

Elin Anhari

Se ikke skogen for bare trær

En kvalitativ casestudie av norsk klimapolitikk,
med fokus på Klima- og skoginitiativet

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Jostein Vik

Juni 2021

Elin Anhari

Se ikke skogen for bare trær

En kvalitativ casestudie av norsk klimapolitikk, med fokus på Klima- og skoginitiativet

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Jostein Vik
Juni 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Å redusere avskoging ble lenge antatt å være det mest virkningsfulle, kostnadseffektive og umiddelbare tiltaket i kortidsperspektiv for å redusere klimagassene i atmosfæren. Som et bidrag til arbeidet med å bevare tropisk skog i utviklingsland (REDD+), lanserte Norge «Klima- og skoginitiativet» på klimatoppmøtet med FN i 2007. Etter 13 år og rundt 30 milliarder kroner, sliter satsingen fremdeles med å oppnå sikre resultater og det som var planlagt. Avskogingen fortsetter å øke, og satsingen har verken vært billig, rask eller enkel, og får kritikk for dette. En undersøkelse gjort av Riksrevisjonen i 2018 viser at prosjektene har hatt usikker gjennomførbarhet og effekt, der risikoen for misligheter ikke er godt nok håndtert, og ulike hindringer har ført til forsinkende og usikre resultater. Til tross for resultatene fra undersøkelsen vedtok Solberg-regjeringen å fortsette satsingen i statsbudsjettet for 2021, samt fortsette å bruke opptil 3,1 milliarder kroner i året på REDD+ frem til 2030. I denne masteroppgaven studerer jeg hvordan REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk, og hvorfor satsingen fortsetter i like stor grad når resultatene er diskutabile. Dette blir gjort ved å gjennomføre en casestudie med en abduktiv tilnærming, som ser på konteksten, motiver og beslutningsprosessene bak skogsatsingen for å finne rimelige forklaringer på problemstillingen. Funnene forklarer hvordan tilfeldige omstendigheter har bidratt til at skogbevaring kom inn i norsk klimapolitikk, og prosessen beskrives som atypisk. De ulike utfordringene satsingen har møtt underveis har gjort det vanskelig og krevende å oppnå målene som ble satt i 2007, men det har likevel vært bred politisk enighet blant partiene å fortsette satsingen. Dette har lagt føringer for utviklingen av Klima- og skoginitiativet, og bidrar til å forklare hvorfor satsingen fortsetter. Videre funn i oppgaven er at beslutningsprosessene har vært lite preget av rasjonalitet og forhandlinger, jf. den rasjonelle idealmodellen og forhandlingsmodellen. Dog ser det ut til at søppelbøttemodellen har en større forklaringskraft. Likevel argumenteres det for at satsingen også burde forklare ut fra et utenrikspolitisk perspektiv, ettersom internasjonale prosesser har ledet frem til behovet for løsninger og politiske grep. Basert på funnene konkluderer jeg med at Klima- og skoginitiativet kan forstås gjennom en utvidet søppelbøttemodell preget av internasjonale forhold.

Abstract

Reducing deforestation was believed to be the most cost-effective measure and immediate short-term solution to reduce greenhouse gases in the atmosphere. As a contribution to REDD+, Norway launched «Norway's international Climate and Forest Initiative» in 2007. After 13 years and about 30 billion NOK, the initiative is still struggling to achieve what it was set out to do. Deforestation continues to increase, and the Norwegian initiative has neither been cheap, quick or easy, and its being criticized for this. A report published by Riksrevisjonen in 2018 shows that the projects have had uncertain feasibility and effect, where the risk of fraud has not been adequately managed, and various obstacles have led to delayed and uncertain results. Despite these results, the Norwegian government decided to continue to contribute 3 billion NOK a year to REDD+, until 2030. This thesis aims to study how REDD+ became a part of Norwegian climate policy, and why the initiative continues in the same extent, when the results are debatable. This is done by conducting a case study with an abductive approach, which looks at the context, motives and decision-making processes behind the forest initiative, to find reasonable explanations for the problem. The findings explain how random circumstances have led to forest entering Norwegian climate policy, and the process is described as atypical. In meanwhile, the various challenges the initiative has faced along the way have made it difficult and demanding to achieve the goals that were set in 2007. Nevertheless, there has been a broad political agreement among the Norwegian parties to continue the initiative. This has provided the guidelines for the development of Norway's international Climate and Forest Initiative, and helps to explain why it continues. Further findings in the thesis explains that the decision-making processes have been little characterized by rationality and negotiations, cf. the rational ideal model and the negotiation model. However, it seems that the garbage can model has a larger explanatory power. Further I suggest that the initiative also should be explained from a foreign policy perspective, as the international processes have led to the need for political solutions. Based on the findings, I argue that Norway's international Climate and Forest Initiative can be understood through an expanded garbage can model characterized by international relations and foreign policies.

Forord

“The first thing you have to realize when you study environmental policy, is that it has nothing to do with the environment.”

Dette er et sitat en av informantene hadde hørt og delte med meg. Jeg har valgt å ha det med fordi jeg i løpet av de siste månedene har fått høre mye forskjellig med det samme budskapet. Jeg vet ikke om jeg er helt enig, men det er klart at jeg har fått en større forståelse for at en ikke skal se skogen for bare trær. Klimapolitikk er komplisert, og det gjelder å ha tålmodighet og en vilje til å forstå. Det er fantastisk hvor mye jeg har lært av å gå i dybden av et fagfelt jeg trodde jeg kunne mye om. Og det er absolutt noe jeg kommer til å ha med meg videre.

Det er mange som fortjener en takk for at jeg nå leverer masteroppgave etter 5 år på statsvitenskap. Aller først vil jeg takke veilederen min, Jostein Vik. Jeg var så forvirret i starten, men jeg visste at jeg ville skrive om Klima- og skoginitiativet, og du veiledet meg til det. Uten dine gode råd, veiledninger og tilbakemeldinger er det ikke sikkert at dette ville blitt noe av i utgangspunkt. Tusen takk for at du trodde på meg og oppgaven. Videre må jeg rette en stor takk til informantene som til tross for travle hverdager satte av tid og stilte til intervju. Innsatsen og viljen deres til å fortelle om erfaringer og opplevelser har vært verdifulle for gjennomførelse av denne av oppgaven. Det er utrolig hvor mye jeg har fått ut av å prate med dere, og hvordan en slik dyp innsikt kan endre bildet.

Ikke minst fortjener alle venner en takk for at dere har vært som dere har vært. Dere har minnet meg på å leve og fått meg til å le, selv på dager hvor det har vært ekstra tungt. Og Helene, du har hjulpet meg mer enn du aner, og har vært en jeg har sett opp til gjennom hele studiet. Og det vil jeg nok fortsette å gjøre etter studiet også.

En helt spesiell takk går til mine foreldre. Uten deres støtte ville ikke denne oppgaven kommet i mål. Dere har vist tålmodighet, omsorg og tillit som ingen andre. Uten dere ville jeg aldri nådd så langt.

Til slutt er det viktig å presisere at eventuelle feil og mangler ved denne oppgaven kun kan lastes meg alene.

Elin Anhari

Trondheim, juni 2021

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Formål og problemstilling	1
1.2	REDD+ og Norges klima- og skoginitiativ	3
1.3	Avskoging	5
1.4	Oppgavens innhold og struktur	7
2	Historisk bakgrunn og tidligere forskning	8
2.1	Vår felles framtid	8
2.2	Staters klimapolitikk	10
2.2.1	Norges rolle	10
2.3	Hvordan har REDD+ fungert?	12
2.3.1	Usikkerhet rundt Klima- og skoginitiativet	14
3	Teoretisk rammeverk	17
3.1	Beslutningsteori	17
3.1.1	Den rasjonelle idealmodellen	18
3.1.2	Forhandlingsmodellen	19
3.1.3	Søppelbøttemodellen	20
3.1.4	Stiavhengighet	21
3.2	Utenrikspolitisk analyse	22
4	Metode	25
4.1	Metodologi	25
4.2	Casestudie	26
4.3	Intervju og utvalg	27
4.3.1	Etske hensyn	29
4.4	Dokumentanalyse	29
4.5	Analysering av datamaterialet	30
4.6	Utfordringer	30
4.7	Kvalitet i kvalitativ forskning	31
4.7.1	Reliabilitet	31
4.7.2	Validitet	32
4.7.3	Generalisering	33
5	Analyse av intervjuene	34
5.1	Hvordan og hvorfor satset Norge på REDD+?	34
5.2	Hvordan har utvikling vært?	38
5.3	Hvorfor fortsetter Norge satsingen?	45
5.4	Oppsummering	49

6	Diskusjon	51
6.1	Den rasjonelle idealmodellen	51
6.2	Forhandlingsmodellen	52
6.3	Søppelbøttemodellen	53
6.4	Stiavhengighet	55
6.5	Beslutninger sett i lys av utenrikspolitisk analyse.....	56
6.6	Teoretisk oppsummering	57
7	Konklusjon.....	58
8	Avslutning	61
	Referanser	62
	Vedlegg	70

1 Innledning

Global oppvarming er utvilsomt et av de mest presserende spørsmålene i dag. Målinger viser at gjennomsnittstemperaturen i atmosfæren er høyere nå enn den har vært siden 1850. Og til tross for variasjoner, har de siste tre tiårene vært den varmeste perioden på 30 år siden 1400-tallet (IPCC, 2013). Temperaturendringene påvirker nedbørsmønsteret på jorden, hvor det er registrert mer ekstremvær jo lenger nord man kommer, og det fryktes at klimaendringene vil bli kraftigere og skje raskere, samt spre seg over flere regioner med tiden. Oppvarmingen har også ført til at landisen på Grønland og Antarktis smelter i raskere tempo, der isbreer, havis og snø reduseres i utstrekning. I tillegg viser målinger at havet, som til vanlig tar opp og lagrer rundt 20 prosent av CO₂-utslippene, har blitt surere, og lagrer mindre CO₂ enn før (Miljødirektoratet, 2013).

I 2013 konkluderte FNs klimapanel¹ med at det er 95-100 prosent sikkert at det er menneskelig aktivitet som har forårsaket over halvparten av temperaturøkningen på jorden siden 1950 (Edenhofer et al. 2014). Det ble også rapportert at temperaturen vil fortsette å øke, med mindre verdenssamfunnet kommer til rask enighet om å kutte ned i klimagassutslippene. Et av virkemidlene under FNs klimakonvensjon er å bevare regnskog, da en sjettedel av verdens totale klimagassutslipp kommer fra avskoging i utviklingsland. Som følge av dette ble det internasjonale klimatiltaket, REDD+², stadfestet av FN for å redusere utslipp fra skogsektoren.

Som et bidrag til arbeidet med å bevare tropisk skog i utviklingsland (REDD+), lanserte Norge det norske Klima- og skoginitiativet på klimatoppmøtet med FN i 2007. Der øremerket Stoltenberg-regjeringen fem år med 3 milliarder norske kroner til REDD+ i året. Skogsatsingen³ ble etablert i 2008 og gikk fra å være et 5-årig pilotprosjekt til å bli en seksjon under Klima- og miljødepartementet. Derfra betales det fortsatt 3 milliarder kroner årlig til bevaring av regnskog. Klima- og skoginitiativet er Norges største og viktigste internasjonale klimasatsing hvor bistanden går til samarbeidslandene, regioner, dels til globale initiativer og fond i regi av store institusjoner og organisasjoner (Regjeringen, 2018). Etter mer enn ti år med norsk milliardstøtte til regnskog, er det usikkert om tiltaket har bidratt til gode resultater (Riksrevisjonen, 2018). Den globale avskogingen har fortsatt å øke i et alarmerende tempo, og utslippet fra skogødeleggelsen har blitt den nest største kilden til klimagasser globalt (WWF, 2021).

1.1 Formål og problemstilling

Selv om verden benytter seg av smartere, grønnere og mer effektiv teknologi, konsumeres det mer energi enn noensinne før (Patt, 2015). Parisavtalen er avhengig av at alle stater bidrar, og det er derfor essensielt å vite hvilke metoder og tiltak som har størst effekt på å redusere utslippet av klimagassene. Et viktig spørsmål i studiet av klima- og miljøpolitikk er hvilke faktorer som er med på å påvirke staters atferd (Bernauer, 2013). For å finne svar på slike statsvitenskapelige puzzle oppfordrer Purdon (2015) forskere og andre

¹ IPCC

² Engelsk akronym for «Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation»

³ Jeg referer til Klima- og skoginitiativet der «skogsatsingen eller «satsingen» omtales i oppgaven

interesserte, å kombinere kunnskap fra offentlig politikk, internasjonale relasjoner og politisk økonomi. Utfordringene ved å drive denne type forskning kan være mange, fordi man etter 30 år med klima- og miljøpolitikk har erfart at det er vanskelig å vite hvilke tiltak som er utslippsreducerende i betydelig grad, og som samtidig klaffer med politiske interesser (Bernauer, 2013). Med økt behov for utslippsreducerende tiltak har også fokuset og kunnskapen på området økt. Det er nødvendig å vite hvilke tiltak som fungerer, samt forstå hva som står bak beslutninger som tas. Det såkalte togradersmålet kan ikke nås uten en politikk som har betydelig effekt på klimaet (Fuss et al., 2014; Le Quéré et al., 2016).

Stående skog utgjør enorme karbonlagre som tar opp karbondioksid fra luften og omdanner det glukose og oksygen ved hjelp av sollys. Å redusere avskoging ble derfor lenge omtalt som det mest virkningsfulle, kostnadseffektive og umiddelbare tiltaket for å redusere klimagassene i atmosfæren (UNFCCC, 2013). REDD+ er i tillegg sett på som et viktig tiltak for å bevare skogens biodiversitet, samt sikre sosioøkonomisk utvikling, som arbeid, bedre levevilkår, forbedret medvirkning i beslutningsprosesser og styresett i utviklingsland (Parker et al., 2009, s. 26).

Norge er en av de største giverne av midler til det globale tiltaket⁴, og sto for 51 prosent av bidragene mellom 2008 og 2016. I 2019 hadde Klima- og skoginitiativet utbetalt hele 27 milliarder norske kroner til REDD+ siden satsingen ble etablert. Klima- og skoginitiativet har fått kritikk på hjemmebane, der en undersøkelse gjort av Riksrevisjonen viser at prosjektene har hatt usikker gjennomførbarhet⁵ og effekt, der risikoen for misligheter ikke er godt nok håndtert, og ulike hindringer har ført til forsinkende og usikre resultater (Riksrevisjonen, 2018). Til tross for resultatene fra undersøkelsen vedtok Solberg-regjeringen å fortsette satsingen i statsbudsjettet for 2021, samt fortsette å bruke opptil 3,1 milliarder kroner årlig til REDD+ i 10 år til (Norad, 2020).

Formålet med denne oppgaven er å studere REDD+ som satsing i norsk klimapolitikk, og hvorfor det fortsetter å være en storsatsing når tiltaket er såpass diskutabelt. Motivasjonen bak valg av tema og ambisjonen med oppgaven, er å levere et bidrag til forskningen på norsk klimapolitikk ved å presentere ulike forklaringer på de klimapolitiske valgene Norge har tatt i forbindelse med REDD+. For selv om litteraturen på feltet har vokst, så er det få som har studert det norske Klima- og skoginitiativet i Norge, og hvordan dette fungerer i dag. Ikke minst er det mangel på kvalitative studier om Norges klima- og skoginitiativ som forklarer de klimapolitiske beslutningene. Dette forskningsgapet ønsker jeg å bidra til å fylle med denne oppgaven. Den faglige relevansen omfatter mange og store temaer, men grunnet begrenset tid har jeg valgt å gå i dybden av enkelte områder av problemstillingen, og forankre dette i statsvitenskapelig teori og metode.

Den overordnede problemstillingen i masteroppgaven er følgende: Hvorfor satser Norge på REDD+ som klimatiltak? Jeg vil i oppgaven svare på problemstillingen i tre deler. I den første delen spør jeg hvorfor og hvordan Norge valgte å satse så tungt på REDD+. Dette inkluderer å beskrive konteksten, viktige aktører og å forklare hvorfor REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk. Det andre spørsmålet som oppgaven vil prøve å besvare er hvordan tiltaket har fungert så langt, og hva utfordringene har vært. Det siste spørsmålet søker forklaringer på hvorfor Norge fortsetter Klima- og skoginitiativet, gitt at det har hatt en usikker effekt.

⁴ REDD+

⁵ Begrepet «gjennomførbarhet» brukes av Riksrevisjonen, og er en referanse til undersøkelsen fra 2018

1.2 REDD+ og Norges klima- og skoginitiativ

Det vi kjenner til som REDD+ i dag ble først foreslått under akronymet "RED" (Reducing emissions from Deforestation) på COP11⁶ i 2005 i Montreal. Før dette hadde lignende kompensasjonsordninger for bevaring av skog blitt tatt opp, der det blant annet var en gruppe forskere og miljøaktivister i 2003, som forsøkte å få det med i Kyotoprotokollen (Ursin, 2018). Det var ikke før klimakonferansen på Bali i 2007 "RED" fikk nok oppmerksomhet, og ble utvidet til REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), der det også ble bestemt å inkorporere det i en fremtidig internasjonal klimaavtale, kalt Parisavtalen. Tiltaket har vært under stadig utvikling, og i 2010 ble det lagt et plusstegn i REDD, som symboliserer inkludering av biologisk mangfold og hensynet til lokalbefolkningen i skogene, i tillegg ble det utarbeidet tre faser for partene som er delaktige. REDD+ er i dag et paraplybegrep for lokal, nasjonal og internasjonal innsats for å redusere utslipp i atmosfæren ved å stanse eller begrense avskoging og skogforringelse, med økt fokus på flere aktiviteter relatert til fattigdomsbekjempelse. Dette skal gjøres ved å bevare og styrke bærekraftig forvaltning av skogene og skogenes evne til å lagre karbon i utviklingsland (UN-REDD, 2020). Arbeidet for økt opptak og lagring av karbon i skog i utviklingsland omfatter flere ulike typer tiltak, der redusering og stans av hogst og skogreising er blant disse (Riksrevisjonen, 2018, s. 7). Det eksisterer en rekke multilaterale fond og programmer som tilbyr faglig bistand til land med tropisk skog som ønsker å komme i gang med REDD+. Hjelpen gis i form av å utarbeide og etablere nødvendige planer, lovverk og institusjoner, samt kartlegging av skogområder og metoder for å måle skogenes karbonopptak.

REDD+ er en markedsbasert strategi der kjerneideen er betaling for ytelser, for å oppnå reduksjon av utslipp. Tanken bak dette er å gi skogeiere og de som er avhengige av å bruke skog, en inntekt til å forvalte skogene bedre og begrense avskogingen. Angelsen et al. (2009, s. 29) forklarer hvordan "Carbon credits" er ment som en inntekt som skal kompensere for tap av inntekt fra tidligere skogfiendtlige aktiviteter⁷. Med hjelp fra internasjonale støttespillere med ulike bistandsprogram, er målet at utviklingsland skal utvikle nasjonale strategier for REDD+, sette i verk arbeidet, oppnå mål, og deretter bli betalt for oppnådde resultater (Angelsen et al., 2009, s. 30). I litteraturen refereres det som regel til finansieringsmekanismer og forberedelsesaktiviteter. Finansieringsmekanismen baserer seg på at utviklingsland blir betalt en sum for å redusere utslipp med å sammenligne utslippsnivået landet ville hatt dersom mekanismen manglet. Forberedelsesaktivitet er det andre momentet som brukes i diskusjoner for å opplyse om nødvendigheten av å gjøre landene beredt på endringen som forekommer ved bevaring av skog (Lindhjem et al., 2010, s.3).

Klima- og skoginitiativet er det norske bidraget til REDD+, og Norges største internasjonale satsing og bistandsprogram for å motvirke klimaendringene ved å beskytte verdens regnskoger (NICFI, u.å.). Bakgrunnen for bidraget til gjennomføringen av REDD+ er knyttet til det globale samarbeidet og målet om å redusere mengden klimagassutslipp i atmosfæren og stanse klimaendringene. Initiativet ble lansert av norske myndigheter på klimatoppmøtet på Bali i desember 2007, etter at partene i FNs klimakonvensjon besluttet å etablere et internasjonalt samarbeid om bevaring av tropisk skog i utviklingsland (Riksrevisjonen, 2018, s. 43). Norge har i tillegg bidratt økonomisk i både bilaterale og multilaterale samarbeid for å støtte arbeidet FNs klimakonvensjon gjør ved å hjelpe

⁶ Hvert år arrangeres klimatoppmøter for alle som har signert klimakonvensjonen. Disse kalles COP, forkortelse for "Conference of the Parties"

⁷ Aktiviteter REDD+ prøver å sette en stoppe for

utviklingsland med å påse at økt opptak og lagring av karbon fortsetter å skje i tropisk skog (Riksrevisjonen, 2018, s. 7).

Klima- og skoginitiativet ble først etablert våren 2008 som et prosjekt i Miljøverndepartementet (St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 33). Frem til 2014 ble satsingen forvaltet av både Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet. Regulert i retningslinjene fra mai 2009 hadde Miljøverndepartementet det overordnede ansvaret, mens Utenriksstjenesten sto for ansvaret av bevilgningene, den utenrikspolitiske utviklingen, samt forvaltningsmessige aspekter ved satsingen. Fra 1. januar 2014 skiftet Miljøverndepartementet navn til Klima- og miljødepartementet, og slik fikk Klima- og miljødepartementet det samlede ansvaret for å lede Klima- og skoginitiativet, med avtale mellom departementene om forvaltningen av satsingen. I tillegg gikk satsingen fra å være et prosjekt til å bli en seksjon under Klima- og miljødepartementet. Norad ble også underlagt Klima- og miljødepartementet i saker som gjelder Klima- og skoginitiativet, og har siden 2013 hatt ansvaret for å forvalte en betydelig del av porteføljen av initiativet, som består av både bilaterale avtaler med store skogland, støtte til de store multinasjonale organisasjonene og til det sivile samfunn. I tillegg til ansvaret for bevilgningene, har Norad som oppgave å veilede og kvalitetssikre for departementene og ambassadene som er involvert i satsingen. De har også et spesielt ansvar for å følge med på utviklingseffektene av satsingen, og ansvar for tilskuddsordningen til sivilsamfunn under initiativet (Riksrevisjonen, 2018).

Satsingen er forankret i klimaforliket fra 2008 og videreført i forliket fra 2012⁸, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012). I de to innstillingene og presentasjonen av satsingen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet fremgår det at Klima- og skoginitiativet har hatt følgende tre mål for prosjektet siden 2007 (Riksrevisjonen, 2018):

1. bidra til at utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) omfattes av en ny internasjonal klimaavtale.
2. bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland.
3. bidra til bevaring av naturskog i utviklingsland for å sikre denne skogens evne til å lagre karbon

(Prop. 1 S (2015–2016), s. 149).

De tre målene er styrende for departementenes tilnærminger og prioriteringer, samt i igangsetting av vedtak, videreføring eller endring av bistandsstøtten (St.prp. nr. 1 (2008–2009), s.32). I Prop. 1 S (2015–2016) ble det første målet endret til «å bidra til at det internasjonale klimaregimet er et effektivt virkemiddel mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland». Og mål 3 hadde ved oppstarten formuleringen «å bidra til å opprettholde biologisk mangfold», jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), men ble endret til «bidra til bevaring av naturskog i utviklingsland for å sikre denne skogens evne til å lagre karbon» (Riksrevisjonen, 2018).

Klima- og skoginitiativet skal bidra til å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse av skoger i utviklingsland med regnskog og store skoger, slik at skogenes bevares og

⁸ Norges klimapolitikk er basert på forlik inngått i Stortinget i 2008 og 2012 mellom alle de politiske partiene med unntak av Fremskrittspartiet. Forlikene er et resultat av at det er bred politisk enighet om at Norge skal ta et ansvar for reduksjon i klimagassutslipp gjennom en aktiv nasjonal politikk. Avtalen inneholder mål for utslippsreduksjoner i 2020, inkludert ambisjoner for nasjonale utslippsreduksjoner og et langsiktig mål om å omstille Norge til et lavutslippssamfunn (Regjeringen, 2020).

fortsetter å lagre karbon (Riksrevisjonen, 2018). Bistandspengene som overføres til ulike prosjekter utbetales i tre faser:

- I den første fasen gis det støtte til land med tropisk skog til å utarbeide nasjonale handlingsplaner, strategier, politikk og tiltak for hvordan de skal forberede seg på å redusere avskogingen. Dette ses på som en nødvendig fase å avdekke for at landene skal ha kapasitet og mulighet for å sette i gang med et system som kan måle, rapportere og verifisere utslippsreduksjonene av skog.
- Den andre fasen går ut på å gi støtte til land for at politikken skal settes i verk og resultater skal kunne oppnås. Støtten skal bidra til å hjelpe utviklingsland med å bygge opp lovverk, institusjoner, måleverktøy og kontrollmekanismer for å sikre at avskogingen faktisk går ned.
- Den siste fasen gir betaling for faktisk oppnådde resultater i form av redusert avskoging sammenlignet med tidligere år, i form av dokumenterte og verifiserte utslippsreduksjoner. De største utbetalingene er knyttet til denne fasen (Regjeringen, 2018).

Disse fasene har ulike formål. Slik Norad (2020) legger det frem i sin nettside, er det viktig for Norge at gjennomføringen av Klima- og skoginitiativet resulterer i positive utviklingseffekter i landene med tropisk skog. Det skal blant annet bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse, og legge til rette for utvikling av bedre levekår, politiske føringer og institusjoner, både lokalt og nasjonalt. På veien kan dette bidra til godt styresett, økt kunnskap om rettigheter og bedre forhandlingsevne. Samtidig er det viktig at bærekraftig utnyttelse av skog blir fremmet, slik at opplevelsen av nytteverdien fra skog bidrar til å beskyttelse av skogarealene. Med tiden er det i tillegg ønskelig at effektene påvirker utviklingen av landbruk og energitilgang for bedre oversikt over naturressursene. Dersom brikkene over faller på plass har Norge også et håp om at tiltaket skal bidra til sosial kapital, landrettigheter fra myndighetene til lokale og urfolksgrupper, samt organisering mot ulovligheter i utviklingslandene (Norad, 2020). Det understrekes dog i flere av budsjettproposisjonene at de klimapolitiske målene skal være styrende for beslutninger om finansiering av tiltak under Klima- og skoginitiativet (Prop. 1 S (2015–2016); Prop. 1 (2008–2009)). I hovedsak skal tiltaket bidra til å bremse klimaendringene, samt sikre en trygg basis for utvikling i utviklingsland, og bidra til å etablere et globalt, forpliktende og langsiktig regime for reduksjoner av klimagassutslipp.

1.3 Avskoging

Problemet REDD+ og Klima- og skoginitiativet adresserer er i første rekke avskoging. Bakgrunnen til dette er at verdenslandene fortsatt er usikre på hvilke metoder som har størst effekt på å redusere utslippet av klimagassene på kortest mulig tid, uten at det stopper den økonomiske og teknologiske utviklingen (Patt, 2015). Det som er sikkert, er at utslippene av menneskeskapt klimagass må stoppes for å unngå at klimautfordringene skaper større problemer for livet på jorden. For å lykkes må det bindes mer karbon enn det slipper ut. Her spiller skogen en stor og viktig rolle (Skog, 2018).

Avskoging innebærer fjerning av naturlig skog i et slikt omfang at skogens evne til å fornye seg reduseres eller opphører (FAO, 2019). Det er flere årsaker til avskoging, men i løpet av de siste årene har industrielt jordbruk, etterspørsel etter tømmer og papir, utvikling av infrastruktur og vannkraft, samt utvinningsindustri som olje, gass og gruvedrift vært hovedårsakene til at regnskogene blir ødelagt. Skog er en inntekt både for fattige, men også i storskala bruk. Mange av landene som besitter på områder med tropisk skog har en svak forvaltning der sektorene ofte er gjennomsyret av korrupsjon. Slike faktorer medfører at hogst blant annet foregår ukontrollert, eller ulovlig (Noradbloggen, 2014). I tillegg er skog den viktigste energikilden i mange fattige land. Globalt sett utgjør trevirke under 10 prosent av energiforsyningen, mens i fattige land kan det bidra med opptil 90 prosent. Når mat kokes over bål eller i tradisjonelle treovner, bidrar behovet for energi til avskoging (Noradbloggen, 2014). Skogområdene raseres også for at de skal kunne dyrkes og beites på for kjøttproduksjonen av småbønder som jages ut fra andre områder, som ser nødt til å etablere seg i regnskogen for å overleve (FN, 2020).

Når det snakkes om avskoging, er det viktig å definere hva en skog er. En utfordring ved skogforskningen er dog at det er mange vage og ulike definisjoner som varierer i ulike oppslagsverk. Dette kommer blant annet av at definisjonen har endret seg over tid, og det er i dag uenigheter rundt hva definisjonen bør være. For å unngå misforståelser vil oppgaven bruke definisjonen til FNs ernærings- og landbruksorganisasjon (FAO), som definerer skog som områder større enn 4 dekar med trær som kan bli høyere enn fem meter og ha mer enn 10 prosent kronedekke (FAO, 2020). En skog omfatter videre et bredt spekter av økosystemer som varierer betydelig i deres egenskaper. Dette gjelder for eksempel i deres artssammensetning, struktur, størrelse, og omfanget av modifisering av mennesker og av ikke-menneskelige faktorer. Global Forest Resources Assessment deler skog i to brede kategorier: naturlig skog og plantet skog. 93 prosent av skogområdene på jorden er naturlige og selvfornyende skog, og 7 prosent består av plantet skog (FAO, 2020). Det skilles ofte mellom fire hovedtyper for skog: temperert skog, boreal skog, tropisk skog og subtropisk skog. Klima- og skoginitiativet prioriterer de tropiske skogene i satsingen, ettersom de er unike i sitt felt. Det som skiller disse skogene fra de andre er at de gikk fri for is under istidene, som har resultert i at de har fått utvikle seg i millioner av år. De består av ulike økosystemer og vokser i et bredt belte langs ekvator, og det sies at de har en alder på 60 millioner år (FN, 2020). Viktigheten av denne type skog er blant annet kommer med det enormt store og artsrike økosystemet de består av. I tillegg til økosystemet, inneholder regnskogene et stort utvalgt av planter og dyr. Verning av tropisk skog er ekstremt viktig for å bevare livet på jorden, da regnskogene binder og lagrer CO₂ fra atmosfæren i større grad enn andre skogtyper, ettersom de har høyere lagringskapasitet. Men andre ord demper regnskogene den globale oppvarmingen. I tillegg til dette bidrar regnet som produseres av skogene til økt matproduksjon og forebygger tørke over enorme områder, også utenfor skogområdet. Regnet er også viktig for beskyttelsen av planlivet og erosjon fra trærne.

De tropiske regnskogene er ikke bare viktige for å holde den globale temperaturen nede ved å binde karbon og for å bevare naturmangfoldet, men de er også viktig for millioner av mennesker, ytterligere endringer i klimaet, antall regndager, viruskontroll og medisinske løsninger, samt matproduksjonen. Regnskogene bidrar med daglig levebrød for minst 1,6 milliarder mennesker. Det bor rundt 260 millioner mennesker i disse skogene, der 60 prosent er urfolk. Dette er mennesker som ofte har lite eller ingen tilgang til jordbruksareal og er totalt avhengig av ressursene de kan få gjennom regnskogene. Ved å miste skogene, risikerer de å miste identitet, kultur og sikkerhetsnett til levebrød. Det er ikke bare menneskene som bor i regnskogene som er avhengig av ressursene, men hele

verden har behov for tilgang til ingredienser fra regnskogene til ulike medisiner. Kommer naturen i ubalanse vil det kunne ha store konsekvenser for naturmangfoldet, økosystemet og artene som eksisterer i dag. Et eksempel på en alvorlig konsekvens av at skogene blir mindre, er at dyr jages ut av sine naturlige områder. Rundt 90 prosent av de globale sykdommene skyldes virusssmitte fra ville dyr som har kommet på avveie fra hjemmene sine. I tillegg sitter mange⁹ av artene i de tropiske skogene på klodens største genbank. Forsvinner disse dyre- og planteartene, kan muligheten til å utnytte egenskapene og løse utallige utfordringer innenfor helse og matproduksjon gå tapt (FN, 2020; Noradbloggen, 2014). Oppsummert er bevaring av tropisk skog viktig av en rekke grunner.

