



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag



Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	7
3	Financiële informatie	9
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	9
4	Bedrijfsvoering	12
4.1	Oordeel over de bedrijfsvoering	12
4.2	Onvolkomenheid uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven	13
4.3	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	15
5	Beleidsresultaten	16
5.1	Inleiding en conclusies	16
5.2	Introductie in internationale klimaatuitgaven	17
5.3	Nederland en internationale klimaatfinanciering	19
5.4	Informatievoorziening parlement over financiën	26
5.5	Informatievoorziening parlement over beleid en resultaten	32
5.6	Aanbevelingen	35
5.7	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	36
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	37
6.1	Reactie minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	37
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	38
	Bijlage 1 - Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2018	40
	Bijlage 2 - Over het verantwoordingsonderzoek	42
	Bijlage 3 - Methodologie onderzoek klimaatrelevantie	44
	Bijlage 4 - Toelichting op 3 uitzonderingen gebruik Rio markers	45
	Bijlage 5 - Eindnoten	46

1 Onze conclusies

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is onder meer beleidsmatig verantwoordelijk voor internationaal milieu- en klimaatbeleid. De minister heeft in 2018 de beleidsnota *Investeren in perspectief* gepubliceerd, met hierin een stijging van het budget voor internationale klimaatfinanciering. De internationale klimaatfinanciering is onderwerp van ons onderzoek naar beleidsresultaten, om 3 redenen: (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 gerapporteerde internationale klimaatfinanciering in 2018.

Internationale klimaatuitgaven stijgen, bijsturing door Tweede Kamer beperkt mogelijk

We zien dat de Nederlandse bijdrage aan internationale klimaatfinanciering een (licht) stijgende lijn vertoont, en dat Nederland zoveel mogelijk volgens de internationale methodologie rapporteert. We constateren ook dat het parlement weinig mogelijkheden heeft om bij te sturen op klimaatuitgaven én zijn budgetrecht maar beperkt kan uitoefenen. Verder vinden we de financiële verantwoording summier, en rapporteert de minister beperkt en niet actueel over de resultaten van het klimaatbeleid.

Onvolkomenheid

Vorig jaar hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd bij de uitvoering van de interne beheersmaatregelen van de overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties). De maatregelen die de minister heeft getroffen voor staatssteun en reviewbeleid zijn nu wel effectief, maar dat geldt nog niet voor de uitvoering van de risicoanalyse bij het aangaan van verplichtingen. Wij handhaven daarom onze onvolkomenheid.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van de taken van de minister voor BHOS en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.



Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen met uitzondering van 1 artikel waar de tolerantiegrens is overschreden.

- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van BHOS. In 2018 is er 1 onvolkomenheid geconstateerd. Dat is geen verandering ten opzichte van 2017 en 2016.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar internationale klimaatuitgaven. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 24 april 2019 ontvingen van de minister voor BHOS. De minister geeft in haar reactie aan dat zij onze aanbevelingen over de onvolkomenheid zal opvolgen. De minister zegt toe de informatievoorziening over de internationale klimaatuitgaven op onderdelen te verbeteren, waardoor de Tweede Kamer via een omweg inzicht krijgt in de internationale klimaatuitgaven.

2 Feiten en cijfers

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor buitenlandse handel, ontwikkelings-samenwerking en het internationale milieu- en klimaatbeleid.

De minister voor BHOS beschouwt de 17 duurzame ontwikkelingsdoelen voor 2030 (Sustainable Development Goals – SDG's) als internationale leidraad voor haar beleid.

In de beleidsnota *Investeren in perspectief* (2018) noemt de minister voor BHOS de volgende 4 nauw verbonden hoofddoelen van haar beleid:

1. voorkomen van conflict en instabiliteit;
2. verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid;
3. bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd;
4. versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland.

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* is € 1 miljard aan incidentele extra middelen opgenomen voor BHOS. De minister voor BHOS gebruikt de extra middelen om bestaand beleid te intensiveren, en licht in de beleidsnota *Investeren in perspectief* toe hoe zij de extra middelen de komende 4 jaar wil besteden.¹ Er is meer budget beschikbaar voor internationaal klimaatbeleid, oplopend tot € 80 miljoen extra per jaar vanaf 2020. Hiervan is € 40 miljoen bestemd voor het in 2018 opgezette Dutch Fund for Climate and Development (DFCD).

De uitgaven van de minister voor BHOS beslaan 1,3% van de totale rijksuitgaven over 2018. De minister voor BHOS heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 3.071,1 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 2.727,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 84,6 miljoen.

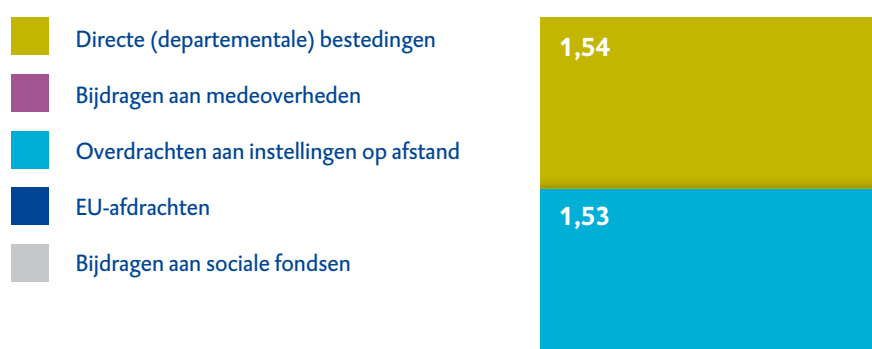
Tabel 1 *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) in cijfers in miljoenen €*

	2016	2017	2018
Verplichtingen	2.612,4	2.295,3	2.727,1
Uitgaven	2.885,4	2.821,7	3.071,1
Ontvangsten	252,4	106,7	84,6

De stijging bij de verplichtingen en uitgaven worden veroorzaakt door intensiveringen uit het regeerakkoord: voor het Dutch Fund for Climate and Development, de thema's voedsel-zekerheid, water, klimaat, onderwijs, humanitaire hulp en voor opvang van vluchtelingen in de regio.

Het kabinet streeft naar een budget voor Official Development Assistance (ODA) van 0,7% van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) in 2030. Met de extra intensiveringen komt het ODA-budget aan het eind van de kabinetsperiode uit op 0,7% van het BNI minus € 1,4 miljard. In 2018 is het ODA-budget 0,61% van het BNI.

De uitgaven aan BHOS zijn directe bestedingen en overdrachten aan instellingen op afstand (bedragen in miljard €)



Figuur 1 *Uitgaven BHOS in 2018*

Figuur 1 onderscheidt de volgende typen uitgaven:

1. Directe departementale bestedingen: hieronder vallen de uitgaven waarbij de minister zelf verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden. Denk hierbij aan subsidies, bijdragen, garanties, leningen en opdrachten.
2. Overdrachten aan instellingen op afstand: onder deze categorie scharen we die overdrachten aan instellingen op afstand waarbij de uitvoerders relatief vrij zijn in de besteding of waar de minister niet zelf rechtstreeks verantwoordelijk is voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden. Wel moet de minister daarop toezicht houden om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement. Een voorbeeld: bijdragen aan internationale organisaties zoals de Verenigde Naties.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar het begrotingshoofdstuk BHOS (CW 2016, artikel 2.12). Hierin onderzoeken we de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die wij hebben betrokken in onze oordeelsvorming:

- Verplichtingen
- Uitgaven en ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben we fouten (en/of onzekerheden) gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van BHOS (XVII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan uitgaven dat in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is opgenomen omvat in totaal € 49,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3 en 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is op artikelniveau rechtmatig met uitzondering van artikel 2. In dit artikel hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven die de artikelgrens overschrijden.



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 2

Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat

De tolerantiegrens voor fouten en/of onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 2 is overschreden. Deze wordt met name veroorzaakt door één transactie waarbij de liquiditeitsbehoefte van de ontvangende partij de betaling niet rechtvaardigde. Als gevolg van de gehanteerde statistische steekproefmethodiek leidt deze fout tot een meest waarschijnlijke fout van € 16,2 miljoen op het totaal van uitgaven en ontvangsten van artikel 2, en een maximale fout van € 43,7 miljoen. De maximale fout overstijgt de artikeltolerantie van € 35,5 miljoen.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.



4 Bedrijfsvoering

In de uitvoering van het beleid van de minister voor BHOS wordt gebruik gemaakt van het apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De minister van BZ is verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering, met uitzondering van de procesmatige beheersing van de projecten en programma's van ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor is de minister voor BHOS verantwoordelijk.

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de minister voor BHOS. Eerst geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.1). In de daaropvolgende paragraaf bespreken we de onvolkomenheid in meer detail (§ 4.2). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHOS in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.3).

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van BHOS voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Onderwerp	2016	2017	2018
Uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid



4.2 Onvolkomenheid uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven

In 2016 en 2017 hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd bij een aantal aspecten van de interne beheersing van de overdrachtsuitgaven, namelijk bij de:

- uitvoering van een risicoanalyse bij het aangaan van verplichtingen;
- rechtmatigheid van de verstrekte steunmaatregelen;
- uitvoering van het reviewbeleid.

Overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties) zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Bij de minister voor BHOS zijn overdrachtsuitgaven vaak bestemd voor activiteiten in landen met een (relatief) hoog corruptierisico. Dit betekent dat de minister voor BHOS over een M&O-beleid moet beschikken en daarin extra beheersmaatregelen moet treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk te voorkomen. Elementen van het M&O-beleid zijn risicoanalyse en reviewbeleid. Daarnaast moet de minister zich houden aan Europese en nationale wet- en regelgeving zoals voor staatssteun. De minister voor BHOS hanteert een beoordelingsmemorandum als basis voor een beslissing over het aangaan van een verplichting. Hierin moet worden vastgelegd hoe aan deze (M&O-)elementen aandacht is besteed.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 hebben wij de stand van zaken van deze onvolkomenheid opnieuw onderzocht. Wij concluderen dat de getroffen maatregelen voor staatssteun en reviewbeleid nu effectief zijn. Dat geldt echter nog niet voor de uitvoering van de risicoanalyse bij het aangaan van verplichtingen.

Staatssteun

Per 1 januari 2018 heeft de minister een staatssteuntoets voor alle overdrachtsuitgaven verplicht gesteld. Gedurende het jaar bleek dat de minister niet aan kon tonen hoe de staatssteun was getoetst. De minister heeft hiervoor aanvullende maatregelen genomen. Het beoordelingsmemorandum is uitgebreid zodat de onderbouwing van het oordeel over staatssteun daarin duidelijk wordt. Voor een aantal subsidies en bijdragen heeft de minister deze onderbouwing achteraf nog laten opstellen. Van belang is dat de minister elk jaar vaststelt dat de getroffen maatregelen werken.

Reviewbeleid

Een review maakt duidelijk of de kwaliteit van de controle van externe accountants voldoet aan de daaraan te stellen eisen, en is daarmee het sluitstuk van goed toezicht. De minister

kan dan voor het afrekenen van subsidies gebruikmaken van de controleverklaringen van deze accountants. Blijkt uit de review dat de controle niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet, dan moet de minister maatregelen nemen.

In 2017 heeft de minister een reviewbeleid voor controleverklaringen van Nederlandse accountants opgesteld dat is gebaseerd op een risicoanalyse. Op ons advies heeft de minister in 2018 naast de controleverklaringen van Nederlandse accountants, ook controleverklaringen van buitenlandse accountants gereviewd. Wij zullen blijven volgen hoe de minister omgaat met de resultaten van de uitgevoerde reviews.

