



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB evaluatie

Financiële toezeggingen in transitie

Nederlandse klimaatfinanciering voor ontwikkeling 2016-2019

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Nederlandse klimaatfinanciering voor ontwikkeling 2016-2019 | IOB Evaluatie | Nr. 438 | Financiële toezeggingen in transitie | Nederlandse klimaatfinanciering



IOB evaluatie

Financiële toezeggingen in transitie

Nederlandse klimaatfinanciering voor ontwikkeling 2016-2019

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Mei 2021

Inhoud

Afkortingen	4
Het Nederlandse klimaatfinancieringsbeleid	5
Hoofdvragen van de evaluatie	7
Reikwijdte en afbakening van de studie	7
Methodologie	8
Conclusies en aanbevelingen	8
1 Bereik van de Nederlandse klimaatfinanciering	9
2 De additionaliteit van ODA in publiek-private financiering voor klimaatactie	16
3 Bespreking van en aanbevelingen voor toekomstige klimaatfinanciering	22

Afkortingen

DGIS	Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
IATI	International Aid Transparency Initiative
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
LIL	Lage-inkomenslanden
LMIL	Lage-middeninkomenslanden
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HMIL	Hoge-middeninkomenslanden
MIBZ	Managementinformatiesysteem Buitenlandse Zaken
MIL	Middeninkomenslanden
MIOS	Managementinformatiesysteem Ontwikkelingssamenwerking
NDC	Nationally Determined Contributions
NGO	Non-gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDG	Sustainable Development Goal
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WTO	World Trade Organization

Het Nederlandse klimaatfinancieringsbeleid

Klimaatactie in ontwikkelingslanden bestaat uit (1) het tegengaan van klimaatverandering (mitigatie): het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen, bijvoorbeeld door in te zetten op hernieuwbare energie, het terugdringen van ontbossing en het terugdringen van de uitstoot in de landbouw; en (2) mensen in staat stellen zich aan te passen aan een veranderend klimaat (adaptatie): het vergroten van de weerbaarheid tegen klimaatverandering, bijvoorbeeld door verbetering van waterbeheer om overstromingen te voorkomen, klimaatslimme landbouw, bijvoorbeeld door het invoeren van technieken die tegen droogte of overstroming bestand zijn, of diversificatie van de inkomstenbronnen. Het doel van de Nederlands regering is klimaatbestendige economische groei in ontwikkelingslanden, in lijn met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs en de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals - SDG's).

Tijdens de VN-klimaatonderhandelingen hebben de ontwikkelde landen, waaronder Nederland, zich gecommitteerd om (i) ontwikkelingslanden vanaf 2020 jaarlijks met UDS 100 miljard aan klimaatfinanciering te ondersteunen, en (ii) financiering te stroomlijnen met een traject naar lage uitstoot van broeikasgassen en klimaatbestendige ontwikkeling. Dit houdt in dat de ontwikkelde landen alle ontwikkelingssamenwerking op de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs moeten afstemmen, en dat zij alle andere beleidsmaatregelen en financieringsstromen, waaronder private stromen, zoveel mogelijk op deze doelstellingen moeten afstemmen.

151

De aanvankelijke ambities en toezeggingen lieten ruimte voor interpretatie. De meeste ontwikkelde landen, waaronder Nederland, kozen ervoor klimaatactie uit hun ontwikkelingshulpbudget te financieren, oftewel uit officiële ontwikkelingshulp (Official Development Assistance – ODA). Dit betekent dat de steun van ontwikkelde landen aan ontwikkelingslanden niet echt 'nieuw en additioneel' was in de zin van extra financiering bovenop het gebruikelijke ODA-budget.

De akkoorden in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) staan toe dat donorlanden de door hen met publieke financiering gemobiliseerde commerciële klimaatfinanciering (waaronder private sector financiering) als hun bijdrage rapporteren. Dit gaat bijvoorbeeld om financiering die door hen is gemobiliseerd door middel van publiek-private samenwerking of door middel van concessionele leningen¹ (publiek-private financiering²). Het Klimaatakkoord van Parijs moedigt de inzet van private sector financiering zelfs sterk aan.

¹ Dit zijn leningen die tegen voorwaarden worden verstrekt die aanzienlijk gunstiger zijn dan marktleningen.

² De OESO definieert 'publiek-private financiering' (blended finance) als volgt: het strategische gebruik van ontwikkelingsfinanciering voor het mobiliseren van extra financiering voor duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden (OECD 2016).

Het Nederlandse beleid stimuleert aan de ene kant het bevorderen (mobiliseren) van commerciële financiering met ODA in sectoren en landen waar er sprake is van een business-case, bijvoorbeeld bij hernieuwbare energie in middeninkomenslanden. ODA wordt aan de andere kant ook verstrekt aan fragiele landen, lage-inkomenslanden en kwetsbare bevolkingsgroepen, en ten behoeve van klimaatadaptatie, waarvoor commerciële investeerders minder belangstelling hebben.

Een belangrijk aandachtspunt dat ontwikkelingslanden en NGO's aan de orde stellen in het internationale klimaatdebat, is of er wel voldoende klimaatfinanciering beschikbaar is voor lage-inkomenslanden en voor klimaatadaptatie. Mondiale totaalbedragen, zoals gepresenteerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)³ en in het Oxfam Climate Finance Shadow Report⁴, lijken te bevestigen dat dit aandeel inderdaad bescheiden is. Vooral wanneer ODA wordt gebruikt als hefboom voor het verkrijgen van private sector financiering, zou dit vooral besteed kunnen worden aan commercieel interessante projecten voor hernieuwbare energie in de middeninkomenslanden. Dat zou niet in lijn zijn met de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid om arme en kwetsbare landen en bevolkingsgroepen te bereiken en hen te helpen bij klimaatadaptatie. Nederlandse beleidsmakers zijn zich bewust van deze zorg en streven er niet naar een maximaal bedrag aan private investeringen op te wekken, maar wel om deze te optimaliseren, voor maximaal ontwikkelingsimpact. Hoewel er in de Nederlandse beleidsdocumenten geen gekwantificeerde streefdoelen staan, achten wij het wenselijk, gezien de aandacht in het Nederlandse beleid en de UNFCCC-documenten voor lage-inkomenslanden en adaptatie, dat 50% van de ODA-klimaatfinanciering in lage-inkomenslanden wordt besteed, en dat 50% aan adaptatie wordt besteed.

| 6 |

Een ander belangrijk aandachtspunt is het waarborgen van de 'additionaliteit' van de gemobiliseerde private sector financiering: de ODA-bijdrage (het aandeel van ontwikkelings-samenwerking) in publiek-private samenwerkingsverbanden en publiek-private financiering zouden tot resultaten moeten leiden die niet zouden zijn bereikt door de private of commerciële sector alleen.

³ [OESO 2020. Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18.](#)

⁴ [Oxfam 2020.](#)

Hoofdvragen van de evaluatie

Deze studie is opgebouwd rond drie hoofdvragen:

1. Wat is het bereik van de Nederlandse klimaatfinanciering: in welke landen en aan welke sectoren en doelgroepen wordt het besteed, en hoe verhoudt zich dit tot de beleidsdoelstellingen?
2. Wat is de additionaliteit⁵ van ODA in programma's voor publiek-private financiering voor klimaatactie?
3. Met welke andere overwegingen moet, in de toekomst, in het Nederlandse klimaatbeleid en bij klimaatfinanciering rekening worden gehouden?

