



Oppsummerende evaluering av det norske klima- og skoginitiativet

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringsevne i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Hensikten med dette sammendraget er å gjøre resultatene av evalueringen lettere tilgjengelig. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging.

¹ <http://http://www.norad.no/no/evaluering/publikasjoner/publikasjon?key=415169>

Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative – Synthesising Report 2007-2013 (Report 3/2014)¹

Evalueringen er utført av et konsortium ledet av det britiske konsultentselskapet **LTS International**.

Bakgrunn og formål

Regjeringen lanserte sitt klima- og skoginitiativ i desember 2007, og lovet opp til NOK 3 milliarder per år for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+). Målene for initiativet er:

1. Å bidra til at utslipp fra skog tas med i en ny global klimaavtale.
2. Å bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser.
3. Å bidra til å ivareta naturskog for å sikre dens evne til å binde karbon.

I tillegg skal initiativet bidra til de generelle mål for norsk utenriks- og utviklingspolitikk, blant annet økonomiske og sosiale rettigheter til de som lever i og av skogen. Formålet med evalueringen var å oppsummere og vurdere resultatene av initiativet i perioden 2007-2013, opp mot initiativets overordnede klima- og utviklingsmål, samt tverrgående temaer

som likestilling og anti-korrupsjon. Evalueringen inkluderte en gjennomgang av initiativets institusjonelle og økonomiske rammeverk og de multilaterale partnerne. Den omfattet feltarbeid i Indonesia, Tanzania, Brasil og Guyana. Evalueringen inngår i følgeevalueringen av initiativet, og er den siste i en rammeavtale med konsulentfirmaet LTS International.

Funn og konklusjoner

Evalueringen viser i hovedsak til positive resultater innen de fire målområdene:

- **Klimamål 1:** Norge er den største giveren innen REDD+, det vil si det globale samarbeidet for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse. Initiativet har vært avgjørende for fremdriften på REDD+ i de globale klimaforhandlingene og en viktig pådriver i arbeidet for å få til en operasjonell og finansiell REDD+ struktur.
- **Klimamål 2:** Initiativet har gitt viktige bidrag innen arbeidet med å sette opp systemer for måling, rapportering og verifisering, samt nasjonale finansieringsmekanismer og sikringsmekanismer gjennom arbeidet med sivilt samfunn.
- **Klimamål 3:** Initiativet bidrar til å ivareta naturskog gjennom planleggingsrammeverk, pilotprosjekter og etablering av nye verneverdige skoger.

Utviklingsmålene: Spørsmål relatert til styresett er sentralt for initiativet, med et spesifikt fokus på anti-korrupsjon og ulovlig hogst. Urfolksrettigheter er satt på dagsordenen, men andre grupper som lever i skogen er ikke like godt ivaretatt. Likestilling er tatt opp i plandokumenter, men fortsatt ikke prioritert i implementeringen.

Andre sentrale funn og konklusjoner:

- Resultatrapportering og tilgjengelig informasjon er generelt utilstrekkelig. Dette gjelder de multilaterale initiativene og for initiativet som sådan.
- *De multilaterale initiativene:* Evalueringen rapporterer om ineffektivitet innenfor de multilaterale institusjonene og en kompleks REDD+ struktur som fører til koordineringsproblemer. I tillegg har utbetalingstakten vært lavere enn planlagt på grunn av langsom implementering.
- *Initiativets institusjonelle og økonomiske rammeverk:* Det mangler et overgripende resultatrammeverk med indikatorer for initiativet. Mangelen på et slikt rammeverk har blitt poengtert i tidligere evalueringer og var dessuten en av hovedkritikkene i Riksrevisjonens rapport fra 2013. Det rapporteres som positivt at initiativet reagerer raskt og er fleksible i forhold til nye muligheter, men det er behov for å balansere denne fleksibiliteten med solid planlegging og rapportering. Dessuten er det behov for å få på plass en samlet «endringsteori».

Enendringsteori tydeliggjør hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at målene skal nås og er et viktig verktøy i planleggingen og koordineringen av initiativet.

Funn av mer strategisk karakter:

- De multilaterale partnerne øker antall land i sin portefølje. Av disse er det noen som mottar betaling mot resultater, men mange har liten fremgang. Før man knytter til seg flere nye land, bør man derfor analysere årsaken til den manglende fremdriften.
- Mangelen på sikkerhet knyttet til REDD+ finansiering er den største risikoen for fremtidige resultater. Det kreves mer oppmerksomhet om kostnader og kapasitet for å opprettholde de ulike systemene, samt analyse av hvor stor finansiering som kan ventes innenfor REDD+.
- REDD+ i form av resultatbasert finansiering kommer sannsynligvis ikke til å la seg gjennomføre for alle land.
- Den største fremgangen innenfor REDD+ har vært i land der det finnes en nasjonal politisk støtte og der initiativer for å minske avskogingen fantes før avtalen med Norge ble opprettet. De norske midlene i form av resultatbasert finansiering var ikke avgjørende som økonomisk insentiv, men hadde en politisk motiverende effekt på allerede igangsatte aktiviteter i tillegg til å åpne for nye.

