



Norad

Til: Utenriksdepartementet v/assisterende utenriksråd for utviklingssaker

Via: Norads direktør

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Vår ref.:
1000758-92

Arkivkode:
842.3

Dato:
08.07.2011

Vår saksbeh.:
Jørn Stave

Handwritten notes:
Knut Brævdal
Finn Ødegaard
8/7-11
Hans P. Melby
8/7-11
Mårit Brandtzaeg

Kopi:

Klima- og skoginitiativet, MD

Avdeling for regionale spørsmål og utvikling, UD
Utviklingspolitisk seksjon, UD
Seksjon for etatstyring, budsjett og forvaltning, UD
Afrika I-seksjonen, UD
Latinamerika-seksjonen, UD
Asia I-seksjonen, UD

Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål, UD
Seksjon for miljø og bærekraftig utvikling, UD
Seksjon for multilaterale bank- og finansspørsmål, UD
FN-seksjonen, UD

Ambassaden i Dar es Salaam
Ambassaden i Brasilia
Ambassaden i Luanda
Ambassaden i Jakarta

Avdeling for klima, miljø og naturressurser, Norad
Avdeling for metode og resultater, Norad
Avdeling for sivil samfunn, Norad

Notat

Følgeevaluering av klima- og skoginitiativet 2010-2011. Oppfølgingsnotat.

I samsvar med instruks for evalueringsvirksomheten følger herved et notat med forslag til oppfølging etter første runde med følgeevaluering av Norges klima- og skoginitiativ. Notatet gir et kort sammendrag av evalueringens funn, konklusjoner og anbefalinger, samt kommentarer til evalueringen fra berørte parter. I tillegg kommer Evalueringsavdelingen med sine vurderinger av rapportene og forslag til oppfølging.

1. Bakgrunn og formål

På oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad har et konsortium ledet av det britiske konsultantselskapet LTS International gjennomført første fase i en følgeevaluering av Norges klima- og skoginitiativ. Rapportene ble offentliggjort 28. april 2011.

Formålet med følgeevalueringen er å fremskaffe uavhengig dokumentasjon av resultater underveis i gjennomføringen av klima- og skoginitiativet for derigjennom å trekke lærdommer og formidle disse til de involverte aktørene og offentligheten.

Den første runden med evaluering dekker perioden fra oppstart i 2007/2008 til og med sommeren/høsten 2010. Evalueringen består av én rapport om initiativets bidrag til et globalt REDD+-regime og fem landrapporter om støtten til nasjonale REDD+-prosesser i Brasil, Guyana, DR Kongo, Tanzania og Indonesia.

2. Sentrale funn og konklusjoner i evalueringsrapportene

En overordnet konklusjon i rapportene er at det norske initiativet har **stimulert politikktutviklingen** både internasjonalt og i skoglandene. Norge har kombinert politisk, finansiell og institusjonell innsats på en måte som har bidratt til å bringe REDD+ fremover innenfor klimaforhandlingene. Særlig har det norske forslaget om en **trinnsvis tilnærming** bidratt til å løse opp fastlåste synspunkter på hvordan REDD+ kan finansieres på lang sikt. Norge har også gått i spissen for utviklingen av et midlertidig multilateralt finansieringssystem, der over 40 land er i gang med forberedende aktiviteter.

Blant de kritiske merknadene til arbeidet på internasjonalt nivå er at klima- og skoginitiativet har **uklare krav og forventninger** til skoglandenes lavkarbonstrategier og til sikringsmekanismer, særlig for urfolks og lokalsamfunns rettigheter og bevaring av biologisk mangfold. Evalueringsteamet er også kritiske til de mange ulike modellene og avtalene som Norge benytter for å kanalisere støtte til skoglandene, noe de mener kan føre til **manglende samordning** av midlertidige REDD+-tiltak. Det er viktig at Norge blir enige med andre rike land om hvordan den tidlige fasen av REDD+ skal gjennomføres og finansieres videre.