Risicoanalyse

De risicoanalyse omvat de beheerscapaciteit van de contractpartners en de inschatting van fraude- en corruptierisico's. Per 1 januari 2018 heeft de minister maatregelen genomen om de risicoanalyse te verbeteren en het beoordelingsmemorandum daarop aangepast. Dit moest zorgen voor een zichtbare én kwalitatief voldoende vastlegging van de risicoanalyse en de maatregelen om deze risico's te beperken. In 2018 bleek dat (de vastlegging van) de risicoanalyse in de beoordelingsmemoranda nog onvoldoende is.

Om de kwaliteit van risicoanalyse in het beoordelingsmemorandum verder te verbeteren zet de minister nu nadrukkelijk in op bewustwording van het belang van de risicoanalyse, specifiek op fraude- en corruptierisico's. Daarnaast zet de minister in op kennisontwikkeling. Om die reden zijn er initiatieven gestart om ervaringen en praktijkvoorbeelden te delen en trainingen te geven. Wij ondersteunen deze initiatieven.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor BHOS aan om de kwaliteit van de beoordelingsmemoranda te blijven bewaken en door te gaan met de initiatieven om de risicoanalyse te verbeteren. Hierbij is het vooral van belang dat in het beoordelingsmemorandum een zichtbare én kwalitatief voldoende vastlegging plaatsvindt van de maatregelen om de risico's te beperken. Dit om te komen tot een beter onderbouwd besluit over het al dan niet financieren van een activiteit.



4.3 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd. In de Staat van de Rijksverantwoording gaan wij nader in op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.



5 Beleidsresultaten

5.1 Inleiding en conclusies

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid en de ingezette publieke middelen van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Dit jaar hebben we gekeken naar de internationale klimaatuitgaven. De uitgaven voor internationaal klimaatbeleid worden gefinancierd uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking.² Sinds 2014 geeft de minister voor BHOS het parlement een overzicht van de jaarlijkse internationale klimaatuitgaven in bijlage 6 van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota en het HGIS-Jaarverslag.³

Uit ons onderzoek blijkt dat Nederland ernaar streeft de afspraken na te komen, voortvloeiend uit de Overeenkomst van Parijs. We zien dat de Nederlandse bijdrage aan internationale klimaatfinanciering een (licht) stijgende lijn vertoont, en dat Nederland zoveel mogelijk volgens de internationale methodologie rapporteert. Die methodologie is nog in ontwikkeling, wat ertoe leidt dat landen verschillend rapporteren waardoor vergelijken moeilijk is.

We constateren ook dat het parlement weinig mogelijkheden heeft om bij te sturen op klimaatuitgaven én zijn budgetrecht maar beperkt kan uitoefenen via de begroting van BHOS. Dit komt omdat de totale klimaatuitgaven in de HGIS-nota zijn opgenomen, en dat is geen begrotingswet.

In het *Jaarverslag* van BHOS is geen totaaloverzicht van gerealiseerde klimaatuitgaven opgenomen, hiervoor moet het parlement bijlage 6 bij het HGIS-verslag raadplegen. Naar ons oordeel is het *Jaarverslag* van BHOS summier over gerealiseerde klimaatuitgaven. Bovendien rapporteert de minister beperkt en niet actueel over de resultaten van het klimaatbeleid. De minister voor BHOS heeft toegezegd de resultaten via een vernieuwde website in mei 2019 te publiceren.



5.2 Introductie in internationale klimaatuitgaven

5.2.1 Afspraken in Parijs over internationale klimaatuitgaven

In de Overeenkomst van Parijs in 2015 is afgesproken de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder 2 graden Celsius te beperken, en daarbij te streven naar een verdere beperking van de opwarming tot maximaal 1,5 graad Celsius. Om ervoor te zorgen dat de temperatuurstijging beheersbaar blijft zijn er wereldwijd aanpassingen nodig, ook in minder ontwikkelde landen. Daarom heeft Nederland, samen met 17 andere landen, toegezegd om gezamenlijk van 2020 tot en met 2025 \$ 100 miljard per jaar te mobiliseren voor klimaatfinanciering. Nederland bevestigde hiermee een eerdere toezegging op de klimaatconferentie in Kopenhagen in 2009.

In een gezamenlijke verklaring geven de 18 landen aan te werken aan het opschalen van klimaatfinanciering en het vergroten van de transparantie over de voortgang hierover. De focus ligt op het realiseren van \$ 100 miljard in 2020, vanuit verschillende financieringsbronnen. Dit doel zal, op basis van de verwachtingen eind 2018, niet gerealiseerd worden in 2020, zie § 5.5.3. Het geld is bedoeld om minder ontwikkelde landen te ondersteunen bij het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en voor het beheersbaar houden van de gevolgen van klimaatverandering.

Methodologisch raamwerk voor klimaatfinanciering

Ook zullen de 18 landen een methodologisch raamwerk voor klimaatfinanciering ontwikkelen: wat verstaan zij onder klimaatfinanciering? Zo kunnen publieke uitgaven de vorm hebben van subsidies, leningen, aandelenkapitaal en instrumenten voor het verminderen van het risico. Ook kunnen de uitgaven via multilaterale (klimaat)fondsen, multilaterale of ontwikkelingsbanken en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) lopen. Private financiering voor klimaatrelevante activiteiten mag meetellen in het doel van de \$ 100 miljard, maar moet daarvoor wel gemobiliseerd zijn door publiek geld. Dat houdt in dat een duidelijk causaal verband bestaat tussen de publieke interventie (geld) en de gemobiliseerde private financiering én dat de activiteit zonder die publieke interventie niet of in mindere mate had plaatsgevonden.

5.2.2 Transparantie over klimaatfinanciering

Rapportages van de deelnemende landen aan UNFCCC nog onvolledig

De deelnemende landen hebben afgesproken dat ze tweejaarlijks rapporteren over hun internationale klimaatfinanciering⁴ aan de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Het doel van de klimaatrapportage aan UNFCCC is om de



internationale klimaatfinanciering zo goed mogelijk in kaart te brengen en inzichtelijk te maken hoeveel geld er beschikbaar is. De UNFCCC is opgericht in 1992 met als taak het voorkomen van verregaande klimaatverandering. UNFCCC is zowel een VN-organisatie als de klimaatconventie, waar op internationaal niveau afspraken worden gemaakt over klimaat en klimaatuitgaven.

De UNFCCC publiceert de tweejaarlijkse rapporten van de landen op zijn website, samen met de beoordeling door de UNFCCC van die rapporten (de zogenoemde Review). Door beperkingen in de dataverzameling en de methodologie zijn die rapportages voorsnog onvolledig. Om die reden werken de landen tegelijkertijd aan de verbetering van de methodologie. Zo heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een expertgroep opgericht (met financiële steun van enkele landen waaronder Nederland) die instrumenten ontwikkelt om privaat gemobiliseerde klimaatfinanciering te berekenen. Daarnaast staat de verfijning van de methodologie op de agenda van de volgende klimaatconferentie.⁵

Er is gekozen voor een bottom-up aanpak van de Overeenkomst van Parijs om landen vrijheid en flexibiliteit te geven. Het is de bedoeling dat deze vrijheid langzaam wordt ingeperkt door concrete(re) maatregelen en definities af te spreken. Op de klimaatconferentie in Katowice (december 2018) hebben de landen besloten tot één set van regels voor de rapportage die geldt voor alle landen (zowel voor ontwikkelde als minder ontwikkelde landen). Ook zullen landen meer toekomstinformatie over de verwachte uitgaven rapporteren.

Additionele middelen

In de Overeenkomst van Parijs is geen concrete invulling gegeven aan eerder gemaakte afspraken over klimaatuitgaven, die nieuw en additioneel moeten zijn. Op dit moment is daarom niet duidelijk wat additioneel inhoudt. Dit kan gunstig zijn voor landen omdat het meer vrijheid geeft om zelf een invulling te geven aan de term 'additioneel'. Wel wijzen ontwikkelingslanden en ngo's op een mogelijk verdrukkingseffect: het vervangen van reguliere Official Development Assistance⁶ (ODA-)uitgaven door klimaatuitgaven.

De UNFCCC doet in haar beoordeling⁷ van de tweejaarlijkse rapportage van Nederland de aanbeveling dat Nederland transparanter toelicht waarom de bijdragen nieuw en additioneel zijn. Volgens Nederland zijn de bijdragen elk jaar nieuw en additioneel, omdat het budget van de minister voor BHOS jaarlijks wordt goedgekeurd door het parlement, zo meldt de minister voor BHOS aan de UNFCCC.



Daar staat tegenover dat de internationale klimaatbijdragen door Nederland worden gefinancierd uit het ODA-budget, dat meebeweegt met de BNI ontwikkeling.

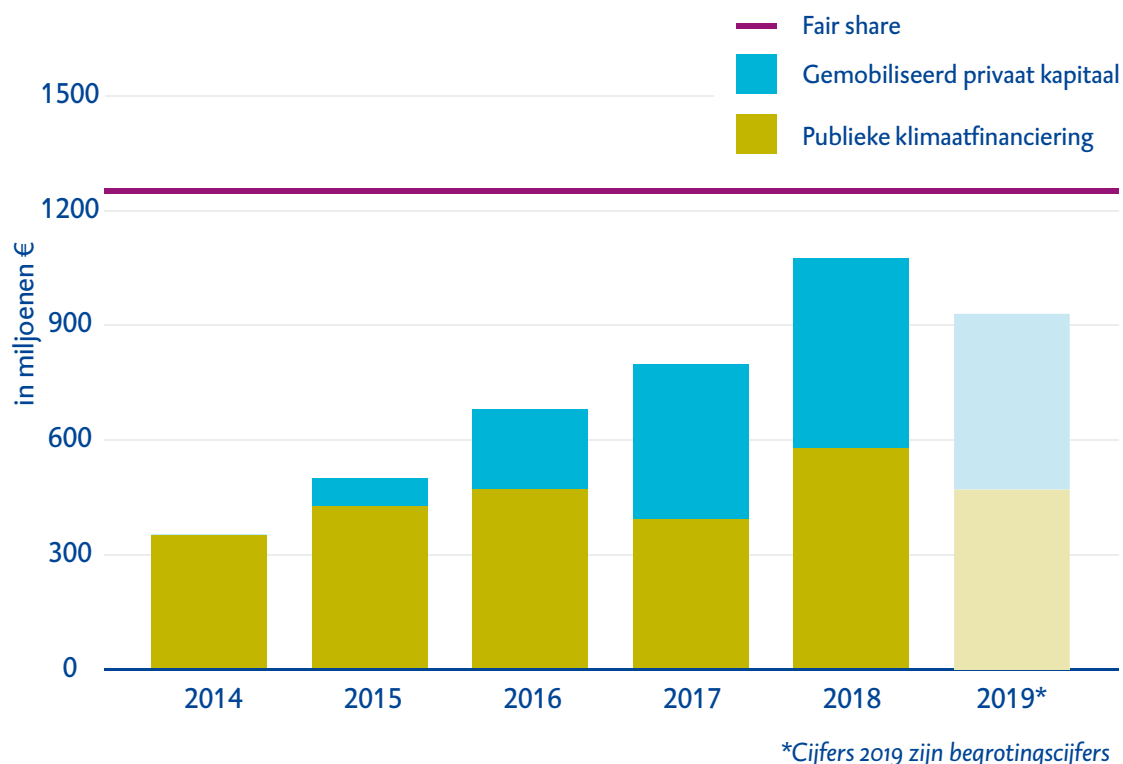
5.3 Nederland en internationale klimaatfinanciering

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de afspraken over internationale klimaatfinanciering in de Overeenkomst van Parijs. Die afspraken houden voor Nederland in dat (1) Nederland zijn klimaatfinanciering vanuit verschillende bronnen moet opschalen, en (2) de transparantie over de internationale klimaatfinanciering moet vergroten. Via deze klimaatfinanciering worden ontwikkelingslanden ondersteund bij klimaatprojecten. In deze paragraaf beschrijven we wat de internationale klimaatfinanciering van Nederland inhoudt.

