aanvullend onderzoek naar AEF, CAFI, CCA, CIO, DFCD, ESMAP, EnDev, GCF en GEF, met interviews en analyse van evaluaties en andere relevante documenten. Daarnaast werd LDCF beoordeeld op basis van het kader van het IOB-onderzoek naar klimaatadaptatie (2023). Bronnen: SQ Consult, 'Final Mid-term evaluation of Climate Investor One', 2023 en Independent Evaluation Office, 'GEF-7 Performance Review 2023', GEF, 2023. De CIF's zijn niet meegenomen omdat Nederland pas vanaf 2020 grote bijdragen daaraan gaf en de periodieke rapportage 2016 tot en met 2021 zou beslaan. De IOB-evaluatie van klimaatfinanciering keek daarnaast ook naar 2Scale, FDOV, FDW, G4AW, IDH ISLA, SDGP, SFFW, en Strategische Partnerschappen van het Rode Kruis en IUCN. Het doel 'aantal bereikte mensen met toegang tot hernieuwbare energie' was 50 miljoen in 2030. Dat is opgehoogd tot 100 miljoen mensen, in de BHOS-nota 'Doen waar Nederland goed in is' uit 2022. De streefgetallen voor broeikasgasreductie worden uitgedrukt in equivalent van tonnen CO₂-reductie. In de BHOS-rapportage over het aantal bereikte mensen, waarvoor voorheen 50 en nu 100 miljoen mensen als doel geldt, zijn de fondsen GCF, GEF en DFCD niet opgenomen. SDG7 Results (sinds 2020), EnDev, het Clean Cooking Fund van de Wereldbank en AEF dragen wel bij aan het resultaat. CIO en CIF (Scaling Up Renewable Energy Program) in mindere mate ook. IOB heeft de resultatenrapportage niet nader onderzocht: het onderzoek naar resultaten op mitigatie is vooral gebaseerd op evaluaties.

⁹⁹ Bronnen: de IOB-beleidsdoorlichting o.h.g.v. hernieuwbare energie uit 2015, IOB-onderzoek naar mitigatie (2023) en evaluatierapporten van AEF (2017) en EnDev (2018). Het beleidsdoel op dit vlak was in totaal 50 miljoen mensen in ontwikkelingslanden te bereiken en dat doel is nu 100 miljoen mensen.

¹⁰⁰ De veranderde markt zorgt ervoor dat de additionaliteit, ofwel de toegevoegde waarde, van publieke financiering kan afnemen. Dit wordt in het stuk over klimaatfinanciering, direct hierna in 3.1, nader toegelicht.

(AEF-evaluatie 2017, waarbij opvalt dat AEF ondanks de overschatting zijn streefcijfers wel haalde).¹⁰¹ De gerapporteerde cijfers zijn hoe dan ook niet volledig betrouwbaar, omdat er vaak andere spelers zijn die eveneens bijdragen aan het faciliteren van de toegang tot energie. Het aantal bereikte mensen is dus vaak niet aan één specifiek fonds of programma toe te schrijven.

Als algemene kanttekening geldt dat projecten vanuit meerdere van de onderzochte fondsen, zoals CIO, DFCD en GCF, nog in een vroege fase verkeren en dat de daadwerkelijke resultaten van investeringen pas over enkele jaren bekend kunnen worden. Het totaal aantal huishoudens en mensen met nieuwe aansluitingen op het elektriciteitsnet met hernieuwbare energie (die ook betrouwbaar en betaalbaar is) is nu nog niet goed op te maken uit de evaluaties. En de uiteindelijke impact van die financiering is dus nog niet te meten.

Bovendien ontbreken vaak gegevens over welke huishoudens en groepen worden bereikt, net als gegevens over in hoeverre vrouwen worden bereikt. Soms gaan projectvoorstellen en rapportages er eenvoudigweg van uit dat de helft van de begunstigden vrouw is, of bijvoorbeeld dat meer dan de helft van een huishouden uit vrouwen en kinderen bestaat en dus profiteert van een project, terwijl de onderbouwing daarvoor ontbreekt. Soms wordt in een projectvoorstel of in een beoordelingsmemorandum van DGIS wel gesproken over kwetsbare groepen, maar ontbreekt het aan strategie en uitvoering op projectniveau om hen concreet te bereiken. Dit is in lijn met de bevindingen van de evaluatie van klimaatadaptatie.

Al in het ontwerp van bepaalde fondsen en programma's en de daaruit betaalde projecten lijkt de concrete aanpak en strategie voor het bereiken van de doelgroepen, onduidelijk te zijn. Dit is een algemeen probleem dat aandacht verdient. Wat betreft de intenties van de fondsen en programma's vond IOB wel gerichte aandacht voor bepaalde doelgroepen vanuit AEF, CCA, EnDev, 2Scale, G4AW, SDGP, SFFW, de Strategische Partnerschappen van het Rode Kruis en IUCN.¹⁰² Soms wordt daarbij bijvoorbeeld ingezet op het bereiken van boeren, kleine bedrijven of vrouwen. De grote fondsen en programma's ontbreekt het echter vaak aan een strategie voor het bereiken van de meest kwetsbare doelgroepen en ook op projectniveau ontbreekt het voor zover bekend vaak aan zo'n strategie.¹⁰³ Positieve uitzonderingen vormen CCA en EnDev, die zich tot doel stellen vrouwen te bereiken. Op basis van evaluatierapporten is het plausibel dat hun programma's voor schoon koken inderdaad veel vrouwen bereiken.

Bij de grote mondiale fondsen het Green Climate Fund (GCF) en de Global Environmental Facility (GEF), die zowel aan mitigatie als aan adaptatie bijdragen, is onduidelijk hoeveel en welke groepen op projectniveau worden bereikt, en beide benoemen zelfs geen algemene doelgroepen. Dit ondanks het feit dat GCF en GEF wel beleid hebben ter bevordering van gendergelijkheid en beleid voor inheemse volkeren. Een verklaring ligt mogelijk in het feit dat GCF en GEF zich vooral richten op steun aan landen en dat ze op politieke wijze worden aangestuurd door vertegenwoordigers van een heel grote groep landen, die niet zozeer streven naar het bereiken van bepaalde doelgroepen maar meer naar het naar hun zin verdelen van beschikbare fondsen over ontwikkelingslanden.¹⁰⁴

De beoogde doellanden, zoals lage-inkomenslanden, worden in het algemeen wel bereikt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor AEF, EnDev en CCA. Het geldt zeker ook voor GCF en GEF, die duidelijke richtlijnen hebben over de allocatie van middelen. Een belangrijke bevinding in deze context is dat sommige gestelde doelen moeilijk te behalen zijn voor wat betreft (1) de uitgaven aan de minst ontwikkelde landen (en voor wat betreft uitgaven aan Afrikaanse landen) en (2) het streven 50% of meer aan adaptatie uit te geven.

¹⁰¹ SQ Consult, 'Mid-term evaluation CIO', 2023; twee *performance reviews* van GCF (Independent Evaluation Office GCF, 2019 en 2023). CIO zou tot nu toe slechts 15% van het aantal beoogde mensen bereiken met hernieuwbare energie, maar het aantal gecreëerde banen overtreft juist de verwachting.

¹⁰² Doelgroepen waar IOB bij het onderzoek naar klimaatfinanciering en klimaatmitigatie, in rapportages en evaluaties naar keek waren vrouwen, arme en kwetsbare groepen, kleine boeren en het midden- en kleinbedrijf.

¹⁰³ IOB, 'Funding commitments in transition', 2021, en aanvullend onderzoek over klimaatmitigatie (2023).

¹⁰⁴ GCF en GEF worden beide ook aangestuurd door de COP UNFCCC, dat op zich een heel gepolitiseerd forum is: ze worden geacht zich te houden aan de richtlijnen en principes die COP UNFCCC hen oplegt.

Zo hebben enkele van de grote fondsen die privatesectorinvesteringen mobiliseren, inclusief DFCD, wel veel projecten op het gebied van klimaatadaptatie, maar het is een uitdaging de investeringen op het gewenste peil te krijgen. Het gaat vaak om kleinere projecten en de private sector ziet financiële risico's in de minst ontwikkelde landen. Een voorbeeld is GCF, dat genoeg projecten financiert in de minst ontwikkelde landen, kleine eilandstaten en Afrikaanse landen (conform het streefaandeel), maar moeite heeft de streefpercentages te halen voor uitgaven in die landen en uitgaven op het gebied van adaptatie. Ook DFCD lijkt moeite te hebben het streven te behalen om 25% van de uitgaven aan minst ontwikkelde landen toe te doen komen, hoewel het wel een eind in die richting komt.¹⁰⁵

De meeste onderzochte grote fondsen en programma's hebben wel een beleidstheorie voor hun activiteiten en doelen geformuleerd. Het doelbereik van sommige fondsen is echter onduidelijk omdat hun resultatenkader niet helder is of incompleet, of omdat het ontbreekt aan concrete indicatoren en doelgroepen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor CIO en in enige mate ook voor DFCD.¹⁰⁶ De Nederlandse Financieringsbank voor Ontwikkelingslanden (FMO) heeft in 2019 opdracht gegeven tot een rapport om bewijslast in kaart te brengen (*evidence mapping*), om na te gaan welke strategieën werken in de hernieuwbare energie, en om de beleidstheorie van AEF te toetsen en helpen verbeteren.

Klimaatfinanciering: kwantitatieve doelen zijn bereikt, maar niet alle steun is 'additioneel'
Op het gebied van klimaatfinanciering blijkt dat de effectiviteit van fondsen en programma's vaak onduidelijk is. Dit is omdat de resultaten nog niet bekend zijn of omdat niet goed wordt gemonitord en gerapporteerd op het aantal bereikte mensen (en het bereik van doelgroepen) en de hoeveelheid vermeden broeikasgassen. Vier algemene beleidsdoelen op klimaatfinanciering – een significante bijdrage, 50% aan adaptatie en aan lage-inkomenslanden en 50% privatesectorfinanciering – werden in de afgelopen jaren grotendeels wel behaald.¹⁰⁷ Wat betreft additionaliteit is het beeld gemengd: de fondsen en programma's die Nederland steunt, voegen vaak waarde toe waar ze innovatie en extra privatesectorinvesteringen stimuleren. Maar de markt op het gebied van hernieuwbare energie ontwikkelt zich snel en de cofinanciering die de klimaatfondsen mobiliseren, komt soms van andere ontwikkelingsbanken in plaats van echt commerciële en particuliere investeerders.

Nederland streeft ernaar een redelijk (significant) aandeel (een fair share), te leveren aan de door donoren in UNFCCC-verband beloofde 100 miljard USD vanaf 2020: ongeveer 1,25 miljard euro per jaar. Daarbij mobiliseert Nederland zoveel mogelijk privatesectorfinanciering. Die is nodig omdat publieke fondsen niet voldoende zijn om aan alle behoeften in ontwikkelingslanden tegemoet te komen. Bovendien is dit ook in lijn met het Parijs-akkoord. Zowel het gewenste bedrag als het streven naar ongeveer 50% privatesectorfinanciering werd in de jaren 2019, 2021 en 2022 behaald. Ook het doel van een aandeel van ongeveer 50% voor adaptatie werd behaald. Tot slot werd eveneens het streven behaald om een aanzienlijk deel van de financiering aan lage-inkomenslanden te doen toekomen: bij de OS-activiteiten waarvan achterhaald kan worden aan welke landen ze ten goede komen, was dit zelfs 56% (zie tabel 4).¹⁰⁸

In het kader van deze periodieke rapportage kwam daarnaast de vraag op of de Nederlandse bijdragen financieel additioneel zijn, met name de gemengd publiek-private investeringen.¹⁰⁹ Dit betreft vooral de vraag of een project zonder publieke of concessionele financiering ook van de grond zou zijn gekomen.

¹⁰⁵ SEO, 'External evaluation of the Dutch Fund for Climate and Development (DFCD): Inception report', 2023. Let op: DFCD streeft ernaar aan adaptatie bij te dragen met 50-65% van zijn uitgaven.

¹⁰⁶ Bron voor CIO: tussentijds evaluatierapport (2023). FMO heeft een 'evidence mapping' rapport opgesteld dat inzicht geeft in geleerde lessen uit vele onderzoeken op het gebied van hernieuwbare energie en schoon koken (2019). Het baseert zich op 32 studies.

¹⁰⁷ De significante bijdrage (fair share) van 1,25 miljard euro per jaar vanaf 2020 werd helemaal behaald. Hierbij geldt echter de kanttekening dat de Nederlandse klimaatfinanciering niet 'nieuw en additioneel' (bovenop ODA) is, zoals in het UNFCCC-verdrag (1992) en in COP UNFCCC-verband in 2009 was beloofd.

¹⁰⁸ IOB-analyse van interne BZ-systemen (met name MIBZ), 2020 en 2023. Activiteiten waarvan niet kan worden achterhaald aan welke landen ze ten goede komen, betreffen vaak multilaterale of centraal gefinancierde fondsen die wereldwijd, regionaal worden uitgevoerd en/of waarbij niet kan worden gespecificeerd waar de uitgaven naar toe gaan.

¹⁰⁹ De OESO/DAC-richtlijnen voor blended finance (publiek-private financiering - principe 5a) zeggen dat voor effectief gebruik van blended-financedonoren vanaf het begin overeenstemming moeten bereiken over de verwachte ontwikkelingsdoelen en -resultaten en hoe deze zullen worden bereikt, met alle belanghebbenden. De term additioneel kent overigens ook een andere betekenis: donorlanden beloofden bij de COP in Kopenhagen in 2009 'nieuwe en additionele' middelen te zullen geven ter ondersteuning van ontwikkelingslanden, namelijk 100 miljard USD per jaar vanaf 2020.

Een aanverwante kwestie is ontwikkelingsadditionaliteit: de vraag of een project waarde toevoegt op het gebied van ontwikkeling, bijvoorbeeld door lokale armoedebestrijding of capaciteitsopbouw. Dit raakt zowel aan effectiviteit als aan doelmatigheid (en komt daarom ook terug in hoofdstuk 4). IOB constateerde bij het onderzoek naar publiek-private klimaatfinanciering dat deze vaak wel, maar lang niet altijd additioneel is, zoals de tekst hieronder uiteenzet. Het toevoegen van publiek geld was dus niet altijd effectief.

De additionaliteit van klimaatfinanciering

De additionaliteit van gemengd publiek-private klimaatfinanciering varieert per projectcategorie, zoals de evaluatie over klimaatfinanciering (IOB, 2021) heeft laten zien.

1. Zulke *blended finance* (publiek-private financiering) kan vooral waarde toevoegen waar het gaat om innovatieve pilots waar nog geen volwaardige markt bestaat, omdat ze technische vernieuwing bevorderen en zonder ODA niet op gang komen.
2. Ook meer commerciële, opschaalbare projecten leken additioneel, omdat die zonder publieke steun niet tot stand komen en inhoudelijk meerwaarde bieden. Deze projecten hadden slechts een klein deel concessionele (niet-commerciële) financiering nodig om van de grond te komen en kunnen op den duur worden overgenomen door private investeerders.
3. In de tussencategorie, met middelgrote publiek-private partnerschappen, was de additionaliteit van de onderzochte OS-projecten minder duidelijk. Bijvoorbeeld bij projecten op het gebied van voedsel- en waardeketens, die ook wel door de markt gefinancierd hadden kunnen worden, of bij projecten die producten bevorderen die nooit commercieel haalbaar kunnen worden zodat het effect niet beklijft, of alleen rijkere consumenten bereiken.

Het aanvullende onderzoek in het kader van deze PR naar enkele grote fondsen en programma's geeft eveneens een gemengd beeld van de additionaliteit van interventies. Additionaliteit is afhankelijk van de context, het land en gebied waar het project plaatsvindt, en van de sector en de techniek. Die context ontwikkelt zich voortdurend, mede omdat de markt op het gebied van hernieuwbare energie en elektriciteit op basis van zon en wind zich zo sterk heeft ontwikkeld de afgelopen jaren.

Bevindingen op het gebied van additionaliteit van grote klimaatfondsen

Een evaluatie van 'off-grid' elektriciteit (niet-netgekoppelde elektriciteit), uitgevoerd voor FMO in 2021 met onder meer bevindingen over AEF, concludeert in dit verband dat de interventies van FMO in die sector additioneel waren, hoewel er door de veranderende markt langzamerhand wel een risico ontstaat dat FMO commerciële investeerders uit de markt drukt.¹¹⁰

Evaluaties van AEF (2017) en CIO (2023) stellen eveneens dat de projecten van deze fondsen additioneel zijn, hoewel duidelijk is dat het inmiddels lang niet meer de enige fondsen zijn op dit vlak.¹¹¹

Voor DFCD, opgezet in 2019, is het nog te vroeg om harde uitspraken te doen over additionaliteit. Een evaluatierapport over de Origination Facility binnen DFCD – een faciliteit die helpt projectvoorstellen te ontwikkelen totdat ze financierbaar zijn – doet wel voorlopige positieve uitspraken over de additionaliteit daarvan.¹¹²

Grote fondsen met projecten op het gebied van hernieuwbare energie slagen er vaak wel in extra financiering aan te trekken en dus om additionele investeringen te mobiliseren, bijvoorbeeld CIO en DFCD. Maar een constatering die afbreuk doet aan de additionaliteit van die fondsen is dat deze cofinanciering vooral van andere ontwikkelingsbanken komt en niet van private investeerders. Het gevolg is dat er geen extra geld uit de commerciële markt wordt gekatalyseerd. Een ander negatief punt is dat meerdere donoren of fondsen kunnen claimen dezelfde extra middelen gemobiliseerd te hebben, omdat het partnerschappen betreft en er geen garantie is dat alle spelers de OESO-regels en -richtlijnen hierover netjes toepassen, met als gevolg mogelijke dubbel telling. Deze observatie geldt bijvoorbeeld

¹¹⁰ Greencroft, 'FMO's contribution to the off-grid electricity sector review', 2021.

¹¹¹ Ape, 'Evaluation FMO Access to Energy Fund - Final report', 2017 en SQ Consult, 'Mid-term evaluation CIO', 2023.

¹¹² Itad, 'Evaluation of the Dutch Fund for Climate and Development's project origination approach', 2021.

voor GCF, maar ook de door Nederland gefinancierde fondsen CIO en DFCD. Als kritiekpunt in het verlengde van de vraag naar additionaliteit stelt een evaluatie van het GCF dat dit fonds zijn positie en meerwaarde binnen de architectuur van klimaatfinanciering nog niet duidelijk heeft bepaald.¹¹³

Meer algemeen ligt de toegevoegde waarde van sommige van de grote klimaatfondsen in het stimuleren van innovatie. Dit is meestal een belangrijk deel van hun mandaat. Positieve resultaten op dit vlak worden bijvoorbeeld gemeld bij evaluaties van GEF (2023) en AEF (2017).¹¹⁴ Ook de programma's EnDev, ESMAP en CCA stimuleren innovatie, volgens een aantal evaluaties met redelijk succes.¹¹⁵ De inzet is hierbij nieuwe technologie en marktontwikkeling bevorderen en de evaluatierapporten suggereren dat juist daarin hun meerwaarde ligt.

Conclusies over de effectiviteit

Bij de klimaatdiplomatie is een effectieve strategie gehanteerd, met concrete resultaten zoals agendasetting in de landen waar Nederland het actiefst campagne voerde. Daarbij is aannemelijk dat dit uiteindelijk bijdroeg aan resultaten op hoger niveau, ook al is dit mede toe te schrijven aan de internationale context en is het onmogelijk de uiteindelijke resultaten aan één speler toe te wijzen.

Uit het onderzoek naar klimaatrelevante projecten in Bangladesh en Mozambique bleek dat adaptatie vaak onvoldoende was geïntegreerd in het ontwerp en de uitvoering, en dat strategieën om de kwetsbaarheid en risico's te verminderen, vaak reactief en tamelijk abstract waren. Over de effectiviteit van deze interventies is uiteindelijk weinig bekend, met name op lange termijn.

Meer algemeen is gebleken dat de effectiviteit van de onderzochte projecten, fondsen en programma's, en dus van klimaatfinanciering, vaak onbekend is. Weliswaar behalen de klimaatfondsen die IOB bestudeerde vaak hun streefcijfers op het gebied van emissiereductie maar het aantal mensen wat daarmee bereikt is, is soms onduidelijk. Ook is het vaak onbekend of kwetsbare doelgroepen zijn bereikt, en het antwoord is waarschijnlijk: beperkt. Daarbij is er meestal ook geen strategie voor het bereiken van doelgroepen, zoals hieronder zal worden toegelicht (in sectie 3.2). De additionaliteit van de onderzochte klimaatfinanciering was in sommige gevallen onduidelijk maar was ook vaak goed, bijvoorbeeld bij projecten die innovatie bevorderen.

| 47 |

3.2 Relevantie

In deze sectie gaan we in op de relevantie van het beleid en van de interventies: een van de voorwaarden voor effectiviteit. In de secties over beleid en effectiviteit werd al gesproken over ex-ante-relevantie: in hoeverre het beleid en de beleidsdoelen relevant zijn. Daaruit kwam naar voren dat het beleid en de intenties van de klimaatfinanciering in hoge mate relevant zijn, omdat ze in lijn zijn met de internationaal gestelde doelen van het Parijs-akkoord en met de doelen van het OS-beleid. Het gaat nu echter om daadwerkelijk gebleken relevantie (ex post): is er tegemoetgekomen aan de behoeften, de prioriteiten van de begunstigden en wordt er bijgedragen aan het beleid van ontvangende landen?

Klimaatadaptatie: gemarginaliseerde groepen beperkt betrokken en bereikt

De IOB-evaluatie van klimaatadaptatie (2023) levert gedeeltelijk een antwoord op de vraag naar de relevantie van de Nederlandse interventies, met nadruk op het tegemoetkomen aan de behoeften van de uiteindelijk begunstigden.¹¹⁶ Bij klimaatadaptatie zijn dat de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor klimaatrisico's. Interviews en veldbezoek in Bangladesh en Mozambique bevestigden dat de armste en meest gemarginaliseerde groepen het kwetsbaarst zijn voor de gevolgen van klimaatverandering. Deze groepen krijgen naast klimaatrisico's ook te maken met veel andere bedreigingen voor hun levensonderhoud, zoals de COVID-19-pandemie, inflatie en conflict.

¹¹³ Independent Evaluation Unit, 'GCF Second Overall Performance Review', GCF, 2023.

¹¹⁴ Independent Evaluation Office, 'Seventh Comprehensive Evaluation of the GEF', GEF, 2021. Voor AEF: Ape, 'Evaluation FMO Access to Energy Fund - Final report', 2017.

