



IOB Evaluatie

Klimaatbewust en toekomstbestendig?

Klimaatadaptatie in door Nederland gesteunde water- en voedselzekerheidsprogramma's (2016-2022)

November 2023

Samenvatting

Klimaatbewust en toekomstbestendig? | IOB | Klimaatbewust en toekomstbestendig? | IOB | Klimaatbewust en toekomstbestendig?



Inleiding

Klimaatverandering vormt wereldwijd een bedreiging voor de bestaanszekerheid van mensen. Vooral lage-inkomenslanden zijn gevoelig voor de negatieve effecten ervan. Gemarginaliseerde gemeenschappen, en daarbinnen vooral vrouwen en kinderen, zijn extra kwetsbaar. Om ervoor te zorgen dat deze landen en gemeenschappen op een duurzame manier de vruchten kunnen plukken van investeringen in ontwikkelingssamenwerking (OS), is het belangrijk dat er rekening gehouden wordt met het veranderende klimaat. Hoewel dit geldt voor vrijwel alle aspecten van ontwikkeling, is het vooral van belang in programma's gericht op water en voedselzekerheid. Hogere temperaturen, veranderende neerslagpatronen, een stijgende zeespiegel en hevigere stormen hebben nu al impact op oogsten, gewascycli en de beschikbaarheid van (drink)water. Het is noodzakelijk dat water- en voedselzekerheidsprogramma's rekening houden met deze veranderende omstandigheden.

Om die reden is het hoofddoel van deze evaluatie te onderzoeken hoe klimaatadaptatie wordt geïntegreerd in door Nederland gefinancierde water- en voedselzekerheidsprogramma's, en of dit al leidt tot resultaten in termen van verminderde blootstelling en kwetsbaarheid. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe wordt klimaatadaptatie geïntegreerd in Nederlandse water- en voedselzekerheidsprogramma's en in hoeverre heeft dit de risico's van klimaatverandering voor kwetsbare doelgroepen verminderd?

Onder deze centrale onderzoeksvraag zijn vier verschillende elementen onderzocht: (1) de toepassing van een 'klimaatlens'; (2) de aansluiting bij binnenlands adaptatiebeleid en nationaal eigenaarschap; (3) de inclusie van gemarginaliseerde groepen; en (4) de effectiviteit van adaptatiemaatregelen.

| 2 |

De evaluatie is gebaseerd op een casestudie waarbij veldonderzoek in Bangladesh en Mozambique is gecombineerd met een systematische review van negentien programma's in die landen. Voor al deze programma's geldt dat ze een Rio-marker voor klimaatadaptatie hebben en als 'klimaat-relevante uitgaven' worden gerapporteerd aan de Verenigde Naties.¹

Conclusies en aanbevelingen

Beperkte toepassing van een klimaatlens

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) stimuleert het gebruik van de OESO-klimaatlens als analytische tool om ontwikkelingsprogramma's klimaatbestendig te maken. Deze lens bestaat uit drie stappen: (1) analyse van de impact van klimaatverandering op getroffen landen en gemeenschappen; (2) ontwerp van adaptatiestrategieën; (3) implementatie en monitoring van adaptatiemaatregelen.

1. De Rio-markers van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) worden gebruikt om aan te duiden of een programma in zijn geheel (100%) of voor een significant deel (40%) inzet op klimaatadaptatie. Op basis van deze percentages worden bedragen berekend die worden gerapporteerd als Nederlandse bijdrage aan het 'Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering' (ENG: United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC).



Uit de evaluatie blijkt dat *Step 1* bij de meeste programma's vaak te algemeen blijft. Zaken als een stijgende zeespiegel, droogte, overstromingen en/of cyclonen worden wel benoemd, maar met te weinig detail. Zo wordt er onvoldoende toegespitst op de lokale realiteit, is de lange termijn niet goed in beeld, en wordt er weinig informatie verschaft over kwetsbaarheid en blootstelling. Voor *Step 2* resulteert dit in reactieve en tamelijk abstracte strategieën, waarbij het ontbreekt aan een duidelijke uitleg over wie de doelgroepen zijn en hoe interventies klimaatrisico's voor hen helpen te verminderen. Voor *Step 3* vond de evaluatie dat implementatie in veel gevallen beperkt is. Tegelijkertijd is implementatie ook moeilijk te traceren, wat samenhangt met de observatie dat strategieën vaak abstract blijven.