Reikwijdte en afbakening van de studie

Het accent van deze studie ligt op het bereik: in welke landen en aan welke doelgroepen wordt klimaatfinanciering besteed, en aan welk type activiteiten? Wat betreft publiek-private financiering richt deze studie zich op de additionaliteit van ODA. Verder presenteert deze studie een aantal aanbevelingen voor toekomstig beleid.

Bij deze studie hebben we de klimaatrelevantie van afzonderlijke activiteiten die een 'klimaatrelevantie' marker hebben gekregen niet gecontroleerd.⁶ Ook is niet gekeken naar de effectiviteit van de klimaatrelevante activiteiten. Het was niet mogelijk om gegevens in het veld te valideren en verifiëren, of om een contextuele analyse in de ontvangende landen te maken.

171

Let wel dat deze studie naar klimaatfinanciering de eerste is van een reeks die zal bijdragen aan de evaluatie van het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkelingslanden, en aan de beleidsdoorlichting van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bij voedselzekerheid, water en klimaat. Beide worden in 2023 voorzien. Wij verwachten dat in het uiteindelijke evaluatierapport de volgende drie studies zullen worden toegevoegd en als hoofdstukken worden opgenomen: (i) Coherentie van het Nederlandse beleid en het effect daarvan op voedselzekerheid, water, klimaat, hernieuwbare energie en natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden; (ii) Adaptatie aan klimaatverandering in activiteiten ten aanzien van voedselzekerheid en waterbeheer; en (iii) Klimaatdiplomatie.

⁵ De additionaliteit bij publiek-private samenwerkingsverbanden en publiek-private financiering is de mate waarin publieke financiering (ODA) en de voorwaarden daarvan de private sector hebben aangezet tot iets anders (beter, meer, sneller) of iets nieuws te doen dat het zonder de publieke fondsen niet zou hebben gedaan.

⁶ Zie Sectie 2.4 voor een toelichting op de Rio-markers voor klimaatverandering.

Methodologie

De belangrijkste bronnen voor de evaluatie van het bereik zijn de interne informatiesystemen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het dashboard van het ministerie voor IATI (International Aid Transparency Initiative) en een dataset van de FMO (Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden) over haar investeringen in hernieuwbare energie, van 2016 tot en met 2019. De belangrijkste informatiebronnen voor de evaluatie van de additionaliteit waren programma- en projectdocumenten, evaluaties en semigestructureerde interviews met medewerkers bij het ministerie en de uitvoerende agentschappen, met name over klimaatrelevante ODA-activiteiten die commerciële financiering hadden gemobiliseerd. De belangrijkste bronnen voor de sectie over toekomstig Nederlands beleid op gebied van klimaatfinanciering waren internationale documenten over klimaatfinanciering, interviews met medewerkers bij het ministerie, uitvoerende agentschappen en de OESO.⁷

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen hieronder worden geïllustreerd aan de hand van een aantal hoofdbevindingen. Meer volledige bevindingen worden in de tekstkaders aan het begin van hoofdstuk 5, 6 en 7 gepresenteerd.

⁷ Zie Hoofdstuk 4 en Bijlage 1 voor een uitgebreide beschrijving van de methodologie.

1

Bereik van de Nederlandse klimaatfinanciering

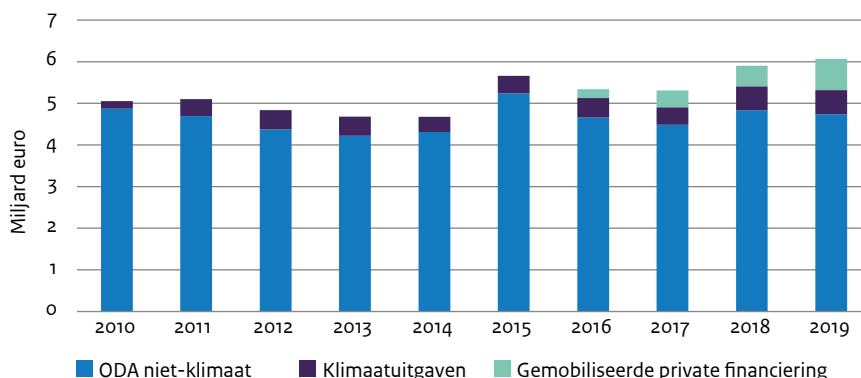
1.1 De Nederlandse klimaatfinanciering is in de periode 2010-2019 gestaag toegenomen en ligt op schema om aan de doelstellingen voor 2020 te voldoen

In deze evaluatie is gekeken naar klimaatrelevante uitgaven binnen ODA, zoals in de periode 2016-2019 door de Directie Inclusieve Groene Groei (IGG) gerapporteerd aan het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC). In deze vier jaar is in totaal EUR 2 miljard publieke middelen uitgegeven aan klimaatrelevante activiteiten. Dit is ongeveer 9%-12% van de jaarlijkse ODA-uitgaven in deze periode. Daarvan is meer dan 50% naar interventies voor adaptatie aan klimaatverandering gegaan, iets minder dan een kwart ging naar mitigatie van klimaatverandering en de rest bestond uit een combinatie van beide. Nederland schatte zijn eigen redelijke bijdrage (*fair share*) in de toezegging om ontwikkelingslanden te steunen op EUR 1,25 miljard⁸ per jaar vanaf 2020. Dit bedrag bevat ook de gemobiliseerde private financiering, naast de publieke financiering.

Het Nederlandse kabinet verwachtte daarnaast dat zijn jaarlijkse publieke klimaatfinanciering in 2021, EUR 480 miljoen zou bedragen. In 2019 spendeerde het kabinet EUR 581 miljoen aan publieke klimaatfinanciering, hetgeen EUR 752 miljoen⁹ vanuit de private sector mobiliseerde. Voor een overzicht van publieke financiering en gemobiliseerde private financiering ten opzichte van het totale bedrag aan ODA per jaar, zie Figuur 1 hieronder. Hoewel niet van alle publieke en private klimaatfinanciering kan worden gezegd dat deze 'nieuw en additioneel' is, komt het totaalbedrag overeen met de ambitie om de redelijke bijdrage-doelstelling van EUR 1,25 miljard in 2020 te halen (evenals met de verwachting om in 2021, EUR 480 miljoen aan publieke klimaatfinanciering te bereiken).

| 10 |

Figuur 1 Overzicht van niet op het klimaat gerichte ODA, publieke klimaat-uitgaven en gemobiliseerde private klimaatfinanciering per jaar (2010-2019) in miljarden euro's. Noot: klimaatuitgaven in 2010 komen bovenop de ODA; voor de andere jaren vallen de uitgaven binnen de ODA



⁸ Dit aandeel vertegenwoordigt 1,5% van de USD 100 miljard per jaar die de ontwikkelde landen in het kader van de UNFCCC hebben toegezegd, maar deze redelijke bijdrage is niet formeel in beleid vastgelegd door de regering.

⁹ Als we de door de EIB (Europese Investeringsbank) gemobiliseerde middelen meerekenen, zoals in het verslag over 2019 van HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking), dan komt het bedrag uit op EUR 864 miljoen.

1.2 Nederlandse klimaatfinanciering uit ODA komt terecht bij lage-inkomenslanden, en komt voor een aanzienlijk deel ten goede van adaptatie

Bevindingen:

In 2019 werd 60% van de Nederlandse publieke klimaatfinanciering in lage-inkomenslanden uitgegeven. Met een gedeeltelijke overlap werd 25% in fragiele staten uitgegeven.

