

Een vloedgolf aan ambities

Evaluatie klimaatdiplomatie 2018-2021

Managementsamenvatting

In 2021 vond, na enige vertraging, de 26e bijeenkomst plaats van de Conferentie van Partijen (COP26) in het kader van het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (UNFCCC).¹ Een speciaal team bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), een interdepartementale taakgroep, veel beleidsmakers, ministers en premier Rutte voerden in de aanloop tot deze bijeenkomst campagne, in de periode 2018-2021. Het doel van de campagne was om ambities te verhogen in het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en om tot versnelde klimaatactie te komen.

Nu deze campagne is afgelopen heeft IOB onderzocht in welke mate de doelen van de campagne zijn bereikt, wat de strategie was, wat de succesfactoren en uitdagingen waren, en welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige diplomatieke campagnes.

IOB heeft zowel de mondiale als landen-specifieke campagnes onderzocht: hoe spelers in Nederland en in de prioriteitslanden werden gemobiliseerd om te pleiten voor hogere klimaatambities, hoe die spelers vervolgens bijdroegen aan het bepalen van de agenda en of zij langetermijnresultaten hebben behaald. IOB keek daarbij in het bijzonder naar Vietnam en Israël.

Deze managementsamenvatting somt de belangrijkste conclusies uit het onderzoek op, en geeft kort antwoord op de zes onderzoeksvragen. Vervolgens worden acht aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige diplomatieke campagnes.

Bevindingen

Hoewel er uitdagingen waren, is het klimaatdiplomatieteam erin geslaagd om overwegingen op gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie te integreren in zowel het werk van BZ zelf, als in dat van zijn partners. Het team mobiliseerde tientallen ambassades en mede via hen ook experts, spelers uit de private sector en uit het maatschappelijk middenveld, zoals jongerenorganisaties.

Ambassades hebben bijgedragen aan het agenderen van klimaat in 'hun' landen, vooral op gebied van hernieuwbare energie. Daarnaast hebben de ambassades en de directie Inclusieve Groene Groei (IGG) klimaatadaptatie geïntegreerd in de dagelijkse samenwerking met de doellanden. Uiteindelijk is Nederland er in sommige landen in geslaagd bij te dragen aan hogere klimaatdoelen en beleidsontwikkeling. Dit lukte overigens mede dankzij gezamenlijke inspanningen met gelijkgezinde actoren en onder invloed van een sterk groeiend internationaal bewustzijn op het gebied van klimaat.

¹ Deze COP26 stond gepland in het najaar van 2021 maar werd een jaar uitgesteld vanwege de COVID-19-epidemie

1. Nederlands beleid op klimaatdiplomatie

Het mandaat was breed en ambitieus.

BZ begon deze klimaatdiplomatiecampagne samen met andere ministeries, om niet-EU-landen ervan te overtuigen hun nationaal bepaalde bijdragen (Nationally Determined Contributions, NDCs) aan UNFCCC ambitieuzer te maken en om te pleiten voor klimaatstrategieën voor de lange termijn.² De nadruk lag daarbij op mitigatiedoelen. Op de tweede plaats kwamen ambitie op gebied van adaptatie en de financiering daarvan.³

De prioriteit lag in eerste instantie bij het beïnvloeden van een groep van ongeveer vijftig landen met de grootste CO₂-uitstoot. De ambities waren daarmee dus breed en fors. Maar vanaf 2021 richtte de campagne zich op een kleiner aantal landen en thema's, onder andere vanwege de grote werklast van het team. In 2021 bracht het team het aantal doellanden terug naar 34, waarvan uiteindelijk 20 landen het belangrijkste werden gevonden.⁴ Het klimaatdiplomatieteam stelde ook meerdere (informele) strategieën op en veranderingstheorieën (zgn. Theories of Change) om meer richting te geven aan het werk.