Slechts de helft van de programma's onderneemt substantieel actie op klimaatadaptatie.

Afhankelijk van de mate waarin iedere stap van de klimaatlens is doorlopen, zijn programma's in deze evaluatie als volgt ingedeeld:

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

Door de beperkte toepassing van de klimaatlens, is aan ongeveer de helft van de programma's het klimaatadaptatielabel 'blind' of 'sensitief' toegekend. Voor deze programma's kan niet worden vastgesteld dat er substantieel wordt ingezet op klimaatadaptatie. Dit is problematisch omdat ze door Nederland wel 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 'best practice', en dan met name voor het onderbouwen van een 'principal' score. Andere verklaringen zijn de algemene complexiteit van het maken en interpreteren van lange-termijn-klimaatscenario's op lokaal niveau, en de beperkte capaciteit (tijd, expertise en FTE's) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en op de posten. Het is wel positief dat er voor sommige van deze programma's sprake is van een leercurve, waarbij er gaandeweg de implementatie meer begrip en aandacht kwam voor klimaatadaptatie.

De andere helft van de programma's ontvangt het label 'responsief'. Dit houdt in dat aangetoond kan worden dat er substantieel wordt ingezet op klimaatadaptatie. Een aantal van deze programma's heeft klimaatverandering, blootstelling en kwetsbaarheid grondiger geanalyseerd. Hierdoor konden ze een meer omvattende en systematischere aanpak met verschillende typen strategieën op verschillende niveaus ontwerpen en implementeren (bijvoorbeeld een combinatie van klimaatresistente infrastructuur, capaciteitsversterking, gedragsverandering, en bestuurlijke verandering). Sommige programma's zijn potentieel zelfs 'transformatief', maar om dit echt te bewerkstelligen zou een langetermijnperspectief geïntegreerd moeten worden.

Om het probleem van beperkte toepassing van de klimaatlens aan te pakken, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Pas een klimaatlens toe in de aanbestedingsfase en/of integreer de klimaatlens in het 'Quality@Entry proces'. Dit zorgt ervoor dat programma's klimaatadaptatie adequaat in voorstellen integreren voorafgaand aan de beoordelingsfase. Omdat klimaatverandering alomtegenwoordig is, kan deze aanpak op de hele ontwikkelingsportfolio toegepast worden. Indien programma's ervoor kiezen geen klimaatlens toe te passen, zouden ze ten minste aan moeten geven waarom klimaatadaptatie minder relevant is.
- 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 en 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. Het opzetten van een taskforce, zoals die voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, is een mogelijkheid om verschillende directies binnen het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) te helpen bij de integratie van klimaatadaptatie.
- Maak gebruik van bestaande klimaatscenario's. Het maken van gedetailleerde klimaatscenario's is erg complex en niet ieder programma en niet iedere ambassade is in staat een dergelijke analyse uit te voeren. Op basis van deze informatie kunnen ontwikkelingsprogramma's de kwetsbaarheid en blootstelling op lange termijn beoordelen.
- Gebruik indien nodig, en alleen wanneer er al een goede overkoepelende klimaatadaptatieanalyse ligt, een inceptiefase om klimaatadaptatie verder uit te werken in programma's. Een inceptiefase kan nodig zijn voor het contextualiseren van analyses en voor het stimuleren van participatie en eigenaarschap.
- Stel het toepassen van een klimaatlens verplicht voor programma's met een Rio-marker (zowel 'significant' als 'principal'). Verwijder de marker wanneer programma's na de inceptiefase of mid-term review (MTR) niet voldoen. Daarnaast kan het klimaatdiplomatie team lobbyen bij de OESO om het gebruik van de klimaatlens in hun voorschriften verplicht te stellen voor het verkrijgen van een marker.

De meeste programma's scoren gemiddeld tot hoog op het bevorderen van nationaal eigenaarschap.