De hulp richten op landen die fragiel zijn op gebied van klimaat, conflict en armoede, zou het meeste effect opleveren. Wij hebben daarom getoetst of Nederlandse ondersteuning zich richtte op de lijst met landen die het kwetsbaarst zijn voor klimaatverandering, de groep armste landen (lage-inkomenslanden) en fragiele staten. Voldoende klimaatfinanciering voor lage-inkomenslanden (LIL's) is een aandachtspunt binnen het Nederlandse beleid en in het internationale klimaatdebat. Zoals al eerder opgemerkt, is het wenselijk dat minimaal 50% van de ODA-klimaatfinanciering in lage-inkomenslanden wordt besteed. Met het toewijzen van ongeveer driekwart van de publieke uitbetalingen aan lage-inkomenslanden is het doel om de armste landen te bereiken, behaald. In vergelijking met andere donoren wijst Nederland een relatief groot deel aan deze landen toe.

Een ander aandachtspunt, in zowel het Nederlandse beleid als het internationale klimaatdebat, is of voldoende klimaatfinanciering beschikbaar is voor adaptatie. Wij vinden het daarom wenselijk dat minimaal 50% aan adaptatie wordt besteed. Met een toewijzing van 69% aan adaptatie, is ons oordeel dat dit een aanzienlijk deel is. Het percentage dat aan adaptatie in LIL's wordt besteed, ligt zelfs hoger: op ongeveer 77%.

| 11 |

Aanbeveling:

- (1) Als de (nieuwe) minister de klimaatweerbaarheid wil vergroten en tegelijkertijd armoede wil bestrijden, zou de huidige nadruk op lage-inkomenslanden en financiering voor adaptatie moeten worden gehandhaafd. Specifieke aandacht voor fragiele staten zou ook nodig blijven, als weerbaarheid een belangrijke doelstelling van ontwikkelingssamenwerking blijft. Verder zou de Nederlandse internationale samenwerking de private sector verder moeten stimuleren om klimaatactie in lage-inkomenslanden te steunen, en gunstige omstandigheden moeten bevorderen voor het ontwikkelen en betrekken van de private sector.

1.3 Een relatief groot deel van de met publieke middelen gefinancierde activiteiten die private sector financiering mobiliseren, is gericht op mitigatie en middeninkomenslanden

Bevindingen:

Van de Nederlandse klimaatfinanciering in 2019 ging 23% van de uitgaven naar activiteiten die private financiering mobiliseerden; 77% ging naar activiteiten die geen private financiering mobiliseerden. De activiteiten waarvoor private financiering werd gemobiliseerd richtten zich meer op mitigatie en minder op adaptatie dan de activiteiten die geen private financiering mobiliseerden (zie Tabel 1). Ook richtten ze zich meer op lage-middeninkomenslanden en hogere-middeninkomenslanden dan activiteiten die geen private financiering mobiliseerden (zie Tabel 2).

Naast de internationale kritiek op de bescheiden omvang van de wereldwijde klimaatfinanciering, is een ander aandachtspunt dat het mobiliseren van private financiering ertoe leidt dat er nog minder aandacht is voor lage-inkomenslanden en voor adaptatie. De private sector heeft waarschijnlijk meer interesse in hernieuwbare energie in middeninkomenslanden. De analyse van de resultaten, in Tabel 1 en 2, laat zien dat dit inderdaad het geval is: 44% voor mitigatie bij activiteiten die private financiering mobiliseren, tegenover slechts 19% voor mitigatie bij niet-mobiliserende activiteiten. Drieënvijftig procent van de uitgaven voor mobiliserende activiteiten komt terecht bij lage-middeninkomenslanden (LMIL's) en hoge-middeninkomenslanden (HMIL's), terwijl dit bij niet-mobiliserende activiteiten voor slechts 21% het geval is. Deze bevindingen waren te verwachten, omdat het aantrekken van private financiering in middeninkomenslanden voor mitigatie activiteiten makkelijker is, omdat de businesscase daar duidelijker is. Desalniettemin ging bijna de helft van de ODA die private financiering mobiliseerde naar LIL's. En bijna de helft ging naar klimaatadaptatie, hetgeen nog steeds in lijn met de beleidsdoelstellingen is.

| 12 |

Tabel 1 Publieke klimaatfinanciering in % voor mobiliserende activiteiten en niet-mobiliserende activiteiten gericht op adaptatie, mitigatie, en onbepaalde klimaatfinanciering

	Adaptatie	Mitigatie	Onbepaald	Totaal
Mobiliserende activiteiten	41%	44%	14%	100%
Niet-mobiliserende activiteiten	78%	19%	3%	100%
Totaal	69%	25%	6%	100%

Tabel 2 Publieke klimaatfinanciering in % voor mobiliserende activiteiten en niet-mobiliserende activiteiten in lage-inkomenslanden, lagere-middeninkomenslanden en hogere-middeninkomenslanden

	LIL	LMIL	HMIL	Totaal
Mobiliserende activiteiten	47%	28%	25%	100%
Niet-mobiliserende activiteiten	79%	19%	2%	100%

Aanbeveling:

- (2) Als de nieuwe minister de omvang van de (door publieke financiering) gemobiliseerde private sector klimaatfinanciering wil optimaliseren, dan kan hij/zij publiek-private financiering blijven gebruiken. Echter, het maximaliseren van de impact van klimaatactie, en niet zozeer het maximaliseren van het bedrag, zou daarin de belangrijkste overweging moeten zijn. De besluitvormers en fondsmanagers zouden in elk geval een minimum aantal criteria voor additionaliteit moeten toepassen. Waar additionaliteit van ODA in publiek-private financiering duidelijk kan worden vastgesteld, zou ontwikkelingssamenwerking moeten doorgaan met het mobiliseren van private sector financiering (zie aanbevelingen 6, 7 en 11).

1.4 Nederland ondersteunt zowel (i) klimaatadaptatie, grotendeels uit zuivere ODA, en (ii) klimaatmitigatie, grotendeels uit publiek-private financiering

Bevindingen:

De portfolio van 2016-2019 laat een combinatie zien van financiering voor adaptatie, grotendeels in de water- en landbouwsector, en financiering voor mitigatie, grotendeels in de sector hernieuwbare energie. Met andere woorden, Nederland ondersteunt zowel adaptatie als mitigatie, onder andere door klimaat te integreren in activiteiten die andere ontwikkelingsdoelen dienen. Ook bleek dat klimaatfinanciering een mengeling is van zuivere ODA-instrumenten, die voornamelijk voor adaptatie worden ingezet, en instrumenten die private financiering mobiliseren (publiek-private financiering), die voornamelijk voor mitigatie worden ingezet. Dit is zeer waarschijnlijk het resultaat van weloverwogen beleid om op een evenwichtige manier zowel aan mitigatie als aan adaptatie bij te dragen – hoewel het aandeel van beide pas achteraf, op het moment van rapportage, duidelijk wordt.

| 13 |

1.5 Momenteel is het lastig om gegevens over klimaatfinanciering uit de diverse informatiesystemen van het ministerie te halen

Bevindingen:

Nederlandse gegevens over klimaatfinanciering bij ontwikkelingssamenwerking zijn gefragmenteerd. Er is niet één databank of informatiebron die een volledig overzicht geeft van de Nederlandse klimaatfinanciering, uitgesplitst naar land, onderscheid makend in adaptatie en mitigatie, en waarin de gemobiliseerde private sector financiering is inbegrepen. De verschillende databanken en informatiebronnen hebben ieder hun sterke en zwakke punten. Voor de publieke klimaatfinanciering zijn de belangrijkste gebruikte bronnen als volgt:

- Het jaarverslag 'Homogene Groep Internationale Samenwerking' (HGIS) geeft een overzicht van alle klimaatfinanciering, waaronder ook financiering vanuit het Ministerie van Financiën

aan multilaterale ontwikkelingsbanken. Dit verslag is echter minder nauwkeurig op gebied van klimaatrelevantie, en geeft geen uitsplitsing naar ontvangend land.

