



# Oppsummering Følgeevaluering av klima- og skoginitiativets støtte til sivilt samfunn

## 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 evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Denne oppsummeringen bygger på et oppfølgingsnotat som er sendt Utenriksdepartementet og er utarbeidet for 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 og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

## Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative – Lessons Learned from Support to Civil Society Organisations

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

### 1. Bakgrunn

Regjeringens klima- og skoginitiativ har som mål å redusere klimagassutslipp som skyldes avskoging og skogforringelse (reductions of emissions from deforestation and forest degradation – REDD). Evalueringen av initiativets støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner er en del av følgeevalueringen som Evalueringsavdelingen startet i 2010 og er utført av et konsortium ledet av det britiske konsulentselskapet LTS International. Tidligere evalueringer under dette programmet – av arbeidet for å få utslipp fra avskoging med i det globale klimaregelverket og av støtten til arbeidet i Brasil, Guyana, DR Kongo, Tanzania og Indonesia - ble publisert i april 2011.

Evalueringen av klima- og skoginitiativets støtte til sivilt samfunn

dekker perioden 2009-2012. I dette tidsrommet har 40 organisasjoner mottatt til sammen 650 millioner kroner til lokale, nasjonale og internasjonale prosjekter. Porteføljen administreres av Avdeling for sivilt samfunn i Norad i samarbeid med Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og Norad. Evalueringen vurderte 1) påvirkningsarbeid og støtte til policyutvikling og 2) lokale feltprosjekter. Det ble utført feltarbeid i Indonesia, Peru, Kamerun og DR Kongo.

### 2. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

*Om påvirkningsarbeid og støtte til nasjonal policyutvikling*

- Støtten har bidratt til verdifull kapasitetsbygging av sivilsamfunn lokalt og nasjonalt. Mange av de støttede organisasjonene har blitt vel ansatte aktører innen skog og klima.
- Prosjekter som arbeider med styresett ser ut til å være verdifulle for å fremme REDD. Styresettarbeidet favner ofte videre enn bare REDD og er relevant for bærekraftig skogbruk generelt.
- I de land som ble evaluert, var støtten til policyutvikling godt samordnet med nasjonale REDD-prosesser.
- Støtten til arbeidet med sikringsmekanismer - spesielt knyttet til

rettighetene for urfolk og andre som lever av skog - har vært viktig og bidratt til arbeidet med nasjonale planer i flere av landene.

- Flere prosjekter har bidratt i lovendringsarbeid.
- Noen støttede forskningsprosjekter bidrar eller forventes å ville bidra til den faglige utviklingen internasjonalt.

#### *Om lokale feltprosjekter*

- Lokale prosjekter har bidratt til utvikling av lokalsamfunn og styrking av lokale landrettigheter, noe som er viktig for at lokalsamfunn skal engasjere seg for REDD.
- Lokal kapasitetsbygging, etablering av samarbeid og utvikling av lokale pilotprosjekter har tatt lengre tid enn forventet.
- De internasjonale sivilsamfunnsorganisasjonene designer sine feltprosjekter slik at de ikke er direkte avhengig av REDD-finansiering, gitt usikkerhet rundt finansierings langsiktighet. Rapporten påpeker også en risiko for at det kan oppstå urealistiske forventninger til REDD hos lokalbefolkningen som omfattes av prosjektet.
- Generelt er porteføljen svak på områdene biologisk mangfold og likestilling. Men mange feltprosjekter har styrket arbeidet med biologisk mangfold gjennom for eksempel aktiviteter rettet mot bevaring av naturskog. Noen feltprosjekter er spesielt rettet mot styrking av kvinners rettigheter.

#### *Andre funn*

- Med noen unntak er prosjektene i tråd med ett eller flere av initiativets mål, selv om de ikke alltid er utformet med dette for øye.
- De fleste prosjektene har vist evne og vilje til å tilpasse seg eventuelle endringer i REDD-rammebetingelser.
- Porteføljen av prosjekter bidrar tematisk og økonomisk både lokalt og i større deler av landet, men i mindre grad nasjonalt og internasjonalt. Dette skyldes blant annet at den norske støtten til internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner bare utgjør en mindre andel av støtten disse organisasjonene mottar.
- Delfinansieringen av prosjekter innenfor et større program har gjort rapportering vanskelig.
- Det interne samarbeidet mellom organisasjoner i partnerskap som har mottatt støtte ble generelt funnet å fungere godt. Derimot ble det funnet mangelfull samordning på tvers av partnerskap og med andre REDD aktiviteter som ikke er en del av porteføljen.
- Noen av tilskuddsmottakerne mente at det ble gitt for lite oppfølging og støtte fra sivilt samfunnsavdelingen (SIVSA) i Norad som har administrativt ansvar for porteføljen.
- Selv om mange av organisasjonene har grundige systemer for overvåking og evaluering av prosjektene, kan den typen narrativ rapportering som SIVSA etterspør ha gitt et skjevt bilde av prosjektenes effektivitet og resultater. Organisasjoner som arbeider med påvirkning har som regel svakere rapporteringssystemer.