5.3.1 Internationale klimaatuitgaven stijgen langzaam

In het HGIS-Jaarverslag geeft de minister voor BHOS sinds 2014 in een bijlage een jaarlijks overzicht van publieke internationale klimaatuitgaven, en vanaf 2015 ook van het (met publiek geld) gemobiliseerd privaat kapitaal. De toename in de klimaatuitgaven komt vooral door een stijging van het gemobiliseerd privaat kapitaal, zie figuur 2. De publieke klimaatuitgaven zijn in de jaren 2015-2017 redelijk stabiel, rond € 400 miljoen. In 2018 zijn de publieke klimaatuitgaven € 578 miljoen. Dit komt onder meer door uitgaven aan het (nieuwe) Dutch Fund for Climate Development en door een vooruitbetaling van een bijdrage aan de Wereldbank. De publieke klimaatuitgaven bedragen ongeveer 16% van de totale uitgaven van de minister voor BHOS (in 2018 € 3,071 miljard).⁸ De Tweede Kamer heeft de minister voor BHOS in 2013 verzocht⁹ om te sturen op een verdeling van 50% publiek en 50% privaat voor klimaatuitgaven. Dit is voor het eerst in 2017 gelukt.

Stijging totale klimaatuitgaven zet door in 2018



Bronnen: HGIS-Jaarverslagen (2014-2018) en HGIS-nota (2019).

Figuur 2 Overzicht aan internationale klimaatuitgaven door Nederland

Kanttekening bij de stijgende lijn in private financiering is dat de gemobiliseerde private klimaatfinanciering sinds 2017 moet worden gerapporteerd op basis van toezeggingen (commitments). Maar toegezegd is nog niet overgemaakt, en donoren komen hun toezeggingen niet altijd volledig na. Daarnaast kan de rapportage op basis van (eenmalige) toezeggingen grote schommelingen laten zien over de jaren. Deze wijziging is op voorschrift van OESO/DAC (Development Assistance Committee)¹⁰, net als een voorstel om alleen op fondsniveau en niet meer op projectniveau te rapporteren. De minister voor BHOS is geen voorstander van de wijzigingen, maar houdt zich er echter wel zoveel mogelijk aan, omdat zij wil aansluiten bij OESO/DAC-methodologie.

Fair share voor Nederland

In Parijs hebben de 18 deelnemende landen geen afspraken gemaakt over de verdeling van de \$ 100 miljard-doelstelling over de landen of de omvang van de jaarlijkse bijdragen tot 2020. Wel is afgesproken dat de deelnemende landen geleidelijk werken aan een opschaling

van dit bedrag richting 2020. Het Nederlandse aandeel in de \$ 100 miljard-doelstelling, ook wel fair share genoemd, is door de minister voor BHOS berekend op ongeveer € 1,25 miljard per jaar vanaf 2020. Dit bedrag is niet toegezegd door het kabinet, maar het wordt wel gebruikt in de Tweede Kamer en daarbuiten. Nederland loopt voor met de berekening hiervan. Veel andere OESO-landen hebben (nog) geen 'fair share' berekend. De stijging van de Nederlandse totale internationale klimaatfinanciering zet door in 2018. Vanaf 2020 gaan de deelnemende landen onderhandelen over een nieuw – ambitieuzer – doel vanaf 2025. Ook is het de bedoeling van de huidige 18 deelnemende landen dat meer landen gaan bijdragen zoals Israël, de Golfstaten, Brazilië, India, China, Zuid-Korea en Singapore.

5.3.2 Klimaatuitgaven naar adaptatie en mitigatie

De minister voor BHOS financiert klimaatprojecten gericht op adaptatie en mitigatie. Die termen lichten we toe in onderstaand tekstkader.

Wat zijn mitigatie en adaptatie?

De definitie van **mitigatie** is het verminderen en/of begrenzen van emissie van broeikasgassen, zoals door sectoren als transport, industrie en landbouw, en de vergroting van de opname van CO₂ door onder andere bossen, moerassen en (agro-)ecosystemen.

Voorbeelden van maatregelen zijn overstappen van steenkool op zonne- en windenergie en ook energiebesparing door duurzame schoolgebouwen, ziekenhuizen of openbaar vervoer.

De definitie van **adaptatie** is lastiger en ligt vaak aan de context van de activiteit. Adaptatie betekent het verminderen van de kwetsbaarheid van mens en zijn omgeving voor huidige en toekomstige negatieve consequenties van klimaatverandering.

Voorbeelden van adaptatie zijn klimaatbestendige landbouw, het verhogen van waterproductiviteit in de landbouw, beter beheer van (schaarser) water of beschermen van de bevolking in delta's tegen overstromingen.

In Parijs zijn geen afspraken gemaakt over een verdeling van uitgaven over mitigatie en adaptatie. Wel wijst het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)¹¹ op het belang en de noodzaak voor adaptatie naast mitigatie. Volgens IPCC is adaptatie onevenwichtig verdeeld over de wereld en in veel regio's nog onderontwikkeld.

De minister voor BHOS stuurt niet vooraf op een bepaalde verdeling van mitigatie en adaptatie binnen de klimaatuitgaven maar monitort de verdeling wel. Niet alle ontvangers maken een onderscheid tussen adaptatie en mitigatie, en sommige projecten hebben zowel adaptatie als mitigatie als doelstelling. In 2018 zijn de publieke klimaatuitgaven van Nederland aan alleen adaptatie 33% (van de totale klimaatuitgaven) en klimaatuitgaven aan adaptatie gecombineerd met mitigatie nog eens 26%.

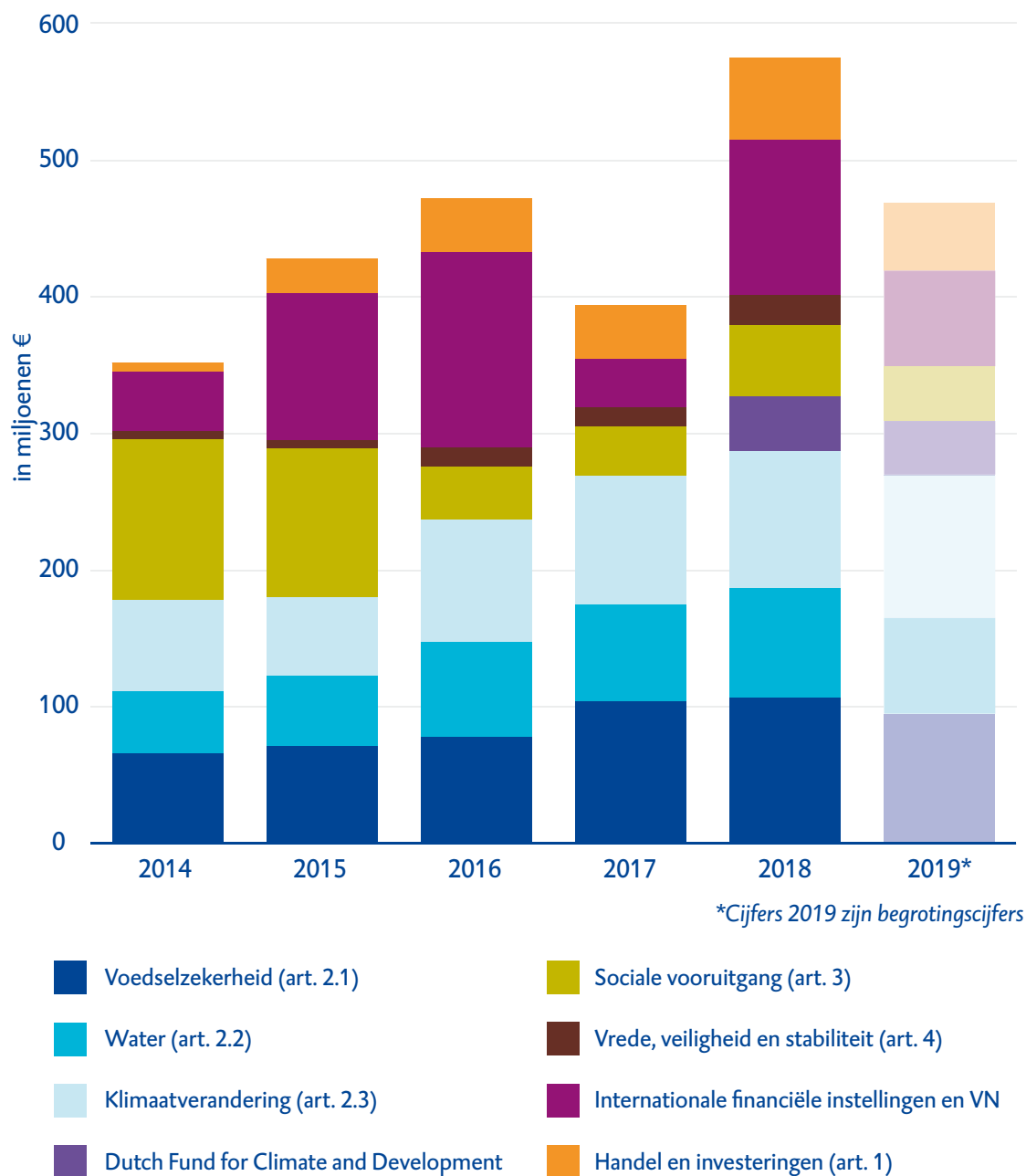


5.3.3 Geïntegreerde benadering van klimaat, armoede, veiligheid en handel

De minister voor BHOS heeft de afgelopen jaren ingezet op ontwikkelingsactiviteiten die klimaatvriendelijker en klimaatbestendiger zijn. Het systematisch meenemen van (toekomstige) klimaatrisico's en klimaatadaptatie noemt de OESO *mainstreaming*. Voor de minister voor BHOS betekent *mainstreaming* dat een deel of het geheel van de uitgaven voor bepaalde ontwikkelingsprogramma's (vooral voor voedselzekerheid en water) ook kwalificeert als klimaatuitgaven.

In figuur 3 laten we zien hoe de klimaatuitgaven de afgelopen jaren zijn verdeeld over de beleidsterreinen/-artikelen van de begroting van BHOS. 57% van de publieke klimaatuitgaven gaat naar de beleidsterreinen klimaatverandering en voedsel- en wateractiviteiten (artikel 2, in 2018). De bijdrage aan het nieuwe DFCD is structureel € 40 miljoen per jaar, in 2018 kwam het bedrag eenmalig ten goede aan het Acces to Energy Fund (AEF).¹²

Uitgaven aan klimaatverandering en voedsel- en wateractiviteiten stijgen langzaam



Bronnen: HGIS-Jaarverslagen (2014-2018) en HGIS-nota (2019).