Anbefalinger

Evalueringsrapportens anbefalinger fokuserer på de funnene som viser svakheter innenfor initiativets forvaltning og rapportering:

- Siden starten i 2007/2008 har REDD+ utviklet seg fra å være et konsept til å bli mer formalisert og konkretisert på globalt, nasjonalt og lokalt nivå. Initiativet bør vurdere sitt arbeid på basis av denne og andre evalueringer, forskning, samt intern rapportering. Områder som byr på muligheter eller trenger endring bør identifiseres, også i forhold til hva som er mest kostnadseffektivt. Dette dreier seg for eksempel om kanaler for implementering, hvor mange og hvilke land som skal støttes, og hvordan.
- Utvikle og revidere initiativets strategi ved å få på plass en endringsteori, et resultatrammeverk og et rapporteringssystem. Det bør utvikles både prosess- og resultatindikatorer. Dette bør utvikles sammen med involverte parter slik at en felles forståelse sikres og for å klargjøre at de interne resursene er tilstrekkelige og riktig fordelt. Disse verktøyene bør være fleksible og revideres ved behov.
- Foreta en gjennomgang av partnerskap med andre givere og multilaterale institusjonene. Man bør bidra til å effektivisere arbeidet innenfor de multilaterale institusjonene gitt deres ulike mandater, begrensninger og muligheter for synergi med initiativet. Mulig tilknytning til Det grønne klimafondet bør vurderes.
- Et høy-nivå, tverrfaglig team bør

besøke Guyana og Tanzania for å diskutere årsakene til den begrensede fremgangen og drøfte hvorvidt og hvordan støtte bør videreføres. Initiativet bør også vurdere å opprette en permanent representasjon i Guyana for å legge til rette for gjennomføring av samarbeidet.

- Initiativet bør forbedre sin kunnskapsforvaltning og kommunikasjon. Dette bør omfatte et nettsted med lenker til rapporter og andre informasjonskilder. Initiativet bør også fortsette arbeidet med å sikre større åpenhet om hvordan REDD+ midler kanaliseres, spesielt gjennom multilaterale partnere der det i dag er mangelfull rapportering.

Synspunkt fra berørte parter

Nedenfor gjengir vi i korte trekk kommentarene som ble fremmet på seminaret den 19. august 2014.

Per Fredrik Pharo (leder av Klima- og Skogsekretariatet, Klima- og miljødepartementet) kommenterte at det er krevende å bli evaluert, men at det har vært en lærerik og nyttig prosess. Han mente at rapporten har mange konstruktive konklusjoner og anbefalinger, og fremhevet at konklusjonen om nasjonal politisk støtte er viktig for å oppnå skogbevaring. Pharo fastholdt at norsk skogstøtte skal styrke nasjonale prosesser, være forutsigbar og tydelig i målformulering, men ikke detaljstyrt. Rapportens kritikk av de multilaterale institusjonene er kjent og skal følges opp. Initiativet trenger

de multilaterale for å oppnå global konsensus. Utdfordringene i Guyana skal følges opp. Andre oppfølingspunkter vil være å tilpasse strategien til nåværende situasjon; se over hva som fungerer og ikke i de bilaterale avtalene; fortsette og muligens øke samarbeidet med sivilt samfunn; øke samarbeidet med privat sektor; og bli bedre på kommunikasjon.

Ivar Jørgensen (Fagdirektør, Norad) mente rapporten er et viktig bidrag i Norads kvalitetsarbeid, men hadde ønsket mer dybde i noen deler av rapporten. Konklusjonen om at utviklingsresultater har blitt oppnådd, og at sivilt samfunn er viktig for fremgangen ble understreket, samt at godt styresett og rettigheter er et sentralt virkemiddel for bevaring av skog. Han fremhevet også at rapporten har underrapportert noen av de resultater som har blitt oppnådd i Tanzania. En viktig observasjon i rapporten er at mange land med svake institusjoner vil trenge mer tid innen de kan motta resultatbasert finansiering. Videre vil det være viktig å utvikle strategier som støtter opp under bærekraftig bruk av skog, siden karbonbetaling alene ikke vil være et tilstrekkelig attraktivt alternativ til annen bruk av arealene. I tillegg sa Jørgensen seg enig i at viktige oppfølingsområder er å gi fortsatt støtte til sivilt samfunn og forskning, bedre styring av initiativet, forbedre arbeidet gjennom multilaterale institusjonene, økt samarbeid med privat sektor, forbedre kommunikasjonen, samt forbedre og øke arbeidet med likestilling.