1.4 Oppgavens innhold og struktur

Oppgaven starter allerede i innledningen med en beskrivelse av Klima- og skoginitiativet, samt er forklaring på hva avskoging går ut på. I det neste kapittelet gis det en oversikt over den klimapolitiske historien, og hvilken rolle Norge har hatt i den. Videre forklarer kapittelet utviklingen til REDD+ og Klima- og skoginitiativet, og hvordan det har fungert så langt. I kapittel tre presenteres det teoretiske rammeverket, som tar utgangspunkt i utvalgte teorier som kan være med på å belyse bakgrunnen til valgene og forklare hvorfor Norge fortsetter å satse like stort på et initiativ som er diskutabelt. Teoriene består av ulike beslutningsanalytiske og utenrikspolitiske forklaringer, ettersom satsingen er et nasjonalt tiltak, og en del av et globalt samarbeid. Det fokuseres her på beslutningsmodeller, stivhengighet og utenrikspolitisk analyse. Ved å ta i bruk forskjellige tilnærminger bidrar kapittelet til å analysere de empiriske funnene, og svare på problemstillingen i oppgaven. Det fjerde kapittelet tar for seg den metodiske tilnærmingen. Her redegjøres det for valg av metode, og prosessen med innsamling, tolkning og presentasjon av datamaterialet. Dette innebærer også en gjennomgang av utfordringene, samt en vurdering av kvaliteten på datamaterialet. I kapittel 5 analyseres intervjuene etter den tredelte problemstillingen, der det på slutten gis en oppsummering av funnene. I kapittel 6 drøftes funnene opp mot det teoretiske rammeverket, der Klima- og skoginitiativet ses i lys av de ulike beslutningsmodellene, samt hvordan stivhengighet og utenrikspolitisk analyse kan brukes i forhold til satsingen og utviklingen den har hatt. Avslutningsvis kommer en konklusjon med oppsummering og et svar på problemstillingen, samt en kort avslutning med tanker til videre forskning.

⁹ Mellom 50 og 80 prosent

2 Historisk bakgrunn og tidligere forskning

I denne delen av oppgaven gis det en oversikt over den klimapolitiske «historien», samt staters rolle, og Norges innsats i den. Dette er viktig for å forstå bakgrunnen til hvordan tidligere hendelser har påvirket og bidratt til at REDD+ og Klima- og skoginitiativet ble etablert. Videre fokuserer kapittelet på tidligere forskning, som forsøker å gi et bilde av utviklingen til REDD+ og Klima- og skogsinitiativet, hvordan det fungerer i dag og hvorfor resultatene er blandet og usikre.

2.1 Vår felles framtid

REDD+ er en del av en klimapolitisk utvikling som har vært lang og tung, må ses i lys av de små skrittene på veien. Det startet med den første internasjonale miljøkonferansen, som ble arrangert av FN i Stockholm i 1972. Som et resultat av denne konferansen ble FNs miljøprogram "UN Environment (UNEP)" opprettet som en organisasjon for bevaring av miljø det samme året. I 1983 opprettet FN videre "Verdenskommisjonen for miljø og utvikling", også kjent som Brundtlandkommisjonen. Kommisjonen ble ledet av den tidligere norske statsministeren Gro Harlem Brundtland, og hadde som mål å ta for seg problemene knyttet til miljø og fattigdom, og foreslå utviklingsstrategier for å kunne bidra til ulike løsninger. I 1987 publiserte kommisjonen en sluttrapport under navnet "Vår felles framtid"¹⁰ (FN, 2019). Hovedbudskapet i rapporten var at verdenssamfunnet må endre på hvordan det blir jobbet med miljø- og utviklingsspørsmål, for å sikre at behovene til dagens mennesker blir dekket, uten at det svekker grunnlaget for at fremtidige generasjoner får dekket sine behov. Det var i denne rapporten "bærekraftig utvikling" ble introdusert og brukt for første gang. Begrepet legger særlig vekt på at fattige mennesker skal få de grunnleggende rettighetene sine oppfylt og ha mulighet til å leve et bedre liv. Samtidig inkluderer begrepet respekt for naturen, med vekt på at det eksisterer en grense for hva naturen kan levere i dag uten at det påvirker hva den kan levere i framtiden (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Dette har lagt føringer for opprettelsen av REDD+.

Siden 1987 har verdenssamfunnet tilegnet seg økt kunnskap og erfaring om klima og miljø, økonomi og sosiale forhold, og hvordan disse påvirker hverandre. Forståelsen av de tre dimensjonene har naturligvis endret seg over tid, og en rekke samlinger har blitt arrangert for å dele erfaringer og lage fremtidsplaner som skal sikre bærekraftig utvikling. Blant annet arrangerte FN en miljøkonferanse i 1992 i Rio de Janeiro, for å bli enige om en plan, kalt Agenda 21, som skulle være en felles veiviser og utviklingsplan til en mer bærekraftig framtid i det 21. århundret (FN, 2019). Parallelt med de ulike klimakonferansene, har det også blitt vedtatt internasjonale avtaler som skal forsøke å stoppe klimaendringene. Montrealprotokollen fra 1987 er en av tidenes mest vellykkede internasjonale klimaavtaler som har bidratt til at de mest skadelige gassutslippene nærmest har stoppet opp. Avtalen trådte i kraft i 1989 og siden den tid har medlemslandene i FN redusert utslipp som har vist seg å skade ozonlaget. Avtalen er strengest for de rikeste landene, også kalt

¹⁰ Our common future

industrialiserte land¹¹, da det er vist at disse har stått for den største parten av utslippene (Montrealprotokollen, 1987). I 1997 ble det så inngått en ny klimaavtale som fikk navnet Kyotoprotokollen. Denne avtalen inneholder konkrete tall og tidsfrister for kutt i klimagassutslipp for industriland, og ble først gyldig i 2005. Det var her en allianse mellom miljøaktivister fra Brasil og skogforskere fra USA foreslo å ha med en kompensasjonsordning for å redusere avskoging av tropisk skog. Dette forslaget med møtt med skepsis, fordi slike ordninger kunne føre til gnisninger med tanke på suvereniteten til utviklingslandene med skog. Derfor ble ikke bevaring av skog tatt med i Kyotoprotokollen. Avtalen fikk på den andre siden mye kritikk for fordelingene og målene, og hvordan disse kan løses. For eksempel er målestokken for reduksjonen satt til 1990, som naturligvis favoriserer enkelte land, mens andre kommer dårligere ut. I tillegg var et av problemene at Kina og USA, som de to største utslippslandene, ikke var en del av avtalen (Kyotoprotokollen, 1998).

I år 2000 ble så de åtte tusenårsmålene¹² vedtatt, for å bekjempe fattigdom i verden. Det syvende målet skilte seg ut fra de andre ved at den i tillegg til å utrydde fattigdom skulle sikre en miljømessig bærekraftig bakgrunn. Planen var å nå målene innen 2015, og til tross for at det ble målt fremgang i alle tusenårsmålene, gjensto det likevel mye arbeid (Regjeringen, 2015). I 2002 ble det duket av for en ny miljøkonferanse i Johannesburg¹³ der statsledere fra hele verden ble invitert til et nytt møte for å vedta en handlingsplan for hvordan målene som ble bestemt i Rio de Janeiro i 1992 skulle nås. Møtet var dog preget av store uenigheter og lite ble vedtatt som konkrete mål i sluttokumentet. Et nytt forsøk på å bli enige om nye bærekraftige forpliktelser ble gjennomført i Rio de Janeiro¹⁴ i 2012. Ettersom fristen for tusenårsmålene gikk ut i 2015, ble 17 nye bærekraftsmål vedtatt på Generalforsamlingen til FN i 2015. Avtalen fikk navnet Parisavtalen, og er den første avtalen som inkluderer REDD+, og utgjør et globalt for å stoppe klimaendringene innen 2030 (FN, 2019).

I Parisavtalen vedtar 196 land å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til godt under 2°C over førindustrielle nivåer og arbeide for å begrense temperaturøkningen til 1,5°C over førindustrielle nivåer (Parisavtalen, 2015). Hensikten er å øke evnen til å tilpasse seg de negative virkningene av klimaendringene og fremme klimaresistens og lav utvikling av klimagassutslipp. Dette skal foregå på en måte som ikke truer matproduksjonen, og som påser at finansieringsstrømmer samsvarer med en vei mot lave klimagassutslipp og klimavennlig utvikling. Parisavtalen legger til rette for rettferdighet, samt iverksetter prinsippet om et felles, men differensiert respektabelt ansvar, i lys av forskjellige nasjonale forhold (Parisavtalen, 2015). Tidligere er det kun rike land som har vært forpliktet til å kutte ned på klimagassutslipp, men nå gjelder dette alle land, selv om det fortsatt forventes mer av de rike landene. Stater skal også lage nasjonale planer for hvordan og hvor mye de planlegger å kutte i klimagassutslipp. Fra 2020 skal målene fornyes hvert femte år, og være mer ambisiøse enn det de var. I tillegg skal resultatene fra kuttene rapporteres inn hvert femte år fra og med 2023 (Parisavtalen, 2015). Til tross for at planer, avtaler og mål stadig vedtas, er utfordringene mange. Selv med økt søkelys på reduksjon av utslipp, er målene i Parisavtalen vanskelige å nå (Edenhofer et al., 2014).

¹¹ Anneks I-land

¹² (1) utryddelse av ekstrem fattigdom og sult, (2) oppnå universell tilgang til grunnskoleutdanning, (3) fremme likestilling og styrke kvinners posisjon, (4) redusere barnedødelighet, (5) bedre mødres helse, (6) bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer, (7) sikre miljømessig bærekraft, og (8) utvikle et globalt partnerskap for utvikling

¹³ Earth Summit Rio +10

¹⁴ Rio +20

2.2 Staters klimapolitikk

I denne delen begrunnes det for hvordan staten, som øverste og hierarkiske politiske enhet, er avgjørende for utviklingen og gjennomføringen av klima- og miljøpolitiske prioriteringer. Det rettes derfor fokus på Norges rolle i den klimapolitiske veien, og hvordan det jobbes mot et grønt skifte. Dette er viktig fordi statlig atferd har stor betydning for politisk analyse og for forståelsen bak hvordan mennesker håndterer komplekse klimaproblemer på jorden (Duit et al., 2016). Litteraturen på feltet har vokst, og det samme har utfordringene ved denne type forskning. Men hvorfor noen land velger å satse på REDD+ eller andre typer klimapolitiske tiltak, og hvordan dette fungerer, er fortsatt viktige forskningsspørsmål i studier av klima- og miljøpolitikk (Røttereng, 2017). Det er behov for å øke kunnskapen på feltet for å forstå hva som ligger bak beslutningene som tas. Problemet ligger i at togradersmålet ikke kan nås om verden ikke tilpasser seg og tar i bruk av tiltak som fungerer i praksis. For å redusere klimagassutslippene er det nødvendig med omfattende og målrettede tiltak gjennom statlige virkemidler i den offentlige politikken (Sommerer og Lim, 2016; Anderson og Peters, 2016).

Det er fortsatt usikkerhet rundt hvilke utslippsreducerende metoder som har størst effekt, og stater står fritt til å finne effektive og bærekraftige løsninger og bestemme sine nasjonale bidrag, jf. Parisavtalen (Patt, 2015). Den tilgjengelige kunnskapen viser at klimagassutslippene burde raskt bevege seg mot null årlige utslipp fra nå, for å kunne holde togradersmålet innen rekkevidde. Deretter må mengden drivhusgasser i atmosfæren reduseres aktivt, slik at de globale utslippene blir netto negative (IPCC, 2013; Le Quéré et al., 2016). Dog er det to forhold som viser at dagens situasjon er langt fra en slik utvikling. For det første har de globale utslippene økt til tross for 30 år med en aktiv internasjonal miljø- og klimapolitikk, og en rekke forsøk på å redusere utslippene (Edenhofer et al., 2014). For det andre er statenes nasjonale mål og planer som har blitt meldt inn for gjennomføring av Parisavtalen utilstrekkelige (UNEP, 2016). For å unngå katastrofale og ukjente konsekvenser i fremtiden er det avgjørende av verdenssamfunnet tilpasser seg endringer og begrenser økningen av gjennomsnittstemperaturen. Produksjon som fører til karbonutslipp må reduseres, og utslippsreducerende tiltak må inkluderes og effektiviseres i større grad (Hovland, 2017). Dette har dog vært, og er fortsatt en utfordring for en rekke utviklingsland som har for få ben å stå på. Den globale klimapolitikken er likevel avhengig av at alle land bidrar og tilpasser seg, hvis ikke vil det være umulig å lykkes (Babiker, 2016). Med Klima- og skoginitiativet forsøker Norge å hjelpe utviklingsland med tropisk skog å tilpasse seg endringer, slik at avskogingen kan stoppes.

2.2.1 Norges rolle

Forskning peker på Norge som en av de første statene som innførte en klimapolitikk, og derunder startet arbeidet med å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland¹⁵ (Hermansen, 2015; Skjæraasen, 2012). Gjennom arbeidet med REDD+ har Norge også representert det som kalles "extreme value case", da engasjementet har vært så stort at det er vanskelig å se for seg at det internasjonale klimaregimets mekanisme for samarbeid rundt skogbevaring ville vært som det var i dag uten Norges innsats og innflytelse (Røttereng, 2017). Norge har gjennom dette også skilt seg ut blant andre giverland, da bistandsbudsjettet har økt betydelig. Dette kommer av at det har vært bredt politisk flertall for å bruke én prosent av bruttonasjonalinntekten på bistand. Det

¹⁵ REDD+

norske Klima- og skoginitiativet er i hovedsak et klimatiltak for å bevare regnskogene. Samtidig er regnskogen livsgrunnlaget for noen av verdens fattigste mennesker, og en inntektskilde for over en milliard mennesker og hjem for mange av verdens utrydningstruede dyr (Norad, 2020). Ved å beskytte skogene skal initiativet bidra til både bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon (Riksrevisjonen, 2018). Målene for bistandsbevilgningene har ført til at utviklingsmotivene er like sterke i målsettingen for Klima- og skoginitiativet (Meld. St. 14 (2010–2011), s. 52). De klimapolitiske og utviklingspolitiske målene skal støtte opp de overordnede målene for norsk klimapolitikk, utenriks- og utviklingspolitikk (Riksrevisjonen, 2018). Slik argumenteres det også for hvordan offentlig klimapolitikk i Norge også bør studeres som feltet mellom materielle interesser og normativt motiverte bidrag til global problemløsning (Røttereng, 2017).

Ved siden av å være en av verdens største bidragsytere til REDD+, forsøker Norge å ta en ledene rolle i den globale klimapolitikken. Gjennom en målrettet og aktiv plan har landet klart å skille seg ut. Som et viktig skritt mot grønt skifte var Norge det første vestlige landet som meldte inn mål om klimakutt til FNs klimapanel. Med forsterket innsats ønsker Norge å kutte utslipp både nasjonalt og internasjonalt. 2020 var det første året landene i Parisavtalen skulle melde inn oppdaterte, høyere og mer ambisiøse mål, der Norge allerede den 7. februar meldte inn et nytt og forsterket klimamål. Målet er å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med nivået fra 1990. Gjennom klimaavtalen med EU, skal Norge i tett samarbeid med resten av de europeiske byene redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå (Regjeringen, 2020b). Klimaloven utgjør rammene for norsk klimapolitikk og fremmer gjennomføringen av en omstilling til et lavutslippssamfunn, der Regjeringen og Stortinget bestemmer innholdet i politikken. Virkemidlene velges etter prinsippet om at klimamålene skal oppnås mest mulig effektivt, hvor de som forurenser skal betale. Å slippe ut klimagasser skal koste, og med dagens regler har cirka 80 prosent av klimagassutslippene enten en avgift eller så er det en del av det europeiske kvotesystemet EU-ETS. Dette kvotesystemet baserer seg på at land har et felles tak på utslippene fra industri, kraftproduksjon, petroleum og luftfart. For hvert tonn klimagasser europeiske bedrifter slipper ut skal det de også ha en klimakvote. Planen er å redusere antall klimakvoter i året, slik at det samlede utslippet halveres innen 2030. I tillegg til økonomiske virkemidler som avgift og kvoter, benyttes det støtteordninger og lovreguleringer, som eksisterer i form av forbud og nye miljøbestemmelser. Et eksempel på dette er forbudet mot mineralolje til oppvarming fra år 2020, og politikken rundt bruken av bærekraftig biodrivstoff. Norsk satsing på klima- og miljøvennlige transportløsninger, som elbiler, null- og lavutslippsløsninger på ferger og skip, setter Norge i en global særklasse. Det satses også stort på offentlige støtteordninger som fremmer lavutslipp, som investeringsselskap, statlige programmer, innovasjon og offensiv profilering av grønne løsninger (Regjeringen, 2020c). Dette er en del av de statlige virkemidlene, som gjennom målrettede tiltak, skal bidra til å redusere klimagassutslippene

Selv om Norge er aktiv i klimapolitikken, er landet også en av verdens største eksporterere av olje og gass. Det innebærer en mulig målkonflikt, ettersom Norge satser stort på REDD+ og ønsker å være en klimanasjon som bidrar til å bekjempe global oppvarming, samtidig som oljenæringen står sterkt og er sentral for norsk økonomi (NHO, 2018). Oljen har vært til stede i norsk politikk fra den ble funnet på norsk sokkel i slutten av 1960-tallet, og siden har den største andelen av statens inntekter stammet fra petroleumsvirksomheten (Meld. St. 3 (2012–2013), s. 10). Petroleumsinntektene utgjør med andre ord en betydelig del av nasjonalproduktet og er avgjørende for statens økonomiske handlingsrom (Meld. St. 1 (2015–2016)). Som oljenasjon er Norge et av de

mest velstående landene i verden (Financer, 2021), og har gjennom dette hatt gode muligheter til å innfri ambisjoner og ulike forpliktelser ved hjelp av de økonomiske ressursene. Dette har i tillegg blitt gjort på en måte der petroleumsinntektene har fortsatt å øke, og økonomiens behov har blitt ivaretatt (Hanson et al., 2011). Tidligere forskning viser til hvordan såkalte velstående i-land, som Norge, forsøker å finne løsninger på hvordan grønn omstilling etter egne klimapolitiske mål og ambisjoner, strukturelle petroleumsinteresser, og press fra det internasjonale samfunnet kan kombineres (Røttereng, 2017). Ved å satse på utslippsreduksjoner gjennom reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland¹⁶ kan i-land slippe systemendrende konsekvenser for økonomien. Dette gjør REDD+ til et svært attraktivt alternativ for beslutningstakere som prøver å finne en balanse mellom klimapolitiske tiltak og opprettholde økonomisk vekst (Unruh, 2002). Konseptet til REDD+ ble populært ettersom det ble ansett for å være en enkel, økonomisk og rask måte å kutte karbonutslipp på, og som Jens Stoltenberg sa på klimakonferansen på Bali: "Alle vet hvordan man ikke hogger ned et tre" (Statsministerens kontor, 2007). Likevel viser tidligere forskning i kapitlet under at det ikke har vært så enkelt som man hadde trodd. Dette er blant grunnene som gjør REDD+ til et interessant, relevant og forskbart felt i norsk klimapolitikk.

2.3 Hvordan har REDD+ fungert?

Resultater fra evalueringsrapporter og undersøkelser har vist at ideen bak REDD+ har vært vanskelig å realisere, spesielt i forhold til det som var forventet (Duchelle et al., 2018). Tidligere forskning viser til både styrker og svakheter, med positive og negative utfall fra prosjektet. I følge CIFOR¹⁷ kjennetegnes REDD+ i dag av like mye håp, som det består av motløshet angående prosjektets kapasitet til å oppfylle målene det har foran seg (Sills et al., 2014). Det har vært vanskelig å dokumentere betydelige virkninger fra redusert avskoging, ettersom det har vært for lite måling av karbonfangst (Duchelle et al., 2018). Og selv om det har vært noen positive resultater har det ikke stoppet avskogingen i verden (Angelsen, 2019, s. 20). Ifølge den siste vurderingen fra FAO¹⁸, har verdens skoger vært avtagende globalt sett, der også tapsraten har avtatt. Til tross for at det blir mindre skogtap, er avskogingen fortsatt et alvorlig problem som er utfordrende å stoppe. Skogområdene på jorden krymper fremdeles med et gjennomsnitt på 4,7 millioner hektar per år (FAO, 2020, s. 125), der Afrika hadde den høyeste årlige graden av netto skogtap mellom 2010 og 2020, med hele 3,9 millioner hektar. I de sammenlignende årene har skogtapet redusert i Sør-Amerika, men tapet har fortsatt vært høyt med sine 2,6 millioner hektar. Anslagsvis har 420 millioner skog gått tapt over hele verden gjennom avskoging siden 1990 (FAO, 2020). I dag viser utregninger at det i gjennomsnitt forsvinner et område med naturlig tropisk skog på størrelse med en fotballbane hver 6. sekund (NICFI, u.å). Fortsetter vi slik er det vurdert at det vil ta ytterligere 25 år før bærekraftsmålet om å stoppe avskoging kan nås (FAO, 2020, s. 125).

REDD+ var opprinnelig tenkt ut som en mekanisme der utviklede land som har kapasitet skulle hjelpe mindre utviklede land med utslippsreduksjoner. Dette ble, og blir fortsatt, sett på som et svært viktig bidrag i kampen mot klimaendringene. Likevel har det skjedd en del endringer siden oppstart, og tidligere forskning viser at resultatene er blandet (Duchelle et al., 2018). Et av de første målene da REDD+ ble satt på internasjonal agenda

¹⁶ REDD+

¹⁷ Center for International Forestry Research

¹⁸ Forkortelse for Food and Agriculture Organization

var å få prosjektet inn i en internasjonal klimaavtale. Dette målet ble gjennomført da REDD+ fikk plass i Parisavtalen, som igjen har bidratt til økt bevissthet over skog og hvor viktig den er for klimaet. Det har hjulpet utviklingsland med å utføre nasjonal politikk innenfor klima og miljø (Angelsen, 2019, s. 21), gitt urfolk og andre marginaliserte grupper muligheten til å uttrykke bekymringer og ideer, og gitt de en større plass i planleggingen (Angelsen et al., 2018, s. 3). Globalt sett har det blitt observert at REDD+ har fungert som en katalysator for økt forskning og kapasitetsbygging innenfor utvikling av nasjonale forskrifter om rettigheter til og fordeling av karboninntekter (Sills et al., 2014). I tillegg har det ført til mer dialog rundt utviklingsstrategier for redusert karbonavtrykk, og rettet mer oppmerksomhet på viktigheten av å bevare tropisk skog med forskjellige økosystemer (Sills et al., 2014). Kapasiteten for skogovervåking har også økt, som har redusert risikoen og ansvaret sivilsamfunnsorganisasjoner har hatt ved å overvåke og rapportere skog kriminalitet og brudd på regler. Det har videre gjort det lettere å stille politikere og ledere til ansvar for brudd av regler og lignende (Devschooluea, 2017, s. 40). Selv om politikuttforming og de ulike prosjektene knyttet til REDD+ har blitt håndtert på forskjellige måter, og vært varierende i utfall og effekt, har det hele ført til moderate effekter i forhold til skogbevaring (Angelsen, 2019, s. 26). Til tross for at det er registrert positive effekter, er det bred enighet blant forskere på REDD+ om at tiltaket ikke har oppfylt de høye forventningene til verdenssamfunnet (Angelsen et al., 2018, s. 3). De resultatbaserte betalingene har tatt lang tid og vært vanskelige å implementere, der REDD+ som tiltak har fått langt mindre i finansiering enn det som ble planlagt i oppstarten. Effektene som har blitt målt har enten vært for små, eller statistisk ubetydelige, og gjenspeiler også pilotfasen av REDD+ med lave finansieringsstrømmer og behandlingsintensiteter (Duchelle et al., 2018).

Det er flere elementer og antagelser som har blitt endret på siden det globale initiativet ble avtalt og satt i gang i 2007. For det første har ikke karbonmarkedet materialisert slik det var forventet, som har ført til at bilaterale og multilaterale bistandsbudsjetter er blitt den viktigste finansieringskilden til REDD+ i dag (Angelsen et al., 2018, s. 5; Angelsen et al., 2016, s. 2). For det andre har REDD+ utviklet seg fra det første fokuset til å bli et initiativ med flere mål, som for eksempel bekjempe fattigdom, bevare biologisk mangfold, beskytte urfolks rettigheter, legge til rette og motivere til god styring (Angelsen et al., 2016, s. 2). Videre har det skjedd en endring i "Payment for Environmental Services", hvor fokuset har blitt bredere, der innenrikspolitikken knyttet til skogbevaring har fått større plass. Ifølge tidligere forskning har dette vært nødvendig ettersom det har vært utfordrende og vanskelig å lage og implementere et system som belønner enkeltpersoner eller grupper direkte for deres innsats med å redusere utslipp. Et annen antagelse da retningslinjene og rammeverket til REDD+ ble utarbeidet, var at man trodde at avskoging og skogforringelse utgjorde 17 prosent av klimagassutslippene globalt sett, men dette ble senere justert til 11 prosent (Riksrevisjonen, 2018). Grunnet justeringene i planene og rammebetingelsene som har blitt gjort underveis, argumenterer Angelsen for at REDD+ bør ses på som en kryssning av et sett med ulike policyer, programmer og prosjekter på ulike nivåer som har som mål å hjelpe utviklingsland med å redusere og fange karbonutslipp (Angelsen et al., 2016, s.4). En annen faktor som bør nevnes er at selv etter 13 år med REDD+, fortsetter det å være et prosjekt mange land ønsker å være en del av i dag. Siden 2018 har mer enn 50 land igangsatt og eksperimentert med subnasjonale strategier som følge av REDD+. Samtidig har mer enn 350 REDD+prosjekter blitt iverksatt i hvert av utviklingslandene med tropisk skog (Angelsen et al., 2018, s. 6).

2.3.1 Usikkerhet rundt Klima- og skoginitiativet

En empirisk studie på skogbevaring som ble gjort ved å se på 130 utviklingsland fra 1999 til 2013, viste at norsk bistand blant mottakerland ikke har hatt særlig effekt på å redusere degradering. Funnene fra studien viser at den totale norske bilaterale bistanden er assosiert med økt nedbryting, og økt skogforringelse. To klare konklusjoner er at norsk bistand ikke ser ut til å være koordinert godt nok for å håndtere problemet med skogforringelse, samt at løsningen Norge bidrar med står overfor bratte hindringer, som er i stand til å gjøre mer skade enn godt (Hermanrud og de Soysa, 2017). Funnene til Hermanrud og de Soysa (2017) støtter andre forskere som har forsket på Klima- og skoginitiativet, der funnene igjen viser at klimabistanden har gjort små fremskritt (Hermansen og Kasa, 2014).

Det er også delte meninger om norsk regnskogsbistand har gitt resultater, og det stilles spørsmål rundt satsingens grad av politisk naivitet og "too big to fail" (Bistandsaktuelt, 2018). I 2018 leverte Riksrevisjonen sin undersøkelse av Klima- og skoginitiativet til Stortinget hvor resultatene viste at det er høyst usikkert om satsingen har hatt betydningsfull effekt. I tillegg viser rapporten at interessekonflikter og vekslende politiske prioriteringer i samarbeidslandene hindrer og forsinker tiltak og resultater, samtidig som oppfølgingen av gjennomføringene ikke fungerer godt nok. Innhenting av dataen og analyseringen er lite systematisk, og svekker Klima- og miljødepartementet sitt grunnlag for styring. Satsingen har også fått kritikk for å ikke ha forebygget, fulgt opp eller håndtert risikoen for misligheter overfor mottakerne av norske midler (Riksrevisjonen, 2018). Det fremstår også i undersøkelsen at sikringsmekanismene¹⁹ har møtt flere hindringer, blant annet fordi samarbeidslandene mangler et system for innhenting og rapportering av dette. Til tross for at Klima- og skoginitiativet har etterspurt mer åpenhet og informasjon om sikringsmekanismene fra Amazonasfondet, som forvalter de norske utbetalingene til Brasil, benytter ikke satsingen muligheten til å bygge videre på informasjonen de får.

Det er flere enn Riksrevisjonen som er kritisk til bruken av de norske bistandspengene for å redde regnskog. Det har blant annet kommet kritikk fra Regnskogfondets søsterorganisasjon i Storbritannia, Rainforest Foundation UK. Kritikken er rettet mot Klima- og skoginitiativet og ledelsen i Klima- og miljødepartementet, hvor de peker på en rekke evalueringer som mangler bevis på at initiativets programmer har vært effektive. I tillegg viser de til Verdensbankens "Forest Carbon Partnership Facility", som er støttet av Klima- og skoginitiativet og et av de største multilaterale REDD+prosjektene som ikke har bidratt til reduksjon av CO₂-utslipp i det hele tatt. Initiativet har også fått kritikk for å ha startet finansiering av programmer i 2009 i brasiliansk Amazonas, etter avskogingen der allerede var blitt redusert med 75 prosent. Det pekes også på årene mellom 2010-2017, hvor de norskfinansierte programmene kunne hatt effekt, der avskogingsraten kun har blitt redusert fra 7000 kvadratkilometer til 6947, som statistisk sett er ubetydelig. Dette er likevel norske myndigheter uenige i, da de viser til 7,5 milliarder kroner som ble brukt på å verne 4500 kvadratkilometer i Brasil fra 2008 til 2016. Med andre ord er det uenighet om hva norsk skogsatsing har lyktes med og ikke.

Arild Angelsen mener Klima- og skoginitiativet ikke har klart å tilpasse seg landskapet de har beveget seg i. Han beskriver prosjektet som stort og bra, men at det startet nokså optimistisk, hvor man videre i prosessen har innsett at Norge er et lite land i en stor og sterk verden. Jens Stoltenberg, Erik Solheim, Lars Løvold fra Regnskogfondet og Lars Haltbrekken fra Naturvernforbundet skal ha hatt stor politisk optimisme rundt den norske

¹⁹ Prinsipper for sosiale og miljømessige hensyn

bistandssatsingen i REDD+, men engasjementet deres har også blitt kalt "politisk naivitet", spesielt etter de første årene (Bistandsaktuelt, 2018). Cicero²⁰ viser på den andre siden at Klima- og skoginitiativet har løftet REDD+ på agendaen i mange land, og at uten Norge ville kanskje ikke skogbevaring vært en del av Parisavtalen. Forskere mener det nærmest vil bli umulig å nå målene i avtalen uten å få kontroll på REDD+ (Bistandsaktuelt, 2018).

På den andre siden er det også vanskelig å dokumentere avskogingen, samt bevaringen av skogene. Dette kommer av at skogområdene prosjektene befinner seg i ligger i verdens mest utilgjengelige områder, hvor det også oppstår problemer med landenes styresett og andre internasjonale aktører. Dette gjelder spesielt for landene med de største regnskogene, som Brasil, Kongo og Indonesia. Selv om Klima- og skoginitiativet har hatt et klart mål om at REDD+ skal omfatte all skog i samarbeidslandene, har det i praksis vært vanskelig å gjennomføre (Riksrevisjonen, 2018). I Brasil er det kun Amazonas som har vært en del av avtalen med Norge, altså er ingen andre skogområder inkludert i målingene eller betalingsplanen. Dette betyr ikke at Norge ikke har prøvd å verne andre deler. Evalueringen viser til at Norge har prøvd å verne Cerrado-skogen, som utgjør halvparten av Amazonas i areal, men at myndighetene i Brasil ikke har detaljert informasjon om avskogingen i de andre delene av byen, slik at det blir vanskelig å inngå en avtale (Riksrevisjonen, 2018). Det viser seg i tillegg å være usikkerhet rundt tilgang til ressurser og faglig kompetanse for å nå målet om utvidelse av REDD+ til nasjonalt omfang. Det er fortsatt mangel på metode og data for beregningen av klimatiltakene i nye områder. Ettersom skogene er forskjellige, blir det nødvendig å tilpasse REDD+ til ulike naturtyper og areal. Forskjellene mellom skogene gjør det vanskelig å overføre erfaringer fra andre prosjekter som har gått bra. Med andre ord er det svært ressurskrevende å utvide REDD+ til nasjonalt nivå. Det er 60 utviklingsland som har vist interesse for REDD+, der Norge alene har overført midler til 36 land. Noen av landene Norge har samarbeidet med har valgt å fortsette samarbeidet, mens andre har avsluttet det på grunn av manglende prioriteringer (Riksrevisjonen, 2018).

I et svarbrev på rapporten til Riksrevisjonen (2018) skriver den da sittende statsråd, Klima- og miljøminister, Ola Elvestuen, at en prioritet for norsk klimasatsing er å jobbe for at resultater blir langvarige og forsterket over tid. Han viser videre til Norges bidrag til at urfolks rettigheter har blitt styrket i prosessene både nasjonalt og internasjonalt. Innledningsvis forklarer Ola Elvestuen hvordan de globale rammevilkårene for Klima- og skoginitiativet har endret seg betraktelig siden det startet opp i 2008. Antakelsen rundt initiativet var at FNs klimakonvensjon skulle etablere globale insentivstrukturer for REDD+, derfor jobbet det norske initiativet med å legge til rette for slike strukturer i starten av prosjektet. For eksempel var planen at store internasjonale pengeoverføringer skulle utbetales til utviklingsland med tropisk skog. Dog ble det ikke som avtalt, og dette bør ifølge Elvestuen vurderes i initiativets måloppnåelse (Riksrevisjonen, 2018). Videre skriver han at 3 milliarder kroner i året er mye, men i kontekst med prosjektet er det langt ifra nok. Markedene Klima- og skoginitiativet har prøvd å påvirke, som for eksempel markedet for palmeolje, soya eller papirmasse og papir, koster langt over 1000 milliarder kroner i året. En sum på 3 milliarder kan umulig snu avskogingen i utviklingslandene regnskogene ligger i (Riksrevisjonen, 2018). Likevel skriver statsråden at det er oppnådd betydelige resultater i Brasil, og at REDD+ har virket i Amazonas, men at Riksrevisjonen ikke fått dette godt nok frem i undersøkelsen sin (Riksrevisjonen, 2018). Statsråden sier seg videre enig i at kunnskapen om hvor samarbeidslandene står med sikringsmekanismene kan forbedres, samt behovet for å følge opp det norske bidraget ved innhenting og behandling

²⁰ Center for International Climate Research

av informasjon. På den andre siden har det norske initiativet vært en sentral pådriver for at en rekke med selskaper har satt REDD+ på agendaen av ting som må følges. ²¹

Kort oppsummert har kapitlet gitt en oversikt over den klimapolitiske tidslinjen, med internasjonale konferanser og avtaler som har ført til at REDD+ havnet på global klimaagenda. Videre har staters nødvendige rolle i klimapolitikken blitt forklart, der også Norges arbeid mot et grønt skifte har blitt presentert. Dog står verden fortsatt overfor en rekke globale klimaproblemer, og listen over utslippsreducerende tiltak som stater kan velge mellom er lang. Hvorfor Norge fortsetter å satse på bevaring av regnskog, når forskning viser at REDD+ og Klima- og skoginitiativet er preget av usikre og diskutabile resultater, gjør feltet relevant, interessant og forskbart. For å kunne svare på dette vil jeg i det neste kapitlet se på teorier som kan bidra til å forklare hva som påvirker beslutninger som tas, og hvordan.

²¹ Deler av dette kapitlet bygger på en tidligere oppgave jeg har skrevet emnet POL3507: Policy-analyse ved NTNU

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket som resultatene fra analysedelen i oppgaven vil bli sett i lys av. Hensikten er å svare på problemstillingen, ved å ta i bruk av forskjellige tilnærminger som kan bidra til å analysere de empiriske funnene, og forklare hvorfor og hvordan REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk, og hvorfor satsingen fortsettes. Dette vil jeg gjøre ved å se på hvordan beslutningsprosesser formes av omgivelser innenfra og utenfra. Det teoretiske rammeverket består av beslutningsanalytiske og utenrikspolitiske forklaringer, som ulike beslutningsmodeller, stihengighet og utenrikspolitisk analyse. Det interessante her vil være å reflektere rundt hvilke teorier som kan bidra til å forklare bakgrunnen til de norske klimapolitiske valgene, og hvorfor Norge fortsetter å satse like stort på et initiativ som er diskutabelt.

3.1 Beslutningsteori

Klima- og skoginitiativet har vist seg å være en diskutabel satsing da resultatene er usikre og blandet. Likevel har den norske regjeringen lovet 3,1 milliarder til bevaring av skog frem til 2030. For å få en bedre forståelse av dette kan det være nyttig å bruke ulike modeller som kan forklare hvordan beslutninger fattes, og hvordan samhandling foregår og påvirker beslutningene. Jeg har valgt å bruke beslutningsteori som en del av den teoretiske tilnærmingen, med fokus på en kombinasjon av tre ulike beslutningsmodeller. De tre modellene som er valgt ut er den rasjonelle idealmodellen, forhandlingsmodellen og søppelbøttemodellen. Bakgrunnen for dette er at de vektlegger ulike aspekter ved beslutningsatferd og bidrar til å forklare variasjoner i beslutningsprosesser.

En kan skille beslutningsteorier mellom normative og deskriptive teorier, hvor de normative teoriene omhandler beslutninger som tas i en perfekt verden, under perfekte forhold, der alle parter som er involvert har tilgang til all informasjon som er nødvendig for å ta en avgjørelse. I realiteten er dette vanskelig, og det snakkes derfor om deskriptive teorier som forklarer eller beskriver hvordan beslutninger tas i virkeligheten (March og Simon, 1993; Flaa et al., 1995). Ved å ta i bruk av beslutningsteori og ulike beslutningsmodeller, kan oppgaven forklare og beskrive prosesser som har ført til tiltak og valg som har blitt tatt i norsk regnskogsatsing. Mer spesifikt vil beslutningsmodellene kunne bidra til finne mønster og forhold som har vært utslagsgivende for at et såpass stort klimatiltak ble vedtatt, og bidra til å forklare hvorfor Norge fortsetter satsingen, selv etter at det er påvist høyst usikre resultater. Det kan derfor anses som fornuftig å bruke modeller som kan forklare eventuelle endringer og utfordringer underveis i beslutningsprosessen.

Klima- og skoginitiativet kan sees på som en beslutning som ble tatt etter innsamlet informasjon om at skogtap ble sett på som en negativ konsekvens for klimaet og miljøet. Beslutningsteorier bidrar til å illustrere hvordan avgjørelser tas, og hvordan samhandlingen fungerer og hva dette påvirker på organisasjonsnivå. En gruppe som har felles mål og jobber sammen for å nå og realisere disse etter de samme retningslinjene og prosedyrene, kan gruppen kalles en "organisasjon". En organisasjon kan altså betraktes som et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 17-18). På bakgrunn av denne forklaringen, kan Klima-

og skoginitiativet betraktes som en organisasjon, der ulike aktører som har vært med på prosessen kan karakteriseres som deltakere i organisasjonen. Omgivelsene utenfor initiativet, slik som media og interesseorganisasjoner, kan også ha hatt effekt på utviklingen, og kan derfor også sees på som aktuelle aktører som har deltatt.

3.1.1 Den rasjonelle idealmodellen

Den rasjonelle idealmodellen står sentralt i klassisk beslutningsteori, og bygger på en antakelse om at mennesket kan handle perfekt rasjonelt (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 310). Modellen forutsetter at beslutningstakerne har klare mål, preferanser og full informasjon om mulige alternative løsninger, samt konsekvenser av samtlige alternativer. Alternativene kan rangeres fra de mest ønskede til de minst attraktive. Beslutningen tas etter det alternativet som er best for resultatene og for å nå målet. Modellen beskriver ikke virkeligheten, men et ideal som bør strekkes etter når avgjørelser skal tas. Det er flere forhold som gjør det vanskelig for mennesker å handle etter idealet om rasjonalitet i den virkelige verden (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 311). Idealet tilsier at aktører og beslutningstakere skal kunne fange opp alle problemer og sile det viktige fra det mindre viktige, samt ha en klar og objektiv oppfatning av problemet. I tillegg skal målet være klart, og all informasjon om alternativer og konsekvenser skal vurderes før det beste alternativet velges. Videre forutsetter idealet at beslutningene blir iverksatt slik de var intendert. I realiteten utvikles ofte målene etter at beslutningene er fattet, for å kunne legitimere beslutningen. I tillegg blir valgene som besluttes sjeldent iverksatt som planlagt, og "legges" ofte bort (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 311). Mennesket legger stort sett bare merke til problemer som er mest kjent for oss, og det blir derfor vanskelig å sile viktige problemer fra mindre viktige, da nye og mer alvorlige problemer ikke fanges opp. Problem forstås også etter formuleringen av det. Hvis et problem blir formulert som en trussel, blir det ofte oppfattet slik. Informasjon om alternativer og løsninger hentes ofte fra tidligere løsninger på lignende problemer, slik at det er lettest mulig å komme frem til "informasjon". Alternativer og konsekvenser velges ofte bort, for å unngå tap, konflikt eller negative følelser. Målene som settes er i tillegg ofte uklare og vage, og i mange tilfeller er de motstridende (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 311). Psykolog og nobelprisvinner i økonomi, Daniel Kahneman, poengterer at mennesket har to måter å tenke på: hurtig og sakte. Beslutningstakere har en tendens til å velge den hurtige måten ved avgjørelser, fordi det er et sterkt ønske om å ta raske beslutninger (Kahneman, 2011). Dette er en av forholdene som gjør det vanskelig for mennesket å handle rasjonelt. Men dette betyr ikke at mennesket handler irrasjonelt og gjør det motsatte av det som er ideelt. Mennesket er begrenset rasjonelt, som innebærer at irrasjonelle handlinger forekommer, men at det likevel strebes etter å handle rasjonelt (Simon, 1997). Likevel er det ikke akkurat mulig å handle perfekt, da ingen har full informasjon om alle mulige alternative løsninger og konsekvensene som medfølger. Derfor kan man ikke velge den beste løsningen som med sikkerhet vil gi maksimal nytte (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 312).

Max Weber knyttet byråkratiet til formell rasjonalitet, der han bygget teorien om «det rasjonelle byråkratiet» på at byråkratiet var den beste formen for organisering, basert på profesjonell spesialisering, samt sikre, enhetlige og forutsigbare systemer (Weber og Østerberg, 1971). Senere forskning har dog vist at den byråkratiske rasjonaliteten er begrenset, da det ikke er mulig å full oversikt. I de fleste tilfeller er en organisasjon preget av flere motstridende mål, som gjør det vanskelig å ha et gunstig grunnlag for en perfekt beslutning (Hatch, 2006). Begrenset rasjonalitet dreier seg om at man har mål, men at disse ofte er skiftende og uklare. Noen mulige alternative løsninger og konsekvenser blir

vurdert, men de vurderes etter hvert som kapasiteten strekker til. Derfor velges ofte det første tilfredsstillende alternativet som dukker opp (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 312). En slik beslutningsatferd kalles satisfierende, som går ut på at man velger et alternativ som "godt nok", uten å vite at løsningen er den beste. Resultatet påvirkes av usikkerhet og uklarhet når begrenset rasjonalitet står i grunn for valget. Slik kan det argumenteres for at informasjonen man sitter på i forkant av beslutningen og rekkefølgen på de alternative løsningene, og reglene og normene viktig for å forstå hvorfor beslutningen ble som den ble (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 313).

Et annet viktig element i politikken som er verdt å ta med, er organisasjoners legitimitet, som avhenger av aksept og troverdighet fra miljøet rundt (Scott, 2014). Politikere og beslutningstakere må stadig gjennom ulike prosesser, der de må tilpasse seg forventninger som samfunnet stille til dem for å opprettholde legitimiteten. Dette er en av de viktigste knaggene i institusjonell teori, som også kritiserer at mennesket alltid handler rasjonelt. Tvert imot viser ny-institusjonell teori at formelle mål ofte ikke overensstemmer med den faktiske praksisen og metoden organisasjoner og aktører benytter for å nå målene (Meyer og Rowan, 1977).

3.1.2 Forhandlingsmodellen

Organisasjoner er ikke alltid en enhetlig aktør hvor alle medlemmene ønsker å realisere felles mål. En organisasjon kan bestå av ulike grupper med til dels ulike interesser (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 332). I en forhandlingsmodell kan grupper i organisasjonen være uenige om mål og hva slags virkemidler som skal brukes for å nå målene. For eksempel kan ulike profesjonsgrupper i samme organisasjon være uenige om hvordan utfordringer skal håndteres, eller så kan det hende at ledere har andre interesser eller ambisjoner enn det de ansatte har. For å få gjennomslag for sine ønsker kan en gruppe ta i bruk av maktbaser som de kontrollerer. En slik atferd blir ofte kalt "strategisk", da grupper i organisasjoner opptrer på en måte som er rettet mot å få gjennomslag (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 32). I situasjoner der samarbeidende grupper i og utenfor organisasjonen er uenige om hvordan man skal gå frem, er det vanlig å prøve å forhandle frem en beslutning som alle parter kan være med på. En forutsetning for at dette skal være mulig er at interessene ikke er fullstendig motstridende, og at partene har noen form for felles interesser som knytter de sammen, og som gir de en grunn til å komme til enighet (Olsen, 1972, s. 48). Beslutninger kan i denne modellen innebære å bygge allianser og inngå kompromisser. Ofte er det også én eller flere aktører som bærer frem forslag og prøver å lede det frem mot realisering (Fossbakk, 2010, s. 19). Slike politiske aktører kan være avgjørende i beslutninger som tas og koalisjoner som blir skapt. Personer eller grupper kan derfor betraktes som pådrivere, som knytter interesser og ressurser for å nå mål.

Politikk er offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til et vedtak (Østerud, 2002, s. 15). Selv om det er en enkel fremstilling, gir det likevel et bilde av hvilken rolle politikken har i offentlige beslutningsprosesser. Østerud (2002) beskriver videre hvordan politikk blant annet er en arena hvor ulike interesser og verdier møtes, endrer seg og formes med det utfallet om at mål oppnås eller brytes ned. Politiske beslutninger er i og for seg preget av motstridende mål og konflikter, der forhandlinger forklarer hvilke faktorer som leder til beslutning (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). I slike prosesser er det relativt få deltakere, som gjerne identifiseres i ulike grupper, med ulike dog klare mål. Målene er heller ikke nødvendigvis fullstendig

motstridende, som derfor også skaper rom for forhandlinger (Flaa et al., 1995). I dette ligger maktforhold som et sentralt begrep. Politiske ideologier legger som regel grunnlaget for avgjørelser knyttet til lokalisering og effektivisering, og gjennom ulike virkemidler kan partier utøve makt for å nå sine mål. Selv om ulike politiske partier ofte er uenige, kan ønsker iverksettes gjennom tiltak som utløser belønninger for den eller de som innordner den autoriteten makthaveren utøver. Robert Dahl forklare dette i en enkelt setning; A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort (Østerud, 2002, s 36). Dette har blitt studert som et snevert syn i ettertid. Bachrach og Baratz har argumentert for hvordan enkelte aktører med makt noen ganger kan ha interesse av saker som ikke blir satt på agendaen, ved å ha "skjulte agendaer" (Smenes, 2018, s.9). Det utøves også makt ved å påvirke og forme ønskene til andre aktører, slik at det oppstår et samsvar mellom målene (Østerud, 2002). Slik kan beslutninger også betraktes som politisk virkemiddel, og et forsøk på å tilegne seg mer makt og innflytelse (Smenes, 2018, s.9).

3.1.3 Sjøppelbøttemodellen

I 1973 utviklet den norske statsviteren Johan P. Olsen, og Michael D. Cohen og James G. March tanken garbage-can decision making, også kalt søppelbøttemodellen på norsk, som hadde et mål om å forklare beslutningsprosesser hvor det verken forelå enighet om mål eller fremgangsmåte for nå målene. Modellen presenterer et perspektiv for å forstå anarkistiske beslutningsprosesser, der beslutninger preges av tilfeldigheter, samt usikre og tvetydige omgivelser (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Sjøppelbøtte-begrepet er ment som en metafor for hvordan det som havner i en søppelbøtte, ofte er preget tilfeldigheter. Modellen legger vekt på kompleksiteten i en beslutningsprosess, som ofte resulteres av flere uavhengige strømmer som møtes på ulike tidspunkt, der det er få regler som regulerer dette. Tidspunktet disse strømmene kommer kontakt med hverandre har betydning for hvorvidt et problem fanges opp (Cohen et al., 1972). Modellen beskrives i form av fire ulike strømmer som flyter gjennom organisasjonen helt uavhengig av hverandre (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 338). Strømmene defineres som en strøm av problemer, løsninger, deltakere, og beslutningsmuligheter. Det kan tenkes at det er en klar sammenheng mellom disse strømmene, dog beskriver modellen at det skjer helt ustrukturert. Problemer kan oppstå i og utenfor organisasjonen som følge av et gap mellom ønsket og faktisk situasjon, der behovet for endring i organisasjonens verdier, mål og visjoner kan utvikle seg. Løsninger som er godt likt i organisasjonen kan også brukes som et alternativ, uten at det nødvendigvis er et problem til stede eller at det løser et eksisterende problem. Dette kan ses på som et produkt som aktivt søker et problem. Alle som deltar i beslutningsprosessene er deltakere, og det er deltakerne som identifiserer problemer og løsninger. Ettersom ulike personer "flyter" inn og ut av deltakelsesrettighetene, blir det lite stabilitet. Deltakere kan dermed ha ulike prioriteringer, og vie oppmerksomheten sin til forskjellige ting i prosesser. Den siste strømmen går ut på beslutningsmulighetene i organisasjonen. Dette er punktet hvor det forventes at organisasjonens atferd fører til en beslutning. Dog er det ikke alltid organisasjonen sitter på en løsning, og som ikke lett kan plasseres i noen beslutningsform (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 338; Cohen et al., 1972).

Kort forklart bygger søppelbøttemodellen på en antagelse om at beslutninger ofte er et resultat av tilfeldigheter, der organiseringen spiller en rolle for hvem som kan delta i beslutningsprosessen. De strukturelle begrensningene legger føringer for hvem som kan delta og hvem de potensielle deltakerne er, når beslutningsmuligheter skal oppstå, og hvilke problemer og løsninger som skal prioriteres. Disse strømmene kan oppstå på flere

arenaer og påvirke utfallet av beslutningsprosessen gjennom tidspunktet strømmene kommer i kontakt med hverandre (Læg Reid og Roness, 1999).

3.1.4 Stiavhengighet

Beslutningsmodeller bidrar til å avklare hvorfor en organisasjon tar den enkelte beslutning, og ikke en annen. Likevel har det seg slik at organisasjoner fatter nye beslutninger hele tiden og over tid. Ved å fokusere på én beslutning og studere den nøye, kan essensielle detaljer i den organisatoriske prosessen gå tapt. For eksempel kan framtidige muligheter begrenses når institusjonelle normer og verdier etableres i en organisasjon (Krasner, 1988). Institusjonelle teorier fokuserer mer på den institusjonelle rammen beslutninger finner sted i (North, 1990), der stiavhengighet er et begrep som er mye brukt i den sammenheng. Olsen og March (1983) argumenterer for at man burde studere strømmer av flere beslutninger som skjer etter hverandre i tid, da og tidligere beslutninger kan påvirke senere beslutninger. Dette innebærer følgende antagelse om beslutninger som tas fra tid til annen ofte avhenger av beslutninger som har blitt tatt tidligere. Stiavhengighet forklarer prosesser der handlinger suksessivt bygger på hverandre (Pierson, 2000, s. 252). Dog er ikke kun slik at en tidligere beslutning påvirker en nåværende beslutning. Beslutninger har ifølge stiavhengighetsteorien en tendens til å skape "stier" som organisasjoner utvikler seg langs. På bakgrunn av dette er tidligere beslutninger som har blitt fattet viktige for å forstå konteksten bak nåværende beslutninger inngår i (Pierson, 2000, s. 251). En måte å se det på, er at når en beslutning fattes, åpner det opp for nye muligheter, samtidig som det utelukker andre muligheter. Et eksempel kan være den norske satsingen på REDD+ som startet som et 5-årig pilotprosjekt, men gikk over til å bli en egen seksjon under Klima- og miljødepartementet. Gjennom dette har organisasjonen fått en samlet seksjon²² som målrettet skal jobbe for å oppnå resultater og overordnet oversikt. Dette skal også bidra til at det blir enklere å fortsette arbeidet og ha langsiktige mål i fremtiden. En annen fordel med institusjonalisering og stiavhengighet er at de kan bidra til stabile og forutsigbare normer og verdier, og gjøre det enklere for aktører å tilpasse seg situasjoner etter hva som er forventet (Christensen et al., 2010). På den andre siden kan det bli vanskelig å endre på strukturer og funksjoner, og slik kan det bli vanskelig å "snu" prosessen, tenke nytt og annerledes. En av grunnene til at blir vanskelig å snu er at belastninger og avgjørelser kan ses på som investering, ettersom de som har jobbet med beslutningene har brukt mye tid og ressurser. Det kan dannes personlig prestisje rundt beslutningene, og jo flere belastninger som inngår i en sti, desto kostbart kan det være å snu (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 342). Stiavhengighet følger ofte tre faser; I fase 1 er det ut til at valgmulighetene er store. Det er i før overgangen fra fase 2 til fase 3 vendingen begynner å bli kritisk. I denne formasjonsfasen begynner avgjørelser og "stier" begynner å ta form, på en måte som gjør det vanskelig å snu og gå tilbake. I fase 2 er alternativene fortsatt mange, men de snevres inn. I fase 3 ender organisasjon i en såkalt "lock-in", som innebærer en situasjon som er vanskelig å bryte ut av, der "stien" allerede er blitt tydelig. For å klare å bryte ut av stien kreves det kreativitet for å se nye muligheter, og makt for å bryte ut av faste spor som sterke interesser har blitt knyttet til (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 342). Det må likevel understrekes at hverken stiavhengighet og faste spor ikke nødvendigvis er negativt. Det kan på mange måter være en fin måte å jobbe på for organisasjoner, der dårlige alternativer siles ut.

²² Klima- og skoginitiativet

3.2 Utenrikspolitisk analyse

Beslutningsmodellene over gir ulike forklaringer på hvordan tiltak vedtas, og hvordan andre forhold påvirker prosessen, mens stivhengighet belyser hvordan organisasjoner ofte fortsetter i en og samme sti. Likevel er det ikke noen av disse teoriene som går inn på hvorfor Norge har valgt å satse på et gigantisk klimatiltak utenfor sine egne landegrenser.

At Norge er en av de største bidragsyterne til REDD+ og finansierer et såpass stort og utfordrende prosjekt kan betraktes som et virkemiddel i utenrikspolitikken. James A. Caporaso er blant mange forskere som har studert hvordan multilaterale samarbeid er avgjørende for internasjonale relasjoner (Caporaso, 1992). Multilateralisme er et utenrikspolitisk begrep som vektlegger å nå mål knyttet til utenrikspolitikk og internasjonale samarbeid. Samarbeid mellom flere land på tvers av landegrenser legger til rette for at stater kan jobbe sammen for å oppnå felles mål, samt inngå avtaler som er gunstige for flere uten at det krever like mye ressurser fra hver og en (Caporaso, 1992). Tilstedeværelsen av internasjonale samarbeid gjør det i tillegg enklere for ulike aktører å delta, uten at det er et krav, der aktørene både kan være stater, men også overnasjonale organisasjoner. For Norge er internasjonale samarbeid avgjørende for landets sikkerhet, økonomi og velferd. Dette kommer av de ulike funksjonene som eksisterer i det multilaterale systemet, der stater kan fremme interesser og søke etter, samt hjelpe hverandre med løsninger. Denne arenaen gjør det mulig å samarbeide om felles utfordringer og ivareta globale behov, som ingen stat kan løse alene (Meld. St. 27, (2018-2019)). Ved å være en del av det multilaterale systemet, får Norge en mulighet til å fremme norske interesser i internasjonale diskusjoner. Det kan derfor argumenteres for viktigheten av å se nærmere på hvordan politikk og beslutninger påvirker rammeverket til ulike prosjekter.

For å studere staters preferanser for bestemte klimatiltak, foreslår Røttereng (2017) at det kan være nyttig å studere utenrikspolitisk analyse for å tydeliggjøre om statens oppslutning rundt tiltak som karbonlagring i skog fungerer som en brobyggende strategi. I tillegg kan utenrikspolitisk analyse brukes til å forstå om de utslippsreducerende metodene som satses på er et resultat av møtet mellom nasjonale behov og internasjonale forpliktelser (Røttereng, 2017). Utenrikspolitisk analyse er en tilnærming som ifølge Røttereng (2017, s.17) effektivt kan forklare staters klimapolitikk (Røttereng, 2017, s.17). Dette kan begrunnes med at statens atferd påvirkes av både internasjonale og nasjonale forhold, der aktørers motiver ikke nødvendigvis alltid er like (Smith et al., 2008; Teschke og Cemgil, 2014).

Det er mange definisjoner på hva utenrikspolitikk er, men formålet med denne oppgaven er å studere hvorfor Norge har valgt REDD+ som et klimatiltak, og fortsetter satsingen. Fermann (2013) beskriver utenrikspolitikk som statens interessehevding overfor andre stater og øvrige globale omgivelser innenfor det handlingsrommet som foreligger, og lar seg skape gjennom kreativ politisk handling. Den norske satsingen på REDD+ er først og fremst drevet av klimapolitiske motiver, men i målene foreligger det også utviklingsmotiver for satsingen (Meld. St. 14 (2010–2011) 2011: 52). Ettersom satsingen i tillegg har hovedmål om å hjelpe utviklingsland, drives den frem av intensjoner utover de norske grensene. Grunnet dette kan det være nyttig å koble beslutningsteorier til utenrikspolitiske beslutningsprosesser, og sette det inn i en utenrikspolitisk analyse. Utenrikspolitisk analyse skiller seg fra studiet av offentlig politikk ved at det undersøker beslutningsprosesser som

bestemmer hvordan staten håndterer samspillet mellom politiske systemer og stater. Dermed betraktes det av og til som studiet av internasjonal politikk. Likevel har mange av beslutningene i Klima- og skoginitiativet blitt avgjort etter forhold innad i staten, slik kan det også ses på som offentlig politikk. Derfor kan det være nyttig å studere beslutningene på organisasjonsnivå, samt gjennom utenrikspolitisk analyse, for å få en bredere forståelse av klimapolitisk problemløsning i spenningsfeltet mellom nasjonal og internasjonal politikk.

Utenrikspolitisk analyse er et analysenivå som studerer prosesser, effekter, årsaker eller utfall av utenrikspolitiske beslutninger (Fermann, 2013, s. 90). Når bruken av virkemidler i utenrikspolitikken skal vurderes og iverksettes forankres den i mulighet og motiv. Analysen tar utgangspunkt i å utforme, iverksette og begrunne utenrikspolitiske virkemidler som oppfattes som realistiske og hensiktsmessige svar på aktuelle utfordringer (Fermann, 2013, s. 86). Når det snakkes om utenrikspolitiske beslutningsprosesser der utenrikspolitikken skapes, er det snakk om målsettinger statlige representanter søker å oppnå utenfor landets grenser og de verdiene som ligger til grunn for målene, og midlene/instrumentene som benyttes for å nå dem (Fermann, 2013, s. 93). I den engelske betegnelsen for utenrikspolitisk analyse, Foreign Policy Analysis, kommer policy som begrep frem (Hill, 2003, s.3). Policy kan forklares som et resultat eller utfall av offentlig beslutningsaktivitet eller offentlig vedtak. Dette kan være målsettinger, valg av strategi og bruk av virkemidler, som ser på valg og utfall av en aktørs atferd. I utenrikspolitikken er målet er å føre frem en strategi som fremstår som enhetlig og rasjonell, der det fokuseres på mål, tidsramme og virkemidler. Som analytisk rammeverk fokuserer altså Utenrikspolitisk analyse på aktørene som er med på å påvirke eller deltar direkte i beslutningsprosessene der statens prioriteringer og atferd bestemmes. Videre legges det opp til at beslutningene kan skyldes flere medvirkende årsaker (flerfaktoranalyse), og det fører til et resultat basert på påvirkning fra ulike politiske nivåer (flernivåanalyse) (Røttereng, 2017, s. 29; Hudson, 2013). Med tanke på anvisningene er det viktig å bruke teori om beslutningstakere, samt faktorene som inngår i flerfaktoranalysen. Utenrikspolitisk analyse kan derfor brukes for å finne forklaringer på hva de medvirkende årsakene i beslutningene er (Røttereng, 2017). Flernivåanalysen viser til at de nasjonale beslutningstakerne i Klima- og skoginitiativet forholder seg til flere politiske systemer på samme tid; både nasjonal og internasjonal politikk. Beslutningstakerne har en vanskelig oppgave med å føre politikk som både imøtekommer ønskene til altrene på nasjonalt nivå, samt ivareta interessene og forpliktelsene overfor omverden på internasjonalt nivå. Dersom de interne og eksterne aktørene ikke har de samme preferansene, kan de nasjonale beslutningstakerne ende opp med å stå i et krysspress for å finne løsninger som er gjensidig akseptable på begge nivå (Røttereng, 2017, s. 29). Det er dette som er en av de største utfordringene utenrikspolitikken står overfor i praksis. Det kreves kloke, kreative og mål-middel vurderinger om budskap og atferd i forsøket på å beholde politisk legitimitet (Røttereng, 2017, s. 29).

Det finnes mange forklaringer på årsaker som er medvirkende i utenrikspolitiske beslutninger, og for klarhet i oppgaven vil det ikke være nødvendig å dykke ned i alle nyansene innenfor disse teoriene og tankene. Ønsket er å bidra til en større forståelse for underliggende faktorer som kan påvirke og være motiver i utenrikspolitiske beslutningsprosesser i forbindelse med skogsatsingen. Et nøkkelbegrep som er relevant her er "nasjonale interesser". Ledere og forskere hevder at stater handler etter deres nasjonale interesser. Denne uttalelsen kan i mange tilfeller være sann, men den sier lite om hva statenes interesser er. Tenker en på interessebaserte forklaringer, er det en antagelse om at aktøren opptrer rasjonelt ut fra hvilken atferd de tjener på. Realismens kjerneidé baserer seg på at det internasjonale samfunnet er et anarki, uten noen form for

overordnet makt (Østerud, 2007). Denne tanken bygger videre på at alle statsmakter til enhver tid er overlatt til seg selv, økonomisk, militært og sikkerhetspolitisk. Hvis en stat skal overleve, må overlevelse, suverenitet og sikkerhet for befolkningen prioriteres i statens langsiktige interesser og vurderinger. Realister mener videre at det internasjonale samfunnet gjør det vanskelig for stater å definere deres ekte nasjonale interesser. Interessen må forankres i makt, hvis ikke vil ikke staten overleve. Dermed er statens interesser og utenrikspolitikk avhengig av det internasjonale samfunnet og plassen staten har der (Nye og Welch, 2013, s. 57). Konstruktivistisk teori ser på atferd som bestemmes av ideene som bærer frem en felles identitet som kan komme flere til gode, og liberal teori kan beskrive løsningen der en gjensidig akseptabel vektning av interesser som vinnende koalisjoner av nasjonale aktører møter med interessene utenlandske aktører utenfor staten. Med utgangspunkt i dette kan slike teorier sees på som normer som bidrar til en balansegang. Litt videre uttrykker også moralsk idealisme meninger om at handlinger bør foretas ut av høyere motiver enn de egoistiske og sanselige, som kan støtte den kosmopolitiske antagelsen om at vi er alle mennesker, som har moralske plikter overfor alle andre mennesker i verden (Shapcott, 2017, s. 207). Denne tanken baserer seg på at nasjonale identiteter og velvære ikke skal komme på bekostning av utaførståendes, altså skal forpliktelser overfor venner, naboer og medborgere balanseres med forpliktelsene overfor fremmede og menneskeheten (Shapcott, 2017, s. 207). Snur en blikket mot kommunitarisme, skifter fokuset fra individet som mennesket til individet i et samfunn (Morrice, 2000, s. 238). Fokuset her er på verdier og betydninger som individet påvirkes av i et samfunn. I sammenheng med klimaendringer og skogbevaring, kan det argumenteres for at kommunitarisme ønsker å stoppe klimaendringene for å holde samfunnet trygt, men kosmopolitisk sett, vil individet være ivrig etter å holde alle mennesker trygge.

Kort oppsummert presenterer det teoretiske rammeverket ulike faktorer som virker inn på individer eller sosiale systemer under beslutningsprosesser. Beslutningsteoriene er med for å bidra til en forståelse for hvordan valgene på vegne av Klima- og skoginitiativet ble tatt i Norge. Stiavhengighet er inkludert fordi den forklarer prosesser der handlinger suksessivt bygger på hverandre, som kan forklare utviklingen og prosessen til skogsatsingen, både i interne og eksterne beslutninger. Med tanke på at satsingen er avhengig av politisk vilje i samarbeidsland og foregår utenfor norske landegrense er det også viktig å ha med forklaringer på hvordan staters atferd påvirkes av internasjonale forhold, og hvordan en liten stat som Norge kan ha flere motiver bak valgene som tas.

4 Metode

I dette kapitlet blir designet på oppgaven og forskningsmetoden som er brukt i prosessen med å besvare forskningsspørsmålet presentert. Ettersom forskningsspørsmålet i oppgaven er tredelt, forsøkes det først å etablere en oversikt over prosessen bak Klima- og skoginitiativet. Dette inkluderer å beskrive konteksten, viktige aktører og forklare hvordan REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk. Det andre spørsmålet som oppgaven prøver å besvare er hvordan tiltaket har fungert så langt, og hva utfordringene har vært. Det siste spørsmålet søker forklaringer på hvorfor Klima og skoginitiativet fortsetter å være Norges største klimasatsing, gitt at det har hatt usikker effekt. Motivasjoner er ofte skjult, og spin-off-effektene kan være vanskelig å forklare. Oppgavens formål er derfor å studere et norsk klimapolitisk tiltak ved å gå i dybden og forstå hva som kan forklare Klima- og skoginitiativet. For å gjøre dette benytter jeg casestudie som metode, med en abduktiv tilnærming. Disse valgene begrunner jeg i dette kapitlet. Jeg har også benyttet meg av intervju og dokumentanalyse, og beskriver utfordringer og erfaringer knyttet til dette. Avslutningsvis reflekterer jeg over forskningens kvalitet, og diskuterer dette opp i mot de kjente begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.

4.1 Metodologi

Moses og Knutsen (2012, s. 3) hevder at studenter har en tendens til å fokusere mer på metoder og fremgangsmåter, enn selve logikken bak metodene. En nyttig prioritering kan være å se på forholdet mellom metoder og metodologier. En kan betrakte metoden som verktøy, og metodologien som en velutstyrt verktøykasse (Moses og Knutsen, 2012, s. 3). Metoder er spesifikke teknikker som rettes mot løsning av et problem, mens metodologien er læren om hvilke metoder som kan brukes for å studere virkeligheten gitt et sett epistemologiske og ontologiske forutsetninger. Det er ulike måter å løse problemer på, avhengig av hvilke verktøy, eller tilnærminger, som brukes. I samfunnsvitenskapen opereres det med flere ulike metodologiske tilnærminger som bygger på ulike oppfatninger av verden og hvordan den kan forstås (Moses og Knutsen, 2012, s. 3).

Tradisjonelt sett snakkes det om deduktive og induktive forskningsstrategier, der induktiv metode jobber fra data mot teori, og deduktiv fra det teoretiske til det empiriske. Tilnærmingen i denne oppgaven tar dog utgangspunkt i kombinasjonen av disse; en forskningsstrategi kalt abduksjon. Den abduktive logikken veksler mellom empiri og teori for å avdekke mønster eller finne fram til en forklaring (Alvesson og Sköldberg, 2008). Bruken av både teori og empiri bidrar til å utvide kunnskapen om et fenomen, uten å tilby en endelig sannhet eller forklaring (Thagaard, 2013). Abduksjon tar videre utgangspunkt i en empirisk observasjon som er overraskende eller uforklart, hvor det ikke foreligger en enkel forklaring. Ved å ta i bruk av teoretiske modeller eller forklaringer kan man undersøke om de bidrar til en rimelig forklaring. Denne fremgangsmåten passer også sammen med en pragmatisk metodologi. Tavory og Timmermans (2014) introduserer et navigasjonskart for å konstruere empiribaserte generaliseringer i kvalitativ forskning, ved å bruke observasjoner, metoder og teorier, uten å låse dette til en teoridannelse eller forhåndsdefinerte rammer. Ifølge forfatterne beveger forskning seg frem og tilbake mellom et sett av observasjoner og teoretiske generaliseringer, og derfor mener de at en

pragmatisk tilnærming gir en mer produktiv og fruktbar måte å gjennomføre kvalitativ forskning på.

Når det gjelder hvordan man kan fremskaffe eller generere informasjon og analysere innenfor forskningen, så fremstår kvalitativ og kvantitativ forskning som to vesentlige tenkemåter. Forskere fra de to "leirene" har tidligere vært i konflikt og uenige over de ulike tilnærmingene, men det er i dag bred enighet om at begge tenkemåtene er nødvendige for å skaffe omfattende forskning. Denne oppgaven tar i bruk av en kvalitativ tilnærming, som kjennetegnes av tekstdata og et fokus på særtrekk ved bestemte enheter. Ved å sette seg inn i forståelsen bak det som forskes på er det lettere å få innsikt i kompliserte forhold, som ikke alltid talldata kan forklare (Tjora, 2012, s. 18-19). Det har blitt mer vanlig å la forskningsspørsmålene og problemstillingen avgjøre metodevalget (Yin, 2018, s. 3), og i denne faller det naturlig å samle inn kvalitativt datamateriale og benytte mangfold som kilder, for å kunne svare på hvorfor og hvordan Norge satser på REDD+.

4.2 Casestudie

Oppgavens formål er å studere et norsk klimapolitisk tiltak ved å gå i dybden og forstå hva som kan forklare hvorfor og hvordan Klima- og skoginitiativet er som det er. For å gjøre dette vil jeg benytte casestudie, som er vanlig brukt i kvalitative studier. Det er mange ulike definisjoner på hva en casestudie er, og Mehmetoglu (2004) definerer det som en metode som studerer sosiale fenomener gjennom grundig analyse av en case (s.42). (2014). En case kan blant annet være en gruppe, prosess, et samfunn, eller som i denne oppgaven; et tiltak. Det kan med andre ord være hvilken som helst enhet av sosialt liv. Casestudier egner seg til å svare på spørsmål om hvordan og hvorfor, ved å samle inn data innenfor et begrenset område for å beskrive og forklare et fenomen (Yin, 2014, s. 11-3). I følge Hancké (2009) er styrken til casestudier at den muliggjør detaljert innsikt i mekanismer, aktørers motiv og avgrensninger de møter på ulike tidspunkt, til en relativt lav pris, som ingen andre metoder ikke kan tilby i lik grad. I casestudier har i tillegg forskeren et holistisk perspektiv på konteksten, der helheten betraktes som mer enn summens deler. Dette er særlig relevant når ønsket er å forklare hvordan eller hvorfor en nåværende situasjon er som den er. En måte å gjøre dette på er ved å studere prosesser (Yin, 2018, s. 4), som denne masteroppgaven også gjør.

Det er anbefalt å utvikle et enkelt teoretisk grunnlag i startprosessen av en casestudie, slik at det styrer retningen i oppgaven og datainnsamlingen. Dette kan også være til hjelp for at eventuelle informanter skal få en forståelse av hva som skal studeres (Yin, 2018). Casestudie var på bakgrunn av dette et naturlig valg, da beslutningsprosessen i Klima- og skoginitiativet har vært et sentralt teorigrunnlag for å besvare forskningsspørsmålet. Det må likevel her påpekes at jeg ikke hadde alle teoriene klart på forhånd. Prosessen har vært abduktiv i form av at jeg startet med en type teori, og jobbet meg videre fra en teori til en annen. Den kvalitative og abduktive tilnærmingen er veldig fleksibel, og har gjort det mulig å gjøre endringer, tilpasse erfaringer og utfordringer underveis i undersøkelsesprosessen (Grønmo, 2004, s. 130).

Ettersom casestudier ofte konstrueres etter et teoretisk grunnlag, er de ikke helt tilfeldig valgt ut. Hancké (2009) peker på tre viktige faktorer som vi kan karakterisere caser ut fra: (i) at det som studeres må være avgrenset i tid og rom, (ii) at casen kan relateres til resten av verden, (iii) at case og teori må være relatert til hverandre (s. 62). Denne oppgaven

bygger på punktene over, og bygger på en case basert på satsingen som jobber og følger opp et globalt klimapolitisk tiltak.

For å studere «Klima- og skoginitiativet», som er en case av klimapolitiske beslutningsprosesser, har jeg benyttet en kombinasjon av data fra intervjuer og dokumenter. Gjennom å intervju informanter som har vært med på prosessen, og bruke dokumentanalyse, har det vært mulig å etablere en oppfatning av hvordan beslutninger fattes, og hva som har vært medvirkende faktorer for etableringen og fortsettelsen av Klima- og skoginitiativet.

4.3 Intervju og utvalg

For å skaffe informasjon om aktuelle aktørers meninger, holdninger og erfaringer fra skogsatsingen, ble dybdeintervju brukt som en av datagenereringsmetodene til oppgaven. Intervju er den mest utbredte metoden for innsamling av kvalitative data (Tjora, 2012, s. 104), og gjennom dybdeintervju kan en utforske og forstå informantens perspektiv. For å kunne svare på forskningsspørsmålet i oppgaven har det vært nyttig å intervju personer som har vært pådrivere for at den norske skogsatsingen skulle falle på plass, og vært med på å ta beslutningene. Derfor har jeg foretatt ekspertintervjuer, for å få frem ekspertisen informantene sitter inne med om de prosessene de har vært tett på. Informantenes rolle som tidligere og nåværende beslutningstakere, samt forskere, har gjort det mulig å få svar på hvordan utviklingen av tiltaket har foregått, og hvilke utfordringer som har oppstått på veien, både nasjonalt og internasjonalt. Med en relativt romslig tidsramme og avslappet stemning fikk informantene tid til å reflektere over erfaringer og meninger knyttet til de aktuelle temaene for forskningen. Det fine med å bruke dybdeintervju i denne oppgaven, var at spørsmålene i intervjuguiden var åpne, og ga informantene mulighet til å gå i dybden da de svarte. Det var også rom for digresjoner, der flere av intervjuene tok en annen vending og gikk inn på temaer som ikke var planlagt på forhånd. De uplanlagte temaene viste seg dog å være svært relevant for oppgaven.

Gjennomførelsen av intervjuene involverte flere steg, der det først ble laget en liste med ønskede informanter fra de ulike aktørgruppene som har vært med i prosessen. Deretter ble det laget en intervjuguide med struktur for intervjuet. I grove trekk ble intervjuguiden formet etter tre faser bestående av oppvarmingsspørsmål, refleksjonsspørsmål og avrundingssspørsmål²³. Hvert intervju startet med enkle og konkrete spørsmål om navn, ansvar, rolle, samt litt informasjon om masteroppgaven og rettigheter under intervjuet. Etter noen minutter ble det stilt spørsmål til de ulike temaene som det var ønskelig å komme inn på under intervjuet. Den første kategorien var oppstartsfasen og hvordan Norge valgte å satse på REDD+. Deretter endret intervjuguiden fokuset mot organiseringen i Klima- og skoginitiativet, utfordringer, kritikk og endringer, for å så stille spørsmål knyttet til mål, forventninger, bakenforliggende motiver og suksess. Mot slutten ble det satt av tid til at informantene skulle få trekke frem andre aspekter, dersom det var ønskelig å tilføye mer. For å avrunde intervjuene ble det informert om at spørsmålene i guiden var besvart, og at jeg ikke hadde mer å spørre om. Informantene fikk også mulighet til å stille spørsmål og komme med avsluttende kommentarer, før de ble forklart om prosessen videre. Avslutningsvis takket jeg for innsatsen og villigheten deres til å stille på intervju.

²³ Se vedlegg

Det var til sammen 6 informanter med spesialkompetanse innenfor Klima- og skoginitiativet som ble intervjuet, der alle hadde blitt informert om at det var satt av 30-60 minutter. Alle intervjuene, bortsett fra ett varte i overkant av én time. Grunnet Covid-19 ble intervjuene gjennomført på video gjennom kommunikasjonsplattformene Zoom og Microsoft Teams. Dette fungerte overraskende bra, der informantene så ut til å være vant med å kommunisere over video. Diktafon ble brukt under alle intervjuene, uten at støy eller andre forstyrrelser ble et problem for opptaks kvaliteten. Informantene fikk selv velge tidspunkt, og satt derfor enten på kontoret sitt hjemme eller jobb, der de så ut til å føle seg trygge og komfortable. Informantene ble mer eller mindre stilt de samme spørsmålene, der noe ble formulert på andre måter for å opprettholde en viss flyt. Spørsmålene i intervjuguiden var såpass åpne at informantene selv kunne vinkle det inn på det de kunne svare mest på, men jeg hadde også ulike oppfølgingsspørsmål for å passe på at avsporinger og lignende ikke endret retningen i intervjuet. Ved bruk av lydopptak var det enkelt for meg, som intervjuer, å konsentrere meg om det som ble sagt, og sørge for god kommunikasjon og flyt, samt følge opp med spørsmål og be om konkretisering ved behov (Tjora, 2012, s. 137).

Aktørene i utvalget ble valgt ut strategisk, basert på rollen og medvirkningen de har hatt i forbindelse med Klima- og skoginitiativet. Det er klart at det har vært viktig å intervjuer en fra Klima- og skoginitiativet selv, der spesialrådgiver Per Fredrik Ilsaas Pharo, som har vært med på satsingen siden den ble etablert, ble intervjuet. Videre ble tidligere leder av Regnskogsfondet, Lars Løvold, intervjuet. Hans rolle har vært essensiell for hvordan REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk. Som spesialister på feltet, ble to av Norges fremste forskere på Klima- og skoginitiativet, Arild Angelsen og Erlend Hermansen intervjuet. Det ble også gjort et intervju med Hans Olav Ibrekk fra seksjon for energi, klima og matsikkerhet i Utenriksdepartementet. Ibrekk jobbet også tidligere i Klima- og skoginitiativet og var med på de første satsningsårene. Fra Norad ble seniorrådgiver, Hilde Dahl, i avdeling for klima, energi og miljø, intervjuet. Dahl har hovedansvar for Klima- og skoginitiativet fra Norad sin side, og har tidligere jobbet i Utenriksdepartementet.

Stillingene aktørene har eller har hatt, og hvordan erfaringene deres har vært, har skapt god refleksjon rundt temaene i oppgaven. I casestudier avgrenses ofte utvalget av informanter av en naturlig enhet, som i dette tilfellet er aktører og forskere som har bidratt, vært med eller forsket på de ulike prosessene i Klima- og skoginitiativet. Intervjuene ble gjennomført for å gi kunnskap og fortellinger om informantenes opplevelser knyttet til satsingen (Tjora, 2012, s. 146). 3 av 6 informanter har vært med på prosessen fra dag én, som innebærer at de har vært delaktige og kjenner til utviklingen og beslutningene som har blitt tatt fra start til i dag. De tre resterende informantene har også svært interessante bakgrunner, hvorav to er blant Norges fremste forskere på Klima- og skoginitiativet, og den siste informanten har en utenrikspolitisk karriere, men sitter i dag som ansvarlig for samarbeidet og kommunikasjonen mellom Norad og Klima- og miljødepartementet. Det var ønskelig å intervjuer noen norske politikere, men her var det vanskelig å få til intervju. Rekrutteringen foregikk via e-post i første omgang, og telefon i andre. En e-post ble først og fremst sendt direkte til informantene det var ønskelig å prate med, der e-posten inneholdt informasjon om meg, tema for masteroppgaven og et informasjonsskriv fra NSD. Det gikk relativt raskt å få svar fra de seks informantene som stilte til intervju, som også var de aktørene som var det var mest ønskelig å intervjuer. Det er klart det hadde vært spennende å intervjuet noen av topp-politikerne, men det var også forventet at det kunne bli vanskelig. Et vesentlig problem kan være at man ikke vet hva

personer som ikke deltok i intervjuene ville ha sagt, og derfor har man ikke kontroll over aspekter som kunne blitt med. I analysen kommer det likevel frem ulike syn, meninger og erfaringer, som igjen gir et inntrykk av at skjevheter i materialet ble unngått. Hver og en av informantene representerer ulike grupper innenfor samme tematikk, og bidro derfor til eksplorerende og bredt tilfang av data.

4.3.1 Ethiske hensyn

Presentasjon av data knyttes ofte til etikken rundt intervjuer. Det er viktig at integriteten til informanter som stiller til intervju ivaretas både under og etter intervjuene. I forkant av intervjuene ble det derfor søkt om godkjenning for å gjennomføre studien med intervjuer fra Norsk senter for forskningsdata (NSD), og tillatelse ble gitt for å håndtere personopplysninger på lovlig grunnlag (NSD, u. å). Alle informantene ble tilsendt et skriv med opplysninger om godkjenning fra NSD, lydopptak og databehandling i forkant av intervjuene, og ble i tillegg bedt om å skrive under en samtykkeerklæring i forkant av intervjuet. Samtykkeerklæringen innebar hva deltakelsen innebærer, og at opplysninger om informantene behandles frem til prosjektet er avsluttet. I starten av hvert intervju ble det repetert at det er lov til å trekke seg fra prosjektet frem til prosjektslutt. Informantene huket av for at de godkjente at intervjuet ble en del av datainnsamlingen, hvor alle også ble tilsendt sitater til godkjenning, før de ble brukt i oppgaven, som har minsket risikoen for misforståelser. Jeg har også forsøkt å redusere belastningen på informantene i intervjuene ved å ta i bruk av dokumenter for å generere data.

4.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse var den andre datagenereringsmetoden jeg brukte, og kan defineres som en undersøkelse av dokumenter som er produsert på tvers av en rekke forskjellige kilder, som har ulike perspektiv på saken det gjelder (Duedahl og Jacobsen, 2010, s. 14). Ved å analysere dokumenter kan en fokusere på data som gir innsikt i lokale og administrative forhold, bakgrunn for målsetninger ved begrunnelse for foreslåtte tiltak og vedtak, argumenter for og imot satsingen i den offentlige debatten, samt sentrale aktører i prosessen og påvirkningskraften de kan ha hatt (Langmyhr, 1997). Styrken ved denne type datagenerering er at dokumentmaterialer gir informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål, og gir dermed et innblikk i hvordan prosesser har foregått og kan forklare situasjoner eller hendelser som har påvirket og utviklet politiske beslutninger. Det er et omfattende utvalg av offentlige dokumenter som forklarer og beskriver klimapolitiske mål, og hvordan Klima- og skoginitiativet er en del av målene. Eksempler på slike dokumenter er Stortingsproposisjoner, statsbudsjett og andre budsjett eller budsjettforslag, statsprotokoller fra vedtaksprosessen, saksfremlegg og brev fra interesseorganisasjoner, evalueringer, avisartikler og øvrige informasjonsskriv. I tillegg til å bruke intervjuer som datagenerering i oppgaven, ble dokumenter brukt som tilleggsdata til bakgrunnen, for å skaffe relevant informasjon utover det intervjuene genererte. Dokumentanalyse oppfattes tradisjonelt som en såkalt ikke-påtrengende metode, da det genereres kvalitativ data uten av deltakere (informanter) er involvert. Ved å benytte seg av flere ulike datakilder kan en sikre validitet, ved at analysen ikke generaliserer det som forskes på, men derimot bidrar til en dybdeforståelse.

Internett gjør det enkelt å finne frem og søke opp ulike relevante dokumenter raskt og effektivt. Som formidlingskanal eksisterer det et omfattende utvalg av kilder fra offentlige og private aktører som gjør dokumentarbeid enklere. Ofte gir dokumenter et tidsbilde og

et inntrykk av tidligere hendelser, som kan hjelpe en forsker med å vektlegge hvordan nåtidige fenomener må forstås i sammenheng med historisk utvikling. Intervjuer preges ofte av nåtiden, affektert av selektiv hukommelse og gjenfortelling. Dokumenter kan derfor beskrive de offisielle intensjonene basert på tidsbildet, men intervjuene er til stede for å få frem informantenes personlige erfaringer, minner, opplevelser, og deres refleksjoner rundt disse (Tjora, 2012, s. 169).

Jeg har i stor grad tatt i bruk av stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, offentlige innstillinger og skriv fra regjeringens nettside, samt undersøkelser gjort av Riksrevisjonen. Et fellestrekk ved disse dokumentene er at de gir innsyn og innsikt i offentlige beslutningsprosesser, og kan betraktes som en felles hukommelse. Dokumentene ble mye brukt i oppstartsfasen for den historiske bakgrunnen, og den overordnede forståelsen. Intervjuguiden ble også laget basert på offentlige dokumenter og la føringer for hvilke aktører som ble kalt inn på intervju. Det har vært nyttig og essensielt å ta bruk av flere datagenereringsmetoder ved siden av intervjuene, da Klima- og skoginitiativet er en stor satsing, som det krever mye forarbeid og kunnskap om den historiske konteksten for å forstå. Informantene er som nevnt eksperter på feltet, da de er godt kjent med bakenforliggende drivkrefter, årsaker og forhold som har vært med på å utvikle satsingen til slik den er i dag. På den måten har det vært fagmessig og hensiktsmessig å lese seg opp på utviklingen i de ulike offentlige dokumentene, slik at intervjuene kunne brukes til å gå i dybden for å forstå sammenhengen bak valgene som har blitt tatt i forbindelse med skogsatsingen.

4.5 Analysering av datamaterialet

Proessen med å analysere data startet allerede med innsamlingen av data fra aktuelle dokumenter som inneholdt nyttig og relevant data informasjon. Det gikk i hovedsak i å samle, lese og få oversikt over ulike dokumenter og kilder som kunne benyttes som bakgrunn- og tilleggsdata. Med forskningsdokumenter i bakhånd, fortsatte analyseprosessen videre med intervjuene. Prosessen kan deles opp i etapper fra rådata til konsepter: (i) intervju og datainnsamling, (ii) transkribering av intervjuene, (iii) kategorisering av intervjumaterialet, og til slutt (iiii) analysere og utvikle konsepter etter utvalgte teorier. Etter intervjuene hadde blitt holdt, gjensto det å lytte til lydopptakene og transkribere materialet fullstendig. Transkriberingen ble gjort nøye og grundig, der detaljer og andre oppmerksomheter ble inkludert i transkriberingen. Det var en omfattende prosess, og tidkrevende. Selv om det ikke var mer enn 6 intervjuer, varte hvert intervjuene lengre enn forventet, og tilsvarte til slutt i overkant av 80 sider med ferdig tekstmateriale. Etter transkriberingen ble prosessen med å kode og kategorisere transkribert datamaterialet. Her ble det nyttig å se på teori og empiri, og tenke over hvilke begreper som kunne brukes til opprettingen av koder.

4.6 utfordringer

Litteraturen tar for seg ulike utfordringer knyttet til datagenerering i kvalitativ metode. I forhold til intervjuene som ble utført, oppsto det et par utfordringer i gjennomføringen av disse. Til tross for at søknaden fra NSD ble sendt inn relativt sent, ble den godkjent ganske raskt, og etter dette tok det heller ikke lang tid å komme i gang med intervjuprosessen og rekruttering. I første omgang var det å få svar på forespørselen angående intervju en

utfordring i seg selv. Dette kom nok av at informantene som ble kontaktet har stram timeplan og ikke alle hadde kapasitet til å stille på intervju. Likevel fikk jeg raskt svar fra de informantene jeg endte opp med å intervju. Informantene som deltok var positive til å bli intervjuet og svært dyktige og hjelpsomme. At samfunnet og de vanlige prosessene har endret seg med tanke på Covid-19, gjorde det også "enkelt" å intervju, ettersom de ble gjort digitalt. Det var kun topp-politikerne jeg endte opp med å mangle svar fra, og dette var også som nevnt forventet.

En annen utfordring som oppsto, skjedde under noen av intervjuene med informantene som jobber tett på beslutningene og prosessen i Klima- og skoginitiativet. Ettersom informantene har betydelig større kunnskap om satsingen enn det jeg har, oppsto det et par situasjoner hvor informantene styrte intervjuet i retningen de kanskje ønsket at den skulle gå i. Noen av informantene overrasket også med å svare at de ikke ønsket å trykke egen mening offentlig, men kunne svare på vegne av stillingen. Dette skriver Tjora (2013) er et problem, da enkelte er vant til å uttale seg på vegne av sin stilling, og har derfor noen innøvde svar. Dog opplevdes det som at de fleste pratet fritt og trygt. Der enkelte angret på hva de hadde sagt, la de også til at de ikke ønsket å bli sitert. Intervjuguiden ble heller ikke sendt på forhånd, for å unngå at informantene skulle forberede svarene sine. Noen ønsket å vite hva slags spørsmål jeg planla å stille, og i de tilfellene skrev jeg noen setninger om kategoriene og forklarte det overordnede forskningsspørsmålet.

4.7 Kvalitet i kvalitativ forskning

I forskning er det vanlig å indikere kvalitet ut fra tre kriterier; reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Kort sagt handler reliabilitet om pålitelighet, som kan hevdes å være den interne logikk gjennom hele forskningen. Validiteten derimot handler om gyldigheten, som er den logiske sammenhengen mellom utformingen, funnene og spørsmålene som man ønsker svar på. Generaliserbarhet er knyttet til forskningens gyldighetsområde (Tjora, 2012, s. 202). Nedenfor kommer mine refleksjoner rundt egen forskning, og i hvilken grad de overholder standarder knyttet til kvalitet i kvalitativ forskning.

4.7.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvorvidt en annen forsker som benytter samme metode vil kunne gjennomføre forskningen med tilsvarende resultater (Thagaard 2003, s. 198). I positivistisk tradisjon er idealet at observatører er nøytrale eller objektive, mens i virkeligheten er det vanlig at forskere alltid har et engasjement av noe slag i temaet som forskes på (Tjora, 2012, s. 203). Uten å gå for dypt inn i debatten, så er det et viktig poeng at det kan eksistere koblinger mellom forsker og forskning. Forskerens forståelse er som regel formet av personlig bakgrunn, interesse, erfaring, politiske syn, som påvirker hvordan prosjektet utformes med hensyn til tema, metode, valg av teori og ikke minst analyseringen av resultatene (Tjora, 2012, s. 20). Det kan derfor være vanskelig for en forsker å være fullstendig nøytral i kvalitative studier. Engasjementet betraktes som en ressurs i tillegg til at det "forstyrrer" forskningen. For å unngå mest mulig forstyrrelse og støy, er det viktig at forskerens kunnskap brukes riktig i en analyse, og at det valget blir redegjort for. Mye kunnskap eller kjennskap til informantene kan også påvirke tilgangen til feltet, datagenerering, analysen og resultatene. Selv om det er en fordel å kunne mye når det skal intervjues, så kan det noen ganger være en ulempe at man har forutinntatte meninger (Tjora, 2012, s. 204).

Personlig motivasjon og engasjement for klimapolitikk har vært noe av drivkraften bak denne masteroppgaven. At jeg ønsket å bidra til mer søkelys og forskning på Klima- og skoginitiativet har spilt en stor rolle. Med dette sagt var initiativet ukjent og nytt for meg for 7 måneder siden, og jeg satte meg inn i et tiltak jeg ikke hadde hørt om tidligere. Ettersom det første jeg leste av dokumenter var Riksrevisjonens undersøkelse fra 2018, kan det være at jeg har blitt påvirket av skepsisen i undersøkelsen. Dog har det vært et ønske å forstå og forklare hvorfor Norge satser på dette, og hvorfor satsingen fortsettes. Utvelgelsen av informanter skjedde på grunnlag av problemstillingen, der jeg blant annet har pratet med informanter som har vært direkte involvert i beslutningsprosessene, og hatt dette som primærkilde. Informantene har hatt ulike meninger, hvor jeg etter beste evne har vært åpen og lyttet likt til alle sine svar og meninger. Ettersom jeg har vært svært nysgjerrig og hatt et stort ønske om å forstå hvorfor Norge fortsetter å satse på regnskog, når avskogingskurven viser at det avskogingen fortsetter å øke, så har jeg i analysen ønsket å inkludere flest mulige forklaringer og beskrivelser, uten å være partisk på noen som helst måte. Annet enn interesse for det samme feltet, så har jeg heller ikke hatt noe til felles med informantene, og plukket de ut fra offentlige dokumenter og tidligere forskning. Her har jeg også vært bevisst over å velge et utvalg av informanter som kan komme med ulike meninger på bakgrunn av dokumentanalysen. Clive Seal (1999) påpeker hvordan forskeren bør redegjøre for hvilken informasjon som kommer gjennom datagenerering og hvordan forskeren selv analyserer dette. Ved å bruke diktafon kan direkte sitater legges frem, slik at leseren er klar over hva som ble sagt og kan vurdere diskusjonen og oppgaven. Intervjuguiden besto i tillegg av åpne spørsmål, som kan bidra til at senere forskning kan stille lignende spørsmål og kanskje få de samme svarene. Meninger og opplevelser kan dog endre seg, og min personlige måte å kommunisere på kan spille en rolle i form av hva datagrunnlaget ble. Samtidig har det vært prioritert å skape en tillitsfull stemning, bestående av ærlighet som også er med på å styrke påliteligheten. På den andre siden er det vanskelig å sikre at informantene svarer det de selv mener, og ikke det de tror forskeren vil høre, eller et svar som gjør at de fremstår i et godt lys. Til tross for at informantene har virket trygge og pratet fritt, kan det være lurt å stille spørsmålsteget til troverdigheten til informantene. En annen faktor som kan påvirke reliabiliteten er sammenhengen mellom svarene til informantene og hva som har blitt gjort. Dette kan være vanskelig å kontrollere, men ved å bruke offentlige og private dokumenter, og tidligere forskning, har jeg hatt relativt god oversikt, og kunnet sammenligne med annen data.

4.7.2 Validitet

Det andre kriteriet for kvalitet er validitet, også kalt gyldighet, og innebærer hvorvidt dataen i oppgaven reflekterer det jeg ønsker å studere (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 165). Validiteten knyttes til svarene, fremgangsmåten, resultatene i forskningsarbeidet, svarene, og om dette svarer på spørsmålene i oppgaven. Her kan det være nyttig å reflektere rundt valgene som har blitt tatt, om de er hensiktsmessige, og hva argumentene for valgene er. For å påse validitet er det viktig å tydelig definere hva arbeidet er ute etter å måle, og identifiserer hvordan det skal måles. Bruk av flere og ulike kilder, samt la nøkkelinformanter lese gjennom forskningsarbeidet, kan bidra til å styrke validiteten (Yin, 2018, s. 199). I tillegg vil bevissthet rundt bruken av aktuelle teorier og tidligere forskning innenfor samme tema eller metode kunne opprettholde kvalitet. Forskning som pågår innenfor rammene av faglighet og er forankret i relevant annen forskning er den viktigste kilden til høy gyldighet (Tjora, 2012, s. 207).

Hovedproblemstillingen i oppgaven er å forklare hvorfor Norge satser stort på REDD+. Derfor har det vært nyttig å kartlegge informantenes syn på Klima- og skoginitiativet og tanker om utviklingen. Med tanke på utgangsvinkelen, har det vært åpent for informantene å fokusere på det de mener er grunnene til satsingen og fortsettelsen av den. Intervjuene var dog preget av et retrospektivt perspektiv, da jeg også var ute etter hendelser som skjedde for over ti år siden. Dette kan medføre skjevheter i form av ukorrekt informasjon dersom detaljene er glemt, eller at tiden har endret oppfatning av hva som faktisk skjedde. Min opplevelse var at dette ikke ble et problem, ettersom informantene selv sa ifra dersom det var noe de ikke var sikre på eller husket mye av. Jeg vil si det kun har vært en styrke å prate med primærkilder som sitter på en slik ekspertise og åpenhet. Informasjonen jeg fikk i intervjuene var detaljert og korrekt, noe jeg har kunnet sikre gjennom dokumentanalysen. Det er dog en utfordring at det ikke har blitt forsket mye på prosessen og bakgrunnen til den norske satsingen. Grunnet dette ble informantene informert tydelig om hva hensikten med oppgaven er, og hva det var et ønske om å finne ut av. Jeg spurte også om de hadde mulighet til å sende over annen forskning på feltet, hvis de var kjent med noe som kunne være nyttig til denne type forskning. Et annet tiltak for å styrke validiteten har vært å spørre informantene om oppbygningen av oppgaven, og om de hadde tilbakemeldinger på den eller andre kommentarer, som er med på å øke gyldigheten av oppgaven (Yin, 2018).

4.7.3 Generalisering

Det siste kriteriet er i hvilken grad funnene i studiet er gjeldende i andre lignende situasjoner (Kvale, 1997). Med andre ord vil dette vil si om studiet kan generaliseres. Innenfor kvalitativ forskning vurderes generalisering på en annen måte enn i kvantitativ forskning. Det er en diskusjon som har pågått i lang tid, og forskere er fortsatt uenige i hvordan generalisering i kvalitativ forskning skal gjøres (Tjora, 2013, s. 207). I en casestudie med dybdeintervju og dokumentanalyse som datagenerering, kan det være vanskelig å tenke på begrepet "overførbarhet". Dette kommer blant annet av at forskning har vist at det er vanskelig å oppfylle krav til både individdata og generalisering samtidig (Nervik, 1997, s.29). Målet blir på mange måter å utvikle en innsikt i et fenomen, som andre kan ta inspirasjon fra. Yin (2018) mener generaliseringen i slike tilfeller bør ligge på et konseptuelt høyere nivå enn det som gjelder for den spesifikke casen tar utgangspunkt i. Ettersom det er relativt lite norsk forskning på Klima- og skoginitiativet, kan generaliseringen heller ligge i det teoretiske grunnlaget og metoden, eller bruke studiet til å finne nye konsepter gjennom analysen (Yin, 2018, s.41). På den andre siden er det også en case av klimapolitiske beslutninger, der casen muligens kan genereres til andre case av det samme slaget, til andre land og andre miljøspørsmål.

Viktigheten av å være ærlig og reflektert rundt valgene som har blitt tatt står sterkt i all forskning. Der reliabilitet og validitet handler om refleksjonen bak valgene som har blitt tatt, så er formidlingen like viktig for kvaliteten av forskningsarbeidet. Transparens og refleksjonen rundt designet bidrar til at en leser kan sette seg inn i hvordan forskningen har blitt utført, og ikke minst hvorfor det ble gjort som det ble. Forskning handler om å skaffe mest mulig pålitelig kunnskap, og for at kunnskapen skal tas med videre er det viktig å forholde seg til kriterier som bidrar til å sikre god kvalitet på forskningen. Det er derfor det er viktig at enhver forsker redegjør for kvalitetsvurderinger i eget forskningsarbeid (Tjora, 2013, s. 217).

5 Analyse av intervjuene

I denne delen presenteres analysen av datamaterialet, hvor det gis en systematisk fremstilling av de viktigste funnene knyttet til forskningsspørsmålet. Analysen deles opp etter den tredelte problemstillingen; hvorfor og hvordan REDD+ ble et norsk satsingsområde, hvordan klima- og skoginitiativet har fungert, og hvorfor satsingen fortsetter. Presentasjonen begrenses til de funnene som egner seg best til å belyse problemstillingen.

5.1 Hvordan og hvorfor satset Norge på REDD+?

Funnene fra oppstartsfasen presenterer problemdimensjonen: hvordan og hvorfor REDD+ ble satt på norsk klimapolitisk agenda. Disse funnene er en viktig del av forståelsen bak hvordan og hvorfor Norge valgte å satse på REDD+, og fortsetter satsingen den dag i dag.

Ideen bak REDD+ kan som nevnt spores tilbake til Kyotoprotokollen fra 1997, der en gruppe la frem forslaget på klimakonferansen i Montreal i 2005. Mellom 2005 og 2007 ble REDD+ diskutert i ulike klimasammenhenger, samt utredet for, og videre vedtatt som et kostnadseffektivt og raskt virkemiddel for å redusere utslipp (Stern, 2006). Ifølge tidligere studier gjort på Klima- og skoginitiativet, har Lars Løvold fra Regnskogfondet og Lars Haltbrekken fra Naturvernforbundet hatt et stort engasjement for å få Norge til å satse på REDD+. Blant annet skrev de et tosidert brev til Jens Stoltenberg og de andre statsrådene før klimakonferansen på Bali, der de begrunnet klimatiltaket som svært presserende og viktig, og jobbet videre med å tiltrekke seg oppmerksomhet i media for å forme opinionen (Hermansen, 2015, s.938). Hermansen (2015) forteller videre hvordan denne kombinerte innsatsen og lobbyvirksomheten har bidratt til å skape en nasjonal stemning som satte press på å handle raskt blant norske politikere. Den samme våren i 2007 var det politiske kamper i den rødgrønne koalisjonsregjeringen rundt stortingsmeldingen om klimapolitikk. Sosialistisk venstreparti ønsket en mer ambisiøs politikk, mens Arbeiderpartiet prøvde å holde tilbake. Når stortingsmeldingen ble presentert i juni 2007 ble den likevel kritisert av opposisjonen, bestående av Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre, for å være ambisiøs (Hermansen, 2015, s. 393). Forhandlingene utviklet seg til en politisk dragkamp om klimapolitisk integritet, der regnskogsatsingen var blant de heteste temaene i diskusjonen, til tross for at REDD+ på mange måter passet perfekt til den norske klimapolitiske linjen med kostnadseffektive kutt i utlandet (Hermansen, 2015, s. 940). I desember 2007 kunngjorde Jens Stoltenberg den norske satsingen på regnskog på klimatoppmøtet på Bali, og slik begynte Norge arbeidet med REDD+.

Flere av informantene som ble intervjuet peker på hvordan internasjonale klimaforhandlinger og politiske føringer fra flere år tilbake har vært med på å påvirke at den norske satsingen ble opprettet. En annen faktor som fremheves som avgjørende for at satsingen ble lansert på Balikonferansen, var det kraftige presset fra sivilsamfunnet. Spesialrådgiver i Klima- og skoginitiativet, Per Fredrik Ilsaas Pharo, forklarer hvordan satsingen har en typisk flerfaktor forklaring:

«(...) Det var vel i utgangspunktet et utspill fra Lars Løvold fra Regnskogfondet og Lars Haltbrekken fra Naturvernforbundet, Lars og Lars, som skrev et brev om at

Norge burde satse på dette. Det var altså et kraftig press fra sivilsamfunnet. Det var et poeng. Det andre poenget, det var at Regjeringen så etter, slik jeg har forstått det, et utenrikspolitisk og klimapolitisk flaggskip som man kunne jobbe med internasjonalt. Fordi, vi oppfattet at dette selvfølgelig var viktig å endre på i Norge, men et internasjonalt samarbeid var enda viktigere. Så det lå altså en sånn, en bunnplanke der - en interesse for det. Så kom Stern-rapporten som identifiserte tropisk skog som et stort potensial for å bidra som en del i klimaløsningen.»

Poengene over gir et bilde av forståelsene bak valgene som ble tatt, og hvordan en rekke årsaker førte til satsingen. Det kan også være viktig å tenke tilbake på arven fra 80-tallet med Gro Harlem Brundtland og "Vår felles framtid", hvor Norge bestemte seg for å ta en ledende rolle i det internasjonale klimaarbeidet. Norge har hatt store ambisjoner og en sterk miljøbevegelse i veldig lang tid, som en bør ha i bakteppet når norsk klimapolitikk diskuteres. Likevel så var det aldri på plakaten at Norge skulle satse så stort på regnskogsbevaring som klimatiltak. Erlend Hermansen, seniorforsker hos CICERO, står bak flere forskningsartikler om REDD+ og forteller:

«(...) Selv om det er en hel rekke faktorer som bygde opp under etableringen av Klima- og skoginitiativet, så lå det aldri i kortene at Norge skulle satse på og bevare tropisk regnskog. Det ble aldri utredet i noen særlig grad av statsapparatet og statsforvaltningen, og hadde det ikke vært for miljøbevegelsen og press fra Lars og Lars, så hadde det ikke blitt noe av.»

Som nevnt skrev Lars Løvold og Lars Haltbrekken et brev direkte til de sittende ministrene september 2007. I brevet oppfordrer de politikerne til å etablere et klimainitiativ for å beskytte regnskogene. To måneder etter brevet forpliktet Norge seg til å donere tre milliarder kroner årlig for å forhindre tropisk avskoging. Den direkte kontakten med beslutningstakerne sørget for legitimitet og troverdighet, og bidro til at forslaget ble vurdert og håndtert på toppolitiker-nivå (Hermansen, 2016). Lars Løvold beskriver prosessen som atypisk:

«(...) Hvordan Norge på en måte aksepterte denne ideen fra oss, det var...det var jo en veldig atypisk prosess rundt det. Sånn sett var det mange heldige faktorer som bidro til at det ble noe av, så kjapt, og på så kort varsel. (...) For det første var ikke byråkratiet kjent med dette i det hele tatt, og vi gikk ikke og foreslo dette til saksbehandlere i Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet og sånt. Vi skrev direkte til Jens Stoltenberg, Kristin Halvorsen, og de tre andre relevante ministrene²⁴. Og saken ble diskutert på politiker-nivå. Normalt, så vil man ha utredninger, så vil man jo ha forslag, og så blir det gjort slike konsekvensanalyser, og så videre. Så det at et forslag om mange milliarder som kom fra to frivillige organisasjoner ble til en faktisk og praktisk politikk i løpet av noen få måneder? Det skjer nesten aldri, og det skyldes helt ekstraordinært omstendighetene.»

Ser en tilbake på mediedekningen i 2006, er det et usedvanlig høyt klima- og miljøfokus. Omstendighetene besto av gjennomgående debatter om hvordan klimaendringene skulle hindres. En kan si at det virkelig tok seg opp etter Nick Stern, som datidens fremste klimaøkonom, publiserte Stern-rapporten i oktober 2006, som konkluderte med at hvis verdenssamfunnet skal klare å redde klima, så må regnskogen reddes. I tillegg anerkjente rapporten skogbevaring som det billigste og mest kostnadseffektive tiltaket som kunne gjennomføres. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, fremsto tiltaket som et lett,

²⁴ Miljøvernminister Helen Bjørnøy, Utenriksminister Jonas Gahr Støre og Utviklingsminister Erik Solheim

effektivt, billig og lønnsomt tiltak for å gjøre utslippsreduksjoner. I tillegg var det en tanke om at det uansett var lav avkastning i fattige områder. Det var altså ikke snakk om mye penger som skulle betales for at det skulle være mer lønnsomt å ikke hogge ned skog (Stern, 2006). Erlend Hermansen beskriver prosessen rundt Klima- og skoginitiativet slik:

«(...) Det er mange tilfældigheter som kun kan forklares med hvordan noen spesielle aktører trakk i visse tråder, og at det skjedde i en spesiell kontekst. Det var en kaotisk beslutningsprosess som la sterke føringer for hvordan det ble implementert. (...) Jens Stoltenberg som samfunnsøkonom var i tillegg veldig opptatt av kostnadseffektivitet, og trolig den personen i Norge som har hatt størst påvirkning på norsk klimapolitikk. Og han syntes dette var en god idé.»

Hilde Dahl fra Norad forklarer initiativet videre:

«(...) Utover det, så anså man at for å kunne nå klimamålene, ja, for at man skulle ha noen som helst mulighet til å redusere den globale oppvarmingen, så måtte man inkludere en innsats for å redusere avskogingen.»

Som informantene over forklarer er det viktig å se på sammenhengen denne prosessen befinner seg i. Kyotoprotokollen hadde fått mye kritikk for å ikke være nok ambisiøs, og det var i tillegg en rekke mangler, og andre grunner, som gjorde at avtalen skapte diskusjon (FN, 2020). At avskogingen ikke ble lagt til avtalen var en av "manglene" i avtalen. I tillegg var det mye snakk om at Kyotoprotokollen var i ferd med å gå ut, og verdenssamfunnet så behovet for å ha mer omfattende klimamål. I forbindelse med det som bygget på og ble Klimaforliket fra 2008, kom Miljøverndepartementet med en tilrådning 22.juni 2007, der gjennomgående virkemidler i norsk klimapolitikk ble diskutert på Stortinget. I Stortingsmelding nr.34 (2006-2007) kommer følgende frem:

«Regjeringen har en tredelt strategi for å nå målsettingene. En bedre internasjonal klimaavtale er det første og viktigste elementet i klimapolitikken. Det andre elementet er at Norge må bidra til utslippsreduksjoner i utviklingsland og raskt voksende økonomier som Kina, India med flere. Det tredje elementet er at innsatsen for reduksjon av utslipp i Norge intensiveres.»

Det var altså bred politisk enighet blant de politiske partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, om at Norge skulle ta et ansvar for reduksjon i klimagassutslippene gjennom en aktiv og nasjonal politikk. Det ble derfor bestemt at klimapolitikken måtte gi betydelige utslippsreduksjoner både i Norge og utlandet (Klimaforliket, 2008). At Norge endte opp med å bli med på REDD+, som på den tiden ble omtalt som den mest kostnadseffektive løsningen, for hjelpe utviklingsland med å redusere de globale utslippene gjennom skogbevaring, er ingen forbauselse. Men nøyaktig hvorfor summen ble så stor som den ble, det er det ingen av informantene som kunne svare på. Arild Angelsen kommenterer:

«(...) Norge ble ikke bare med på REDD+, men satte seg veldig tidlig i førersetet, og har sittet der siden. (...) Norge påtok seg store forpliktelser, og ettersom det er dyrt å redusere utslippene i Norge, så var en slags politisk offset en god mulighet. Da kunne vi påta oss ambisiøse mål, men vi trengte ikke å gjøre alt i Norge.»

Brevet fra Lars Løvold og Lars Haltbrekken hadde tittelen: "Ikke for sent: Redd regnskogen- redd klimaet". Her var det opprinnelige forslaget at Norge burde donere 6 milliarder norske kroner til satsingen, som tilsvarte 10 prosent av de anslåtte kostnadene for å stanse avskogingen i verden i følge Stern-rapporten. Videre argumenterte de for at

Norge, som et av de rikeste landene burde gå foran. Og hvis Norge fikk med ti til femten av de andre rikeste landene i verden til å gi like mye, så ville 20 prosent av verdens utslipp bli fjernet (Brev fra Lars og Lars, 2007). Forløpet rundt hvordan summen havnet på 3 milliarder beskrives som et politisk spill. Arild Angelsen peker på partienes partipolitikk oppi det hele:

«(...) Det var enighet blant partiene under klimaforliket (alle partiene unntatt FrP), men uenighet om hvor mye som skulle brukes på satsingen. (...) Det gikk veldig fort, og forslaget fra Regjeringen var på et tidspunkt én milliard, men til slutt ble 3 milliarder forhandlet frem. Det var opposisjon; de borgerlige partiene som var tilhengere av å øke beløpet.»

Erlend Hermansen forteller videre hvordan summen var nokså tilfeldig:

«(...) Hvordan man gikk fra 6 milliarder til 2 milliarder, og så 3 milliarder, det er gjennom forhandlinger og en del av det politiske spillet. (...) Det har ingenting med forskning å gjøre som sådan. Det var et politisk spill, der partiene forsøkte å sette sitt avtrykk på politikken.»

Per Fredrik Ilsaas Pharo forklarer så summen som endte på 3 milliarder slik:

«(...) Nøyaktig hvorfor summen ble såpass stor som den ble, det er vanskelig å si. Da må du nok opp i hodene til Stoltenberg, Halvorsen og Solheim, vil jeg tippe... Det var de som var de sentrale beslutningstakerne der. (...) Men det var en realitet på dette tidspunktet, at det var god økonomisk vekst i økonomien i Norge. Så var det én prosent-prinsippet om norsk bistand, og en signifikant årlig økning i bistandsbudsjettene gjorde at det var mulig å sette av penger til dette uten å kutte ned på andre ting. Altså ta realøkningen, og finansiere REDD+ med dette. Og det var selvfølgelig et ønske om at det skulle være noe som ga gjenklang. Det skulle ikke være et lite initiativ. Det skulle være stort, og det skulle være noe som satte i gang arbeidet, og fremmet internasjonalt samarbeid, teste tilnærminger og legge opp rammer for internasjonale finansieringsstrømmer.»

Flere av informantene er enige i at det er sjeldent en ser milliard-vedtak komme så kjapt inn, men at timingen hadde mye å si. Den økende bevisstheten rundt klimaendringer var på høyt nivå i verden, og det var et press på å handle raskt. I tillegg kom brevet fra Lars og Lars i september 2007, og klimakonferansen på Bali var i desember det samme året. Etter summen ble forhandlet i Regjeringen tok det ikke lang tid før Jens Stoltenberg lanserte den norske satsingen på Bali. Hermansen forteller:

«(...) Det er ikke all politikk som er sånn, men det forekommer også i norsk politikk at det er forhandlinger og hestehandel på bakrommet- og sånn må man forstå dette initiativet også. (...) Tanken var å gjøre et kraftig inntrykk den globale arenaen, og slå et slag for internasjonal kostnadseffektivitet. Jens tok med seg sekken med 3 milliarder kroner for å vise at Norge går foran og legger penger på bordet. (...) Så dette måtte tas utenom de vanlige kanalene, for hvis det hadde blitt utredet på vanlig vis, altså gjennom Norad, UD osv., så ville det fått ganske mange motforestillinger, og mest sannsynlig ville mange av de vært helt legitime, men her ville man ha noe stort og fort.»

Lars Løvold legger også til hvordan forventningene til et fremtidig klimamøte spilte en rolle her:

«(...) Mitt svar er at det fremsto som et ambisiøst og dristig forslag, men realistisk. Og man ble ikke nødvendigvis forpliktet til å bygge milliarder i mange år, nettopp fordi alle forventet en ny klimaavtale i 2012. Klimamøtet i København, som skulle banke inn den avtalen i havn, ble likevel en fiasko. Så ble det heller avtalt i 2015 i stedet. Men det visste man ikke da.»

Intervjuene som beskriver og diskuterer oppstartsfasen gir et innblikk i hvorfor REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk, og hvordan ulike omstendigheter og tilfældigheter bidro til at Norge på kort tid ble verdens største bidragsyter til REDD+. Forskjellige dokumenter viser også til hendelser som gjorde at de norske politikerne var under press for å handle, og på hvilken måte regnskogforslaget passet perfekt til den norske klimapolitiske tilnærmingen. Den atypiske beslutningsprosessen preget valgene som ble tatt, og gjorde det mulig for Norge å ta initiativ og satse stort på bevaring av regnskogene.

5.2 Hvordan har utvikling vært?

I denne delen av analysen er det fokus på uttalelser og synspunkter som belyser og forklarer utviklingen til Klima- og skoginitiativet. Dette innebærer hvordan det har vært for den norske satsingen siden den ble etablert, samt funn som gir innsyn i organiseringen, endringer, utfordringer og andre forhold som bidrar til å gi et bilde av modningen. Prosessen er interessant og nødvendig for å forstå hvordan aktørene selv oppfatter initiativet, hvorfor satsingen ble såpass stor, og hvorfor den stadig forlenges.

I 2007 annonserte Jens Stoltenberg den norske satsingen som et 5-årig pilotprosjekt, der Norge skulle betale 3 milliarder norske kroner til skogbevaring. Hvordan dette skulle skje var ingen enkel oppgave. Prosjektet ble først underlagt det som den gangen var Miljøverndepartementet våren 2008, som senere ble Klima- og miljødepartementet etter valget i 2013 (Riksrevisjonen, 2018). Resonnementet for å legge prosjektet under dette departementet var at det skulle ligge sammen med de som drev de internasjonale klimaforhandlingene, og nært de klimapolitiske beslutningene. Til å begynne med ble satsingen forvaltet av både Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet, der førstnevnte hadde det overordnede ansvaret og sistnevnte hadde ansvaret for bevilgningene, det utenrikspolitiske, utviklingsmessige og forvaltningsmessige. Men det gikk likevel en stund før de 3 milliardene, Norge hadde lovet å bruke årlig på satsingen, faktisk ble brukt. Per Fredrik Ilsaas Pharo forklarer hvordan det tok tid for satsingen å komme i gang:

«(...) Beslutningen om 3 milliarder var jo over tid. Jeg mener å huske at vi hadde et budsjett på 400-500 millioner i 2008, så tror jeg det økte til 1,5 million. Det tok en god del år før vi var oppe i 3 milliarder. Det er ikke så lett å bruke penger som man skulle tro, ikke sant? Så det tok altså tid å bygge opp den porteføljen.»

Ikke bare gjaldt det porteføljen, men selve organiseringen av Klima- og skoginitiativet har også tatt tid å bygge. Informantene har ulik oppfatning av hvordan organiseringen på tvers av de ulike politiske feltene har foregått, men flere har påpekt at det var mye konflikt i starten. Til å starte med var det som nevnt Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet det sto mellom. Hilde Dahl forteller:

«(...) Det lå jo i skjæringsfeltet mellom UD og MD, og det er klart det aldri er helt enkelt med samarbeid på tvers av to departementer. Og det var jo en del utfordringer i den perioden, og det funket kanskje relativt greit ettersom man hadde

en kombinert utviklings- og miljøminister på den tiden, så det henger jo litt sammen med den politiske utviklingen av de politiske prioriteringene.»

Der Dahl svarer overordnet, går Erlend Hermansen mer i dybden i sitt svar:

«(...) Når man hadde vedtatt dette, så var det tid for å finne ut av hvor barnet skulle bo. Hvor skal initiativet høre hjemme? Det var spekulasjoner og diskusjoner rundt det, og i og med at det var såpass mye penger, så var det en oppfatning at det måtte være på departementsnivå. Det var det i alle fall mange som tenkte. Så da var det på en måte to kandidater; UD og KLD... eller det som da het Miljøverndepartementet (MD). Men på dette tidspunktet var det Erik Solheim som var minister for begge, både utviklingsminister og miljøvernminister, så han brydde seg kanskje ikke så mye sånn sett. Han var vel sjef uansett. Solheim var jo en viktig entreprenør i dette spillet. (...) Han ville ha handling, rask handling, og for å få til det så han det som nødvendig å ha daglig kontakt med politisk ledelse, så derfor opprettet de Klima- og skoginitiativet som en egen enhet i MD, som han kunne ha daglig kontakt med. (...) Det var litt hans avgjørelse at det havnet der det gjorde, så ble det spenninger, og det tok lang tid å rette opp i akkurat det.»

Detaljer knyttet til konfliktene var det ikke et ønske om å bli sitert på, men på spørsmål knyttet til problematikken rundt arbeid som krysset flere felt svarer Hans Olav Ibrek fra UD:

«(...) Målkonflikt. Før ansvaret ble overført til KLD, så gikk hovedkonflikten ut på at Miljøverndepartementet som det da het, hadde fokus på klima og miljø, mens vi i UD fokuserte på utenriks- og bistandspolitikk og at bistand bare kan brukes til bærekraftig utviklingstiltak.»

Konflikten mellom Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet så ut til å komme i veien der det var snakk om hva fokus og mål skulle være for satsingen. I senere tid ble det også bestemt at Norad skulle få en tydeligere rolle i forvaltningen, ettersom Miljøverndepartementet historisk sett hadde lite erfaring og kompetanse med tanke på bruk av bistandsmidler. Angelsen svarer:

«(...) Ja, det var mye strid om hvor ansvaret skulle ligge i begynnelsen. Strid mellom Norad, UD og KLD. (...) Krangling, ingen koordinering av initiativ, og særdeles mye konflikter, vil jeg si.»

Flere av informantene forklarer hvordan det oppsto en del interne utfordringer i perioden da Norge hadde en kombinert utviklings- og miljøminister. Dette hang endog sammen med den politiske utviklingen av de politiske prioriteringene i denne perioden, og da Erna Solberg sin regjering tok over 2013 ble det gjort en rekke endringer i departementsstrukturen. Blant endringene gikk Miljøverndepartementet til å hete Klima- og miljødepartementet. Deretter overtok miljøministeren ansvaret for Klima- og skoginitiativet fra Utenriksdepartementet og Norad, og siden 2014 er det Klima- og miljødepartementet som har hatt det fulle ansvaret for satsingen (Riksrevisjonen, 2018). Her skjedde det også en annen endring i strukturen, der skogsatsingen gikk fra å være et 5-årig pilotprosjekt til å bli en seksjon under Klima- og miljødepartementet. Hilde Dahl forklarer hvordan dette skjedde:

«(...) Etter hvert som man opparbeidet seg erfaringer og ble kjent med ulike utfordringer, så har prosjektet vokst, og det har vært en økning i ressursene som trengs for å styre prosjektet. Det har også vært politisk konsensus på tvers av de

politiske skillelinjene i Norge om at dette er noe vi skal satse på. Så det har blitt mer og mer institusjonalisert som følge av at man har hatt et tydelig mandat. Da blir det også større behov for en bedre struktur, det har derfor vært løpende endringer i hvordan prosjektet har blitt ledet de siste årene.»

Lars Løvold legger til:

«(...) Du kan ikke ha en såpass stor belønning, en såpass stor satsing, uten å bygge opp et forvaltningsapparat rundt det. Dette måtte man gjøre, selv om det var veldig mye strid mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet, og hvem som skulle forvalte det.»

At det var klart at det 5-årige pilotprosjektet skulle vare mer enn 5 år da det ble etablert, var det flere av informantene som sa seg enige i. Erlend Hermansen oppsummerer svarene kort og godt:

«(...) Det er vanskelig å love så mye penger, og etter 5 år avslutte det. (...) I så fall vil jeg si at det hadde vært ganske naivt, for det er her er ganske heftige prosesser Norge forsøker å gjøre noe med. Avskogingskreftene er veldig kraftige og mektige, og du kan ikke ordne det på 5 år.»

Selv om prosjektet gikk over til å bli en langvarig satsing, har de sterke drivkreftene som bidrar til avskoging vært en av grunnene til at det har tatt tid å oppfylle målene som ble satt i starten. Den første tiden etter satsingen ble etablert sto det mye på hvordan beslutningstakere i Norge skulle forme satsingen og hvordan dette skulle gjennomføres. For Norge som hadde lite kompetanse på tropisk skog var det mye å sette seg inn i. Hans Olav Ibrekk forteller hvordan kompetanse og kunnskap også har vært en utfordring:

«(...) Det er klart at, på skog, så hadde vi ingen tekniske forutsetninger til å være noen god aktør. Det vi hadde var penger, og da fikk vi convening power gjennom pengene våre, så sånn sett har vi blitt en veldig sentral aktør. (...) Utenrikspolitisk, eller, bistandssystemet vårt, hadde svært liten erfaring fra samarbeid med store skogland. Vi hadde f.eks. ikke noe bistandsmessig samarbeid med Brasil før skogsamarbeidet, og plutselig var Brasil Norges største bistandsmottaker... Nesten over natta! Det var også systemmessige utfordringer, på grunn av at dette var en ny måte å jobbe på for hele systemet, det brøt med de klassiske måtene å jobbe på, i og med at det var finansiert av bistandsbudsjettet, og var et samarbeid mellom UD og KLD. Og det var jo som nevnt veldig tungt og mye krangling.»

I tillegg til at det var mye nytt å sette seg inn i for norske beslutningstakere, møtte de på en rekke utfordringer utenfor landegrensen også. De tropiske regnskogene strekker seg i et belte langs ekvator, og ligger i land i Sør-Amerika, Afrika og Sørøst-Asia. Dette er land som fra før av har forvaltningsmessige utfordringer, i form av dårlig styresett, svak økonomi og korrupsjon (Riksrevisjonen, 2018). Arild Angelsen forklarer hvordan det var problematisk at det ble inngått samarbeid med land som hadde ulike styresett og presidenter som ikke satt med makten så lenge om gangen:

«(...) Det har jo hatt en risiko. De første avtalene de fikk, gjorde de med presidenter fra Brasil, Indonesia og Guyana. (...) Men ja, fordi du hadde presidenter som var velvillig innstilt til å samarbeide, så gjorde de det. Men presidenter varer ikke evig, i så fall er de diktatorer, og bør da helst ikke samarbeides med. Så det var problematisk - den politiske risikoen at presidenter skiftes ut.»

Ikke at det var nytt at presidenter skiftes ut, men som Ibrekk forteller gikk det svært kort tid før Brasil ble Norges største bistandsmottaker. Brasil er også et eksempel på et land der avskogingen gikk ned, men også et eksempel på et land der politiske endringer satte en stoppe for skogbevaringen. Etter Jair Bolsonaro tok over som president i 1. januar 2019, har han og regjeringen hans gjort en rekke tiltak som har bidratt til økt avskoging. Tall bekrefter at avskogingen som ble registrert i 2020 ikke har vært høyere siden 2008 (Bistandsaktuelt, 2020). Dette betyr ikke nødvendigvis at det er en sammenheng mellom den norske bistanden og avskogingen i Brasil, men forteller derimot hvor mye regimet og den politiske viljen i et land har å si. Lars Løvold sier:

«(...) Resultater for redusert avskoging er veldig avhengig av politisk vilje i det landet. Det ser vi jo i Brasil... Et nytt politisk regime som prøver å oppheve alt som er oppnådd. (...) Det har vært veldig sterke økonomiske krefter som har motarbeidet satsingen.»

Et annet eksempel Løvold kommer er fra Indonesia og hvordan det har vært andre utfordringer og krefter som har påvirket resultatene til satsingen:

«(...) I det løftet om en milliard ble annonsert til Indonesia, så ble det jo massiv motstand i media i Indonesia, fordi at hele den økonomiske sektoren er primært basert på regnskogens nyttemaksimering, på palmeolje og alt mulig. (...) Det var en enormt kraftig motkampanje som motkreftene mobiliserte nettopp fordi de så at det kunne true deres økonomiske interesser, og selv om Bambang, som han het - presidenten i Indonesia den gangen, selv om han genuint var for avtalen og ønsket å vie sin presidenttid til å ta vare på regnskogen, så fikk han det ikke til, fordi motkreftene innen skogdepartementet og i den økonomiske, altså privat sektor, og media var så sterke. (...) Derfor tok det utrolig lang tid å komme videre, som først nå har begynt å gi resultater.»

Det har altså ikke kun vært regimeendringer som har vært de sterke drivkreftene. Når regnskogen berører vesentlige økonomiske sektorer er det vanskelig å stille krav til hvor lokalbefolkningen som er avhengig av regnskogstjenester skal gå til for å tjene penger. Det er klart at fattige folk som ikke har noe alternativ tyr til å hogge ned skog og ta i bruk av arealer. Dette er ikke noe Norge ene og alene kan fikse på, og pengene er heller ikke nok til å endre på atferden til sentrale aktører og de fattige menneskene. Så lenge skogen står der den står er det mange grunner til at den hogges ned og vil fortsette å bli hugget ned, derfor er det vanskelig å garantere avtaler der land skal forby det uten å tilby noe annet, eller garantere at et land ikke velger en "ny" Bolsonaro. Det er det ingen som kan gjøre, og det har Klima- og skoginitiativet også vært klare over. Dette kommer frem når informantene blir spurt om målene som ble satt i starten av satsingen og i hvilken grad de var klare og realistiske, og om målene fortsatt passer etter erfaring og kunnskap som har blitt tilegnet den dag i dag. Hilde Dahl forteller hvordan hun opplever at målene har vært de samme, men at arbeidsmåten har endret seg over tid:

«(...) Det er ingen tvil om at det har blitt vanskeligere enn man kanskje så for seg ved starten, men så tror jeg man har... Jeg tenker på all type arbeid av dette slaget, det blir jo litt idealistisk. For man kommer på og mot sterke krefter, og det man prøver å få til er systemendringer, og det er aldri enkelt. Men jeg opplever at man har holdt fast ved målsetningene, men at man har justert måte å arbeide på for å nå målene. (...) Selv om målene har stått, har man jo oppdatert rammeverket. (...) I og med at man nådde det ene målet med å få REDD+ inn i Parisavtalen, så har man de siste 5-6 årene hatt et stadig større fokus på markedenes rolle, både på

etterspørselssiden og tilbudssiden for avskoging. Sånn at det er mer målrettet innsats knyttet til de globale markedene, enn bare innsats i det enkelte land.»

De tre hovedmålene som ble satt for satsingen ble laget i den første budsjettproposisjonen, etter en relativt grundig gjennomgang. Budsjetteksten om klima og skog er usedvanlig lang, der det ble gjort en utfyllende gjennomgang av prosjektet som sådan (St. meld nr. 39 (2008–2009). Per Fredrik forklarer:

«(...) De målene er jo i og for seg ikke... Det er ikke noe spesielt ved dem. De er jo nærmest intuitive i den forstand at målet er å bidra til å redusere avskoging og bevare skogens biologiske mangfold, og få dette inn i det internasjonale samarbeidet, så kunne man sikkert flikket på ordene, men jeg tror ikke jeg hadde skrevet de målene noe særlig annerledes i dag, for å være helt ærlig. Jeg kan ikke se noen store grunner til det.»

Erlend Hermansen legger til:

«(...) Jeg synes den planen var overraskende moden da den kom. Man satte seg tre mål, og jeg synes det var mye fornuftig i dem. Man er jo nødt til å sette noen målsetninger for den type programmer.»

Det første målet var å få REDD+ inn i en internasjonal avtale, og der bidro Norge og var en pådriver for at det ble tillagt i Parisavtalen i 2015. I tillegg kom det i Warszawa-rammeverket og i The Green Climate Fund. Dog var det et sentralt mål da satsingen ble stablet opp på bena, at klimaforhandlingene i København i 2009 skulle bidra til etableringen av et karbonmarked, samt inkludere skog i en ny avtale. Men dette var typisk en av tingene Norge håpet skulle skje, som ikke skjedde. Hermansen beskriver klimaforhandlingene i København slik:

«(...) Det var planlagt å bli enig om et karbonmarked på København-toppmøtet i 2009, men så krasjet forhandlingene. Jeg var der selv, og det var et merkelig toppmøte. Det gikk skikkelig i ras.»

Med andre ord gikk ikke alt som planlagt, karbonmarkedet var på et vis avhengig av at det internasjonale samfunnet skulle være med fra dag én og bidra. Målet med å mobilisere andre aktører og snu avskogingen i sentrale land er heller ikke nådd. De ulike avtalene der REDD+ er med har ikke blitt fulgt etter planen, som har ført til at de resultatene som var ønsket ikke har blitt levert. Dette skyldes delvis den nasjonale politikk i mottakerlandene, der man har sett at skiftende regjeringer ikke er alltid er like velvillige. Så har det også skyldtes knappe ressurser og for lite penger. Lars Løvold forklarer:

«(...) Det var en forutsetning at man trodde at mange andre land skulle følge opp og bevilge flere midler. Og det har vist seg å være ekstremt vanskelig og tungt. (...) Jeg tror det skyldes at de fleste land har sine favorittprosjekter, og sin egen måte å jobbe på... At viljen til å løfte seg eller droppe noe for å kunne stå sammen om dette, den viljen har ikke vært stor nok. Men det er vanskelig å anklage Norge for det, da må man anklage Norge for å ha lagt lista så høyt.»

Arild Angelsen følger opp svaret til Løvold og forteller om en hendelse, som forklarer rollen Norge satte seg selv i da de valgte å meddele de tre milliardene de ville gi årlig. Andre land og aktører som ikke har kunnet komme opp med tilsvarende pengesum har kanskje blitt skremt bort. Sånn sett har ikke Klima- og skoginitiativet lyktes med å få inn andre givere. Storbritannia, Tyskland og USA har de siste årene bidratt i større grad, men i realiteten kreves det innsats fra flere land:

«(...) Norge har hele tiden forsøkt å få med seg andre land. Men jeg var i Stockholm og pratet med en svenske sentralt i bistandsforvaltningen som sa "Hvorfor skal vi gi penger? Norge er jo så dominerende, vi ville vært en liten brikke uansett.»

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2017-2018 konkluderer med at aktuelle tiltak som var planlagt ikke har blitt gjennomført, der resultatene er usikre, framdrift er forsinket, og oppfølgingen av misligheter ikke er godt nok håndtert (Riksrevisjonen, 2018). En ting som kan være lurt å ha i mente er hva Riksrevisjonens oppgave er; det er å måle arbeidet Regjeringen gjør opp mot det som ble skrevet at de skulle gjøre. I jobben deres ser de gjennom budsjettproposisjoner, en rekke innstillinger, rapporter, referat, og kontrollerer arbeidet som har blitt gjort. De har ikke med faktorer eller grunner til at jobben ikke blir gjort som den ble planlagt, slik som mange av eksemplene informantene nevner som utfordringer over. På spørsmål om funnene til Riksrevisjonen svarer Hilde Dahl:

«(...) En opplever kanskje at det var, hvert fall i noen grad, mangel på forståelse for hva og hvordan systemet for resultatmåling fra utslipp fungerer. De nevnte selvfølgelig viktige ting også. Men at målsetningene for et såpass nyskapende initiativ endres underveis, det tenker jeg er helt naturlig.»

Flere nevnte mangelen på forståelse, og mente at det er flere faktorer som ikke ble tatt med i undersøkelsen, som "svartmalte" satsingen. Det har som nevnt i dette kapitlet vært flere utfordringer som har gjort at Klima- og skoginitiativet har måttet endre på arbeidsmetoden og tilpasse seg ulike hendelser. Selv om den globale avskogingskurven viser at avskogingen har økt siden 2014, nevner flere informanter begrepet "counterfactuals". Kontrafaktisk, er et hypotetisk utsagn der man ikke vet hvordan ting ville blitt, hvis det ikke hadde skjedd. Informantene er klare over hva avskogingskurven fra de siste 10 årene viser, men de stiller også spørsmål til hvordan avskogingen ville vært, hvis REDD+ ikke hadde havnet på internasjonal agenda. Ibrekk svarer:

«(...) Avskoging har jo gått opp siden 2014, så sånn sett så kan du godt si at, hvis du er litt kynisk: Alle disse milliardene Norge har brukt, har det da ført til redusert avskoging? Kurven din viser nei, men så er spørsmålet: Hva er det counterfactual? Hvor hadde vi vært hvis vi ikke hadde lagt pengene på bordet?»

Informantene er enige i at det er bedre å gjøre noe, enn å la det være. I tillegg nevner flere at det har vært en lang læringskurve innad i klimabyråkratiet ettersom det har vært mye å sette seg inn i for land som bidrar til REDD+. Hilde Dahl forklarer hvordan det er viktig å se på utviklingen av satsingen i tråd med endringene som har skjedd underveis:

«(...) Konteksten i Sentral-Afrika er ganske annerledes, sånn at det er jo i mye større grad en fattigdomsdrevet-avskoging der, mens i Indonesia og Brasil er det i veldig stor grad drevet av store kommersielle jordbruk- og arealbruksdrivere. Så man har jo, ikke sant, etter hvert som man har lært, og etter hvert som man har beveget seg fremover, og fått bedre forståelse for dynamikkene, så har man jo også tilpasset innsatsen. Det mener jeg er en av styrkene til Klima- og skoginitiativet. At man har tatt risiko, og vært bevisst på at dette er et tiltak som det er knyttet stor risiko til. Men man har vært villig til å ta det, og vært flink til å ta grep når det har vært nødvendig. Og man er fremdeles langt fra å nå målene, men man har kommet et stykke på vei, og jeg opplever at man etter hvert også har sett behovet for en mer differensiert tilnærming i de ulike partnerlandene vi har.»

I tillegg til at endringer og utfordringer underveis har påvirket resultatet, er det vanskelig å vite hvor mye hvert land slipper ut gjennom hogst av regnskog. Dette kommer av at det fortsatt er usikkert hvor mye karbon som faktisk lagres i skogene. Det er ingen enkel oppgave å måle karbonlagring i trær, eller definere hva normalen er, ettersom avskogingen varierer fra år til år. På den andre siden satses det stort på noe som er trøblete å måle. Arild Angelsen påpeker mangelen på kritisk debatt og viljen til å forske på dette:

«(...) Hvor mange forskere som jobber med det i Norge, det er lite. Og hvor mye forskning som har vært kritisk er også veldig lite. Oppbyggingen av en slik kritisk kompetanse i Norge, på hvordan man skal gjøre det, det trengs det mer av. (...) Du vil ikke få støtte av Norad til et forskningsprosjekt hvor du ser kritisk på Norad. Du må ha penger, så du kan ikke være for kritisk. (...) Det lages en sånn, jeg vil kalle det en myte, om at Norge gjør veldig mye, og det er riktig, fordi vi gir veldig mye penger. Samtidig er det ikke pengene i seg selv som er viktig. Det er resultatet, og der har en hatt problemer med å dokumentere suksess.»

Angelsen fortsetter svaret med:

«(...) Det har blitt brukt 30 milliarder kroner. Det er vanskelig å finne et annet område hvor det har blitt brukt så mye penger uten en kritisk debatt i landet. Det har blitt skrevet om det før. Erlend Hermansen har skrevet litt, men det er ikke mange som har sett på denne forskningen. Det er veldig lite av det i Norge. Min hypotese er at en ikke er interessert i det. For å sitere Terje Tvedt: Norsk bistand er et fristed for de gode menneskene.»

Ifølge Regjeringen er forskning helt avgjørende for at Norge skal kunne lykkes med sine ambisjoner. Kritisk tenkning er samtidig nøkkelen til velbegrunnede og korrekte oppfatninger, som kan bidra til nye observasjoner, forklaringer og problemløsninger. Dessverre skjer mye av den dagligdagse informasjonsinnhenting gjennom internettet, fra noe man tilfeldig leser eller hører. Når det er lite offentlig og kritisk debatt om Klima- og skoginitiativet, men kan lese om satsingen i negative medieoppslag i aviser, blir en sårbar for skjevheter og eventuelle feil i observasjonene (Svartdal, 2020). Lars Løvold forteller om nettopp dette; hvordan negative medieoppslag har vært med på å gi et inntrykk av at det går dårlig med satsingen. Mangelen på kritisk debatt og forskning har kanskje i dette tilfellet blitt byttet ut med negative overskrifter om satsingen og det som har gått galt med den:

«(...) Generelt i Norge er det veldig stor oppslutning om at det er viktig å ta vare på regnskogene, samtidig er det veldig vanskelig å få positive oppslag i media, så folk får jo veldig fort et inntrykk av at dette her var litt lettvent eller storslått, eller mislykket, ikke sant? Når det eneste du ser i avisene er at pengene står på bok, eller at det ikke fungerer, det gir et negativt inntrykk.»

Det er mange interessante funn som er med på å forklare hvordan Klima- og skoginitiativet har fungert siden oppstart, og hvilke utfordringer satsingen har hatt. Ut fra svarene til informantene er det flere forhold som har bidratt til utviklingen av tiltaket. For det første har det hele veien vært bred politisk oppslutning om at bevaring av regnskog er viktig, og med tanke på omstendighetene var det aldri snakk om et alternativt klimatiltak. Dog har satsingen hatt ulike utfordringer som har ført til endringer i hva som var forventet og planlagt etter i starten. Dette har ført til at arbeidsmetoden har blitt endret og justert på etter tilpasning. Satsingen har fra starten av vært villig til å ta risiko og prøve ut nye ting for å nå fram. Samtidig har det skjedd en endring i verdenssamfunnet siden 2008, der

flere land nå er opptatt av å bidra i den internasjonale klimapolitikken. Fokuset på viktigheten av å bevare skog blir stadig større, og tiltaket er under løpende endring.

5.3 Hvorfor fortsetter Norge satsingen?

I den siste delen av analysen vil søkelyset være på funn som kan forklare hvorfor Norge fortsetter satsingen gitt de mange utfordringene. Det er som nevnt gjort flere endringer i hvordan Klima- og skoginitiativet jobber på, som bygger på erfaringer og kunnskap fra de siste 13 årene. Likevel har satsingen skapt tvil, blant annet etter årlige bevis på at avskogingen øker, en rekke negative medieoppslag og Riksrevisjonens undersøkelse.

Satsingen har ikke gått helt som forventet, og det er vanskelig å svare på om beslutningene har blitt iverksatt slik de ble intendert. Hovedkonseptet som gjorde REDD+ populært var at det ble ansett for å være en enkel, kostnadseffektiv og rask måte å kutte karbonutslipp på, og det kan det ikke i dag sies at det har vært. Idealet om hvordan det skulle gjennomføres, ble ikke som en trodde, men likevel er det flere av informantene som mener at målene er like gjeldende i dag, og er fortsatt noe det jobbes med for å oppnå. Norge har klart å nå det første målet om å få skogbevaring inn under en internasjonal klimaavtale ved å være en pådriver for prosjektet. Arild Angelsen forteller:

«(...) Det å få REDD+ i en klimaavtale, det har vi klart. Så der har vi hatt en suksess. Cash is king, og Norge har lagt 3 milliarder på bordet hvert år. Norske oljepenger på bordet har gjort inntrykk, og de fortsetter å gjøre inntrykk.»

Den store innsatsen Norge har lagt ned i arbeidet med REDD+ har gitt landet internasjonal oppmerksomhet og et positivt rykte som en forkjemper for skog og klimaet. Det er flere informanter som tar opp hvordan Norge gikk fra å være et lite land i nord som få tenkte på når det gjaldt bevaring av regnskog, til å plutselig bli det landet som var premissleverandør. Nettopp fordi den satsingen ble så markant stor satte Norge et tydelig fotavtrykk ved å være den største giveren i en lang periode. Dette gjennom å være med på å utvikle et regime for hvordan skog kan komme inn i det globale forhandlingssystemet, og utvikle internasjonale mekanismer som skal bidra arbeidet til REDD+. Hans Olav Ibrekk forklarer betydningen av å bli en sentral aktør:

«(...) Det har gitt oss mange seter rundt bordet. Vi ble invitert i mange sammenhenger på grunn av at vi er store, og at dette er et stort område der Norge har stor politisk betydning. Og du kan jo spørre om den rollen er verdt den store bevilgningen. (...) Ja, det er jo det. Vi står mye tryggere politisk sett. (...) For et lite land som Norge, så er det kanskje verdt milliarder at vi ble invitert til lunsj hos Prins Charles, med Silvio Berlusconi, Nicolas Sarkozy, Hillary Clinton, husker ikke hvem som var statsminister i UK, men ja. (...) Vi kjøpte oss innflytelse i mange leirer der vi kom inn som aktør i et område med de andre stormaktene.»

Det er klart at Norge til tross for utfordringer underveis, fortsatt har som mål å bidra til å redusere utslipp. Som nevnt over, har det blitt opparbeidet stor kompetanse om skogens bidrag til å regulere klimaet, ikke bare ved å ta opp karbon, men å lagre det også. Invitasjoner til internasjonale forhandlingsmøter med samarbeidsland og andre stormakter har bidratt til samarbeid, der erfaringer og annen kunnskap har blitt delt mellom aktørene. Grunnplanen for satsingen står fortsatt, der hovedmålet er at man må bevare og gjøre stående skog lønnsomt. Fattige land som ellers bruker skogene til økonomiske fordeler, må derfor belønnes for samarbeid. Prosessene i starten gikk relativt raskt og det er kanskje

ikke så rart at det har tatt tid å få på plass et velfungerende system. Med en dypere forståelse for skogens andre funksjoner er viljen til å få dette til å fungere fortsatt stor. Dette svarer Lars Løvold:

«(...) Ja, det tok jo tid å bygge opp. Så det skjedde ikke så mye i 2008. Men det er jo også det at det fortsatt er slik at det er veldig mye å hente i form av resultater. (...) Per Fredrik er helt klart den strategiske hjernen rundt disse tingene. Det er han som tross alt har hatt veldig mange av disse ideene, og vært i førersetet sånn sett. Han er ingen typisk byråkrat, og er villig til å ta risiko og prøve å få til dette her. Og det mener jeg myndighetene også var klare over når de ønsket å gjøre dette her... Det var en satsing som hadde en risiko for å mislykkes.»

Løvold fortsetter å forklare hvordan Klima- og skoginitiativet har forsøkt å lære av feil og endre på arbeidsmåten de siste årene:

«(...) Det at det har blitt forlenget til 2013, og det at man hele tiden har forlenget satsingen, det henger i tråd med den internasjonale debatten rundt nyansene. Man har sett på skog, jordbruk, lært mer om forsvarlig jordbruk, rasjonell drift mer konsentrert, i en monokultur med integrasjon med naturlige økosystemer. (...) 20 prosent av utslippene kom fra avskoging den gangen, men nå snakker man kanskje mer om 10-11 prosent, ikke sant? Den dypere forståelsen og viktigheten av regnskogene, den har på alvor blitt kjent de siste årene. (...) Så til tross for alle frustrasjonene med alt man ikke har oppnådd, og alt som kunne og burde gått mye lenger, så tror jeg egentlig ikke at satsingen er i fare, og at det kanskje vil vokse frem et bedre internasjonalt samarbeid rundt dette. (...) Kollapser Amazonas, som det er reell fare for, så kan det få enormt store følger for verdens matvareproduksjon. Landbruk- og matvareproduksjonen er fortsatt avhengig av regn.»

Det påpekes av flere informanter av forskningen på regnskog og dens krefter er kompleks, og det har tatt tid og ressurser å lære mer om den. Likevel kommer det nå, hyppigere en før, ny forskning som medfører endring i måten man har tenkt og jobbet på. Dette er en viktig faktor for å forstå hvorfor satsingen har hatt den utviklingen den har hatt. Ettersom den ikke har gått som forventet og det fortsatt er mye å hente inn av resultater, så er det et stort håp blant informantene om at REDD+ vil bli mer effektivt. I tillegg har en sett at flere land begynner å ta avskogingen på alvor og ønsker å bidra.

På den andre siden er Norge er en oljenasjon, der petroleumsnæringen har hatt mye å si for den økonomiske veksten i Norge. Selv etter 60 år er oljevirkens betydning for den norske økonomien større enn noen gang (Regjeringen, 2019b). På Regjeringens nettsider fremkommer det:

Utviklingen i petroleumssektorens andel av total verdiskaping, investeringer, eksport og inntekter i Norge er et klart bilde på dette. Aktiviteten på norsk sokkel vil også fremover være helt sentral for norsk økonomi, takket være store gjenværende ressurser og nye betydelige utbyggingsprosjekter slik som Johan Sverdrup.

En rekke land, organisasjoner, politikere og aktivister har kalt Norge dobbeltmoralsk, etter at Norge i slutten av 2019 lanserte at oljefeltet Johan Sverdrup vil produsere i minst 50 år til. Dette kommer av at en utvidet produksjon låser Norge til flere tiår med klimautslipp. I juni 2021 beskrev Thunberg Norges klimarykte som hyklersk (NRK, 2021). Dette begrunner hun med at Norge, som er opptatt av å være grønn og bærekraftig, også er en

stor oljeproducent som bidrar til utslippene. Dog kan det være vanskelig å holde Norge ansvarlig for dette, da oljen til eksempel selges videre og brennes et annet sted. Har Greta Thunberg et poeng? Angelsen forteller hvordan det ekstremt synlige blir skjøvet vekk:

«(...) Koblingen til norsk oljepolitikk, det er selvsagt vanskelig å bevise at det var dette som var hovedmotivasjonen, men det passer jo veldig godt i en større argumentasjon. (...) Men du vil aldri si det; at vi driver med REDD+ for at vi kan fortsette med å oljevirkosomheten. Altså, ingen politiker vil si det direkte. Men det at det er billigere å drive utslippskutt i regnskogen enn i Norge, det er en viktig forklaring for REDD+ på politisk hold.»

De andre informantene sier seg stort sett enig med Angelsen. Selv om det blir påpekt at det er vanskelig å bevise at oljeboring i flere år til er hovedmotivasjonen, så sier 50 år med oljeutvinning sitt. Å fortsette med oljepolitikken samtidig som Norge prøver å være størst når det kommer til internasjonal skogpolitikk, kan for mange være dobbeltmoralisk eller hyklersk. Ibrekk forteller:

«(...) Vi som sitter oppi dette, vi kaller det "Den norske spagaten". (...) Vi må jo kjøre spagaten og prøve å håndtere den best mulig. (...) Men det er klart at Norge som land, er under press på at vi er dobbeltmoraliske, og de fleste av oss tror jeg mener at Norge har en stor politisk utfordring i å håndtere det.»

Angelsen forklarer videre:

«(...) Her skaper vi et inntrykk, vi bruker 3 milliarder og det bidrar til å redusere klimautslipp fra regnskog. Og det er jo et greit argument for politikere å ha, spesielt de som har lyst til å «drill baby, drill...» [sitat fra Sarah Palin] og fortsette oljevirkosomheten uten klimahensyn. Da kan du frikoble det, for at vi gjør så mye på andre områder. (...) Samtidig passer REDD+ inn i en annen norsk tradisjon med store globale ambisjoner. REDD+ er et nytt kapittel i boka "Norge redder verden". Det er slik Jan Egeland uttalte det, at Norge ønsker å være en humanitær stormakt, og det selvbildet vi har er at vi er verdensmestre i å redde verden.»

At Norge har vært og er en så stor olje- og gassproducent har på den andre siden ført til at det er mulig for Norge å bidra til den internasjonale klimadugnaden. Flere av informantene nevner hvordan de har observert i internasjonale sammenhenger at flere og flere begynner å stille spørsmål ved Norges oljevirkosomhet. Med tanke på at Norge er et høykostland, med stor olje- og gassektor, som det er et ønske å fortsette med, så er på mange måter lettere å få ned utslipp ute enn hjemme. Erlend Hermansen svarer:

«(...) Det har jo vært en oppfatning av at det er billigere å kutte ute. (...) En del av paradokset mellom petroleumseksporten og satsingen på regnskogsbevaring gjør det vanskeligere å bygge legitimitet rundt et sãnn type initiativ.»

Legitimiteten til Klima- og skoginitiativet er det viktig å holde, for uten den kan den innledende entusiasmen, og fremskrittene i mange land, stoppe og forsinke prosesser og resultater. Men at Norge på den ene siden satser på å bevare regnskog, og på den andre siden investerer i aktiviteter som gjør det motsatte, skaper en risiko for at legitimiteten til regnskogsatsingen kan oppheves. Dette er det flere av informantene som nevner. Når det er sagt, ville ikke Norge hatt muligheten til å hjelpe utviklingsland med å bevare regnskog om oljepengene ikke hadde vært til grunn. Det er grunnet oljemilliardene at de norske politikerne har kunnet bestemme at Norge skal bruke 1 prosent av bruttonasjonalproduktet på bistand. Ibrekk sier:

«(...) Du kan godt argumentere for at vi kunne brukt de 3 milliardene til andre ting på bistand som en ser har gitt resultater, for eksempel, på helse, rent vann, sanitær, som det er viktig å støtte, men så lenge det ligger innenfor 1-prosenten, så kan ikke Finansdepartementet og andre kritisere dette for hardt heller.»

Hvis vi går tilbake til argumentet om kontrafaktisk tenkning, så er det vanskelig å si noe om hvilken nytte alle disse milliardene som har gått til regnskog ville hatt, dersom pengene hadde gått til noe annet. Problemet ligger i at tre milliarder i året er mye penger, likevel er det en liten del sammenlignet med de totale kostnadene internasjonalt sett. Løvdal forteller:

«(...) Det er ikke lett å telle opp hvilken skog som ville vært der hvis Klima- og skoginitiativet ikke hadde vært der. Det at avskogingen er så stor er et tegn på at man ikke har lyktes, og det er jo åpenbart. Men samtidig så er det store økonomiske krefter i sving. (...) Så på en måte er det noe med det at man må opp i en mye høyere skala, økonomisk sett, for å få den effekten man er ute etter. Det betyr jo ikke at grunntanken er lav, men det betyr at musklene er for svake.»

Det er mange og ulike grunner til at Norge fortsetter satsingen, og noen av grunnene har blitt presentert i denne oppgaven. Det gir politikere mange muligheter til å delta i det nasjonale rommet, og det er det verdt mye for et lite land som Norge. Og ser man klimapolitisk på det, så er det også viktig å bidra med å redusere avskogingen som en del av klimaløsningen. Angelsen oppsummerer:

«(...) Jeg tror mange av tingene vi gjør, som et land, enkeltpersoner eller som organisasjon, er en blanding av idealisme og egeninteresser. Alle har den miksen, og den varierer. Men vi tror vi er mer idealistiske enn vi egentlig er, med tanke på det imaget vi har av oss selv. (...) Norge kommer på klimamøte, slenger en sjekk på tre milliarder kroner på bordet, og plutselig er vi «The hero of the party», og liker det. Men så blir vi også forpliktet internasjonalt. Så blir det litt sånn: "The show must go on".

Klima- og skoginitiativet har hatt, og fortsetter å ha, bred støtte på politisk hold. Det har vært forslag om å kutte i milliardstøtten, men dette ville sendt ut et veldig dårlig signal. Penger har en voldsom symbolverdi, og kanskje det til og med er viktigere enn resultater. For resultatene har vært vanskelig å måle, og arbeidet som har blitt lagt ned i satsingen har ikke vært like synlig for alle. Angelsen svarer:

«(...) Det har ikke fungert og vært så effektivt som vi hadde tenkt. (...) Jeg tenker tiden er overmoden for en kritisk gjennomgang av initiativet i Norge, samtidig som vi på en eller annen måte må klare dette. Jeg er bekymret for klimaet, og klimaendringene er alvorlige. (...) Med det krever omfattende policy evaluering for å se effekten av initiativet, som er ekstremt vanskelig å gjøre. (...) Det har aldri vært enkelt å redde verden, men noen må gjøre det. (...) Resultatene er blandet, men vi har gjort en del grunnarbeid, og kanskje etter hvert vil vi se resultater.»

Det er en oppfatning om at den brede politiske alliansen har stor tro på at dette er viktig og at grunnarbeidet kan føre til tydeligere resultater i fremtiden. Totalt ser det ut som at satsingen står stødig fra norsk side, der det har vært bevissthet rundt ulike utfordringer, og en sterk vilje til å fortsette å prøve. Til tross for at informantene har ulik bakgrunn og ståsted, så er det enighet om at det ikke er en god løsning å avslutte satsingen. Prosessen bak beslutningene og valgene ser ut til å ha vært lite synlig for allmennheten, der det

krever dypere innsikt i arbeidet og utfordringene, for å forstå hvorfor Norge fortsetter satsingen.

5.4 Oppsummering

Informantene kommer med interessante svar på hvorfor Norge valgte å satse på REDD+, hvordan det har fungert så langt og hvorfor satsingen fortsetter når resultatene er usikre. Hvordan skogbevaring kom inn i norsk klimapolitikk beskrives som en atypisk prosess, preget av tilfeldige omstendigheter. Et press fra sivilsamfunnet, en sterk miljøbevegelse og et ønske om å få større rolle i den internasjonale politikken førte til raske beslutninger som la føringer for hvordan Klima- og skoginitiativet ble lansert. Ved siden av de nevnte grunnene var det selvfølgelig andre faktorer som bidro til at Norge etablerte en skogsatsing. Da Stern-rapporten ble utgitt og identifiserte bevaring av tropisk skog som et kostnadseffektivt klimatiltak med stort potensiale for å få ned klimagassutslippene, ble det raskt populært. I tillegg ble klimautfordringer satt på internasjonal dagsorden der mediedekningen hadde et voldsomt fokus på miljø og klima. For Norge som på 80-tallet bestemte seg for å ta en ledende rolle i det internasjonale klimaarbeidet, ble skogbevaring sett på som en god løsning og innsats for å nå klimamålene. At summen havnet på 3 milliarder kroner beskrives dog som en del av et politisk spill, der de ulike partiene forhandlet for å sette avtrykk i politikken. På den andre siden var det vekst i økonomien i Norge og bred politisk enighet om å bruke én prosent av bruttonasjonalproduktet på bistand. På denne tiden fremsto REDD+ som ambisiøst og realistisk, og ved å bruke en slik sum fikk Norge muligheten til å vise at klimaendringene ble tatt på alvor.

Over årene har satsingen utviklet seg, blitt større og møtt på en rekke utfordringer. De første årene var det usikkert hvordan og hvem satsingen skulle forvaltes av. Beslutningene lå i skjæringsfeltet mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet, som Klima- og miljødepartementet het på den tiden. I tillegg skulle Norad ta på seg deler av ansvaret. Men med tanke på at Norge hadde en kombinert utviklings- og miljøminister, falt det mer naturlig å drive det politiske på denne måten. Selv om det var mye strid og konflikt rundt organiseringen, forsvant disse utfordringene da Erna Solberg tok over regjeringen i 2013 og endret på departementsstrukturen. At satsingen i tillegg startet opp som et 5-årig pilotprosjekt og videre ble en egen seksjon under Klima- og miljødepartementet, blir beskrevet som forventet av aktørene. Som følge av vekst i prosjektet, og konsensus på tvers av partiene, ble det mer og mer institusjonalisert med tiden. Likevel har det tatt lang tid å bygge opp kompetanse og kunnskap på tropisk skog. Norge hadde liten kjennskap til regnskog og alle kreftene som inngikk i den. Dette har ført til endringer i det systematiske arbeidet departementene er vant til, og har ført til brudd med de klassiske måtene å arbeide på. Korrupte og skiftene styresett har gjort prosessene vanskelige, og til dels trege, og i noen tilfeller har prosjekter og langvarig arbeid blitt opphevet grunnet endringer i politiske regimer i samarbeidslandene. Norge har likevel vært påpasselige med å bevare legitimiteten ved å unngå å forsøke å endre på politikken i andre land.

Det eksisterer også en oppfattelse om at Klima- og skoginitiativet fra starten av har visst at dette er et tiltak som det er knyttet stor risiko til, men som det likevel har vært en vilje til å ta. Målene som ble satt for satsingen beskrives som intuitive og modne for tiden de ble laget på, og står fortsatt, selv om uventede endringer og utfordringer har oppstått. Det var for eksempel en forutsetning at andre land skulle bidra og følge opp prosjektet på lik linje som Norge, men man har sett at land har andre mål og prosjekter, hvor de ikke har hatt mulighet eller midler til å utmerke seg. Selv om Norge har gjort inntrykk ved å sette

seg i førersetet og bevilge 3 milliarder kroner årlig til utviklingsland, har avskogingen fortsatt å øke, og den norske satsingen har hatt usikre resultater. På den andre siden er det umulig å si hvordan avskogingen ville vært i dag uten REDD+.

Det tar tid å gjøre omfattende studier som kan beskrive og forklare de tunge og komplekse prosessene den norske skogsatsingen har møtt på, men det trengs likevel konstruktiv kritikk, som det dessverre er for lite av på Klima- og skoginitiativet i Norge. Media har endog hatt en rekke negative overskrifter på skogsatsingen, som har bidratt til å gi et dårlig inntrykk av satsingen. Intervjuene gir et annet bilde, der det viser seg at skogsatsingen og det norske arbeidet har beveget seg fremover, lært av feil og forsøkt å tilpasse seg nye strukturer. Ved å fortsette satsingen og komme seg videre fra utfordringene, har en god del grunnarbeid blitt gjort, og på veien har Norge fått større plass i den internasjonale politikken. Staten er på den andre siden et mangehodet troll, der næringslivet og politiske beslutninger tvunget til å gå i takt. Og oljevirkosomheten som fortsettes, forklares som en spagat byråkratene må håndtere. Det er ingen enkel oppgave, og Norge har en stor politisk utfordring i å håndtere paradokset. Men, som Arild Angelsen sa så fint på intervju: "The show must go on".

6 Diskusjon

Hensikten med denne oppgaven var å forklare, samt beskrive, de klimapolitiske valgene Norge har tatt som ledet frem til Klima- og skoginitiativet, og forlengelsen av den. Med en abduktiv tilnærming har både teorien og empirien hatt som formål å sammen utvide kunnskapen på feltet og gi en bredere forståelse for hvorfor Norge har valgt Klima- og skoginitiativet som klimapolitisk hovedlinje, og hvordan dette har gått. Med det som utgangspunkt ble ulike teorier på hvordan beslutninger fattes, presentert i teorikapittelet. I det foregående kapittelet ble også en empirisk kartlegging av de viktigste funnene basert på den tredelte problemstillingen analysert. I diskusjonen under vil de empiriske funnene og det teoretiske rammeverket drøftes, der Klima- og skoginitiativet ses i lys av de ulike beslutningsmodellene, samt hvordan stivhengighet og utenrikspolitisk analyse kan forklare utviklingen den har hatt.

6.1 Den rasjonelle idealmodellen

En forutsetning for den rasjonelle modellen er at beslutningstakingen foretas på et rasjonelt grunnlag. Dette vil si at det blir gjort en grundig gjennomgang og vurdering av hvilket alternativ som er best egnet for å nå det målet som man ønsker å oppnå. Med et nøye gradert system styrer ledelsen fokuset mot mål og middel for at det beste alternativet skal velges.

Da bevaring av skog ble annonsert som et effektivt klimatiltak i Stern-rapporten i 2006, ble det på kort tid populært ettersom det ble beskrevet som en billig og enkel løsning på klimaproblemet. Norge hoppet inn i førersetet og lanserte skogprosjektet, der 3 milliarder kroner i året ble lovet til tropisk skog i utviklingsland. Klima- og skoginitiativet ble til å starte med presentert som et 5-årig pilotprosjekt som lå under Miljøverndepartementet. Arbeidet og oppgavene var dog fordelt mellom Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet, der også Norad i senere tid ble inkludert i arbeidet. Det var altså et samarbeid der beslutningstakerne krysset ulike politiske felt. Norske departementer og direktorater har som rutine et relativt rasjonelt perspektiv på sine avgjørelser, basert på utredninger, analyser og evalueringer. Likevel ble samarbeidet mellom beslutningstakerne beskrevet som utfordrende, da det var mye konflikt og strid, som preget arbeidet de første leveårene til initiativet. Men partene hadde ulike ansvarsoppgaver, og måtte stå samlet i internasjonale møter og forhandlinger. Likevel hadde de ulike prioriteringer, som kan ha ført til politiske dragkamper. Dette ble løst da Solberg-regjeringen tok over i 2013 og den nye regjeringen valgte å endre på strukturen i politikken. Da ble Klima- og skoginitiativet flyttet over til Klima- og miljødepartementet som skulle ha hovedansvaret for satsingen. Slik ble det også tydelig markert som et klimatiltak, med utviklings- og utenrikspolitiske interesser. Kjerneideen har hele veien vært å oppnå raske og kostnadseffektive utslippsreduksjoner ved å bevare tropisk skog i utviklingsland, samt få på plass et globalt klimaregime som tar hensyn til skog og biologisk mangfold, hvor pengene skal utbetales i tre faser. Dette tyder på rasjonelle avveininger i planleggingen og i de foretatte beslutningene. Men i lys av hvordan det beste alternativet burde velges for nå målet, var det kun REDD+ som ble presentert og vurdert. Prosessen har i tillegg blitt preget av kjappe beslutninger, som beskrives som atypisk for et milliardvedtak i den norske politikken. Et

av forholdene som gjør det vanskelig for mennesker å handle rasjonelt, er at man har en tendens til å velge hurtige måter å ta avgjørelser på grunnet et sterkt ønske om raske beslutninger. Dette gjør det også vanskelig å handle perfekt og ha full informasjon om alle alternative løsninger, og hvilke utfordringer en kan møte på veien. Den byråkratiske rasjonaliteten er samtidig begrenset da organiserte systemer er preget av motstridende mål, som gjør det vanskelig å lande på én perfekt beslutning. Som Jacobsen og Thorsvik (2016) poengterer er beslutningsatferden satisfierende, som vil si at en ofte velger det første alternativet som dukker opp, da det defineres som "godt nok". Det skjer uten at beslutningstakerne er klare over hvilke andre løsninger som finnes og kan være bedre. Dette kan overensstemme med hvordan satsingen ble presentert i brevet fra Lars og Lars, og diskutert blant ministrene, som i 2007 hadde lite kunnskap på feltet. Beslutningene om å satse på regnskog ble i tillegg fattet på topp-politisk nivå, uten fagfolk fra departementene og direktoratene til stede. På den måten fikk ikke byråkratene muligheten til å uttrykke meninger eller ha særlig innflytelse på beslutningen. På den andre siden var det et bredt flertall blant partiene da vedtaket skulle stemmes over. Slik tas avgjørelser i det offentlige hierarkiet og det norske demokratiet. De presenterte beskrivelsene viser at beslutningsprosessen bryter med en rasjonell og byråkratisk prosess. Det ble initiert av aktivister fra sivilsamfunnet, der finanseringen beskrives som et politisk spill mellom partiene, og videreføringen begrunnes i stor grad med at man ikke kan slutte år man har lagt så mye på bordet.

Kort oppsummert kan det argumenteres for at beslutningene bak satsingen har vært lite rasjonelle, selv om satsingen kan betraktes som et godt klimapolitisk grep. Det har vært behov for å handle raskt, og som det blir forklart i teorikapittelet har mennesker en tendens til å ville ta raske beslutninger. Stern-rapporten understreket alvoret med avskogingen, og Norge som hadde pengene, ønsket å vise at de tok klimaproblemet seriøst og satset derfor på dette. Men Norge hadde lite kunnskap og kompetanse på regnskog, og beslutningene ble tatt uten fagfolk til stede. På den andre siden har det ikke vært lett å vite hvordan REDD+ ville fungere i starten, og noen måtte bygge stigen. Det kommer frem i funnene at initiativet opplevdes som rasjonelt av aktørene, ettersom det på tidspunktet følte rasjonelt å ta de enkelte valgene. Men det er også flere funn som tyder på at satsingen var ambisiøs og strakk seg etter et ideal som har vært vanskelig å oppnå. Den rasjonelle beslutningsmodellen beskriver heller ikke virkeligheten, ettersom det er flere forhold som gjør det vanskelig for mennesker å handle etter det rasjonelle idealet. Modellen er endog sentral for å få større forståelse for de øvrige perspektivene og valgene bak beslutningene. Selv om prosessen i dette tilfellet tyder på en lite rasjonell beslutningsprosess, betyr det ikke at satsingen ikke har vært god. Men den har ikke vært godt nok gjennomtenkt på forhånd. Dette har resultert i at det har tatt tid og ressurser å lære av feil og bygge opp en satsting som kan gi resultater.

6.2 Forhandlingsmodellen

Forhandlingsmodellen tar utgangspunkt i hvordan beslutninger påvirkes av grupper med ulike interesser. Dette fører ofte til dragkamper mellom partene, der det kan oppstå konflikter og uenigheter, men også forhandlinger og kompromisser for å kunne gå videre med arbeidet.

De ulike partiene som var med på å stemme over regnskogssatsingen har ulike politiske interesser og preferanser. Men som det forklares i analysekapittelet har Norge de siste 30 årene hatt store ambisjoner om å ta en ledende rolle i miljøbevegelsen. Selv om det aldri lå i kortene at regnskog var noe Norge skulle satse på, var det bred politisk enighet blant partiene om å komme i gang med arbeidet. Hvor stor bistandssummen på bevilgningene skulle være var det dog uenigheter om. Regnskogsatsingen og Naturvernforbundet foreslo en sum på 6 milliarder kroner i året, som tilsvarte 10 prosent av de anslåtte kostnadene for å stanse avskogingen i følge Stern-rapporten. Hvordan forhandlingene foregikk beskrives som et politisk spill, der summen som endte på 3 milliarder var nokså tilfeldig. Høyre skal ha foreslått 2 milliarder kroner, hvor venstre foreslo 3 milliarder for å kunne sette sitt stempel over viktigheten av satsingen. 6 milliarder, som var det første forslaget, var veldig mye penger, og for å kunne stanse avskogingen var Norge også avhengig av at hvert fall 10-15 andre rike land bidrar med omtrent like mye penger. Etersom dette var tvilsomt, startet prosjektet med en sum på 3 milliarder. Det var fortsatt et stort beløp, hvor Norge fikk et avtrykk på prestisjeprosjektet. Dersom dette hadde gått gjennom de vanlige kanalene, og blitt utredet av Norad, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet, er det ikke sikkert at summen ville blitt den samme, ettersom mange av departementene ville hatt en rekke motforestillinger. At partiene seg imellom forhandlet fram et tiltak har uten tvil påvirket hvordan REDD+ ble en del av norsk klimapolitikk. Partiene, med egne interesser og ambisjoner, kan ha vært strategiske og forhandlet fram på en måte som har gitt gjennomslag. Uten å vite de eksakte detaljene her, kan det tenkes frem til at partiene har forhandlet seg frem til en beslutning alle var med på. Som Østerud (2002) forklarer, defineres politikk ut fra de rammene og den aktiviteten som leder individers og gruppers handlinger til beslutninger og vedtak. Politikk gir rom for at interesser og verdier kan møtes, formes og endres. Forhandlingsmodellen er et alternativ til den rasjonelle modellen, og for hver enkelt aktør kan rasjonelle kalkulasjoner ha ligget til grunn, men forhandlingsmodellen innebærer at det samlede resultatet er et resultat av forhandlinger og styrkeforhold heller en samlede vurderinger.

Som oppgaven kom inn på i analysekapittelet, har det vært ulike omstendigheter og tilfeldigheter som har vært med å påvirke at satsingen ble etablert. Oppstartsprosessen har vært preget av forhandlingene som ble gjort, og ved å bruke forhandlingsmodellen kan en få større forståelse og innsikt i hvordan beslutningene foregikk og hvordan forhandlinger kan ha bidratt til at REDD+ ble et satsingsområde. Her må det likevel understrekes at ikke alle modeller og forklaringer trenger å være riktige.

6.3 Sjøppelbøttemodellen

Sjøppelbøttemodellen peker på hvordan ulike og komplekse forhold i beslutningsprosesser ofte er avgjørende for utfallet. Modellen tar utgangspunkt i hvordan tilfeldigheter påvirker beslutningene som tas, der ulike strømmer møtes på forskjellige tidspunkt og begrensede føringer bestemmer resultatet. I motsetning til den rasjonelle modellen, prøver sjøppelbøttemodellen å forklare hvordan beslutninger ikke alltid er rasjonelle og veloverveide. Dette kommer av hverdagslige tilfeldigheter som hvem som er til stede, hvilken kunnskap de har i forhold til problemstillingene. I tillegg er ikke alltid målene og fremgangsmåtene avklart, og er derfor ofte skiftende. Hvis en vurderer de tre hovedmålene som ble satt for Klima- og skoginitiativet, er de fortsatt relevante og gjeldende, mens angrepsmåten og arbeidsmetodene har endret seg over tid. En annen

viktig faktor for hvordan beslutningene blir tatt er forholdet til kontekst, som tid og sted, og hvordan disse er koblet sammen.

Tid og kontekst har helt klart vært avgjørende for hvordan REDD+ havnet på den politiske agendaen i Norge. Som nevnt i analysekapittelet var det stort fokus på klima og miljø rundt år 2006, både i mediedekningen og internasjonale forhandlinger i verden. Avskogingen i Brasil var på sitt høyeste, og Nick Stern publiserte rapporten som la grunnlaget for at REDD+ ble inkorporert som et globalt klimatiltak. Kyotoprotokollen var på vei ut, og FN-landene begynte å planlegge en ny avtale. De internasjonale forholdene har altså vært avgjørende for de norske beslutningene. I lys av de nasjonale forholdene, var det god økonomisk vekst i økonomien i Norge, der Norge hadde store ambisjoner for klimapolitikken og en sterk miljøbevegelse. At Regnskogfondet og Naturvernforbundet på denne tiden hadde to svært ivrige og engasjerte ledere, som gikk inn for å skrive et brev sammen, har på mange måter vært avgjørende for utfallet. Det som beskrives som en atypisk prosess startet med at Lars Løvold og Lars Haltbrekken sendte et brev direkte til Jens Stoltenberg og de andre ministrene, og oppfordret de til å etablere et klimainitiativ for å beskytte regnskogene. Brevet var på to sider, og blir beskrevet som saklig og seriøst. Haltbrekken var i også på Stortinget og hadde mer kontakt med politikerne, og hadde større politisk innflytelse enn det andre ledere for miljøorganisasjoner har hatt. At brevet i tillegg ble vurdert og diskutert på toppolitiker-nivå var ekstraordinært, og en kontekstuell faktor som gjorde at beslutningen ble fattet uten å ta det gjennom de vanlige kanalene i departementene.

Videre skal det igjen nevnes at bakgrunnen og verdiene til Jens Stoltenberg, har hatt en sentral rolle for norsk regnskogsatsing. Som samfunnsøkonom, har Stoltenberg snakket det samme språket som Nick Stern, og vært særlig opptatt av kostnadseffektive klimatiltak. Samtidig har det vært i norske verdier å bevare skog og bidra til at naturen fortsetter sin gang. En annen faktor som kan argumenteres å være preget av tilfeldigheter, er måten summen på 3 milliarder i året ble satt og bestemt.

I likhet med forhandlingsmodellen forutsetter søppelbøttemodellen at makten er fordelt blant aktørene, slik at ingen har kunnet styre initiativet på egen hånd. Likevel kan det argumenteres for at Erik Solheim, som dobbelminister, har hatt hakket mer innflytelse og makt enn det andre aktører har hatt, i en bestemt periode, da han ledet departementet som skulle styre prosjektet. Det blir i analysekapittelet forklart hvordan Solheim var med på å bestemme hvor Klima- og skoginitiativet skulle ligge, og hvem som skulle ha ansvar for hva. Klima- og skoginitiativet har blitt, og blir fortsatt den dag i dag, forvaltet av Klima- og miljødepartementet, og delvis Utenriksdepartementet og Norad. Men her skjedde det endringer etter Solberg-regjeringen tok over, som ryddet opp i konflikten mellom de tre forvalterne.

Søppelbøttemodellen forklarer hvordan sammenfallende faktorer både internasjonalt og nasjonale har påvirket beslutningsprosessen, og formet satsingen. Målene står fortsatt som klare og tydelige, likevel har arbeidsmetodene blitt tilpasset og endret på siden start. Til tross for at noen av avgjørelsene kan oppfattes som rasjonelle og preget av forhandlinger, har de vært sterkt påvirket av tilfeldigheter. Det politiske engasjementet, og avgjørelsene som ble tatt av politikerne, og ikke fagfolk, har helt klart gjort inntrykk på prosessens retning. Uten særtrekkene som nevnes over, er det ikke sikkert at Klima- og skoginitiativet ville vært like stort og langvarig, slik det er i dag. Søppelbøttemodellen gir et innblikk i hvordan beslutningsprosesser i virkeligheten ofte påvirkes og formes av tilfeldige og antarktiske prosesser.

Flere av beskrivelsene fra kapittel 5 peker i retning av en søppelbøttemodell på flere nivå - aktører, verdier, beslutningsprosesser, forslag, og hvordan løsninger kommer inn i prosessene. Dette har også skjedd uten at aktører sentralt plassert kan si at det ene er bedre enn det andre. I tillegg kan det argumenteres for at rollen til Lars og Lars, og den vilkårlige fastsettelsen av beløpet, har vært et tegn på at søppelbøttemodellen kan ha noe for seg.

6.4 Stiavhengighet

I den teoretiske gjennomgangen blir stiavhengighet presentert som en måte å forstå hvorfor organisasjoner tar de valgene de tar, og hvordan tidligere beslutninger kan påvirke senere beslutninger. I motsetning til beslutningsmodellene, tar stiavhengighet utgangspunkt i hvordan ulike prosesser bygger på hverandre og skaper "stier" som organisasjoner kan utvikle seg langs. Ved å studere stiavhengighet kan en se om det eksisterer bestemte handlingsmønstre som fører til forhold der aktørene er "låst" til en måte å arbeide på for eksempel.

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse fra 2018 har Klima- og skoginitiativet hatt usikre resultater siden oppstart og det har blitt stilt spørsmål til hva som har gjort arbeidet usikkert og forsinket. Spørsmålet er om den norske satsingen har klart å se andre alternativer enn det å fortsette med prosjektet de bestemte seg for i 2008. Som det kom frem gjennom intervjuene har det vært lite forskning og oppbygging basert på kritisk kompetanse på satsingen i Norge. Omfattende evalueringsstudier krever tid og ressurser, og en ser at Riksrevisjonen har prøvd, men at det er flere forhold i undersøkelsen som har blitt utelatt. Altså har det ikke blitt gjort en vurdering av initiativet som helhet, og det har også gjort at funnene ikke viser det fulle bildet. Intervjuene ga inntrykk for at Klima- og skoginitiativet har vært villig til å ta stor risiko, og vært flinke til å ta grep og tilpasse seg nye situasjoner. Selv om satsingen har holdt fast ved målsetningene, har de justert måten å arbeide på for å nå målene. Rammeverket har blitt oppdatert etter hvert som de har lært og beveget seg fremover, og fått bedre forståelse for dynamikkene. Å endre på arbeidet er heller ikke vanskelig praktisk sett. Strategien og tilnærmingen som har falt på plass gjennom årene har vært gjennom en lang rekke med regjeringsvedtak og er godt forankret i stortinget gjennom de årlige budsjettproposisjonene, så sånn sett er det en politisk beslutning dersom man skal endre på tilnærmingen. Og dette har satsingen måttet gjøre når de skal inngå nye samarbeid med nye utviklingsland, ettersom det har vært behov for en mer differensiert tilnærming i partnerlandene. På den andre siden har uttalelser i intervjuene forklart at når det er lagt så mye penger på bordet, og man først har engasjert seg, så blir det feil å stoppe. I tillegg det har vært et bredt flertall for å fortsette videre, for å hente resultater, da det er viktig for fremtiden. Dette kan betraktes som åpenbare elementer fra en stiavhengighetsforklaring. At man bygger opp en institusjon, og kompetanse i departementene og seksjonene for å fortsette videre, peker også i retning av en institusjonalisering og en stiavhengighet. Det er klart andre forklaringer til dette, men i lys av forklaringen om stiavhengighet kan en si at den store investeringen på REDD+ gjør det vanskelig å skifte til en annen løsning.

Kort oppsummert kan det argumenteres for at Klima- og skoginitiativet har vært preget av stiavhengighet, og det bør kanskje rettes mer oppmerksomhet på hvor ofte satsingen har stoppet opp og tatt en reell vurdering av metodene, og evaluert arbeidet. Det handler om å ta gjennomtenkte og realistiske beslutninger som kan gi gode resultater, og her har nok det norske initiativet et forbedringspotensial. Det betyr ikke at de er låst til én måte å

tenke på, eller at de utvikler seg langs én sti. Men flere tegn tyder på at det store engasjementet, og midlene som har blitt lagt i satsingen, har gjort det vanskelig å snu. Det bør også her understrekes at dette ikke nødvendigvis er en negativ ting, ettersom klimapolitikk er komplisert og det krever tålmodighet og en vilje til å fortsette å prøve.

6.5 Beslutninger sett i lys av utenrikspolitisk analyse

Utenrikspolitisk analyse er en analytisk tilnærming som bidrar til å forklare staters atferd, basert på både internasjonale og nasjonale forhold. Ettersom Klima- og skoginitiativet har som hovedmål å hjelpe utviklingsland med å redusere avskoging, drives den av intensjoner utenfor Norges landegrenser, samtidig som den styres og ledes i Norge. Det er av den grunn viktig å studere og forstå beslutningene i lys av utenrikspolitikken som Norge fører. Ved å se på prosesser, effekter, årsaker og utfall av utenrikspolitiske beslutninger tar en i bruk av utenrikspolitisk analyse. Mens beslutningsmodellene og stivhengighet har forklart hvordan beslutninger ofte tas, og hvorfor det har blitt som det har blitt, så kan bakgrunnen til mange av valgene forklares ved å se på de norske utenrikspolitiske verdiene og ambisjonene.

Klima- og skoginitiativet er en stor satsing, og som en del av strategien, kreves det at utviklingsland med regnskog viser politisk vilje til å samarbeide. Norge har i dette arbeidet inngått, men også avsluttet, en rekke samarbeid de siste årene. Ikke alle prosjektene har gått like bra, og noen har tatt lengre tid enn forventet. Dette kommer blant annet av at mange av samarbeidslandene identifiseres som sårbare, da både økonomien og det politiske regimet er svakt og skiftende, og det kan stilles spørsmål til hvorvidt utfordringen har vært verdt det. Men, som Lars Korvald sa, er Norge et lite land i verden, og da det ble lansert at Norge skulle gi 3 milliarder kroner i året til REDD+, ga det inntrykk og gjenklang i det internasjonale samfunnet. I analysekapittelet kommer det frem hvordan denne satsingen har gjort Norge til en stormakt i klimapolitikken, der de har blitt invitert til viktige forhandlingsmøter og ulike begivenheter. Å få en større rolle internasjonalt sett har betydd mye for den politiske tryggheten, og ført til at Norge i dag har mer innflytelse i områder med store og mektige aktører. Det kan argumenteres for at maktstillingen som har kommet Norge til gode, har vært i Norges nasjonale interesser til å fortsette satsingen. Som det forklares i teorikapittelet handler ofte stater etter interessene sine, og opptrer rasjonelt for å "overleve".

Samtidig er petroleumsvirksomheten fortsatt Norges største næring målt i verdiskaping, noe som ikke faller som populært i et verdenssamfunn som stadig fokuserer på viktigheten av å bevare klimaet på jorden. Med tanke på dette kan det være viktig for Norge å vise at de også bryr seg om klimaendringene og tar det på alvor, slik at landet ikke blir stemplet som et oljeproduserende land som gir blaffen i å redde kloden. Det kan betraktes som dobbeltmoralisk at Norge både pumper opp olje, samtidig som de støtter tiltak som REDD+, men på den andre siden kan det også bidra til en balansegang.

Det er klart at prosessen med skogsatsingen har vært vanskelig å gjennomføre som planlagt, og i arbeid av dette slaget blir det ofte litt idealistisk ettersom en prøver å kjempe mot sterke krefter. Bakgrunnen til å drive slik bistand, kan beskrives som en blanding av idealisme, egeninteresser og tanken om å bære frem en identitet som kan komme flere til gode. I tråd med norske verdier, er det et ønske om å stoppe klimaendringene, for å holde både mennesker og samfunn på jorden trygge mot skadelige krefter som kan sette liv i fare. Satsingen har så langt ikke gitt store og lovende resultater, men den har gitt

verdenslandene et inntrykk av at Norge er en seriøs aktør, som er med på den globale klimadugnaden. Ved å fortsette satsingen sendes det også et positivt signal til resten av verden om at Norge fortsetter å prøve, og anerkjenner viktigheten av bevaring av tropisk skog. Selv om Norge ikke helt lykkes med å mobilisere andre aktører, har flere land bidratt de siste årene, hvor REDD+ også fortsetter å stå høyt på global klimaagenda.

Ved å se på beslutninger fra et utenrikspolitisk perspektiv inkluderer man forklaringer som er medvirkende og ligger til grunn for Klima- og skoginitiativet, og fortsettelsen av satsingen. Det har blitt brukt mange milliarder på å bygge grunnarbeidet, og det ligger selvsagt en politisk utfordring i å håndtere "den norske spagaten" som oljen bidrar til, men det argumenteres for at det fortsatt er masse resultater å hente. Det handler mye om symbolpolitikk, samtidig som det er viktig at land som har mulighet bidrar til utslippsreducerende tiltak. Mobilisering og finansiering av ulike miljøtiltak i utviklingsland er avgjørende for målene i Parisavtalen skal kunne gjennomføres og nås. Norge anses som en av de største bidragsyterne til klimafinansiering i utviklingsland, på grunn av arbeidet som lagt ned i Klima- og skoginitiativet. Selv om statlige penger ikke nødvendigvis løser miljøproblemene alene, kan den offentlige bistanden være med på å bidra til å utløse kapitalstrømmer i utviklingsland. En viktig del av strategien til Klima- og skoginitiativet er å bidra til at etterspørselen etter råvarer i verdensmarkedet ikke resulterer i mer avskoging. Ved å satse på bærekraftige forsyningskjeder gjennom bidrag og drive frem ulike fond, kan også privat kapital gå til tiltak rettet mot mer lønnsomt landbruk, fornybar energi, bærekraftig utbygging av infrastruktur og økt matproduksjon, uten at det går utover miljøet.

6.6 Teoretisk oppsummering

Oppgaven har hatt en abduktiv inngang for å forklare hvorfor Norge har valgt å bruke flere milliarder på regnskog, og fortsetter satsingen. Ved å ta bruk av ulike teorier har oppgaven presentert alternative hypoteser. Den første antagelsen er at aktørene er rasjonelle, og at satsingen er styrt av rasjonelle argumenter. Etter dette ble undersøkt via intervju og dokumenter, er konklusjonen at prosessen ikke har vært så rasjonell, og er heller ikke særlig preget av begrenset rasjonalitet; det måtte være andre forklaringer. Det ble videre sett på forhandlingsmodellen, for å se om ulike forhandlinger kan være en mulig forklaring på problemstillingen, men denne modellen passet heller ikke i betydelig grad. Den siste beslutningsmodellen var søppelbøttemodellen. Her ble det undersøkt om satsingen er et tilfeldig resultat av tilfeldige aktører, beslutninger og løsninger. Konklusjonen er at det ser ut som at søppelbøttemodellen har størst forklaringskraft, der det også eksisterer åpenbare elementer fra en stiavhengighetsforklaring. Likevel er det ikke bare norske aktører som har møttes, og satsingen må forstås i en større sammenheng med et utenrikspolitisk perspektiv. Dette har vært abduksjonen i praksis, der jeg har sjekket utvalgte forklaringer opp mot «virkeligheten» i de empiriske funnene. Beslutningene har ikke vært fullstendig tilfeldige, og det har vært internasjonale prosesser som har ledet frem til behovet for løsninger og politiske grep. Det har altså vært andre strukturelle faktorer fra internasjonale sammenhenger som har påvirket beslutningene. Gjennom den abduktive prosessen, har jeg på et vis kommet frem til en forklaringsmodell, som kan forstås som en utvidet søppelbøttemodell preget av internasjonale forhold, med andre ord en utenrikspolitisk-orientert søppelbøttemodell.

7 Konklusjon

Dette kapittelet oppsummerer masteroppgavens gjennomgang opp mot problemstillingen. Formålet har vært å studere REDD+ som satsing i norsk klimapolitikk, og hvorfor det fortsetter å være en storsatsing når tiltaket er diskutabelt. Innledningen til oppgaven startet bredt med å belyse endringene i klimaet og hvordan dette har påvirket jorden, da dette truer fundamentet for global utvikling, som klimapolitikk tar på sikte å håndtere. Klimapolitikk er stort og komplekst, og ved å avgrense det til REDD+, har det på et vis vært mulig å forklare de små stegene. De øvrige kapitlene har presentert konteksten problemstillingen tilhører i, et teoretisk utgangspunkt, et metodekapittel som klargjorde fremgangsmåter, presentasjon og diskusjon av funn. Med utgangspunkt i en abduktiv tilnærming har teorien og empirien forsøkt å sammen gi en forklaring og en dypere innsikt i hvordan og hvorfor det har gått som det har gått med Klima- og skoginitiativet. Dette ble gjort ved å drøfte de empiriske funnene opp mot det teoretiske rammeverket, for å se Klima- og skoginitiativet i lys av teorier som kan forklare hvordan beslutninger fattes og hvorfor. I denne delen gis det en kort oppsummering av oppgaven, samt et svar på problemstillingen.

Problemstillingen ble delt i tre deler, der den første delen forsøkte å etablere en oversikt over prosessen bak Klima- og skoginitiativet. Dette inkluderte å beskrive konteksten, viktige aktører og å forklare hvordan og hvorfor Norge satset på REDD+. Funnene fra oppstartfasen viser hvordan tilfeldigheter i omstendighetene og i beslutningsprosessene har bidratt til at Norge på kort tid bestemte seg for å satse på REDD+ og opprettet skogsatsingen. Den rasjonelle idealmodellen forklarer dette med at mennesker har en tendens til å ta raske beslutninger, basert på et ideal som til tider kan være vanskelig å oppnå. Klimautfordringene ble på alvor satt på internasjonal agenda, og mediedekningen hadde et voldsomt fokus på det verden over. I Norge var det ulike faktorer som bygde opp under etableringen av skogsatsingen. Blant annet var det et kraftig press fra sivilsamfunnet, og en sterk miljøbevegelse med arven fra Gro Harlem Brundtland og «Vår felles framtid», og så kom Stern-rapporten som identifiserte tropisk skog som et stort potensial i klimaløsningen. Regjeringen var i tillegg under press til å handle, og så etter et internasjonalt flaggskip som det kunne jobbes med. Prosessen beskrives som atypisk og kaotisk, og det at dette skjedde i en helt spesiell kontekst la sterke føringer for hvordan det ble iverksatt og gjennomført. I lys av beslutningsmodellene viser funnene at beslutningene har vært lite rasjonelle, og delvis påvirket av forhandlinger og stivhengighet, men i størst grad preget av tilfeldigheter og internasjonale forhold.

Det andre spørsmålet så på hvordan tiltaket har fungert så langt, og hva utfordringene har vært. Funnene viser til flere forhold som har påvirket utviklingen av Klima- og skoginitiativet, og hvordan satsingen har møtt på en rekke utfordringer siden oppstart. Et viktig poeng er at Norge ikke hadde noen tekniske forutsetninger til å være god aktør på tropisk skog, og det tok tid å skaffe seg kunnskap og kompetanse på feltet de første årene. Det var i tillegg mye konflikt og strid internt rundt organiseringen, og hvem og hvordan satsingen skulle forvaltes av. Videre oppsto det utfordringer med samarbeidslandene, ettersom satsingen er avhengig av politisk vilje i landene. Satsingen har kjempet mot sterke og økonomiske krefter, og utskiftninger av presidenter med nye politiske regimer har blant annet stanset og forsinket arbeidet. Slike utfordringer har gjort det vanskelig å

gjennomføre prosjektene som planlagt, som har ført til at arbeidsmetoden har blitt tilpasset endringene. Det er interessant å vite hvordan disse endringene har bidratt til systematiske endringer i hvordan departementene arbeider på, og hvordan det har ført til brudd med de klassiske måtene aktørene er vant med. Det var i tillegg en forutsetning ved oppstart at man trodde at andre rike land skulle følge opp REDD+ med flere midler, men slik ble det ikke og det har vært tung og vanskelig for Norge å få med andre aktører. Når avskogingskurven viser av avskoging har økt siden 2008, er det lett å tenke at Klima- og skoginitiativet har hatt liten effekt. Likevel er dette fortsatt et viktig, og ikke minst et stort prosjekt, som har vært under utvikling der læringskurven har vært lang.