¹¹⁵ SKAT, 'Strategic Evaluative Review of the Energising Development Partnership Programme', 20 juni 2018; ICF, 'External Evaluation of the Energy Sector Management Assistance Programme: Final Evaluation Report', 2020; DEM, 'Review of the Norwegian support to Clean Cooking Alliance 2019-2021: Final report', 2023.

¹¹⁶ IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', 2023.

Binnen deze groepen treffen de gevolgen van de klimaatverandering en natuurrampen vrouwen en kinderen het meest, omdat zij niet de middelen hebben om ermee om te gaan. Gemarginaliseerde groepen worden vaak door omstandigheden gedwongen zich te vestigen op kwetsbare locaties, waardoor ze extra hard geraakt worden door klimaatverandering.¹¹⁷ In Bangladesh gaat het onder meer om arme huishoudens die in polders wonen die kwetsbaar zijn voor zeespiegelstijging en waar de toestroom van zoutwater en de kans op cyclonen groot zijn. In Mozambique ontstond een soortgelijk beeld: gemarginaliseerde gemeenschappen leven op plaatsen die veel last hebben van overstromingen, droogte en cyclonen.

De meeste onderzochte adaptatieprogramma's hebben moeite om gemarginaliseerde groepen te bereiken en te betrekken.¹¹⁸ Hiervoor worden verschillende oorzaken gevonden.

- Ten eerste ontbreekt er vaak een grondige analyse van de kwetsbaarheid en de blootstelling van deze groepen aan klimaatrisico's, waardoor programma's hier niet scherp op kunnen sturen.
- Ten tweede wordt de link met genderanalyses vaak niet gelegd, en daarom is het moeilijk om tot specifieke interventies voor vrouwen en meisjes te komen, die vaak het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering.
- Een derde oorzaak voor het niet bereiken van deze groepen is dat veel oplossingen die OS-projecten bieden niet zijn afgestemd op de kennis en middelen van de meest gemarginaliseerde groepen, omdat ze voor hen te duur en/of te complex zijn.
- Een vierde oorzaak is dat programma's er soms vanwege efficiëntie voor kiezen om te werken met groepen die zelf al meer middelen hebben, omdat ze daarmee met minder geld meer resultaten kunnen behalen.
- Als vijfde oorzaak geldt dat sommige programma's er ten onrechte van uitgaan dat voordelen via een trickle-downeffect vanzelf de meest gemarginaliseerde groepen zullen bereiken.
- Tot slot, het zesde punt, is bij de meeste adaptatieprogramma's de deelname aan besluitvorming door gemarginaliseerde groepen laag (een gebrek aan participatie), net zoals hun eigenaarschap. Redenen hiervoor zijn het ontbreken van een specifieke aanpak om hen te betrekken of een gebrek aan uitvoering en/of monitoring daarvan. Soms is dit zelfs het geval bij programma's die sterk op armoede zijn gericht. Dit is een groot nadeel, omdat het IOB-onderzoek liet zien dat participatie juist kan leiden tot relevantere en doeltreffendere programma's. Bij de onderzochte programma's waren er ook programma's die wel in staat bleken lokaal eigenaarschap te creëren: ASAP, SRJS, SaFaL, NL WASH SDG en Blue Gold.

48 |

Programma's die waarde toevoegen op klimaatadaptatie en resultaten behalen voor gemarginaliseerde groepen hebben de volgende kenmerken:

- Ze hanteren een inclusieve en participatieve aanpak.
- Ze sluiten aan bij directe behoeften van de doelgroepen.
- Ze zijn gerelateerd aan door de doelgroep direct ervaren gevolgen van klimaatverandering, zoals overstromingen en droogte.
- Ze houden rekening met de specifieke belangen van vrouwen en meisjes.

Klimaatfinanciering en -mitigatie: daadwerkelijk bereik van doelgroepen onbekend

Uit de IOB-evaluatie van klimaatfinanciering (2021) en aanvullend onderzoek naar grote fondsen en programma's, die voor het merendeel aan mitigatie bijdragen, bleek dat in projectontwerpen en uitvoering over het algemeen onvoldoende wordt gestuurd op het bereiken van de doelgroepen en op het tegemoetkomen aan hun behoeften.¹¹⁹ Dit bevestigt de bevindingen van het onderzoek naar klimaatadaptatie: het lijkt erop dat ook bij mitigatieprojecten de participatie van begunstigden, kwetsbare groepen en vrouwen, nog niet goed is geïntegreerd, evenmin als hun eigenaarschap.

¹¹⁷ Bron onder meer veldbezoeken van IOB aan Bangladesh en Mozambique i.h.k.v. het klimaatadaptatie onderzoek.

¹¹⁸ IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', 2023. De IOB-beleidsdoorlichting over water (2017) kwam overigens tot soortgelijke bevindingen: een genderfocus en focus op inclusieve ontwikkeling en de armste groepen ontbrak in de meeste onderzochte projecten.

¹¹⁹ Het aanvullend onderzoek betrof AEF, CAFI, CCA, CIO, DFCD, ESMAP, ENDEV, GCF en GEF. Daarnaast heeft IOB het LDCF beoordeeld op basis van het kader van het onderzoek naar klimaatadaptatie (2023). De meeste van deze fondsen dragen bij aan mitigatie. GCF en GEF streven echter 50% allocatie aan adaptatie na en DFCD ten minste 50%, waarbij DGIS streeft naar 65%.

Op basis van beschikbare evaluaties blijft het daadwerkelijk bereik van doelgroepen door AEF, CCA, CIO, DFCD, en ESMAP onduidelijk. Dit is deels te verklaren doordat veel van hun activiteiten voorwaardenscheppend zijn en niet gericht op het fysiek bereiken van bepaalde groepen mensen. De Clean Cooking Alliance (CCA) richt zich bijvoorbeeld op verschillende aspecten van de markt voor schone kooktoestellen om deze toegankelijk te maken voor de armste mensen. De doelgroepen zijn in meerdere van deze fondsen en programma's echter ook niet helder vastgesteld. Op basis van uitgevoerde evaluaties is het aannemelijk dat de doelgroepen, zoals de armste delen van de bevolking, inderdaad niet bereikt worden, en het – impliciet gewenste – doorsijpeleffect (trickle-downeffect) van interventies wordt niet bewezen. In dezelfde trant dienen de activiteiten van CAFI niet altijd de belangen van de lokale organisaties van *stakeholders* (belanghebbenden), volgens een *mid-term review* (tussentijdse evaluatie) uit 2020.¹²⁰ Al met al is het bij de meeste van de negen onderzochte grote fondsen en programma's aannemelijk dat specifieke doelgroepen slechts beperkt worden bereikt. De deelstudie over klimaatfinanciering leverde een soortgelijk beeld op.

De grote mondiale fondsen GCF en GEF (die zowel aan mitigatie als adaptatie bijdragen) hebben helemaal geen concrete doelgroepen vastgesteld, hoewel ze wel beleid of richtlijnen op het gebied van gender en inheemse volkeren hebben. De programma's CCA, ENDEV en ESMAP besteden in hun opzet wel veel aandacht aan gender en het helpen van vrouwen, maar ook daar blijft vaak onduidelijk hoeveel vrouwen daadwerkelijk zijn bereikt met interventies, omdat dit niet wordt gemeten en gerapporteerd.

Evaluaties van de negen onderzochte grote fondsen en programma's bieden inzicht in mogelijke oorzaken van het gebrekkige bereik van doelgroepen:

Ten eerste komen activiteiten die de voorwaarden scheppen voor ontwikkeling niet direct ten goede aan specifieke doelgroepen. Programma's zoals dat van CCA en de projecten van de grote klimaatfondsen helpen met de randvoorwaarden voor ontwikkeling van de markt op het gebied van schone kooktoestellen en hernieuwbare energie. Zij dragen bijvoorbeeld bij aan het opzetten van netwerken en capaciteitsopbouw, maar financieren niet rechtstreeks projecten die de doelgroepen helpen. Een ander voorbeeld is het programma ESMAP, dat als doel heeft de financiering van de Wereldbank klimaatrelevanter te maken. Maar het draagt zelf niet rechtstreeks bij aan het bereik van doelgroepen.

Ten tweede leggen grote investeringen op het gebied van hernieuwbare energie de nadruk op de bouw van infrastructuur en het bereiken van zoveel mogelijk mensen. Dit kan betekenen dat vooral steden en de middenklassen worden bediend.¹²¹

Ten derde geldt dat, hoewel fondsen en programmavoorstellen soms een *pro-poor* benadering noemen hiervoor geen concrete strategie wordt bedacht per project.¹²² EnDev richt zich onder meer op rurale ontwikkeling, maar kent (buiten de focus op het platteland) geen duidelijke operationalisering van hun *pro-poor* benadering. Als positieve uitzondering gelden bijvoorbeeld de projecten voor ontwikkeling van de gemeenschap (*community development projects*) van CIO. Daarbij worden de behoeften van de lokale bevolking in kaart gebracht en vrouwen betrokken. De AEF-evaluatie (2017) noteerde ook positieve signalen voor een mogelijke impact op het niveau van huishoudens.

Bij klimaatmitigatie is een trickle-downeffect zonder extra inspanning evenmin te verwachten: elektriciteit uit hernieuwbare energie in stedelijke gebieden bereikt bijvoorbeeld niet de armste bevolkingsgroepen. Er worden geen specifieke maatregelen of strategieën bedacht om te zorgen dat arme en gemarginaliseerde groepen, waaronder vrouwen, worden bereikt (in het kader van 'leave no one behind' en in lijn met het idee van een rechtvaardige transitie). In de wetenschap dat veel fondsen en programma's in de eerste plaats voorwaarden scheppen voor ontwikkeling, soms met het oog op systeemverandering op de lange termijn, is het duidelijk dat een extra, doelbewuste inspanning nodig

¹²⁰ J.L. Larrabure en E. Gardette, 'Mid-Term review of the CAFI Fund Final Report', 2020.

¹²¹ Dit gegeven raakt aan de wens efficiënt en doelmatig te zijn; een project is misschien goedkoper en bereikt misschien meer mensen door zich op steden en middenklassen te richten, maar kan daardoor buiten het bereik van de armste mensen liggen, bijvoorbeeld omdat een product of dienst zoals elektriciteit op het platteland niet wordt aangeboden of te duur is.

¹²² In de OS wordt met *pro-poor* een aanpak bedoeld die de armen tot doelgroep heeft of/ten gericht is op armoedebestrijding.

is om interventies ten goede van deze groepen te laten komen. Deze constatering geldt niet uitsluitend, maar wel uitdrukkelijk, voor de negen grote onderzochte fondsen en programma's, omdat verreweg de meeste daarvan niet sturen op het bereiken van doelgroepen.¹²³

Klimaatfinanciering: eigenaarschap en toegang tot internationale financiering

Er zijn verschillende grote internationale en Nederlandse fondsen en programma's waaruit klimaatactiviteiten kunnen worden betaald. Overheden in het Globale Zuiden hebben maar moeilijk toegang tot deze fondsen, wat het eigenaarschap sterk inperkt en waardoor de fondsen niet tegemoetkomen aan de behoeftes van die landen.¹²⁴

Het voorbeeld van het Green Climate Fund

Het Green Climate Fund (GCF) streeft ernaar ontvangende landen een belangrijke stem te geven. In de praktijk blijken accreditatie van nationale, uitvoerende organisaties en het indienen van projectvoorstellen echter heel ingewikkeld, zodat veel landen en organisaties ervan afzien. De coherentie met nationale prioriteiten is vaak wel goed, maar de relaties en strategische samenwerking in de landen kunnen verbeteren. GCF is niet flexibel genoeg om zich aan te passen aan de lokale context en capaciteit, volgens een recente evaluatie.¹²⁵

Ook het Least Developed Country Fund (LDCF, Fonds voor minst ontwikkelde landen), het fonds voor adaptatie, kampt met het probleem dat landen niet de fondsen krijgen die hen in het vooruitzicht zijn gesteld. Maar in dit geval ligt het vooral aan een gebrek aan bijdragen aan dat fonds. Dit geval wordt beschreven in sectie 3.4.

De fondsen die bijdragen aan hernieuwbare energie en infrastructuur zoals AEF, CIO en DFCD, zijn voor de uitvoering van projecten en voor wet- en regelgeving en vergunningen afhankelijk van de nationale en lokale overheden. De betrokken fondsmanagers en projectuitvoerders - met name vanuit FMO en CFM (Climate Fund Managers) - treden regelmatig op als makelaar en 'dealmaker' (onderhandelaar), om regelgeving te laten aanpassen en privatesectorinvesteringen mogelijk te maken. Infrastructurele projecten zijn afhankelijk van vergunningen en worden geaccordeerd door lokale autoriteiten (en zijn daarmee dus ingebed in lokaal beleid).

Conclusie over relevantie

Hoewel de intentie bestaat om specifieke groepen te ondersteunen, heeft IOB weinig bewijs gevonden dat dit is gelukt. Dat geldt voor zowel klimaatadaptatie als klimaatmitigatie. IOB constateerde dat het daadwerkelijk bereik van met name arme, kwetsbare en gemarginaliseerde groepen (waaronder vrouwen) vaak onbekend is. Het is duidelijk dat programma's moeite hebben doelgroepen te bereiken. Aannemelijk is dat hier in de uitvoering niet genoeg op wordt gestuurd en dat doelgroepen niet worden bereikt omdat 'targeting' (het project specifiek op hen richten) bijzondere inspanning vereist.¹²⁶ Vooral bij het onderzoek naar klimaatadaptatie zag IOB dat gemarginaliseerde groepen in de praktijk vaak slechts weinig worden betrokken bij projecten en in onbekende mate, maar waarschijnlijk beperkt, worden bereikt. Er wordt dus niet goed aan hun behoeften tegemoet gekomen.

Bij klimaatmitigatie is er een extra verklarende omstandigheid voor het beperkte of onduidelijke bereik van doelgroepen. Veel programma's zijn erop gericht de randvoorwaarden voor marktontwikkeling te scheppen of netwerken en capaciteit te helpen opbouwen. Ze leveren niet zelf diensten of producten en daardoor bereiken ze bepaalde doelgroepen niet rechtstreeks.

¹²³ Deze sectie gaat vooral over de negen onderzochte fondsen en programma's, maar een gebrek aan trickle-downeffect bleek ook uit de IOB-evaluatie van klimaatfinanciering en, zoals gezegd, die van klimaatadaptatie: bij beide zagen we bijvoorbeeld voedsel- en landbouwprojecten die zich op marktontwikkeling richten en daarbij de 'targeting' (richten) op de armste mensen en andere doelgroepen uit het oog verloren.

¹²⁴ Gebrek aan eigenaarschap bij overheden in het Globale Zuiden leidt ook tot slechte externe coherentie, een begrip dat in de sectie hieronder over coherentie nader wordt toegelicht.

¹²⁵ Independent Evaluation Unit, 'Second Overall Performance Review', GCF, 2023.

¹²⁶ Dit hangt ook samen met het feit een groot deel van de klimaatfinanciering verloopt via centrale en multilaterale fondsen. Dat heeft als nadeel dat DGIS minder kan sturen, zoals aangestipt in sectie 2.3 met de beleidsreconstructie.

3.3 Coherentie

Coherentie betreft de samenhang van het beleid en de interventies: de vraag of interventies verenigbaar zijn met ander beleid en andere interventies in de landen en de sectoren waar ze plaatsvinden. De bevindingen op het gebied van coherentie zijn gebaseerd op de drie evaluaties over klimaatbeleid en op het lopende onderzoek over de coherentie van het Nederlands beleid en de effecten daarvan op voedselzekerheid, water, en klimaat (publicatie verwacht in 2024). De meeste informatie komt uit drie landen die als casestudy's hebben gediend: Bangladesh, Mozambique en in mindere mate Ethiopië. Daarnaast is er bureauonderzoek gedaan naar ketenverduurzaming van soja en de effecten op ontbossing in Brazilië, en een beperkt IOB-onderzoek naar interdepartementale afstemming van het klimaatbeleid.

Vier vormen van coherentie

IOB onderscheidt vier vormen van coherentie:

1. Interne coherentie tussen verschillende Nederlandse beleidsterreinen;
2. Externe coherentie tussen Nederlands beleid en beleid van de ontvangende overheid en andere donoren in dat land;
3. Temporele coherentie tussen kortetermijninterventies en langetermijnstrategieën;
4. Ruimtelijke coherentie tussen lokale interventies en nationale strategieën.

Interne coherentie

Klimaatadaptatie werd vaak wel genoemd in projectvoorstellen op het gebied van voedselzekerheid en water, maar die bevatten vaak geen analyse van de verwachte effecten van klimaatverandering. Er was dus ook geen gerichte actie om het project hieraan aan te passen. Daarnaast bleek dat de doelgroepen (arme en kwetsbare mensen) vaak zeer beperkt in het projectontwerp werden meegenomen. Dat geldt ook voor de uitvoering, het monitoren en de evaluatie, zoals eerder is toegelicht. Hierdoor bleef het onduidelijk of de doelgroepen ook echt waren bereikt. Beide punten duiden op een gebrek aan interne coherentie (en deze punten doen ook afbreuk aan de relevantie, zie 3.2).

Positieve voorbeelden waren er ook. Daar waar een langetermijnstrategie is opgesteld, bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer en klimaatadaptatie zoals bij het Bangladesh Delta Plan, is de interne coherentie in het ontwerp goed. Er is sprake van coherentie tussen de thema's waterbeheer, voedselzekerheid en klimaatadaptatie. De uitvoering vereist echter nog wel meer tijd.

Opvallend was dat uit de veldbezoeken in Bangladesh en Mozambique bleek dat er – ondanks het gebrek aan analyse en plannen op het gebied van klimaatadaptatie vooraf – tijdens de uitvoering van projecten wel is geleerd en is ingezet op het vergroten van de weerbaarheid tegen klimaatverandering. Vaak werd die inzet vergroot na het ervaren van een 'shock' die past in een veranderend klimaat (een cycloon of overstroming), zoals bijvoorbeeld het geval was bij het Beira Master Plan in Mozambique en de Blue Gold Polders in Bangladesh.

Een andere kwestie is dat Nederland een grote ecologische voetafdruk en klimaatvoetafdruk heeft door de import van agro-grondstoffen. Hier blijkt het Nederlandse internationale klimaatbeleid niet coherent met het nationale beleid op het gebied van handel en landbouw. Dit wordt deels gecompenseerd door interventies om ontbossing tegen te gaan en ketenverduurzaming te bevorderen, zoals in het geval van de sojasector in Brazilië (zie tekstbox hieronder).

Een aanverwante coherentiekwestie, die werd opgemerkt in de IOB-evaluatie van klimaatdiplomatie, betreft een discrepantie tussen nationaal en internationaal beleid. Enerzijds bepleit Nederland op internationaal niveau een ambitieus klimaatbeleid, zoals hoge emissiereductiedoelen door niet-Europese landen. Anderzijds verleent Nederland zelf (of verleende het tot voor kort) verschillende vormen van steun aan de fossielebrandstofsector. Nederland loopt zelf achter bij de transformatie naar circulaire landbouw en een circulaire economie. In Nederland staat het landbouwakkoord op pauze, vanwege de botsing tussen korte- en langetermijnbelangen (temporele coherentie).¹²⁷ Dit akkoord zou ook rekening moeten houden met klimaateffecten en effecten op ontwikkelingslanden. In deze context is het pleidooi van Nederland als internationale pleitbezorger op de beleidsterreinen klimaat en landbouw minder geloofwaardig.¹²⁸

¹²⁷ Voor meer informatie over het nationale landbouwakkoord: <https://www.landbouwakkoord.nl/over-ons>.

¹²⁸ Zie ook het IOB-rapport over klimaatdiplomatie (2023). In deze context is het AIV-advies over

Een laatste observatie in het kader van interne coherentie is dat centraal gefinancierde programma's op verschillende beleidsterreinen, ook volgens de ambassades in de casestudylanden, soms nog steeds niet goed zijn afgestemd met de door de ambassade gefinancierde programma's. De afstemming is volgens de ambassades nu echter wel beter dan tien jaar geleden.

Externe coherentie

Over het algemeen zijn de Nederlandse programma's op gebied van klimaatadaptatie in voedselzekerheid en water – en dan vooral de programma's in beheer van de ambassades – coherent met het beleid en de programma's van de nationale overheden en andere donoren die actief zijn op dit terrein. Dit heeft te maken met de actieve rol die ambassades spelen in de beleidsdialoog en het overleg met de donorgroep. Ook infrastructurele projecten, zoals op het gebied van hernieuwbare energie en water, zijn in de regel in lijn met het lokale overheidsbeleid.

Temporele coherentie

De mate waarin relatief korte Nederlandse projecten coherent zijn met een langetermijnstrategie hangt af van de beschikbaarheid van langetermijnstrategieën en de continuïteit van de Nederlandse inzet op een bepaald thema in een bepaald gebied.

Met langetermijnstrategieën bedoelen we strategieën en beleid waarin minstens tien jaar vooruitgekeken wordt. We bedoelen strategieën die gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten waar een ruime mate van consensus over bestaat. Voor klimaatadaptatie betekent dit ook goede analyses en scenario's van de verwachte klimaatverandering en de verwachte effecten daarvan, en opties om hier mee om te gaan. In sommige gevallen heeft Nederland de ontwikkeling van langetermijnstrategieën ondersteund. Op het gebied van waterbeheer en klimaatadaptatie heeft Nederland bijvoorbeeld meegewerkt aan het Bangladesh Delta Plan 2100, aan het Beira Master Plan in Mozambique en aan het Mekong Delta Plan in Vietnam. De deltaprogramma's zijn wel uniek in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking omdat ze een dergelijke lange termijn committering aangaan. Verschillende projecten op het gebied van waterbeheer, ondersteund door Nederland en andere donoren, zijn coherent met dit plan.

52 |

Op het gebied van landbouw, voedselzekerheid en klimaatadaptatie ondersteunt Nederland in een aantal landen de 'Pathways to Sustainable Food System Transformation.' Die ondersteuning volgde op de VN Food System Summit in 2021.^{129 130} Deze 'paden' staan nog in de kinderschoenen: zij geven nu nog niet voldoende houvast, maar bieden kansen voor de toekomst. De meeste huidige projecten op het gebied van voedselzekerheid zijn nu dus nog niet coherent met een langetermijnstrategie voor voedselzekerheid: op landelijk niveau zijn die namelijk nog niet voltooid, en de strategieën die er op wereldwijd niveau bestaan, worden nog niet toegepast.¹³¹ Daar waar het niet mogelijk is langetermijnstrategieën te ontwikkelen is toch een committering voor de lange termijn nodig. Daarbij is echter wel voldoende flexibiliteit nodig om te kunnen leren en aan te passen.