Nederland bedreef dus landen-specifieke diplomatie, maar het lobbyde daarnaast ook voor hogere ambities in de Europese Unie, deed mee aan UNFCCC-onderhandelingen, en lobbyde voor meer ambitie in multilaterale organisaties en in bepaalde sectoren (zoals water en landbouw). IOB heeft deze laatste aspecten echter niet uitgebreid onderzocht.

2. Capaciteit en middelen voor de campagne

Afgezet tegen het mandaat was het klimaatdiplomatieteam klein maar capabel.

| 3 |

Er was een klein kernteam bij de directie IGG van BZ, met vier medewerkers en een teamleider, dat de campagne coördineerde - zowel het mondiale deel als de landen-specifieke campagnes. In totaal had IGG ongeveer 7,5 staf voor deze campagne (inclusief mensen vanuit de afdelingen energie, voedselzekerheid en water). Het team werkte samen met en werd ondersteund door een interdepartementale taakgroep.

Het lijkt erop dat het team over de vaardigheden, kennis en toegang tot de juiste netwerken beschikte om effectief te kunnen zijn. Zij hebben klimaat weten te integreren in het werk van het ministerie en andere spelers effectief gemobiliseerd. Maar vergeleken met het aanvankelijk hoge ambitieniveau, het brede mandaat en de vele, steeds toenemende verzoeken in aanloop naar COP26 was het team in feite heel klein.

² (1) Er was ook een deel van de campagne dat zich richtte op (interne) EU-ambities. Dat was geen onderdeel van dit onderzoek.

² NDC's zijn nationale actieplannen om broeikasgassen te verminderen (mitigatie) en om aan te passen aan klimaatverandering (adaptatie). Partijen bij het Klimaatverdrag van Parijs moeten een NDC ontwikkelen en dit elke vijf jaar actualiseren. Zie ook Nationally Determined Contributions (NDCs) | UNFCCC and All About the NDCs United Nations.

³ Nieuwe en ambitieuze toezeggingen op gebied van financiering werden als voorwaarde gezien voor succes in de onderhandelingen op gebied van mitigatie. Nederland steunde de oproep van ontwikkelingslanden en kwetsbare landen tot meer actie en meer financiering op gebied van adaptatie.

⁴ Om doellanden te selecteren keek Nederland naar de top 50 en top 25 van grootste uitstoters van broeikasgassen en naar de invloed die Nederland had in die landen. Het aantal doellanden lag aan het begin van de campagne op 51. De enquête werd door 47 van de 51 betreffende ambassades volledig beantwoord en deze gegevens zijn gebruikt in onze Qualitative Comparative Analysis. Het klimaatdiplomatieteam besloot op 20 landen te focussen, maar eigenlijk was er een lijst van 34 prioritaire landen. Deze 34 (later 36) landen kregen ook toegang met voorrang bij het Climate and Energy Response Fund, opgezet in 2021-2022.

3. Mobilisatie van netwerken en spelers

Het klimaatdiplomatieteam heeft collega's en betrokkenen weten te mobiliseren.

Het team begon met bewustmaking van collega's in Den Haag en op ambassades in het buitenland. Het identificeerde – met inbreng van ambassades – de kansen voor pleitbezorging en stelde strategieën op voor Nederlandse vertegenwoordigers om klimaatambities ter sprake te brengen bij belangrijke gelegenheden, zoals ministeriële bijeenkomsten.

Het klimaatdiplomatieteam mobiliseerde op deze manier collega's van BZ en andere ministeries voor lobby en pleitbezorging. Daarbij besteedde IGG aandacht aan het voorlichten, trainen en mobiliseren van andere delen van BZ, inclusief de directoraten-generaal voor politieke zaken (DGPZ) en voor buitenlandse economische betrekkingen (DGBEB). Het doel hierbij was dat deze partijen klimaatverandering in hun werk gingen integreren en dat deze DG's ingezet werden voor het overbrengen van klimaatboodschappen aan partners, waaronder de overheden van de prioriteitslanden. Buiten het eigen ministerie mobiliseerde IGG ook hoge vertegenwoordigers en medewerkers van andere ministeries. Samen zetten zij een interdepartementale taakgroep op om informatie uit te wisselen en het werk af te stemmen. Ook werkten IGG, andere BZ-medewerkers en andere ministeries samen met gelijkgezinde organisaties (zoals de EU en de Wereldbank) en gelijkgezinde landen. Verder sloten zij zich aan bij thematische coalities, zoals bijvoorbeeld allianties om het gebruik van steenkolen uit te faseren. Het klimaatdiplomatieteam stond regelmatig in contact met alle belanghebbenden. De samenwerking was nauw en heeft tot concrete resultaten geleid.⁵

