

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2024

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2024

Op 6 februari 2024 heeft uw Kamer de motie met Kamerstuk 36 410 XVII, nr. 27 van het lid Hirsch c.s. aangenomen om te onderzoeken hoe meer klimaatfinanciering ten goede kan komen aan lokale organisaties en boerenorganisaties. In de motie wordt verzocht om te onderzoeken wat de verhouding is tussen de steun aan multilaterale organisaties en de steun aan lokale initiatieven. Daarnaast vraagt de motie om te onderzoeken welke mogelijkheden er binnen de begroting zijn om meer klimaatfinanciering ten goede te laten komen aan lokale maatschappelijke organisaties en boerenorganisaties. Per brief van 26 april verzocht uw Kamer om een brief voor de plenaire behandeling van de Voorjaarsnota.

Hieronder beschrijf ik hoe verschillende kanalen – ook het multilaterale – lokale initiatieven ondersteunen met Nederlandse publieke klimaatfinanciering. Vervolgens deel ik de resultaten van het uitgevoerde onderzoek om meer Nederlandse klimaatfinanciering ten goede te laten komen aan lokale maatschappelijke organisaties en boerenorganisaties. Zoals reeds aangegeven bij de appreciatie van de motie tijdens de begrotingsbehandeling, is geen groot nieuw onderzoek uitgevoerd.

Steun aan multilaterale organisaties en lokale initiatieven

In de motie wordt verwezen naar klimaatfinanciering. Publieke klimaatfinanciering is de optelsom van klimaatrelevante programma's, projecten en bijdragen binnen de diverse BHOS-begrotingsartikelen alsmede voor een klein deel de klimaatrelevante bijdrage aan multilaterale ontwikkelingsbanken op de begroting van de Minister van Financiën. Klimaatfinanciering is geen zelfstandig budget maar als toerekening verweven met de gehele BHOS-begroting.

De motie maakt onderscheid tussen steun aan multilaterale organisaties en steun aan lokale initiatieven. Dit zijn geen elkaar uitsluitende categorieën. In mijn beleid streef ik naar *locally led* ontwikkeling¹ en werk ik aan gelijkwaardige partnerschappen.² Dat doe ik via alle financieringskanalen, ook via multilaterale organisaties. Zo heeft de *Global Environment Facility* (GEF) een *Small Grants Programme* (SGP) dat financiële en technische steun biedt aan lokale maatschappelijke en *community-based* organisaties. Bij multilaterale organisaties dient onderscheid gemaakt te worden tussen multilaterale ontwikkelingsbanken en andere multilaterale fondsen en programma's zoals de genoemde GEF, maar ook het *Central African Forest Initiative* (CAFI), *Consultative Group of International Agricultural Research* (CGIAR), programma's van *United Nations Development Programme* (UNDP), etc.

Multilaterale ontwikkelingsbanken verstrekken veelal concessionele leningen. Deze sluiten aan op lokale initiatieven omdat de vraag afkomstig is van overheden, zowel nationaal, regionaal als lokaal. Gelet op het belang van Afrikaans ownership heeft Nederland een bijdrage gedaan aan het *Climate Action Window* (CAW) van de *African Development Bank* (AfDB). Mede dankzij die bijdrage heeft het CAW op de afgelopen klimaatop een *call for proposals* gelanceerd voor circa EUR 250 miljoen, waarop naast overheden en gouvernementele organisaties ook maatschappelijke organisaties hebben ingeschreven. In box 1 staan meer voorbeelden hoe multilaterale fondsen en multilaterale ontwikkelingsbanken bijdragen aan lokale initiatieven.

BOX 1: Meer voorbeelden van steun aan lokale initiatieven door multilaterale fondsen en multilaterale ontwikkelingsbanken.

International Fund for Agricultural Development (IFAD) verstrekt leningen en giften aan overheden en boerenorganisaties, waarbij nauw wordt samengewerkt met vertegenwoordigers van platteland-lidmaatschapsorganisaties

In het kader van het *West Africa Food Systems Resilience Program* van de Wereldbank (WB) zijn met Nederlandse steun consultaties gehouden met lokale stakeholders, zowel ten behoeve van ontwerp als met het oog op hun aandeel in de uitvoering.

De *European Investment Bank* (EIB) werkt via het door Nederland gesteunde watersector fonds met lokale midden- en kleinbedrijf in Azië en Afrika aan drinkwater voor huishoudens.