De evaluatie laat zien dat ontwikkelingsprogramma's in Mozambique over het algemeen hoog, en in Bangladesh gemiddeld tot hoog scoren op het bevorderen van nationaal eigenaarschap. In veel gevallen worden nationale, regionale en/of lokale overheden betrokken of zijn zij onderdeel van het programma. In die hoedanigheid zijn ze in staat actief nationale prioriteiten na te streven. Voor het bevorderen van eigenaarschap is het belangrijk dat er een vraaggedreven en inclusieve aanpak wordt gevolgd, waarbij verantwoordelijkheden worden overgedragen aan lokale actoren. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat overheidsinstellingen niet altijd over de juiste capaciteit beschikken om deze verantwoordelijkheden op zich te nemen en eigenaarschap te dragen.

De aansluiting bij (sub)nationaal adaptatiebeleid is sterker in Bangladesh dan in Mozambique.

De mate waarin geselecteerde programma's aansluiten bij (sub)nationaal adaptatiebeleid is in Bangladesh over het algemeen goed. Bangladesh heeft een solide, door de overheid gedragen, nationaal beleidskader. Hierdoor kunnen er makkelijk links gelegd worden met adaptatiebeleid. Hoewel sommige van de geselecteerde programma's in Mozambique ook een duidelijke link leggen met adaptatiebeleid, blijft dit vaak impliciet. Zo worden er links gelegd met verschillende nationale beleidsdocumenten zonder dat beleid voor klimaatadaptatie daarbij genoemd wordt. Aangezien de coördinatie tussen de verschillende ministeries in Mozambique beperkt is, blijft het onduidelijk of dit dan automatisch een link met adaptatiebeleid impliceert. Ondanks de nadruk op lokale adaptatieplanning in Mozambique, is alleen het Beira Master Plan duidelijk gelinkt aan lokale adaptatieplannen.

Om nationaal eigenaarschap en afstemming te verbeteren, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Ga door met het betrekken van lokale overheidsactoren en met de afstemming op hun behoeften.
- Ondersteun overheidsinstellingen bij het verkrijgen van de juiste capaciteiten voor de uitvoering van hun taken. Versterk ook de capaciteit van lokale actoren, met name meteorologische instituten, voor het maken en interpreteren van klimaatscenario's voor de lange termijn die toegespitst zijn op de lokale context. Deze informatie kan dan worden gedeeld met een breed scala aan actoren.
- Sluit aan bij nationale en regionale adaptatieplannen, en/of ondersteun de ontwikkeling en implementatie van dergelijke plannen, zoals gedaan is bij het Beira Master Plan en het Bangladesh Deltaplan.

Gemarginaliseerde groepen worden beperkt bereikt en betrokken.

De meeste programma's hebben moeite met het bereiken en betrekken van de meest gemarginaliseerde groepen. De belangrijkste reden hiervoor is dat er bij het design en de implementatie van klimaatadaptatiemaatregelen onvoldoende rekening wordt gehouden met een armoede-focus en een gendersensitieve benadering. Het design van maatregelen voor meest gemarginaliseerde groepen wordt gehinderd door ontbrekende of beperkte analyses van kwetsbaarheid en blootstelling (Stap 1). Wanneer deze er wel zijn, worden ze vaak niet gelinkt aan genderanalyses.

Er zijn meerdere redenen aan te wijzen voor de beperkte implementatie van maatregelen voor de meest gemarginaliseerde groepen. Ten eerste, zijn de meeste oplossingen voor klimaatadaptatie niet toegespitst op de kennis en middelen van de meest gemarginaliseerde groepen. Oplossingen zijn vaak te duur en/of te complex voor hen. Hoewel dit soort oplossingen wel toegepast kunnen worden bij verder gevorderde doelgroepen, komen ze de meest gemarginaliseerden niet ten goede. Er is namelijk geen sprake van een doorsijpeleffect ('trickle-down'). Een tweede oorzaak ligt in het feit dat het vaak moeilijker en duurder is om deze groepen te bereiken. Ze wonen veelal in kwetsbare gebieden en worden daarnaast blootgesteld aan een combinatie van risico's zoals inflatie, conflict en Covid-19, waardoor ze nog verder op achterstand raken. Ten derde, en hieraan gerelateerd, hebben programma's vanwege een focus op efficiëntie en/of een drang naar 'tastbare' resultaten, soms de neiging zich te richten op groepen die (iets) beter af zijn. Als vierde oorzaak kwam naar voren dat er beperkt gebruik wordt gemaakt van een participatieve benadering die nodig is om gemarginaliseerde groepen te betrekken bij verschillende programmafases.

| 5 |

Het toepassen van de klimaatlens stimuleert inclusie van gemarginaliseerde groepen.