IGG mobiliseerde ambassades overal ter wereld om ze te informeren over de landen-specifieke campagnes, en hen te vragen de klimaatambities in hun land te bevorderen en terug te rapporteren aan Den Haag. Het klimaatdiplomatieteam ondersteunde de diplomaten grondig: zij boden onder meer een online toolkit aan en hulp bij toegang tot financiering.⁶ IGG leverde via de genoemde toolkit ook consistente en actuele klimaatboodschappen voor de ambassades.⁷

In het algemeen is de campagne erin geslaagd klimaat te mainstreamen in het werk van BZ en in het werk van hoge vertegenwoordigers en andere ministeries.⁸ Dit heeft de lobby en pleitbezorging in andere landen makkelijker gemaakt. Die mainstreaming lukte het best binnen DGIS en binnen het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, maar ook in de bilaterale (politieke) dialoog. Het integreren van klimaat in het politieke buitenlandbeleid (DGPZ) en in de handelsbevordering (DGBEB) was in het algemeen moeilijker, vooral aan het begin.

4. Uitvoering van de strategieën

Zowel IGG als de actiefste ambassades werkten samen met gelijkgezinde partijen en grepen hun kansen.

De ambassades waren het belangrijkste instrument in de landen-specifieke campagne. Zowel IGG als de ambassades zochten naar kansen om de klimaatambitie te bevorderen. Zij deden dit op flexibele wijze, waarbij ze ook initiatief toonden.

⁵ Deze conclusie gaat over IGG, andere ministeries, maar ook over ambassades en andere Nederlandse vertegenwoordigers.

⁶ Bijvoorbeeld via de Energy Transition Facility en de Climate and Energy Response Facility, beheerd door RVO.

⁷ De klimaatdiplomati toolkit is een instrument dat vooral voor ambassades is bedoeld, opgesteld door IGG en gehost door RVO/NL Branding, met boodschappen en andere informatie over Nederlands en internationaal klimaatbeleid, aanverwant beleid en best practices. De ambassades werden ook regelmatig op de hoogte gehouden via het diplomatieke Berichtenverkeer

⁸ De klimaatgezant was de meest opvallende Nederlandse vertegenwoordiger o.g.v. klimaatdiplomatie.

IGG had geen officiële communicatiestrategie, maar de communicatie van het klimaatdiplomatieteam lijkt effectief te zijn geweest, met regelmatige en actuele boodschappen namens het ministerie: veel ambassades zijn gemobiliseerd. De ambassades bevorderden op hun beurt klimaatactie in hun werk, in jaarplannen en meerjarenstrategieën, aangespoord door IGG. Contactpersonen op gebied van klimaat en water coördineerden het werk op hun ambassades en rapporteerden daarover aan Den Haag. Sommigen ontwikkelden hun eigen klimaatstrategie, zoals in Hanoi.

De meest actieve en succesvolste ambassades voerden regelmatig klimaatdiplomatieke activiteiten uit.⁹ Zij werkten met de overheid, maar ook met multilaterale, particuliere en niet-gouvernementele spelers.¹⁰ De ambassades organiseerden bijeenkomsten op overkoepelende thema's om klimaatactie in hun land te bevorderen, maar ook op niche-onderwerpen zoals groene waterstof, bijvoorbeeld in Israël.