- Kunnskapsoverføring fungerer ofte godt internt i organisasjonene, men mindre bra eksternt og mellom land.
- Det mangler en formell prosess for kunnskapsformidling til norske myndigheter, noe som fører til at aktører og allmenheten ikke får del i lærdommer fra støtten.

### **3. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger til giverne**

- *Styre porteføljen mer helhetlig etter klima- og skoginitiativets mål.* Mye av støtten går til etablerte sivilsamfunnsorganisasjoner som i noen grad viderefører tidligere arbeid knyttet til skog og naturressurser. Porteføljen er som helhet ganske god, selv om den ble satt sammen på kort tid. Men utvelgning og administrasjon av porteføljen bør gjøres på en mer helhetlig måte for å sikre at den utvikler seg i tråd med initiativets mål.
- *Styrke kunnskapsforvaltning og rapportering for å sikre læring og justeringer av kursen underveis.* Dette kan oppnås med bedre rapportering fra støttemottakerne, og et system for å formidle lærdommer og ny kunnskap til norske aktører og offentligheten. Det bør finnes en løpende oppdatert oversikt over informasjon om REDD, prosjektresultater, publikasjoner og annen relevant informasjon til brukerne. Dette kan håndteres av KoS-sekretariatet eller et annet spesialistmiljø.
- *I tilfelle der norsk støtte kun delfinansierer et prosjekt bør rapporteringen forbedres ved at det rapporteres på helheten av*

organisasjonens virksomhet, slik at arbeidet ikke ser ufullstendig ut.

- Tilby opplæring i rapportering og overvåkning til støttemottagere som trenger dette.
- Øke deltakelse av skog- og klimafaglig ekspertise i utvelgelse og administrasjon. Fagfolk kan inkludere en styringsgruppe med personer fra aktuelle departementer, Norad og andre spesialister. Denne gruppen bør følge porteføljen tett og delta i feltbesøk.
- Utarbeide utfasingsplaner som ledd i å gi tilskuddsmottakere og lokalbefolkningen realistiske forventninger til støtte.
- Ha et strategisk bevisst forhold til balansen mellom påvirkningsarbeid, støtte til nasjonal policyutvikling og mer generelle feltprosjekter innen porteføljen.
- Prosjektsøknader bør ha tydelige mål og planer om samarbeid med andre aktører, og tydelige dokumentasjon av egen kunnskap og erfaring.

#### 4. Berørte parters kommentarer til evalueringen

Utenriksdepartementet (UD) og Miljøverndepartementet (MD) ga felles kommentarer (e-post 11.9.2012). De anser at evalueringsrapporten er nyttig og gir gode anbefalinger om portefølje- og kunnskapsforvaltning. De framholder spesielt anbefalingene om en mer strategisk oppfølging av porteføljen og om informasjonsforvaltning for å utnytte resultater og erfaringer. UD og MD informerer om at de allerede er i kontakt med klima- og skogsatsingen og Norad omkring dette.

Med referanse til funn om klima- og skogsatsingens mål, likestilling og biologisk mangfold, mener UD og MD at dette allerede blir fulgt opp i den pågående utlysningen for klima og skogmidler 2013-15.

*Avdeling for sivilt samfunn (SIVSA), Norad, kommenterte evalueringen i et notat (e-post datert 14.9.2012).*

Generelle kommentarer:

- Evalueringen gir et grundig bilde av tilskuddordningen og dokumenterer resultater på en god måte. Forbedringsmulighetene det pekes på er i hovedsak relevante og gjenkjennbare. Resultatene samsvarer i hovedtrekk med SIVSAs egen gjennomgang og analyse av porteføljen fra februar 2012 (dokument 1200096-6).
- Evalueringen har ikke i særlig grad klart å vise porteføljens samlede resultater, utover resultater oppnådd av enkeltorganisasjoner, noe som trolig skyldes at porteføljen er spredt.
- Evalueringen burde i større grad ha diskutert sine funn og anbefalinger i erkjennelse av at tilskuddordningen befinner seg i et særskilt spenn mellom politikk, fag og forvaltning og at dette representerer særlige utfordringer.