Een patroon dat uit de coherentiestudie naar voren lijkt te komen is dat een Nederlandse inzet voor de lange termijn op een bepaald thema in een bepaald gebied bijdraagt aan betere resultaten (zie het voorbeeld van het Bangladesh Delta Plan). Opeenvolgende en parallel lopende projecten, gecombineerd met diplomatie, geven de mogelijkheden om te leren en goed af te stemmen met anderen. Omgekeerd is het moeilijk voor ambassades als vanuit BZ Den Haag eerst gevraagd wordt om een sector af te bouwen en jaren later weer om die op te starten, zoals het geval was in Ethiopië op het gebied van drinkwater.

klimaatrechtvaardigheid 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak' (nr. 125, 2023) van belang, dat stelt dat landen in het Globale Zuiden de EU betichten van klimaathypocrisie. Het advies zegt verder dat de relatief grote wereldwijde voetafdruk van de Nederlander moeilijk te verenigen is met het doel om binnen planetaire grenzen te leven en dat aanpassing van productie- en consumptiepatronen nodig is.

¹²⁹ In het Nederlands: paden voor transformatie naar duurzame voedselsystemen. Hier wordt verwezen naar het [VN-initiatief](https://www.unfoodsystemshub.org/) om per land zo'n roadmap op te stellen: <https://www.unfoodsystemshub.org/>.

¹³⁰ Nederland ondersteunt de ontwikkeling van deze voedselzekerheidsstrategieën op landenniveau via [Nourishing Food Pathways](#), van GAIN, en [Foresight for Food Systems Transformation](#) van de WUR en de Universiteit van Oxford.

¹³¹ Zoals het [EAT Lancet report uit 2019](#).

*Voorbeeld van een langetermijnstrategie: Bangladesh Delta Plan 2100***Een bijdrage aan interne, externe, temporele en ruimtelijke coherentie**

In het kader van de Nederlandse 'deltalandenaanpak' ondersteunt Nederland een aantal landen bij het uitwerken van langetermijnstrategieën, waaronder het Bangladesh Delta Plan 2100 en het Beira Master Plan in Mozambique.¹³² Het Bangladesh Delta Plan kijkt tachtig jaar vooruit en geeft richting aan korte termijn projecten (temporele coherentie). Het is daarnaast een ruimtelijk plan waarin wordt aangegeven waar bijvoorbeeld overstromingsrisico's zijn en welke interventies nodig zijn om hiertegen te beschermen: een plan waaraan vervolgens invulling wordt gegeven met meerdere lokale en nationale projecten (ruimtelijke coherentie). De waarde van de inzet op zo'n langetermijnstrategie blijkt pas na vele jaren. In 2016 leek de Nederlandse ondersteuning aan het Bangladesh Delta Plan sinds 2012 nog een wat geïsoleerde activiteit, maar in 2018 is het nationaal beleid geworden en in 2023 verwijst het Bangladesh Nationaal Adaptation Plan er veelvuldig naar. Dit soort langetermijnstrategieën dragen bij aan interne coherentie tussen klimaatadaptatie en waterbeheer, en aan externe coherentie tussen Nederland, de overheid van Bangladesh en andere donoren.

Een samenhangende strategie wordt niet als vanzelf uitgevoerd in een verzameling samenhangende projecten. Sommige lokale, kleinschalige onderdelen van de strategie worden al uitgevoerd terwijl andere, duurdere en grootschaliger onderdelen nog niet zijn opgepakt. Nederland organiseert regelmatig overleg met de overheid en andere donoren voor de financiering van projecten die passen in deze strategieën (externe en ruimtelijke coherentie), en geleidelijk aan wordt er meer gefinancierd. Dit proces is nog werk in uitvoering en vereist ook een lange adem: de verschillende projecten vormen nu nog niet altijd een coherent geheel (ruimtelijke incoherentie).

Ruimtelijke coherentie

Bij ruimtelijke coherentie heeft IOB gekeken of ondersteuning aan lokale projecten en ondersteuning aan nationale strategieën en programma's elkaar versterken. Het is onwenselijk dat een goede nationale strategie op de plank blijft liggen en dat een lokaal succes op zichzelf blijft staan en niet wordt opgeschaald. Een voorbeeld is het Bangladesh Delta Plan, overheidsbeleid sinds 2018, dat langzaam wordt ingevuld met lokale projecten door de overheid en verschillende donoren. Omgekeerd heeft Nederland op lokaal niveau laten zien dat participatief waterbeheer het waterverbruik, de verdeling en de efficiëntie verbetert. Met een actieve beleidsdialoog door de ambassade is participatief waterbeheer opgenomen in nationaal beleid ('Bangladesh Water Rules 2018'). Deze interacties om ruimtelijke coherentie te vergroten zijn processen van de lange adem: van meer dan tien jaar. In Ethiopië ondersteunde Nederland zowel landbouwinnovaties, waaronder een programma voor klimaatslimme landbouw op een beperkt schaalniveau (het Cascape-programma) en een groot nationaal multidonorprogramma voor landbouwontwikkeling (Agricultural Growth Programme). Er vindt regelmatig uitwisseling plaats tussen het kleine project en het grote programma. Helaas zijn er ook veel projecten waarbij onduidelijk is hoe ze verlopen nadat Nederlandse financiering is gestopt. De eidevaluaties, die vaak worden uitgevoerd in het laatste jaar van een project, hebben er nog geen zicht op of er continuering of opschaling plaatsvindt, en of de overheid of andere organisaties de resultaten ervan in acht nemen in nationale programma's en beleid.

Dilemma's tussen verschillende vormen van coherentie

Wat kan een donorland doen als het beleid van de ontvangende overheid niet coherent is met wat internationaal gezien wordt als een verstandige langetermijnstrategie? Ethiopië werkt op dit moment zijn 'Pathways to sustainable food system transformation' verder uit. Het geeft nu nog niet duidelijk antwoord op de vraag welke vorm van landbouw voldoende gezonde voeding gaat opleveren en binnen de ecologische grenzen zal passen. Het Nederlandse beleid is coherent met het Ethiopische beleid (extern coherent), en ondersteunt op dit moment bijvoorbeeld de formele zuivelsector rond de hoofdstad. Maar waarschijnlijk zal een langetermijnstrategie voor voedselzekerheid eerder rurale pluimveehouderij bevorderen dan zuivel, omdat dit vergelijkbare voeding oplevert voor een lagere prijs en een lagere druk geeft op natuurlijke hulpbronnen. Klimaatmitigatie en -adaptatie zijn in dit geval niet goed ingebouwd in een voedselzekerheidsproject. Externe coherentie (coherentie met het beleid van Ethiopië) kan dus

¹³² Nederland ondersteunt via Partners voor Water de Deltalandenaanpak in Bangladesh, Colombia, Egypte, India, Indonesië, Mozambique en Vietnam.

wringen met temporele coherentie (het belang op termijn binnen ecologische grenzen te blijven) en interne coherentie (het belang van betaalbare voeding). Idealiter ondersteunt Nederland de nationale overheid om een goede langetermijnstrategie uit te werken, die vervolgens leidend wordt voor de programma's van die overheid, Nederland en andere donoren.

Er kan tot slot een incoherentie zitten tussen handelsbelangen en ontwikkelingsdoelen (wat duidt op gebrek aan interne coherentie). Er zit spanning tussen de import van agro-grondstoffen enerzijds en de doelen voor bosbehoud en klimaatmitigatie anderzijds. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door een casestudy die IOB uitvoerde (zie tekstbox).

Voorbeeld van een coherentiekwestie op voedselzekerheid en bossen: soja vanuit Brazilië

Vooralsnog onzekere coherentie tussen de import van agro-grondstoffen en klimaatmitigatie

IOB heeft bestudeerd hoe Nederland heeft bijgedragen aan ketenverduurzaming van geïmporteerde soja en de verwachte effecten op ontbossing in Brazilië. Dit proces begon met vrijwillige certificering van ontbossingsvrije soja, in samenwerking met het bedrijfsleven. Daarbij had men echter onvoldoende oog voor soja die niet gecertificeerd was (uit andere gebieden, dus gebrek aan ruimtelijke coherentie), voor andere oorzaken van ontbossing zoals veeteelt (interne coherentie), en voor nationaal en lokaal beleid (externe coherentie). Vervolgens heeft Nederland ingezet op een landschapsbenadering, waarbij het afspraken maakte met lokale overheden, bedrijven en gemeenschappen (ten bate van interne en externe coherentie).

Brazilië heeft zelf wel een boswet, maar de EU vond deze niet adequaat. De EU heeft daarom in 2023 unilateraal een verordening op ontbossingsvrije import aangenomen, die niet helemaal strookte met het beleid van Brazilië (externe incoherentie).¹³³ In potentie is die EU-verordening effectief, maar er kleven ook risico's aan. Allereerst moeten producenten en productielanden worden ondersteund om aan de EU-verordening te kunnen voldoen, en om de nationale wetgeving daarmee in lijn te brengen (externe coherentie). Bovendien is er internationale diplomatie nodig om ook consumptielanden buiten Europa, zoals China, mee te krijgen (externe coherentie). Zonder die ondersteuning kan ontbossing gewoon doorgaan en kan de export in producten die bijdragen aan ontbossing verschuiven naar niet-Europese landen (ruimtelijke incoherentie).

Tot slot zou Nederland bovendien ook de interne vraag naar soja als veevoer kunnen verminderen. Dit past in het streven naar een meer circulaire landbouw, en naar het verminderen van onze klimaat- en milieu-voetafdruk (interne coherentie).

Processen die coherentie beïnvloeden

Langetermijnstrategieën

Als er een langetermijnstrategie bestaat in het ontvangende land, die breed gedragen is en door wetenschap onderbouwd, vergroot dit de algehele coherentie tussen landbouw, water en klimaat (interne coherentie), en tussen overheid, Nederland en andere actoren (externe coherentie). Het inpassen van veel verschillende projecten binnen een langetermijnstrategie en binnen een ruimtelijk ordeningsplan vergroot ook de temporele en ruimtelijke coherentie, zoals IOB zag bij de Nederlandse steun aan het Bangladesh Delta Plan 2100.¹³⁴

Beleidsdialoog en diplomatie

Uit de casestudies blijkt dat de Nederlandse ambassades vaak een belangrijke rol vervulden in het overleg met overheid en andere donoren, zeker waar ons land al eerder had bijgedragen aan een gezamenlijke langetermijnstrategie. In andere gevallen gebruikt Nederland deze overleggen om samen

¹³³ De boswet uit 2012 stelt dat boeren in de Amazone 80% en in de Cerrado-regio 20% van de vegetatie intact moeten laten. De genoemde EU-verordening is in 2023 aangenomen.

¹³⁴ Een ander voorbeeld waar Nederland bijdroeg aan zo'n breed gedragen plan zag IOB in de Mekongdelta in Vietnam, waarbij in het onderzoek naar klimaatdiplomatie positieve resultaten naar voren kwamen.

met andere donoren te pleiten voor beleidsverandering, bijvoorbeeld om het ondernemingsklimaat te verbeteren waar de lokale overheid deze nog beperkt (externe coherentie), en zo de voorwaarden voor duurzame, door de markt gedragen, oplossingen te verbeteren (temporele coherentie, voor resultaten op de lange termijn).

Interdepartementale afstemming

Tot slot onderzocht IOB het binnenlandse proces dat moet leiden tot coherentie op internationaal klimaatbeleid: de interdepartementale samenwerking.¹³⁵ De hoofdvraag was: in hoeverre heeft interdepartementale afstemming bijgedragen aan effectief en coherent internationaal klimaatbeleid, op welke punten lukte dat niet en waarom?

Tussen 2016 en 2022 is de interdepartementale samenwerking op internationaal klimaatbeleid geïntensiveerd. Een nieuw vehikel voor afstemming was de taakgroep voor klimaatdiplomatie, vanaf 2019: een informeel tweewekelijks overleg, onder voorzitterschap van BZ, waarin ambtenaren vanuit verschillende departementen kennis delen en afstemmen. Het dient als een voorportaal voor overleg op het niveau van directeuren-generaal, dat sinds 2019 elke maand plaatsvindt.¹³⁶ Daarnaast wordt het internationale klimaatbeleid sinds 2018 ook op politiek niveau afgestemd, in een ministeriële commissie, die wordt voorbereid op hoog ambtelijk niveau. Een duidelijk product van de afstemming is de Internationale Klimaatstrategie (IKS), die in 2022 is gedeeld met de Tweede Kamer.¹³⁷

Betrokkenen waarderen de samenwerking en afstemming tussen departementen en de ambtenaren weten elkaar, dankzij verschillende overleggen en via reguliere communicatie, goed te vinden. Geïnterviewden zagen de afgelopen jaren een verbetering in de afstemming van diplomatieke activiteiten, zoals de deelname aan evenementen en initiatieven. Informatie wordt beter gedeeld dan vroeger en ambtenaren geven gecoördineerde boodschappen mee aan Nederlandse vertegenwoordigers. De intensivering van de afstemming, inclusief de ontwikkeling van de IKS, heeft eraan bijgedragen dat het internationale klimaatbeleid zichtbaarder en beter bekend is bij departementen en ambassades. Het overleg wordt gewaardeerd omdat het bijdraagt aan gezamenlijk internationaal klimaatbeleid. Tegelijkertijd werden er ook negatieve aspecten en verbeterpunten genoemd, die hieronder worden toegelicht.

| 55 |

Een vaak genoemd probleem is de rolverdeling tussen bewindslieden en hun ministeries. Deze lijkt op hoofdlijnen duidelijk: EZK is verantwoordelijk voor de inzet op de COP UNFCCC, BHOS voor het internationale klimaatbeleid, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor beleid op klimaatadaptatie en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) voor landbouw. Probleem is echter dat de mandaten elkaar overlappen en er geen consensus is over hoe de rolverdeling precies ligt. Zo heeft onduidelijke rolverdeling wel eens tot spanningen geleid, bijvoorbeeld tussen BZ (BHOS) en IenW, over de verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie: IenW heeft daarvoor wel menskracht en inhoudelijke expertise maar DGIS heeft meer financiële middelen (ODA). Deze spanning werd bijvoorbeeld duidelijk bij COP26 toen bewindspersonen van de twee ministeries allebei optraden bij dezelfde bijeenkomst (één online en één in persoon).

Ook de IKS bevat geen duidelijke kaders voor de rol- en taakverdeling tussen de ministeries. Hoewel de IKS wordt gezien als een stap in de goede richting ontbreken echte, strategische keuzes. De IKS bevestigt de bestaande rolverdeling maar lost de weeffouten niet op. Ook biedt ze geen oplossing voor de verschillen in landenfocust tussen de departementen: zo richt BHOS zich met ODA-middelen vooral op OS-landen, terwijl EZK focust op de G20. Een beperking is daarnaast dat de IKS niet gaat over binnenlands klimaatbeleid, met het risico op de eerdergenoemde afbreuk van de Nederlandse geloofwaardigheid (zoals genoemd in de sectie over interne coherentie). Bijkomende kwestie was dat de afstemmingsgremia, zoals de taakgroep klimaatdiplomatie, niet worden gezien als de juiste plek om weeffouten in de taakverdeling en beleidskwesties te bespreken en op te lossen. Daarnaast speelt het probleem dat EZK, het Ministerie van Financiën (FIN), IenW en LNV weinig specifieke menskracht en

¹³⁵ Dit onderzoek was gebaseerd op interviews met betrokkenen vanuit verschillende departementen (BZ, IenW, EZK, LNV en Financiën) en relevante openbare en niet-openbare documenten.

¹³⁶ De taakgroep, de zogenoemde Taskforce Klimaatdiplomatie, vormt een aanvulling op het overleg over COP UNFCCC dat EZK organiseert.

¹³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, '[Internationale Klimaatstrategie](#)', 2022.

middelen hebben voor het internationale klimaatdossier, terwijl BZ de toegewijde menskracht (vooral bij IGG) en het budget (ODA en HGIS) heeft. De tijdsinvestering voor de afstemming werd in die context door sommige betrokkenen van andere ministeries als hoog ervaren.

Al met al is de coherentie de afgelopen jaren verbeterd wat betreft de afstemming van klimaatdiplomatie, maar bestaat er nog wel onduidelijkheid over de precieze rolverdeling tussen de ministeries. De interdepartementale afstemming heeft nog niet geleid tot betere coherentie tussen binnenlands en internationaal klimaatbeleid, zoals hierboven werd beschreven.

Conclusie over coherentie

De interne coherentie tussen de Nederlandse beleidsterreinen voedselzekerheid en waterbeheer, en tussen waterbeheer en klimaatadaptatie, zijn over het algemeen goed. Die tussen voedselzekerheid en internationaal klimaatbeleid is echter vaak nog zwak, zo bleek uit de landencasussen Bangladesh en Mozambique. Het ontbreekt vaak aan een goede analyse van de verwachte klimaateffecten, per land en per programma, en de manier waarop men zich hier het beste aan kan aanpassen. Interne coherentie tussen het Nederlandse OS-beleid en binnenlands beleid is niet goed. Nederland loopt achter met zijn binnenlandse klimaatambities en heeft een heel grote klimaatvoetafdruk elders in de wereld.¹³⁸

Externe coherentie tussen Nederlands beleid en het beleid van de ontvangende overheden en andere donoren is goed, dankzij de langdurige inzet van ambassades in overleg met donoren en overheid. Externe coherentie met die overheden en donoren is eveneens goed dankzij de Nederlandse ondersteuning aan de deltaplannen voor waterbeheer, zoals bleek uit de landencasussen Bangladesh, Ethiopië en Mozambique.

Temporele coherentie is bijzonder goed in een aantal waterbeheerprogramma's dankzij de Nederlandse ondersteuning om langetermijnstrategieën te ontwikkelen in een aantal delta-partnerlanden. Daarentegen bestaan er nog geen goed uitgewerkte langetermijnstrategieën in OS-landen, maar ook niet in Nederland of de EU, voor de voedsel- en landbouwtransitie die nodig is om voldoende gezonde voeding te produceren binnen ecologische grenzen.

Ruimtelijke coherentie tussen lokale projecten en nationale strategieën en resultaten, blijkt eigenlijk alleen goed als er vooraf is besloten om op deze twee verschillende niveaus (lokaal en nationaal) tegelijk in te zetten en samen te werken. Veel lokale kortetermijnprojecten worden niet opgeschaald of overgenomen vanwege de gebrekkige inbedding in de omgeving of het slechte ondernemingsklimaat op nationaal niveau.

Er zit een zekere hiërarchie in de vier vormen van coherentie. Idealiter ondersteunen donoren nationale overheden eerst bij het opstellen van klimaatslimme langetermijnstrategieën, die vervolgens positief kunnen bijdragen aan interne, externe en ruimtelijke coherentie.

3.4 Duurzaamheid

Het OESO-evaluatiecriterium duurzaamheid roept de vraag op of de resultaten van de gefinancierde klimaatactiviteiten bestendig, oftewel beklijfbaar, zijn en bijdragen aan langetermijnimpact.

Het gaat in het verlengde daarvan ook over de vraag of ontwikkelingssamenwerking bijdraagt aan systeemverandering. Op het gebied van hernieuwbare energie (dat valt onder mitigatie) betekent systeemverandering dat de OS een transitie moet bevorderen van fossiele en vervuilende energie naar hernieuwbare energie, in het bijzonder de introductie van zonne- en windenergie en andere technologie ten bate van schone en toegankelijke elektriciteit in ontwikkelingslanden. Op het gebied van landbouw omvat duurzaamheid de overgang naar duurzame voedselsystemen, circulaire landbouw en

¹³⁸ Nederland heeft een relatief hoge uitstoot per persoon vergeleken met andere Europese landen, en een grote klimaatvoetafdruk door de import van agro-grondstoffen: zie [Brede Welvaart Monitor, CBS 2022](#).

duurzame consumptie en productie van voedsel, maar ook het klimaatslim inrichten van de landbouw zodat landgebruik duurzaam is en daarbij zo efficiënt mogelijk wordt omgegaan met water, energie en grondstoffen.^{139 140}

Lokaal eigenaarschap en participatie

De IOB-evaluatie van klimaatadaptatie constateerde dat eigenaarschap en participatie bijdragen aan de bestendigheid van resultaten: het zijn voorwaarden voor duurzaamheid. In veel van de programma's, in zowel Bangladesh als Mozambique, worden overheidsinstanties actief betrokken, waardoor het eigenaarschap over programma's goed scoort. Desondanks vertaalt zich dit niet automatisch in bestendigheid, met name in het geval dat lokale overheidsorganisaties te weinig capaciteit (te weinig menskracht en middelen) hebben om bepaalde taken uit te blijven voeren na afloop van het programma. Lokale capaciteit bleek hiermee dus ook een voorwaarde voor duurzaamheid te zijn. Kennis, informatie en vaardigheid zijn in dit verband belangrijk voor het goed toepassen van technologie en het behoud van infrastructuur. Training en opleiding van betrokkenen, capaciteitsopbouw van begunstigden, uitvoerders en overheidsfunctionarissen, kunnen bijdragen aan behoud van de resultaten, bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer.

Een andere bevinding van dat onderzoek was dat betrokkenheid (participatie) en deelname aan besluitvorming door kwetsbare groepen bijdraagt aan het bestendigen van resultaten. De introductie van marktmechanismen kan positief zijn voor de financiële duurzaamheid van programma's maar brengt het risico met zich mee dat arme groepen juist worden uitgesloten van bepaalde diensten en producten omdat zij daar niet voor kunnen betalen. Het IOB-rapport over adaptatie wees er daarnaast op dat integratie van klimaatoverwegingen hoe dan ook noodzakelijk is om bestaande programma's toekomstbestendig te maken.

Overheidsbeleid

Een tweede manier om duurzaamheid te bevorderen is beïnvloeding van overheidsbeleid. In de klimaatdiplomatie richtte Nederland zich in de eerste plaats op het verhogen van de klimaatdoelen en het ambitieuzer maken van de nationale plannen op het gebied van mitigatie en adaptatie. Meer concreet richtten de ambassades zich op sectoren en technieken waar Nederlandse bedrijven en experts meerwaarde bieden: ze bevorderden bijvoorbeeld de ontwikkeling en het gebruik van groene waterstof als schone energiebron met behulp van een innovatie-attaché, of het duurzamer maken van de landbouw in een ontwikkelingsland met behulp van een landbouwattaché.