- De jaarverslagen van IGG aan de UNFCCC geven een volledig overzicht van alle klimaat-relevante activiteiten, waarbij adaptatie en mitigatie, en klimaatrelevantie (percentage) worden aangegeven. De budgetten van meerlanden-activiteiten en bijdragen aan multilaterale fondsen en programma's zijn echter niet naar land uitgesplitst.
- De databanken - Managementinformatiesysteem voor Ontwikkelingssamenwerking (MiOS) en Managementinformatiesysteem voor Buitenlands Zaken (MiBZ), op basis van het interne administratie systeem (SAP) - geven een volledig overzicht van alle activiteiten, maar bevatten minder informatie over klimaatrelevantie, en geen uitsplitsing naar meerlanden-activiteiten.
- IATI geeft inzage in de daadwerkelijke uitgaven, per land, maar bevat niet alle informatie over klimaatrelevantie. Daarnaast is IATI niet volledig, omdat uitvoerende organisaties, en multilaterale organisaties die ongeoormerkte bijdragen ontvangen, de activiteiten niet altijd in IATI registreren.

De gemobiliseerde private sector financiering is niet in deze databanken opgenomen. Daarom vraagt het Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) ieder jaar aan de consultant Trinomics om de gemobiliseerde private sector financiering te berekenen, waaronder voor klimaatactie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de meest recente rapportage-regels van de OESO DAC. Trinomics publiceert zijn bevindingen in jaarverslagen die los staan van de andere rapportagesystemen (aan de OESO, de EU, de UNFCCC en het parlement).

| 14 |

De moeilijkheid bestaat erin de verschillende gegevensbronnen te koppelen en/of samen te voegen en een zo volledig mogelijk overzicht van klimaatfinanciering te krijgen met uitgesplitste gegevens.

Aanbeveling:

- (3) Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS, in het bijzonder IGG en FEZ¹⁰) zou een transparantere en meer volledige databank voor Nederlandse klimaatfinanciering kunnen opzetten; of in ieder geval kunnen vaststellen welk systeem daarin kan voorzien en een zo volledig mogelijk beeld kan geven. De beste manier om vooruitgang te boeken lijkt te liggen in het verbeteren van het gebruik van IATI, en daarbij uitvoerende organisaties en organisaties die ongeoormerkte bijdragen ontvangen, te vragen volledige gegevens over klimaatfinanciering in IATI te registreren. Bij gemobiliseerde private sector financiering zouden we minder streng moeten zijn over volledigheid en transparantie dan voor ODA. Ten slotte zou het ministerie ook gegevens over Nederlandse bijdragen beschikbaar moeten stellen aan ontvangende landen, in het bijzonder aan langdurige partners die niet makkelijk toegang hebben tot gegevens over klimaatrelevante bijdragen richting hun land.

¹⁰ De Directie Inclusieve Groene Groei en de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

1.6 Doelgroepen worden niet noodzakelijkerwijs bereikt en genderdoelstellingen worden niet gehaald

IOB verwachtte dat DGIS moeite zou doen resultaten te behalen voor de doelgroepen die in de beleidsnota's van de minister en in de 'Verandertheorieën' (*Theories of Change*) van DGIS (2018) staan: met name vrouwen, arme en kwetsbare mensen – waaronder boeren, en jongeren. Wij hebben een reeks evaluaties van klimaatrelevante fondsen en programma's bestudeerd om te beoordelen of deze groepen werden bereikt.

Bevinding:

De doelgroepen worden niet consequent opgenomen in het ontwerp, de goedkeuring, het monitoren van de projecten, en de rapportage daarover. Met name gender wordt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en in de opzet van programma's en financiering wel als een prioriteit aangemerkt, maar aandacht voor gender wordt zelden in evaluaties aangetoond en wordt niet consequent in projecten geïntegreerd.

Als we de twintig bestudeerde fondsen als voorbeeld nemen, dan slagen klimaatrelevante activiteiten er zelden in daadwerkelijk het accent op gender te leggen. Ook ligt er geen duidelijk accent op de armste en kwetsbaarste mensen, behalve misschien in een aantal programma's en strategische partnerschappen met NGO's (die volledig door ODA worden gefinancierd).

| 15 |

Aanbeveling:

- (4) Onder een nieuwe minister zou DGIS duidelijk beleid voor klimaatfinanciering moeten formuleren en deze operationaliseren, om de beoogde doelgroepen te bereiken. Beleidsmakers zouden duidelijke doelstellingen moeten formuleren, evenals indicatoren voor de opzet en goedkeuring van projecten. DGIS zou ook systematisch de vereiste informatie over doelgroepen in monitoring en evaluatie moeten opnemen. Met name klimaatadaptatie moet duidelijker op arme en kwetsbare landen, regio's en bevolkingsgroepen worden gericht, ervan uitgaande dat armoedebestrijding een centrale beleidsdoelstelling blijft.

2

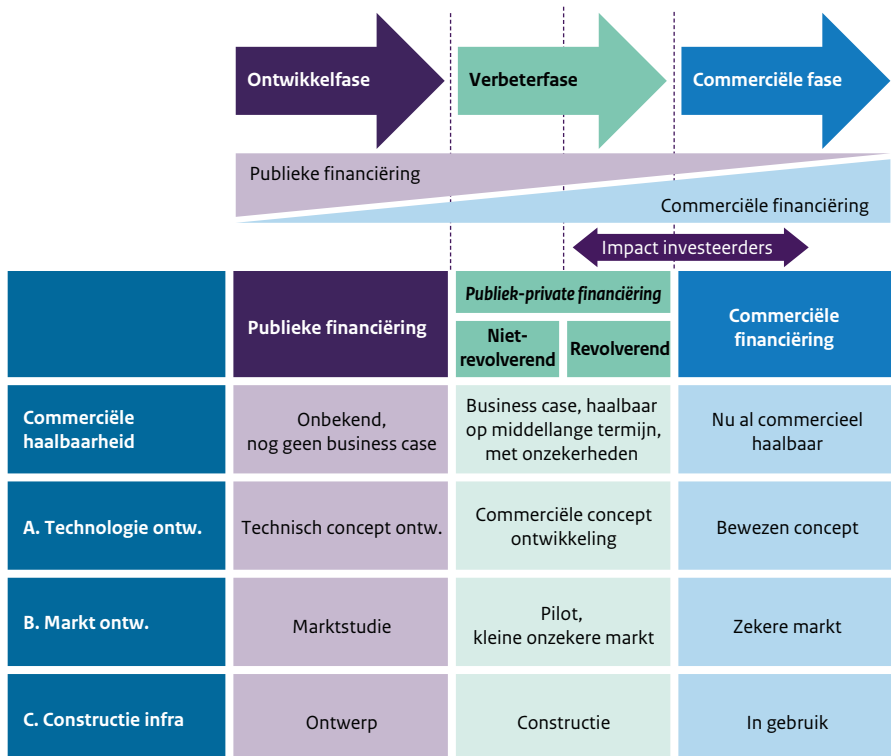
De additionaliteit van ODA in publiek-private financiering voor klimaatactie

Conceptueel kader

Voor deze studie hebben we een conceptueel kader ontwikkeld dat onderscheid maakt tussen de verschillende stadia in private sector ontwikkeling die een geslaagd ontwikkelingsproject kan doorlopen: van innovatieve ideeën (nieuwe producten of nieuwe markten) met een onzekere, riskante businesscase, naar ontwikkelde, minder riskante businesscases, die geschikt zijn om commercieel opgeschaald te worden (zie Figuur 2).