Om rapportering og kunnskapsforvaltning:

- Evalueringen burde skilt tydeligere mellom formell rapportering og utvidet kunnskapshåndtering. Framdrifts- og årsrapporter har vært korte, og de følges opp av en mer omfattende resultatrapport ved avslutning.

SIVSA opplyser at det er opprettet kontakt med Avdeling for metode og resultater i Norad med sikte på å utarbeide bedre søknadsskjema og rapportformater.

- SIVSA er enig i at informasjon fra tilskuddsmottakerne kan utnyttes bedre, men at dette må komme i tillegg til den formelle rapporteringen. Forbedringer på dette området må skje i samarbeid med MD, UD og relevante avdelinger i Norad.

Om porteføljeforvaltning mener SIVSA at:

- Det trengs en mer helhetlig portefølje og mener at dette følges opp i utlysningsrunden for 2013-2015. Denne gjennomføres i to trinn: Først gjøres en bred utlysning for å få kortfattede forslag som vurderes for seg og som mulige komponenter i en helhetlig portefølje. Deretter blir et utvalg søkere bedt om å utarbeide grundigere dokumentasjon for endelig vurdering.
- Mer aktiv styring av tilskuddsmottakere kan lett komme i konflikt med viktige prinsipper om fri konkurranse om midlene, lik behandling av alle søkere og ønsket om å støtte opp om et uavhengig sivilsamfunn, og at slik styring kan gjøre ansvarsforholdene uklare. SIVSA mener dog at dialog med tilskuddsmottakerne kan bli tettere og bedre.
- En ny ledelsesstruktur med flere enheter involvert i administrasjon av bevilgningen kan skape uklare ansvarsforhold.

*Regnskogfondet Norge (RFN)* kommenterte evalueringen i en e-post 10.09.2012 som bygger på tidligere kommentarer datert 20.06.2012. RFN mener at evalueringsrapporten er grundig og har interessante og relevante funn og anbefalinger, særlig om resultatrapportering og lærdommer. RFN sier seg uenig i hvordan hendelser i DR Kongo er fremstilt på rapportens side 45 knyttet til spørsmålet om drivkrefter til avskoging.

### **5. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger om oppfølging**

Evalueringen gjøres mens mange prosjektene er i en tidlig fase. Mange organisasjoner har svak dataregistrering og arbeider i flere land, noe som gjorde det vanskelig å vurdere måloppnåelse og langsiktig virkning. Evalueringen bygger i stor grad på kartlegging og vurdering av porteføljen gjennom dokumenter og intervjuer. Spørsmålet om relevans stod sentralt, det vil si i hvilken grad det er sannsynlig at prosjektene - hver for seg og sammen - vil bidra til å nå klima- og skoginitiativets mål.

Det er imidlertid verdt å merke seg at evalueringslaget fant at feltbesøkene gav et bedre og stort sett mer positivt bilde av prosjektene enn det som fremgikk av informasjonen som var sendt til Oslo. Dette forholdet utgjør noe av bakgrunnen for evalueringens anbefaling om å forbedre rapportering og kunnskapsforvaltning.

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

- Styrke den løpende forvaltningen av programmet med flere skog- og klimaeksperter.
- Forbedre rapporteringssystemet for å få mer informasjon om resultater.
- Pålegge at delfinansierte prosjekter gir informasjon om hele det støttede prosjektet, ikke bare de norske midlene.
- Opprette et kunnskapsforvaltningssystem for å lette tilgangen til prosjektinformasjon og annen løpende informasjon om skog og klima.
- Sette i gang oversikt-studier og studier om utvalgte tema for å gjøre lærdommer fra de mange kompetente tilskuddsmottakerne lettere tilgjengelig.
- Unngå å skape urealistiske forventninger til langsiktig REDD-finansiering blant tilskuddsmottakere og lokalbefolkningen, blant annet ved hjelp av gode utfasingsplaner.
- Se prosjekter mer i sammenheng, blant annet ved at søknader må informere om hvordan de passer med andre pågående nasjonale og internasjonale aktiviteter i landet og målene for det norske klima- og skoginitiativet.
- Tilby opplæring i rapportering og overvåking til støttemottagere som trenger dette.

### **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: 978-82-7548-660-6  
Foto: iStock  
Opplag: 300

Rapporten er elektronisk tilgjengelig på  
[www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering)