

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET

Postboks 8013 DEP  
0030 OSLO

<i>Deres referanse:</i>	<i>Vår referanse:</i>	<i>Saksnummer:</i>	<i>Dato:</i>
	Tove Sagmo	2200438-82	26.02.2024

### **Oversendelsesnotat: Evaluering av Klima og Skog initiativets støtte til sivil samfunn (Rapport 1/2024)**

Dette notatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsoppgaven i norsk bistandsforvaltning godkjent i januar 2022. Notatet gjelder en evaluering av Norads forvaltning av støtten til sivil samfunn gjennom Norges internasjonale klima- og skogsatsing (KOS).

Formålet med evalueringen er å bidra med kunnskap og læring som kan bidra til å styrke forvaltningen av denne støtten. Evalueringen dekker arbeidet med utlysningen i 2019 og forvaltningen av prosjektsyklusen 2021-2025, og bygger på datainnsamling gjennom dokumentanalyser og intervju.

*Evalueringen utforsker i hvilken grad Norad har sikret sammenheng i støtten til det sivile samfunn gjennom Norges internasjonale klima- og skogsatsing (KOS) for å nå sine erklærte mål.*

Å sikre sammenheng (coherence), er viktig siden oppnåelsen av de overordnede målene avhenger av forbedringer innen de syv innsatsområdene som er identifisert i det strategiske rammeverket til KOS. Avhengigheten mellom disse innsatsområdene er mangfoldig og kompleks, noe som gjør det ekstra viktig å sørge for best mulig samspill og synergier mellom prosjekter, programmer og initiativer.

Evalueringen ser på tre dimensjoner av sammenheng: 1) læring som en forutsetning for å tilrettelegge for sammenheng mellom prosjektene 2) vertikal og horisontal sammenheng blant prosjektene; og 3) på integreringen av en rettighetsbasert tilnærming i Norads forvaltning av støtten til sivilsamfunn.

Evalueringen er gjennomført av Avdeling for Evaluering i samarbeid med Aled Williams (Christian Michelsen Institutt-CMI) og Andreas Hoel-Holt (Vista Analyse).

#### **Bakgrunn**

Norge har ratifisert FNs rammekonvensjon om klimaendringer og støtter 'Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation' (REDD+) rammeverket gjennom KOS. Siden oppstarten i 2008

har KOS hatt som mål å redusere karbonutslippene fra avskoging og skogforringelse i det globale sør, og har tildelt nesten 40mrd NOK til dette formålet. Av dette har 5,9 milliarder blitt tildelt sivilsamfunnsorganisasjoner direkte, og om lag 4 milliarder kroner av denne finansieringen har vært forvaltet av Norad gjennom fire runder med utlysninger: 2009-12, 2013-15, 2016-20 og 2021-25.

Den siste utlysningen for 2021-2025 hadde følgende satsingsområder :

- Urfolk og miljøforkjempere
- Avskogingsfrie verdikjeder og finansmarkeder
- Bekjempelse av skogkriminalitet, bedre skogovervåkning og rammeverk for ansvarlig skogforvaltning
- Globale og nasjonal oppslutning om skog og arbeidet mot avskoging
- Nyskapende tiltak- åpen kategori

## Hovedfunn og konklusjoner

### *I hvilken grad samler, analyserer og bruker Norad kunnskap for å utforme utlysninger og gjøre tilpasninger i prosjektsyklusen?*

- Utvikling av mål og prioriteringer i utlysningen i 2019 var ikke basert på en systematisk sammenstilling og analyse av resultatdata fra forrige prosjektsyklus.
- I forberedelsene til utlysningen initierte Norad utviklingen av to typer analyser: Analyse av de fire prioriterte temaene i utlysningen og åtte landanalyser. Disse analysene inneholdt ikke en systematisk vurdering av oppnådde resultater fra forrige prosjektsyklus, men et utvalg av resultater er beskrevet i analysene.
- Den viktigste kunnskapskilden til å utvikle utlysningen og vurdere søknadene, var samtaler med og rapporter fra partnerne selv. Forsøk på å triangulere denne kunnskapen med andre former for kunnskap, spesielt vitenskapelig fagfelleverdert publikasjoner og urfolkskunnskap<sup>1</sup>, var begrenset.
- Arbeidet med å utvikle felles indikatorer for å ha oversikt over progresjon i måloppnåelse på tvers av prosjektene i prosjektsyklusen er pågående.