Zoals geïllustreerd in Figuur 2, aan de linkerkant, krijgen innovatieve ideeën meer overheidssteun in de vorm van een subsidie die niet terugbetaald hoeft te worden (zuiver publieke financiering, of niet-revolverende publiek-private financiering). Aan de rechterkant ontvangen vrijwel commerciële businesscases minder overheidssteun, bijvoorbeeld in de vorm van zachte leningen die terugbetaald moeten worden (revolverende publiek-private financiering), tot een niveau waar de commerciële sector het kan overnemen.

Figuur 2 Publiek-private financiering: stadia in de ondersteuning bij het ontwikkelen van de private sector



Publiek-private financiering (de groene kolom in het midden) mag alleen worden gebruikt als dit leidt tot *additionele* ontwikkelingsresultaten die de private of commerciële sector zonder overheidssteun niet zou bereiken.

2.1 De additionaliteit van projecten varieert in de verschillende stadia die tussen innovatieve ideeën en commerciële opschaling liggen

Bevindingen:

Kijkend naar onze beoordeling van additionaliteit, waarbij 'niet-revolverende' programma's voor riskante, innovatieve ideeën worden vergeleken met 'revolverende fondsen' voor projecten met een duidelijke businesscase, zien we dat in deze twee stadia verschillende criteria voor additionaliteit belangrijk zijn (Tabel 3).

Tabel 3 Samengevatte beoordeling van additionaliteit met een aantal beoordelingscriteria die onderscheid maken tussen 'riskante, innovatieve projecten' (niet-revolverende programma's) en 'projecten met een duidelijke businesscase' (revolverende fondsen)

Criteria	Subcriteria	Niet-revolverend	Revolverend
1. Ontwikkelingsimpact	Algemene ontwikkelingsimpact	++	+
2. Financiële input	Levensvatbaarheid op lange-termijn	0 ↔ ++	++
	Risicovolle innovatie op korte-termijn	0 ↔ ++	+
	Geen commerciële financiering beschikbaar	0	+
	Minimale concessionaliteit	0	++
	Uitzicht op overdracht en exit	0	++
3. Niet-financiële input	Technische assistentie, bijeenbrengen van partijen, ontwikkeling waardeketen	+	+
4. Commerciële output	Mede-investering private sector	+	0
	Mobiliseren externe commerciële financiering	0	++
5. Ontwikkelingsresultaten	Ondernemingsklimaat	0,+	0,+

++ additionaliteit overtuigend aangetoond; + additionaliteit aangetoond; 0 additionaliteit niet aangetoond.

Zoals verwacht zorgen de revolverende fondsen ervoor dat ze niet met de commerciële sector concurreren, wat wordt weerspiegeld in de positieve scores voor financiële input additionaliteit. De niet-revolverende fondsen besteden minder aandacht aan mogelijke concurrentie met de commerciële sector, wat terecht kan zijn als het project een 'primeur' in een land betreft, innovatief en/of riskant is, en de private sector er nog niet bij betrokken is. Dit zie je ook aan de neutrale scores bij financiële input additionaliteit, behalve in de positieve score voor 'risicovolle innovatie op korte-termijn'. Op basis van het bovenstaande kunnen projecten in drie categorieën worden onderverdeeld:

1. Projecten met *innovatieve ideeën met een onzekere businesscase* die nieuw zijn in een land, kunnen overtuigend stellen dat de private sector er nog niet bij betrokken is vanwege de vele onzekerheden. Voorbeelden zijn projecten waarin nieuwe verzekeringsproducten worden ontwikkeld, op basis van via satellieten verkregen weersinformatie, voor landbouw krediet, in landen waar deze verzekeringsproducten nog niet bestaan.
2. Projecten met een *nagenoeg commercieel levensvatbare businesscase* die behoefte hebben aan financiële producten (leningen of eigen vermogen) kunnen overtuigend aantonen dat de commerciële sector hen deze financiering niet biedt. Voorbeelden zijn projecten in hernieuwbare energie, die langlopende leningen nodig hebben en ondersteuning voor een beter ondernemingsklimaat.
3. Er is echter een categorie projectvoorstellen die tussen de twee andere in ligt: ze zijn niet erg innovatief en het is ook niet duidelijk dat er geen commerciële financiering beschikbaar is. In deze gevallen kan niet overtuigend worden aangetoond dat er sprake is van additionaliteit. Voorbeelden zijn projecten voor de ontwikkeling van de waardeketens, waarbij er al soortgelijke private sector initiatieven bestaan in hetzelfde land.

Aanbevelingen:

- (5) Het ministerie, de uitvoerende agentschappen (FMO, RVO) en fondsmanagers zouden de projectideeën in drie categorieën moeten indelen: (i) innovatief met een onzekere businesscase, (ii) nagenoeg commercieel levensvatbaar, en (iii) een tussencategorie.
- (6) De uitvoerende agentschappen en fondsmanagers kunnen vervolgens de additionaliteit voor deze verschillende categorieën voorstellen op basis van verschillende criteria beoordelen. De eerste categorie wordt beoordeeld op de mate waarin een idee echt nieuw is. De tweede categorie wordt beoordeeld op de vraag of commerciële financiering beschikbaar is, terwijl de derde categorie de grondigste beoordeling op basis van beide punten vereist.
- (7) Het belang van de additionaliteitscriteria hangt ook af van de sector en de context. In sommige 'publieke sectoren' zoals waterbeheer, en in sommige contexten, zoals fragiele lage-inkomenslanden, bestaat er weinig private en commerciële activiteit, en het is dus minder noodzakelijk om de financiële input additionaliteit te onderzoeken.

2.2 Er bestaat een kloof tussen programma's die innovatie steunen en fondsen die commerciële opschaling steunen

Bevindingen:

Zoals geïllustreerd in Figuur 2, beweegt een initiatief idealiter van links naar rechts: van een innovatief idee naar een commercieel project dat klaar is om opgeschaald te worden. Aangezien de verschillende stadia meestal door verschillende instrumenten (programma's en fondsen) worden ondersteund, is het nodig dat een succesvol project van het ene instrument aan het andere wordt overgedragen. In de praktijk bieden de door DGIS gefinancierde instrumenten onvoldoende steun bij deze overgang van innovatie naar commerciële opschaling.

- Hoog-concessionele, niet-revolverende programma's die innovatieve ideeën steunen (voornamelijk in de landbouw- en watersector) slagen er niet geheel in 'voor de bank aanvaardbare businesscases' te ontwikkelen. Dit blijkt ook uit Tabel 3, met lage scores voor 'minimale concessionaleiteit' en 'uitzicht op overdracht en exit'.
- Laag-concessionele, revolverende fondsen ter ondersteuning van ideeën met een voor de bank aanvaardbare businesscase (voornamelijk in hernieuwbare energie), nemen geen succesvolle projecten over van de niet-revolverende programma's.
- Naast de wanverhouding tussen vraag en aanbod vanwege het ontbreken van een aanvaardbare businesscase, is er ook een scheve verhouding qua schaal: veel projectvoorstellen die een geslaagde innovatie-ontwikkelingsfase hebben doorlopen, hebben een veel lager bedrag aan steun nodig (< EUR 100.000) dan door de revolverende fondsen wordt aangeboden (> EUR 1.000.000).
- Meer in het algemeen heeft DGIS geen duidelijke strategie, die de verschillende instrumenten omvat, voor de ontwikkeling van initiatieven een hoge overheidsbijdrage naar een hoge commerciële bijdrage, hetzij tussen Nederlandse instrumenten, of tussen Nederlandse instrumenten en internationale financiers. Er is een aantal uitzonderingen, waar verschillende 'loketten' onder hetzelfde programma vallen, bijvoorbeeld Climate Investor One en het Nederlands Fonds voor Klimaat en Ontwikkeling.