Evalueringen av den norske støtten på landnivå viser til at klima- og skoginitiativet har vært en viktig bidragsyter til de nasjonale REDD+-prosessene. I Guyana, DR Kongo og Tanzania har Norge vært den klart **største og viktigste giveren**, og i Indonesia blir den norske støtten betraktet som en **katalysator** for bredere deltakelse i den offentlige debatten og for større politiske forpliktelser fra myndigheten. I Brasil har opprettelsen av Amazonas-fondet og reduksjonene i utslippene fra avskogning i Amazonas hovedsakelig skjedd som følge av brasilianske myndigheters egen innsats. Den norske resultatbaserte støtten vurderes likevel som en viktig **motivasjonsfaktor** til politikktutforming innen REDD+ i Brasil.

Rapportene omtaler kjente problemstillinger i hvert av landene, inkludert treg utbetalingstakt og kompliserte søknadsprosedyrer i Amazonas-fondet i **Brasil**, forsinket oppstart og diskusjon om sosiale og miljømessige sikringsmekanismer i **Guyana**, uklarhet om effektiviteten til *Congo Basin Forest Fund* i **DR Kongo**, svakt

eierskap til REDD+ på høyt politisk nivå i **Tanzania** og usikker vilje og evne til gjennomføring i **Indonesia**. De fleste av disse problemene er utenfor norsk kontroll, men evalueringsteamet mener det er viktig at klima- og skoginitiativet arbeider med partnerne sine for å sikre at både de klimamessige og utviklingspolitiske målsetningene blir nådd.

3. Anbefalinger i evalueringsrapportene

En gjennomgående anbefaling er behovet for **norsk tilstedeværelse i landene**. Evalueringen av støtten til Guyana anbefaler at Norge vurderer en diplomatisk representasjon – i alle fall i den innledende fasen – for å bedre kommunikasjonen med myndighetene og andre givere. Likeledes anbefales det at klima- og skoginitiativet utvides med personellressurser i Indonesia til å følge opp partnerskapsavtalen. For DR Kongo er anbefalingen at Norge bør vurdere et større og mer direkte engasjement, for eksempel gjennom et **bilateralt samarbeid**, ved å bistå i utviklingen av en nasjonal lavkarbonstrategi og et nasjonalt investeringsfond for REDD+.

Et utvalg av konkrete anbefalinger fra hver av rapportene presenteres i det følgende:

Bidrag til et globalt REDD+-regime

- Klima- og skoginitiativet bør vurdere de langsiktige utsiktene for REDD+ i lys av klimaforhandlingene og finanskrisen.
- Initiativet bør vurdere nye tiltak for å sikre ytterligere finansiering og deltakelse i midlertidige REDD+-aktiviteter.
- Norge bør fortsette å spille en aktiv rolle i debatten om finansiering av REDD+ og vurdere og prøve ut nye ideer og modeller for å få med privat sektor.
- Initiativet bør legge enda større vekt på å diskutere en trinnvis tilnærming. Dette omfatter hvilke krav som skal stilles i de ulike fasene og hvordan land kan motiveres til å delta i et langsiktig og resultatbasert regime.
- Initiativet bør holde sosiale standarder, styresett og finanskontroll høyt på dagsorden og søke å bidra til en god praktisk gjennomføring i alle REDD+-institusjonene.
- Klima- og skoginitiativet bør vurdere nærmere hvordan bevaring av biologisk mangfold kan innarbeides i de bilaterale og multilaterale avtalene.

Brasil

- Det bør gjøres en gjennomgang av regelverket og søknadsprosedyrene i Amazonas-fondet, samtidig som en må være forberedt på at juridiske endringer kan ta tid.
- Det bør utarbeides en samlet plan for Amazonas-fondet bestående av prosjekter som retter seg mot de viktigste årsakene til avskoging og skogferringelse.

- Det bør diskuteres tiltak i regi av Amazonas-fondet for økt deltakelse fra urfolk og andre lokalsamfunn som lever i og av skogen.