Een aantal programma's die er beter in slagen de klimaatlens toe te passen, slagen ook beter in het bereiken en betrekken van gemarginaliseerde groepen. Het betrekken van gemarginaliseerde groepen bij het toepassen van de klimaatlens heeft een positief effect op overname en opschaling van de ontworpen klimaatadaptatiemaatregelen. Rekening houden met directe behoeften en relateren aan (recente) klimaatshocks blijken daarbij een goede ingang voor het ontwikkelen van capaciteit voor klimaatadaptatie op de lange termijn. Tot slot blijkt implementatie van de bevindingen uit genderanalyses de participatie van vrouwen te bevorderen.

Om inclusie van gemarginaliseerde groepen te bevorderen, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Identificeer de klimaatrisico's van de meest gemarginaliseerde groepen met behulp van blootstellings- en kwetsbaarheidsanalyses. Link deze analyses aan genderanalyses. Betrek gemarginaliseerde groepen bij het maken van deze analyses.

- Implementeer een aanpak die uitgaat van participatie en eigenaarschap. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor de acceptatie, opschaling en duurzaamheid van klimaatadaptatiemaatregelen. Voor een dergelijke aanpak zijn nodig:
 - i. een langetermijnbenadering om relaties en vertrouwen op te bouwen;
 - ii. tijd om programma's in de lokale context te integreren en om gemarginaliseerde groepen bij het proces te betrekken (bijvoorbeeld tijdens een inceptiefase);
 - iii. flexibele resultaatkaders zodat er rekening gehouden kan worden met lokale kennis en behoeften.
- Zorg ervoor dat klimaatadaptatie-oplossingen betaalbaar en geschikt zijn voor gemarginaliseerde groepen.
- Gebruik directe behoeften en ervaren klimaatschokken als uitgangspunt voor de ontwikkeling van klimaatadaptatiecapaciteit voor de lange termijn.
- Richt je rechtstreeks op gemarginaliseerde groepen. Ga niet uit van een doorsijpeleffect ('trickle-down'). Laat efficiëntieoverwegingen en het streven naar kortetermijnresultaten niet in de weg staan van het betrekken van de meest gemarginaliseerde groepen. Gecombineerde benaderingen zijn ook mogelijk, waarbij de aandacht deels is gericht op groepen waar sneller resultaten te behalen zijn (bijv. semi-commerciële boeren) en deels op groepen die achterblijven (bijv. zelfvoorzienende boeren).

Er is weinig bekend over de effectiviteit van maatregelen voor klimaatadaptatie.

Het is niet eenvoudig om de effectiviteit van klimaatadaptatiemaatregelen vast te stellen. Er is vrijwel geen informatie over verminderde klimaatrisico's door verhoogde weerbaarheid en/of verminderde blootstelling. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de beperkte aandacht voor klimaatadaptatie, het gebrek aan monitoring- en evaluatiesystemen voor klimaatadaptatie, het feit dat er vaak moeilijk onderscheid is te maken tussen klimaatadaptatieresultaten en 'gewone' ontwikkelingsresultaten, en in sommige gevallen het feit dat een programma nog niet is afgerond. Hoewel deze redenen duidelijk wijzen op een lagere doeltreffendheid, bestaat er ook een grote kans op onderrapportage, wat het moeilijk maakt om tot een eindoordeel te komen.

Een aantal van de uitgebreidere klimaatadaptatieprogramma's meldt enkele positieve korte-termijnresultaten op het gebied van verminderde kwetsbaarheid (bijv. hogere oogstopbrengsten en inkomens) en verminderde blootstelling (gemeenschappen die beter bestand zijn tegen extreme weersomstandigheden). Tegelijkertijd komen deze programma's tot de conclusie dat hun inspanningen onvoldoende zijn om kwetsbare landen en groepen voor te bereiden op de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Op basis van het veldwerk kan deze conclusie ook worden getrokken voor Bangladesh en Mozambique. Ondanks de vele inspanningen op het gebied van klimaatadaptatie (in het algemeen, niet enkel de door Nederland ondersteunde inspanningen) werden overal voorbeelden van verlies en schade geconstateerd. Dit onderstreept de noodzaak van een stevigere inzet op adaptatie.

