

Terms of Reference (TOR)

Klimaatfinanciering

Deelstudie ter evaluatie van het klimaatbeleid

Finale versie juli 2020

Directie Internationaal Onderzoek en Beleid (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud

1. Rationale en belang - waarom deze evaluatie?.....	3
Positie ten opzichte van andere evaluaties en de beleidsdoorlichting	4
2. Het beleid: klimaatbeleid en klimaatfinanciering.....	4
Klimaatfinanciering	6
3. Evaluatiedoel en kernvragen	7
Hoofdvragen	9
Relevantie	9
Effectiviteit: bereik.....	10
Additionaliteit	10
4. De afbakening en reikwijdte	10
5. Methodologie.....	12
6. Producten.....	14

1. Rationale en belang - waarom deze evaluatie?

Sinds 2015 is het belang van klimaatbeleid en klimaatfinanciering in het Nederlandse OS-beleid sterk toegenomen. De urgentie van de klimaatproblematiek is steeds duidelijker geworden. Met het klimaatakkoord van Parijs (december 2015) en de aanname van de Sustainable Development Goals (september 2015) werd een wereldwijd kader voor klimaatactie en duurzame ontwikkeling opgezet. Het Nederlandse kabinet heeft zijn internationale ambities flink opgeschaald, tegen de achtergrond van klimaat-gerelateerde rampen, verontrustende wetenschappelijke rapporten en nieuwsberichten.

Het belang van klimaatfinanciering voor het regeringsbeleid en met name voor OS is groot¹: (1) het klimaat is een van de hoofdlijnen uit het regeerakkoord, (2) klimaat is een hoofddoelstelling van de minister voor BHOS en (3) het relatieve belang van klimaatfinanciering ten opzichte van de totale BHOS-uitgaven wordt groter, met een totaal van € 1.076 miljoen euro internationale klimaatfinanciering in 2018, waarvan publieke financiering 578 miljoen.

Dit onderzoek zal van belang zijn voor de betrokken beleidsdirecties, met name de DGIS-directie Inclusieve Groene Groei, IGG, om inzichten te vergaren in de relevantie van de huidige inzet op klimaatfinanciering. Het gaat in deze deelstudie om klimaatfinanciering voor het bereiken van klimaatbestendige groei in ontwikkelingslanden². IGG wil weten of hun inzet goed is (relevant), afgezet tegen hun beleidsdoelen. Het leerdoel staat dus voorop. Daarbij zal IOB ook onderzoeken in hoeverre de Nederlandse klimaatfinanciering additioneel³ is in een bredere context: wat de toegevoegde waarde is van ODA (de inzet van publieke middelen) ten opzichte van wat de markt aan klimaatinvesteringen oplevert.

Klimaatverandering raakt aan veel terreinen en de uitvoering van het Klimaatakkoord van Parijs. In UNFCCC verband, in Kopenhagen, is afgesproken dat ontwikkelde landen geld beschikbaar stellen voor klimaatactie in ontwikkelingslanden. In Parijs is afgesproken dat financieringsstromen in den breedte in lijn moeten worden gebracht met een klimaatbestendig ontwikkelingspad. Daarbij stelden experts en beleidsmakers vast dat klimaat in alle beleidsterreinen moet worden geïntegreerd. Het tegengaan van en aanpassen aan klimaatverandering is een dwarsdoorsnijdend thema⁴ dat in alle aspecten van de internationale samenwerking zou moeten worden verankerd.

De BHOS-uitgaven die relevant zijn voor klimaat⁵ zijn gegroeid; de verkiezingen in 2021 komen eraan; en het is onzeker hoeveel er verandert vanwege de economisch recessie als gevolg van de Covid-19 pandemie, binnenlandspolitieke ontwikkelingen of een nieuw kabinet. Mede daarom is het belangrijk (naast het leerdoel) dat IOB de effectiviteit van het gevoerde beleid onderzoekt, voor zover mogelijk en noodzakelijk, ter verantwoording over de OS-uitgaven. In deze deelstudie zal wat effectiviteit betreft vooral worden gekeken of de specifiek Nederlandse klimaatrelevante fondsen die uit ODA worden gefinancierd de beoogde doelgroepen en landen bereiken. We zullen

¹ Bron van die drie punten: Algemene Rekenkamer [rapport uit 2019 over HGIS en klimaatuitgaven 2018](#)

² In lijn met de [Theory of Change van IGG](#) o.g.v. klimaat, met nadruk op OS en ODA. Deze studie focust dus niet op toetsing van het beleid aan de internationale klimaatdoelstellingen en afspraken als zodanig.

³ Additionaliteit – over de definitie volgt later meer - bepaalt mede de effectiviteit en efficiëntie van de inzet. Deze deelstudie over klimaatfinanciering richt zich niet echt op de effectiviteit van de fondsen en programma's. Maar die gaan we wel onderzoeken in de case studie landen in het kader van de beleidsdoorlichting BHOS-artikel 2. Zie de opmerking hieronder over effectiviteit en verantwoording.

⁴ De BHOS-beleidsnota Investeren in Perspectief (2018) noemt klimaat ook als belangrijk dwarsdoorsnijdend thema.

⁵ Er is geen pot klimaatgeld, behalve een relatief klein bedrag in BHOS sub-begrotingsartikel 2.3. De rapportage over klimaatfinanciering vindt grotendeels plaats op basis van toerekening, ofwel beoordeling van klimaatrelevantie van uitgaven op andere sub-begrotingsartikelen. In Investeren in Perspectief (2018) is klimaat een van de drie dwarsdoorsnijdende thema's.

effectiviteit op het landenniveau niet meteen onderzoeken, omdat deze studie slechts een deel vormt van de grotere klimaat evaluatie en van de beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 2.