Aanbevelingen:

- (8) DGIS zou een overkoepelende strategie voor private sector ontwikkeling moeten opstellen, voor klimaatactie en andere doelen. Deze strategie kan gebruik maken van de theorie dat projecten moeten evolueren van (i) innovaties die door hoog-concessionele programma's worden gesteund naar (ii) commerciële opschaling die door minder concessionele fondsen wordt gesteund, naar (iii) een exit met volledig commerciële investeringen.
- (9) DGIS en de belangrijkste agentschappen die met publiek-private samenwerkingsverbanden en publiek-private financiering werken (in elk geval RVO en FMO) zouden moeten bespreken hoe de kloof tussen niet-revolverende programma's ter ondersteuning van innovaties enerzijds, en revolverende fondsen anderzijds, overbrugd kan worden. Te overwegen opties zijn (i) technische assistentie bieden bij het ontwikkelen van voor banken aanvaardbare businesscases, en (ii) het rechtstreeks koppelen van verschillende programma's en fondsen of het doorverwijzen van initiatieven tussen verschillende programma's en fondsen.
- (10) DGIS zou, in overleg met de belangrijkste agentschappen die met publiek-private samenwerkingsverbanden en publiek-private financiering werken (in elk geval RVO en FMO), kunnen besluiten dat bestaande financiële instrumenten moeten worden aangepast, of dat aanvullende instrumenten moeten worden opgezet, om de kloof te overbruggen tussen voorstellen met een kleiner budget (EUR 100.000) en de meeste ontwikkelingsfinancieringsinstellingen, die alleen maar geïnteresseerd zijn in voorstellen met een groter budget (> EUR 1 miljoen).

2.3 Publiek-private financieringsinstrumenten zijn een geschikte keuze voor sommige, maar niet voor alle vormen van klimaatactie

Bevindingen:

Niet elke klimaatactie kan met publiek-private financiering worden ondersteund. Publiek-private financiering vult een niche van tijdelijke ondersteuning tussen dat wat commercieel gefinancierd kan worden en dat wat permanente overheidssteun nodig heeft.

- Enerzijds zijn er investeringen, bijvoorbeeld in zonne-energie voor het elektriciteitsnetwerk in middeninkomenslanden, waar geen ODA-ondersteuning meer voor nodig is. Anderzijds kan er behoefte zijn aan permanente overheidssteun in sectoren, zoals drinkwater op het platteland en kleinschalige landbouw, waar er minder ruimte voor winst is, met name in lage-inkomenslanden.
- In het algemeen volgt het Nederlandse beleid voor het ontwikkelen van de private sector een tweeledige aanpak: (i) ondersteuning van het ondernemingsklimaat (bijvoorbeeld beleidshervorming) voor een sub-sector in een land, en (ii) directe steun aan bedrijven. Wat echter bleek in klimaatactieprogramma's waarbij de private sector is betrokken, is dat in de meeste activiteiten bedrijven directe ondersteuning krijgen en dat het ondernemingsklimaat naar verhouding weinig aandacht krijgt.

| 21 |

Aanbevelingen:

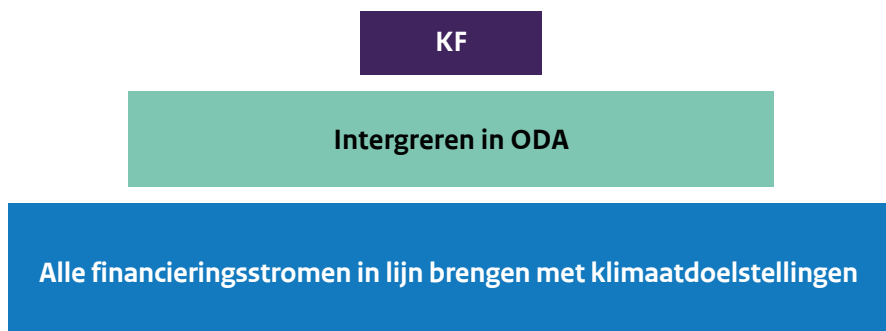
- (11) DGIS en de uitvoerende agentschappen (in elk geval FMO en RVO) zouden een toetsingskader moeten ontwikkelen dat helpt bij het beslissen welk type financiering het meest geschikt is voor klimaatactie: variërend van ODA, langdurige subsidies aan de private sector voor collectieve goederen zonder een winstgevende businesscase, tijdelijke hoog-concessionele publiek-private financiering uit niet-revolverende programma's, laag-concessionele publiek-private financiering uit revolverende fondsen, tot commerciële financiering. DGIS zou een trekkersrol moeten spelen bij de beoordeling van nieuwe programma's. De uitvoerende agentschappen zouden daarna de afzonderlijke projectvoorstellen moeten beoordelen. De belangrijkste factoren waarmee het ministerie en de agentschappen rekening zouden moeten houden zijn: de sub-sector, de context van het land, het stadium waarin de technische innovatie en marktontwikkeling zich bevinden, en de verwachte commerciële levensvatbaarheid op de lange termijn.
- (12) DGIS zou meer aandacht moeten besteden en prioriteit moeten geven aan het verbeteren van het ondernemingsklimaat (het beleid en marktfaalen) voor investeringen in klimaatactie. Dit zou moeten gebeuren tegelijk met, of zelfs vooraf aan, directe steun aan afzonderlijke bedrijven, omdat dit (i) een grotere sector-brede impact en (ii) minder marktversturende effecten zal hebben. Het verbeteren van het ondernemingsklimaat heeft grotere kans van slagen als dit gepaard gaat met directe steun aan bedrijven, als deze steun door de ontvangende regering wordt gewaardeerd. Waar Nederland niet effectief het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden kan helpen verbeteren, zou het de multilaterale ontwikkelingsbanken en de Wereldbank moeten aanmoedigen dit te doen.

3

Bespreking van en aanbevelingen voor toekomstige klimaatfinanciering

Volgens de internationale en Nederlandse toezeggingen in het kader van het Klimaatakkoord van Parijs en eerdere klimaatakkoorden, moet er op drie niveaus tegelijk worden gewerkt aan het vergroten van steun aan klimaatactie in ontwikkelingslanden. Deze worden hierna gepresenteerd als drie trajecten: (i) specifieke klimaatfinanciering voor ontwikkeling (KF), (ii) integreren van klimaat in ODA, en (iii) het afstemmen van al het beleid en alle financieringsstromen op klimaatdoelstellingen (zie Figuur 3). In de aanbevelingen voor toekomstig beleid maken we onderscheid tussen twee mogelijke ambitieniveaus voor een nieuw kabinet: een bescheiden ambitieniveau, gericht op bestaande verplichtingen, en een hoger ambitieniveau, gericht op de geest van het Klimaatakkoord van Parijs. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op internationale rapporten en gesprekken met deskundigen en beleidsmakers.