Om (inzicht in) de effectiviteit van klimaatadaptatiemaatregelen te verbeteren, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Een ambitieus klimaatadaptatiebeleid van het nieuwe kabinet zou vragen om extra klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. Het labelen van bestaande financiering van ontwikkelingssamenwerking (ODA) als 'klimaatadaptatie-relevant' dekt niet de extra behoeften die ontstaan als gevolg van klimaatverandering.
- Voer goede klimaat-, kwetsbaarheids- en blootstellingsanalyses uit voor het ontwerp en de implementatie van een samenhangend pakket aan adaptatiemaatregelen die:
 - context-specifiek zijn, om relevant te zijn;
 - flexibel zijn, om relevant te blijven;
 - een langetermijnfocus hebben, om maladaptatie te voorkomen;
 - eigenaarschap en participatie bevorderen, voor meer duurzaamheid en opschaling.

- Niet alle programma's hoeven alle soorten strategieën en (bestuurlijke) niveaus te omvatten. Programma's kunnen een niche kiezen. Om coherent te blijven met andere inspanningen, moeten ze echter wel gelinkt worden aan een evenwichtige en gecoördineerde aanpak op een hoger niveau. Dit kan bijvoorbeeld door ze te linken aan een overkoepelend Deltaplan.
- Voor elk type strategie moet rekening worden gehouden met de volgende lessen uit de evaluatie:
 - i. 'Nature-based': Op de natuur gebaseerde oplossingen zijn fundamenteel voor het behoud van natuurlijke hulpbronnen waar veel gemeenschappen afhankelijk van zijn voor hun levensonderhoud. Het is een 'no-regret'-oplossing, zeker in geval van onzekerheid.
 - ii. Infrastructuur: Infrastructuur is belangrijk voor adaptatie, maar vermijd valkuilen met betrekking tot onderhoud, sociale kwesties, milieukwesties en corruptie. Deze zaken kunnen leiden tot maladaptatie. Houd ook rekening met lock-in-effecten, waarbij de ingeslagen weg op lange termijn niet houdbaar is.
 - iii. Technologisch: Voor effectieve toepassing is het belangrijk dat technologieën zijn afgestemd op de doelgroepen wat betreft de beschikbare kennis en middelen voor gebruik, onderhoud en reparatie.
 - iv. Kennis: Capaciteitsversterking is het meest doeltreffend wanneer het gelinkt wordt aan concrete implementatie en gecombineerd wordt met lokale kennis. Het is een goede laag-risico-interventie voor de opbouw van absorptiecapaciteit.
 - v. Politiek/institutioneel: Bestuurlijke veranderingen bieden een institutioneel kader voor het bereiken van de noodzakelijke schaal van klimaatadaptatiemaatregelen, en voor de duurzaamheid op de lange termijn.
 - vi. Economisch/financieel: Financieel-economische strategieën zijn vooral belangrijk voor het versterken van de weerbaarheid van mensen. Het belangrijkste dilemma betreft de vraag hoe gemarginaliseerde groepen hierbij betrokken kunnen worden, aangezien de 'trickle-down'-logica niet werkt.
 - vii. Sociaal/gedragsmatig: Koppel gedragsverandering aan directe behoeften en aan ervaren klimaatschokken, omdat deze de overname van nieuwe manieren van handelen bevorderen.
- Introduceer systemen voor monitoring en evaluatie die langetermijnresultaten van klimaatadaptatie in kaart kunnen brengen op het gebied van verminderde blootstelling en verhoogde weerbaarheid. Gebruik de klimaatlens om zulke contextspecifieke resultaten te identificeren. Vermijd gecentraliseerde kwantitatieve indicatoren. Overweeg het gebruik van kwalitatieve data en/of bredere indicatoren (zgn. *basket of framing indicators*).

tbewust en toekomstbestendig? | IOB | Klimaatbewust en toekomstbestendig? | IOB | Klimaatbewust en toekomstbestendig?

Gepubliceerd door:

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

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

Auteurs: dr. Jelmer Kamstra, Pim de Beer MSc

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | November 2023