**Konklusjon:** Tids- og ressursbegrensninger i Norads Seksjon for skog, samt mangelen på aggregerte resultatinformasjon, skaper utfordringer for å etablere et effektivt system for institusjonell læring i seksjonen der ulike typer kunnskap og erfaring (inkludert vitenskapelig og urfolkskunnskap), kombineres og brukes for å forstå det komplekse problemet med, og bærekraftige løsninger på, avskoging og skogforringelse globalt, nasjonalt og lokalt.

Det er viktig å påpeke at i tiden etter omorganiseringen i Norad i 2021 har Norads Seksjon for Skog tatt viktige skritt mot en mer strategisk og systematisk forvaltning av støtten til sivilsamfunnsorganisasjoner, inkludert håndtering av resultatinformasjon og forvaltning av kunnskap. Dette inkluderer etableringer av tematiske arbeidsgrupper i seksjonen, operasjonalisering av KOSs strategiske rammeverk herunder mer detaljerte beskrivelser av utfordringene som finnes innenfor de ulike satsingsområdene, hvordan utfordringene skal løses og hvilke antagelser som ligger til grunn (endringsteorier). Dette arbeidet vil være til hjelp i fremtidige utlysninger da det vil bli enklere å spesifisere målsettinger og prioriteringer i utlysningsteksten og det vil også bidra til å

vurderingen av søknader. I tillegg jobber Norads Seksjon for skog med å vurdere kunnskapsgrunnlaget på klima og skogområdet og med å utvikle kunnskapsplaner. Dette er et viktig arbeid som kan styrke institusjonell læring, og som fremover kan gi bedre muligheter for å bruke kunnskap i forvaltningen av støtten til sivil samfunn og til eventuelt å utvikle en ny utlysning.

*Hvor godt utfyller støtten til urfolk, lokale samfunn og miljøforkjempere i Amazonas støtten til andre tematiske områder i utlysningen (horisontal sammenheng), andre NICFI-prosjekter i Amazonas og relevante retningslinjer (vertikal sammenheng)?*

#### *Horisontal sammenheng:*

- Norad la til rette for at støtten til urfolk, lokale samfunn og miljøforkjempere i Amazonas kunne utfylle støtten til andre tematiske satsingsområdene i utlysningen i samme region. Dette ble gjort ved å konsultere ambassadene i utviklingen av landanalysene som lå til grunn for utlysningsteksten og i vurderingen av søknadene.
- Søknadene ble vurdert i hvilken grad de var tematisk og geografisk relevant, men mulige synergier med andre prosjekter var ikke et av kriteriene i søknadsvurderingen.
- Mulighetene for å vurdere sammenheng mellom de ulike søknadene ble begrenset av en utlysningstekst med ufullstendig beskrivelser av hvordan de ulike innsatsområdene, og hvilke antagelser de er bygget på, skal virke (endringsteorier) i de ulike kontekstene.
- Ansatte på ambassadene og Norads Seksjon for skog hadde ufullstendig oversikt over partnerne og prosjektene som ble støttet av de ulike KOS kanalene (KLD, Norad og ambassadene). Selv om ulike tiltak ble brukt for å overvinne denne utfordringen, er tilstrekkelig oversikt fortsatt en utfordring.
- Kunnskapsgrunnlaget for antagelsene om sammenhengene mellom de ulike tematiske satsingene i utlysningen ble ikke eksplisitt gjort rede for og litteraturen som er konsultert gir grunn til å stille spørsmål med om de implisitte antagelsene vi har fått oversikt over, er korrekte.