Ambassades organiseerden daarnaast tientallen bezoeken van en naar Nederland en faciliteerden uitwisselingen met de private sector en technische experts. Daarbij combineerden ze economische diplomatie vaak met klimaatdiplomatie en/of waterdiplomatie. Ambassades werkten daarnaast samen met de EU en gelijkgezinden in *démarches* en hun dialoog met de nationale overheid. Vele van hen betrokken ook jongeren en andere (niet-gouvernementele) spelers bij de beleidsdialoog.

5. De effecten van klimaatdiplomatie in de doellanden

Wanneer klimaatdiplomatie consistent werd uitgevoerd en samen met gelijkgezinden, droeg het bij aan agendasetting en hogere klimaatambities, zoals we zagen in de landencasussen Vietnam en Israël.

Het uiteindelijke doel van de campagne was het verhogen van klimaatambities van niet-EU-landen in hun Nationally Determined Contributions. Analyse van de antwoorden op een enquête aan ambassades laat zien dat de activiteiten en resultaten gerapporteerd door 18 van hen (totaal 44) wijzen op succes: het is zeer wel mogelijk dat hun activiteiten hebben bijgedragen aan resultaten op een hoger niveau, bijvoorbeeld wat betreft de mitigatie-ambities van het gastland.¹¹

In landen waar Nederland bijdroeg aan ambitieuze actie (zoals stappen in de energietransitie) of aan formele toezeggingen door de overheid, hebben ambassades samengewerkt met meerdere gelijkgezinden en belanghebbenden. Het IGG-team en hun instrumenten – de klimaatdiplomati toolkit, financiering en expertise – hebben de ambassades geholpen om anderen te mobiliseren: bedrijven, experts, in sommige landen jongeren. En ook op internationaal niveau: de EU, gelijkgezinde landen, de Wereldbank en de Verenigde Naties.

De landencasussen in Vietnam en Israël hebben laten zien dat voortdurende inspanningen om klimaatambitie op de agenda te zetten effectief kunnen zijn.¹² Er zijn concrete aanwijzingen dat de Nederlandse ambassades in die landen ook hebben bijgedragen aan het begin van beleidsvorming, zoals op het gebied van hernieuwbare energie.

⁹ Bij dit onderzoek bedoelen we met succesvolle ambassades de ambassades die uit onze analyse, interviews, en landencasussen erg actief bleken en die plausibele resultaten hebben geclaimd.

¹⁰ Deze samenwerking met belanghebbenden lijkt nauw te zijn geweest en tot resultaten te hebben geleid.

¹¹ In totaal hebben 47 van de 51 ambassades de enquête beantwoord. Van die uitkomsten konden er 44 gebruikt worden voor een *qualitative comparative analysis*, die wees op succesvolle impactpaden voor 18 ambassades. Deze 18 ambassades steunden activiteiten en strategieën met betekenisvolle resultaten tot gevolg: uitkomsten en impact vanwege verhoogde klimaatambitie, klimaatacties of beter beleid van regeringen en andere spelers. Hoge beleidsambities worden doorgaans, maar niet altijd, weergegeven in de Nationally Determined Contributions van landen aan de UNFCCC.

¹² Deze twee gevallen zijn goede voorbeelden, best practices, en dus niet representatief voor de landen specifieke campagnes. Via de *process tracing*-methode heeft het onderzoeksteam veelbelovende diplomatieke processen bestudeerd om te kijken hoe die werkten.

Landencasussen: Vietnam en Israël

Vietnam

In Vietnam hebben Nederland, de EU en gelijkgezinde partners de overheid aangespoord ambitieuzere doelen te formuleren voor klimaat en energie. De Nederlandse ambassade heeft aangedrongen op ambitieuzere indicatoren voor de EU-begrotingssteun, wat heeft bijgedragen aan betere doelstellingen, vooral op gebied van windenergie. Meer algemeen heeft de ambassade gepleit voor off-grid elektriciteit, vooral uit windenergie, maar daarop kwamen geen nieuwe doelstellingen. Vietnam is de afgelopen vijf jaar veel ambitieuzer geworden op gebied van hernieuwbare energie. Deze ambitie werd ondersteund door een internationale lobby-campagne om steenkolen uit de fasen en leidde tot een enorme groei in de hernieuwbare-energiesector (zonne- en windenergie).