Wat betreft de grote klimaatfondsen geldt dat uitvoerders voor realisatie van hun infrastructurele projecten voor wet- en regelgeving en vergunningen afhankelijk zijn van nationale en lokale overheden. Waar nodig, helpen de fondsmanagers zoals FMO en CFM om een project mogelijk te maken door een makelaarsfunctie te vervullen en soms door kennis en technische assistentie te leveren. Dit proces bevordert de inbedding van die projecten in de lokale context en daarmee de duurzaamheid. Op het vlak van adaptatie, tot slot, verleent DGIS steun aan langetermijnstrategieën voor bepaalde deltagebieden, met behulp van ambassades en IenW: zoals in Bangladesh (Bangladesh Delta Plan 2100), Mozambique (Beira) en Vietnam (Mekong Delta Plan). Deze strategieën blijken goed te zijn ingebed in de lokale context en afgestemd met de nationale en lokale overheden (zie ook 3.3).

Marktontwikkeling

Een derde manier om duurzaamheid te verzekeren is een project, technologische oplossing, investering of product aantrekkelijk te maken. Ook het helpen verbeteren van overheidsbeleid en wet- en regelgeving zodat de commerciële markt het project kan overnemen, verder brengen, opschalen of repliceren, kan hieronder geschaard. Marktontwikkeling is wel moeilijker op het gebied van klimaatadaptatie dan op mitigatie. De meeste grote klimaatrelevante fondsen proberen marktontwikkeling te stimuleren om hernieuwbare energie, bepaalde technologie, duurzame waardeketens of schoon koken te bevorderen. Het is te verwachten dat de resultaten op het gebied

¹³⁹ Het gaat er hierbij om dat langetermijnstrategieën nodig zijn voor transformatie van het voedselsysteem, om ook op de lange termijn voldoende gezonde voeding te kunnen produceren binnen de ecologische grenzen van het gebied in kwestie en van de planeet als geheel.

¹⁴⁰ De beleidsdoorlichting van het OS-voedselzekerheidsbeleid constateerde ook al dat het ontbreekt aan langetermijnstrategieën voor voedselsysteemtransformatie (IOB, 2017).

van toegang tot groene stroom en schoon koken voor huishoudens blijvend zullen zijn en dat de marktontwikkeling in die sectoren voortzet. Het aantonen van de commerciële haalbaarheid en economische voordelen van klimaatrelevante investeringen heeft daarbij geholpen.¹⁴¹

Nederland steunt in dat kader technische innovatie met OS-projecten. Nederland doet dit bijvoorbeeld door expertise beschikbaar te stellen, door technische assistentie en met pilotprojecten die de commerciële haalbaarheid van klimaatrelevante investeringen aantonen. De (door Nederland opgezette) fondsen CIO en DFCD bevorderen daarnaast de mogelijkheid van opschaling, doordat de fondsmanagers uitvoerders en investeerders helpen projectvoorstellen financierbaar (*bankable*) te maken en doordat ze het sluiten van deals faciliteren door verschillende partijen bijeen te brengen, zoals hierboven al werd aangestipt. Zowel de bevordering van technologische innovatie als van opschaling maken de kans groter dat de resultaten duurzaam zullen zijn. Een kanttekening is dat het overdragen van aantrekkelijke projecten aan commerciële investeerders nog niet systematisch is ingebouwd in de meeste fondsen, zoals bleek uit de IOB-evaluatie van klimaatfinanciering, hoewel FMO en DFCD hier wel aan werken.

Een aanverwant probleem is dat veel ontwikkelingsprojecten niet financieel houdbaar zijn nadat de subsidies stoppen en dus niet duurzaam zijn: ze zullen ophouden nadat de financiering stopt. Dat probleem wordt expliciet vermeldt in de *performance reviews* (evaluaties van de prestaties) van de GEF, hoewel dat de laatste jaren wel is verbeterd. Ook bij bosbescherming is dit een probleem, omdat het tegengaan van ontbossing niet verzekerd is als er een andere regering aantreedt. Het bekendste voorbeeld hiervan is het Amazonegebied in Brazilië. CAFI, het bosprogramma in Centraal-Afrika, kampt bijvoorbeeld met gebrek aan financiering. Ook het GEF en LDCF kampen met gebrek aan financiering, waardoor het moeilijker is langetermijnresultaten te behalen in de begunstigde landen.

Systeemtransformatie

Grote fondsen en programma's beogen vaak transformatieve verandering teweeg te brengen, zoals een transitie naar duurzame energiesystemen. Dit doen ze bijvoorbeeld door marktontwikkeling te bevorderen voor hernieuwbare energie en door het mogelijk maken van private investeringen met concessionele middelen. De IOB-evaluatie van klimaatfinanciering en het onderzoek naar een aantal fondsen en programma's lieten zien dat over de duurzaamheid van de mitigatieprojecten vaak weinig bekend is: beschikbare evaluaties stellen vaak dat het (nog) niet mogelijk is uitspraken te doen over de impact van bijvoorbeeld elektrificatieprojecten op het niveau van huishoudens, omdat M&E-systemen geen rapportages in detail en op dat niveau opleveren. En ook omdat veel projecten eenvoudigweg nog niet zijn afgerond. Dit is bijvoorbeeld het geval bij AEF, CIO, DFCD en GCF.¹⁴²

De impact en bestendigheid op lange termijn van de gesteunde projecten zijn dus ook nog niet bekend. Elementen die bijdragen aan bestendigheid in het geval van CCA zijn dat er aandacht is voor eigenaarschap en participatie, met name van vrouwen, en dat het programma ook technische assistentie en capaciteitsopbouw biedt. Het EnDev-programma doet eveneens aan capaciteitsopbouw, training en voorlichting, wat kan bijdragen aan langetermijnimpact.

Enkele evaluaties doen daarnaast uitspraken over de energietransitie en het bereiken van systeemtransformatie, wat vaak het hoogste doel is van de interventies. Voorbeelden daarvan zijn de transitie van het energiesysteem in een land van fossiele naar hernieuwbare energie en de systematische verandering van gedrag wat betreft consumptie en productie. De Climate Investment Funds van de Wereldbank, waar Nederland aan bijdraagt, streven uitdrukkelijk naar duurzame transformatie.¹⁴³ Het GCF verwijst in zijn mandaat naar een verandering van het paradigma, maar slaagt er volgens twee evaluaties niet in die teweeg te brengen. GCF heeft lange tijd nodig gehad om op te starten en de uitvoering van projecten is nu pas goed op gang gekomen. De evaluaties van GCF constateren in elk

¹⁴¹ In die context zag IOB bij de evaluatie van klimaatdiplomatie dat de combinatie van economische diplomatie en klimaatdiplomatie, zoals bijvoorbeeld in Israël en Vietnam, doeltreffend en doelmatig was.

¹⁴² Voor AEF baseert IOB deze uitspraken op een evaluatie uit 2017, voor CIO op de tussentijdse evaluatie uit 2023 en voor DFCD vooral op een evaluatie van de aanpak van het genereren van projecten via de *origination facility* (ITAD, 2021).

¹⁴³ Nederland droeg in 2020 tot en met 2022 ongeveer 56 miljoen euro bij aan de CIF's, maar IOB heeft deze bijdragen niet onderzocht omdat ze pas aan het eind van de onderzoeksperiode plaatsvonden, vanaf 2020, en er nog geen evaluaties over die jaren beschikbaar zijn. Met de verandering van het paradigma wordt bedoeld een transformatie naar ontwikkelingspaden die een lage uitstoot van broeikasgassen en klimaatweerbaarheid bevorderen.

geval dat transformatieve verandering nog ver buiten bereik ligt.¹⁴⁴ GEF onderzoekt wel hoe het partners kan ondersteunen bij strategische transformatie, systeemgerichte aanpak, rechtvaardige transitie en sectorale trajecten. Dit zou echter aanzienlijke structurele veranderingen van het fonds vereisen en in de tussentijd kunnen kansen niet worden gegrepen.

Een probleem bij de doelstelling om transformatieve verandering te bereiken, is dat een dergelijk hoog gegrepen doel voor een groot deel buiten de invloedssfeer van de klimaatfondsen en -programma's ligt – en ook van Nederland als donorland. Bovendien kost de transformatie van complexe systemen (zoals de energietransitie) gewoon veel tijd: tot het jaar 2050 en verder. Transformatieve verandering is geen planbaar, lineair traject, maar behoeft een langetermijncommitting waarbinnen flexibel gewerkt kan worden, met voldoende ruimte voor leren en aanpassen. Een dergelijke systeemverandering is complex en moet gepaard gaan met sociale en ecologische veranderingen op alle niveaus.¹⁴⁵

Tot slot toont het voorbeeld van het Least Developed Country Fund dat er in de praktijk nog een obstakel voor transformatie kan meespelen: gebrek aan financiering.

LDCF: voorbeeld van een fonds dat door gebrek aan geld niet transformatief kan zijn

Het LDCF (beheerd door GEF) is een in potentie transformatief fonds op het gebied van klimaatadaptatie. Het LDCF hanteert, in tegenstelling tot veel van de onderzochte OS-activiteiten, een rigoureuze aanpak voor de integratie van klimaatadaptatie in ontwikkelingsplannen. Het ondersteunt zowel het ontwikkelen van nationale adaptatie-actieplannen, met behulp van een 'klimaatlens' (zoals IOB aanbeveelt), als het financieren van de uitvoering van deze plannen. De uitvoerende instanties van LDCF, zoals UNDP en ontwikkelingsbanken, scoren goed op uitvoering. Dit alles, in combinatie met de holistische benadering van het fonds, maakt dat het LDCF potentieel een transformatief effect kan hebben op het gebied van klimaatadaptatie. Dit potentieel wordt echter ondergraven door onzekerheid over de jaarlijkse financiering. Het fonds ontvangt namelijk onvoldoende vrijwillige bijdragen om alle goedgekeurde projecten in de minst ontwikkelde landen te financieren, wat een langetermijnaanpak in die landen belemmert.

¹⁴⁴ Bron: twee performance reviews van het Independent Evaluation Unit (First en Second Performance Review, 2019 en 2023).

¹⁴⁵ Een kennisplatform van de Climate Investment Funds definieert transformatieve verandering als systeemverandering "met grootschalige positieve impact die de voortgang [...] versnelt richting klimaatneutrale, inclusieve, weerbare en duurzame ontwikkelingspaden". Transformatie is een heel ambitieus en complex doel, dat veranderingen vergt die natuurlijke en menselijke systemen betreffen, op alle niveaus: CIF, "[Transformational change concepts. Transformational change learning brief](#)", 2021. Een transformatief proces verloopt vaak niet lineair. Een bepaald project dat niet effectief is, kan bijvoorbeeld wel bijdragen aan systeemverandering omdat men van de fouten leert. Sectie 5.1 komt terug op systeemverandering, in het kader van een rechtvaardige transitie.



4 Bevindingen: Efficiëntie en doelmatigheid

Tot slot is in deze evaluatie gekeken naar de efficiëntie en doelmatigheid van het internationale klimaatbeleid.

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen ingezette middelen en effecten: op het niveau van de verhouding tussen *input* en *output* (die verhouding noemt men efficiëntie) en op het niveau van input in verhouding tot *outcome* (die verhouding noemt men kosteneffectiviteit, of doelmatigheid).¹⁴⁶

¹⁴⁶ Output is een directe uitkomst en outcome een hoger gelegen resultaat. Het tweede niveau, de verhouding tussen input en outcome, noemen we hierna doelmatigheid, in lijn met de Regeling periodiek evaluatieonderzoek: “de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid [...] middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten”. Eventueel kan een periodieke rapportage zich beperken tot “een analyse en beschrijving van de [...] voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid”. Het eerste niveau, hierna efficiëntie genoemd, slaat op de doelmatigheid van de uitvoering: de middelen (input) in relatie tot de uitvoering (*throughput*) en prestaties (output). In lijn met de OESO/DAC evaluatiecriteria kijken we hierbij naar de mate waarin de interventie resultaten op outputniveau oplevert, of vermoedelijk zal opleveren, op een kostenefficiënte en tijdige manier. Zie <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>:

Uiteindelijk is de vraag of het internationale klimaatbeleid op een kosteneffectieve manier bijdraagt aan de hoogste doelen van klimaatmitigatie (temperatuurstijging beperken, uitstoot verminderen) en klimaatadaptatie (weerbaarheid vergroten).

4.1 Bevindingen uit eerdere evaluaties

De beleidsdoorlichtingen van de ontwikkelingssamenwerking op het gebied van waterbeheer (2006-2016) en voedselzekerheid (2012-2016), beide uit 2017, bevatten bevindingen over efficiëntie en doelmatigheid waarvan een aantal nu nog van toepassing is:¹⁴⁷

1. In de watersector ging een onrealistische planning vaak gepaard met het voortbouwen op oude infrastructuur of instellingen, wat leidde tot inefficiëntie en een cyclus van 'build, neglect, repair' (een onduurzaam, herhaald proces van opbouwen, veronachtzamen, en repareren).
2. Het betrekken van Nederlandse waterautoriteiten kostte veel tijd en moeite en het Nederlandse model van watermanagement was niet toepasbaar op elk land. Beter zou het zijn de strategie contextspecifiek te maken en per land te bepalen.
3. Publiek-private samenwerking bracht een risico mee dat de resultaten weinig additioneel zouden zijn, dat de publieke belangen ondergeschikt zouden raken aan de private en dat de kleinere boeren weinig konden meeprofiteren.
4. De portfolio op het gebied van voedselzekerheid was heel divers en volgens de evaluatie nogal versnipperd, met kleine projecten. De beleidsdoorlichting raadde aan het aantal activiteiten te verminderen om de apparaatskosten en beheerslasten te beperken. Minder, grotere projecten zouden beter begeleid en technisch ondersteund kunnen worden en zouden beter te evalueren zijn.

Op basis van de IOB-onderzoeken die aan de basis liggen van deze rapportage, zoals het onderzoek naar klimaatadaptatie in Bangladesh en Mozambique (2023), de evaluatie van klimaatfinanciering (2021) en de lopende evaluatie over beleidscoherentie, kan geconcludeerd worden dat de cyclus 'build, neglect, repair' zich nog steeds voordoet, met als voorbeeld de Mozambique casestudy. Maar er wordt in Mozambique wel gewerkt aan het doorbreken van die cyclus. Ook geldt dat er nog steeds veel verschillende kleine projecten bestaan binnen een bepaalde context, in alle casestudylanden. Aan de andere kant heeft het ministerie wel gewerkt aan het tegengaan van fragmentatie: sinds 2017 is er bijvoorbeeld een proces gestart om het aantal activiteiten terug te dringen en grotere programma's te steunen.¹⁴⁸

62 |

4.2 Efficiëntie

Werken de gefinancierde klimaatfondsen en -programma's op efficiënte wijze? IOB heeft hier in de onderliggende evaluaties (de drie deelstudies) in beperkte mate naar gekeken. Het onderzoek naar negen grote fondsen en programma's (voornamelijk op het gebied van mitigatie) biedt aanvullende inzichten. Voor meerdere van die fondsen en programma's, zoals AEF, CIO, DFCD, GCF en GEF, geldt volgens evaluatierapporten dat de apparaatskosten in verhouding tot hun grote uitgaven laag zijn. Vooral vergeleken met kleinere fondsen en programma's, en vooral ook in verhouding tot de grootte van de privatesectorinvesteringen die de publieke middelen gemobiliseerd hebben, vallen deze apparaatskosten laag uit.¹⁴⁹

Tegelijkertijd is het bestuur (*governance*) van de mondiale fondsen soms matig, met veel bureaucratie en trage processen, wat afbreuk doet aan de efficiëntie. De resultaten zijn niet tijdig en de zogenaamde 'operationele efficiëntie' (het beheer) schiet tekort.¹⁵⁰ Dit geldt met name voor het Green Climate Fund (GCF), waarvan de toezichthoudende raad verdeeld is tussen ontwikkelingslanden enerzijds en

¹⁴⁷ "Met 'kostenefficiënt' wordt bedoeld het omzetten van middelen in outputs, outcomes en impacts, op de meest economische wijze, in vergelijking met haalbare alternatieven in de context". "Tijdige" levering betekent binnen het beoogde tijdsbestek, of een tijdsbestek dat is aangepast aan de eisen van de veranderende context. Dat kan de operationele efficiëntie omvatten.

¹⁴⁸ IOB, 'Tackling major water challenges: Policy review of Dutch development aid policy for improved water management, 2006-2016', 2017; IOB, 'Food for thought: Review of Dutch food security policy 2012-2016', 2017.

¹⁴⁹ DGIS zette in 2019 een werkgroep 'Minder, beter, flexibeler' op om fragmentatie in de OS terug te dringen.

¹⁵⁰ De gebruikte evaluatierapporten van deze fondsen en programma's staan in bijlage 4.

¹⁵¹ De OESO/DAC spreekt in het kader van het evaluatiecriterium 'efficiency' over tijdigheid van resultaten en operationele efficiëntie (hoe goed de interventie werd beheerd). In het geval van GCF lijken de procedures en de tijdigheid te kort te schieten.

ontwikkelde (donor)landen anderzijds. De besluitvorming politiek is hier gekleurd en traag. Het ontbreekt namelijk aan onderling vertrouwen tussen landen uit het Globale Noorden en het Globale Zuiden in de toezichhoudende raad. De moeizame onderhandelingen in de UNFCCC spelen daarbij een rol. Ook de administratieve processen zijn ingewikkeld en traag. Dit leidt ertoe dat projecten vaak lang in de beoordelingsfase en in de administratieve pijplijn zitten, waardoor ze minder actueel en relevant worden en uitvoerders soms zelfs afzien van indiening van projectvoorstellen bij GCF.¹⁵¹ In mindere mate geldt dit ook voor GEF en LDCF: het bestuur van die fondsen is beter, maar vooral in het geval van LDCF is er een gebrek aan financiering voor goedgekeurde projecten. Hierdoor worden plannen waar al tijd en geld in is gestoken vaak niet uitgevoerd. Deze mondiale fondsen zijn geheel afhankelijk van vrijwillige bijdragen.

De opzet van eigen fondsen en programma's

Nederland steunt veel verschillende grote fondsen en programma's. Voor een deel heeft Nederland deze klimaatfondsen zelf opgezet of mede opgezet. Dit roept de vraag op of dit efficiënt en doelmatig is. Nederland zette AEF op bij FMO, CIO bij CFM, DFCD bij CFM, FMO, SNV en WWF, en EnDev bij GIZ en RVO. Een voordeel van een eigen fonds is natuurlijk dat Nederland de dienst uitmaakt en zijn eigen beleidsprioriteiten kan nastreven.¹⁵² Toen EnDev werd opgezet, waren er nog nauwelijks grote mondiale programma's die bijdroegen aan hernieuwbare energie. In 2005 was het initiatief van Nederland en Duitsland om dit op te zetten in dat licht begrijpelijk. In het geval van AEF en CIO was DGIS ervan overtuigd dat andere manieren van samenwerken met private investeerders nodig waren om op grotere schaal resultaten te kunnen boeken. Zo zou er meer bereikt kunnen worden op het gebied van toegang tot hernieuwbare energie voor mensen in ontwikkelingslanden. De samenwerking van BZ/DGIS met FMO (bij AEF, CIO en DFCD) had als bijkomend voordeel dat ze makkelijk verliep: de relaties met FMO waren al goed en FMO wordt ook deels vanuit Nederlands overheidsgeld gefinancierd.¹⁵³

In het geval van DFCD koos DGIS ervoor een prioritair thema – adaptatie, middels de landbouw en watersector – in ontwikkelingslanden te bevorderen door privatesectorinvesteringen te stimuleren. Met het DFCD wordt innovatie gestimuleerd en worden er specifieke Nederlandse doelen nagestreefd. Het was ook politiek de wens een zichtbaar Nederlands fonds te scheppen. In het coalitieakkoord van kabinet-Rutte II in 2017 werd onverwachts een klimaatfonds binnen de OS-begroting aangekondigd. Op den duur werd dat het DFCD, beschouwd als een Nederlands adaptatiefonds. Bovendien was de gedachte dat het rendement van de klimaatfinanciering met behulp van private investeringen zo groot mogelijk kon worden gemaakt.¹⁵⁴

Er zijn dus verschillende redenen geweest om eigen fondsen en programma's op te zetten, in plaats van aan te sluiten bij bestaande multilaterale fondsen. Maar of dit noodzakelijk was, blijft een kwestie van politieke afweging en voorkeur van het kabinet. Het hangt er ten eerste af van hoeveel belang men hecht aan de zichtbaarheid die gepaard gaat met het ontwikkelen van fondsen met een Nederlandse vlag. De tweede vraag is of de kosten – hogere apparaatskosten – opwegen tegen de baten (hoeveel gewicht men toekent aan grotere invloed, innovatie en zichtbaarheid). Deze afweging wordt vooral politiek ingegeven.

4.3 Doelmatigheid

Beperkte informatie over effectiviteit

Voor het meten van doelmatigheid is het van belang de input, in dit geval vooral klimaatfinanciering, af te zetten tegen de outcome. Zoals we zagen in sectie 3.1 over effectiviteit, is weinig bekend over de uiteindelijke effectiviteit van de interventies op het gebied van klimaatadaptatie. Er is een gebrek aan inzicht in de daadwerkelijke vermindering van kwetsbaarheid van gemarginaliseerde groepen. De

¹⁵¹ Bron: Independent Evaluation Unit, 'Second Performance Review', GCF, 2023.

¹⁵² Aan de andere kant zijn er ook redenen te benoemen om multilaterale fondsen te steunen. Dat zijn bijvoorbeeld dat Nederland verplicht is of zich verplicht voelt daaraan bij te dragen. Er kunnen redenen zijn van juridische of politieke aard. Ook solidariteit kan een rol spelen, of de synergie die te behalen is uit de samenwerking met andere landen en organisaties omdat de schaalvoordelen kosten besparen.

¹⁵³ FMO is de Nederlandse ontwikkelingsbank. FMO beheert fondsen voor BZ en EZK. Ze heeft een vergunning als bank. De Nederlandse overheid bezit 51% van de aandelen, maar FMO opereert voornamelijk commercieel. Het beheert ook fondsen (ODA) voor DGIS.

