

Bygg og vedlikehold i Afrika

NORAD og NORCONSULT
i bygging og vedlikehold av
videregående skoler i Zambia
1969- 1994

John Trygve Lundeby
Masteroppgave i Historie, Universitetet i Oslo
Våren 2005

Forord

Bistand er spennende. Takk til alle som har hjulpet meg i arbeidet med denne oppgaven. Takk til Jarle Simensen for god veiledning. Takk til AKLAH for allsidige innspill. Takk til Tore Øverhaug og alle på Norads arkiv i Oslo. Takk til ansatte ved ambassaden i Lusaka. Takk til Afrika for gode opplevelser.

Den største takken går til Lillian, som har måttet leve med at stua på Torshov har fungert som hjemmekontor det siste året. Takk for at du hele tiden har hatt troen på meg, det har inspirert.

Mai, 2005

John Trygve Lundeby

Innholdsfortegnelse

Kart	s. 5
Forkortelser	s. 6
Innledning	
Temavalg	s. 7
Problemstillinger	s. 8
Avgrensning	s. 9
Kilder	s. 11
Litteratur	s. 13
Kapittelgjennomgang	s. 15
Kap 1: Historisk bakgrunn	
Fakta om Zambia	s.17
Zambia – Den historiske arven	s.17
Uavhengighet og utfordringer	s.18
Utviklingshjelp	s.18
Norsk Bistand	s. 20
Bistanden organiseres – litt historikk	s. 20
Mål og prinsipper	s. 21
Kanaler og former	s. 22
Bistand til Zambia	s. 22
Tilfeldig?	s. 22
Kap 2: Et kjempeprosjekt blir til	
Utdanningspolitikk og utviklingsplaner i Zambia	s. 24
Forhandlinger med Verdensbanken	s. 24
Utdanningskonferanse og fokus	s. 26
Verdensbanken og utdanning	s. 27
Norske aktører	s. 28
Norad og Norconsult engasjeres	s. 29
Uavklarte ansvarsforhold	s. 33
Organisasjon og kontrollproblemer	s. 36
Utbetalingsrot	s. 37
Honorarsatser	s. 38
Konklusjon	s. 39

Kap 3: Byggeperioden	s. 42
Byggeperioden – et overblikk.....	s. 43
Valg av løsninger – begrunnelser	s. 44
Modellskolen Hillcrest.....	s. 45
Utfordringer og utsettelse.....	s. 46
Trekke seg ut?.....	s. 48
Spenninger i organisasjonen.....	s. 49
Personellkonflikter.....	s. 50
Konsekvenser for gjennomføringen?.....	s. 52
Evalueringen i 1978 – prosjektet under lupen.....	s. 54
Konklusjon.....	s. 60
Kap 4: Fortsatt innsats: Rehabilitering og vedlikehold	s. 63
Behov for et vedlikeholdsprosjekt?.....	s. 64
Vedlikehold i Zambia – behov for holdningsendring?.....	s. 66
<i>Preventive Maintenance System</i> – et norsk initiativ.....	s. 69
Rehabilitering og vedlikehold.....	s. 70
Inkludere alle skolene?.....	s. 71
Virket opplæringen?.....	s. 71
Koloniarv og uavhengighet.....	s. 73
Utfordringer for de norske ekspertene.....	s. 76
Kulturmøte.....	s. 76
Zambiske forutsetninger.....	s. 76
Utmatting?.....	s. 77
Utfasing – nytt fokus.....	s. 80
Revisorkritikk og NORADs rolle.....	s. 80
Brudd og avtalestopp.....	s. 81
Konklusjon.....	s. 83
Kap 5: Avslutning	
Aktørene.....	s. 86
Hva hadde man oppnådd?.....	s. 86
Institusjonsbygging.....	s. 88
Norad: Erfaringer og kritikk.....	s. 90
Interne og eksterne faktorer.....	s. 91
Kilder.....	s. 93
Litteratur.....	s. 95
Appendiks 1- 5.....	s. 98

Kart over Zambia



Forkortelser

BNP- Brutto Nasjonal Produkt

FINNIDA- Finske direktorat for utviklingshjelp

FN- Forent Nasjoner

IBRD- International Bank of Reconstruction and Development, del av Verdensbankgruppen

DUH- Direktoratet for Utviklingshjelp

GDP- Gross Domestic Product

IDA- International Development Association (Verdensbankens utviklingsfond)

IMF- International Monetary Fund

KPMG- Revisorfirma

MOE- Ministry of Education

MSB- Mechanical Services Branch

NOK- Norske kroner

NORAD- Direktoratet for utviklingshjelp

NORCONSULT- norsk konsulentfirma

NU- Norsk Utviklingshjelp

PU- Project Unit, forkortelse på ZEPIU

PWD- Public Works Departement

SIDA- Svenske direktoratet for utviklingshjelp

St.prp.- Stortingsproposisjon

UD- Utenriksdepartementet

UNDP- FNs utviklingsprogram

UNESCO- United Nation's Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF- FNs barnefond

WB- Verdensbanken (World Bank)

WFP- World Food Programme (Verdens matvarefond)

ZAMBIA I og III- betegnelsen på lånene gitt av Verdensbanken til bygging og rehabilitering av videregående skoler

ZEPIU- Zambia Education Project Implementation Unit, administrativ enhet som hadde ansvaret for gjennomføringen av byggeprosjektet og vedlikeholdet i etterkant.

ZWBEP- Zambia World Bank Education Project, forkortelsen på byggeprosjektet

Innledning

I 1964 ble Zambia selvstendig. I uavhengighetsrusen stod landets nye ledere ovenfor en rekke utfordringer. En av dem var hvordan ressursene skulle prioriteres til beste for utviklingen i landet. Utdanning ble pekt på som et nødvendig satsingsområde og som en viktig forutsetning for både menneskelig og nasjonal utvikling.¹ Behovene på utdanningsfronten var store. Landet hadde ved selvstendigheten knapt hundre afrikanere med universitetsutdannelse og en FN undersøkelse fra 1963 konkluderte med at: "(...)Zambia is one of the least-educated countries in a most under-educated continent."²

Temavalg

Denne oppgaven tar opp hvordan zambiske ledere i samarbeid med eksterne utviklingsaktører forsøkte å gjøre noe med det enorme utdanningsbehovet. Mer presist er dette historien om hvordan norsk utviklingshjelp, med norske eksperter og konsulenter, deltok i bygging og vedlikehold av videregående skoler i Zambia i perioden 1969- 1994. Selv om fokus vil være på bygging og vedlikehold, skal vi også se hvordan den storstilte utbyggingen som ble satt i gang virket inn på generell utdanningspolitikk. At vedlikehold for alvor ble satt på dagsorden i Zambia i denne perioden, førte også med seg en debatt rundt det fysiske arbeids plass i skolen og samfunnet generelt.

I 1968 tok det norske konsulentselskapet Norconsult kontakt med Zambiske myndigheter med en konkret forespørsel om å delta i utbyggingen av skolesektoren i landet. Zambia var da i ferd med å forhandle frem en låneavtale med Verdensbanken med fokus på den videregående skolen. I 1969 innvilget Verdensbanken et første lån. Norad og Norconsult ble involvert og to år senere startet byggingen av ni nye videregående skoler, samt arbeidet med å ruste opp og utvide 56 eksisterende videregående skoler, fire lærerhøyskoler og en teknisk høyskole.³ *Zambia World Bank Education Project (ZWBEP)* skulle gi et etterlengtet løft i utdanningstilbudet for ungdommer i Zambia. Dette var blant de største bistandsprosjektene i Afrika sør for Sahara på denne tiden. (Selv om også lærerskoler og en teknisk høyskole

¹ Arkiv ambassade i Lusaka: Transitional Development Plan.

² Roberts, Andrew 1976. *A History of Zambia*. London, s. 234.