Figuur 3 Overzicht klimaatuitgaven BHOS per beleidsartikel

De minister voor BHOS heeft het klimaatbeleid in 2018 aangescherpt. Er is meer aandacht voor mitigatie en vooral adaptatie en de internationale inzet bij multilaterale

onderhandelingen. De minister voor BHOS benoemt in haar beleidsnota¹³ uit 2018 het klimaat als 1 van haar 4 hoofddoelstellingen naast armoede, veiligheid en handel. De minister benadrukt het belang van een geïntegreerde benadering van klimaat, armoede, veiligheid en handel. Ook de Wereldbank pleit voor een geïntegreerde benadering in haar rapport *Shock Waves*¹⁴ om te voorkomen dat ontwikkelingsresultaten teniet worden gedaan door klimaatverandering en dat klimaatverandering het doel van armoedevermindering bedreigt (SDG 1). Dat kan bijvoorbeeld doordat overstromingen en droogte óók negatieve effecten kunnen hebben op bijvoorbeeld voedsel- of waterprogramma's van organisaties in arme(re) landen. Ook kan de onveiligheid in een land toenemen door extreme weersomstandigheden (overstromingen, hitteschade en droogte) en leiden tot minder toegang tot water en land, en zelfs tot klimaatvluchtelingen.

Vanaf 2018 heeft de minister voor BHOS bij voedselzekerheidsprojecten meer aandacht voor klimaatslimme landbouwprojecten, wat aansluit bij een aanbeveling van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van BZ (uit 2017) om voedselzekerheid breed te benaderen. Vanaf 2018 moet bij waterprojecten gelet worden op de verbinding tussen de thema's voedselzekerheid, water, klimaat en energie. Wel moet die vergrote aandacht voor het klimaatbeleid nog zichtbaar worden in de keuze van toekomstige projecten.

5.3.4 Klimaatrelevante projecten

Wanneer is een project klimaatrelevant? Om deze vraag te beantwoorden hebben we 69 projecten onderzocht op klimaatrelevantie, zie bijlage 3 voor onze onderzoeksmethodologie. We hebben specifiek gekeken naar de motivatie voor de toekenning van klimaatmarkers (die lichten we toe in § 5.4.2) voor adaptatie en mitigatie.

We hebben geconstateerd dat:

- bij bijna 90% van de projecten de toekenning van de klimaatmarker(s) is gemotiveerd;
- de meeste projecten (40%) als enige klimaatmarker adaptatie hebben als neven doel. Dit zijn meestal voedsel- en waterprojecten;
- mitigatie-activiteiten eenvoudiger te herkennen zijn als klimaatactiviteit dan adaptatie-activiteiten.

Enkele voorbeelden van activiteiten uit onze selectie

Activiteit 27119: Green Climate Fund (GCF) 2015-2018

Klimaatmarkers adaptatie en mitigatie beide als hoofddoel. Motivatie hiervoor is vermeld in de omschrijving van het doel van GCF: "bij te dragen aan de aanpak van klimaatproblemen en een transitie naar een low-carbon economie in ontwikkelingslanden. Deze bijdrage vloeit voort uit de instemming van Nederland met de afspraak bij de klimaatconventie in Kopenhagen in 2009."

**Activiteit 27008: Project Foncier Local in Benin**

Klimaatmarker adaptatie als neven doel. Dit is een vierjarig programma ter ondersteuning van de nieuwe landwet in 2 municipalities in zuidwest Benin. Als motivatie voor de klimaatmarker is vermeld dat als landeigenaarschap onduidelijk is, investeringen in cultiveren van het land of maatregelen voor klimaatadaptatie niet plaatsvinden. De landbouwgrond bestaat uit beregend land, maar ook uit gebieden die overstromen.

Activiteit 25356: IMVO programmering mkb voor handels en investeringsketen in OS-landen 2013-2016

[AR: IMVO is internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen]

Klimaatmarkers mitigatie en adaptatie als neven doel. Het doel van dit project is MVO Nederland in staat te stellen het Nederlandse mkb te stimuleren om mvo in de handels- en investeringsketen in OS-landen te gaan realiseren. MVO Nederland heeft een programma ontwikkeld om koplopers in een zestal sectoren bij elkaar te brengen en te faciliteren bij het formuleren van hun ambitie in de handels- en investeringsketen in OS-landen. Vooralsnog denkt MVO Nederland aan de volgende sectoren: leder, staal, technische installatie (duurzame technologie), pluimvee-faciliterende industrie en tuinbouw. Ook overweegt MVO Nederland actief te worden in de textielsector. Motivatie voor toekenning klimaatmarkers ontbreekt ons inziens, er is vooral sprake van maatschappelijk verantwoord ondernemen en het formuleren van ambities voor Nederlandse bedrijven. Klimaat als neven doel is nergens vermeld en niet af te leiden uit de omschrijving.

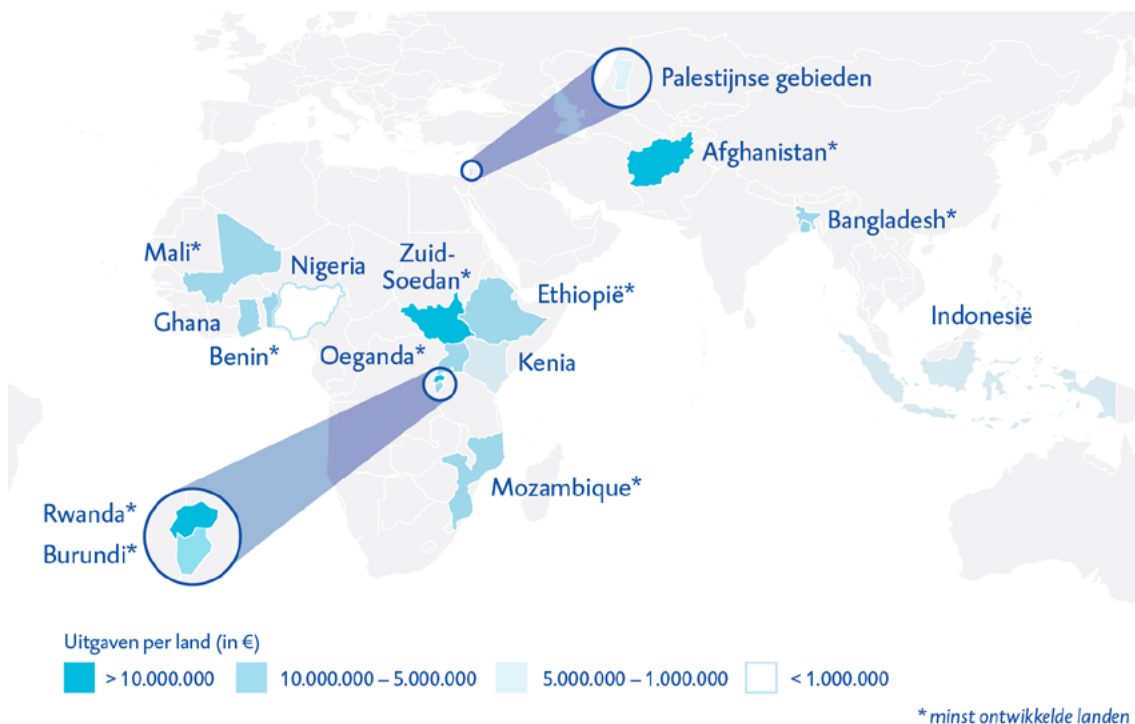
5.3.5 Veel klimaatfinanciering van Nederland naar minst ontwikkelde landen

De minister voor BHOS steunt via bilaterale klimaatfinanciering vooral de minst ontwikkelde landen op het gebied van voedselzekerheid. In 2018 hebben ambassades in 15 landen bilaterale klimaatprogramma's voor in totaal € 102,6 miljoen (18% van de totale publieke klimaatuitgaven). We laten in figuur 4 zien welke landen dat zijn. 85% van die klimaatuitgaven geeft de minister voor BHOS uit in 10 landen die kwalificeren als minst ontwikkeld volgens de OESO/DAC lijst.¹⁵

De 15 ambassades geven in 2018 de meeste klimaatuitgaven uit aan programma's voor voedselzekerheid (€ 59 miljoen of 58% door 13 landen). Aan programma's voor water besteden ze € 29 miljoen (28%).



85% van de internationale klimaatuitgaven gaan naar de minst ontwikkelde landen in 2018



Bron: financiële administratie BZ/BHOS, maart 2019.

Figuur 4 Klimaatuitgaven via 15 ambassades

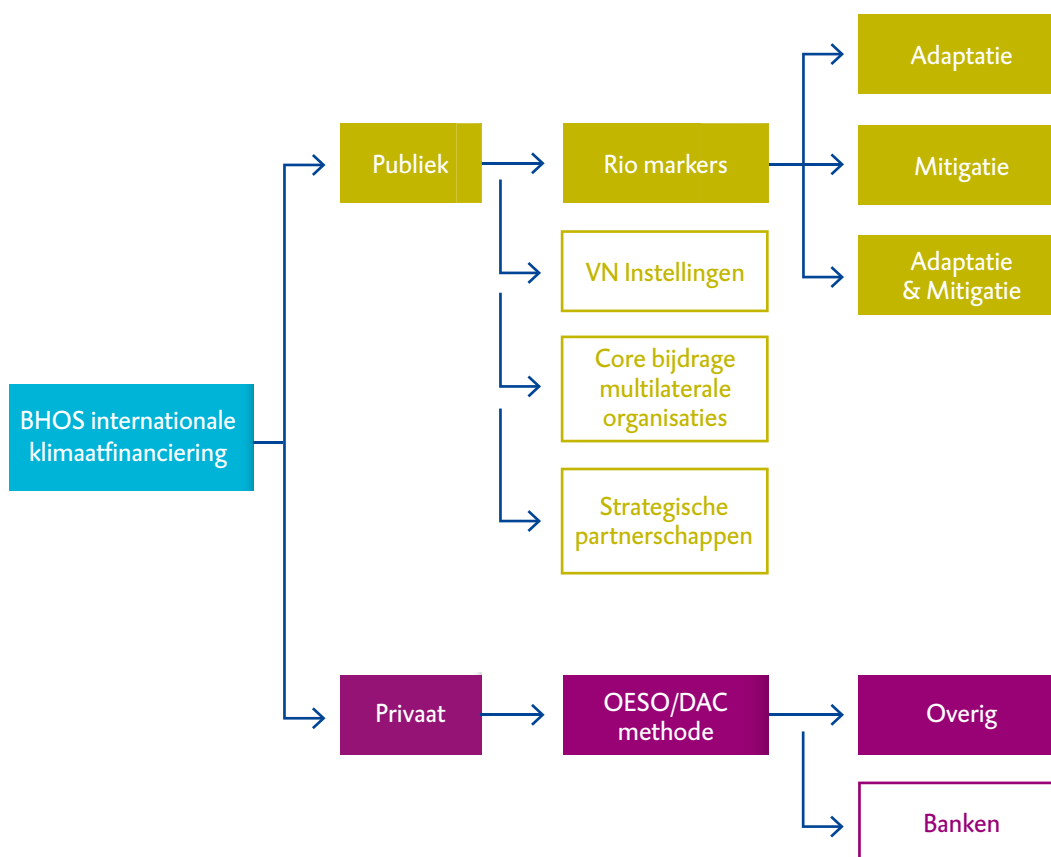
5.4 Informatievoorziening parlement over financiën

De minister voor BHOS rapporteert jaarlijks over internationale klimaatfinanciering aan het parlement via de HGIS-nota en het HGIS-Jaarverslag. Het HGIS-jaarverslag wordt aangevuld met informatie van de minister van Financiën, over de bijdragen die hij verstrekt aan de International Development Association (IDA) en de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). In deze paragraaf beschrijven we hoe de minister voor BHOS de publieke en private klimaatuitgaven berekent. Ook lichten we toe welke rapportages er naast het HGIS-jaarverslag zijn over klimaatfinanciering.