¹⁵⁴ Het citaat in de zin hiervoor is gebaseerd op interviews en deze zin op het regeerakkoord 2017-2021. In dat akkoord werd DFCD aangekondigd als "een nationaal klimaatfonds [binnen de OS-begroting] om het rendement van de internationale afgesproken publieke en private klimaatfinanciering zo groot mogelijk te maken."

oorzaak hiervoor ligt in een gebrek aan analyses en strategieën op dat vlak en gebrekkige monitoring en evaluatie. Ook bleek dat effectiviteit op het gebied van klimaatmitigatie, vaak gemeten in het aantal mensen bereikt met hernieuwbare energie en het aantal ton vermeden CO₂-uitstoot, niet afdoende is aangetoond in de beschikbare rapportages en evaluaties. Het is daarom lastig de doelmatigheid van de interventies te beoordelen.

Bevindingen over klimaatfinanciering en mobiliseren van private sector financiering

Het met publiek geld mobiliseren van private financiering voor klimaatactiviteiten is in potentie efficiënt, omdat er minder publieke middelen hoeven worden ingezet. Maar dit geldt dan wel onder de voorwaarde van additionaliteit: dat deze activiteiten niet zouden zijn uitgevoerd zonder de publieke bijdrage.

De grote fondsen en programma's hebben vaak een hefboomwerking doordat ze met publieke, concessionele middelen private financiering mobiliseren. Ze maken investeringen van private investeerders in de sector mogelijk, bijvoorbeeld voor de bouw van zonne- en windparken die elektriciteit aan huishoudens verschaffen.¹⁵⁵ De potentie voor het vrijmaken van middelen is daarbij groot, en zoets is efficiënt omdat dan minder publieke middelen hoeven worden ingezet. Men moet in de OS echter wel inzetten op maximale impact, de waarde voor ontwikkeling, en niet alleen op maximale mobilisatie van middelen, zoals IOB in de evaluatie van klimaatfinanciering (2021) heeft toegelicht.

Op een andere manier is er ook sprake van hefboomwerking: door cofinanciering van nieuwe projecten door andere donoren (zoals GCF en de Europese Commissie samen investeren in CIO en DFCD) wordt meer geld geïnvesteerd in de Nederlandse doelen. Echter, de outcome en impact van de gefinancierde projecten zijn vaak nog onduidelijk omdat grote projecten op het gebied van hernieuwbare energie, zoals de bouw van wind- en zonneparken, traag op gang komen en op het moment van evaluatie van de fondsen nog niet waren uitgevoerd en/of afgerond.

Additionaliteit en revolvabiliteit

In het kader van de grote fondsen die private investeringen mobiliseren speelt de vraag naar de additionaliteit. De IOB-evaluatie van klimaatfinanciering onderzocht of dit type publiek-private investeringen waarde toevoegt. Dat is van invloed op de doelmatigheid omdat het niet zinvol is publiek geld – schaarse ODA waarvan men het effect wil maximaliseren – te geven aan activiteiten die ook vanuit de markt kunnen worden gefinancierd.¹⁵⁶

Zoals in sectie 3.1 werd uitgelegd, bleek dat gemengde financiering vooral waarde kan toevoegen waar het gaat om innovatieve pilotprojecten of om meer commerciële, opschaalbare projecten. De tussencategorie (met vooral publiek-private partnerschappen op het gebied van voedsel) bleek minder additioneel dan die andere twee. Het is niet bevorderlijk voor de doelmatigheid in die categorie veel ODA te steken, als de projecten onvoldoende bijdragen aan ontwikkelingsadditionaliteit.

Een aanverwant onderwerp is revolvabiliteit. Een revolverend fonds wordt telkens opnieuw aangevuld met geld dat oorspronkelijk afkomstig is uit het fonds zelf, bijvoorbeeld door aflossingen van de leningen met rente. Een deel van de klimaatfondsen, zoals AEF en CIO, keert op die manier geld uit dat uiteindelijk terugvloeit. De beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 1 (over hulp en handel) bespreekt dit onderwerp ook en stelt dat revolvabiliteit een efficiënt financieringsmodel kan zijn.

¹⁵⁵ Concessionele financiering (vaak leningen) wordt verstrekt onder gunstigere voorwaarden dan die gelden op de markt.

¹⁵⁶ OESO/DAC legt uit dat 'additionaliteit' betekent dat een interventie tot effecten leidt die zonder de interventie niet zouden zijn opgetreden. Financiële additionaliteit verwijst naar situaties waarin financiering wordt gemobiliseerd en een investering wordt gedaan die anders niet tot stand zou zijn gekomen. Ontwikkelingsadditionaliteit wordt beschreven als de gevolgen voor ontwikkeling die ontstaan als resultaat van investeringen die anders niet zouden hebben plaatsgevonden. Bron: OECD, 'Evaluating financial and development additionality in blended finance operations', OECD (2021). Dit begrip raakt zowel aan effectiviteit als aan doelmatigheid. Additionaliteit is nodig voor het efficiënt beprijzen van investeringen: er moet niet onnodig veel publiek en concessioneel geld gaan naar projecten, die ook door de markt, door commerciële investeerders, kunnen worden bekostigd. Risicoanalyses helpen daarbij (bron: OECD, 'Blended finance principle 5, Guidance note and background', 2020).

De onderzochte klimaatrelevante fondsen, zoals AEF en CIO, voldoen aan de eisen en streefpercentages voor revolvabiliteit die hen vooraf waren gesteld. Ze leveren vaak zelfs hogere percentages dan tevoren bedacht. Dit kan erop wijzen dat de fondsen te weinig risico's nemen en/of dat ze zich te weinig richten op ontwikkelingsrelevantie, in plaats van op het laag houden van financiële risico's. In de armste en fragiele landen is het immers moeilijker rendabele projecten op te zetten. In theorie is revolvabiliteit efficiënt, maar een teveel aan inkomsten betekent misschien dat een fonds ontwikkelingsdoelen – de armste groepen en regio's bereiken en moeilijke, nieuwe technieken bevorderen – ondergeschikt maakt aan risicomijding en financiële doelen, zoals een grote hefboomwerking (verhouding tussen publieke financiële input en gemobiliseerde fondsen).¹⁵⁷

Voorwaarden voor doelmatigheid

Uit het onderzoek naar effectiviteit kwam naar voren dat vaak wel aan de voorwaarden voor doelmatigheid wordt voldaan, zoals een goede beleidstheorie en goede kwaliteit van uitvoering, maar lang niet altijd. De onderzochte interventies verschilden hierin sterk. Zo toonde de evaluatie van klimaatadaptatie aan dat adaptatie (aandacht voor kwetsbaarheid, weerbaarheid en klimaatrisico's) onvoldoende was geïntegreerd in analyses, strategie en uitvoering, net zozeer als aandacht voor en participatie van gemarginaliseerde groepen. Daarnaast gingen sommige interventies onterecht uit van een trickle-downeffect naar zulke groepen. Uit het onderzoek naar negen grote fondsen en programma's, voornamelijk op het gebied van mitigatie, bleek dat meerdere beleidstheorieën niet de juiste indicatoren bevatten om de gewenste resultaten van het beleid te meten. Ook bleek dat die fondsen en programma's onvoldoende stuurden op het bereiken van doelgroepen. Daarentegen oordeelden de evaluaties van de negen fondsen en programma's in het algemeen positief over de kwaliteit van uitvoering.

Conclusie over klimaatfinanciering

Op het punt van doelmatigheid van de klimaatfinanciering is geen alomvattende conclusie mogelijk. Maar het onderzoek – en dan in het bijzonder dat naar de grote klimaatfondsen – bevestigt de bevindingen uit de eerdere beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 1 (IOB, 2021). Daarin werd al gesteld dat er in het algemeen beperkt inzicht is in kosteneffectiviteit. De oorzaken hiervoor zijn dat er nog weinig zicht is op behaalde resultaten of omdat zich attributieproblemen voordoen en/of omdat de effecten van interventies niet goed gemeten worden door monitoring en evaluatie.¹⁵⁸

Hierbij moet opgemerkt worden dat de Nederlandse klimaatfinanciering niet 'nieuw en additioneel' is, bovenop bestaande ODA.

Klimaatdiplomatie

Er is tot slot ook sprake van een soort hefboomwerking in de klimaatdiplomatie. Met weinig middelen, vooral menskracht, draagt Nederland bij aan het stellen van hogere klimaatdoelen. Het klimaatdiplomatie-team bij IGG en de ambassades werkten in de periode 2018-2021 samen met allerlei gelijkgezinde spelers: bedrijven, experts, ngo's, jongeren en gelijkgezinde landen en instellingen. Ze mobiliseerden daardoor extra slagkracht en oefenden samen met anderen meer druk uit, wat een effectieve strategie was. Het totaalplaatje is echter complex. Zoals gezegd is de Nederlandse invloed niet goed los te zien van de andere pleitbezorgers. Attributie aan één speler van het resultaat (hogere klimaatambities in een land) is niet mogelijk. Daarnaast speelden ook de gunstige omstandigheden mee. De markt voor hernieuwbare energie is sterk verbeterd en in aanloop naar COP26 wilden veel landen zich sowieso als ambitieus presenteren. Dit neemt niet weg dat diplomatie in principe doelmatig is wanneer men andere spelers mobiliseert. Het is plausibel dat er resultaten zijn behaald, zoals door sommige actieve ambassades die ten minste bijdroegen aan agendering van klimaatproblematiek in hun land (Vietnam, Israël).

¹⁵⁷ Meer sturing op ontwikkelingsdoelen kan de revolveerbaarheid beperken, maar ook een deels revolverend fonds levert potentieel meer resultaten dan een eenmalige subsidie. Aanverwante aanbeveling die de IOB-beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 1 deed, is dat DGIS meer moet sturen op ontwikkelingsdoelen. Dat IOB-rapport wijst tegelijk op het risico van marktverstoring als men projecten met te veel risico's steunt. DGIS moet er dus voor waken dat een lagere revolveerbaarheidseis tot (lokale) marktverstoring leidt. In het algemeen kan revolveerbaarheid natuurlijk wel kostenbesparing opleveren.

¹⁵⁸ Deze [beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 1](#) (IOB, 2022) beslaat ook enkele klimaatrelevante fondsen en programma's.

4.4 Conclusies over efficiëntie en doelmatigheid

Het geheel aan onderzoek overziend concludeert IOB dat de deelstudies een basis bieden om kwalitatieve uitspraken over efficiëntie en doelmatigheid te doen. Positieve bevindingen zijn dat door Nederland gefinancierde fondsen, programma's en projecten additioneel waren en waarde toevoegden, waar zij ofwel innovatie bevorderden, ofwel de marktontwikkeling en private investeringen stimuleerden. Grote klimaatrelevante fondsen hebben geholpen om extra middelen te mobiliseren van andere investeerders en waren in dat opzicht succesvol en doelmatig. Klimaatdiplomatie is in principe een goedkope manier om invloed uit te oefenen, vooral daar waar andere spelers worden gemobiliseerd om synergie en meer slagkracht te bewerkstelligen.

De efficiëntie van de onderzochte klimaatfondsen blijkt (op basis van evaluaties van negen grote fondsen en programma's, die voornamelijk op het gebied van mitigatie werken) afdoende wanneer de apparaatskosten in ogenschouw worden genomen. De governance, het bestuur, van enkele grote mondiale fondsen is echter bureaucratisch en traag. Met name bij het GCF wordt het bestuur politiek bepaald: spanningen tussen het Globale Noorden en Zuiden zorgen daar voor inefficiëntie.¹⁵⁹

Nederland zette zelf enkele klimaatfondsen en programma's op of was medeoprichter daarvan. Of dit als efficiënt beschouwd kan worden, is grotendeels afhankelijk van een politieke belangenafweging, bijvoorbeeld of er meer waarde wordt gehecht aan zichtbaarheid dan aan de extra kosten die dit eventueel meebrengt.

De doelmatigheid (kosteneffectiviteit) van de Nederlandse klimaatuitgaven is al met al moeilijk vast te stellen, vooral omdat de impact van de interventies in de meeste gevallen nog onduidelijk is. De meeste fondsen en programma's, die vaak na 2010 zijn opgezet, beginnen nu pas vruchten af te werpen. Resultaten in de zin van aantal bereikte (kwetsbare) mensen beginnen nu pas gerealiseerd te worden.

66 |

Tot slot kan er wel een voorlopige conclusie worden getrokken over de vraag of aan de voorwaarden voor doelmatigheid wordt voldaan: dat is in wisselende mate het geval. Klimaatadaptatie wordt bijvoorbeeld onvoldoende expliciet geïntegreerd in de onderzochte projecten. Daarnaast is er kritiek op de beleidstheorieën van klimaatfondsen (met name op het gebied van mitigatie). Het is echter belangrijker dat de kwaliteit van uitvoering van de onderzochte (mitigatie-)fondsen en programma's vaak wel goed was.

¹⁵⁹ Bron, met name: Independent Evaluation Unit 'Second Performance Review of the Green Climate Fund', GCF, 2023.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

IOP onderzocht het internationale klimaatbeleid voor de periode 2016-2021, met aanvullingen tot en met het jaar 2022. Daarbij keken de onderzoekers vooral naar klimaatrelevante projecten in ontwikkelingslanden. De drie onderliggende evaluaties (deelstudies) en aanvullend onderzoek boden inzicht op het terrein van klimaatdiplomatie, klimaatfinanciering, klimaatadaptatie en coherentie. Hierbij is gekeken naar effectiviteit (doeltreffendheid), en in mindere mate doelmatigheid.

Uit de reconstructie van het beleid bleek dat het internationale klimaatbeleid van Nederland in hoge mate overeenstemt met het klimaatakkoord van Parijs. Binnen het beleid wordt zowel sterk ingezet op adaptatie als op mitigatie. Klimaatdoelen en armoedebestrijding staan samen voorop, waarbij de gedachte is dat projecten voor toegang tot hernieuwbare energie (die bijdragen aan klimaatmitigatie) de armen ten goede komen en dat projecten op het gebied van adaptatie hun weerbaarheid tegen klimaatrisico's vergroten.

Een uitdaging bij het beoordelen van het beleid is dat onvoldoende bekend is over de concrete resultaten van interventies. Dit ligt mede aan de kwaliteit van de monitoring en evaluatie: de gebruikte indicatoren geven meestal geen volledig beeld en evaluatierapporten geven vaak geen goed antwoord op de vraag of

de gestelde doelen worden behaald. Daar komt bij dat de eindresultaten per project vaak niet in kaart zijn gebracht of nog niet kunnen worden gemeten. Daarnaast vormt de aard van veel mitigatieprogramma's een reden. Deze scheppen voorwaarden voor ontwikkelingen en investeringen, maar leveren zelf geen diensten en producten en bedienen geen doelgroepen. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van inzicht in concrete resultaten. Een conclusie in dit verband is dat M&E-systemen moeten worden verbeterd om informatie over de resultaten van het geheel te kunnen geven, met nadrukkelijke aandacht voor de prioriteiten vanuit het beleid.

Doeltreffendheid, relevantie, coherentie, en duurzaamheid

Hier volgen de conclusies op het gebied van effectiviteit, met factoren die daaraan bijdroegen of daar afbreuk aan deden.

Effectiviteit van klimaatdiplomatie

De strategie van de campagne om klimaatambitie te bevorderen (2018-2021), de samenwerking met gelijkgezinden en de communicatie waren in grote lijnen effectief. Nederland heeft relevante spelers gemobiliseerd, bijgedragen aan agendering van klimaatonderwerpen en in sommige gevallen bijgedragen aan beleidsvorming. Het is aannemelijk dat de meest actieve ambassades hebben bijgedragen aan hogere klimaatdoelen en een ambitieuzere energietransitie. Dat Nederland achterloopt bij het uitvoeren van de mitigatie-ambities, doet echter wel af aan de geloofwaardigheid van de Nederlandse klimaatdiplomatie.

Effectiviteit van de financiering

Uit het onderzoek naar klimaatfinanciering blijkt dat de kwantitatieve doelen in de periode 2016-2022 nagenoeg werden behaald: meer dan 50% van de financiering kwam ten goede aan adaptatie en meer dan 50% ging naar lage-inkomenslanden. Daarnaast bestond ongeveer de helft van de klimaatfinanciering uit private middelen, die door publieke middelen waren gemobiliseerd. De beoogde significante bijdrage van 1,25 miljard euro per jaar werd behaald in 2019, 2021 en 2022. Een belangrijk kritiekpunt was dat de financiering niet (zoals de internationale ambitie luidde) 'nieuw en additioneel' aan ODA was.

Een sterke factor bij het behalen van deze specifieke financiële doelstellingen was de continue en nadrukkelijke inzet van het ministerie om deze doelen te bereiken.¹⁶⁰

De effectiviteit van de activiteiten – concrete resultaten van fondsen, programma's en projecten – bleef vaak onduidelijk. Het is op basis van evaluaties echter wel aannemelijk dat ten minste twee van de negen onderzochte klimaatfondsen hun doelen bereikten op het gebied van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen: CIO en GEF. Ook is aannemelijk dat enkele van de onderzochte fondsen het beoogde aantal mensen dat toegang kreeg tot hernieuwbare energie bereikte (AEF en GEF7). De rapportages zijn op deze punten echter niet precies, betrouwbaar en controleerbaar. De beschikbare evaluaties doen hierover meestal dan ook geen harde uitspraken.¹⁶¹

De resultaten van de negen onderzochte grote fondsen en programma's (met nadruk op mitigatie) bleven onbekend. Dit werd hoofdzakelijk veroorzaakt doordat uitvoerders niet exact rapporteerden over het aantal bereikte mensen. Een bijkomende beperking van de beschikbare evaluaties was dat veel projecten nog niet waren afgerond, zodat de resultaten ervan nog niet voorhanden waren. Veel activiteiten zijn hoe dan ook voorwaardenscheppend en niet zozeer op de uiteindelijke begunstigden gericht.

De additionaliteit van onderzochte projecten was wisselend. Deze was goed waar echte innovatie werd gesteund en waar voor het eerst commerciële investeerders werden aangetrokken. Maar bij de onderzochte publiek-private partnerschappen was de additionaliteit minder, zoals bijvoorbeeld waar Nederland voedsel- en landbouwproducten ondersteunde.

¹⁶⁰ Bron: interviews, analyse en documentstudie in het kader van de evaluaties van klimaatdiplomatie (2023) en klimaatfinanciering (2021, aangevuld in 2023).

¹⁶¹ Van de negen onderzochte grote fondsen en programma's noemen alleen de evaluaties van AEF en EnDev duidelijke resultaten wat betreft de aantallen begunstigden (zie bijlage 4).

Bepalend voor additionaliteit is dat de relevantie voor ontwikkeling duidelijk moet zijn (innovatie, armoedebestrijding) of dat er een reële kans op commerciële opschaling bestaat. De markt voor investeringen in hernieuwbare energie – wind en zon – groeit zo hard, dat klimaatfondsen moeten oppassen niet onnodig met ODA in te gunstige, concessionele financiering te voorzien.

Effectiviteit en relevantie

Veel programma's hebben moeite doelgroepen te bereiken: het onderzoek leverde weinig bewijs op voor een succesvol bereik van de beoogde groepen. Dat geldt zowel op het gebied van adaptatie als op het gebied van mitigatie. Dit houdt in dat niet werd gestuurd, of niet werd gemonitord en gerapporteerd, op het werkelijk bereiken van de beoogde begunstigden (arme mensen, kwetsbare groepen, kleine boeren en vrouwen). Hierdoor is het beleid, dat bescherming van kwetsbare groepen en gendergelijkheid nastreeft, minder geloofwaardig. De projecten zijn niet optimaal relevant: ze komen immers niet per definitie ten goede aan huishoudens in ontwikkelingslanden. Een kanttekening die vooral bij interventies gericht op mitigatie te plaatsen is, is dat de fondsen en programma's vaak voorwaarden scheppen voor (markt-)ontwikkeling, en dus niet zelf diensten en producten leveren. Maar dit neemt niet weg dat het bereik van doelgroepen in het vizier moet worden gehouden.

Een obstakel voor het bereik van doelgroepen is dat uitvoerders meestal geen strategie of plan van aanpak daarvoor opstellen. Een andere beperkende factor is dat zij de doelgroepen slechts zeer beperkt betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van projecten. Het zou nuttig zijn een analyse van klimaatrisico's, kwetsbaarheid en doelgroepen uit te voeren, een concrete strategie per interventie te ontwikkelen en de doelgroepen daarbij te betrekken. Een goed alternatief is aan te sluiten bij bestaande analyses, klimaatscenario's en strategieën.

Beleidscoherentie

Kijkend naar de samenhang tussen het internationale klimaatbeleid en ander beleid, valt allereerst op dat Nederland bij andere landen ambitieus beleid bepleit, zoals hoge doelen bij het terugdringen van broeikasgasuitstoot. Maar Nederland handelt zelf niet in lijn met de hoge internationale ambities. Nederland heeft altijd steun verleend aan de fossielebrandstofsector en behaalt zijn nationale klimaatmitigatie-doelstellingen (nog) niet. Dit raakt ook aan het vraagstuk van klimaatrechtvaardigheid, het pleidooi dat Nederland een holistische aanpak moet hanteren, zijn milieu- en klimaat-voetafdruk sterk moet terugdringen en additionele steun aan ontwikkelingslanden moet geven.¹⁶²

In het verlengde hiervan constateert IOB dat Nederland in de diplomatie (met name in EU-verband) en de ontwikkelingssamenwerking streeft naar het ontbossingsvrij maken van waardeketens, maar tegelijkertijd zelf een groot import- en transitland is van agrarische grondstoffen – zoals het voorbeeld van soja vanuit Brazilië liet zien. Dit terwijl het kabinet niet genoeg heeft ingezet op het terugdringen van onduurzame consumptie in eigen land en in het buitenland. De coherentie tussen het internationale en nationale beleid is dus niet goed.

Binnen de OS zag IOB vooral in Bangladesh, Mozambique, Ethiopië en Vietnam wel goede voorbeelden van coherente samenwerking met nationale overheden en de opzet van langetermijnplannen op het gebied van water, stroomgebieden en ecosystemen. Met name het Bangladesh Delta Plan 2100 viel daarbij op.

Succesfactoren hierbij waren samenwerking met de nationale overheden en de ontwikkeling van geïntegreerde, multisectorale strategieën voor gebiedsontwikkeling voor de lange termijn, met deelname van allerlei stakeholders.

Aan de andere kant waren er in de drie casestudylanden voorbeelden, vooral op het gebied van landbouw en voedsel, waarin er te weinig aandacht en geen strategie was voor de verduurzaming op lange termijn van het voedsel- en landbouwsysteem.

¹⁶² Klimaatrechtvaardigheid betekent een eerlijke verdeling van de kosten van klimaatverandering (zie tekstbox in 2.1). Voor achtergrondinformatie wordt verwezen naar het AIV-advies 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak' (nr. 125, 26 oktober 2023).