³ Simensens arkiv, rød mappe: Låneavtalen mellom Zambia og IBRD av 11. april 1969.

inngikk i det storstilte byggeprosjektet vil fokuset mitt være på de videregående skolene. Det var først og fremst i arbeidet med dem at de norske aktørene var engasjert).⁴

Under byggingen ble vedlikeholdsutfordringen tydelig. Det fysiske forfallet var stort både ved gamle og nye bygg. For å sikre en varig utnyttelse av infrastrukturen i utdanningssektoren, ble et rehabiliterings- og vedlikeholdsprogram igangsatt. Samtidig var det et tydelig behov for å bevisstgjøre både elever og lærere om betydningen av vedlikehold.

Problemstillinger

Historien om den norske innsatsen i bygging og vedlikehold av videregående skoler i Zambia har flere interessante trekk ved seg. Nordmenn var engasjert i dette arbeidet i over tjue år. Til tross for at mange spørsmål kunne vært stilt rundt denne innsatsen, har jeg valgt å forme oppgaven rundt to overordnede problemstillinger. Den ene dreier seg om konsulenters rolle i bistandsprosjekter. Gjennom å studere skolebyggingsprosjekt i Zambia ønsker jeg å undersøke hvilken rolle eksterne konsulenter kan spille i utforming, design og i ytterste konsekvens politikkformulering på viktige samfunnsområder. Jeg ønsker også å undersøke hvilke faktorer som kan være avgjørende for deres handlingsrom/rolle og hvilke praktiske konsekvenser dette kan gi i konkrete prosjekter. Et interessant trekk i Zambia var hvordan en nordmann med bakgrunn i Norconsult var ansatt i en høyere stilling i zambisk administrasjon og håndterte forhandlingene med Norad. Hvordan artet dette forholdet seg?

Den andre overordnede problemstillingen er knyttet til utfordringene som oppstod rundt vedlikehold. Hvilke faktorer var med på å gjøre vedlikehold i Afrika vanskelig, og hvilke kulturelle forutsetninger spilte inn i arbeidet med å bevisstgjøre elever og lærere om vedlikeholdets betydning? Zambiske holdninger rundt fysisk arbeid hadde både kulturelle og historiske røtter, hvordan gav dette seg utslag? Vedlikehold var et område det ble fokusert lite på i u-hjelpen på 1970 og 1980- tallet, og nesten ingenting er skrevet om erfaringene som ble gjort. I dag inngår vedlikehold som en del av ”bærekraft”- begrepet, og er dermed mer innarbeidet som en viktig forutsetning for god og vellykket bistand.⁵ For å lykkes med vedlikehold i Afrika er det avgjørende at aktørene tar inn over seg de holdninger, mentaliteter og praktiske utfordringene som eksisterer på dette området. I den norske bistandshistorien er

⁴ Bruken av betegnelse ”prosjekt” og ”program” i oppgaven følger ikke nødvendigvis av Norads definisjonskriterier.

⁵ Intervju med Bjørn Lunøe 09.03.05

det nok av eksempler på at det ikke har blitt gjort.⁶ I historien om den norske innsatsen i utdanningssektoren i Zambia belyses flere av disse utfordringene, utfordringer som er like aktuelle i dag.

I tilknytning til begge hovedproblemstillingene vil jeg stille spørsmål om forholdet mellom Norad og konsulenten og mellom Norad og de zambiske myndighetene. Endelig vil jeg reise spørsmål angående det rammeverket prosjektet opererte innenfor. Hadde Zambia særegne rammebetingelser som virket inn, og endret disse seg i løpet av perioden det her er snakk om?

Avgrensning

Denne oppgaven har blitt til innenfor gitte rammer, og vil derfor ha klare begrensninger. Fokus gjennom oppgaven vil være på den norske innsatsen; i forhold til de overordnede problemstillingene mine er dette naturlig. Under byggingen på 1970- tallet spilte de norske konsulentene en hovedrolle, mens under vedlikeholdet var denne rollen overtatt av norske Norad- rekrutterte eksperter. Kildetilgjengelighet og avstand forsvarer også at hovedperspektivet gjennom oppgaven blir å betrakte prosjektene med utgangspunkt i den norske innsatsen. Dette betyr ikke at Verdensbanken og zambiske aktører kommer helt i bakgrunnen. Verdensbanken var den viktigste premissleverandøren i byggeprosjektet, og i første del av oppgaven er det et viktig poeng å spørre hvordan den brukte sin innflytelse og tyngde i forhandlinger med Zambia. Uten en forståelse for de zambiske forutsetningene som mottaker og utviklingsarena, blir bildet også mangelfullt. Her er det naturlig å se på strukturer, forutsetninger og historiske begivenheter internt i Zambia og i regionen, og hvordan disse spilte inn på den jobben som skulle gjøres.

Periodiseringen av oppgaven har sitt utgangspunkt i at den første store låneavtalen mellom Zambia og Verdensbanken ble inngått i 1969. Året før hadde Norconsult henvendt seg til zambiske myndigheter og tilbudt sine konsulenttjenester, og en nordmann hadde siden 1967 jobbet med å kartlegge behovene i utdanningssektoren. Det var likevel først idet finansieringsavtalen med Verdensbanken var et faktum, at arbeidet med å involvere de norske aktørene ble satt i gang for fullt. I 1994 forsvant den siste norske eksperten ut av utdanningssektoren. Norad ønsket å konsentrere innsatsen sin i Zambia til vannsektoren.

⁶ Se blant annet Simensen, Jarle 1991. *Utdanning som u-hjelp. Norad og Ghana Nautical College 1964- 1980.* Ad Notam, Oslo.

Dermed ble punktum satt for en langvarig norsk innsats for zambiske skolebygg, for denne gang.

Studiet av bygge- og vedlikeholdsinnsetsen gir et innblikk i bistandens barndom. Et knapt tiår med norsk bistandserfaring kunne legges til grunn da de første bevilgningene til prosjekter i Øst- Afrika ble gitt. Heller ikke Verdensbanken hadde mye erfaring å vise til når det gjaldt bistand til utdanningssektoren.⁷ Mange av erfaringene ble dyrkjøpte. En av historikerens oppgaver kan være å trekke ut disse lærdommene og tydeliggjøre dem i et lengre tidsperspektiv. Ved å vise til den historiske konteksten kan man få en dypere forståelse for hva som egentlig skjedde og hvorfor. Hovedanliggende for denne oppgaven er å prøve å forklare hvorfor det gikk som det gikk. Hva skjedde og hvorfor?

Det kan være verdt å presisere allerede i innledningen at det fra norsk side, og rent formelt, var snakk om to separate prosjekt. Ett byggprosjekt og senere ett program for å rehabilitere og vedlikeholde skolebygg. I en gjennomgang av norsk bistand til utdanningssektoren i Zambia vil det likevel være unaturlig å ikke se helhetlig på den norske innsatsen. Som vi skal se, kom vedlikeholdsprogrammet som en naturlig følge av behovet for å oppjustere standarden på skolene som hadde inngått i byggeprosjektet. I tillegg er det kontinuitet i den administrative organiseringen og hos aktører som deltok.

Flere historiske avhandlinger er skrevet om de store bistandsprosjektene med norsk deltagelse på 1970 og 1980- tallet.⁸ Denne oppgaven vil komplimentere disse. Ingen grundig historisk analyse har blitt gjort av *Zambia World Bank Education Project* og vedlikeholdsutfordringene man møtte i Zambia på 1970 og 1980- tallet.⁹ Ved å rette et spesielt fokus på konsulentene kan oppgaven dessuten bidra til å belyse et oversett felt i den eksisterende litteraturen. I arbeidet med oppgaven har jeg kommet over kun to artikler og én hovedoppgave som eksplisitt ser på konsulenterens rolle i bistandsprosjekter.¹⁰

⁷ Jones, Phillip W. 1992. *World Bank Financing of Education. Lending, learning and development*. Routledge, London, s. 59.

⁸ For en generell oversikt se *Norsk utviklingshjelps historie* bind I og II.