5.4.1 Overzicht rekenmethodes klimaatfinanciering

In het *HGIS-Jaarverslag 2018* rapporteert de minister voor BHOS € 578 miljoen aan publieke klimaatfinanciering en € 498 miljoen aan private klimaatfinanciering (gemobiliseerd met publiek geld). De minister voor BHOS hanteert voor publieke en private financiering verschillende rekenmethodes, zie het overzicht in figuur 5. We lichten de rekenmethodes toe in § 5.4.2 en § 5.4.3.

Verschillende methodes voor berekenen publieke en private klimaatfinanciering



Figuur 5 Overzicht rekenmethodes internationale klimaatfinanciering

5.4.2 Berekening publieke klimaatfinanciering

Nederland gebruikt zogenoemde Rio markers om internationale klimaatuitgaven te berekenen. Rio markers zijn in 1998 ontwikkeld door OESO/DAC, zodat landen hun klimaatmaatregelen kunnen monitoren en hierover kunnen rapporteren. De Rio markersystematiek is niet bedoeld om klimaatfinanciering te berekenen, maar landen gebruiken die Rio markers omdat dit de best beschikbare (meet)methode is. Rio markers zijn klimaatmitigatie, biodiversiteit, verwoestijning en vanaf 2010 ook klimaatadaptatie. Nederland gebruikt de Rio markers mitigatie en adaptatie in de rapportage over internationale klimaatfinanciering.

Rio markers werken als filter voor bepaalde kenmerken

OESO/DAC (die jaarlijks de ODA-uitgaven van landen bijhoudt) heeft voor de statistische analyse van ODA-uitgaven markers ontwikkeld. Donoren geven aan hun ODA-activiteiten per marker een waarde, afhankelijk van het beleidsdoel een 2 (hoofddoel), 1 (nevendoeel) of



0 (geen beleidsdoel). Voorwaarde bij het geven van een marker 2 is dat de activiteit zonder dit doel niet zou plaatsvinden. Met deze markers kunnen activiteiten gecodeerd en gefilterd worden op bepaalde kenmerken. De ODA-uitgaven kunnen activiteiten zijn die soms meerdere sectoren omvatten. Denk aan een energie-efficiënte drinkwaterinstallatie of landbouwprojecten gericht op vrouwen. Door te filteren wordt zichtbaar welke geldstromen klimaatmitigatie (of een andere marker) als hoofd- of neven doel hebben. Maar het is nog steeds niet bekend hoeveel van die geldstroom dat nu precies omvat. Daarom hebben donoren aan de Rio markers ook een percentage gekoppeld.

Hoe past de minister voor BHOS de Rio markers toe?

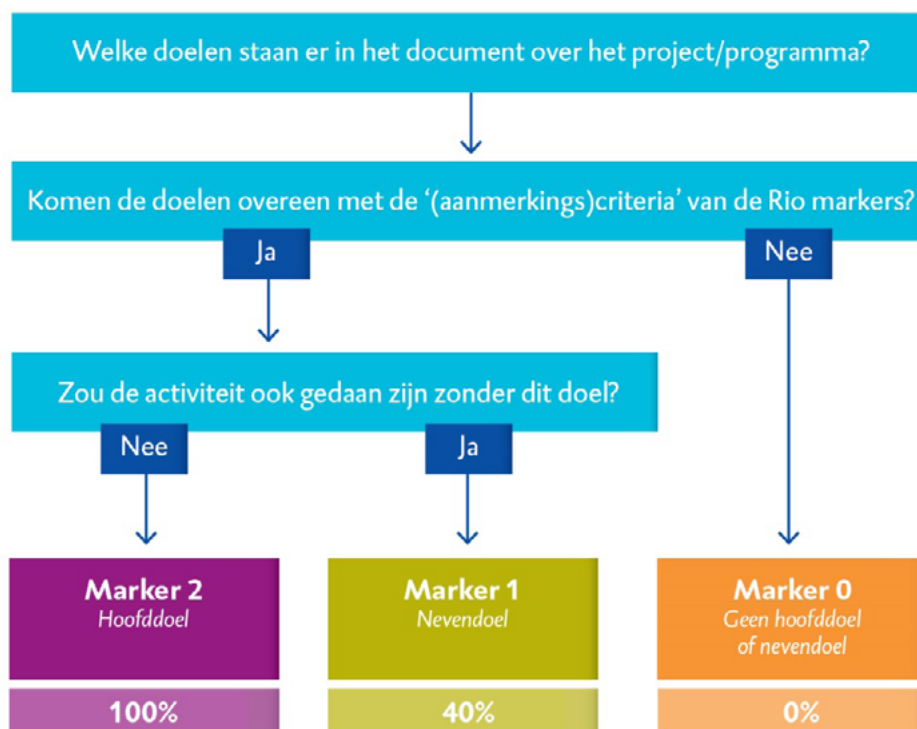
De minister voor BHOS heeft de instructies van OESO/DAC over het toepassen van Rio markers geïncorporeerd in een handleiding. Dat is een handvat bij het bepalen of activiteiten een klimaatcomponent hebben, en zo ja welke. Elke activiteit krijgt voor klimaat een marker voor zowel adaptatie als mitigatie.

- Rio marker 2: alle uitgaven aan die activiteit tellen voor 100%;
- Rio marker 1: alle uitgaven tellen mee voor 40%;
- Rio marker 0: uitgaven tellen niet mee voor klimaat.

Bij toekenning van 2 markers worden de percentages aangepast om dubbeltellingen te voorkomen. De combinatie die het meest voorkomt, is adaptatie 1 met mitigatie 0.

Zie figuur 6 voor een systematische weergave van dit proces.

De werking van de Rio markers



Bron: OECD/DAC Rio Markers for Climate handbook p6.

Figuur 6 Schema toerekening Rio markers

Een voorbeeld: als er een activiteit wordt gestart om een ziekenhuis te bouwen is 'gezondheid' het hoofddoel van de activiteit. Als er wordt gekozen om zonnepanelen op het dak te plaatsen om te voorzien in de elektriciteitsbehoefte van het ziekenhuis, is mitigatie een nevendoeel van de activiteit. De financiering van het ziekenhuis wordt dan ook voor 40% (Rio marker 1) toegerekend aan publieke klimaatfinanciering.

Uitzonderingen op het gebruik van Rio markers

De minister voor BHOS gebruikt waar mogelijk Rio markers om de publieke klimaatfinanciering te berekenen. In 3 situaties wordt een andere methode gekozen, namelijk voor:

- ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties/fondsen en ontwikkelingsbanken;
- bijdragen aan VN instellingen;
- strategische partnerschappen met ngo's.

De 3 uitzonderingen worden toegelicht in bijlage 4.

Internationaal geen overeenstemming over de percentages voor de Rio markers

Er zijn internationaal geen afspraken gemaakt over de percentages van de Rio markers. Vrijwel alle landen gebruiken 100% bij marker 2 (hoofddoel) maar niet alle landen gebruiken dezelfde percentages bij marker 1 (nevendoeel) of een ander percentage bij dubbeltellingen. Nederland telt Rio marker 1 bijvoorbeeld mee voor 40%, net als België en Frankrijk. Maar Australië en Nieuw Zeeland tellen Rio marker 1 mee voor 30% terwijl Zwitserland daarvoor 50% gebruikt. Dit zou voor de Nederlandse publieke klimaatuitgaven een behoorlijk verschil maken, €61 miljoen lager bij 30% of €61 miljoen hoger bij 50%, in plaats van €242 miljoen (40%) nu.

Ook voor de bovengenoemde uitzonderingen handelen landen verschillend. Zo telt Nederland de bijdragen aan multilaterale instellingen voor het klimaatrelevante deel mee als klimaatfinanciering, terwijl andere landen dit niet doen.

Doordat de rekenmethodes internationaal niet uniform toegepast worden, zijn de gepubliceerde klimaatuitgaven van de landen onderling niet goed vergelijkbaar.

5.4.3 Kwetsbaarheden in de berekening

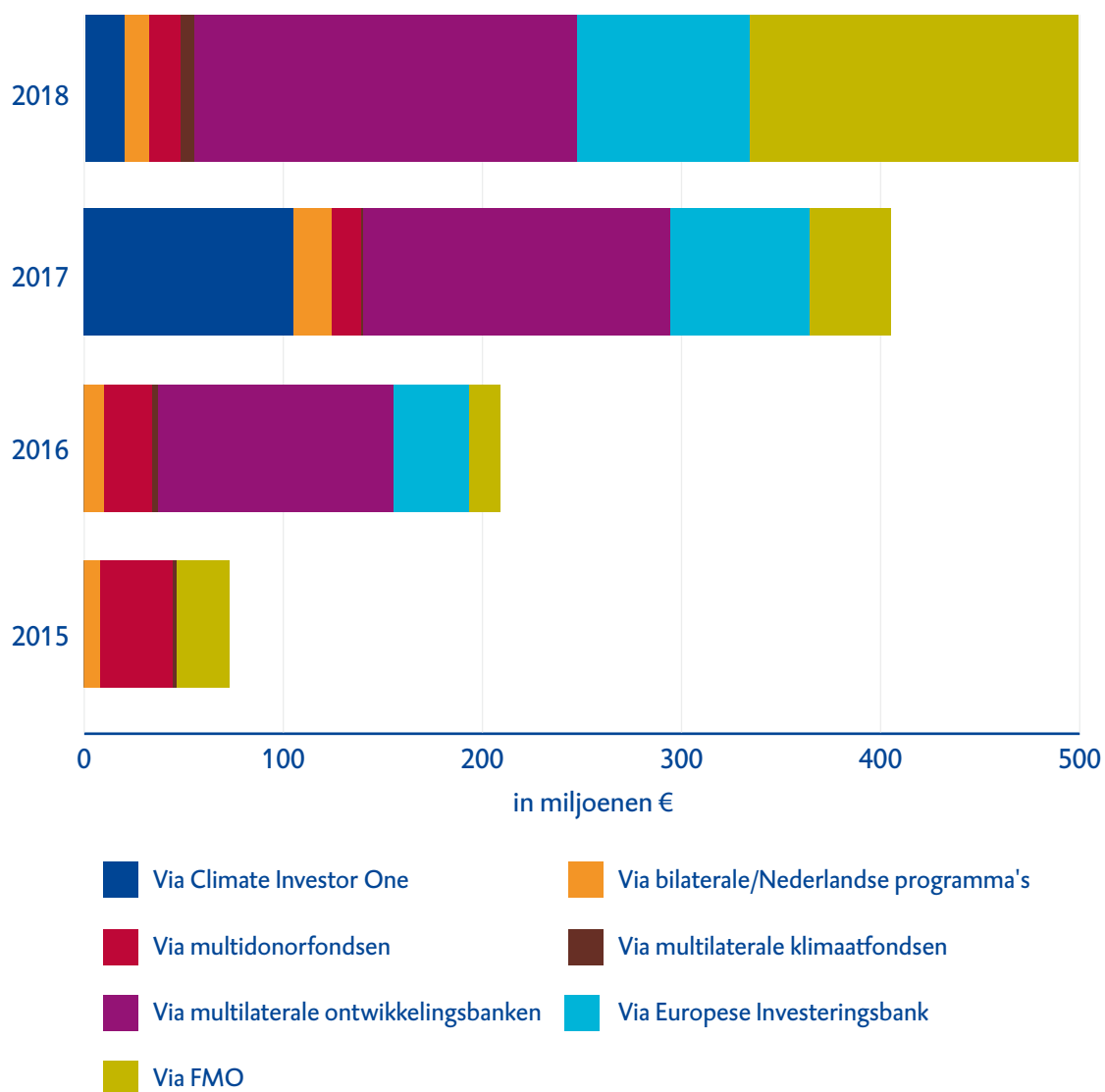
De minister voor BHOS berekent de publieke klimaatfinanciering grotendeels achteraf. De klimaatuitgaven die vermeld worden in het HGIS-Jaarverslag komen niet rechtstreeks uit de financiële administratie. Er zijn namelijk diverse handmatige correcties nodig, waaronder op enkele gebruikte percentages¹⁶. Dit heeft consequenties voor de reproduceerbaarheid van de bedragen die de minister publiceert. Daarnaast heeft dit gevolgen voor de bruikbaarheid van open data. De minister voor BHOS publiceert maandelijks open data in het International Aid Transparency Initiative-format (IATI). Maar de daarin opgenomen klimaatuitgaven komen niet een-op-een overeen met de klimaatuitgaven zoals in de HGIS-bijlage vermeld. En deze open data zijn moeilijk toegankelijk.