Duurzaamheid

De duurzaamheid van OS-interventies kan worden vergroot door:

1. lokaal eigenschap te stimuleren en lokale begunstigden te betrekken;
2. overheidsbeleid te beïnvloeden;
3. marktontwikkeling te bevorderen, zodat projecten commercieel voortgezet kunnen worden.

De onderzochte activiteiten dragen hier in wisselende mate aan bij. In het algemeen is er niet veel aandacht voor eigenaarschap van de uiteindelijk begunstigden. Wel waren er in alle sectoren positieve uitzonderingen te vinden, zoals klimaatfondsen die lokale gemeenschappen steunen.

Wat betreft het beïnvloeden van overheidsbeleid geldt dat de klimaatdiplomatie zich daar juist op richtte en dat Nederland bijdraagt aan langetermijnstrategieën voor de klimaatslimme ontwikkeling van delta's (wat valt onder klimaatadaptatie). In de energiesector trof IOB niet veel OS-activiteiten aan die nationaal overheidsbeleid beïnvloeden. Projecten voor infrastructuur zijn overigens wel ingebed in de lokale context, omdat ze zich moeten voegen naar de lokale regelgeving en vergunningen nodig hebben.

Wat betreft marktontwikkeling maken evaluaties van grote fondsen duidelijk dat de markt voor hernieuwbare energie zozeer in ontwikkeling is dat men ervoor moet waken additioneel te blijven, ofwel geen commerciële investeerders met uit de markt te prijzen. In de evaluatie van klimaatfinanciering (2021) pleit IOB voor het maximaliseren van de effecten en de impact voor ontwikkeling, in tegenstelling tot het maximaliseren van het bedrag gemobiliseerde financiering. Dit blijft van toepassing.

Tot slot constateerde IOB dat, wat betreft duurzaamheid van de resultaten op de lange termijn, in het bijzonder de transitie van energie- en voedselsystemen, er op basis van evaluaties nog geen bewijs is van impact van de klimaatfondsen. Voorwaarden voor kortetermijnprojecten om bestendige resultaten te boeken zijn: aandacht voor klimaatverandering op lange termijn, langetermijnstrategieën van de overheid en inbedding van projecten in de lokale omgeving. Eigenaarschap, participatie, technische assistentie, training en analyses van kwetsbaarheid en risico's kunnen hierbij helpen. Voor systemische verandering is het bovendien nodig een horizon te bepalen, een strategie uit te stippelen en scenario's te ontwikkelen die kijken naar 2050 en later. Het lukt de onderzochte klimaatfondsen nog niet een belangrijke bijdrage te leveren aan zulke structurele verandering, alhoewel de zaadjes hiervoor mogelijk wel worden geplant met het ondersteunen van nieuwe technologie en marktontwikkeling.

Doelmatigheid

Wat betreft efficiëntie geldt enerzijds dat grote klimaatfondsen relatief weinig apparaatskosten vergen, zeker in vergelijking met de grote uitgaven en de door hen gemobiliseerde financiering. Anderzijds geldt dat grote mondiale fondsen, met name GCF, een weinig efficiënt bestuur en beheer kennen: bij GCF is de besluitvorming zeer politiek en leiden bureaucratische processen en hoge financiële eisen tot vertraging.

Wat betreft doelmatigheid op hoger niveau (kosteneffectiviteit) is duidelijk dat de hefboomwerking van de klimaatfondsen – het mobiliseren van cofinanciering – doelmatig kan zijn, omdat meer middelen vrijkomen voor klimaat- en ontwikkelingsdoelen. Revolvabiliteit kan in dit verband ook doelmatig zijn.

Bepalende factor voor doelmatigheid is de additionaliteit van de interventies. Bij de projecten die vernieuwend zijn, die in de behoeften van de armste groepen voorzien of die een markt helpen ontwikkelen, is die additionaliteit er zeker. Als er echter commerciële financiering beschikbaar is of als in hetzelfde land al soortgelijke initiatieven lopen, bijvoorbeeld ter verduurzaming van de waardeketen van eenzelfde product, dan zou daar geen ODA aan uitgegeven hoeven worden.

Ook de hefboomwerking van klimaatdiplomatie, wat niet veel extra capaciteit hoeft te vergen, kan groot zijn waar die gelijkgezinde spelers in beweging brengt.

Reflectie op adaptatie, mitigatie en klimaatrechtvaardigheid

In hoofdstuk 2 werd het belang benadrukt van financiering op het gebied van adaptatie én van mitigatie. Vanwege de urgentie van de klimaatproblematiek werd klimaatsteun aan arme landen een steeds grotere prioriteit. Het internationale klimaatbeleid in de periode 2016-2022 beoogde de klimaatdoelen te combineren met structurele armoedebestrijding. IOB constateert dat het beleid erin slaagt aan beide doelen aandacht te besteden, met de nadruk op klimaatadaptatie en toegang tot hernieuwbare energie.

Gezien de grote noden en de verregaande negatieve gevolgen van klimaatverandering zal BHOS nog gericht moeten inzetten op de combinatie van klimaatadaptatie, het terugdringen van kwetsbaarheid en het vergroten van de weerbaarheid van de meest kwetsbare landen, ecosystemen en groepen.

Mitigatie is echter het vooraanstaande doel van het Parijs-akkoord. Ervan uitgaande dat een nieuw kabinet zich committeert aan het streven de mondiale temperatuurstijging te beperken en zich houdt aan de afspraken in dat kader, zal er ook nog steeds geld en aandacht moeten worden besteed aan mitigatie, aan investeringen in de energietransitie. Dit betekent dus juist ook dat er geld en aandacht moet gaan naardie landen waar de meeste vermindering van broeikasgassenuitstoot kan worden bereikt. Dit zijn geen ODA-landen, maar meestal hoge inkomenslanden. Eventuele extra middelen voor die landen kunnen niet uit het ontwikkelingsbudget komen.¹⁶³

Een derde onderwerp dat de afgelopen jaren in de internationale en nationale discussies een rol speelt, is klimaatrechtvaardigheid en, aanverwant, financiering van klimaatschade (zie ook 2.1). Ook dit thema verdient aandacht in de internationale samenwerking omdat het belangrijk is vanuit de uitgangspunten van sociale rechtvaardigheid en solidariteit.

Klimaatrechtvaardigheid: een groeiend discours

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) publiceerde in deze context een rapport over 'klimaatrechtvaardigheid als noodzaak' (oktober 2023). De raad stelt dat Nederland zich moet inspannen om de huidige internationale onrechtvaardigheid aan te pakken omdat anders ongelijkheid, armoede en instabiliteit verder zullen toenemen.¹⁶⁴ "De uitdaging is om de transitie te versnellen op een manier die tegelijkertijd effectief én rechtvaardig is." De AIV stelt dat internationale klimaatrechtvaardigheid in het eigen belang is, dat Nederland de klimaatinspanningen in het buitenland en het ontwikkelingsbeleid moet intensiveren en daarbij meer moet investeren in de dialoog en de samenwerking met het Globale Zuiden. Daarnaast vraagt klimaatrechtvaardigheid volgens de AIV om snellere terugdringing van de eigen emissies en van de bredere mondiale voetafdruk. De raad beveelt concreter aan om klimaatfinanciering boven op het budget voor reguliere OS te geven en het internationale financieel-economische systeem te hervormen om klimaatrechtvaardigheid te bevorderen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) publiceerde in februari 2023 eveneens een rapport over rechtvaardig klimaatbeleid, dat basisbeginselen beschrijft die ook op de internationale samenwerking toegepast kunnen worden: onder meer een verdeling van de lasten naar draagkracht en verdeling ten gunste van de minst bedeelden, en de principes dat de vervuiler betaalt en de verduurzamer verdient.¹⁶⁵

In het kader van de Climate Investment Funds van de Wereldbank heeft een kenniswerkgroep adviezen ontwikkeld voor een eerlijke transitie, met het Just Transition Initiative. In een conceptueel kader beschrijft de werkgroep transformatieve systeemverandering als een proces waarbij een brede groep sociale stakeholders langdurig betrokken is, het verdelingseffect op allerlei spelers en sectoren in acht wordt genomen, en waarbij systemen die niet in overeenstemming zijn met duurzame ontwikkeling en sociale gelijkwaardigheid worden verworpen.¹⁶⁶

Een veelgenoemd initiatief in deze context vormen de Just Energy Transition Partnerships, in 2.1 al even genoemd. Mogelijk bieden deze partnerschappen, waarbij grote donoren financiering toezeggen voor de overgang naar hernieuwbare energie in ruil voor ambitieus klimaatbeleid, een inspiratie voor processen van rechtvaardige transitie.

¹⁶³ Alle publieke klimaatfinanciering komt uit ODA. De grote uitstoters zijn soms middeninkomenslanden, die nog wel ODA kunnen ontvangen. Maar vaker nog zijn dat hoge inkomenslanden, die echter worden uitgesloten van ODA.

¹⁶⁴ AIV, 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak', AIV, 2023.

¹⁶⁵ WRR, 'WRR-rapport nr. 106: Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten', 9 februari 2023.

¹⁶⁶ CIF, 'Just Transition', CIF, 2024 en CSIS & CIF, 'A framework for just transitions', CIF, 2021.

5.2 Aanbevelingen

Uit de onderliggende evaluaties plus de overkoepelende bevindingen en conclusies van deze rapportage komen vijf sets aanbevelingen naar voren, thematisch gegroepeerd. Elke hoofdaanbeveling wordt aangevuld met specifiek advies voor de betrokken instanties.

1. Besteed gerichte aandacht aan kwetsbare groepen en klimaatscenario's, met analyses en M&E

Er is betere ex-ante-analyse nodig van klimaatscenario's en de kwetsbaarheid van landen, ecosystemen en doelgroepen om ontwikkelingsprojecten 'klimaatstimmer' te maken. Er is daarbij gerichte aandacht voor kwetsbare groepen nodig om hen met relevante maatregelen werkelijk te kunnen bereiken. Een koppeling van klimaat- aan genderanalyses zou hierbij helpen. Aangezien het maken van gedetailleerde klimaatscenario's erg complex is en niet ieder programma of iedere ambassade in staat is een dergelijke analyse uit te voeren, wordt het gebruik van bestaande klimaatscenario's aangeraden. Op basis hiervan kunnen gerichte analyses van kwetsbaarheid en blootstelling op lange termijn worden gemaakt. Vervolgens dienen deze analyses vertaald te worden in concrete adaptatiemaatregelen die worden verwerkt in het ontwerp en de uitvoering van de strategie die Nederland per land en per OS-programma opstelt. Klimaatfondsen en -programma's moeten zelf ook zulke analyses uitvoeren en gerichte strategieën opstellen voor hun projecten en landen.

Om effectiviteit en bereik van de doelen en doelgroepen te bevorderen moeten tot slot ook de M&E-systemen verbeteren en klimaat beter integreren. Om adaptatie te integreren zijn systemen nodig die langetermijnresultaten in kaart kunnen brengen op het gebied van verminderde blootstelling en verhoogde weerbaarheid. De 'klimaatlens' (een ex-ante-analyse) kan gebruikt worden om zulke contextspecifieke resultaten te identificeren. Dit zal vaak niet te vangen zijn in gecentraliseerde, kwantitatieve indicatoren. Overweeg daarom ook het gebruik van kwalitatieve data, bijvoorbeeld voor het volgen van institutionele resultaten op de lange termijn en/of bredere indicatoren die ruimte laten voor een contextspecifieke invulling. Evaluaties zouden hoe dan ook langer dan een korte projectperiode moeten terugkijken om zich zinvol te kunnen uitspreken over impact en duurzaamheid.

| 72 |

Concrete aanbevelingen:

- Integreer klimaat structureel en vooraf in programma's. Dit kan door de toepassing van een 'klimaatlens' met ex-ante-analyses van klimaatscenario's, kwetsbaarheid en blootstelling. Aangezien het produceren van klimaatscenario's zeer complex is, is het aan te raden gebruik te maken van bestaande scenario's. Op basis van deze informatie kan de kwetsbaarheid en blootstelling op lange termijn worden beoordeeld. Omdat klimaatverandering alomtegenwoordig is, kan deze aanpak op de hele ontwikkelingsportfolio toegepast worden.
- Pas niet alleen een klimaatlens toe op programmaniveau, maar ook op beleidsniveau. Neem dit mee in strategische besluitvorming met betrekking tot landen en regio's. Pas ook een klimaatlens toe bij het vaststellen op welk type programma's de focus moet komen te liggen, zowel op centraal als decentraal niveau (in de meerjarenlandenstrategieën). Bied BZ-medewerkers en partners ondersteuning in het toepassen van een klimaatlens.¹⁶⁷
- Stel het toepassen van zo'n ex-ante-analyses (klimaatlens) verplicht voor programma's met een Rio-marker (voor zowel de marker 'significant' als 'principal'). Verwijder de marker wanneer programma's na de inceptiefase of mid-term review niet voldoen.
- Identificeer de klimaatscenario's van de meest gemarginaliseerde groepen. Link deze analyses aan genderanalyses. Betrek gemarginaliseerde groepen bij het maken van deze analyses en bij de besluitvorming over adaptatiemaatregelen, zodat zij eigenaarschap voelen en ervoor kunnen zorgen dat de projecten tegemoet komen aan hun behoeften.
- Zorg dat er een goed systeem voor M&E is om de resultaten in kaart te brengen. Stel contextspecifieke indicatoren vast en monitor daarop.
 - Voor klimaatadaptatie: betere M&E op het gebied van weerbaarheid, blootstelling en klimaatscenario's
 - Voor klimaatmitigatie: betere M&E op het gebied van aantal bereikte mensen, categorieën bereikte mensen (doelgroepen) en de vermindering van broeikasgasuitstoot

¹⁶⁷ In zekere mate verleent DGIS zulke ondersteuning al, m.b.v. RVO (Climate and Energy Response Facility) en de World Resources Institute (WRI) (een gedetacheerde expert). Deze steun zou echter beschikbaar moeten zijn voor alle ambassades in partner- of focuslanden van het nieuwe kabinet.

2. Ontwikkel geïntegreerde langetermijnstrategieën op water en voedsel

De voorbeelden van het Bangladesh Delta Plan 2100 en het Beira Master Plan in Mozambique laten zien dat Nederland met een geïntegreerde langetermijnstrategie voor adaptatie effectief resultaten kan behalen in een bepaald gebied. Het opstellen van zulke langetermijnstrategieën maakt het ook makkelijker om de ontvangende overheid en andere donoren goed te betrekken en hen te overtuigen om mee te doen. In beide projecten was de samenwerking met de overheid dan ook goed. Op het gebied van voedselzekerheid en klimaat worden ook dergelijke strategieën uitgewerkt, mede ondersteund door Nederland, maar ze staan nog wel in de kinderschoenen.

Concrete aanbevelingen:

- Bevorder de ontwikkeling van geïntegreerde langetermijnstrategieën voor watermanagement, klimaatadaptatie, en de ontwikkeling van bepaalde gebieden in prioritaire OS-landen, en ondersteun die. Werk daarbij zo goed mogelijk samen met de lokale autoriteiten.
- Bevorder ook de ontwikkeling van langetermijnstrategieën voor voedselzekerheid en adaptatie (naar voorbeeld van de deltaplannen voor water).¹⁶⁸
- Faciliteer de samenwerking tussen betrokken medewerkers, begunstigen, en experts in Den Haag en op de ambassades door hiervoor tijd en middelen beschikbaar te maken.

3. Richt je op achtergestelde groepen en op een rechtvaardige transitie

Voor armoedebestrijding moet OS zich – tegelijk met de bevordering van de energietransitie – blijven richten op toegang tot hernieuwbare energie voor arme en achtergestelde groepen in minst ontwikkelde landen en regio's. Dit is in lijn met het principe 'to leave no one behind' van de duurzaamheidsagenda en de BHOS-nota's en met de uitgangspunten van een rechtvaardige transitie. Dit betekent ook dat alternatieve inkomstenbronnen moeten worden gevonden voor de arbeiders uit de fossiele sectoren die verdwijnen, zoals de mijnbouw. Daarnaast is van belang dat er bij de ontwikkeling van beleid en bij de opzet van fondsen en programma's rekening wordt gehouden met het belang van toekomstige generaties, zoals het behoud van een stabiel klimaat en natuurlijke hulpbronnen.

| 73 |

Om het internationale klimaatbeleid relevant te houden voor een rechtvaardige transitie zou de Nederlandse OS ten eerste het herstel van klimaatschade als thema moeten steunen in de internationale klimaatfinanciering. Daarnaast moet het OS-beleid verzekeren dat bij de gefinancierde interventies de belangen van de meest kwetsbare en minst ontwikkelde landen worden behartigd. Dit geldt ook voor gemarginaliseerde groepen, met name vrouwen en jongeren. Zij moeten kunnen deelnemen aan besluitvorming en worden geholpen met capaciteitsopbouw.

De klimaatfinanciering die Nederland verstrekt, is niet 'nieuw en additioneel' ten opzichte van de ODA, terwijl donorlanden dit wel beloofd hadden in UNFCCC-verband. Ook andere donorlanden zijn die belofte niet nagekomen en dit heeft het vertrouwen van ontwikkelingslanden geschaad. Als deze ambitie nog steeds geldt en Nederland gaat bijdragen aan een klimaatschade-herstelfonds, ligt hierin een kans dit recht te zetten en middelen voor schadeherstel wél vanuit een ander budget dan de bestaande ODA-begroting vrij te maken.

Concrete aanbevelingen:

- Zet in het bestuur van (en de dialoog met) financiële instellingen, fondsen en programma's en uitvoerende organisaties in op allocatie van klimaatfinanciering aan de landen en groepen die het armst zijn en het meest kwetsbaar voor klimaatverandering.
- Maak menskracht en financiering beschikbaar om het klimaatschadefonds in het kader van het UNFCCC te helpen opzetten. Overweeg om de extra middelen die nodig zijn additioneel ten opzichte van ODA te geven.

¹⁶⁸ Zulke langetermijnstrategieën op het gebied van voedsel kunnen voortbouwen op de Roadmaps for Food System Transformation.

4. Maak zoveel mogelijk private investeringen mogelijk en focus op additionaliteit

Om zoveel mogelijk resultaat te behalen bij de energietransitie in ontwikkelingslanden, moet Nederland blijven inzetten op het mobiliseren van privatesectorinvesteringen met publieke investeringen, omdat op die manier meer middelen vrijkomen en verdere marktontwikkeling kan worden gestimuleerd.¹⁶⁹ De fondsenbeheerders moeten bij goedkeuring van projecten dan wel toetsen op additionaliteit om de impact ervan te vergroten: projecten moeten ofwel waarde toevoegen op ontwikkelingsvlak ofwel nieuwe financiële investeringen mogelijk maken. Voor gemengd publiek-private financiering geldt dat men zo min mogelijk publieke of concessionele middelen moet inzetten, omdat ODA en publiek geld schaars zijn, en omdat een project zo veel mogelijk niet-financiële meerwaarde moet bieden.¹⁷⁰

Concrete aanbevelingen:

- Blijf de instrumenten voor innovatieve financiering door-ontwikkelen om private sector investeringen voor klimaatactie mogelijk te maken, met zoveel mogelijk meerwaarde voor de markt op het gebied van hernieuwbare energie (wat onder klimaatmitigatie valt) in ontwikkelingslanden (en daarnaast op het gebied van klimaatadaptatie, zoals met infrastructuur).
- Maximaliseer in de eerste plaats de impact van publiek-private financiering. Bewaak daartoe de additionaliteit van de publiek-private financiering en zie erop toe dat niet-additionele projectvoorstellen worden afgekeurd. Maak gebruik van advies van deskundigen op publiek-private financiering en privatesectorinstrumenten en van de OESO/DAC-richtlijnen op dit gebied: blijf de regels voor de inzet van ODA naleven en uitdragen.¹⁷¹ Ga regelmatig de dialoog aan met FMO en andere uitvoerders op dit vlak.

5. Verbeter de coherentie van het beleid: met financieel beleid en verduurzaming van de consumptie

De samenhang van het Nederlands klimaatbeleid zou verbeteren als het binnenlands beleid ook ambitieuzer zou zijn in de reductie van uitstoot en vervuiling. Daarbij gaat het om fiscaal en subsidiebeleid, maar ook beleid ten bate van duurzamere landbouw, duurzamere consumptie en een circulaire economie. Uit IOB-onderzoek naar coherentie blijkt dat er onvoldoende aandacht is voor het verduurzamen van consumptie en de rol van Nederland als importeur en doorvoerland.

Concrete aanbevelingen:

In de veronderstelling dat een nieuw kabinet de toewijding aan de internationaal afgesproken klimaatdoelen voortzet:

- Als het kabinet er wederom voor kiest zich internationaal te profileren als voorvechter voor het klimaat, zal het de incoherenties tussen nationaal en internationaal beleid moeten aanpakken en de eigen voetafdruk op het gebied van klimaat aantoonbaar moeten verkleinen. Stuur aan op circulaire landbouw, de afbouw van steun aan de fossiele sector en het verduurzamen van de consumptie en productie, bijvoorbeeld met wet- en regelgeving.
- Wees transparant over de negatieve impact van ons (consumptie-) gedrag op de mensen in ontwikkelingslanden en verstrek informatie hierover. Laat zowel de Nederlandse inspanningen voor de klimaat- en energietransitie zien als de eigen uitdagingen en dilemma's. Geef deze een plek in de diplomatie, om zo geloofwaardiger klimaatdiplomatie te bedrijven.
- Als het kabinet wil voorkomen dat internationale waardeketens bijdragen aan ontbossing, ook buiten Europa, moet met name het ministerie van Buitenlandse Zaken inzetten op (1) het ondersteunen van producenten en productielanden met ontwikkelingssamenwerking, en (2) op internationale diplomatie om niet-Europese consumptielanden te overtuigen mee te werken aan dit doel.

¹⁶⁹ Deze aanbeveling geldt ook voor adaptatieprojecten. Het is mogelijk privatesectorfinanciering te mobiliseren, zoals DFCD laat zien in de water- en landbouwsector, maar het is wel moeilijker.

¹⁷⁰ De OESO/DAC voert momenteel een nieuw kader in voor privatesectorinstrumenten, met een verplichte toets op additionaliteit en ontwikkelingsrelevantie, dat kan helpen om die twee zaken te verbeteren.

¹⁷¹ Zie bijvoorbeeld de richtlijnen en *guidance notes* (handleidingen) bij de ['Blended Finance Principles'](#) van de OESO/DAC, 2020.