Arild Angelsen (professor, Universitetet for miljø- og biovitenskap i Ås) pekte på metodeutfordringer ved slike evalueringer: mange av de som ble intervjuet får finansiering av Norge og har dermed en sterk egeninteresse av positive vurderinger og fortsatt støtte til prosjektet. Videre rapporteres det om prosesser, men ikke om faktiske resultater (reduisert avskoging og fattigdom). Mer kritisk analyse ble etterlyst, for eksempel evaluering/forskning av insentivene bak REDD+ og effektevalueringer. Det mangler fortsatt god forskning både på prosjekt og nasjonalt nivå om hvorvidt REDD+ minsker avskoging. Konklusjonen i rapporten om at resultatbasert finansiering har en politisk effekt og ikke nødvendigvis er et økonomisk insentiv mener han er et viktig innspill i analysen av hvordan REDD+ skal utformes videre.

Øvrige kommentarer som kom frem på seminaret:

- Hvordan skal Norge håndtere at de fortsatt er den største giveren innenfor REDD+.
- Hvordan skal REDD+ utvikles når resultatbasert finansiering kanskje ikke er mulig for alle land.
- Rapporten er ikke kritisk nok til arbeidet med Brasil og Norges «hands-off» tilnærming. Norge burde gjøre mer for å påvirke for eksempel arbeidet med økt transparens.
- Fremdriften i Indonesia skyldes i stor grad sivilsamfunnets arbeid. De multilaterale institusjonene har på mange måter vært en bremsekloss.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger om oppfølging

Vår vurdering er at evalueringen har svart på mandatet. Metoden har blitt noe kritisert ut fra et ønske om mer dybde og at flere lokale interessenter, som ikke mottar støtte, burde ha blitt intervjuet. Dette er viktige synspunkter, men mandatet var å se på bredden i initiativet. I tillegg bygger evalueringen på tidligere rapporter som går mer i dybden.

Videre har det vært mye diskusjoner om rapportens konklusjon om mangelfull «endringsteori». Selv om en kan se elementer av en slik endringsteori i flere dokumenter, finnes det ikke ett dokument som presenterer en helhetlig endringsteori. Vi er enige i evalueringens anbefaling om at en samlet endringsteori bør utarbeides og at denne blir lagt til grunn for et resultatrammeverk som viser i detalj *hva* som forventes oppnådd av resultater, *når* (milepæler), og *hvordan* dette skal måles (indikatorer).

Nedenfor følger de anbefalingene som Evalueringsavdelingen mener er de viktigste å vurdere å følge opp:

- Forbedre svakheter innenfor initiativets forvaltning og rapportering gjennom å:
 - gjennomføre en analyse som identifiserer områder som byr på muligheter eller trenger endring, samt å planlegge hvordan eventuell endring skal skje og hva som er mest kostnadseffektiv.
 - utvikle og revidere initiativets strategi ved å få på plass en endringsteori.

- utvikle et resultatrammeverk og rapporteringssystem lenket til endringsteorien/strategien. Det bør utvikles både prosess-indikatorer og resultat-indikatorer.
- Foreta en gjennomgang av partnerskap med andre givere og multilaterale organisasjoner. Man bør bidra til å effektivisere arbeidet innenfor de multilaterale institusjonene gitt deres ulike mandater, begrensninger og muligheter for synergi med initiativet. Mulig tilknytning til Det grønne klimafondet bør vurderes.
- Et høynivå, tverrfaglig team bør besøke Guyana og Tanzania for å diskutere årsakene til den begrensede fremgangen, og drøfte hvorvidt og hvordan støtte bør videreføres. Vurdere å opprette en permanent representasjon i Guyana for å legge til rette for gjennomføring av samarbeidet.
- Kommunikasjon og åpenhet:
 - Forbedre initiativets kunnskapsforvaltning og kommunikasjon. Dette bør omfatte et nettsted med lenker til rapporter og andre informasjonskilder.
 - Sikre større åpenhet om kanalisering av REDD+ midler, spesielt gjennom de multilaterale partnere der det i dag er mangelfull rapportering.

Evalueringen inngår i en følgeevaluering av klima- og skoginitiativet. Tidligere rapporter dekker:

- Arbeidet for å redusere utslipp fra avskoging i det globale klimaregelverket, samt støtten til nasjonalt REDD-arbeid i Brasil, Guyana, DR Kongo, Tanzania og Indonesia (publisert i april 2011).
- Støtten til sivilt samfunn, med feltarbeid i Indonesia, Peru, Kamerun og DR Kongo (publisert i august 2012).
- Støtten til måling, rapportering og verifisering med feltarbeid i fire land: Indonesia, Tanzania, Den demokratiske republikken Kongo, og Guyana (publisert i september 2013).

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-793-1
Foto: Ken Opprann
Opplag: 450