Figuur 3 Drie trajecten om klimaatactie in ontwikkelingslanden te ondersteunen: (i) specifieke klimaatfinanciering (KF), (ii) integreren van klimaat in ODA, en (iii) afstemming van al het beleid en alle financieringsstromen op klimaatdoelstellingen.



3.1 De behoeftes van ontwikkelingslanden als basis voor toekomstige klimaatfinanciering

Bevinding:

Klimaatverandering verhoogt de kosten van ontwikkeling op de korte termijn. Frequentere overstromingen en droogtes vereisen bijvoorbeeld aanvullende investeringen voor het verminderen van het risico op rampen, en investeringen in de infrastructuur. Op de lange termijn voorkomen deze investeringen juist veel hogere kosten van adaptatie, herstel en wederopbouw in de toekomst. Door nu in hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden te investeren, voorkom je dat investeringen in fossiele energie verloren gaan (afgeschreven activa) en dat later voor een duurdere transitie moet worden betaald (koolstof *lock-in*). De *additionele* ontwikkelingskosten door klimaatverandering zijn daarnaast een argument voor *nieuwe en additionele* klimaatfinanciering.

Er bestaat internationale consensus over het feit dat de huidige klimaatfinanciering ontoereikend is om in de behoeftes aan klimaatactie in ontwikkelingslanden te voorzien. In 2010, nadat de internationale gemeenschap een toezegging was overeengekomen om vanaf 2020 ontwikkelingslanden jaarlijks te steunen met USD 100 miljard klimaatfinanciering, bleek uit verschillende

nieuwe inschattingen van de behoeftes dat de cijfers naar boven moesten worden bijgesteld. Het ontbrak echter aan een algehele inventarisatie van behoeftes, op basis van landenplannen, waar men het internationaal over eens was. De UNFCCC is op dit moment bezig met een rapport over hoe de klimaatfinancieringsbehoeften in ontwikkelingslanden worden bepaald, vooral om de methodes hiervoor te verbeteren. Als klimaatactie zich zou baseren op de behoeften zoals aangegeven in landenplannen, dan zou ze meer gericht zijn op resultaten, in plaats van op financiële inputdoelstellingen. Als klimaatactie op landenplannen (zoals de *Nationally Determined Contributions*) zou worden gestoeld, zou ook het zuidelijk eigenaarschap vergroten.

Aanbevelingen:

Bescheiden ambitieus:

- (13) Ter ondersteuning van zuidelijk eigenaarschap in ontwikkelingslanden, zou een nieuw kabinet partnerlanden verder kunnen ondersteunen in het opstellen van landenplannen met een begroting voor klimaatactie. Het UNFCCC rapport over het bepalen van de financieringsbehoeften kan houvast geven voor de te gebruiken methodes. Een nieuw kabinet zou dan deze landenplannen kunnen gebruiken als startpunt voor besluiten over het Nederlandse budget en de toewijzing van klimaatfinanciering.
- (14) Gezien de enorme behoefte aan klimaatactie en het beperkte budget, moet een nieuw kabinet slimme keuzes maken om de ontwikkelingsimpact en klimaatimpact te maximaliseren. Landenplannen (NDC's) kunnen helpen bij het sturen op resultaten in plaats van op financiële inputdoelstellingen.

| 24 |

Ambitieuzer:

- (15) Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan actief bijdragen aan internationale discussies, waarbij nieuwe en ambitieuze doelen en streefcijfers voor internationale klimaatfinanciering worden vastgesteld.
- (16) Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou proactief regeringen in ontwikkelingslanden kunnen steunen met technische assistentie en analyse bij het formuleren van landenstrategieën, waarin de drie trajecten in acht worden genomen (specifieke klimaatfinanciering, het integreren van klimaat in ODA, en beleidscoherentie, zie hieronder).

3.2 Beslissen over specifieke klimaatfinanciering (traject 1)

Bevinding:

Een van de drie te volgen trajecten is het toewijzen van specifieke klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. In UNFCCC-akkoorden uit 2009 en 2010 werd een collectief doel van 'nieuwe en additionele' klimaatfinanciering genoemd voor ontwikkelingslanden ter waarde van EUR 100 miljard per jaar, vanaf 2020. Er bestaan echter verschillende opvattingen over wat specifieke klimaatfinanciering inhoudt. De huidige publieke klimaatfinanciering (wereldwijd) is niet 'nieuw en additioneel' ten opzichte van voorgaande begrotingen voor ontwikkelingshulp, zoals was beloofd – of ten minste werd gesuggereerd – in de UNFCCC. Dit heeft geleid tot kritiek van ontwikkelingslanden en maatschappelijke organisaties. Partijen bij de UNFCCC zijn van plan in de komende jaren een besluit te nemen over een nieuw streefbedrag voor klimaatfinanciering vanaf 2025.

Aanbevelingen:

Bescheiden ambitieus:

- (17) Als het nieuwe kabinet instemt met het nieuwe (in UNFCCC te bepalen) streefbedrag voor donorlanden, kan Nederland binnen het bestaande budget voor ontwikkelingshulp, een bedrag voor specifieke klimaatfinanciering reserveren, dat in verhouding staat tot zijn toezeggingen en ambities, en dat als een redelijk aandeel (*fair share*) kan worden beschouwd.

Ambitieuzer:

- (18) Het nieuwe kabinet zou nu al zijn klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden aanzienlijk kunnen verhogen, vooruitlopend op zijn *fair share* in de nieuwe internationale financieringsdoelstelling voor de periode na 2025.
- (19) Vooruitlopend op een internationaal akkoord, zou het nieuwe kabinet al kunnen beginnen met het reserveren van 'nieuwe en additionele' klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. Dit kan door het toewijzen van klimaatfinanciering bovenop het reguliere budget voor ontwikkelingsamenwerking – of door het huidige ontwikkelingsamenwerkingsbudget te verhogen.

3.3 Integratie van klimaatoverwegingen in alle ontwikkelingshulp (traject 2)

Bevinding:

Het tweede traject betreft het afstemmen van alle ontwikkelingshulp op de klimaatdoelstellingen in het Klimaatakkoord van Parijs. Met ontwikkelingshulp gefinancierde activiteiten kunnen 'klimaatrelevant' zijn, bijvoorbeeld wanneer deze klimaatdoelstellingen opnemen; ze kunnen 'klimaatgevoelig' zijn, wanneer de effecten ervan op klimaatverandering op zijn minst worden onderkend en schade aan het klimaat wordt voorkomen; en ze kunnen 'klimaatblind' zijn, zich onbewust van de mogelijke negatieve effecten ervan op het klimaat. Op dit moment is een aanzienlijk deel van de Nederlands ontwikkelingshulp klimaatrelevant, maar we hebben nog niet geëvalueerd of er andere activiteiten zijn die negatieve effecten op het klimaat hebben.

Aanbevelingen:

Bescheiden ambitieus:

- (20) Het ministerie zou nog meer moeite kunnen doen om het gehele budget voor ontwikkelingsamenwerking en de portfolio (of zelfs de volledige overheidsbegroting voor internationale samenwerking) af te stemmen op doelstellingen op gebied van het klimaat en op internationale verplichtingen. Alle Nederlandse ontwikkelingshulp zou op zijn minst moeten voorkomen dat de negatieve effecten van klimaatverandering worden versterkt: wees klimaatgevoelig en richt geen schade aan.

Ambitieuzer:

- (21) Door de huidige inspanningen op te voeren, kan een aanzienlijk deel van de hulp goed doen (klimaatrelevant zijn), door klimaatverandering te mitigeren, of door kwetsbare groepen te helpen zich aan klimaatverandering aan te passen.
- (22) Ervan uitgaande dat armoedebestrijding een centrale doelstelling van ontwikkelings-samenwerking blijft, zal het integreren van adaptatie in ontwikkelingsprogramma's, bijvoorbeeld in de landbouw, een hoofddoelstelling moeten blijven.
- (23) In ieder geval is het belangrijk de 'klimaatslimheid' en het klimaateffect van activiteiten te verbeteren, met name voor klimaatadaptatie. Naast het gebruik van klimaat-markers, zouden beleidsmakers klimaatrelevante indicatoren, de uitgangssituatie en streefwaarden moeten gebruiken om klimaatimpact te meten en bereiken.

3.4 Afstemming van al het Nederlandse beleid op het Klimaatakkoord van Parijs (traject 3)

Bevinding:

Een belangrijke ambitie van het Klimaatakkoord van Parijs is het afstemmen van al het beleid en alle geldstromen op de klimaatdoelstellingen, ook buiten klimaatfinanciering en ontwikkelingssamenwerking om. Regeringen kunnen de betrokkenheid van de private sector bevorderen en het ondernemersklimaat verbeteren om klimaatrelevante investeringen in ontwikkelingslanden te stimuleren. De OESO, het maatschappelijk middenveld en anderen roepen regeringen op incoherenties in het binnenlandse beleid die klimaatverandering verergeren, aan te pakken. Denk bijvoorbeeld aan beleid dat gunstig is voor het gebruik van fossiele brandstoffen, en schadelijk handels- en landbouwbeleid. Het afstemmen ('vergroenen') van al het beleid zal invloed hebben op alle geldstromen, waaronder private stromen – die overigens aanzienlijk groter zijn dan ontwikkelingshulp.

| 26 |

Aanbevelingen:

Bescheiden ambitieus:

- (24) Een nieuw kabinet zou het Nederlandse internationale beleid dat direct van invloed is op ontwikkelingslanden, zoals instrumenten voor buitenlandse handel en economische ontwikkeling, kunnen (blijven) afstemmen op zijn klimaatdoelstellingen. Dit betreft onder meer de exportkredietfaciliteit en andere vormen van steun aan Nederlandse bedrijven in het buitenland. Het uitfaseren van directe steun aan de fossiele brandstoffensector (zoals gepland) is een eerste stap.
- (25) Daarnaast kan een nieuw kabinet innovatie in klimaatrelevante technologieën blijven ondersteunen en het ondernemersklimaat verbeteren voor het ontwikkelen van de private sector in ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld in de landbouw-, water-, energie- en transportsector.

Ambitieuzer:

- (26) Een nieuw kabinet kan verder gaan in beleidscoherentie door incoherenties aan te wijzen en aan te pakken in het Nederlandse binnenlandse beleid en in het EU beleid, vooral op gebied van handel en landbouw; incoherenties die indirecte gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden.

Een nieuw kabinet kan deze incoherenties rechtzetten, deels via de EU, om te voorkomen dat ontwikkelingslanden, het klimaat en andere mondiale collectieve goederen worden geschaad.

- (27) Voor een zo groot mogelijke impact zou het accent moeten worden verschoven van het mobiliseren van private financiering van bepaalde bedrijven, naar het aansporen van hele sectoren om de private financiering op klimaatdoelstellingen af te stemmen. Dit zou ook de mogelijk perverse prikkel om zoveel mogelijk gemobiliseerde private klimaatfinanciering te rapporteren, verminderen. Dit betekent dat er nieuw of aangepast beleid en regelgeving moeten worden ingevoerd, waaronder groener fiscaal beleid.
- (28) Een nieuw kabinet zou kunnen overwegen om emissiehandelssystemen en koolstofheffingen te verbeteren, zodat niet-ODA inkomsten (of een gelijkwaardig bedrag uit de overheidsbegroting) gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld te investeren in hernieuwbare energie en klimaatadaptatie wereldwijd. De regering zou ook nieuwe klimaatvriendelijke belastingen en tarieven kunnen invoeren, en wet- en regelgeving invoeren die klimaatonvriendelijke praktijken ontmoedigen (binnen de grenzen van de Wereldhandelsorganisatie en de EU). Dit zal waarschijnlijk in ieder geval het beste via de EU kunnen worden aangepakt, bijvoorbeeld in het kader van de voorgestelde Green Deal.

3.5 Bevordering van de transparantie van klimaatfinanciering

Bevindingen:

Het Nederlandse informatie- en rapportagesysteem voor internationale samenwerking is niet perfect. Op dit moment worden niet alle gegevens over klimaatfinanciering uitgesplitst naar project en naar ontvangend land. Gemobiliseerde private sector klimaatfinanciering wordt zelfs op een nog meer geaggregeerde manier gerapporteerd.

Binnen de Standing Committee on Finance van de UNFCCC, speelt het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken een actieve rol bij het rapport over methoden om de klimaatfinancieringsbehoeftes van ontwikkelingslanden te bepalen. Het neemt ook deel in de OESO en andere werkgroepen om de rapportage rond publieke klimaatfinanciering en de gemobiliseerde private sector financiering te verbeteren.

Ontwikkelingslanden klagen momenteel – begrijpelijkerwijs – over het gebrek aan transparantie ten aanzien van de steun voor hun klimaatactie. Zij hebben geen overzicht van welke klimaatfinanciering aan welke klimaatactie in hun land wordt besteed. De ambities van ontwikkelingslanden op gebied van klimaatactie staan in hun nationale plannen, met name in de ‘Nationally Determined Contributions’ (NDC’s).

Aanbevelingen:

Bescheiden ambitieus:

- (30) Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan haar eigen rapportage, toelichting en verspreiding van gerapporteerde gegevens verbeteren, zodat ontwikkelingslanden weten welke klimaatactie in hun land plaatsvindt. Hiervoor is betere toegang nodig tot uitgesplitste gegevens, naar project en naar land, zowel ten aanzien van publieke klimaatfinanciering als gemobiliseerde private sector klimaatfinanciering.
- (31) Zodra ontwikkelingslanden nationale plannen hebben uitgewerkt, zoals NDC's, kan Nederland, in dialoog met de regeringen van die landen, bepalen hoe zijn bijdragen in deze landenplannen te passen, waardoor het eigenaarschap van ontwikkelingslanden wordt vergroot.

Ambitieuzer:

- (32) Op een hoger ambitieniveau zou het ministerie van Buitenlandse zaken zich actief kunnen inzetten voor meer transparantie in de rapportage van klimaatfinanciering, in het kader van de VN en de OESO, zowel wat betreft publieke klimaatfinanciering als gemobiliseerde private sector klimaatfinanciering.
- (33) Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou op een vergelijkbare manier groter eigenaarschap van ontwikkelingslanden kunnen bevorderen, na eerst het goede voorbeeld te hebben gegeven, door andere donoren te stimuleren hun klimaatactie op de nationale klimaatplannen van ontwikkelingslanden te baseren.

Uitgebracht door:

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

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Vertaling: Elycio Tekst & Vertaling
Foto op de voorkant: Zandzakken tegen overstroming, Jakarta, Indonesië -
Carel de Groot

Opmaak: Xerox | OSAGE

ISBN: 978-90-5146-064-3

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Mei 2021

21BUZ72530 | N

Uitgebracht door:

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

www.iob-evaluatie.nl

www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

www.twitter.com/IOBevaluatie

Opmaak: Xerox | OSAGE

ISBN: 978-90-5146-064-3

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Mei 2021

21BUZ72530 | N