Coherentie in het klimaatbeleid is eveneens belangrijk om te onderzoeken, omdat binnenlands en buitenlands beleid nauw samenhangen. En ook omdat het werk van verschillende ministeries, directies en Directoraten-Generaal elkaar kan tegenwerken of juist versterken. De coherentie en effectiviteit van het beleid komen vooral aan bod in de deelstudies en de drie tot zes *case studies*, die na onderhavige studie zullen volgen.

Positie ten opzichte van andere evaluaties en de beleidsdoorlichting

Deze deelstudie over klimaatfinanciering maakt onderdeel uit van een bredere evaluatie van het klimaatbeleid. Naast de reeds genoemde redenen voor een dergelijke evaluaties speelt ook de voorsnog verplichte, in de evaluatieprogrammering opgenomen beleidsdoorlichting van BHOS artikel 2, over voedselzekerheid, water, energie, klimaat en natuurlijke hulpbronnen een rol. De afronding daarvan is gepland in 2022 of 2023. De evaluatie van het klimaatbeleid, die voor IOB nieuw is, zal hiervoor een belangrijke bouwsteen vormen. Andere deelstudies binnen de evaluatie van het klimaatbeleid zullen naar verwachting gaan over klimaatdiplomatie (begin 2021), en klimaatadaptatie in de context van de sub-artikelen van de BHOS-begroting over watermanagement en voedselzekerheid (2021-2022), alsook klimaatmitigatie, vooral in de energiesector en het beheer van natuurlijke hulpbronnen (2021-2022). Zie ook bijlage 3 met een overzicht van de deelstudies over klimaat. Ook de beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 1, over hulp en handel (verwacht in voorjaar 2021), heeft raakvlakken met deze studie, vooral waar het de rol van de private sector betreft.

Het streven is deze evaluatie van de klimaatfinanciering uiterlijk najaar 2020 af te ronden. Ook is het streven begin 2021 zoveel mogelijk voorlopige resultaten van de rest van de klimaat evaluatie en de beleidsdoorlichting met de relevante beleidsmakers te delen, zodat de bevindingen kunnen bijdragen aan eventuele nieuwe beleidsvorming.

2. Het beleid: klimaatbeleid en klimaatfinanciering

De klimaatdoelen die Nederland nastreeft, vloeien voort uit mondiale afspraken, zoals die van de Conference of Parties van het Klimaatverdrag UNFCCC. Deze nationale en internationale klimaatdoelen zijn van invloed op allerlei sectoren, partijen en activiteiten, en niet slechts op de van overheidswege gefinancierde ontwikkelingssamenwerking⁶. Ze vragen immers om een fundamentele transformatie van productie- en consumptiesystemen in met name de welvarende landen.

Dit onderzoek gaat echter primair in op de klimaatdoelen die zijn opgenomen in het overheidsbeleid van Ontwikkelingssamenwerking en de bijbehorende activiteiten voor de ontwikkelingsdoelen van BHOS. De deelstudie concentreert zich op de vraag naar de toegevoegde waarde van de OS-financiering, en kijkt slechts zijdeling of Nederland zijn verplichtingen in het kader van het Akkoord van Parijs nakomt.

⁶ Dit zou ook kunnen betekenen dat Nederland mogelijk klimaatfinanciering moet vrijmaken uit non-ODA middelen, om de mondiale klimaatdoelen te behalen. Daarnaast was het oorspronkelijke idee dat klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden, overeengekomen op 100 miljard per jaar vanaf 2020, additioneel zou zijn aan ODA. Maar dit is vervolgens niet uitgewerkt in verplichtingen per land. Veel donorlanden rapporteren deze klimaatfinanciering nu als ODA. In Nederland gaan de klimaatuitgaven in zekere zin ten koste van de overige ODA-middelen, voor zover die niet zijn gemainstreamd, omdat er de facto een plafond voor het ODA-budget bestaat.

BHOS streeft naar “klimaatbestendige economische groei in ontwikkelingslanden”. Het klimaatbeleid binnen BZ/OS is niet significant gewijzigd sinds het klimaatakkoord van Parijs⁷. De grootste wijziging in het nationale beleid is dat de verantwoordelijkheid voor het nationale klimaatbeleid in 2018 bij EZK werd gelegd in plaats van IenW (voormalig IenM), en dat de aandacht en de ambitie sterk zijn toegenomen. De BHOS-nota uit februari 2018 en de Theory of Change over klimaat van IGG uit najaar 2018 bevestigen het beleid van BHOS, zoals hieronder op hoofdlijnen beschreven.

De doelen van klimaatactie - en dus ook van klimaatfinanciering - zijn het tegengaan van klimaatverandering (mitigatie) en mensen in staat stellen zich aan te passen aan een veranderend klimaat (adaptatie). IGG zet daarvoor vooral ontwikkelingssamenwerking in, middels ODA-fondsen, maar doet daarnaast ook aan klimaatdiplomatie. IGG bevordert tot slot ook kennis op gebied van klimaat, wereldwijd en binnen Nederland, door steun aan kennisinstellingen en NGO's.

In het beleid besteedt IGG speciale aandacht aan de meest kwetsbare landen en groepen, in het bijzonder vrouwen en meisjes. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat IGG in klimaatfondsen vaak aanstuurt op financiering van adaptatie, ofwel klimaatweerbaarheid, omdat dit heel belangrijk is voor de meest kwetsbare en armste landen. Bij sommige fondsen leidt dit tot een streefcijfer van 50% besteding aan adaptatie – en in het geval van het Dutch Fund for Climate and Development 65%.

Nederland, IGG, heeft zich ook ten doel gesteld klimaatoverwegingen te integreren in al het OS-beleid en zo mogelijk in al het BZ-beleid. Deze ‘alignment with the Paris Agreement’⁸ zou er onder meer toe moeten leiden dat de door BZ ingezette HGIS-middelen - waaronder ODA - zoveel mogelijk klimaatrelevant zijn en dat ze geen negatieve gevolgen hebben voor het klimaat (dus in lijn zijn met de Nederlandse comittering aan het Akkoord van Parijs).