⁹ Det eneste jeg har kommet over er en kortfattet gjennomgang av ZWBEP i en oppgave fra Norges Handelshøyskole, og en gjennomgang av konsulentfirmaet Asplan som behandler institusjonsbyggingsaspektet.

¹⁰ Jansen, Erik G. 1991. "Bistandsforvaltning og eksterne konsulenter." *Forum for utviklingsstudier*, nr. 2, Gran, Thorvald 1985. "Handlingsmodeller og forvaltningsmakt i norsk bistand til Tanzania." *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, bd 26, 347- 378 og Nilsen, Rune 1992. *Konsulentfirmaene i norsk bistand*. Hovedoppgave i Sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.

Kilder

Størstedelen av kildematerialet oppgaven bygger på, er hentet fra Norads arkiver i Oslo. Et rikholdig kildemateriale på både byggeprosjektet og oppfølgingen med vedlikehold, har gitt et bredt tilfang av enkelte kildetyper. I Norads arkiv finnes i første rekke korrespondanse mellom representasjonen i Lusaka og Norad i Oslo. Gjennom disse brevvekslingene, velferdsrapportene og tilbakemeldingene gis et godt inntrykk av hva som var viktige forhold fra Norads side og hvordan ekspertene oppfattet prosjektet og arbeidet i Zambia. Korrespondansen var spesielt aktiv i den tidligste fasen, da en rekke uklarheter oppstod i forhold til organisasjonen og Norads rolle i prosjektet. Gjennomgående øker korrespondansen i møte med konkrete utfordringer.

Også brevveksling mellom Norad og zambiske myndigheter finnes i arkivet. Dette begrenser seg likevel til korrespondanse knyttet til offisielle søknader fra zambisk side og Norads behov for klargjøringer i forhold til egen og konsulentenes rolle. Den offisielle brevvekslingen mellom Zambia og Norad er tettest i den helt tidlige fasen. Interne zambiske dokumenter er ikke representert. Det er vanskelig å si noe om hva Zambia som mottaker *egentlig* mente om den norske innsatsen; den offisielle versjonen bestod stort sett av skryt til de norske aktørene. Slike karakteristikk har sin slagside ettersom de som regel gikk sammen med henvendelser om norsk støtte eller ønske om fortsatt norsk satsing. Manglende tilgang til interne zambiske dokumenter bidrar til å gjøre avgrensningen opp mot de norske aktørene naturlig.

En annen type kilder som er godt representert i arkivet i Norad, er offisielle rapporter - rapporter fra forstudier, kvartalsrapporter under byggeperioden, årlige gjennomganger av vedlikeholdsprosjektet, evalueringsrapporter, her er mye å hente. Ettersom flere av rapportene kom etter forespørsel fra Norad og i tett samarbeid med norske aktører gir de et godt innblikk i norske vurderinger og beveggrunner.¹¹

En spennende kildetype som spesielt dekker perioden med vedlikehold, er de såkalte "velferdsrapportene" fra Norad- ekspertene i Zambia. Disse gir et kjærkomment avbrekk fra alle de *offisielle* kildene med sitt byråkratiske språk. I velferdsrapportene gis ekspertene anledning til å komme med vurderinger av egen rolle og Norads arbeid, og mange er frittalende i sine uttalelser. Slike mer personlige og uformelle kilder gir et utvidet grunnlag

¹¹ Enkelte av rapportene/evalueringene starter i innledningen med å takke norske aktører og vise til at tilgjengeligheten til det norske kildemateriale var avgjørende for å få noe ut av evalueringene.

til å si noe om hva som foregikk ute i felten og hvordan den norske innsatsen ble oppfattet. Her gis også gode karakteristikk av hvordan man oppfattet zambiske forhold.

I tillegg til de skriftlige kildene har jeg også benyttet intervjuer. Flere sentrale aktører har fortalt sin historie. Halvor Fossum – meget sentral i byggeprosjektet tidlige fase og besatt flere viktige lederstillinger også innen den regulære zambiske administrasjonen. Bjørn Lunøe, Norconsult – mann og en av hovedarkitektene bak vedlikeholdsprogrammet. I tillegg har Per Støen gitt tilbakemelding på hvordan det var å være leder for byggearbeidene. Intervjuene har vært spesielt nyttige for å utvide bildet av konsulentenes rolle i prosjektet og kunne utfylle det som kom frem i det skriftlige arkivmaterialet. I mangel på egne konsulentarkiv har dette vært spesielt viktig.

Under feltarbeidet i Zambia gjennomgikk jeg arkivet på ambassaden i Lusaka. Materialet der dekket kun vedlikeholdsprosjektet, og hadde en del kilder som ikke overlappet materialet i Oslo. Turen gav i tillegg mulighet til å se skolebyggene i nærsyn og få en større forståelse for hvordan det er og har vært å drive bistandsvirksomhet i landet.

Kildebruken gir flere hovedutfordringer. Det skriftlige kildematerialet må studeres ut fra kontekst og opphavssituasjon. Offentlige rapporter og evalueringsrapporter av prosjektet har alle sin slagside, den er viktig å avdekke. Dette kan være særlig aktuelt på det fagområdet jeg skal behandle. I bistandssammenheng er det en overhengende fare for styrt rapportering. Rapportskriverne vet ofte hva oppdragsgiverne ønsker å høre. Også i min studie kom jeg over dokumenter man må anta var formulert mer i tråd med hva man visste mottaker ønsket å høre, enn de faktiske realitetene. Offentlige dokumenter må først og fremst sees på som prinsipielle retningslinjer.

De muntlige kildene må også brukes kritisk. Det er først og fremst lang avstand til de faktiske hendelsene, på det lengste over 30 år. Faren for at detaljer og viktige hendelser blir utelatt er derfor stor. Intervjuobjektene kan dessuten ha ulik bakgrunn og utgangspunkt. Dette kom tydelig frem i intervjuene jeg foretok. Aktørenes ulike roller preget deres syn på innsatsen også i ettertid. Med disse forbeholdene har de muntlige kildene vært gode supplement til det skriftlige materialet. De har også gitt liv til de skriftlige kildene.

Jeg behandler et emne fra samtidshistorien. Temaområdet har flere ”tråder” frem til i dag, bistandsutøvelsen er på ingen måter en avsluttet prosess. Nærheten i tid kan få flere konsekvenser. En viss emosjonell nærhet kan oppstå, kildeomfanget kan både være stort og varierende, og på enkelte områder har jeg opplevd å gå som ”førstemann” inn i et problem- og kildeområde. Dette er likevel, slik jeg ser det, utfordringer som har gjort arbeidet mer og ikke mindre interessant.

Litteratur

Selv om norsk u-hjelp, i et historisk perspektiv, er et relativt nytt fenomen, har det de siste tjue årene blitt skrevet en god del hovedoppgaver, bøker og rapporter på emnet. Senest kom det i 2003 et trebindsverk om Norsk Utviklingshjelps Historie. Av sentrale navn i denne forskningen bør nevnes Tore Linnè Eriksen, Olav Stokke, Jarle Simensen, Helge Pharo og Terje Tvedt. Med litt ulike utgangspunkter har disse nærmet seg den norske bistandsutøvelsen, belyst norsk offentlig bistandspolitikk, foretatt historiske analyser av store og viktige prosjekter, samt analysert hva bistanden gjør med det norske selvbildet og våre bilder av ”de andre”. I tillegg har disse inspirert et stort antall hovedfagstudenter som har ønsket å nærme seg denne delen av historien.