De *Inter-Amerikaanse Development Bank* (IDB) ondersteunt Amazonelanden om duurzame economische alternatieven te ontwikkelen die ontbossing tegengaan. Minimaal 25% van de bijdragen uit het *Trust Fund* dat Nederland hiertoe ondersteunt dienen direct ten goede te komen aan inheemse volkeren en lokale gemeenschappen (IPLCs).

Het leeuwendeel (circa 75% in 2023) van de toegerekende publieke Nederlandse klimaatfinanciering verloopt via multilaterale ontwikkelingsbanken, maatschappelijke organisaties, initiatieven uitgevoerd door onze ambassades en multilaterale fondsen. In tabel 1 treft u voor het jaar 2023 een overzicht aan van deze kanalen voor klimaatadaptatie en -mitigatie.

¹ Kamerstuk 36 180, nr.1: Doen waar Nederland goed in is (2022)

² Kamerstuk 29 237, nr.183: Nederlandse Afrikastrategie (2023)

Een gedetailleerde verantwoording van de Nederlandse klimaatfinanciering vindt u in de bijlage klimaatfinanciering van het HGIS-jaarverslag.

TABEL 1: Kanalen klimaatfinanciering (procenten) in 2023

Kanalen	Adaptatie	Mitigatie
Maatschappelijke organisaties	21%	20%
Multilaterale ontwikkelingsbanken	18%	21%
Postennet	24%	11%
Multilaterale fondsen	18%	14%
NLse publieke sector (RVO, waterschap)	5%	13%
Private sector en kennis organisaties	7%	7%
Publiek Private Partnerschap (PPP)	4%	6%
Overig (o.a. via andere donoren)	3%	8%
Totaal	100%	100%

De keuze voor een kanaal wordt door meerdere factoren bepaald. Zo worden mondiale klimaatambities door Nederland beïnvloed door steun te geven aan multilaterale banken en fondsen die sterk leunen op de klimaatonderhandelingen. Bijvoorbeeld het *Green Climate Fund* (GCF) en het nog op te richten fonds voor klimaatschade en -verlies.³ Resultaten van de Nederlandse klimaatinzet vindt u in de Kamerbrief over de voortgang Internationale Klimaatstrategie, die u recent toe ging.⁴

Mogelijke beleidskeuzes inzake Nederlandse klimaatfinanciering voor lokale maatschappelijke organisaties

Zoals eerder in deze brief aangegeven is *locally led* ontwikkeling een streven in mijn beleid waar ik al enkele jaren met partners aan werk. De OESO schrijft in het in 2023 uitgevoerde Peer Review van het Nederlandse OS-beleid dat het Nederlandse ontwikkelingsprogramma gecommiteerd is aan de *locally led* ontwikkelagenda en adviseert om een *locally led* aanpak verder te versterken.⁵ In reactie op uw verzoek schets ik hieronder mogelijke beleidskeuzes om binnen de begroting meer Nederlandse klimaatfinanciering ten goede te laten komen aan lokale maatschappelijke organisaties. Daarbij is het van belang dat bij de implementatie van een activiteit de partner wordt gekozen waarmee het desbetreffende beleidsdoel naar verwachting het beste kan worden bereikt. Achteraf is hierdoor inzichtelijk via welk kanaal is gefinancierd.

Ten eerste zou Nederland ten behoeve van *locally led* ontwikkeling de relatie met lokale maatschappelijke organisaties verder kunnen versterken. Dit kan door meer direct met lokale organisaties samen te werken, en daarbij bijzondere aandacht te geven aan vrouwenorganisaties. In vergelijking met andere donoren is het aandeel Nederlandse ODA voor lokale ngo's echter al relatief hoog, met name via onze ambassades.⁶ Daarnaast hebben programma's als *Leading from the South*, *Power of Voices* en *Power of Women* belangrijke stappen gezet om lokale maatschappelijke organisaties te financieren. Echter, de in Nederland afgesproken verantwoordingsmechanismen sluiten soms niet aan op de lokale capaciteit. Lokale ngo's werken daarnaast vaak in landen

³ Het Green Climate Fund is opgericht als investeringsbank en daarom toegerekend aan multilaterale ontwikkelingsbanken; fonds voor schade en verlies is opgericht als een ontwikkelingsfonds en daarom toegerekend aan multilaterale fondsen.