DR Kongo

- Det bør utføres en gjennomgang av *Congo Basin Forest Fund* for å vurdere strategisk retning og forvaltningsmessige grep slik at fondet best mulig kan bygge opp under nasjonale REDD+-prosesser.
- Klima- og skoginitiativet bør vurdere et utvidet engasjement i DR Kongo, for eksempel gjennom et bilateralt samarbeid, ved å bistå i utviklingen av en nasjonal lavkarbonstrategi og et nasjonalt investeringsfond for REDD+.

Guyana

- Partnerne bør identifisere og diskutere eventuelle forslag i lavkarbonstrategien som kan føre til uenighet om sikringsmekanismene. Det vil være uheldig dersom bruk av egne guyanske midler til deler av lavkarbonstrategien undergraver Norges forsøk på å knytte strenge sikringsmekanismer til bruken av norske midler.
- Siden lavkarbonstrategien er et nasjonalt program med en levetid som er lengre enn en valgperiode, bør det legges til rette for en tverrpolitisk tilnærming slik at strategien kan videreføres også etter eventuelle regjeringsskifter.
- En permanent norsk representasjon i Guyana vil kunne legge forholdene bedre til rette for gjennomføringen av programmet, i alle fall i den innledende fasen, og bør vurderes.

Indonesia

- Det anbefales at klima- og skoginitiativet utvides med personellressurser (ved ambassaden og i pilotprovinsene) til å følge opp partnerskapsavtalen.
- Indonesiske myndigheter bør oppfordres til å utvide det midlertidige hogstforbudet til å omfatte all naturskog av en viss økologisk status, samt all torvmyr. Som en oppfølging av et slikt utvidet moratorium bør klima- og skoginitiativet støtte indonesiske myndigheter i å gjøre en uavhengig, juridisk gjennomgang av alle eksisterende plantasjer og hogst- og gruvekonsesjoner, samt oppfordre myndighetene til å trekke tilbake ulovlige konsesjoner.
- Arbeidet for sosiale og miljømessige standarder (sikringsmekanismer) i nasjonal REDD+-politikk, -strategi og -lovgivning bør få økt vekt. Det bør også klargjøres hvordan partnerorganisasjonenes sikringsmekanismer skal bli innfridd i praksis, spesielt i pilotprovinsene.

Tanzania

- I det videre samarbeidet bør en søke å forankre eierskapet til REDD+ bedre på høyt politisk nivå, og flere sektorer samt lokale myndigheter bør involveres i større grad.

- REDD+-arbeidet bør ta mer hensyn til nødvendige arealbruksendringer og avskoging knyttet til befolkningsøkning og behovet for økt jordbruksproduksjon.
- Det bør arbeides videre med å utvikle et system for resultatbasert støtte og for fordeling av inntektene fra REDD+.

4. Kommentarer til evalueringsrapportene

Konklusjonene og anbefalingene i rapportene har blitt drøftet med involverte parter i evalueringsprosessen samt på et godt besøkt seminar i Oslo 28. april 2011. Evalueringsavdelingen har også arrangert en offisiell høringsrunde i mai og juni 2011.

Klima- og skoginitiativet (Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet) er fornøyd med at følgeevalueringen er satt i gang og at prosessen har vært åpen og inkluderende slik at opplysningene i rapportene i stor grad gir et riktig bilde av situasjonen på de enkelte områdene. Klima- og skoginitiativet er innstilt på å ha jevnlig kontakt med evalueringsteamet i fortsettelsen for å bidra med ny og oppdatert informasjon.

Klima- og skoginitiativets konkrete kommentarer knytter seg til anbefalingene i rapportene. Det skisseres en oppfølging til hver av de anbefalingene som anses relevante. I rapporten om det globale REDD+-regimet bemerkes det at de foreslåtte tiltakene i stor grad allerede var igangsatt av klima- og skoginitiativet. Dette gjelder særlig behovet for ytterligere finansiering av REDD+ og krav til sikringsmekanismer.