#### *Vertikal sammenheng:*

- Alle prosjektene som søkte om støtte ble vurdert i hvilken grad de bidro til å oppfylle det overordnede målet om å bevare tropisk skog både ved å avdekke og overvåke aktiviteter som fører til ulovlig avskoging, og ved å gi insitamenter for at regjeringer, bedrifter og finanssektoren forfølger politikker og gjennomfører aktiviteter som ikke har negativ innvirkning på regnskogen.
- KLD ble involvert i å vurdere søknadene for å sikre vertikal sammenheng. Men uklar rolleforståelse mellom departementet og Norad skapte usikkerhet om hvem som hadde ansvar for beslutningene for tildeling av støtten til sivil samfunn.
- Kunnskapsgrunnlaget for antagelsene om sammenhengene mellom de tematiske satsingene og de overordnede målene er ikke eksplisitt gjort rede for.

**Konklusjon:** Evalueringen konkluderer med at Norad har lagt til rette for å styrke vertikal og horisontal sammenheng gjennom å involvere ambassadene og departementet i utlysingsprosessen. Sammenhengene kunne blitt styrket ved å eksplisitt gjøre rede for de antagelsene som ligger til grunn, (og kunnskapsgrunnlaget de baseres på), for hvordan de tematiske satsingene skal virke sammen og hvordan de skal bidra til å nå de overordnede målene. Litteraturen vi har konsultert gir grunn til å stille spørsmål ved om de implisitte antagelsene vi har fått oversikt over er korrekte.

I hvilken grad har Norads forvaltning av støtten til sivilt samfunn vært rettighetsbasert?

- Urfolksrettigheter er et av syv innsatsområder i det strategiske rammeverket til KOS, og ett av fire hovedsatsingsområder i utlysningen for 2021-2025 prosjektsyklusen der 11 avtaler fikk over 30% av midlene.
- Både utlysingsreglementet og utlysningsteksten har spesifiserte krav til partners risikoanalyser, interne retningslinjer for å håndtere seksuell trakassering og diskriminering, i tillegg til sikringsmekanismer for å forhindre korrupsjon, og negative effekter på menneskerettigheter. Utlysningsreglementet, utlysningsteksten og andre interne retningslinjer lå til grunn for Norads arbeid med å sikre rettigheter, deltagelse og engasjement fra urfolk, skogsavhengige befolkninger og kvinner.
- Urfolksrettigheter og kvinners rettigheter var inkludert i land og temaanalyser, men kunnskap fra ambassader, partnere og policy analyser var ikke triangulert med vitenskapelig evidens eller kunnskap og erfaring fra urfolk.
- Norad vurderte prosjektsøknadenes bruk av 'Informert forhåndssamtykke gitt på fritt grunnlag' (FPIC)<sup>2</sup> eller tilsvarende prosesser på programnivå.
- Juridisk status og praksis knyttet til 'Informert forhåndssamtykke gitt på fritt grunnlag' (FPIC) i land der KOS gir støtte til sivilt samfunn er varierende. Forskning har avdekket tilfeller av feilpraksis knyttet til FPIC-prosesser i disse landene.
- I utlysingsrunden for 2021-2025 er bare én av de syv nasjonale sivilsamfunnsgruppene som får støtte, drevet av urfolk selv.

**Konklusjon:** Evalueringen konkluderer med at urfolks rettigheter er en sentral del av KOSs støtte til sivilt samfunn, men det er behov for ytterligere vurderinger av hvordan KOS -aktiviteter samsvarer med Norges internasjonale traktatforpliktelser i henhold til Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) konvensjon nr. 169. Gitt at urfolk og skogsavhengige befolkninger anerkjennes for å ha den beste og mest oppdaterte kunnskapen om rettighetsproblemer og trusler de står overfor<sup>3</sup>, kan manglende direkte støtte til organisasjoner drevet av urfolk sees som en svakhet gitt KOSs ambisjoner om ytterligere støtte til urfolks rettigheter.