Israël

In Israël heeft Nederland groene waterstof op de agenda helpen zetten, door een cursus, een minisymposia en een zomerschool te organiseren en door een bezoek aan Nederland. Gaandeweg ontstond een netwerk van waterstof-experts uit beide landen, uit de private, academische en overheidssector, dat in staat is om beleidsvorming te beïnvloeden.

In beide landen waren de omstandigheden gunstig: meerdere internationale spelers pleitten er voor ambitie op hernieuwbare energie.

6. Succesfactoren

Succesvolle ambassades werkten voortdurend goed samen met verschillende gelijkgezinde spelers, en ze mobiliseerden die spelers. Vooral de samenwerking met de Nederlandse private sector en met experts was waardevol.

| 6 |

Positieve factoren

- *Het gebruik van verschillende kanalen.* Ambassades die volgens onze analyse resultaten boekten, deden aan klimaatdiplomatie via verschillende kanalen: (1) bilateraal, (2) multilaterale organisaties, de EU en gelijkgezinde partners, (3) de Nederlandse private sector en experts en ook (4) jongeren en andere non-gouvernementele organisaties.¹³
- *Gezamenlijke inzet door gelijkgezinden.* Samenwerken met gelijkgezinden werkte goed: lobby bij overheden om ambitieuzer klimaat- en energiebeleid te voeren, samen met gelijkgezinde landen, de EU, de Wereldbank, VN, coalities van koplopers en allianties.
- *De inzet van Nederlandse bedrijven en -experts.* In de twee landencasussen en andere succesvolle campagnes was er sprake van praktische samenwerking met de Nederlandse private sector, consultants en/of academische experts, met kleine subsidies en concrete resultaten.¹⁴ Economische samenwerking en de innovatie-attachés waren hierbij behulpzaam, bijvoorbeeld in Israël, door toegang te bieden tot Nederlandse expertise, dienstverlening en duurzame technologie.

¹³ De term 'bilateraal' verwijst naar contact tussen twee nationale overheden.

¹⁴ Deze steun en subsidie verliep onder meer via RVO.

- *Economische prikkels.* Investerings door de private sector en kans op commercieel succes hebben overheden helpen overtuigen om ambitieuze klimaatdoelen en ambitieus beleid te formuleren. Klimaatactie leidde tot klimaatambitie, zoals we zagen in Vietnam en Israël.
- *Capaciteit en een proactieve houding.* De ambassades met goede resultaten besteedden over het algemeen meer capaciteit aan klimaat. De posten in Hanoi en Tel Aviv hadden naast een proactieve ambassadeur en/of plaatsvervangend ambassadeur ook een medewerker voor klimaat en water. Deze posten identificeerden kansen voor lobby en samenwerking en ontplooiden veel initiatieven. En deze ambassades hamerden telkens op prioritaire dossiers. Een dergelijke proactieve houding was ook aanwezig bij het klimaatdiplomatieteam in Den Haag.

Negatieve factoren

- *Veel ambitie, weinig capaciteit.* De mondiale campagne, zoals geleid door het klimaatdiplomatieteam, begon met een heel ambitieus en algemeen mandaat, dat verder reikte dan de invloedssfeer van Nederland. Tegelijk was het team klein in vergelijking tot deze oorspronkelijke brede ambities, wat leidde tot een enorme werklast.
- *Coherentie.* Economische belangen zijn sinds lange tijd een prioriteit voor BZ en de ambassades, inclusief handelsbevordering voor de fossielebrandstof-industrie. Daarnaast heeft Nederland zelf een grote CO₂-voetafdruk en heeft het zijn klimaatambities pas de afgelopen jaren echt opgehoogd. Deze aspecten maakten Nederland tijdens de campagne minder geloofwaardig als pleitbezorger bij andere landen om hun mitigatiedoelen op te hogen.