Ook de Open AID-website gebruikt data van de minister voor BHOS, maar die data zijn onvolledig, er is bijvoorbeeld niet te selecteren op internationale klimaatfinanciering. Daarnaast is het toerekenen van de Rio markers lastig en tot op zekere hoogte subjectief. Daarom worden de toegekende klimaatmarkers van alle nieuwe projecten boven de €1 miljoen gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd (door de beleidsdirectie waar klimaat onder valt, de Directie Inclusieve Groene Groei).

5.4.4 Berekening private klimaatfinanciering

In de Overeenkomst van Parijs is opgenomen dat ook private financiering meegerekend mag worden als internationale klimaatfinanciering, mits de private financiering is gemobiliseerd met publiek geld (artikel 9). De minister voor BHOS rapporteert sinds 2015 over de private financiering. In figuur 7 is weergegeven uit welke bronnen de private klimaatfinanciering afkomstig is.

Grote stijging private klimaatfinanciering sinds 2015



Bronnen: HGIS-Jaarverslagen 2015-2018.

Figuur 7 Overzicht gemobiliseerde private klimaatfinanciering 2015-2018

Om de private klimaatfinanciering te berekenen hanteert de minister voor BHOS zoveel mogelijk de definities en methodologie die zijn ontwikkeld in OESO-verband. De minister voor BHOS huurt een externe partij in om de (ingewikkelde) berekeningen te maken. De berekeningen verschillen per organisatie, onder andere omdat die diverse instrumenten gebruiken (leningen, participaties etc.) met allemaal een andere rekenmethode. De externe



partij brengt sinds 2015 jaarlijks een verslag over de berekeningen uit aan de minister voor BHOS, die dit gebruikt om de HGIS-bijlage op te stellen. De berekeningen worden niet namens de minister gecontroleerd.

Net als bij de berekening van publieke klimaatfinanciering is er voor de berekening van private financiering geen uniforme methode. Ook rapporteren niet alle betrokken landen over hun (met publiek geld) gemobiliseerde private klimaatfinanciering.

De minister voor BHOS heeft nog niet berekend hoeveel publiek geld is ingezet om het private deel te mobiliseren (de hefboom). Inzicht in de hefboom kan leiden tot een gerichtere inzet van publiek geld om private financiering te mobiliseren.

5.4.5 HGIS-Jaarverslag geeft meer inzicht in klimaatuitgaven dan Jaarverslag van BHOS

De totale uitgaven voor internationale klimaatfinanciering zijn alleen zichtbaar in het HGIS-Jaarverslag. Het jaarverslag van BHOS (en de begroting van BHOS) geeft slechts inzicht in een deel van de publieke klimaatuitgaven, namelijk alleen de uitgaven op artikel 2.3 (klimaatverandering). De klimaatuitgaven op andere beleidsartikelen, zoals voedsel en water, zijn niet zichtbaar (als klimaatuitgave) in het jaarverslag van BHOS. Ook staat er geen verwijzing naar het HGIS-Jaarverslag in het jaarverslag van BHOS voor een totaaloverzicht van de internationale klimaatuitgaven.

Een compleet beeld van de Nederlandse bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering, met onderscheid in publieke en private financiering, staat alleen in een bijlage van het HGIS-Jaarverslag. Het parlement heeft daarmee weinig zicht op de totale gerealiseerde klimaatuitgaven.

Ook heeft het parlement weinig mogelijkheden om bij te sturen op klimaatuitgaven én kan zijn budgetrecht maar beperkt uitoefenen. Het parlement oefent zijn budgetrecht namelijk uit door ontwerpbegrotingen (zoals de begroting voor BHOS) goed te keuren. Maar de HGIS-nota is geen begrotingswet en wordt daarom ook niet als dusdanig behandeld door het parlement. En in de begroting van BHOS is geen totaaloverzicht van de klimaatuitgaven opgenomen, dit staat in de bijlage van de HGIS-nota.

5.5 Informatievoorziening parlement over beleid en resultaten

5.5.1 Op hoofdlijnen informatie over internationaal klimaatbeleid van Nederland

Sinds de klimaatfinanciering uit de begroting van BHOS wordt betaald (2011), heeft de minister 3 Kamerbrieven gestuurd over het internationale klimaatbeleid, en in november 2018 een Kamerbrief over het opgerichte Dutch Fund for Climate and Development



(DFCD). In de eerste brief uit 2015 beschrijft de minister de betrokkenheid van de private sector bij de Nederlandse inzet voor het tegengaan van klimaatverandering en het bestrijden van de gevolgen van klimaatverandering in ontwikkelingslanden.¹⁷ In 2016 volgt een brief¹⁸ over de stand van zaken van de huidige Nederlandse inzet op klimaatfinanciering, de uitkomsten van de klimaatop in Parijs en een vooruitblik op klimaatfinanciering in de periode 2017–2020. In 2018 stuurt de minister een herzien Actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling¹⁹, waarin is vermeld dat het tegengaan van klimaatverandering als thema behouden blijft. Volgens de minister ‘zet Nederland daarom in op implementatie van de Overeenkomst van Parijs op een wijze die de armste landen en bevolkingsgroepen ten goede komt (SDG 13)’.

In de beleidsnota *Investeren in perspectief* (2018) geeft de minister voor BHOS aan de uitgaven voor klimaat structureel te willen verhogen, onder meer via de instelling van een klimaatfonds. Voorwaarde om in aanmerking te komen voor financiering uit dit Dutch Fund for Climate and Development (DFCD) is een hoge adaptatiedoelstelling. Ook is minstens 25% van de fondsmiddelen voor de minst ontwikkelde landen en 25% voor de landen in de focusregio's bestemd.²⁰

5.5.2 Beperkte informatie over resultaten klimaatbeleid

Klimaatuitgaven hebben een mitigatie- of adaptatiedoelstelling, of beide. Mitigatie, het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, is meetbaar. De minister gebruikt de indicator ‘Het aantal mensen met toegang tot hernieuwbare energie’. Deze zegt echter niets over de verminderde uitstoot. De streefwaarde van deze indicator voor 2018 was 2,5 miljoen mensen en de realisatie is 2,6 miljoen mensen. De directie IOB heeft in 2015 in een beleidsdoorlichting²¹ van hernieuwbare energie onder meer gesteld dat het gebruik van hernieuwbare energiebronnen door armere bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden slechts in geringe mate bijdraagt aan de vermindering van broeikasgasemissie wereldwijd. Dit omdat het Afrikaanse continent slechts zeer beperkt (3,3% in 2012) bijdroeg aan de wereldwijde uitstoot van koolstofdioxide, en huishoudens hiervan een kwart veroorzaakten, vooral door personenvervoer.

Adaptatie is minder meetbaar. Het aanpassen van de mens en de omgeving op huidige en toekomstige negatieve consequenties van klimaatverandering is afhankelijk van de context. Daarnaast zijn oplossingen en resultaten moeilijk te vangen in één indicator. Een voorbeeld: in het kader van watermanagement worden er waterputten geplaatst. Zonder klimaatverandering mee te nemen (*mainstreaming*) is er een kans dat die waterputten worden geplaatst in gebieden die overstromen. Ook bij mitigatie is *mainstreaming* mogelijk, bijvoorbeeld door het gebruik van energiezuinige waterpompen.



Op de website www.osresultaten.nl geeft de minister voor BHOS informatie over 4 extra resultaatgebieden voor klimaat: ontbossing, klimaatslimme landbouw, water en klimaatbestendigheid en klimaatdiplomatie. Maar de meest recente resultaten betreffen het jaar 2016. Over het jaar 2017 heeft de minister geen resultaten gepubliceerd. Vanaf mei 2019 zal de minister voortaan jaarlijks de resultaten over het voorgaande jaar in het jaarverslag en uitgebreider op de website publiceren.²²

We constateren daarom dat de minister voor BHOS resultaten van haar klimaatbeleid tot op heden slechts beperkt rapporteert.

Er zijn geen recente evaluaties van het internationaal klimaatbeleid van Nederland. Wel heeft de directie IOB in 2017 het Nederlands voedselzekerheidsbeleid 2012-2016 geëvalueerd. Een van de aanbevelingen was om de ketenaanpak van voedselsystemen duurzamer te maken, onder andere gericht op aanpassing op klimaatverandering. Ook het Nederlandse beleid voor waterbeheer is geëvalueerd door de directie IOB in 2017. Een van de conclusies is dat Nederland bijdroeg aan de integratie van milieuduurzaamheid en de effecten van klimaatverandering in planning en strategieën.

5.5.3 Internationale rapportages over klimaatfinanciering

Nederland rapporteert over de klimaatfinanciering die het aan ontwikkelingslanden verstrekt in 3 rapporten, naast het HGIS-Jaarverslag is dat ook via een jaarlijks rapport voor de Europese Commissie (EC) en de tweejaarlijkse rapportage aan de UNFCCC (zie ook § 5.2.2). Op verzoek van de EC neemt Nederland het klimaatrelevante deel van de publieke uitgaven van Nederland aan de Europese Unie en het Europees Ontwikkelingsfonds niet mee. De EC stelt haar eigen jaarlijkse rapportage op voor de UNFCCC en zo worden dubbel-tellingen voorkomen.