Bijlagen

Bijlage 1

Politieke context: interdepartementale afstemming en beleid

Taakverdeling

Het internationale klimaatbeleid is voornamelijk belegd bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), die verantwoordelijk is voor de coördinatie van zowel het internationale klimaatbeleid als het internationale milieubeleid en ook voor de uitgaven uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking (ODA). Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is coördinator van en verantwoordelijk voor het algehele binnenlandse klimaatbeleid en de onderhandelingen voor de COP en het UNFCCC). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zijn verantwoordelijk voor onderdelen van het binnenlandse beleid op het gebied van water, klimaatadaptatie, natuur en circulaire economie. De taakverdeling is formeel niet in meer detail vastgelegd.¹⁷² De samenwerking tussen de verschillende ministeries komt nader aan de orde in de sectie over coherentie.

| 76 |

Het kabinet-Rutte II

Voor 2013 bestond de Nederlandse steun aan ontwikkelingslanden op mitigatie vooral uit een programma voor hernieuwbare energie. Vanaf 2013 werd het energiebeleid geïntegreerd in het klimaatbeleid, omdat klimaat een nieuwe prioriteit was geworden.¹⁷³ Op het gebied van adaptatie zette het kabinet sterker in op *mainstreaming* van klimaat, ofwel integratie in de OS. Dit leidde tot meer financiële middelen voor adaptatie, en tot meer uitgaven die als klimaatrelevant werden gerapporteerd. Het budget voor klimaatfinanciering is sinds 2015 dan ook fors gestegen, vanuit het ODA-budget. Klimaatmainstreaming werd in de eerste plaats bevorderd binnen de sectoren water- en voedselzekerheid.¹⁷⁴

Tegelijkertijd voerden de kabinetten-Rutte bezuinigingen op OS door. Nederland hield zich daardoor niet langer aan de internationale toezegging van OESO/DAC-donoren (waar het dat voorheen wel deed) om 0,7% van het BBP bij te dragen aan ODA.

Vanaf 2013 werd ook de samenwerking met het bedrijfsleven steeds belangrijker. Er werden steeds meer publiek-private partnerschappen opgezet. Er kwamen nieuwe fondsen om private investeringen te stimuleren. Critici opperden dat de inzet op klimaatmainstreaming en het mobiliseren van meer financiering door de private sector bedoeld waren om te compenseren voor de vermindering van gerichte klimaatbijdragen vanuit OS.

Het kabinet-Rutte III

Minister voor BHOS Kaag behield klimaat als een dwarsdoorsnijdende prioriteit, zoals verwoord in de beleidsnota 'Investeren in perspectief' (2018).¹⁷⁵ Het kabinet kondigde in het regeerakkoord een nieuw klimaatfonds aan van 160 miljoen euro. Dit kreeg vorm als het Dutch Fund for Climate and Development,

¹⁷² De gedetailleerde taakverdeling tussen de ministeries is nadrukkelijk meegenomen bij het opstellen van de Internationale Klimaat Strategie (2022) maar niet formeel vastgelegd of gepubliceerd (bron: interviews met beleidsmakers over interdepartementale afstemming, IOB 2023).

¹⁷³ Bron: BHOS-beleidsnota 'Wat de wereld verdient: Minister van BHOS, 'Beleidsnota "Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen"', Tweede Kamer (Den Haag, 5 april 2013), [kamerstuk 33625-1](#).

¹⁷⁴ Klimaat kreeg vooral aandacht binnen de sectoren water en voedselzekerheid, mede omdat het subartikel voor klimaat deel was van hetzelfde BHOS-begrotingsartikel als water en voedselzekerheid (BHOS-artikel 2).

¹⁷⁵ Zie: Minister voor BHOS, 'Beleidsnota: Investeren in perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland',

wat de nadruk op adaptatie legde (ten minste 50% van de uitgaven, met als streven 65%). In 2016-2021 werd Nederland steeds meer een pleitbezorger voor klimaatadaptatie en de financiering daarvan in ontwikkelingslanden. Daarnaast heeft Nederland in 2018, onder leiding van het IenW, meegewerkt aan de oprichting van een Global Adaptation Centre en heeft IenW met behulp van BZ een Climate Adaptation Summit georganiseerd in januari 2021.

Klimaatdiplomatie werd een steeds belangrijker deel van het beleid: het pleiten bij andere landen (buiten de EU) voor hogere klimaatambities. In 2018-2019 werd daartoe een speciaal team opgericht binnen de directie Inclusieve Groene Groei (IGG) van BZ, dat nauw samenwerkte met andere ministeries en de Klimaatgezant. Dat team zette ook een interdepartementale taakgroep op. Dit was aanvullend op het bestaande overleg over de COP en het UNFCCC onder leiding van EZK.

Het kabinet-Rutte IV

Op basis van het Parijs-akkoord (artikel 2.1.C) was het idee dat alle ministeries de internationale afspraken op coherente wijze moesten nastreven. Het Nederlandse klimaatbeleid reikte dan ook veel verder dan alleen begrotingsartikel 2 en OS. Nieuw in dit vierde kabinet onder leiding van Rutte was dat er een aparte minister voor klimaat werd benoemd, bij EZK, wat aangeeft dat het kabinet belang aan dat thema hechtte. Minister Jetten fungeerde als trekker en coördinator van het klimaatbeleid en speelde een actieve rol bij de onderhandelingen van COP26, in najaar 2021. Minister voor BHOS Schreinemacher besteedde eveneens veel aandacht aan klimaat, zoals duidelijk blijkt uit haar beleidsnota uit 2022, en gaf hogere prioriteit dan haar voorgangers aan biodiversiteit en de bescherming van bossen (die kunnen bijdragen aan het opslaan van koolstof).¹⁷⁶ Om eenduidig beleid te bevorderen heeft de directie IGG van BZ het initiatief genomen om een Interdepartementale Klimaatstrategie (IKS) op te stellen. De ontwikkeling daarvan vond plaats in nauwe samenwerking met EZK en andere departementen, met behulp van de 'interdepartementale taskforce klimaatdiplomatie', en de IKS werd gepubliceerd in oktober 2022.¹⁷⁷ Tot slot is relevant dat de ministers van BZ en voor BHOS, Hoekstra en Schreinemacher, in mei 2022 aankondigden een feministisch buitenlandbeleid te zullen voeren, waarmee vrouwenrechten en gendergelijkheid nog sterker bevorderd en nog beter geïntegreerd zouden moeten worden in het beleid.¹⁷⁸

Tweede Kamer der Staten-Generaal (Den Haag, 18 mei 2018), kamerstuk 34925-1, [Investeren in Perspectief - Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

¹⁷⁶ BHOS-beleidsnota 'Doen waar Nederland goed in is', 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2022/06/24/beleidsnotitie-buitenlandse-handel-en-ontwikkelingssamenwerking>

¹⁷⁷ 'Interdepartementale Klimaatstrategie', 2022 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/internationale-klimaatstrategie> en brief over de voortgang van 23 juni 2023. Zie ook [Nederland verhoogt klimaatsteun aan ontwikkelingslanden | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#) en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/23/kamerbrief-over-internationale-klimaatstrategie>.

¹⁷⁸ [Kamerbrief over inzet kabinet op feministisch buitenlandbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Bijlage 2

Instrumenten van het beleid: diplomatie, partnerschappen en financiering

Instrumenten van het beleid zijn als volgt.

Klimaatdiplomatie

Diplomatie is een instrument van het BZ- en BHOS-beleid. IOB heeft een deelstudie over klimaatdiplomatie uitgevoerd, met nadruk op de lobbycampagne geleid door IGG.¹⁷⁹ Belangrijke onderdelen van de diplomatie in 2018-2022 waren het klimaatdiplomatieteam bij IGG en de Klimaatgezant.

Voor diplomatie was behalve een klein toegewijd team een groot netwerk aan vertegenwoordigers binnen en buiten BZ beschikbaar: DGIS-medewerkers, de ambassades, vertegenwoordigers van BZ en andere ministeries. Deze vertegenwoordigers werden zo ook ingezet om hogere klimaatambities te bepleiten bij andere overheden.

| 78 |

Partnerschappen

Nederland steunde in de onderzoeksperiode ook enkele partnerschapsprogramma's die klimaatrelevant zijn. Dat zijn activiteiten geleid door ngo's, zoals het strategische partnerschap Partners for Resilience, geleid door het Nederlandse Rode Kruis. Het gaat echter om relatief bescheiden bedragen vergeleken met andere klimaatrelevante OS-activiteiten.

Financiering

Het BHOS-budget financiert allerlei klimaatrelevante activiteiten, gelabeld met de Rio-klimaatmarkers van OESO/DAC.¹⁸⁰ Het betreft in de eerste plaats activiteiten betaald vanuit artikel 2 van de BHOS-begroting, maar bevat ook andere begrotingsartikelen.¹⁸¹ Sectie 2.4 en deze bijlage presenteren bevindingen over de Nederlandse financiering en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van klimaat.

Een belangrijk instrument is het Dutch Fund for Climate and Development van 160 miljoen euro, dat in 2018 (door het kabinet-Rutte III) is opgezet om klimaatinvesteringen in ontwikkelingslanden te ondersteunen met behulp van private investeerders, met name adaptatieprojecten. Het Access to Energy Fund en Climate Investor One (AEF en CIO) zijn voorlopers van DFCD op het gebied van hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden. Bij alle drie de fondsen speelt FMO (de 'Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden') een belangrijke rol als fondsmanager.

Voorbeelden van belangrijke multilaterale klimaatfondsen waar Nederland aan bijdraagt zijn het Green Climate Fund (GCF, 50% mitigatie, 50% adaptatie) en het Least Developed Country Fund (LDCF, 50-65% adaptatie). Voorbeelden van grote adaptatieprogramma's zijn het landbouwprogramma ASAP van IFAD en het Beira-programma in Mozambique.

¹⁷⁹ Zie <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2023/09/03/klimaatdiplomatie>.

¹⁸⁰ Onder klimaatrelevant worden die activiteiten begrepen die een Rio-marker (label) hebben gekregen in de BZ/OS-systemen en die aan de OESO/DAC en UNFCCC als klimaatfinanciering worden gerapporteerd. Het Rio-markersysteem wordt toegelicht in sectie 2.4.

¹⁸¹ Zie ook de IOB-evaluatie over klimaatfinanciering, een deelstudie voor deze periodieke rapportage (2021): <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/klimaatfinanciering>.

Tabel 6 toont de grootste uitgaven op het gebied van adaptatie, mitigatie en dwarsdoorsnijdende (*cross-cutting*) klimaatactiviteiten, en geeft daarmee een overzicht van de fondsen en programma's die in 2016-2022 het meest bijdroegen aan klimaatfinanciering.¹⁸² Zie ook 2.4, voor de resultaten op het gebied van financiering.

Tabel 6 Activiteiten met de grootste klimaatadaptatie, -mitigatie en cross-cutting uitgaven (2016-2022)

Activiteit	Uitgaven klimaatadaptatie	Aandeel adaptatie
Dutch Fund for Climate & Development (DFCD)	€ 67.500.000,00	50%
SP S&T Rode Kruis ¹⁸³	€ 41.563.000,00	100%
IDH 2016-2020	€ 39.120.000,00	40%
UNICEF WCARO	€ 25.647.076,70	40%
Agriterra 2016-2020	€ 23.802.580,00	40%

Activiteit	Uitgaven klimaatmitigatie	Aandeel mitigatie
Access to Energy Fund	€ 86.680.016,00	100%
Dutch Fund for Climate & Development (DFCD)	€ 67.500.000,00	50%
Private Infrastructure Development Group (PIDG)	€ 49.553.336,89	40%
Climate Investor One	€ 44.503.113,35	100%
FMO Infrastructure Development Fund (IDF)	€ 41.316.632,40	40%

Activiteit	Uitgaven cross-cutting	Aandeel cross-cutting ¹⁸⁴
Green Climate Fund	€ 141.600.000,00	100%
Global Environment Facility VII (GEF)	€ 91.171.400,00	66-84%
Replenishment Regional Development Funds	€ 84.275.204,83	17-35%
IFAD	€ 68.118.405,43	36-70%
Climate Investment Funds	€ 56.163.000,00	100%

¹⁸² Met cross-cutting wordt aangegeven dat niet bekend is of een activiteit relevant is voor adaptatie of mitigatie, of beide. Voor een deel betreft dit ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties. In de IOB-evaluatie over klimaatfinanciering (2021) wordt dit *undetermined* (onbepaald) genoemd en waar het multilaterale organisaties betreft, noemt IGG het percentage klimaatrelevante uitgaven de *imputed share* (berekend aandeel). In de rapportages en kamerbrieven gebruikt IGG meestal de term 'cross-cutting'. De tabel bevat niet de uitgaven die vanuit het ministerie van Financiën worden gedaan.

¹⁸³ Dit is een van de weinige activiteiten op het gebied van humanitaire hulp die als klimaat(adaptatie)relevant zijn aangemerkt. De link (nexus) tussen humanitaire hulp, OS en klimaat, zoals die zich voordoet bij rampenrisicoreductie, kreeg de afgelopen decennia weinig aandacht in het beleid.

¹⁸⁴ Dit aandeel kan wijzigen door de tijd omdat de schattingen over de klimaatrelevantie soms wisselen per jaar of per programmaperiode, zoals bij GEF.

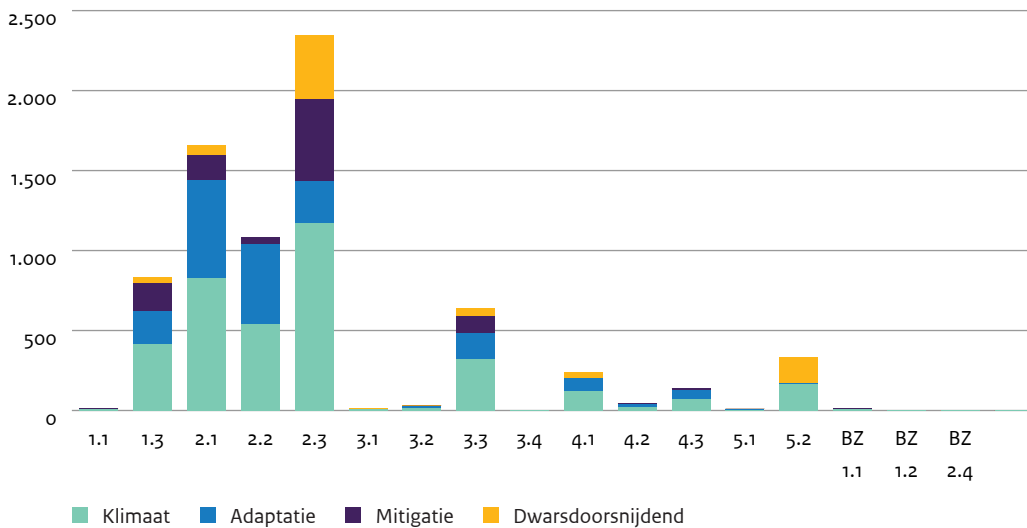
De tabel hieronder geeft een overzicht van de totale uitgaven, inclusief privatesectormiddelen die door publieke financiering zijn gemobiliseerd.

Tabel 7 Klimaatrelevante uitgaven per jaar in de periode 2016-2022, inclusief gemobiliseerde privatesectorfinanciering en het percentage klimaatrelevante financiering binnen ODA (getallen in miljoenen euro's)¹⁸⁵

Jaartal	Publiek (ODA) HGIS	BZ HGIS (excl. FIN)	BZ (MIBZ)	Privaat gemobiliseerd	ODA Totaal	% klimaat
2016	472	379	379	209	4657	10,14%
2017	394	377	422	405	4492	8,77%
2018	578	483	491	498	4833	11,96%
2019	570	485	494	864	4741	12,02%
2020	596	545	566	592	4751	12,54%
2021	638	624	633	620	4497	14,19%
2022	795	712	714	639	6214	12,79%
Totaal	4043	3605	3699	3827	34185	11,83%

Het figuur hieronder geeft tot slot de klimaatuitgaven per budgetartikel weer voor de periode 2016 tot en met 2022. De titels van de budgetartikelen staan in eronder. Niet alleen absoluut gezien, maar ook relatief gezien komen de meeste klimaatuitgaven vanuit BHOS-artikel 2 voor duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat.

Figuur 7 Uitgaven aan adaptatie, mitigatie en cross-cutting per subartikel van de begroting in de periode 2016-2022, in miljoenen euro's¹⁸⁶.



¹⁸⁵ De kolom Publiek HGIS geeft het gerapporteerde totaalbedrag ODA klimaatfinanciering binnen HGIS. Dit is inclusief het bedrag van het ministerie van Financiën (aan IBRD, IDA, en IFC). De bedragen verschillen van die uit het IOB-rapport over klimaatfinanciering, dat de UNFCCC-rapportages heeft genomen. Dat was hier niet mogelijk, omdat over 2021 en 2022 ten tijde van het schrijven van deze periodieke rapportage nog niet gerapporteerd was. De kolom BZ HGIS toont het bedrag van de klimaatfinanciering vanuit de HGIS-rapportage minus het bedrag dat onder Financiën valt (IDA, IBRD IFC). De kolom BZ (MIBZ) toont klimaatfinanciering op basis van MIBZ. De bedragen zijn hoger dan in de vorige kolom. Dat heeft te maken met de verbetering van de manier van labels volgens de Rio-markers. Steeds meer programma's krijgen een label, waarbij de klimaatfinanciering in MIBZ met terugwerkende kracht meegerekend wordt. Het verschil was vooral in 2017 groot. Het bedrag in het IOB-rapport over klimaatfinanciering was ook al hoger dan in de HGIS-rapportage. De kolom Privaat gemobiliseerd laat het bedrag zien zoals gerapporteerd in de HGIS-jaarverslagen. De kolom ODA totaal idem. De kolom % klimaat toont de uitkomst van de deling van de bedragen in kolom 2 en 6.

¹⁸⁶ De afkorting BZ verwijst naar de BZ-begroting.

Bijlage 3

Afkortingen

2Scale	Toward Sustainable Clusters in Agribusiness through Learning in Entrepreneurship
ASAP	Adaptation for Smallholder Agriculture Programme
AEF	Access to Energy Fund
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ministerie van...)
BZ	Buitenlandse Zaken (ministerie van...)
CAFI	Central African Forest Initiative
CCA	Clean Cooking Alliance
CFM	Climate Fund Managers
CIF	Climate Investment Funds
CIO	Climate Investor One
CO₂	Koolstofdioxide
COP	Conference of Parties (van UNFCCC)
DAC	Development Assistance Committee
DFCD	Dutch Fund for Climate and Development
DGIS	Directoraat-generaal (of Directeur-generaal) voor Internationale Samenwerking
EnDev	Energising Development Partnership programme
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program
EU	Europese Unie
EZK	Economische Zaken en Klimaat (ministerie van...)
FDOV	Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid
FDW	Fonds Duurzaam Water
FIN	Financiën (ministerie van...)
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
G4AW	Geodata for Agriculture and Water
GCF	Green Climate Fund
GEF	Global Environmental Facility
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
lenW	Infrastructuur en Waterstaat (ministerie van...)
IATI	International Aid Transparency Initiative
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association (van de Wereldbank)
IDH	Initiatief voor Duurzame Handel
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
IGG	Inclusieve Groene Groei (BZ-directie)
IKS	Internationale Klimaatstrategie
IOB	Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (BZ-directie)
ISLA	Initiative for Sustainable Landscapes
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
KF	Klimaatfinanciering
LDCF	Least Developed Countries Fund
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministerie van...)
M&E	Monitoring en evaluatie
MDB	Multilaterale Ontwikkelingsbank(-en)
MIBZ	Management Informatie Buitenlandse Zaken (een financieel datasysteem van BZ)
MOL	Minst ontwikkelde landen
NDC	Nationally determined Contribution
ngo	Non-gouvernementele organisatie

ODA	Official development assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD)
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OS-landen	Ontwikkelingslanden
PR	Periodieke rapportage
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SAFAL	Sustainable Agriculture, Food Security and Linkages
SDGs	Sustainable Development Goals (Duurzame ontwikkelingsdoelen)
SDGP	Sustainable Development Goals Partnership
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SFFW	Securing Water for Food programma
SNV	Netherlands Development Organisation (voorheen Stichting Nederlandse Vrijwilligers)
SP S&T	Strategisch partnerschap Samenspraak & Tegenspraak
TOC	Theory of change
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICEF WCARO	West and Central Africa Regional Office (programma) van Unicef
VN	Verenigde Naties
NL WASH SDG	Water, Sanitatie en Hygiene SDG Consortium
WRI	World Resources Institute
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWF	World Wildlife Fund

Bijlage 4

Referenties

- Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak', *Adviesraad internationale vraagstukken*, 2023, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2023/10/26/klimaatrechtvaardigheid-als-noodzaak>.
- Ape, 'Evaluation FMO Access to Energy Fund', FMO, 2017, https://www.fmo.nl/l/library/download/urn:uuid:c2e9f418-219c-4e1c-9e40-8b2d82719a86/final+report+evaluation+aef_24+mar2017-exsum.pdf?redirected=1700132151.
- Boehm, S. et al., 'State of climate action 2023', *Systems Change Lab*, 2023 <https://www.wri.org/research/state-climate-action-2023>.
- Dalberg, 'AEF Evidence Mapping Report Final Report', FMO, 2019, <https://www.fmo.nl/l/en/library/download/urn:uuid:8dab6bd5-5228-4f47-97d0-7b9a8c67d7f1/20190330+aef+evidence+mapping+final+report+-+vf.pdf>.
- DEM, 'Review of the Norwegian support to Clean Cooking Alliance 2019-2021: Final report', DEM, 2023.
- Global Environmental Facility Independent Evaluation Office, 'The GEF in the changing environmental finance landscape: Sixth comprehensive evaluation of the GEF (OPS6)', *GEF IEO*, 2017, <https://www.gefio.org/evaluations/ops6-report>.
- Global Environmental Facility Independent Evaluation Office, 'Working toward a greener recovery: Seventh comprehensive evaluation of the GEF (OPS7)', *The GEF*, 2021, <https://www.thegef.org/council-meeting-documents/seventh-comprehensive-evaluation-gef-working-toward-greener-global>.
- Global Environmental Facility Independent Evaluation Office, 'Program evaluation of the Least Developed Countries Fund', *GEF IEO*, 2016 <https://www.gefio.org/evaluations/lDCF-2016>.
- Global Environmental Facility Independent Evaluation Office, 'Least Developed Countries Fund: 2020 Program Evaluation', *GEF IEO*, 2020 <https://www.gefio.org/evaluations/lDCF-2020>.
- Green Climate Fund Independent Evaluation Unit, 'Forward-looking performance review of the Green Climate Fund', *Independent Evaluation Unit*, 2019, <https://ieu.greenclimate.fund/evaluation/fpr2019>.
- Green Climate Fund Independent Evaluation Unit, 'Second performance review of the Green Climate Fund', *Independent Evaluation Unit*, 2023, <https://ieu.greenclimate.fund/evaluation/SPR2022>.
- Greencroft Economics, 'FMO's Contribution to the Off-Grid Electricity Sector: Review 2014-2020', *Greencroft Economics*, 2022.
- ICF, 'External Evaluation of the Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP): Final Evaluation Report', *Government of the Netherlands*, 2020, <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/reports/2020/03/31/external-evaluation-of-the-energy-sector-management-assistance-program-esmap>.
- IOB, 'Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022)', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2023, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2023/10/31/klimaatadaptatie>.