⁴ Kamerstuk 31 793, nr. 268: Kamerbrief voortgang Internationale Klimaatstrategie (2024)

⁵ <https://www.oecd.org/netherlands/oecd-development-co-operation-peer-reviews-netherlands-2023-67b0a326-en.htm>

⁶ OESO: Development cooperation Peer Reviews: Netherlands (2023, p.36)

met beperkte vrijheid voor maatschappelijk middenveld en in een omgeving met aanzienlijke corruptie. Een alternatief is om meer steun te geven aan *locally led* ontwikkeling via andere kanalen waaronder internationale maatschappelijke organisaties, innovatieve financiering of publieke organisaties zoals RVO en de Waterschappen. Voorbeelden zijn programma's die Agriterra uitvoert zoals «*Farmer Focused Transformation*» en «*Acting Now*» en programma's van *International Fertilizer Development Centre* (IFDC) die het lokale midden- en kleinbedrijf ondersteunen. Maatschappelijke organisaties bieden meer dan geld. Ze werken aan organisatieversterking, capaciteitsopbouw en steunen lokale groepen en individuen wanneer rechten worden geschonden. Een andere beleidskeuze die ook door de OESO wordt geadviseerd, is meer klimaatbudget delegeren aan posten.⁷ Door lokale sectoranalyse uit te voeren met sectorpartners spelen posten een rol van betekenis voor *locally led* ontwikkeling en steun aan lokale maatschappelijke organisaties. Momenteel ondersteunt Nederland met deze aanpak de water- en/of voedselsector in 16 landen. Denk bijvoorbeeld aan de inzet in Burundi en Uganda op het gebied van verduurzaming, waarbij Nederlandse ngo's en kennisinstellingen nauw samenwerken met lokale organisaties en lokale overheden. Dit kan worden uitgebreid naar meer landen of sectoren, maar dat vergt budget, capaciteit en expertise op ambassades. De OESO laat in het midden ten laste van welk kanaal een budgetverschuiving zou moeten plaatsvinden. Bij een dergelijke keuze dient in ogenschouw te worden genomen dat andere kanalen dan «delegeren van middelen aan posten» ook andere belangen dienen zoals het positioneren van Nederland in de (veranderende) multilaterale wereldorde⁸ of de mobilisatie van private klimaatinvesteringen.

Zoals in tabel 1 weergegeven vindt een deel van de Nederlandse klimaatfinanciering plaats via multilaterale ontwikkelingsbanken en multilaterale fondsen. Een andere beleidsoptie is daarom versterkte inzet op lokaal zeggenschap via multilaterale ontwikkelingsbanken en multilaterale fondsen. Dit kan bijvoorbeeld door directe toegang door *National Implementing Entities*. Een voorbeeld hiervan is de accreditatie van *Centre de Suivi Écologique* (CSE) uit Senegal bij het Groene Klimaatfonds. CSE werkt met kwetsbare groepen aan klimaatweerbare landbouw en veeteelt. Een andere mogelijkheid is om meer ruimte te bieden aan *community based funding*⁹ of *small grants funds*¹⁰ in de portefeuilles van grotere fondsen. Dit kan vrij effectief zijn. Zo is via het eerder genoemde Small Grants Fund van de GEF meer dan USD 700 miljoen verstrekt aan tienduizenden projecten (per community-based project gemiddeld circa USD 25.000). Ook in de onderhandelingen over het op COP28 geoperationaliseerde fonds voor schade en verlies heeft Nederland zich met succes ingezet voor toegang tot het fonds door kwetsbare groepen, lokale en inheemse gemeenschappen via een nader uit te werken Small Grants Window.

Tot slot

Om innovatie en effectiviteit blijvend te bevorderen is het belangrijk om beleid te toetsen en samen te leren. Dit doen we o.a. op basis van het OESO-DAC peer review en de evaluaties van de IOB. Recent ontving uw

⁷ OESO: Development cooperation Peer Reviews: Netherlands (2023 en 2017)

⁸ Kamerstuk 36 200 V nr. 72: Beleidskader Mondiaal Multilateralisme – positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde (2022). Op het gebied van de zogenaamde Rio-conventies hebben bijvoorbeeld het GEF en het Green Climate Fund een bijzondere positie.

⁹ IIED: Delivering real change, getting international climate finance to the local level (2017, p.27)

¹⁰ Both Ends: Putting People First, the transformational impact of small grants funds (2019)

Kamer de IOB-klimaatrapportage¹¹, waarin wordt gekeken naar de volle breedte van het klimaatbeleid: van het mobiliseren van private investeringen tot het inspelen op de lokale vraag en het bouwen van meer gelijkwaardige partnerschappen.

Hoe beleidskeuzes de komende jaren vorm te geven is aan een nieuw kabinet.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

¹¹ IOB: Een goed klimaat voor ontwikkeling, periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid 2016–2022 (2024)