Geen totaaloverzicht

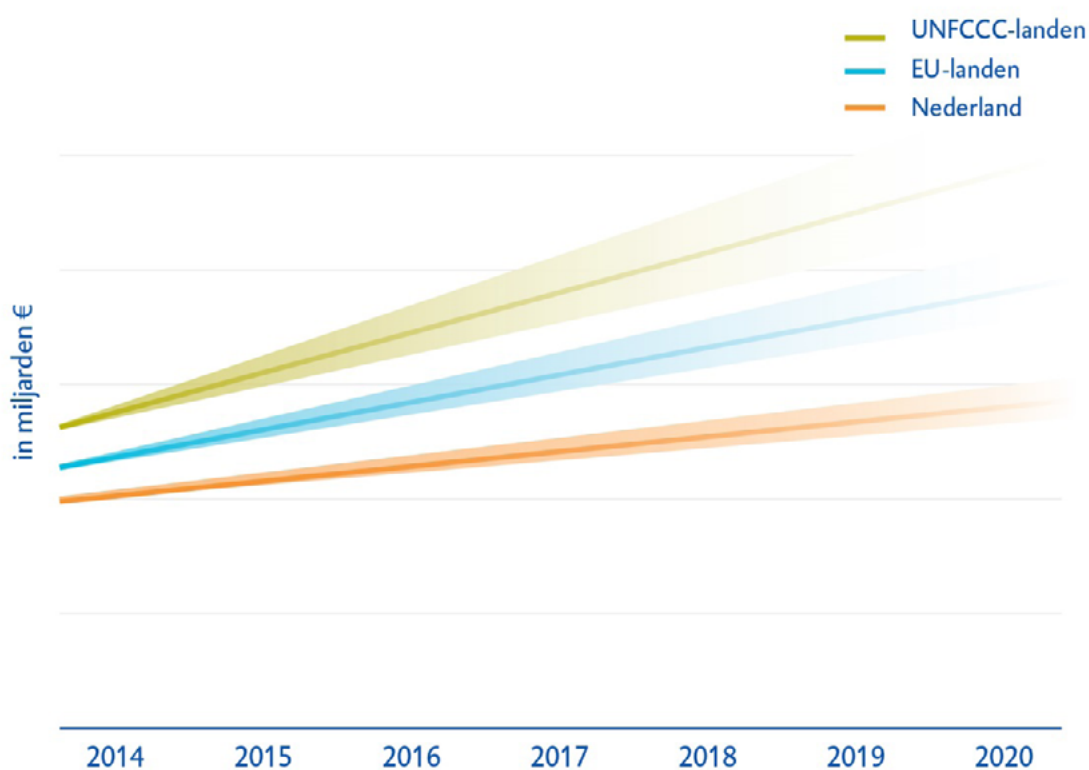
UNFCCC maakt geen totaaloverzicht van alle rapportages. Dit is ook lastig omdat er (nog) geen harde afspraken zijn gemaakt over methodologie, en de tweejaarlijkse rapportages van de landen daarom nog niet goed vergelijkbaar zijn of goed zijn op te tellen. Het is daarmee niet duidelijk of de ontwikkelde landen op koers zijn om het doel van de \$ 100 miljard in 2020 te halen.

Wel heeft OESO/DAC²³ voor de klimaatconferentie in Katowice in 2018 in kaart gebracht hoeveel internationale klimaatfinanciering de ontwikkelde landen hebben verstrekt en in de volgende jaren verwachten te verstrekken. OESO/DAC schat de publieke klimaatfinanciering in 2016 op \$ 48,5 miljard. Ze verwacht in 2020 een totaal van ongeveer \$ 67 miljard aan klimaatfinanciering, op basis van toezeggingen en zonder gemobiliseerde private financiering.

Toenemende onzekerheid

Doordat er geen uniforme berekenmethode is, zijn de klimaatuitgaven van de diverse landen moeilijk bij elkaar op te tellen. Dat begint al met de klimaatuitgaven van landen zelf, die niet allemaal op eenzelfde wijze of over dezelfde geldstromen rapporteren. Deze onzekerheid neemt toe bij het rapporteren op een hoger niveau omdat daar klimaatuitgaven van meerdere landen worden opgeteld. Die toenemende onzekerheid is te zien in figuur 8.

Naarmate de klimaatuitgaven van meer landen bij elkaar worden opgeteld, neemt de onzekerheid toe



Figuur 8 3 verschillende rapportages over klimaatuitgaven

5.6 Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister voor BHOS:

- Verwijs in de begroting en het Jaarverslag van BHOS naar het *HGIS-Jaarverslag* voor een overzicht van de internationale klimaatuitgaven in de HGIS, zodat ook inzichtelijk wordt dat klimaatuitgaven op meerdere beleidsterreinen plaatsvinden.
- Zorg voor inzicht in de hefboom van publieke en private klimaatfinanciering, om te komen tot een gerichtere inzet van publiek geld (namelijk daar waar het meeste privaat gemobiliseerd kapitaal wordt opgehaald per euro publiek geld).



- Geef meer inzicht in de verdeling van klimaatuitgaven over adaptatie en mitigatie en landen.
- Zorg voor actuele resultaatinformatie.

5.7 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft op 24 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven

De minister geeft in haar reactie aan dat ze de aanbeveling ter harte neemt om de kwaliteit van de beoordelingsmemoranda te blijven bewaken en door te gaan met de initiatieven om de risicoanalyse te verbeteren. Wel bevreemdt het de minister dat de onvolkomenheid gehandhaafd blijft. De Algemene Rekenkamer heeft volgens haar de afgelopen jaren telkenmale te kennen gegeven dat de hiervoor genoemde drie onderdelen afzonderlijk niet tot een onvolkomenheid zouden leiden, doch dat die was gebaseerd op de cumulatie ervan. Gelet hierop acht de minister het niet zonder meer logisch dat, nu 2 van de 3 onderdelen voldoende scoren, de onvolkomenheid desalniettemin wordt gehandhaafd.

Internationale klimaatfinanciering

De minister verwelkomt het onderzoek naar het beleid op het gebied van internationale klimaatfinanciering, in het licht van de verplichting die Nederland in de Overeenkomst van Parijs is aangegaan om ontwikkelingslanden te steunen in de uitdagingen die klimaatverandering met zich meebrengt. De minister stelt naar tevredenheid vast dat de Nederlandse klimaatfinanciering een (licht) stijgende lijn vertoont en dat deze zoveel mogelijk volgens de internationale methodologie wordt gerapporteerd.

De minister onderschrijft de constatering niet, dat het parlement weinig mogelijkheden heeft om bij te sturen op klimaatuitgaven en zijn budgetrecht maar beperkt kan uitvoeren. De minister geeft aan dat klimaatfinanciering alleen na afloop van een jaar berekend kan worden. In bijlage 7 van de HGIS-nota geeft de minister telkens een schatting van de klimaatfinanciering die het volgende jaar gerealiseerd zal worden en in bijlage 6 van het HGIS-Jaarverslag wordt vervolgens de feitelijke realisatie gerapporteerd. Volgens de minister beschikt de Tweede Kamer daarom wel over de noodzakelijke informatie en mogelijkheden om te sturen op de omvang en de richting van de klimaatfinanciering.



De minister volgt wel de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op om voortaan in de begroting en in het jaarverslag van BHOS te verwijzen naar de bijlage in de HGIS-nota en HGIS-Jaarverslag. Verder zal de minister vanaf 2020 in de bijlage over klimaatfinanciering in de HGIS-nota en het HGIS-Jaarverslag per begrotingsartikel aangeven welk aandeel van de middelen als klimaatfinanciering is aangeduid.

De minister zal geen opvolging geven aan de aanbeveling om inzicht te geven in de hefboom van publieke klimaatfinanciering om zo te komen tot een gerichtere inzet van publiek geld. De minister geeft aan dat maximalisatie van de mobilisatie van privaat kapitaal geen doel op zichzelf is. Dat zou volgens de minister immers leiden tot verlegging van investeringen naar rijkere ontwikkelingslanden, terwijl de minister juist primair wil inzetten op projecten in de minst ontwikkelde landen die zich op de armste en meest kwetsbare bevolkingsgroepen richten. Daarnaast is het makkelijker gebleken om privaat geld te mobiliseren voor mitigatie, terwijl de minister juist ook wil bijdragen aan versterking van de weerbaarheid van ontwikkelingslanden. Ook is het volgens de minister zeer complex om de hefboom goed te berekenen.

De minister geeft graag gehoor aan de aanbeveling om meer informatie te geven over de verdeling tussen klimaatadaptatie en klimaatmitigatie. Ook wordt het inzicht van de bestedingen per land vergroot door in bijlage 5 van de HGIS-nota jaarlijks een overzicht per land op te nemen.

De minister merkt op dat 2018 een overgangsjaar vormde naar een nieuwe systematiek van resultatenrapportage. De minister zal voor actuele resultaatinformatie zorgen via het jaarverslag en de vernieuwde online resultatenrapportage. Deze resultatenrapportage komt in mei 2019 beschikbaar en geeft volgens de minister een goed beeld van de resultaten van het klimaatbeleid.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Onvolkomenheden vervallen pas indien alle tekortkomingen zijn opgelost. We handhaven dan ook de onvolkomenheid omdat de risicoanalyse, zoals gebleken uit ons onderzoek, nog steeds niet voldoende zichtbaar is verbeterd. Hierdoor kan de minister niet aantonen dat de fraude- en corruptierisico's en de beheerscapaciteit van contractpartners kwalitatief voldoende zijn afgewogen. Daarom hebben wij de minister voor BHOS de aanbeveling gedaan om de kwaliteit van de beoordelingsmemoranda te blijven bewaken en door te gaan met de initiatieven om de risicoanalyse te verbeteren.



De minister voor BHOS neemt diverse van onze aanbevelingen over internationale klimaatuitgaven over. De minister stelt dat het parlement kan sturen op klimaatfinanciering op basis van de informatie in de HGIS-nota (schatting) en HGIS-Jaarverslag (feitelijke realisatie). De HGIS-nota is evenwel geen begrotingswet. Wij onderschrijven wel dat de Tweede Kamer, door de toezeggingen van de minister, via een omweg inzicht krijgt in de internationale klimaatuitgaven. Met dit inzicht kan de Tweede Kamer, zij het indirect, invloed uitoefenen op de begroting van BHOS.

Om een goede en inzichtelijke afweging te maken van de inzet van publiek geld hebben wij de minister aanbevolen te berekenen hoeveel publiek geld er is ingezet om private klimaatfinanciering te mobiliseren, de zogenaamde hefboom. Met gerichtere inzet bedoelen wij een goede afweging tussen maximaliseren van privaat geld en een kwalitatieve keuze voor het soort project (mitigatie/adaptatie) of land.