For å sette denne oppgaven inn i en teoretisk sammenheng har jeg støttet meg til P.W. Jones når det gjelder Verdensbanken og utdanningsbistand.¹² Som en generell innføring i ulike sider ved norsk u-hjelp har jeg benyttet meg av Tore Linnè Eriksen oversiktsbok ”Den vanskelige bistanden”.¹³ På zambisk utdanningshistorie og politikk er Brendan Carmodys *The Evolution of Education in Zambia*, fra 2004, sentral.¹⁴

Den rikholdige litteraturen som finnes på ekspertbistand generelt, mye av den kritisk, kan ha anvendelse og gi et nyttig bakteppe for den rollen de Norad-rekrutterte ekspertene stod i også i skoleprosjektet i Zambia. Fokuset mitt på konsulenter og vedlikehold gjør likevel at jeg nøyer meg med å henvise til andres behandling av dette.¹⁵

¹² Jones, P.W. 1992. *World Bank Financing of Education, Lending Learning and Development*. Routledge, London.

¹³ Eriksen T.L.(red.) 1987. *Den vanskelige bistanden*. Universitetsforlaget, Oslo.

¹⁴ Carmody, Brendan 2004. *The Evolution of Education in Zambia*. Bookworld Publishers, Lusaka. Carmody har gjennom flere tiår jobbet med utdanning i Zambia og er i dag professor ved universitetet i Lusaka.

¹⁵ Se blant annet Gaustadsæther T. 1985. *Ekspertbistand til utviklingslandene. En sosiologisk analyse av NORAD- engasjerte bistandseksperters rolle i utviklingslandenes moderniseringsprosess*. CMI, Thorvik, A. 1973. *The motives, goals and perceptions of technical assistance personnel: Their relationship to donor and recipient*, Drew University, New Jersey og *Norsk utviklingshjelps historie* bind II. For kritiske gjennomganger,

Den brede behandlingen av eksperter til tross, det finnes lite litteratur som spesifikt omtaler konsulenters rolle. Tre bidrag er relevante i denne sammenhengen.¹⁶

Eirik Jansen viste gjennom sin studie av den norske støtten til skipsverftssektoren i Bangladesh hvilken sentral rolle konsulenter kunne spille både i målformulering og gjennomføringen av bistandsprosjekter. Et hovedpoeng i studien var hvordan konsulentene, fordi de satt på mye av den faglige kunnskapen, lett kunne utmanøvrere saksbehandlere og mottakerland. Denne faglige spesialkunnskapen kunne også være en begrensning. Fra Norads side kunne man ikke forvente at tekniske orienterte ingeniører skulle forstå rekkevidden av de kompliserte samfunnsstrukturene som prosjektet fungerte innefor. Fokuset ble ofte ensidig på tekniske forhold, hvilken teknisk opplæring den lokale staben trengte og hvilket utstyr det var behov for. Mindre oppmerksomhet ble viet mer ”myke” sider ved prosjektet.¹⁷ Så vi de samme tendensene i byggingen av videregående skoler i Zambia? Norconsult fikk gjennom de fleste av sine forslag og løsninger i byggeprosjektet, og vi skal se hvilke faktorer som bidro til å gi dem dette handlingsrommet.

Thorvald Gran er i sin artikkel om Sao Hill opptatt av hvordan bistanden var med på å opprettholde etablerte økonomiske skillelinjer i lokalsamfunnet. Kunnskapsoverføringen var heller ikke så vellykket.¹⁸ Norad- eksperter og konsulentene engasjert i byggeprosjektet i Zambia fikk også problemer med å bygge opp lokal kunnskap og bærekraftige institusjoner.

Rune Nilsen var opptatt av Norads muligheter til å styre konsulentene. Han gjør i sin hovedoppgave et poeng av at norske konsulentfirmas styringsmuligheter vil være sterkest i den perioden Norad har størst kontroll over prosjekter. Nilsen forklarer dette med kulturnærheten firmaet vil ha til Norad og at de sitter på fagkunnskapen.¹⁹ Å vise hvordan forholdet mellom de norske aktørene i byggeprosjektet artet seg, er en viktig del av denne oppgaven. I skoleprosjektet i Zambia hadde Norconsult en rådgivende funksjon, men vi skal

se bidrag av Dag Seierstad, Olav Reinton og Egil Ulateig. For en generell evaluering av ekspertbistanden se Norads: *En vurdering av Direktoratets personellbistand*, 1970.

¹⁶ Jansen, Erik G. 1991. ”Bistandsforvaltning og eksterne konsulenter.” *Forum for utviklingsstudier*, nr. 2, Gran, Thorvald 1985. ”Handlingsmodeller og forvaltningsmakt i norsk bistand til Tanzania.” *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, bd 26, 347- 378 og Nilsen, Rune 1992. *Konsulentfirmaene i norsk bistand*. Hovedoppgave i Sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.

¹⁷ Jansen, Erik G. 1991. ”Bistandsforvaltning og eksterne konsulenter.” *Forum for utviklingsstudier*, nr. 2.

¹⁸ Gran, Thorvald 1985. ”Handlingsmodeller og forvaltningsmakt i norsk bistand til Tanzania.” *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, bd 26, pp.347- 378.

¹⁹ Nilsen, Rune 1992. *Konsulentfirmaene i norsk bistand*. Hovedoppgave i Sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, s. 217.

senere se hvordan dette ikke begrenset konsulentens muligheter til innflytelse i nevneverdig grad.

Generell vedlikeholdslitteratur er mangelvare, og jeg har derfor, også på dette feltet, hatt lite teori å bygge oppgaven rundt. Det bør likevel nevnes at kulturelle forutsetninger blir stadig mer tydelige i utviklingsforskningen, herunder studier av bistanden og vedlikeholdsproblematikk.²⁰ Av konkrete henvisninger i denne oppgaven er det nok å nevne det svenske/norske tidsskriftet *Teknikk og Bistand* som i 1991 hadde et temanummer om vedlikehold.²¹ Ut over dette har jeg støttet meg til Jarle Simensens generelle behandling av emnet og den mer inngående behandlingen i boka om fiskeriprojektet i Ghana.²²

Av større rapporter og saksdokumenter vil jeg nevne Christian Michelsens Institutt landsstudie av Zambia fra 1986. Den gir en innføring i zambiske forhold, norsk bistand generelt og norsk bistand til Zambia mer spesifikt. Ellers er kildematerialet fullt av prosjektgjennomganger og evalueringer. Evalueringen av *Zambia World Bank Education Project*, som kom i 1978, gir en god oversikt over byggeprosjektets historie, og bør også nevnes her.

Kapittelgjennomgang

Kap 1- Historisk bakgrunn trekker opp rammene som prosjektet ble drevet frem i. De politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forutsetningene i Zambia i prosjektperioden er nødvendig for å forstå hvorfor en satsing på utdanningssektoren var viktig, og også hvorfor gjennomføringen skulle vise seg så vanskelig. En oversikt over den norske bistandskonteksten gis også her.

Kap 2- Et kjempeprosjekt blir til, tar for seg den innledende fasen. Hvordan ble de ulike aktørene involvert? Premissene legges gjennom avtaler og forhandlinger og låneavtalen mellom Zambia og Verdensbanken blir særlig retningsgivende. Den satte rammer for byggingen og hvordan arbeidene skulle organiseres. Hva slags innflytelse og påvirkningsmuligheter hadde konsulentene i denne første kartleggingsfasen?

²⁰ Se Berger, P. 1974. *The Homeless Mind: Modernization and Consciousness*. Harmondsworth, og Simensen, J. 1984. "Teknologiutvikling og mentalitetsendring. En tema- og problemskisse," i Per Fuglum og Jarle Simensen (red.). *Historie nedenfra. Festskrift til Edvard Bull på 70 års dagen*, Oslo.

²¹ *Teknikk og Bistand*, Nr 2. 1991. Årgang 6. Utgiver: Norsk misjonsråds bistandsnemd, Svensk missionsrådets bistandsnemd og Pingstmissionens u-landshjelp.

²² Se blant annet Simensen, Jarle 1991. *Utdanning som u-hjelp. Norad og Ghana Nautical College 1964- 1980*. Ad Notam, Oslo og *Norsk utviklingshjelps historie* bind I.

Kap 3 - Byggeperioden belyser de tekniske løsningene som ble valgt. Hvilke utfordringer møtte man i de praktiske byggearbeidene. Organisasjonens store nettverk blir belyst og da spesielt hvordan den skapte et handlingsrom for konsulentene. Her går jeg også gjennom en sentral evaluering av byggeprosjektet.

Kap 4 – Fortsatt innsats: Rehabilitering og vedlikehold. Hva skjedde etter at byggeprosjektet var fullført? Det norske innslaget fortsatte. Zambiske holdninger til vedlikehold ble en utfordring.

Kap 5 – Avslutning. På begynnelsen av 1990 tallet besluttet Norad å fase ut støtten til utdanningssektoren. Status gjøres opp. Hva hadde man lært? Jeg avslutter oppgaven ved å se mer helhetlig på den norske innsatsen i utdanningssektoren i Zambia.

Kap 1

Historisk bakgrunn

Dette kapittelet vil skisseaktig trekke opp den historiske bakgrunnen for det Zambia som møtte norske konsulenter og eksperter på slutten av 1960- tallet. Et viktig spørsmål er også hvorfor Zambia ble valgt som norsk satsingsområde.

Fakta om Zambia

Zambia er delt inn i ni provinser og 72 distrikter. Landets ca 10 millioner innbyggere er fordelt mellom 73 ulike etniske grupper og syv hovedspråk. Engelsk er det offisielle språket som brukes i offentlig administrasjon, media, på arbeidsplasser og som undervisningsspråk. 62 prosent av befolkningen bor på landsbygda og rundt tre fjerdedeler av befolkningen lever under fattigdomsgrensen. Lese og skrivekyndigheten ligger på oppunder 80 prosent og forventet levealder var i 2003 på 37 år.²³

Zambia – Den historiske arven

I de siste to hundre år har Zambia vært utsatt for innflytelse utenfra som har ført til fundamentale økonomiske, sosiale og politiske endringer. Det nittende århundre var en periode med forvirring i sørlige Afrika. Ringvirkningene av Zulu- kongedømmet i Sør- Afrika bredte seg i regionen og førte til militarisering, etablering av kongedømmer og undertrykkelse av en rekke folkegrupper. Disse ”urolighetene” bidro i sin tur til å lette koloniseringen som fulgte i kjølvannet av de hvites inntreden.²⁴ Et handelsnettverk dominert av arabiske og portugisiske handelsmenn, trakk i samme periode landområder og folk inn i et internasjonalt handelssystem og nettverk hvor handel med slaver var den drivende kraften. Slavehandelen i dette området toppet seg på midten av 1800 tallet.²⁵

Først mot slutten av 1800 tallet begynte en europeisk ekspansjon som for alvor skulle sette sitt preg på regionen. Denne ekspansjonen hadde sammenheng med gull og diamantfunn i

²³ www.Norad.no og publikasjoner fra Utdanningsministeriet i Zambia, sitert i Volan, S. 2003. *Educational reform and change in the south: a matter of restructuring as well as reculturing- experiences in Zambia*. PHD, University of Southampton, s. 90- 91.

²⁴ CMI 1986. *Zambia – landstudie og vurdering av norsk utviklingshjelp*, s. 3, Roberts, A. 1976. *A history of Zambia*. London, s. 149ff.

²⁵ Roberts, A. 1976. *A history of Zambia*. London, s. 139.

Witwatersrand- et høylandsområde ved dagens Johannesburg. I spissen for den europeiske imperiebyggingen stod John Cecil Rhodes og hans *British South Africa Company* (BSAC). Rhodesia ble ordinær britisk koloni i 1923, og ble delt i Nord- Rhodesia, som ble protektorat, og Sør- Rhodesia som fikk indre selvstyre. Økonomien ble tett integrert i en region med Sør Afrika som maktsentrum.²⁶

Uavhengighet og utfordringer

Da Nord- Rhodesia ble selvstendig i 1964 og fikk navnet Zambia, stod den første presidenten Kenneth Kaunda og hans medarbeidere overfor en rekke utfordringer.²⁷ Landet var avhengig av kobberindustrien for å få inntekter til statskassen. Ved selvstendigheten stod gruvedriften for 92 prosent av eksportinntektene og nær halvparten av GDP.²⁸ Samtidig hadde utenlandske selskaper og enkelte folkegrupper gjennom kontrakter oppnådd særrettigheter på utvinning. De beste jordbruksområdene lå på private hender.²⁹

Utdanningssituasjonen var dessuten prekær for den svarte delen av befolkningen. Veldig få hadde fått muligheten under det hvite styret, og det var derfor stor mangel på afrikanere som kunne tre inn i administrative stillinger rett etter uavhengigheten. I tillegg forverret den utenrikspolitiske situasjonen i regionen seg i 1965, da Sør- Rhodesia løsrev seg helt fra britisk overhøyhet. Dette medførte sanksjoner som fikk politiske og økonomiske konsekvenser for hele den sørlige regionen og spesielt for Zambia.³⁰ Plassert sentralt i sørlige Afrika manglet landet tilgang til kysten, og forholdene til naboland skulle derfor i stor grad påvirke de zambiske eksport- og importmulighetene. Når de vanlige ferdselsårene ble lammet, fikk dette store konsekvenser for økonomien.

Utviklingshjelp

Med disse historiske forutsetningene kontaktet Zambia ulike bistandsyttere mot slutten av 1960- tallet med ønske om hjelp til å fortsette oppbyggingen av landet. I den siste fasen av koloniperioden hadde man førte en aktiv statlig utviklingspolitikk og utviklingshjelp. Andrew

²⁶ Roberts, A. 1976. *A history of Zambia*. London, s. 182.

²⁷ Etter at BSAC i 1924 overdro kontrollen av dagens Zambia til Storbritannia, fikk området navnet Nord- Rhodesia. Kolonien ble tett knyttet til utviklingen hos naboen Sør- Rhodesia, og disse to inngikk i 1953, sammen med Nyasaland, den sentralafrikanske føderasjon. Føderasjonen ble oppløst i 1963 og på nyåret i 1964 skiftet det uavhengige Nord- Rhodesia navnet til Zambia.

²⁸ Eriksen, T.L. *Zambia – den historiske arven*, Notat, s. 9.

²⁹ Roberts, A. 1976. *A history of Zambia*. London, s. 182ff.

³⁰ Svensson, M. H. og Lars Udsholt (red.) 1987. *Zambia for eksempel – en bog om bistand med betingelser*. FN forbundet. s. 34.

Roberts viser også til at afrikanere utover på 1950- tallet gradvis fikk økt tilgang til stillinger og privilegier.³¹ I 1964 var fremmedstyre over, og arbeidet med å bygge opp landet kunne fortsette under afrikansk ledelse. Behovet for folk i administrative stillinger begrunnet satsingen som ble gjort på videregående og høyere utdanning.³² Optimisme preget de zambiske lederne etter uavhengigheten.³³ Landet hadde gode jordbruksmuligheter og en høy urbaniseringsgrad og gruveindustrien gav dessuten kjært tiltrengt valuta gjennom eksportinntektene.

Zambia hadde ved uavhengigheten en relativt sterk økonomisk stilling, med et BNP betydelig over de andre Øst- Afrikanske landene.³⁴ Kanskje skulle nettopp det gode utgangspunktet vise seg å bli skjebnesvangert. I tråd med de voksende eksportinntektene tok landet opp store lån som skulle gå til å bygge opp den nye staten. En kan spørre seg om ikke lånet gitt av Verdensbanken i 1969 til skoleutbygging nettopp var et slikt lån tatt opp i optimistisk uavhengighetsrus.³⁵

De økonomiske problemene begynte for alvor under oljekrisene på 1970- tallet. Da kobberprisene stupte og betalingsbalansen ble forverret, satt landet plutselig med enorme lån de ikke hadde mulighet til å betjene og en industri ensidig bygget opp om en råvare sårbar for internasjonale prissvingninger. President Kaunda hadde allerede i sin første utviklingsplan (for perioden 1966- 1970) arbeidet for å gi den kobberbaserte økonomien større bredde. Erfaringer fra mellomkrigstiden hadde vist hvor negative utslag denne ensidige økonomien kunne gi. Å løsrive seg fra avhengigheten til kobber skulle likevel vise seg å være svært vanskelig. På slutten av 1970- tallet var mye av optimismen i den zambiske økonomien borte. Kobberprisen var synkende og man hadde ikke maktet å gjennomføre den nødvendige restruktureringen i nasjonaløkonomien. Vi skal senere se hvordan den økonomiske situasjonen satte sitt preg på den utviklingshjelpen som ble gitt i perioden det her er snakk om.

³¹ Roberts, A. 1976. *A history of Zambia*. London, s. 217.

³² CMI 1986. *Zambia – landstudie og vurdering av norsk utviklingshjelp*, s. 98.

³³ Talene til Kenneth Kaunda avspeiler optimismen som rådet.

³⁴ CMI 1986. *Zambia – landstudie og vurdering av norsk utviklingshjelp*, s. 113.

³⁵ Det er verdt å merke seg at Zambia *ikke* kvalifiserte til IDA lån (International Development Association- Verdensbankens utviklingsfond). Dette kommer jeg tilbake til senere.

Norsk bistand

Bistanden organiseres – litt historikk.

Den offisielle norske bistandspolitikken hadde sin spede begynnelse i bevilgningene som ble gitt til FNs utviklingsarbeid på 1940- tallet. Men da Norge og India i 1952 undertegnet en bilateral avtale om støtte til utviklingen av fiskerisektoren i Kerala, begynte for alvor en epoke med vedvarende norsk engasjement for utvikling i den tredje verden.

I 1962 ble organisasjonen Norsk Utviklingshjelp (NU) opprettet, og mellom 1962 og 1968 økte den norske bistandsinnsatsen betydelig. I alt ble ti land en del av det norske satsningsområdet. Disse lå hovedsakelig konsentrert i Afrika, deriblant Zambia. I 1968 ble NU skilt ut som et eget direktorat, Direktoratet for Utviklingshjelp. Norad, som var den engelske betegnelsen, ble også den vanlige norske forkortelsen. Også det nye direktoratet var underlagt UD. Norad skulle nå stå for planleggingen og gjennomføringen av den bilaterale bistanden, mens UD og i siste instans Stortinget, stod for koordineringen, bestemte bistandsprofilen og la de økonomiske rammene.³⁶

I 1983 fikk man et eget Departement for Utviklingshjelp (DUH) og en egen statsråd hvor hele bistandsvirksomheten ble samlet under. Departementet bestod av fem avdelinger i tillegg til Norad. I 1989 ble DUH en del av UD og Handelsdepartementet, men statsrådsposten ble beholdt. Bistandsministeren skulle fortsatt være den øverste politiske ansvarlige for den norske bistanden. Norad ble igjen skilt ut som et frittstående direktorat under UD.³⁷ I 2003-2004 foregikk en ny omorganisering av bistandsadministrasjonen. UD har nå tatt over deler av Norads tidligere ansvarsområder og står blant annet for den praktiske oppfølgingen av bistanden. Norad er i større grad blitt en fagetat med ansvar for evaluering og kompetansebygging.³⁸ Gjennom denne organiseringen spiller ambassadene en enda viktigere rolle i forvaltningen av den norske bistanden.³⁹

³⁶ Simensen, J. 2003 *Norsk utviklingshjelps historie*, bind 1. Fagbokforlaget, s. 106pp.

³⁷ Eriksen, T.L.(red.) 1987. *Den vanskelige bistanden*. Universitetsforlaget, s. 15-16.

³⁸ For en analyse av "Det norske bistandssystemet" se Tvedt, T. 2003. I "den norske modellen" er båndene mellom UD, NORAD, de frivillige organisasjonene, næringslivet, forskning og media veldig tette. Denne måten å organisere bistanden på mener Tvedt er med på å skape et demokratisk underskudd som kjennetegnes av fraværet av debatt.

³⁹ St.prp.nr 1. Tillegg nr. 7 (2003-2004).

Mål og prinsipper

Flere av grunntrekkene i norsk bistandspolitikk ble skissert allerede på begynnelsen av 1960 tallet. Statssekretær i UD, Hans Engen, hadde i en årrekke vært leder av den norske FN delegasjonen. I 1960 ledet han et utvalg hvis innstilling ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 23 (1961- 62). Impulser fra FN systemet var her tydelige, med fokus på bistand gjennom det multilaterale systemet. I 1967 fulgte en ny utredning, det såkalte Onarheimutvalget. Det fokuserte i sin innstilling særlig på utviklingshjelpens forvaltning og næringslivets rolle i denne delen av utenrikspolitikken. Innstillingen ble fulgt opp i St. prp. nr. 109 (1966/67) og resulterte i opprettelsen av Direktoratet for Utviklingshjelp DUH – NORAD. I Onarheimutvalgets innstilling ble det anbefalt å trekke norsk næringsliv mer aktivt inn i bistandsvirksomheten. Et siste dokument bør også nevnes i denne sammenheng, Stortingsmelding 29 (1971/72) som understreket behovet for å nå de fattigste befolkningsgruppene.⁴⁰

Disse prinsippene måtte byråkratene i Norad forholde seg til da norske eksperter og konsulenter begynte byggearbeidene ved videregående skoler i Zambia på begynnelsen av 1970- tallet.

Bistandens overordnede mål har vært det samme siden oppstarten og kan belyses med et sitat fra Stortingsmelding 36 (1984/85):

Regjeringen går inn for at det overordnede mål for bistandsvirksomheten fortsatt skal være å bidra til å skape varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingsland. Utviklingshjelpen skal brukes slik at den gir størst mulig utviklingseffekt for de fattige befolkningslag. Den skal fortrinnsvis gå til de fattigste utviklingsland, og utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand. De ressurser som stilles til disposisjon for utviklingshjelp må brukes så effektivt som mulig for å nå dette målet.⁴¹

Det er utenfor denne oppgavens emne å gå inn i en diskusjon om disse målsettingene er oppnåelige og om de på best mulig måte fremmer utvikling i områder hvor Norge er involvert. Jeg nøyer meg her med å vise til at enkelte røster i forskningen mener å se at mange av de norske målene er motstridende, vanskelige å måle og i tillegg skjuler underliggende motiv.⁴² Spesielt problematisk er forholdet mellom prinsippene om mottakerorientering og fattigdomsfokus.

⁴⁰ Simensen, J. 2003. *Norsk utviklingshjelps historie*, bind 1. Fagbokforlaget, s. 106pp.

⁴¹ Stortingsmelding 36 (1984/85), s. 20.

⁴² Se Tvedt, T. 1990. *Bilder av De Andre. Om utviklingslandene i bistandsepoken*. Universitetsforlaget, Oslo.

Kanaler og former

Det er to hovedtyper utviklingshjelp: tosidig (bilateral) og flersidig (multilateral). I den bilaterale bistanden kanaliseres hjelpen direkte fra Norge til mottakerlandet, i den multilaterale gis bevilgningene gjennom store internasjonale organisasjoner som UNDP- FNs utviklingsprogram, IDA- verdensbankens utviklingsfond, UNICEF, WFP, regionale utviklingsbanker etc. Hvis bistanden fra giverlandet består av tilskudd til konkrete prosjekter som administreres av internasjonale organisasjoner går den under betegnelsen multi- bi. Norge kanaliserer også en stor del av sine midler gjennom private organisasjoner i Norge. De fire største er per i dag: Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Kirkens Nødhjelp.

Bistanden kan gis i ulike former. Alt fra prosjektbistand – støtte til drift av enkeltstående og konkrete prosjekter, – til program, sektorbistand og budsjettstøtte hvor mottaker får overføringer han står mer fritt til selv å bestemme hvor han vil benytte. Vektleggingen fra Norads side har her skiftet med ulike epoker og trender i bistandsutøvelsen. Der hvor det i dag gis hovedsakelig budsjettstøtte i tråd med mottakeransvaret, var 1970 og 1980 tallet en periode hvor skepsisen til mottakers evne til å bestyre midlene var stor, og man valgte seg ut prosjekter, eventuelt sektorer, hvor man kraftsamlet innsatsen.⁴³

Bistand til Zambia

Tilfeldig?

Det er vanskelig å spore en bevisst politikk bak valget av Zambia som mottaker av norsk bistand. Hovedprinsippene for landvalg var ikke på plass da Zambia sendte sin forespørsel om bistand i 1965. Først på begynnelsen av 1970 tallet og da spesielt gjennom Stortingsmelding 29 i 1972, ble offisielle kriterier lagt til grunn for valg av samarbeidsland. Hovedprinsippene bak landvalgene og type bistand skulle være å hindre fattigdom og dekke grunnleggende menneskelige behov. Da hadde Norge vært i Zambia i over fem år.

Som nevnt hadde Zambia en relativ velfungerende økonomi i den perioden hvor den norske innsatsen startet. Mye tyder derfor på at andre kriterier enn de st.mld. 29 skisserte kan ha vært dominerende da man landet på Zambia. For det første ble Øst- Afrika pekt ut som satsningsområde i 1963, og ved å velge Zambia opprettholdt man en geografisk konsentrasjon

⁴³ I NOU 95 vektlegges mottakeransvaret eksplisitt, men det kom allerede på banen tidlig på 1970 tallet under Bratteli- regjeringens stortingsmelding.

av norsk innsats i nettopp Øst- Afrika. Dette ville bety sparte administrasjonskostnader, og at engelsk ble benyttet, ville lette administrasjonen. Klimaet ble også nevnt som en positiv faktor.

Sverige og Danmark hadde på et tidlig tidspunkt tatt opp utviklingsarbeidet i Zambia, og på 1960- tallet ble det lagt vekt på en samordning av skandinavisk hjelp. Et fellesnordisk prosjekt som gikk på oppføring og drift av et gymnas, en jordbruksskole og en helsestasjon ble dessuten påbegynt i Tanganyika (senere Tanzania). Disse forholdene kan være med på å forklare et fokus på Øst- Afrika og Zambia.

Et annet poeng, som allerede er nevnt i innledningen, var at landet tidlig ble offer for aggressive nabostaters politikk, spesielt Sør- Afrika og dets allierte. Det oppstod en viss sympati for dette innestengte landet med de vanskelige naboene. FN gikk direkte ut og ba om bistand til Zambia, et land med gode utsikter for utvikling.⁴⁴

Som et siste hovedpunkt: Norske lærere hadde vært i landet siden 1966, formidlet gjennom "Utvalget for norske lærekrefter til Afrika".⁴⁵ Da Norges avtale med Zambia om faglig bistand ble undertegnet i 1967, var dette mye takket være disse lærekreftenes lobbyvirksomhet. I bistandsadministrasjonen mente man at lærerutvalget ville gjøre det enklere å skaffe de ekspertene som Zambia etterlyste. Tidligere misjonserfaringer ble også nevnt som begrunnelse.⁴⁶

⁴⁴ En informant uttrykte at FN's bønn om hjelp til Zambia "was mentioned as "probably" the most important factor in taking the decision." (St.mld nr. 29 (1971-72), s. 4) Sitert i Thorvik s. 42.

⁴⁵ Denne innsatsen må ikke forveksles med den offisielle lektorbistanden til Zambia som kom i gang i 1968.

⁴⁶ Begrunnelser og norske motiver for å velge Zambia er hentet fra Nyborg, L.E. 2001. *Hovedsamarbeidsland i norsk bistand. Hvorfor ble de valgt?* Hovedoppgave i Historie. UIO, s. 17-33, CMI 1986. *Zambia – landstudie og vurdering av norsk utviklingshjelp*, kap. 5., Eidhammer, P. 1973. *Norsk støtte til skoleutvikling i øst- Afrika og Zambia*. Pedagogisk Forskningsinstitutt, og Thorvik, Arve 1973. *The motives, goals and perceptions of technical assistance personnel, their relationships to donor and recipients: a case study of Norwegian educational personnel in Zambia*. Drew University, Madison.

Kap 2

Et kjempeprosjekt blir til

Hvordan kom byggeprosjektet i stand? Jeg vil gjennom å presentere de ulike aktørene få belyst hva som skjedde i den tidlige fasen, og hvordan de ulike aktørene var med på å legge premissene i dette enorme prosjektet. Sentrale støtrelser er først og fremst Verdensbanken, zambiske myndigheter og de norske aktørene ved Norconsult og Norad. Hvordan ble disse involvert?

Utdanningspolitikk og utviklingsplaner i Zambia

Forhandlinger med Verdensbanken

Forslaget om å søke *International Bank of Reconstruction and Development* (IBRD) om lån for å finansiere deler av utdanningssektoren i Zambia dukket opp i 1965.⁴⁷ Startskuddet for prosjektet kom året etter, da en UNESCO- gruppe besøkte Zambia i en kartleggingsrunde (*identification mission*). Hensikt med denne var å identifisere de viktigste behovene i utdanningssektoren. Ulike aktuelle prosjekter innenfor Verdensbankens ”søknadsrammer” ble undersøkt. Besøket resulterte i en grundig rapport. I denne tidlige fasen hadde Zambia tilsynelatende ingen klart definert utdanningspolitikk foruten å skaffe til veie en rekke nye skoleplasser i den videregående skolen.⁴⁸

Gjennom UNESCOs kartleggingsarbeid og i zambiske samtaler med Verdensbanken ble de viktigste behovene identifisert. Hovedmålene ble satt: Å forbedre grunnskoleopplæringen gjennom å kurse lærere i den sektoren ytterligere, og å diversifisere utdanningen på videregående nivå for å møte landets arbeidskraftsbehov bedre. Dette skulle man oppnå ved å introdusere nye fag og utbedre fasilitetene for lærerutdanning. Innen 1980 skulle også alle

⁴⁷ Verdensbankgruppen består av foruten International Bank of Reconstruction and Development (IBRD) av International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) og Internasjonalt senter for løsning av investeringstvister (ICSID). Heretter vil jeg i tillegg til å bruke forkortelsen IBRD, bruke betegnelsen Verdensbanken og Banken når jeg referere til avtaleforholdet mellom Zambia og IBRD- delen av Verdensbankgruppen Der hvor det er behov for å presisere hvilken avdeling i Verdensbanken jeg omtaler, vil det bli gjort spesielt.

⁴⁸ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 3- 5.

videregående skoler ha tilstrekkelige med kvalifiserte zambiske lærere. Et viktig skritt på veien mot disse målene ville være å skaffe til veie 24 000 nye skoleplasser innen videregåendetrinnet, samt å få rustet opp en del lærerutdanningsfasiliteter. Med disse forutsetningene begynte den mer detaljerte planleggingen rundt det som skulle bli *Zambia World Bank Education Project*.⁴⁹

I 1968 kom UNESCO igjen på banen. Zambia trengte hjelp til å formulere et konkret prosjektforslag og en formell lånesøknad til Verdensbanken. Utredningsgruppen fra UNESCO jobbet tett med det zambiske utdanningsministeriet og sammen la de frem et ambisiøst prosjektforslag. I prosjektet og låneforslaget inngikk byggingen av 20 nye videregående skoler, utbedringen av 56 eksisterende videregående skoler, byggingen av tre nye lærerskoler, en ny teknisk videregående skole, utbedring av en lærerhøyskole og utbedring av *University of Zambia*. I april - mai samme året besøkte en *appraisal mission* fra Verdensbanken de fleste eksisterende skolene og områder utpekt og reservert for nye skoler. Konkrete diskusjoner rundt utdanningspolitikk, pensum, samt størrelser og form på byggene ble gjennomført. Bankens *appraisal report* refererer til deler av diskusjonen:

The present curriculum is almost entirely academic. During appraisal, *agreement was reached*[forf.uthev.] on a new curriculum which would include 8 periods a week of practical work for all pupils in the junior cycle and in the senior cycle would create prevocational sections, with 10 periods a week allocated to industrial subjects, agriculture, commerce and home economics(...).⁵⁰

Fra mai 1968 og ut året ble prosjektet planlagt i detalj i Washington. Bankens arbeidsplaner (*worksheets*) ble presentert zambiske myndigheter i januar 1969. Deres prosjektforslag var betydelig mindre enn det opprinnelige forslaget til kartleggingsgruppa fra det zambiske utdanningsministeriet og UNESCO. Prosjektforslaget som ble presentert våren 1969 bestod av byggingen av ni nye videregående skoler, utbedring av 56 videregående skoler, fire lærerskoler og en teknisk høyskole. I april 1969 ble låneavtalen mellom Zambia og Verdensbanken signert. Avtalen fikk tilnavnet *Zambia I*, og lånebeløpet strakk seg til \$17,4 millioner.⁵¹ Totalt var prosjektet kostnadsberegnet til NOK 259 millioner, hvor lånet fra Verdensbanken skulle dekke omtrent halvparten av utgiftene.