Terugkijkend op de zes evaluatievragen, is de slotsom dat het klimaatdiplomatieteam erin is geslaagd klimaatverandering, mitigatie en adaptatie in het werk van BZ te integreren. Het is ook duidelijk dat ambassades hebben bijgedragen aan het agenderen van klimaat in hun landen, bijvoorbeeld op gebied van hernieuwbare energie. In sommige gevallen heeft Nederland bijgedragen aan het formuleren van hogere klimaatdoelen en aan daarmee samenhangende beleidsvorming.

| 7 |

Aanbevelingen voor diplomatieke campagnes

Welke lessen kan BZ uit deze klimaatcampagne trekken voor toekomstige diplomatieke campagnes? En welke goede praktijken kan het herhalen?

De eerste twee aanbevelingen vloeien voort uit uitdagingen waarmee de campagne te kampen had.

- 1) A. *Het mandaat voor een diplomatieke campagne moet helder zijn, gefocust en haalbaar.*
B. *De capaciteit van de eenheid die verantwoordelijk is voor de campagne moet in lijn zijn met haar mandaat, ofwel groot genoeg.* Anders zou de focus nauwkeuriger en beperkter moeten zijn.
- 2) *Stel een duidelijke Theory of Change (ToC, beleidstheorie) op en/of een interventielogica.* Formaliseer die, laat haar accorderen door het hoogste niveau, en betrek daarbij de Directeuren-Generaals. Zo'n ToC en coherente steun vanaf het hoogste niveau zou het campagneteam meer autoriteit verlenen.

De volgende vier aanbevelingen zijn gebaseerd op goede voorbeelden uit de klimaatdiplomatie campagne.

- 3) *Maak de strategie specifiek* voor elk doelland en/of elk thema van de diplomatieke lobby, en stel daartoe staf aan met de benodigde vaardigheden en netwerken. Identificeer welke belanghebbenden je wilt mobiliseren. Ambassades kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.
- 4) *Wees tegelijkertijd flexibel*: houd kansen in de gaten, speel daarop in en geef ambassades de ruimte en bewegingsvrijheid dit zelf ook te doen. Bij de klimaatdiplomatie campagne deden het kernteam en de succesvolle ambassades dit ook.
- 5) *Hamer telkens op je speerpunten en koester je reputatie*. Het bevorderen van prioriteiten en specialistische kennis helpt Nederland, en de ambassades, de betrekkingen met doellanden te cultiveren en als betrouwbare partner te worden gezien. Dit was bijvoorbeeld het geval bij diplomatie op gebied van water en klimaatadaptatie.
- 6) *Bied concrete voordelen*, zoals technische expertise of ondersteuning bij de toegang tot financiering, in aanvulling op je pleitbezorging. Economische prikkels en vooruitzicht op commerciële haalbaarheid van projecten zijn bevorderlijk voor de steun van belanghebbenden.

Tot slot twee punten ter overweging.

Ten eerste een mogelijke uitdaging voor de Nederlandse klimaatdiplomatie: het klimaatdiplomatieteam bestaat niet meer als zodanig. Hun werk is geïntegreerd in de directie IGG. Maar *mainstreaming* draagt een risico met zich mee van *'away-streaming'* (wegvloeiende aandacht).

- 7) *Overweeg een nieuwe diplomatieke campagne op te zetten als er weer nieuw momentum komt voor een beleidsprioriteit*. In het geval van klimaat kan zo'n momentum ontstaan rond een nieuwe COP en nieuwe Nationally Determined Contributions.

Ten tweede is het goed nog even stil te staan bij coherentie en geloofwaardigheid.

- 8) *Voeg de daad bij het woord*. Diplomatieke campagnes door Nederlandse vertegenwoordigers zouden aan geloofwaardigheid winnen als Nederlands binnenlands beleid en praktijk beter zouden rijmen met de doelen die zij bij andere landen bepleiten.