Op basis van de Theory of Change van IGG en andere beleidstukken komt IOB tot de volgende voorlopige figuur van de reconstructie van de beleidstheorie. Klimaatfinanciering is daarbij input voor klimaatmitigatie en –adaptatie in ontwikkelingslanden. Indien nuttig zullen we dit figuur verder uitwerken en uitbreiden voor het deel terrein klimaatfinanciering.

⁷ De Minister voor BHOS bleef in het huidige kabinet verantwoordelijk voor de coördinatie van het internationale klimaat- en milieubeleid. Daarnaast geldt wel dat klimaat de afgelopen jaren als thema veel prominenter op de agenda kwam, nationaal en internationaal, bij overheden, pers en publiek.

⁸ Zie [OESO rapport](#) van 27 november 2019: Aligning Development cooperation and Climate Action, waaraan Minister Kaag en IGG hebben bijgedragen. IGG voegt toe dat “groei van de klimaatfinanciering vooral is gerealiseerd door betere mainstreaming, monitoring en het vergroten van de private mobilisatie”.



Klimaatfinanciering

Financiering is een belangrijk middel⁹ om bij te dragen aan de doelen van het Akkoord van Parijs uit 2015. Nederland heeft zich gecommitteerd aan het gezamenlijk doel van donorlanden vanaf 2020 samen 100 miljard USD per jaar bij te dragen ter ondersteuning van klimaatactie in ontwikkelingslanden. BHOS/IGG streeft naar een redelijke bijdrage van Nederland (*fair share*), die is ingeschat op 1,2 miljard euro per jaar. Daarbij geldt de kanttekening dat dit streefbedrag nooit formeel in beleid is vastgelegd door het kabinet.

Bij de rapportage over de klimaatfinanciering mogen donoren ook de private investeringen meerekenen, die hun eigen publieke fondsen mobiliseren. De Nederlandse beleidsmakers onderstrepen dat het nodig is zoveel mogelijk private financiering voor klimaatactie in te zetten om voldoende resultaten te kunnen bereiken¹⁰. BHOS streeft er dan ook naar de helft van de klimaatfinanciering vanuit de private sector te mobiliseren (mede ingegeven door een motie van Kamerlid Sjoerdsma uit 2013). Tegelijk merken experts op dat de private sector hoe dan ook investeringsstromen drastisch moet ombuigen, diversifiëren, richting mitigatie en adaptatie, omdat de klimaatdoelen anders niet behaald kunnen worden. Het stimuleren van private sector financiering met katalyserende publieke middelen (ODA) alleen is niet genoeg.

In de toelichting op haar Theory of Change over klimaat stelt de directie IGG dat financiering een middel en een doel is. “Klimaatfinanciering is primair een middel tot het bereiken van klimaatresultaten. Het is ook een doel¹¹: in de klimaatonderhandelingen kan Nederland niet met gezag andere ontwikkelde landen aansporen hun redelijk aandeel te leveren, als het dat zelf niet

⁹ Er is echter geen grote pot klimaatgeld bij BHOS; zie ook voetnoot 3. De eigen ODA-middelen voor klimaat van IGG onder begrotingsartikel 2.3. zijn maar klein. Klimaatfinanciering maakt wel integraal onderdeel uit van de OS-gelden en klimaatfinanciering wordt berekend a.d.h.v. toerekening. De klimaatrelevantie van andere (sub-)begrotingsartikelen is daarbij van groot belang.

¹⁰ Dat private sector financiering nodig is voor klimaatactie wordt algemeen geaccepteerd. Er is aangetoond (door OESO, VN etc.) dat publieke (ODA) middelen niet zullen voldoen om de SDGs en de klimaatdoelen te bereiken. Bedrijven moeten de energietransitie ondersteunen omdat er niet voldoende middelen zijn en de meeste emissies worden door bedrijven gerealiseerd. Het streven naar private sector mobilisatie is ook politiek ingegeven en door de motie Sjoerdsma vastgelegd.

¹¹ Dit citaat is van de IGG Theory of Change (gepubliceerd najaar 2018). Strikt beschouwd wordt hier uitgelegd dat financiering een middel is om welwillendheid van en klimaatactie door ontwikkelingslanden te bereiken.

doet; en het is niet reëel ontwikkelingslanden aan te sporen hun inspanningen te vergroten als de ontwikkelde landen, inclusief Nederland, hun toezeggingen op het gebied van klimaatfinanciering niet nakomen.”

Nederland draagt zelf bij vanuit BHOS-fondsen aan bijvoorbeeld hernieuwbare energie, en bevordert ook investeringen van andere spelers, waaronder multilaterale instellingen en bedrijven. Nederland heeft daarnaast klimaatrelevante programma's in bijvoorbeeld de sectoren waterbeheer en voedselzekerheid, die meetellen als klimaatfinanciering. Ook de bijdragen aan multilaterale instellingen, fondsen en programma's, alsook aan NGO's en andere hulporganisaties, zijn ten dele klimaatrelevant¹².

Een eerste analyse van de klimaatrelevante OS-activiteiten laat zien dat de totale uitgaven aan klimaat over de periode 2016-2019 1,74 miljard euro zijn¹³, waarvan 578 miljoen euro publieke middelen. De jaarlijkse uitgaven liepen op van 333 miljoen euro in 2016 naar 518 miljoen euro in 2019. Daarbij werd in 2018 33% als klimaatadaptatie gerapporteerd en 26% als een combinatie van adaptatie en mitigatie. De meeste klimaatuitgaven, 1,23 miljard euro ofwel 71%, vielen binnen BHOS artikel 2. Binnen dit artikel 2 is het grootste deel van de klimaat-uitgaven gericht op adaptatie. In het algemeen vallen de meeste klimaatrelevante activiteiten onder de begrotingssubartikelen water en voedsel (57% in 2018).

Een groot deel van de gerapporteerde klimaatfinanciering¹⁴ verloopt via centrale fondsen, waarvan weer een groot deel via de multilaterale organisaties wordt besteed. Een kleiner deel wordt bilateraal, via de ambassades, besteed, waarvan de meeste klimaatrelevante activiteiten uitgaven weer binnen de sectoren water en voedselzekerheid vallen.

Een opmerking over terminologie. Dit onderzoek richt zich vooral op OS-activiteiten: dat kunnen fondsen, programma's en projecten zijn. In de praktijk bestuderen we vooral fondsen, omdat die de meeste klimaatfinanciering opleveren, maar ook programma's. Met financieringsinstrumenten bedoelen we de vormen / modaliteiten, zoals giften, maar ook vormen waarbij de private sector wordt gemobiliseerd, zoals leningen, garanties en investeringen (inclusief aandelen).

3. Evaluatiedoel en kernvragen

Klimaatadaptatie wordt in de internationale samenwerking gezien als OS-dossier, meer dan mitigatie. Voor armoedebestrijding en weerbaarheid - belangrijke overkoepelende doelen van Minister Kaag –geldt een algemene opvatting¹⁵ dat ODA-giften vooral meerwaarde hebben voor adaptatie ter ondersteuning van arme mensen in kwetsbare gebieden. We verwachten anderzijds dat concessionele leningen en gemengde publiek-private fondsen (*blended finance*) vooral goed zijn

¹² De klimaatrelevantie van ODA-uitgaven wordt beoordeeld met behulp van de klimaatmarkers van OESO/DAC en in sommige gevallen met een specifiek – meestal door OESO/DAC - berekend percentage klimaatrelevantie van de portfolio. IOB focust in deze studie niet op de toewijzing en rapportage van financiering. Ook niet op de controle van de berekening van de mobilisatie van private sector fondsen, die Trinomics voor DGIS verzorgt volgens de OESO/DAC methode, zie voetnoot 35.

¹³ Betreft een analyse van de BHOS gegevens door IOB, volgens MiBZ, Tableau klimaat, de HGIS-rapportages 2018-2019.

¹⁴ Hier moet wederom worden aangemerkt dat er geen vaste alomvattende pot klimaatfinanciering bestaat van waaruit middelen worden toegewezen; zie ook voetnoten 3 en 6. Met centrale fondsen bedoelen we: vanuit Den Haag gefinancierde fondsen, niet gedelegeerd aan ambassades.

¹⁵ Deze opvatting en aannames gaan wij niet toetsen, maar in het rapport van deze deelstudie kan zo nodig literatuur hierover worden aangehaald, zoals bevindingen van OESO/DAC (DCD, 2018), DCED, de TOCs van grote klimaatfondsen of/en de EU Guidelines on blended finance (2016).

in het mobiliseren van privaat geld voor hernieuwbare energie, ofwel klimaatmitigatie, in de minder arme – middeninkomens - landen.¹⁶

Er zijn ook zorgen, waaronder bij IGG, of te veel nadruk op blended finance en het mobiliseren van private sector investeringen tot gevolg zou hebben dat Nederland bepaalde kwetsbare landen en doelgroepen onvoldoende zou bereiken. Bovendien is er bij blended finance twijfel over 'additionaliteit'¹⁷, ofwel de mate waarin de investering waarde toevoegt, niet 'marktversturend'.¹⁸ werkt in de zin dat de financiering qua prijs concurreert met commerciële financiering. En er is twijfel over de mate waarin blended finance bijdraagt aan (duurzame) ontwikkeling.

Die vormen van additionaliteit willen we onderzoeken, in het besef dat *counterfactual* analyse moeilijk is, omdat landen zelf hoe dan ook een veranderingsproces in gang hadden gezet. Maar er kan naar verwachting wel een aan de interventies toe te schrijven verschil in tempo en kwaliteit worden onderzocht.¹⁹

De aannames die we gaan onderzoeken zijn:

- de mix aan Nederlandse activiteiten²⁰ en financieringsinstrumenten kan de verschillende beleidsdoelen van IGG op klimaat bedienen, arme landen en kwetsbare groepen helpen weerbaar te worden tegen klimaatverandering en broeikasgassen helpen reduceren;
- de private sector investeringen in ontwikkelingslanden die Nederland met publieke fondsen mobiliseert, zijn additioneel aan de lokale commerciële markt, ofwel niet concurrerend met aanwezige commerciële financiering. *Dit met de kanttekening dat er geen alom geaccepteerde definitie van additionaliteit bestaat, dat we ook naar*

¹⁶ Mitigatie betreft vaak grote hernieuwbare energie- of infrastructuurprojecten, die veelal ten goede komen aan rijkere middeninkomenslanden. De armste landen dragen veel minder bij aan broeikasgasuitstoot en mitigatie in de armste landen is tot dusverre dan ook geen prioriteit geweest in de OS. Toegang tot energie is echter wel belangrijk voor armoedebestrijding. En steun voor mitigatie in arme landen helpt voorkomen dat zij een pad richting CO2 intensieve ontwikkeling opgaan ("lock-in").

Het bevorderen van klimaatweerbaarheid – adaptatie – wordt vaak gezien als prioriteit voor Minst Ontwikkelde Landen en andere Lage Inkomenslanden, en voor de kwetsbare groepen in die landen. Deze overwegingen spelen mee bij de beoordeling van de relevantie van klimaatactie, en de keuze voor steun aan adaptatie versus mitigatie.