Det siste spørsmålet søkte etter forklaringer på hvorfor Norge fortsetter Klima- og skoginitiativet, gitt at det har hatt usikker effekt. En viktig forklaring her er at det hele veien har vært bred politisk oppslutning om at bevaring av regnskog er viktig, og noe Norge ønsker å støtte. Selv om satsingen har møtt på ulike utfordringer det siste tiåret har nå mye av grunnarbeidet blitt gjort, og metodene for å arbeide på har blitt tilpasset og fått en mer differensiert tilnærming i de ulike partnerlandene. Et annet interessant funn er hvordan beslutningstakerne og aktørene har vært klare over at dette er en satsing som har hatt risiko for å mislykkes fra starten av, men der Regjeringen likevel har vært villige til å ta en risiko og prøve. Realiteten er at Norge hadde god økonomisk vekst og ønsket å bruke én prosent av bruttonasjonalproduktet på bistand. Dermed var det mulig å sette seg i førersetet og satse på et risikobasert prosjekt. Noen måtte bygge stigen, og det kan man si at Norge har forsøkt å gjøre. På veien har Norge i tillegg fått større politisk rolle i internasjonale sammenhenger. Dette kan også være en forklaring på hvorfor Norge fortsetter å satse stortilt på REDD+, da det ville sendt ut et svært negativt signal dersom Norge skulle trappet ned satsingen nå. På den andre siden har pengene en symbolverdi, som kan «tillate» Norge å drive med petroleumsvirksomheten uten å bli stemplet som et oljeland som gir blaffen i klima og miljø. Dette gjør det dog vanskeligere å bygge legitimitet rundt norske klimamål og ambisjoner, men det kan argumenteres for at det er bedre gjøre det slik, enn å ikke støtte klimatiltak i det hele tatt. Sett i lys av utenrikspolitiske verdier, er det av interesse å fortsette satsingen for å opprettholde rollen Norge har inntatt i det internasjonale samfunnet. Å samarbeide multilateralt er avgjørende for å opprettholde de internasjonale relasjonene, og for å jobbe sammen mot felles mål. De siste årene har flere land bidratt i ulike REDD+prosjekter, og det er stadig nye land som viser interesse. Med andre ord er dette et prosjekt som mange land fortsatt prioriterer og satser på, og dermed kan det argumenteres for at det fortsatt er relevant og viktig å undersøke resultater og utfordringer som hindrer REDD+ fra å nå sine mål.

Teoretisk oppsummeres det med at satsingen kom i stand gjennom en prosess som har likhetstrekk med det som kalles søppelbøttemodellen, der strømmer av aktører, problemer og løsninger møtes mer eller mindre tilfeldig. Dette modereres noe av at prosessen også er preget av forhandlinger mellom sentrale aktører. Selv om satsingen kan være et godt klimapolitisk grep, er prosessen i liten grad preget av rasjonelle valg. Dette er en prosess som er preget av at den finner sted i skjæringspunktet mellom nasjonale og internasjonale aktører og institusjoner. Slik sett er et utenrikspolitisk analyseverktøy velegnet. Når videreføringen av Klima- og skoginitiativet skal forklares ser det ut som om en stiavhengighet er et sentralt konsept. Beslutninger tatt på et gitt tidspunkt i prosessen legger føringer for de valgmulighetene man har på et senere stadium.

Det er ingen fasit på hva som er rett eller galt i dette oppgaven, men ved å se funnene gjennom teoriene reduseres kompleksiteten. Oppgaven får frem nyanser ved skogsatsingen som ikke kommer frem i media eller evalueringer gjort av Riksrevisjonen. Selv om avskogingen øker, har det blitt gjort mye de siste årene, og det er fortsatt masse resultater å hente. Det er heller ikke lett å telle opp hvilke skoger som ville vært her i dag hvis Norge ikke hadde satset på bevaringen av dem. Samtidig har det vært store økonomiske krefter i sving som har gjort det vanskelig for satsingen å fungere så effektivt som man skulle ønske. Dette er et enormt prosjekt, som er komplekst og risikobasert, og norsk regnskogsatsing har vært et viktig bidrag i kampen for å redusere avskoging gjennom mange år.

8 Avslutning

Til tross for at Norge på mange områder er langt mer foran sammenlignet med andre land, er klimautfordringen et globalt problem som må løses gjennom samarbeid. Det er avgjørende at land som har kommet lenger med utviklingen, bidrar og deltar aktivt i internasjonale prosesser og tiltak som støtter utviklingsland med å løse klima- og miljøproblemer. Derfor har Norge et mål om å være pådriver i det internasjonale klimaarbeidet. En rekke internasjonale og bindende avtaler mellom land og organisasjoner eksisterer for å sikre miljøet og verdens felles natur- og kulturarv. Ved å inngå miljøkonvensjoner har verdenssamfunnet tatt et felles ansvar for å påse og sikre at menneskelig aktivitet ikke ødelegger et godt klima og miljø. Her har Norge tatt valget om å være en viktig brobygger i de internasjonale klimaforhandlingene, i hovedsak Kyotoprotokollen og Parisavtalen, for å gå frem som et godt eksempel (Regjeringen, 2020d). Mobilisering og finansiering av ulike miljøtiltak i utviklingsland er avgjørende for målene i Parisavtalen skal kunne gjennomføres og nås. Norge anses som en av de største bidragsyterne til klimafinansiering i utviklingsland, hvor Norges viktigste og største internasjonale arbeid er Klima- og skoginitiativet. Selv om statlige penger ikke nødvendigvis løser miljøproblemene alene, kan den offentlige bistanden være med på å bidra til å utløse kapitalstrømmer i utviklingsland. En viktig del av strategien til Klima- og skoginitiativet er å bidra til at etterspørselen etter råvarer i verdensmarkedet ikke resulterer i mer avskoging. Ved å satse på bærekraftige forsyningskjeder gjennom bidrag og fremming av ulike fond, kan også privat kapital gå til tiltak rettet mot mer lønnsomt landbruk, fornybar energi, bærekraftig utbygging av infrastruktur og økt matproduksjon, uten at det går utover miljøet.

22.-23.april holdt Joe Biden et klimatoppmøte som viste seg å bli banebrytende for Klima- og skoginitiativet. Her bestemte USA, Norge, Storbritannia og en rekke internasjonale selskaper å lansere «The LEAF Coalition», som skal sikre en storskala finansiering til land med tropisk skog. Norge har jobbet lenge og hardt med å få med flere aktører, og nå vises resultatene. Det er flere som har kalt dette historisk, og for sitere Per Fredrik Ilsaas Pharo: «dette er potensielt slutten på begynnelsen». Hvis dette tar av, vil ikke Norge lenger være den store aktøren på dette. Klima- og skoginitiativet kan dermed gå over til en litt annen fase, der rollen kanskje kan være mindre og annerledes. Det gjenstår å se, men blir interessant å følge med på, også til videre forskning.

Referanser

- Agenda. (2019, 22.mai). *Norsk bistand ved et veiskille*. Hentet fra: <https://www.tankesmienagenda.no/post/norsk-bistand-ved-et-veiskille/details>
- Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund. Studentlitteratur.
- Anderson, K, og Glen, P. (2016). *The trouble with negative emissions*. Science 354 (6309):182-183.
- Angelsen, A. with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W. D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds). (2009). *Realising REDD+: National strategy and policy options*. CIFOR, Bogor, Indonesia. Hentet fra: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen0902.pdf
- Angelsen, A., (2019). *Redder REDD+ Regnskogen*. Samfunnsøkonomen. 133 (6), 20-27. Hentet fra: <https://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2020/01/Samfunns%C3%B8konome-n-nr-6-2019.pdf>
- Angelsen, A., Martius, C., De Sy V., Duchelle, AE., Larson, AM. and Pham, TT., (eds). (2018a). *Transforming REDD+: Lessons and new directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Babiker, Mustafa. (2016). *Options for Climate Change Policy in MENA Countries after Paris*. ERF Policy Perspective No. 18.
- Bade, Heidi Bjørkto. (2012). *Aid in a rush: a case study of the Norway-Guyana REDD+ partnership*. Masteroppgave, Universitet i Oslo.
- Baklien, B (2000). *Evalueringforskning for og om forvaltningen*. Foss, Olaf og Mønnesland, J (red.) Evalueringen av offentlig virksomhet - metoder og vurderinger. NIBR 4-2000
- Bernauer, T. (2013). *Climate Change Politics*. Annual Review of Political Science 16 (1): 421- 448.
- Bistandsaktuelt. (2018, 26.juni). *Klima- og skoginitiativet 10 år: Har norsk regnskogbistand gitt resultater?*. Hentet fra: <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/har-norsk-regnskogbistand-gitt-resultater/>
- Buhr, B., Volz, U., Donovan, C., Kling, G., Lo, Y., Murinde, V., & Pullin, N. (2018). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries*. London and Geneva:: Imperial College London; SOAS University of London; UN Environment. Hentet april 26, 2019 fra <https://eprints.soas.ac.uk/26038/>
- Caporaso, J. A. (1992). *International relations theory and multilateralism: the search for foundations*. International Organization, 46(3), 599-632. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027843>
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi:10.2307/2392088
- Devschooluea (2017, 12. Oct.). *REDD+ Testimonials: Maria Brockhaus*. Hentet fra: <https://www.youtube.com/watch?v=T75k05yjmCg>

- Duchelle, Amy E, Simonet, Gabriela, Sunderlin, William D, & Wunder, Sven. (2018). *What is REDD+ achieving on the ground? Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32, 134–140. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.07.001>
- Duedahl, P., & Jacobsen, M.H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse: Vol. vol. 394* (p. 154).
- E.O. Sills, S. Atmadja, Sassi, C. de A.E. Duchelle, D. Kweka, I.A.P. Resosudarmo, W.D. Sunderlin, (eds.). (2014). *REDD+ on the ground: A case book of subnational initiatives across the globe*. 420-439
- Edenhofer, O., R. , Y. Pichs-Madruga, E. Sokona, S. Farahani, K. Kadner, A. Seyboth, I. Adler, S. Baum, P. Brunner, B. Eickemeier, J. Kriemann, S. Savolainen, C. Schlömer, T. von Stechow, Zwickel, og J.C. Minx, eds. (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Edited by I. P. o. C. C. IPCC. Camb
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institusjonell teori – Ideer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- FAO. (2016). *Climate change, agriculture and food security*. Hentet 15. februar 2021 fra <http://www.fao.org/publications/sofa/2016/en/>
- FAO. (2020). *Global Forest Resources Assessment 2020*. Main report. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9825en>
- Financer. (2021, 1.mars). *Her er de 15 rikeste landene i verden – med Norge i toppen*. Hentet fra: <https://financer.com/no/blog/her-er-de-15-rikeste-landene-i-verden-med-norge-i-toppen/>
- Flaa, P., Hofoss, D., Holmer-Hoven, F., Medhus T., and Rønning R. (1995). *Innføring I Organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- FN. (2019, 15.januar). *Bærekraftig utvikling*. Hentet 1.februar 2021 fra <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>
- FN. (2019, 24.september). *Klimaendringer*. Hentet 5.mars fra <https://www.fn.no/Tema/Klima-og-miljoe/Klimaendringer>
- FN. (2019, 24.september). *Klimaendringer*. Hentet fra: <https://www.fn.no/Tema/Klima-og-miljoe/Klimaendringer>
- FN. (2020, 10.september). *Regnskog*. Hentet fra: <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/regnskog>
- Fuss, Sabine, Josep G. Canadell, Glen P. Peters, Massimo Tavoni, Robbie M. Andrew, Philippe Ciais, Robert B. Jackson, Chris D. Jones, Florian Kraxner, Nebojsa Nakicenovic, Corinne Le Quere, Michael R. Raupach, Ayyoob Sharifi, Pete Smith, og Yoshiki Yamagata. (2014). *Betting on negative emissions*. *Nature Clim. Change* 4 (10):850-853.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskaplige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.Syddansk Universitetsforlag.
- Hancké, Bob. (2009). *Intelligent Research Design*. Oxford University Press, Incorporated.
- Hanson, Jens, Sjur Kasa, og Olav Wicken. (2011). *Energirikdommens paradokser: innovasjon som klimapolitikk og næringsutvikling*. Oslo: Universitetsforl.
- Harvey, F, Vidal, J (2013). *\$280m forests initiative launched at UN climate talks in Warsaw*. *The Guardian*. Hentet fra:

- <http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/20/forests-un-climate-talks-warsaw>
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori: Moderne, Symbolske Og Postmoderne Perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Hermanrud, Kristine, & de Soysa, Indra. (2017). *Lazy thinking, lazy giving? Examining the effects of Norwegian aid on forests in developing countries*. *International Area Studies Review*, 20(1), 19–41. <https://doi.org/10.1177/2233865916682430>
- Hermansen, E., A., T. (2016). "I Will Write a Letter and Change the World". The Knowledge Base Kick-Starting Norway's Rainforest Initiative. *Nordic Journal of Science and Technology Studies*, 3(2), 34. <https://doi.org/10.5324/njsts.v3i2.2164>
- Hermansen, EAT, Kasa, S. (2014). *Climate policy constraints and NGO entrepreneurship: The story of Norway's leadership in REDD+ financing*. CGD Working Paper 389. Washington, DC: Center for Global Development.
- Hermansen, E. A. T. (2015). *Policy window entrepreneurship: the backstage of the worlds largest REDD+ initiative*. *Environmental Politics* 24 (6):932-950.
- Hovland, K.M. (2017, 24.april). *Derfor må oljelandene omstille seg*. E24. Hentet 8.april 2021 fra: <https://e24.no/energi/algerie/derfor-maa-oljelandene-omstille-seg/23979387>
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4.utgave). Bergen: Fagbokforlaget
- Kahneman D. (2011). *Thinking fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux
- Kharas, H. & Rogerson, A. (2017). *Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited*. Hentet 22. februar, 2021 fra <https://odi.org/en/publications/global-development-trends-and-challenges-horizon-2025-revisited/>
- Klimaforliket. (2008). *Avtale om klimameldingen*. Regjeringen: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/klima/avtale_klimameldingen.pdf
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kyotoprotokollen. (1998). Hentet fra: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- Langmyhr, T. (1997). *Vegprising som planleggingsutfordring*. [Doktorgradsavhandling]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim
- Le Quéré, C., R. M. Andrew, J. G. Canadell, S. Sitch, J. I. Korsbakken, G. P. Peters, A. C. Manning, T. A. Boden, P. P. Tans, R. A. Houghton, R. F. Keeling, S. Alin, O. D. Andrews, P. Anthoni, L. Barbero, L. Bopp, F. Chevallier, L. P. Chini, P. Ciais, K. Currie, C. Delire, S. C. Doney, P. Friedlingstein, T. Gkritzalis, I. Harris, J. Hauck, V. Haverd, M. Hoppema, K. Klein Goldewijk, A. K. Jain, E. Kato, A. Körtzinger, P. Landschützer, N. Lefèvre, A. Lenton, S. Lienert, D. Lombardozzi, J. R. Melton, N. Metzl, F. Millero, P. M. S. Monteiro, D. R. Munro, J. E. M. S. Nabel, S. I. Nakaoka, K. O'Brien, A. Olsen, A. M. Omar, T. Ono, D. Pierrot, B. Poulter, C. Rödenbeck, J. Salisbury, U. Schuster, J. Schwinger, R. Séférian, I. Skjelvan, B. D. Stocker, A. J. Sutton, T. Takahashi, H. Tian, B. Tilbrook, I. T. van der Laan-Luijkx, G. R. van der Werf, N. Viovy, A. P. Walker, A. J. Wiltshire, og S. Zaehle. (2016). "Global Carbon Budget 2016." *Earth Syst. Sci. Data* 8 (2):605-649.
- Lindhjem, H., Aronsen, I., Bråten K.B., og Gleinsvik, A. (2010). *Experiences with benefit sharing: issues and options for REDD-plus*. Oslo/Stavanger: International Union

- for Conservation of Nature (IUCN). Hentet fra:
<http://www.lindhjem.info/REDDbenefitsharing.pdf>
- Lægred, P. og Roness, P. G. (1999). *Administrative Reform as Organized Attention. Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen.*
- March, J. G., & Simon, H. A. (1993). *Organizations* (2nd ed.). Blackwell Business/Blackwell Publishers.
- Meld. St. 1 (2015–2016). *Nasjonalbudsjettet 2016*. Finansdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20152016/id2456363/>
- Meld. St. 14 (2010–2011), s. 52). *Mot en grønnere utvikling*. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-14-2010--2011/id639684/>
- Meld. St. 27 (2018–2019). *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>
- Meld. St. 3 (2012–2013). *Statsrekneskapen 2012*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-3-20122013/id724016/?ch=1>
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. Hentet 11. mai 2021, fra <http://www.jstor.org/stable/2778293>
- Miljødirektoratet. (2013, 27. september). *Alvorlige budskap fra FNs klimapanel*. Hentet 1. mars 2021 fra:
<https://nettarkiv.miljodirektoratet.no/hoeringer/tema.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2013/September-2013/Alvorlige-budskap-fra-FNs-klimapanel/index.html>
- Montréalprotokollen. (1987). Hentet fra:
<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf>
- Morrice, D. (2000). *The Liberal-Communitarian Debate in Contemporary Political Philosophy and Its Significance for International Relations*. *Review of International Studies*, 26(2), 233-251.
- NHO. (2018). *Verden og oss*. Næringslivets perspektivmelding 2018, 3. utgave. Hentet fra: https://www.nho.no/siteassets/publikasjoner/naringslivets-perspektivmelding/pdf-er-sept18/nho_perspektivmeldingen_10_energi-og-klima.pdf
- NICFI. (u.å.). *Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI)*. Hentet 14. februar 2021 fra <https://www.nicfi.no/12303-2/>
- Nilsen, Torbjørn Tumyr. (2010). *Landscape of Paradoxes: The Norwegian Climate and Forest Initiative*. Master of Philosophy in Culture, Environment and Sustainability Master thesis, Centre for Development and the Environment, University of Oslo.
- Norad. (2015, 16. februar). *Ulike typer evalueringer*. Hentet fra:
<https://www.norad.no/evaluering/om-evaluering/ulike-typer-evalueringer/>
- Norad. (2015, 6. juli). *FNs tusenårs mål*. Hentet 3. februar 2021 fra
<https://www.norad.no/om-bistand/tusenarsmalene/>
- Norad. (2020, 7. oktober). *Regjeringens forslag til statsbudsjett 2021 - opprettholder 1 prosent av BNI*. Hentet 7. februar 2021 fra:
<https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2020/regjeringens-forslag-til-statsbudsjett-2021/>

- Norad. (2020, 9. september). *Klima- og skoginitiativet*. Hentet fra: <https://norad.no/tema/klima-miljo-og-naturressurser/klima--og-skoginitiativet/skogprosjektet/>
- Noradbloggen. (2014, 20.mars). Hvorfor snakker vi om skog hele tiden?. Hentet fra: <https://noradbloggen.no/2014/03/hvorfor-snakker-vi-om-skog-hele-tiden/>
- NRK (2018, 27.juni). *Verdens regnskoger forsvinner rekordraskt*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/urix/verdens-regnskoger-forsvinner-rekordraskt-1.14099436>
- NSD. (u.å). *Personverntjenester*. Hentet 5.mai 2021 fra: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/>
- Nye, J. S., & Welch, D. A. (2013). *Understanding global conflict and cooperation : an introduction to theory and history* (9th ed., pp. XVIII, 365). Pearson.
- OECD. (2019). *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*. Hentet 1. april, 2021 fra: <https://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>
- Parisavtalen.(2015). Hentet fra: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
- Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., Mardas, N., Sosis, K. (2009). *The Little REDD+ Book*. UN-REDD Programme. Hentet fra: https://redd.unfccc.int/uploads/2_123_the_little_redd_book_dec_08.pdf
- Patt, A. (2015). *Transforming Energy: Solving Climate Change with Technology Policy*. 1.ed. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. *American political science review*, 251-267.
- Prop. 1 S (2015–2016). *For budsjettåret 2016*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kld-20152016/id2455649/>
- Purdon, Mark. (2015). *Advancing Comparative Climate Change Politics: Theory and Method*. *Global Environmental Politics* 15 (3): 1–26.
- Regjeringen. (2015, 6.juli). *Hva er tusenårsmålene?*. Hentet 3.februar 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hva-er-tusenarsmalene/id2426824/>
- Regjeringen. (2018, 23.april). *Hvordan brukes pengene fra Klima- og skoginitiativet?*. Hentet 1.februar 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima--og-skogsatsingen/kos-innsikt/hvordan-brukes-midlene/id734170/>
- Regjeringen. (2019a, 17. oktober). *Hvorfor norsk regnskogsatsing?*. Hentet 10.mars fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/kos-innsikt/hvorfor-norsk-regnskogsatsing/id2076569/>
- Regjeringen. (2019b, 20.mars). *Norsk oljehistorie på 5 minutter*. Hentet 14.mai 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/norsk-oljehistorie-pa-5-minutter/id440538/>
- Regjeringen. (2020a, 17. mars). *Hva er REDD+?*. Hentet 10.ferbuar 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/kos-innsikt/Hva-er-REDD/id757927/>
- Regjeringen. (2020b, 7.februar). *Norge forsterker klimamålet for 2030 til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent*. Hentet 23.februar 2021 fra

- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>
- Regjeringen. (2020c, 11.november). *Klimaendringer og norsk klimapolitikk*. Hentet 27.februar 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/>
- Regjeringen. (2020d, 13.oktober). *Internasjonalt klima- og miljø samarbeid*. Hentet 4.mars 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/internasjonalt-klima--og-miljoarbeid/id2339820/>
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*. Hentet fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/klimaskogsatsing.pdf>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold- Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode 4.ed*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og & Bjørke AS.
- Robiou du Pont, Y. og Meinshausen, M. (2018). *Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges*. Nature Communications 9. Hentet fra: <https://doi.org/10.1038/s41467-018-07223-9>.
- Røttereng, J.-K. S., & Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. (2017). *Karbonlagring som klimapolitikk : hvorfor satser noen industrialiserte stater stort på utslippsreduksjoner fra karbonlagring?* (Vol. 2017:333). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Shapcott, R. (2017). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. (7th ed., 2. imp., 204-218). New York: Oxford University Press
- Simon H. (1997). *Administrative Behaviour*. Free Press
- Skjæraasen, Frida Linnéa. (2012). *A frontrunner is not a leader: a case study on Norway's role as a frontrunner in the formation of the REDD regime*. Oslo: F.L. Skjæraasen.
- Skodje, B.L. (2020). *Resultatbaserte bistandsavtaler i den norske klima- og skogsatsingen: Klimaeffekt og samarbeidsland* [Masteroppgave]. Universitet i Bergen.
- Skog. (2018). *Skog. En viktig del av klimaløsningen*. Hentet 15.mars 2021 fra <https://www.skog.no/wp-content/uploads/2018/09/Skog-en-viktig-del-av-klimal%C3%B8sningen.pdf>
- Smenes, I. (2018). *En studie av politiske beslutningsprosesser knyttet til lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivisering i offentlig sektor*. [Masteroppgave]. Høgskolen i Molde.
- Sommerer, T., og S. Lim. (2016). *The environmental state as a model for the world? An analysis of policy repertoires in 37 countries*. Environmental Politics 25 (1):92-115.
- St.meld. nr. 34 (2006–2007). *Norsk klimapolitikk*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf>
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *For budsjettåret 2009*. Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/92c6893a58ce412eba9a37b3532ffbb/no/pdfs/stp200820090001_udddpdfs.pdf

- St.prp. nr. 1 (2008–2009). *For budsjettåret 2009*. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2008-2009-/id530900/>
- Statsministerens kontor. (2007). *Tale til FNs klimakonferanse på Bali*. Statsminister Jens Stoltenberg. Hentet 22.04.21, fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/taler-ogartikler/2007/Tale-til-FNs-klimakonferanse-pa-Bali.html?id=493899>
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511817434
- Svartdal, Frode. (2020, 2.juni). *Kritisk tenkning*. Store norske leksikon. Hentet 8. juni 2021 fra https://snl.no/kritisk_tenkning
- Tavory, I., & Timmermans, S. (2014). *Abductive analysis: theorizing qualitative research* (p. 172). University of Chicago Press.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg., p. 285). Gyldendal akademisk.
- UN-REDD. (2020, 24.august). *About REDD+*. UN-REDD Programme Collaborative Online. Hentet fra: <https://www.unredd.net/about/what-is-redd-plus.html>
- UNEP, United Nations Environment Program. (2016). *The Emissions Gap Report 2016*. Nairobi: UNEP.
- UNFCCC. (2019, april 26). *Green Climate Fund, porifolio dashboard*. Hentet 1. april, 2021 fra <https://www.greenclimate.fund/projects/dashboard>
- UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change. (2013). *Warsaw Framework for REDD-plus*. UNFCCC. Hentet 10. mars 2021 fra <https://unfccc.int/methods/redd/items/8180.php>
- UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change. 2015. Paris Agreement. UNFCCC Conference of the Parties 21 (COP-21).
- Unruh, Gregory C. (2002). *Escaping carbon lock-in*. Energy Policy 30 (4):317-325.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421501000982>
- Ursin, L. (2018, 6.november). *Ekspertintervjuet: Kan REDD+ redde regnskogen?*. Energi og Klima. <https://energiogklima.no/to-grader/ekspertintervjuet-kan-redd-redde-regnskogen/>
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987). *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag, Oslo, Norge.
- Weber, M., & Østerberg, D. (1971). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (Vol. S30, pp. XXVII, 223). Gyldendal.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods* (Sixth edition.). SAGE.
- Øyvind Østerud. (2002). *Maktutredningen og det intellektuelle hegemoniet*. Nytt Norsk Tidsskrift, 19(1), 15–26.

Vedlegg

Vedlegg 1: E-post til de aktuelle informantene i forbindelse med intervju

Forespørsel om å delta på intervju i forbindelse med masteroppgave om Norges klima- og skoginitiativ

Hei!

Mitt navn er Elin Anhari, og jeg er masterstudent i statsvitenskap ved NTNU, og er nå i gang med den avsluttende masteroppgaven, med en innleveringsfrist til 30.juni. Tema for oppgaven er Norges klima- og skoginitiativ, der jeg ønsker å forklare hvorfor Norge satser stort på REDD+. I den forbindelse ønsker jeg å intervju personer som er kjent med prosessen rundt satsingen, og håper du har mulighet til å stille til intervju? Eventuelt henvis meg videre til noen som kan være interessert.

Den overordnede planen i oppgaven er å studere faktorer som kan forklare regjeringens satsing på bevaring av regnskog i utviklingsland (REDD+), og hva utfordringene har vært. Datagrunnlaget til oppgaven vil basere seg på offentlige dokumenter og informantintervjuer med viktige aktører i prosessen rundt igangsetting og videreutvikling av Klima- og skoginitiativet.

Det er ønskelig å gjennomføre intervjuene i løpet av første del av mai, 2021. Dato og tidspunkt er jeg fleksibel på. Varigheten på intervjuet anslås å være på 30-60 minutter, der jeg vil ta i bruk av båndopptaker og notere underveis. Datamateriale slettes når oppgaven er blitt levert inn og sensurer gitt. For mer informasjon, kan du lese NSD-skrivet som ligger vedlagt.

Håper på positiv tilbakemelding.

Vennlig hilsen
Elin Anhari

Vedlegg 2: Intervjuguide

Tema	Spørsmål
Innledning	<ul style="list-style-type: none">• Presentasjon (bakgrunn og rolle ift. Klima- og skoginitiativet)• Fortelle kort om oppgaven• Informere om hvordan intervjuet vil foregå
a. Oppstart	<ol style="list-style-type: none">1. Vil du starte med å si litt om hvordan REDD+ startet opp, og hvorfor du tror Norge valgte å satse på det?2. Er det noen enkeltpersoner som kan trekkes ut som har eller har hatt spesielt sterk innflytelse over arbeidet som er gjort, og som fremstår som pådrivere/ildsjeler i forhold til å få satsingen iverksatt? (Hvem anser du som de viktigste initiativtakerne for Klima- og skoginitiativet?)
b. Organisering /struktur	<ol style="list-style-type: none">3. Kan du reflektere litt rundt utviklingen av Klima- og skoginitiativet fra oppstart til nå?4. Hvordan vil du karakterisere den politiske prosessen i forbindelse med satsingen? Konsensus eller konflikt? Skepsis og diskusjon?5. Hva tenker du om at Klima- og skoginitiativet styres av KLD, UD, samt Norad? Er det problematisk at det krysser flere politiske felt?6. Hva mener du forklarer at Klima- og skoginitiativet gikk fra å være et 5-årig pilotprosjekt, til å bli en egen sesjon under KLD?7. Er det noen strukturelle forhold som gjør det vanskelig å endre på Klima- og skoginitiativet og REDD+politikken? Eller kunne det blitt gjort på en annen og bedre måte?
c. Konflikt/ utfordringer /kritikk	<ol style="list-style-type: none">8. Oppfatter du at initiativet har hatt og har støtte hos den norske befolkningen? (..eller er det er preget av skepsis og kritikk?)9. Undersøkelsen til riksrevisjonen fra 2018 viser at framdrift og resultater er forsinket, at aktuelle tiltak har usikker gjennomførbarhet og effekt, og at risikoen for misligheter ikke er godt nok håndtert. Hvilke tanker har du rundt disse funnene? Er du enig, uenig?10. I hvilken grad mener du at Klima- og skoginitiativet baserer seg på dagens forhold? Holder initiativet fortsatt på en sekvens av tidligere handlinger?11. Vil du si at målet for satsingen har endret seg siden oppstart?12. Hva mener du at Klima- og skoginitiativet kunne gjort annerledes?13. Er det vanskelig å endre på måten Klima- og skoginitiativet arbeider på i dag?
d. Årsak og mål	<ol style="list-style-type: none">14. Hva mener du kan være mulige forklaringer på at Norge fortsetter å satse på dette, når initiativet kan omtales som et diskutabelt prosjekt?

	<p>15. Internasjonalt er det mye fokus på det faktum at Norge er den største bidragsyteren som satser på REDD+. Hvilke forhold aner du som årsaksgivende til at dette skjedde?</p> <p>16. Norge er et rikt og lite oljeproduserende land som har interesse for å fortsette det vi driver med. Kan REDD+ sees på som et klimatisk tiltak, som gjør at vi både kan satse på olje og klima?</p>
e. Utvikling, forventinger, suksess	<p>17. En av hovedgrunnene til Klima- og skoginitiativet satser såpass stort på avskogingen er mengden karbon regnskogene lagrer. I hvilken grad opplever du at initiativet har klart å nå målene i forbindelse med dette i praksis?</p> <p>18. Fungerer initiativet slik det ble forventet at det skulle? Hvis nei; hvorfor ikke?</p> <p>19. Hvilke forhold har gjort det utfordrende for Klima- og skoginitiativet å oppnå målene?</p> <p>20. Hvordan har utskiftningene foregått, og har det vært uklarhet i arbeidsdelingene?</p> <p>21. Hvilken betydning har internasjonale samarbeid hatt for gjennomføringen?</p> <p>22. Hvordan vil du forklare summene som går til satsingen? Oppleveres beløpet som høyt eller lite?</p>
f. Annet	<p>23. Er det andre viktige aspekter ved Klima- og skoginitiativet som jeg ikke har spurt om, men som du føler er viktig å trekke frem?</p>
Avslutning	<ul style="list-style-type: none"> • Spørsmål/ kommentar/noe å tilføye • Kort oppsummering • Takke for intervju