Anbefalingene i landrapportene er også hovedsakelig i overensstemmelse med klima- og skoginitiativets prioriteringer og vil bli tatt opp i dialogen med samarbeidsinstitusjonene. Det understrekes imidlertid at et stat til stat-samarbeid med DR Kongo ikke er aktuelt og at beslutninger om diplomatisk representasjon treffes utenfor initiativet. Blant anbefalingene som er iverksatt nevnes (i) evalueringen av Congo Basin Forest Fund, (ii) involvering av den norske ambassaden i Brasil i oppfølgingen av Guyana-samarbeidet og (iii) flere personalressurser ved den norske ambassaden i Indonesia.

Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) tar evalueringsrapporten om det norske samarbeidet med Brasil til etterretning. I en kort kommentar gir de uttrykk for uenighet i metodene som ble brukt, særlig i at intervjuene ble gjort med et lite utvalg av personer med sterke interesser på saksfeltet.

Regnskogfondet berømmer evalueringen av klima- og skoginitiativets samarbeid med Indonesia. Fondet sier seg enig i alle anbefalingene, og understreker særlig behovet for strengere sikringsmekanismer for urfolk og lokalsamfunn samt biologisk mangfold. Regnskogfondet benytter også anledningen til å uttrykke bekymring over svakheter i det nylig vedtatte moratoriet om hogstforbud.

Regnskogfondet er mer kritiske til evalueringsrapporten om Guyana-samarbeidet. De hevder at situasjonen for urfolk i Guyana ikke er tilstrekkelig dekket og analysert i

rapporten, og anbefaler derfor at det utføres en egen evaluering av urfolksrettigheter. Regnskogfondet mener at det er en rekke svakheter ved oppfølgingen av urfolksspørsmål i det norske Guyana-samarbeidet, og disse innspillene har blitt videreformidlet til klima- og skoginitiativet. Regnskogfondet støtter anbefalingen om mer norsk tilstedeværelse i Guyana.

5. Evalueringsavdelingens vurderinger og anbefalinger

Evalueringsavdelingen mener at rapportene i sin endelige versjon i stor grad har svart på mandatet, til tross for at oppdraget har vært bredt og krevende. Kvalitetssikringen har involvert flere kommentarrunder med berørte parter, noe som bidro til et bedre faktagrunnlag og mer nyanserte analyser, men også til at rapportene ble en del forsinket.

Evalueringsavdelingen mener at det er lagt et godt grunnlag for det videre arbeidet, og at de første rapportene vil bli verdifulle som et grunnlag for senere evalueringer av resultater. Eventuelle tillegg til disse første rapportene, for eksempel egne analyser av urfolksrettigheter, vil bli vurdert i samråd med evalueringsteamet og berørte parter.

Evalueringsavdelingen kan oppsummere sine råd om oppfølging i det videre arbeidet med klima- og skoginitiativet i følgende to punkter:

- Klima- og skoginitiativet bør i det videre arbeidet med norsk støtte til REDD+ vurdere evalueringslagets anbefalinger nøye
- Utenriksdepartementet bør i samråd med klima- og skoginitiativet vurdere forslagene knyttet til diplomatisk representasjon

Vi minner for øvrig om den videre prosedyren for oppfølging av evalueringer: I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte, på grunnlag av notat fra den avdeling, etat eller utenriksstasjon som er ansvarlig for det tiltak eller den virksomhet som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker med kopi til Evalueringsavdelingen og Norads direktør. Den saksansvarlige enhet skal senest innen ett år rapportere til utenriksråden eller for Norads vedkommende, til Norads direktør, med kopi til Evalueringsavdelingen, om hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp beslutninger i forbindelse med evalueringen.

Evalueringsavdelingen antar at det for denne følgeevalueringen bør utvises en viss fleksibilitet, og at Utenriksråden kan betrakte klima- og skoginitiativets høringsinnspill som utgangspunkt for oppfølgingsplanen.

Dette notatet vil bli gjort offentlig tilgjengelig i et tilpasset format (pdf-format med illustrasjoner i farger) på www.norad.no/evaluering.

slutt