Uit bestaande evaluaties, zoals de evaluatie van EU blended finance (ADE, 2016) en de Forward Looking Performance Review van het GCF (IEO GCF, 2018) blijkt al wel dat private- en DFI financiering vooral wordt aangetrokken voor hernieuwbare energie en wat rijkere Midden Inkomenslanden.

¹⁷ Er is geen internationale consensus over een definitie. DCED (2014) definiëert additionaliteit als "the net positive difference that is expected to result from a donor-business partnership. The extent to which activities (and associated results) are larger in scale, at a higher quality, take place quicker, take place at a different location, or take place at all as a result of a donor intervention". Zie ook de uiteenlopende definities in het conceptrapport van ADE voor Evalnet, februari 2020, Blended Finance and Evaluation: "OECD (2016) proposes [... that...] such a transaction is financially additional if it is extended to an entity that cannot obtain finance from local or international private capital markets with similar terms or quantities without official support, or if it mobilises investment from the private sector that would not have been otherwise invested. It is additional in value [developmental additionality] if the public sector offers to recipient entities or mobilises, alongside its investment, non-financial value that the private sector is not offering and which will lead to better development outcomes".

¹⁸ Volgens sommige geraadpleegde deskundigen moet klimaatfinanciering echter juist marktversturend zijn om te helpen nieuwe markten te scheppen en een transformatie en transitie naar duurzame energie te bevorderen.

¹⁹ De verbeterde kwaliteit dankzij OS kan bijvoorbeeld ook zijn dat hogere normen en standaarden worden gehanteerd.

²⁰ ODA activiteiten hebben in het OS-registratiesysteem CRS een eigen activiteitennummer. Daar kunnen fondsen, programma's en projecten onder vallen. Zie voor nadere uitleg de 5^e bijlage. Met financieringsinstrumenten bedoelen we giften, subsidies, garanties, leningen ofwel *syndicated loans*, aandelen, directe investeringen in bedrijven, kredietlijnen, standaardgiften en leningen in cofinanciering, en projectfinanciering. Binnen DGIS wordt "instrumenten" gewoonlijk ook gebruikt voor de interventies: financieringsinstrumenten maar ook diplomatieke instrumenten.

ontwikkelingsadditionaliteit kijken en dat IOB verder zal verduidelijken, wat wij met dat begrip bedoelen.

Hoofdvragen

De beleidsmakers van IGG zien als hun voornaamste vraag “of zij de juiste dingen doen”. IOB wil in de evaluatie van het klimaatbeleid niet zozeer de thematische beleidsdoelen van BHOS/IGG²¹ onderzoeken op hun relevantie voor het einddoel van klimaatbestendige economische groei in ontwikkelingslanden, als wel de relevantie van de financiering (activiteiten) voor het behalen van de subdoelen op klimaat: klimaatbestendige groei in ontwikkelingslanden, middels adaptatie & mitigatie, en daar binnen de klimaatrelevante doelen zoals o.g.v. water- en landbeheer. Zie ook de tekst over afbakening hieronder. De centrale vragen van dit onderzoek worden, in verband met de wens van IGG om te leren en het beleid te verbeteren:

1. Sluiten de activiteiten en financieringsinstrumenten van de Nederlandse klimaatfinanciering aan bij de doelen van het BHOS-beleid? Met andere woorden, zijn ze relevant?
2. Bijbehorende vraag. Zijn de verschillende vormen (activiteiten en instrumenten) van financiering coherent²²: samenhangend en consistent?
3. A. Zijn de activiteiten en financieringsinstrumenten aangepast aan de beleidsdoelen van Nederland, ofwel in lijn met – in de eerste plaats - de doelstellingen van het Nederlandse OS- en klimaatbeleid?
B. In de tweede plaats²³, zijn de activiteiten en financieringsinstrumenten aangepast aan de doelen van de ontvangende landen, en in lijn met de strategieën van die landen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zullen we vervolgens

- De grootste activiteiten, met name fondsen en programma's, en hun doelen beschrijven;
- Het bereik van die activiteiten bestuderen; en
- De additionaliteit van die activiteiten beoordelen.

Relevantie

Voor een beter inzicht in de financiering en het onderzoek naar de relevantie zal IOB de huidige activiteiten (met name fondsen en programma's) en financieringsinstrumenten beschrijven.

4. Welke activiteiten – met nadruk op fondsen en programma's- en financieringsinstrumenten van klimaatfinanciering zijn er? Hoeveel geld geeft Nederland via die fondsen en programma's? En hoeveel private sector klimaatfinanciering wordt hiermee gemobiliseerd?
5. Welke afwegingen hanteert BHOS/IGG bij de keuze van fondsen en programma's?
6. Welke doelen dienen die activiteiten (fondsen en programma's) en financieringsinstrumenten?
7. Welke afwegingskaders hanteren die fondsen en programma's?

²¹ De DGIS-directies hebben in najaar 2018 separate [Theories of Change](#) gepubliceerd over de sub-begrotingsterreinen water, voedselzekerheid en klimaat (inclusief energie).

²² Coherentie wordt gedefinieerd in de 5^e bijlage, als het OECD/DAC Evalnet criterium.

²³ 1. Hierbij moet wellicht ook worden gekeken naar exit strategieën van de interventies. 2. De vraag naar de stroomlijning met de doelen van de ontvangende landen zal waarschijnlijk pas goed kunnen worden onderzocht in de 3-6 landen waarvan we case studies maken in de beleidsdoorlichting artikel 2, begin 2021.

Effectiviteit: bereik

Ter verantwoording van de inzet van BHOS-middelen, maar ook om te beoordelen of de resultaten overeenkomen met de beleidsdoelen, kijken we naar het bereik van de klimaatfinanciering. We kijken bij deze evaluatie niet in bredere zin naar doeltreffendheid, dus of de doelen van de activiteiten (fondsen en programma's) en financieringsinstrumenten zijn behaald. Dat zal in een later onderzoek naar het klimaatbeleid en in de beleidsdoorlichting van artikel 2 aan de orde komen.

8. Wat is het bereik van de verschillende activiteiten – met name fondsen en programma's- en financieringsinstrumenten (in de zin van bereikte groepen en landen, volgens de projectvoorstellen en beoordelingsmemoranda)²⁴? Welke sectoren en welke groepen en welke ontwikkelingslanden bereiken ze, ten minste in theorie? In hoeverre worden de doelgroepen van het BHOS en prioritaire landen volgens de BHOS-nota bereikt; ofwel de meest kwetsbare groepen/personen en landen, OS partner- en focuslanden?
9. Dragen de activiteiten - de fondsen en programma's - en financieringsinstrumenten bij aan adaptatie en/of aan mitigatie²⁵? Is de huidige verdeling tussen adaptatie en mitigatie (binnen de ODA portefeuille en vooral de specifiek Nederlandse programma's) in lijn met de doelstellingen van het Nederlandse OS beleid en de strategieën van de ontvangende landen?

Additionaliteit²⁶

Bij de inzet van publieke fondsen voor de mobilisatie van private sector klimaatfinanciering stellen beleidsmakers en andere deskundigen de vraag of de investeringen wel additioneel zijn aan de markt²⁷ (financiële additionaliteit en ontwikkelingsadditionaliteit) in ontwikkelingslanden, ten opzichte van wat zonder ODA zou worden bereikt, en/of additioneel qua timing (innovatie, vroegtijdige marktontwikkeling, mede door het wegnemen van risico's).

10. In hoeverre hebben de fondsen en programma's die publieke en private middelen mengen toegevoegde waarde²⁸?
 - a. Is er sprake van financiële additionaliteit?
 - b. Is er ontwikkelingsadditionaliteit?
 - c. Is er sprake van andere vormen van additionaliteit, met name qua timing?

4. De afbakening en reikwijdte

Deze evaluatie betreft de jaren 2016 tot en met 2020²⁹, omdat in 2015 het Akkoord van Parijs en de Sustainable Development Goals werden aangenomen. Dat akkoord en die doelen vormen een nieuw internationaal beleidskader voor het BHOS- en vooral het klimaatbeleid van Minister Kaag.

²⁴ Indien beschikbaar zullen we ook de websites en evaluaties van grote fondsen hierop naslaan.

²⁵ Te onderzoeken a.d.h.v. de rapportage volgens de zgn. Rio-markers en a.d.h.v. websites en evaluaties.

²⁶ Deze vragen gaan niet in op de wens markttransformatie te bevorderen door de markt te verstoren met disruptieve technieken. Innovatie is echter ook wel een vorm van additionaliteit, die we in acht zullen nemen. Deze deelstudie richt zich echter vooral op additioneel ten opzichte van de huidige financiering in de markt, waarbij het project niet tot stand was gekomen zonder de (semi-) publieke investering.

²⁷ Additionaliteit t.o.v. de markt ter plekke van de investering en ten tijde van de commitering.

²⁸ Binnen DGIS worden de OESO/DAC Blended Finance Principles gebruikt, waartegen de NL inzet kan worden afgezet.

²⁹ De uitgaven in 2020 zullen pas in 2021 bekend worden. Als deze klimaatfinancieringstudie dan is afgerond, zullen we eventueel de cijfers actualiseren

Deze evaluatie is de eerste deelstudie in het kader van een bredere evaluatie van het klimaatbeleid en betreft de klimaatfinanciering binnen Ontwikkelingssamenwerking. IOB zal dit onderzoek specifiek richten op de ODA-middelen³⁰ vallend onder IGG begrotingsartikel 2. Deze deelstudie moet eveneens gezien worden in het bredere kader van de beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 2, waarvoor het een bouwsteen zal vormen. Die bredere klimaatevaluatie en ook de beleidsdoorlichting zullen voortbouwen op de resultaten van deze deelstudie naar klimaatfinanciering en aanvullende inzichten opleveren. Van belang is verder de beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 1, over hulp en handel en de portfolio en het beleid van DDE en de BEB. Voor zover mogelijk zullen we binnen IOB deze studies met elkaar afstemmen.

Om de **relevantie** van klimaatfinanciering te onderzoeken, kijken we als eerste stap naar de klimaatrelevantie van de hele Nederlandse OS-portefeuille ten opzichte van ons internationale klimaatbeleid.³¹

We zullen allereerst de grootste klimaatfinancieringsactiviteiten (fondsen en programma's) onderzoeken en ten tweede de publieke fondsen die de meeste private sector financiering mobiliseren; zie ook de voorlopige lijsten in de bijlage. Daarnaast zullen we kleinere, bijzondere activiteiten nader onderzoeken: bijvoorbeeld projecten die innovatief zijn en interessante dwarsverbanden kennen, de nexus tussen klimaat, water, voedselzekerheid en natuurlijke hulpbronnen betreffen.

Wat betreft de begunstigde landen kijken we vooral naar de belangrijkste landen voor OS: de focuslanden en de landen waarmee een intensieve samenwerkingsrelatie bestaat. Dat zijn veelal voormalige partnerlanden. We bekijken daarnaast de financiering in de meest kwetsbare landen, omdat Minister Kaag en IGG aangeven vooral hen te willen ondersteunen: de Minst Ontwikkelde Landen, fragiele Staten en Lage Inkomenslanden.

Drie tot zes case studie landen gaan we nader bestuderen in het kader van de beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 2. Daarbij zullen we ook kijken naar de relevantie van de Nederlandse financiering ten opzichte van het nationaal beleid van dat land. Echter, die case studies vinden pas plaats vanaf begin 2021, na afronding van deze deelstudie over financiering. Wij besteden daarbij, naast klimaat, ook aandacht aan de samenhang (coherentie en synergie) tussen de verschillende beleidsterreinen van IGG.