**Avdeling for evaluering sin vurdering av rapporten og anbefalinger**

Det opprinnelige mandatet for evalueringen var i utgangspunktet bredere og dekket både en evaluering av Norads forvaltning av støtte til sivilt samfunn og en evaluering av resultatoppnåelse. Vi har valgt å svare på mandatet i to rapporter. Den første rapporten som omhandles i dette notatet, ser på Norads forvaltning av støtten til sivilt samfunn. Resultatoppnåelse blir vurdert i en egen rapport som etter planen ferdigstilles i 2025.

Vi mener at evalueringen svarer på mandatet knyttet til Norads forvaltning av støtten til sivilt samfunn. Funnene som er gjenkjennbare fra tidligere evalueringer, inkludert evalueringen av mål- og resultatstyring i den norske bistandsadministrasjonen<sup>4</sup> og evalueringen av porteføljeorienteringen i nye bistandsprogrammer<sup>5</sup>, kan gi nyttige innspill til KLD pågående vurdering om og eventuelt hvordan det skal lyses ut en ny runde med støtte til sivilt samfunn.

Funnene fra evalueringen kan også være relevante for Norads pågående arbeid med å styrke bruken av kunnskap i styringen av porteføljer. Videre kan funnene være relevante for Norges fokus på rettighetsbasert bistand.

I tråd med funnene i evalueringen foreslår Avdeling for evaluering anbefalinger som vi mener kan bidra til å styrke Norads forvaltning av støtten til sivilt samfunn gjennom Norges internasjonale klima- og skogsatsing (KOS). Anbefalingene er knyttet opp til tiltak som kan bidra til å styrke læring og informasjonsutveksling mellom aktørene som forvalter støtten, styrke sammenhengen mellom de ulike prosjektene og programmene som mottar støtte samt styrke rettighetsfokuset i forvaltningen av støtten.

	Anbefaling	Tiltak ev. begrunnelse for ikke å følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat / endring
1	<p><b>Tiltak for å styrke læring:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortsette bruken av tematiske arbeidsgrupper som arena for kollektiv læring og produksjon av kunnskap</li> <li>▪ Innføre regelmessig oppdatering av interne analyser som brukes i forvaltningen av støtten til sivilt samfunn (tema/land)</li> <li>▪ Styrke monitoreringssystemer for å aggregere resultatinformasjon fra prosjektene som støttes</li> </ul>				
2	<p><b>Tiltak for sikre bedre sammenheng i støtten til sivilt samfunn</b></p> <p>I eventuelle nye utlysingsrunder og vurderinger av søknader:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tydeliggjøre målene i det strategiske rammeverket, og hvordan de henger sammen, for å sikre lik forståelse blant alle aktørene som forvalter NICFIs budsjett</li> <li>▪ Etablere klare roller og ansvarsfordeling mellom de involverte aktørene</li> <li>▪ Etablere prosesser for læring og erfaringsutveksling på et tidlig stadium</li> <li>▪ Sikre at informasjon om aktiviteter/avtaler og resultater på tvers av NICFI-porteføljen er tilgjengelig for involverte aktører</li> </ul>				
3	<p><b>Tiltak knyttet til å forsterke en rettighetsbasert forvaltning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sikre at veiledninger og retningslinjer er i samsvar med Norges internasjonale traktatforpliktelser i henhold til artikkel 6 i ILO-konvensjonen</li> </ul> <p><i>I eventuelle nye utlysingsrunder:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bruke ulike kunnskapskilder om rettighetssituasjonen i aktuelle partnerland i bakgrunnsanalyser</li> </ul>				

<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Vurdere om det bør utvikles nasjonale/lokale endringsteorier for å øke forståelsen av menneskerettighetsutfordringer og nødvendige tiltak nasjonalt og lokalt</li><li>▪ Vurdere om det er behov for å introdusere en egen finansieringsmekanisme for tilskudd til urfolk og grasrotorganisasjoner</li></ul>				
---	--	--	--	--

Vennlig hilsen,

Siv J. Lillestøl  
*Fungerende direktør*  
Avdeling for Evaluering

Tove Heggli Sagmo  
*Seniorrådgiver*  
Avdeling for Evaluering

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.*