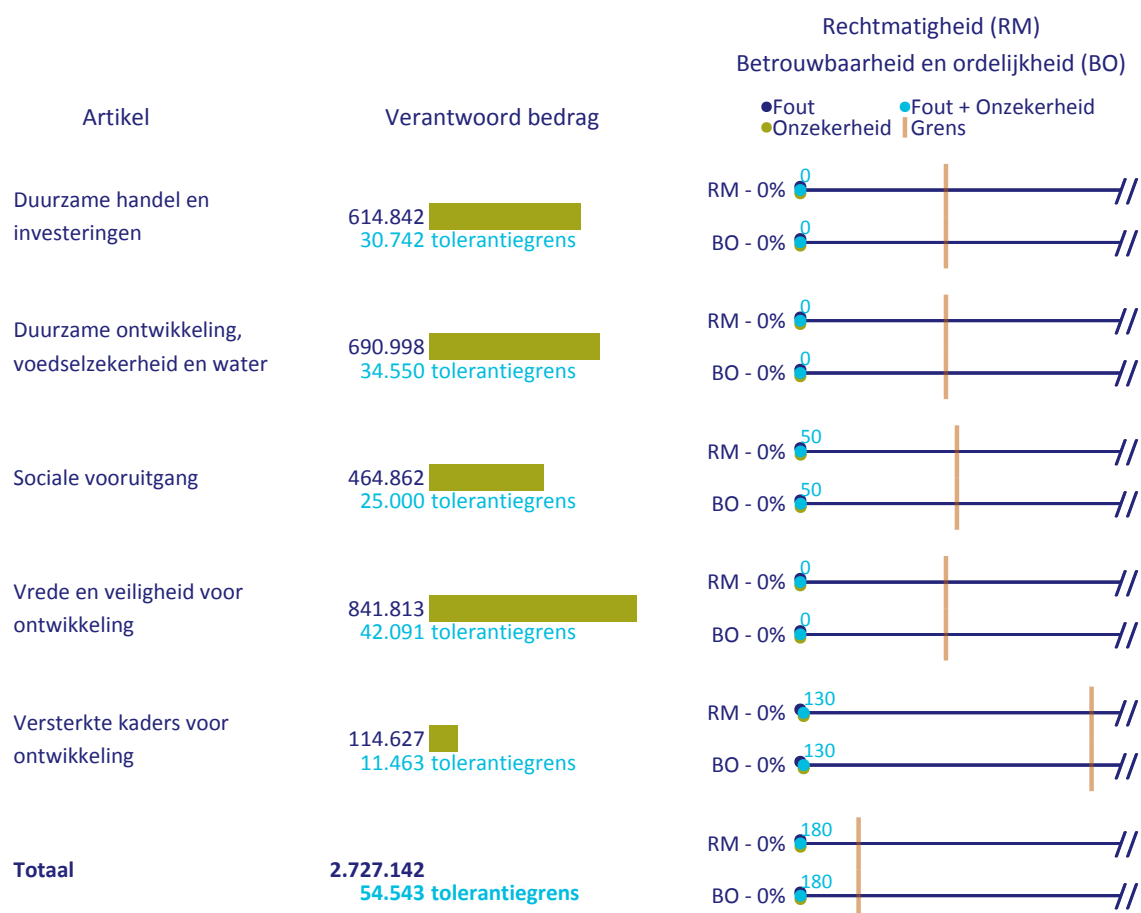
Ten slotte verwijst de minister naar de vernieuwde online resultatenrapportage, die in mei 2019 gepubliceerd wordt. Wij zullen met belangstelling volgen of die een goed en actueel beeld geeft van de resultaten van klimaatbeleid, zoals de minister toezegt.

Bijlage 1

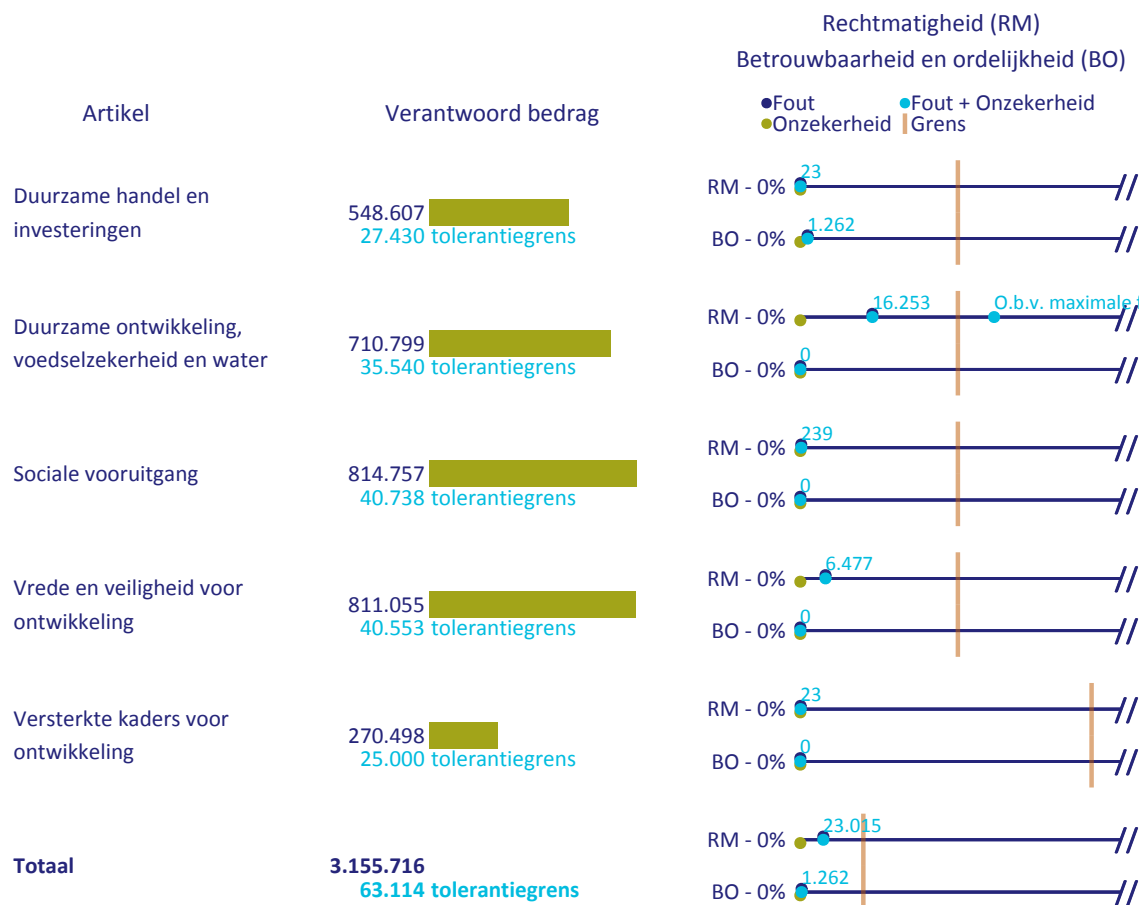
Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van BHOS.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.



Bijlage 3

Methodologie onderzoek klimaatrelevantie

We hebben ons onderzoek uitgevoerd op activiteiten uit het jaar 2017, omdat over 2018 onvoldoende informatie beschikbaar was (ten tijde van ons onderzoek). In 2017 heeft de minister voor BHOS in totaal 292 klimaatactiviteiten (uitgaven met een klimaatmarker adaptatie of mitigatie) ontplooid, met een verdeling van 124 uit directies en 168 vanuit de ambassades.

We hebben 69 activiteiten onderzocht, met een evenwichtige verdeling over klimaatmarkers en verdeeld over ambassades (38), directies (31), thema's (voedsel, water etc.) en uitvoerders (ngo's, kennisinstellingen, lokale overheden, multilaterale organisaties). We hebben bij onze analyse gebruik gemaakt van de interne instructie van de minister voor BHOS voor klimaatuitgaven, bedoeld voor de beleidsafdelingen en ambassades omdat daarin ook voorbeelden van projecten zijn vermeld.

Voorbeelden van mitigatie zijn significante energiebesparingen bij waterprojecten door zuinige pompen, biogas-installatie, landrechten en gebruik van land (bos en moeras), kredietlijnen speciaal voor investeringen in hernieuwbare energie. Voorbeelden van adaptatie zijn activiteiten om fluctuaties in waterstromen tegen te gaan, gebruik van gewassen die bestand zijn tegen klimaatverandering, diversificatie in gewasgroei en 'building back better' in rampgebieden.

Bijlage 4

Toelichting op 3 uitzonderingen gebruik Rio markers

Geen Rio markers voor ongeoormerkte (ook wel core) bijdragen

Volgens OESO/DAC zijn de bijdragen aan multilaterale organisaties/fondsen en ontwikkelingsbanken te omvangrijk en is de toepassing van de Rio markers hiervoor te grof. Daarom berekent OESO/DAC jaarlijks in hoeverre het werk van deze organisaties klimaatrelevant is en drukt dit uit in een percentage, de zogenoemde 'imputed multilateral shares percentages'. OESO/DAC publiceert de jaarlijks wisselende 'imputed multilateral shares' voor ongeoormerkte bijdragen op haar website en Nederland neemt deze percentages over.

VN instellingen maken zelf een inschatting van de klimaatrelevantie

De minister voor BHOS vraagt de VN instellingen om zelf de omvang van hun klimaatrelevante uitgaven te schatten, omdat OESO/DAC hierover geen gegevens heeft. De VN heeft geen methodologie voor de berekening, Daarom geven de VN instellingen hun percentages aan de minister door, dat zij gebruikt voor de berekening van publieke klimaatfinanciering.

Strategische partnerschappen kennen soms een afwijkend percentage

Sommige partnerschappen zijn zeer breed wat betreft doelstellingen of bestaan uit zeer verschillende programmaonderdelen. Dan kan het voorkomen dat sommige programmaonderdelen klimaatadaptatie of -mitigatie als hoofddoel hebben terwijl in andere programmaonderdelen klimaatadaptatie of -mitigatie geen rol speelt of een significant neven doel is. Hier berekent de minister een percentage op basis van een gewogen gemiddelde van de klimaatrelevante programmaonderdelen.

Bijlage 5

Eindnoten

1. Zie voor meer details onze brief Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 4 oktober 2018, Algemene Rekenkamer.
2. In het regeerakkoord Rutte II (2012) staat dat de publieke uitgaven voor het internationale klimaatbeleid gefinancierd worden uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet continueerde hiermee een besluit dat het kabinet-Rutte I had genomen voor 2011 en 2012.
3. In de HGIS worden de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld. Bijlage 6 betreft de internationale klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden.
4. Alle landen (leden) rapporteren eens in de twee jaar aan de UNFCCC over hun klimaatinzet op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en adaptatie van samenlevingen aan klimaatverandering. Hoofdstuk 6 van die rapportage gaat over financiële en technische ondersteuning van ontwikkelingslanden.
5. Dit tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond dat de verfijning jaarlijks op de agenda van de klimaatconferenties stond.
6. Official Development Assistance (ODA) is officiële ontwikkelingshulp.
7. Report on the technical review of the third biennial report of the Netherlands, 1 august 2018.
8. 2 bijdragen á € 95 miljoen lopen via het Ministerie van Financiën, die rekenen we hier niet mee.
9. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 625, nr. 8.
10. OESO/DAC houdt jaarlijks bij hoeveel ODA-landen verstrekken, en hoe de ODA wordt uitgegeven.
11. IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C, oktober 2018.
12. Kamerbrief Dutch Fund for Climate and Development, 19 november 2018.
13. Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland, mei 2018.
14. Shock Waves Managing the Impacts of Climate Change on Poverty, World Bank Group, 2016.



15. OESO/DAC stelt een lijst op van alle landen en territoria die in aanmerking komen voor het ontvangen van officiële ontwikkelingshulp, op basis van inkomen per hoofd van de bevolking. De 4 categorieën zijn: minst ontwikkelde landen, andere landen met een laag inkomen, landen met een lager middeninkomen en hogere middeninkomenslanden.
16. Dit tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond dat er diverse handmatige correcties nodig waren op de gebruikte percentages.
17. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 625, nr. 154.
18. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 793, nr. 158.
19. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 625 nr. 265.
20. Kamerbrief Dutch Fund for Climate and Development, 19 november 2018.
21. 404 – IOB – Met hernieuwde energie – Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling (2004-2014), 2015.
22. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 952, nr. 33.
23. Climate finance from developed to developing countries: 2013-17 public flows, OESO/DAC 2018.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2019