We zullen ook vaststellen of de gefinancierde activiteiten adaptatie of mitigatie betreffen – of een mix daarvan - en de verhouding tussen adaptatie- en mitigatiefinanciering bestuderen, afgezet tegen de beleidsdoelen.

Het onderzoek naar de **additionaliteit** van de Nederlandse financiering zal zich niet beperken tot de armste en meest kwetsbare landen. Het zal ook de bredere context in acht nemen, waarin de wens tot markttransformatie ten bate van duurzaamheid centraal staat. Het onderzoek zal zich in eerste instantie richten op de dertig grootste Private Sector Financiering mobiliserende fondsen en programma's, waarover Nederland rapporteert en die de rapporten van Trinomics³² over 2018 en

³⁰ De gehele HGIS-begroting zal alleen worden bestudeerd wanneer coherentie wordt onderzocht, in de bredere klimaatevaluatie en in de beleidsdoorlichting van BHOS-artikel 2.

³¹ Enkele betrokkenen merken op dat eigenlijk de mondiale klimaatdoelen het kader moeten vormen, want de klimaatdoelen en akkoorden zijn mondiaal en overstijgen die van OS. Zeker t.a.v. mitigatie zullen de doelen alleen bereikt kunnen worden wanneer de welvarende landen en economische sectoren maatregelen nemen. Voor het bereiken van de mondiale klimaatdoelen ligt de druk op de niet-OS landen. Relevant is volgens die betrokkenen of OS klimaatbeleid in lijn is met mondiaal klimaatbeleid.

³² Dit Trinomics rapport is op internet beschikbaar: [Mobilised private \(climate\) finance report 2018](#). In mei 2020 kwam het Trinomics [rapport over 2019](#) uit; dat is niet in detail verwerkt in deze TOR.

2019 beschrijven. Daarnaast bestuderen we eventueel de nieuwe en multilaterale fondsen die daarmee nog niet gedekt worden, als die er zijn. Al deze fondsen beogen ten goede te komen aan een groot aantal ontwikkelingslanden. Tot slot kijken we naar eventuele andere activiteiten die innovatief zijn of dwarsverbanden – de nexus – betreffen, die hierboven bijzondere projecten werden genoemd. Vaak zijn die wel landenspecifiek, zoals bilaterale projecten vanuit de ambassades.

We zullen zowel kijken naar de financiële- als de ontwikkelingsadditionaliteit. We zullen de verschillende vormen daarvan bestuderen, en het belang van die concepten voor de Nederlandse klimaatfinanciering. Er zijn ook vormen van additionaliteit waar we niet op zullen focussen, zoals de toegevoegde waarde van buitenlandse deviezen en de hogere standaarden die OS-projecten met zich meebrengen.

Per groot fonds of programma gaan we kijken welke vorm van additionaliteit het belangrijkste was in de besluitvorming en of dit belang overeenkomt met de gestelde beleidsdoelen: als een fonds vooral armoede wil bestrijden door weerbaarheid tegen klimaatverandering – adaptatie – te steunen, wordt ontwikkelingsrelevantie wellicht zwaarder meegewogen dan financiële additionaliteit³³. Waarschijnlijk worden er dan ook relatief meer concessionele middelen ingezet dan bij een enigszins winstgevend energieproject, voor klimaatmitigatie.

Voor sommige DGIS-medewerkers (IFO, IGG) spreekt het misschien vanzelf dat een activiteit ontwikkelingsrelevant is, zoals hierboven uitgelegd, “omdat dit de bestaansreden van ODA is”. Voor FMO en andere ontwikkelingsbanken spreekt juist de financiële additionaliteit vanzelf, omdat hun toetsingskader vooraf de selectie voor investeringen daarop beoordeelt. Tegelijk zijn markten dynamisch, en is additionaliteit ook aan verandering onderhevig, zodat het toetsingskader eveneens dynamisch moet zijn. IOB wil voorsnog zowel ontwikkelings- als financiële additionaliteit onderzoeken.

5. Methodologie

In de voorbereiding van dit onderzoek, alsook van de evaluatie van het klimaatbeleid in bredere zin en van de beleidsdoorlichting van BHOS artikel 2, heeft IOB al een aanzet gedaan voor een reconstructie van de beleidstheorie / herziene Theory of Change (zie het figuur hierboven in sectie 2). Deze is gebaseerd op analyse van beleidsstukken. Indien nuttig zullen we deze beleidstheorie verder specificeren voor klimaatfinanciering. De analyse van beleidsstukken zal ook gedurende het onderzoek voortduren (met name Kamerbrieven en BHOS-rapportages over klimaatfinanciering).

Het proces van deze evaluatie over klimaatfinanciering bevat grofweg drie delen.

1. Ten eerste zal IOB de activiteiten, met name de fondsen en programma's, in de klimaatfinanciering beschrijven, alsook de financieringsinstrumenten (vormen, zie voetnoot 4). IOB zal de klimaatrelevante financiering in kaart brengen voor 2016-2019³⁴: naar kanalen, naar begunstigde organisaties en ontvangende landen, en naar sectoren/sub-begrotingsartikelen.

Dit betreft de vraag naar de relevantie van de financiering.

Deze beschrijving vindt plaats in maart-juli 2020. Vooronderzoek heeft reeds plaatsgevonden in de maanden hiervoor.

³³ Sommige gesprekspartners vinden dat adaptatie over het algemeen per definitie additioneel is.

³⁴ Als de cijfers voor 2020 beschikbaar zijn, worden die meegenomen.