IOB, 'Food for thought: Review of Dutch food security policy 2012-2016', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2017 <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2017/10/01/419-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-review-of-dutch-food-security-policy-2012-2016-%E2%80%93-food-for-thought>.

IOB, 'Funding commitments in transition: Dutch climate finance for development 2016-2019', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2021, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/deelstudies/2021/06/29/financiele-toezeggingen-in-transitie>.

IOB, 'Gedeelde belangen, wederzijds profijt? Beleidsdoorlichting art. 1 van de BHOS begroting', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2022, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2022/02/01/beleidsdoorlichting-bhos-art.-1>.

IOB, 'Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie 2004-2014', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2015, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2015/08/01/404---iob-beleidsdoorlichting-van-de-nederlandse-bijdrage-aan-hernieuwbare-energie-en-ontwikkeling-2004-2014>.

IOB 'Rising seas, raising ambitions: Evaluation of Dutch climate diplomacy 2018-2021', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2023, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2023/09/03/klimaatdiplomatie>.

IOB, 'Tackling major water challenges: Policy review of Dutch development aid policy for improved water management 2006-2016', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2017, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2017/12/01/418-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-policy-review-of-dutch-development-aid-policy-for-improved-water-management-2006-2016-%E2%80%93-tackling-major-water-challenges>.

84 | IOB, 'Terms of Reference: Evaluation Coherence of Dutch policy and effects on food security, water and climate in developing countries', *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2022, <https://www.iob-evaluatie.nl/in-uitvoering/publicaties/terms-of-reference/2022/12/05/coherentie-nl-beleid-voedselzekerheid-water-klimaat-oslanden>.

Itad, 'Evaluation of the Dutch Fund for Climate and Development's project origination approach', *Itad*, 2021.

J.L. Larrabure, en E. Cardette, 'Mid-term review of the CAFI Fund: Final report', *CAFI*, 2020, [2020 CAFI Mid term review - FINAL REPORT.pdf](#).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnotitie 2022: Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking', *Rijksoverheid*, 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2022/06/24/beleidsnotitie-buitenlandse-handel-en-ontwikkelingssamenwerking>.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2016', *Tweede Kamer*, 2017.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2017', *Tweede Kamer*, 2018.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2018', *Tweede Kamer*, 2019.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2019', *Rijksoverheid*, 2020, [Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2019 | Jaarverslag | Rijksoverheid.nl](#).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2020', *Rijksoverheid*, 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2021/05/19/homogene-groep-internationale-samenwerking-jaarverslag-2020>.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2021', *Rijksoverheid*, 2022, [Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2021 | Jaarverslag | Rijksoverheid.nl](#).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland', *Rijksoverheid*, 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2018/05/18/pdf-beleidsnota-investeren-in-perspectie>.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Kamerbrief: BHOS-beleidsnota 'Wat de wereld verdient'', *Tweede Kamer*, Kamerstuk 33625-1, 5 april 2013, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z06915&did=2013D14362>.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Theory of Change Ontwikkelingssamenwerking', *Rijksoverheid*, 8 november 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/11/08/theory-of-change-ontwikkelingssamenwerking> (geraadpleegd november 2023).

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Internationale Klimaatstrategie: van ambitie naar transitie', *Rijksoverheid*, 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/internationale-klimaatstrategie>.

OECD, 'Development Co-operation Peer Review: Netherlands 2023', OECD Development Co-operation Peer Reviews, *OECD Publishing*, 2023, <https://doi.org/10.1787/67b0a326-en>.

OECD, 'Evaluation Criteria', OECD, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> (geraadpleegd november 2023).

OECD, 'What are Results?', OECD, [What are results? - OECD](#) (geraadpleegd januari 2024).

OECD Development Assistance Committee, 'OECD DAC Rio Markers for Climate Handbook', *OECD Publishing*, 2016, [Revised climate marker handbook_FINAL.pdf \(oecd.org\)](#)

M. van Oorschot et al., 'Halveren van de Nederlandse voetafdruk: Reflectie op een nieuwe ambitie voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbeleid', *Planbureau voor de Leefomgeving*, 2021, <https://www.pbl.nl/publicaties/halveren-van-de-nederlandse-voetafdruk>

Planbureau voor de Leefomgeving, 'Eensluitende oproep vijf mondiale milieuverkenningen tot versterkte actie', *Planbureau voor de Leefomgeving*, 14 september 2020, [Eensluitende oproep vijf mondiale milieuverkenningen tot versterkte actie | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#) (geraadpleegd november 2023).

'Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022', *Wettenbank Overheid*, 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27> (geraadpleegd november 2023).

SKAT consulting Ltd., 'Strategic Evaluative Review of the Energising Development Partnership Programme - Short Version', *Rijksoverheid*, 2018 <https://www.government.nl/documents/reports/2018/06/20/strategic-evaluative-review-of-the-energising-development-partnership-programme-%E2%80%93-short-version>.

SQ Consult, 'Mid-Term evaluation of Climate Investor One – Final Report', *FMO*, 2023, [Microsoft Word - CIO MTE Final Report SQ Consult v2 Oct23.docx \(fmo.nl\)](#).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Rechtvaardigheid van klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten', *WRR-Rapport 106*, *WRR*, 2023, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid>

O. Winckler Anderson, H. Hansen en J. Rand, 'Evaluating financial and development additionality in blended finance operations', OECD Development Co-operation Working Papers, *OECD Publishing*, 2021, <https://doi.org/10.1787/a13bf17d-en>.

UNEP, 'Underfinanced. Underprepared. Inadequate investments and planning on climate adaptation leaves world exposed – Adaptation Gap Report 2023', *UNEP*, 2023, [Adaptation Gap Report 2023 | UNEP - UN Environment Programme](#).

Bijlage 5

Beschrijving

20%-besparingsvariant

Inleiding

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf 2015 worden opgesteld, moeten volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) één of meer zogenaamde 20%-besparingsvarianten bevatten. Deze varianten voegen een vooruitkijkend element toe aan de beleidsdoorlichting en laten zien wat de gevolgen zijn van een significante daling van het budget. Naast besparingsvarianten is het ook mogelijk om intensiveringsvarianten op te nemen en de mogelijke gevolgen hiervan te beschrijven. De besparingsvariant hieronder is beschreven door de Directie Inclusieve Groene Groei (IGG). De IOB is niet verantwoordelijk voor de inhoud hiervan.

Klimaatfinanciering

Klimaat is een dwarsdoorsnijdend thema. Dat geldt ook voor de financiering ervan. Zo kent de Nederlandse BHOS-begroting geen separaat begrotingsartikel voor de publieke klimaatfinanciering. Klimaatfinanciering bestaat uit publieke klimaatfinanciering en met publieke middelen gemobiliseerde private klimaatfinanciering. Nederland streeft er daarbij ongeveer de helft van de klimaatfinanciering te genereren door het mobiliseren van private klimaatfinanciering en slaagt hier naar het oordeel van de IOB in. Gelet op dit streven heeft het kabinet naar aanleiding van aanbevelingen van de IOB op het terrein van additionaliteit van gemobiliseerde private klimaatfinanciering – die reeds verwoord waren in de deelstudie klimaatfinanciering uit 2021 – stappen daarop gezet zoals beschreven in de beleidsreactie. De publieke klimaatfinanciering is de optelsom van klimaatrelevante programma's, projecten en bijdragen binnen de diverse begrotingsartikelen van de begroting van BHOS alsmede voor een klein deel de klimaatrelevante bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsbanken op de begroting van Financiën.¹⁸⁷

De grondslag voor de Nederlandse bijdrage aan klimaatfinanciering komt voort uit de internationale afgesproken collectieve verplichting van ontwikkelde landen om jaarlijks gezamenlijk USD 100 miljard te mobiliseren voor klimaatactie in ontwikkelingslanden. Binnen de VN klimaatconferentie is afgesproken dat deze verplichting loopt tot en met 2025 en dat tijdens COP29 in 2024 moet worden besloten over een hogere nieuwe klimaatfinancieringsdoelstelling na die tijd, het zogenaamde *New Collective Quantified Goal*.

Besparingsvariant 1: generieke korting op elk beleidsartikel dat bijdraagt aan klimaatfinanciering

Publieke klimaatfinanciering is verweven in de verschillende BHOS-beleidsartikelen met hun eigen thematiek en doelstellingen en raakt dus alle beleidsartikelen. Er wordt aan programma's binnen die beleidsartikelen een percentage toegekend voor de mate van klimaatrelevantie, veelal gebaseerd op de systematiek van zogenaamde Rio-markers van de OESO DAC. Zo is in lijn met de motie Van der Lee een groeiend deel van het internationaal beleid voor duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen (artikel 1) klimaatrelevant door de vergroening van instrumenten zoals DRIVE. In het algemeen geldt dat er bezuinigd kan worden op klimaatfinanciering door in alle beleidsartikelen te bezuinigen op programma's die (deels) klimaatrelevant zijn. Zo telt het programma "Resilient services for Afghans in Pakistan" binnen de activiteiten voor Opvang in de Regio (subartikel 4.2) voor 27% als klimaatfinanciering doordat de interventies ook de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering bevorderen. Een bezuiniging op dit programma leidt daarmee (ook) tot een

¹⁸⁷ Het aandeel van het Ministerie van Financiën binnen de Nederlandse bijdrage aan klimaatfinanciering schommelt per jaar en is door de jaren heen circa 10% van totale publieke klimaatfinanciering.

bezuiniging op klimaatfinanciering. In de onderstaande tabel is aangegeven wat de in de HGIS-nota 2024 geraamde klimaatfinanciering is en hoe een generieke spreiding van -20% zou neerslaan over de verschillende beleidsartikelen.

De mate waarin de BHOS-beleidsartikelen bijdragen aan klimaatfinanciering verschilt echter behoorlijk per beleidsartikel. De klimaatrelevantie van de verschillende BHOS-beleidsartikelen bedraagt momenteel ongeveer: artikel 1, 16%; artikel 2, 60%; artikel 3, 9%; artikel 4, 6%; en artikel 5, 9%. Bij beleidsartikelen met een lage klimaatrelevantie raakt deze besparingsvariant ook programma's die deels niet klimaatrelevant zijn zoals het hierboven genoemde programma "Resilient services for Afghans in Pakistan". Door de verwevenheid van klimaatrelevante en niet-klimaatrelevante maatregelen binnen zo'n programma is een dergelijke besparing in de praktijk moeilijk uitvoerbaar.

Tabel 8 Geraamde klimaatuitgaven 2024¹⁸⁸ en generieke bezuiniging van -20%

In EUR mln.	Begrotingsartikel	Indicatie klimaatuitgaven 2024	-20%
BHOS	1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	85	-17
	2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat	530	-106
	3. Sociale vooruitgang	65	-13
	4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	45	-9
	5. Multilaterale samenwerking en overige inzet	20	-4
	Totaal voor BHOS	745	-149
FIN	IDA en IFC	90	-18
	Totale publieke klimaatfinanciering	835	-167

Besparingsvariant 2: generieke korting beleidsartikel 2

Van de beleidsartikelen op de BHOS begroting levert artikel 2 verreweg de grootste bijdrage (circa 70%) aan de publieke klimaatfinanciering en bovendien de grootste klimaatrelevantie. Het ligt derhalve voor de hand te kijken naar een besparingsvariant van beleidsartikel 2.

Binnen artikel 2 van de BHOS-begroting rust de financiering van programma's en fondsen voor groene economische ontwikkeling, energie, voedselzekerheid, water en klimaat inclusief de financiering van verschillende multilaterale instellingen en fondsen. De doelstellingen van de programma's van artikel 2 zijn primair gericht op verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitaire voorzieningen en voorlichting over hygiëne; toegenomen duurzame landbouwproductie en afname van ondervoeding; toegenomen weerbaarheid; het tegengaan van klimaatverandering en ontbossing; toegang tot hernieuwbare energie; en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De programma's binnen artikel 2 zijn in toenemende mate klimaatrelevant. Dit houdt in dat aan deze programma's een klimaatmarker wordt toegekend conform de Rio-markers van de OESO.

Van de bijna EUR 900 miljoen uitgaven onder artikel 2 in 2023 ging meer dan EUR 800 miljoen naar programma's, projecten en bijdragen die in meer of mindere mate klimaatrelevant waren en dus een klimaatmarker hadden. Programma's, projecten en bijdragen met een 'principal marker' bedroegen bijna EUR 400 miljoen en konden geheel aan de klimaatfinanciering worden toegerekend; de andere programma's kunnen gedeeltelijk aan de klimaatfinanciering worden toegerekend. In totaal levert volgens de HGIS-raming artikel 2 in 2024 EUR 530 miljoen aan klimaatfinanciering naast de resultaten op water, voedselzekerheid, energie en klimaat¹⁸⁹. De besparing van EUR -167 miljoen beleggen binnen de EUR 530 miljoen klimaatfinanciering van artikel 2 komt neer op een korting van -31,5%.

¹⁸⁸ HGIS-nota 2024, Kamerstuk 36411-1

¹⁸⁹ De thematische resultaten worden jaarlijks beschreven in de resultatenrapportage op de website <https://www.nlontwikkelingssamenwerking.nl>

De impact op de Nederlandse klimaatfinanciering zal met deze besparing meer zijn dan EUR 167 miljoen per jaar aangezien de publieke klimaatfinanciering binnen artikel 2 deels gebruikt wordt als hefboom voor private financiering. Hoe groot is afhankelijk van in hoeverre de bezuiniging neerslaat binnen programma's die private klimaatfinanciering mobiliseren. Hierop wordt apart ingegaan in de volgende besparingsvariant. Alhoewel het nieuwe collectieve hogere klimaatfinancieringsdoel nog niet bekend is, zou de besparingsvariant van -20% het moeilijk maken voor Nederland om dit doel te behalen.

Omdat klimaat een dwarsdoorsnijdend thema is, kan er ook binnen artikel 2 – op enkele programma's na zoals het Green Climate Fund en het NDC Partnership – alleen bezuinigd worden op publieke klimaatfinanciering door te bezuinigen op thema's zoals toegang tot hernieuwbare energie, ontbossing, voedselzekerheid en water die een klimaatindicator hebben. Zo zou het schrappen van EUR 100 miljoen aan subsidies op het gebied van water of voedselzekerheid, leiden tot een bezuiniging van respectievelijk EUR 44 miljoen of EUR 47 miljoen op klimaatfinanciering aangezien de klimaatrelevantie respectievelijk 44% en 47% is. Een bezuiniging van 20% op artikel 2 zou daarmee gevolgen hebben voor de OS-programmering op voedselzekerheid, water, bossen en hernieuwbare energie. Dit zou er bijvoorbeeld toe leiden dat Nederland minder kan bijdragen aan gezamenlijke internationale acties voor het behoud van bossen of het bevorderen van toegang tot hernieuwbare energie en dat er minder programma's opgezet kunnen worden die boeren ondersteunen om hun productiesystemen te verbeteren of die zorgen voor verbeterd beheer van stroomgebieden en veilige delta's. Dit heeft effect op de verschillende indicatoren van artikel 2 zoals beschreven in de Memorie van Toelichting in de begroting BHOS 2024, afhankelijk van de politieke keuzes die gemaakt worden en de invalshoek waarvoor gekozen wordt. Omdat klimaat een themadoorsnijdend onderwerp is, raakt een bezuiniging daarop hoe dan ook gerelateerde beleidsdoelen.

Tabel 9 Besparingsvariant 2: de 20% van geraamde klimaatuitgaven 2024 realiseren binnen artikel 2

in EUR mln.	Begrotingsartikel	Indicatie klimaatuitgaven 2024	Bezuiniging variant 2
BHOS	1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	85	0
	2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat	530	-167
	2.1 Voedselzekerheid	159	-50
	2.2 Water	85	-27
	2.3 Klimaat	286	-90
	3. Sociale vooruitgang	65	0
	4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	45	0
	5. Multilaterale samenwerking en overige inzet	20	0
	Totaal voor BHOS	745	-167
FIN	IDA en IFC	90	0
	Totale publieke klimaatfinanciering	835	-167

Besparingsvariant 3: korting toepassen op private mobilisatie programma's

IOB gaat in de periodieke rapportage uitgebreid in op het mobiliseren van private klimaatfinanciering met publieke middelen. De IOB stelt vast dat Nederland slaagt in zijn streven ongeveer de helft van de klimaatfinanciering te generen door het mobiliseren van private klimaatfinanciering. Ook is de IOB in de in 2021 gepubliceerde deelstudie klimaatfinanciering uitgebreid ingegaan op de additionaliteit (meerwaarde) van de mobilisatie van private klimaatinvesteringen door gemengde publiek-private financiering (blended finance). Hierover is de IOB kritisch en stelt dat deze additionaliteit niet altijd is verzekerd, bijvoorbeeld omdat het evengoed door de markt zou kunnen worden gefinancierd of arme en kwetsbare groepen onvoldoende bereikt worden.

Een mogelijke variant is daarom de bezuiniging van EUR 167 miljoen binnen artikel 2 geheel te zoeken in programma's en instrumenten die private klimaatfinanciering mobiliseren. Dit zijn instrumenten en programma's zoals het Dutch Fund for Climate and Development (DFCD), een beoogd vervolg daarop, het Mobilising More for Climate Action programma, het Access to Energy Fund, de Climate Investment Funds (CIFs), FINISH Mondial en 2SCALE. De meeste van deze activiteiten vallen binnen subartikel 2.3 omdat daar een van de doelstellingen is meer private klimaatinvesteringen te realiseren.

De mobiliserende instrumenten en programma's binnen artikel 2 realiseren naar verwachting zo'n EUR 150 miljoen per jaar. Hierdoor heeft deze invulling van de bezuiniging ad EUR 167 miljoen tot gevolg dat de totale Nederlandse klimaatfinanciering afneemt met ruim EUR 300 miljoen. Alhoewel het nieuwe collectieve hogere klimaatfinancieringsdoel nog niet bekend is, zou deze besparingsvariant het extra moeilijk maken voor Nederland om dit doel te behalen.

Net als bij besparingsvariant 2 leidt ook deze variant tot bezuinigen op thema's zoals toegang tot hernieuwbare energie, ontbossing, voedselzekerheid en water. Zo is bestaat het DFCD uit een water- en een voedselvoorziening en investeren de CIFs in het bevorderen van de toegang tot hernieuwbare energie.

Tabel 10 Besparingsvariant 3: de 20% van geraamde klimaatuitgaven 2024 realiseren op programma's binnen artikel 2 die private klimaatfinanciering mobiliseren

in EUR mln.	Begrotingsartikel	Indicatie klimaatuitgaven 2024		Bezuiniging variant 3	
BHOS	1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen		85		0
	2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat		530		-167
	2.1 Voedselzekerheid	159		-7	
	2.2 Water	85		-4	
	2.3 Klimaat	286		-156	
	Totaal voor BHOS		745		-167
FIN	IDA en IFC		90		0
	Totale publieke klimaatfinanciering		835		-167

Bijlage 6

Onafhankelijk oordeel over de periodieke rapportage

Onafhankelijk oordeel over de periodieke rapportage van IOB over Internationaal Klimaatbeleid 2016-2022.

In het kader van deze periodieke rapportage zijn ondergetekenden als leden van de externe referentiegroep betrokken geweest bij de kwaliteitscontrole. Deze rapportage is gevoed door drie evaluaties die IOB in de afgelopen jaren heeft ondernomen, te weten klimaatfinanciering (2021), klimaatdiplomatie (2023) en klimaatadaptatie (2023). Wij hebben in verschillende samenstelling ook deelgenomen aan de externe referentiegroepen van deze evaluaties, te weten:

- Klimaatfinanciering: Rob D. van den Berg en Gerardo van Halsema
- Klimaatdiplomatie: Maarten van Aalst, Rob D. van den Berg en Gerardo van Halsema
- Klimaatadaptatie: Maarten van Aalst

Wij hebben daarmee een goed overzicht van de evaluaties waarop deze periodieke rapportage in belangrijke mate is gebaseerd.

90 |

Naar ons oordeel heeft IOB deze evaluaties en de periodieke rapportage onafhankelijk kunnen uitvoeren. Elke evaluatie heeft vergaderingen van de referentiegroepen gehad over de terms of reference die aan het begin werden geformuleerd, en het concept-rapport aan het einde van de evaluatie. De terms of reference voor de evaluatie is besproken in de externe referentiegroep in maart 2022 en het concept-eindrapport is besproken in november 2023.

Onze adviezen zijn in voldoende mate meegenomen door IOB. Waar ons advies niet of niet volledig is opgevolgd, is de uiteindelijke werkwijze op voldoende wijze beredeneerd en onderbouwd.

De periodieke rapportage, en de drie evaluaties waarop de rapportage is gebaseerd, worden door ons kwalitatief als ruim voldoende beoordeeld.

Maarten van Aalst, Universiteit Twente, tevens tot 1/2/2023 Rode Kruis Klimaatcentrum en vanaf 1/2/2023 KNMI

Rob D. van den Berg, King's College London

Gerardo van Halsema, Wageningen University en Research WUR

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.twitter.com/IOBevaluatie
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox | OSAGE

Auteurs: Marit van Zomeren, Miyabi Babasaki, Ferko Bodnar, met inbreng van Pim de Beer, Jelmer Kamstra en Rob van Poelje.

IOB bedankt de leden van de externe referentiegroep voor hun advies: Maarten van Aalst (KNMI, Universiteit Twente), Rob D. van den Berg (King's College London), Gerardo van Halsema (Wageningen University & Research) en Carel de Groot (ministerie van Buitenlandse Zaken). Dank gaat ook uit naar de leden van de interne klankbordgroep van IOB en naar iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport, waaronder medewerkers van de directie Inclusieve Groene Groei (IGG).