- Daarbij ligt aan de basis een overzicht met gegevens over klimaatrelevante ODA-middelen, uitgaven in 2016 t/m 2019, die Pim de Beer al opstelde op basis van MIBZ, MIOS en Tableau, ofwel de BHOS systemen.
- Interviews met medewerkers van de afdeling IGG / Klimaat zullen hier ook informatie voor aanleveren en eventueel interviews met betrokken dossierhouders van grote uitvoerders zoals FMO en RVO.
- Zo nodig zullen we bij de beschrijving beoordelingsmemoranda en websites van betreffende activiteiten – met name fondsen en programma’s - gebruiken
- Daarnaast zal IOB HGIS-jaarverslagen, de Nederlandse UNFCCC rapporten en andere rapportages als bron gebruiken.
- IOB zal deze analyse bespreken met IGG/KL.

2. Ten tweede beschrijft IOB de doelen van deze fondsen en programma’s en het team onderzoekt dan met name hun bereik: in hoeverre de doelgroepen en beoogde landen³⁵ worden bereikt.

Dit betreft de vraag naar het bereik van de financiering, binnen het bredere vraagstuk van de – potentiële - effectiviteit.

Dit vindt plaats in april-juli.

- Om de doelen te onderzoeken zullen we ook beoordelingsmemoranda, websites rapportages en/of evaluaties bestuderen van de grootste fondsen en programma’s die klimaatfinanciering bijdragen of mobiliseren (zie in de bijlage een overzicht van die fondsen; we beperken ons tot de portfolio van reeds gefinancierde projecten).
- Behalve die grootste fondsen zullen we ook bijzondere activiteiten nader onderzoeken die innovatief zijn en/of een speciale rol spelen in de landen waar we case studies voorzien, ofwel interessante projecten.³⁶
- Naast hoger genoemde fondsen zullen bestaande evaluaties (vanuit DGIS en uitvoerders) van de grootste fondsen en programma’s worden gebruikt.
- Interviews met andere betrokkenen, zoals uitvoerders (FMO, RVO, multilaterale instellingen, NGO’s) en ontvangers van hulp (uiteindelijk begunstigden en onderaannemers van de uitvoerders) kunnen extra informatie opleveren.
- IOB zal de voorlopige resultaten bespreken met IGG/KL.

3. Ten derde - en als een deels separate exercitie - zal IOB trachten de grootste fondsen en programma’s o.g.v. klimaat te onderzoeken die een grote som of met een grote hefboom private investeringen mobiliseren. Daarbij zal de nadruk liggen op de vraag hoe additioneel deze fondsen zijn; zie de uitleg hierboven.

³⁵ Meest kwetsbare landen, Minst Ontwikkelde Landen, Low Income Countries, Afrika, Small Island Developing States, fragiele Staten, OS-samenwerkingslanden en focuslanden. Elke categorie wordt soms als doelgroep gezien, maar dit verschilt in wisselende omstandigheden en per fonds/programma.

³⁶ Te identificeren aan de hand van het overzicht van activiteiten van BHOS-artikel 2. Activiteiten die meerdere IGG-sectoren betreffen, landenspecifiek zijn, innovatief qua technologie of aanpak zijn en nog niet gedekt worden door andere categorieën kunnen interessant zijn.

Dit betreft de vraag naar de additionaliteit van de financiering, in de context van de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van de inzet.

Dit deel vindt plaats van april tot en met augustus 2020. Voor het operationaliseren van het begrip 'additionaliteit' en het kiezen van geschikte evaluatiemethodes die toepasbaar zijn op activiteiten waarvan de effectiviteit vaak nog niet bekeken kan worden, zoekt IOB externe expertise.

IOB gaat bij het onderzoek naar additionaliteit van de klimaatfinanciering en daarbinnen *blended finance* samenwerken met de DGIS Projectgroep Innovatieve Financiering, die een handboek wil opstellen voor het gebruik van blended finance binnen DGIS.

Na afloop van het geheel zal IOB een bespreking, waarschijnlijk een workshop, organiseren ter validatie en verspreiding van de bevindingen en aanbevelingen.

6. Producten

Dit onderzoek naar klimaatfinanciering betreft een deelstudie, die zal bijdragen aan (i) een advies aan beleidsmakers in september ten bate van ambtelijke gedachtevorming richting de verkiezingen en de kabinetsformatie. Ze zal waarschijnlijk ook als input dienen voor (ii) een evaluatie van het Nederlandse klimaatbeleid t.b.v. ontwikkelingslanden (eventueel gepland voor 2022), en (iii) de in de evaluatieprogrammering opgenomen beleidsdoorlichting van BHOS begrotingsartikel 2 (waarschijnlijk 2023). Het evaluatierapport van deze deelstudie zal worden gepubliceerd op de IOB website. Deze studie hangt samen met andere, nog te plannen deelstudies op gebied van klimaat (37).

De doelgroep van dit deelstudierapport zal in de eerste plaats bestaan uit beleidsmakers: de betrokken beleidsmakers bij IGG, andere directies en beleidsmakers binnen DGIS – waaronder DDE - en mogelijk ook binnen DGBEB en bijvoorbeeld de Klimaatgezant. Ten tweede kan het rapport ook ter informatie dienen aan deskundigen die op de een of andere manier betrokken zijn bij het klimaatbeleid van BHOS en van de rijksoverheid in bredere zin (EZK, RVO, FMO, PBL, etc.).

Het rapport kan bijvoorbeeld bij een workshop aan IGG en aanverwante directies worden gepresenteerd en met hen worden besproken. Tussentijdse resultaten kunnen met beleidsmedewerkers van IGG/KL en DDE/IFO worden besproken.

³⁷ We voorzien mogelijke vervolg-deelstudies over de volgende onderwerpen: relevantie en coherentie van het klimaatbeleid, klimaatdiplomatie, en effectiviteit.