⁴⁹ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 3- 5.

⁵⁰ IBRD: *Appraisal of an education project in Zambia*, 20 mars 1969, s. 3, se også Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 7.

⁵¹ Dette er betegnelsen som brukes i Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia. I andre dokumenter brukes også *Education I* og senere *Education III*, men for enkelhet skyld holder jeg meg til evalueringsrapportens betegnelse.

Som vi ser, var veien frem til en låneavtale for å finansiere bygging av skolebygg i Zambia lang og omfattende. Det går også tydelig frem av rapporter og andre dokumenter at dette var en prosess som ledere i det zambiske statsbyråkratiet ikke følte de hadde kontroll over. Da evalueringen av *Zambia World Bank Education Project* kom i 1978, konkluderte den med at den utenlandske innflytelsen i politikktutforming og prioriteringene rundt Zambias utdanningssystem var betydelig i den første fasen. Rapporten trakk blant annet frem at UNESCO og Verdensbanken la tunge føringer på utforming av pensum og klasseromsarkitektur. Flere praktiske fag ble introdusert.⁵²

Påvirkningen var ikke nødvendigvis resultat av sterke donorinteresser, selv om det også kunne være tilfellet. Men først og fremst at Zambia led av en desperat mangel på folk med kompetanse og ressurser til å takle de komplekse problemene landet nå stod overfor. Det var en tydelig sammenheng mellom manglende zambisk kompetanse og ressurser og utenlandske aktører med både evnen og viljen til å bidra. Og når uenigheter tilspisset seg, hadde Zambia mest å tape om det ikke ble noe av planene.

Utdanningskonferanse og fokus

30. september 1969 ble det holdt en nasjonal utdanningskonferanse i Lusaka. Denne første nasjonale utdanningskonferansen hadde som mål å involvere ett bredt spekter av ulike utdanningsaktører som kunne kartlegge utfordringene knyttet til utdanning og bli enige om utdanningsmålene i relasjon til nasjonal utvikling.⁵³ Konferansen, og rapporten i etterkant, presenterte ingen politiske resolusjoner, men fikk likevel summert opp hva som kom til å bli hovedlinjene i den zambiske utdanningspolitikken for årene fremover: Større fokus på kvaliteten på en universell grunnskoleutdanning, samt en diversifisering av utdanningen på høyere nivå. Den videregående utdanningen måtte bli bedre tilpasset behovene til det zambiske næringsliv og den enkelte innbygger.⁵⁴

Det er verdt å stille spørsmål ved konferansens reelle betydning i forhold til å fremme egne/nasjonale modeller og løsninger. Konklusjonen og satsingsområdene var kun en repetisjon av hva man hadde blitt enige med UNESCO og Verdensbanken om to år tidligere. Var dette Zambias egne mål og ønsker? Spesielt relevant blir spørsmålet når en vet hvor høy

⁵² Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s.10

⁵³ *First National Education Conference 30 September to 2. October 1969, Lusaka.*

⁵⁴ *ibid.* Chapter XV.

temperatur det til tider var i forhandlingene. På et tidspunkt ble kravene satt av Verdensbanken opplevd så overkjørende, at daværende utdanningsminister J. M. Mawanakatwe frarådet regjeringen å fortsette samtalene. Han fant Bankens diktat "unreasonable and not suitable for the development of Education in Zambia"⁵⁵ Det er likevel vanskelig å si helt konkret hva uenigheten gikk på og om det var uenighet også mellom de zambiske lederne på dette området. President Kaunda understreket, i likhet med Verdensbanken og UNESCO, behovet for å dreie bort fra et akademisk fokusert og dårlig tilpasset pensum i skolen.⁵⁶ Kanskje var utdanningsministerens misnøye først og fremst en reaksjon på Verdensbankens innblanding i intern utdanningspolitikk. Utsagnene er for tvetydige og kildematerialet for tynt til å konkludere endelig, men det som er helt sikkert er at eksterne aktører spilte en viktig rolle i utformingen av zambisk politikk på dette området.

Verdensbanken og utdanning

Verdensbanken skulle altså bli en viktig medspiller i Zambias utbygging av utdanningssektoren. Hva slags institusjon var dette? *International Bank of Reconstruction and Development* (IBRD) ble opprettet i 1944, og skulle sammen med det internasjonale pengefondet (IMF) forhindre en ny økonomisk krise slik man hadde opplevd i trettiårene. På 1960- tallet var banken fortsatt en ung institusjon. Lånebeløpene var små og utlånspolitikken restriktiv. Styrt av bankprinsipper, var det overordnede fokuset alltid på kredittverdigheten. Alle lån som ble gitt måtte på en direkte måte påvirke produktiviteten til land eller enkeltpersoner slik at lånene kunne tilbakebetales. Å gi lån til utdanningsprosjekter var derfor lenge uaktuelt.⁵⁷ Investeringer i utdanning ville ikke direkte påvirke produktiviteten på samme måte som for eksempel lån til infrastruktur og industri.

Dette betyr at under låneforhandlingene med Zambia på slutten av 1960- tallet, var utdanningssektoren en relativt ny sektor for Verdensbanken. Man hadde rukket å høste enkelte erfaringer blant annet fra utdanningsprosjekter i Sudan og Etiopia, men ingen i den størrelsesorden som her ble planlagt.⁵⁸ Banken hadde begrenset med utdanningsekspert og

⁵⁵ Norad, boks A- 2036, mappe ZAM 003- 008.92. Notat 15.07.70.

⁵⁶ *First National Education Conference 30. September to 2. October 1969, Lusaka* s. 13.

⁵⁷ Jones hevder at denne oppmykningen i lånevilkårene kom som resultat av at IBRD var i ferd med å gå tom for kunder. Land som tidligere hadde mottatt lån fra Banken var nå enten så gjeldstynget at de ikke maktet å tilfredsstille kredittkravene, eller som Japan, velutviklet og uten behov for hjelp. Ved å myke opp lånevilkårene kunne man sikre en "evig" tilstrømming av nye låntakere og dermed sikre sin posisjon som bank og utviklingsaktør. Jones, P.W. 1992. *World Bank Financing of Education. Lending, learning and development*. Routledge, London, s. 24ff.

⁵⁸ *ibid.* s. 76.

samarbeidet med UNESCO var derfor tett og viktig denne første tiden. Verdensbanken var avhengig av UNESCOs faglige tyngde og i ZWBEP var UNESCO viktige i arbeidet med å kartlegge utdanningsbehovet og fremlegge et konkret låneforslag til Banken. Dette samarbeidet var ikke uproblematisk. UNESCOs brede tilnærming til utvikling var ikke alltid like forenlig med Bankens økonomiske fokus, og etter hvert som Verdensbanken selv bygde opp sin kompetanse på området, skulle motsetningene komme tydeligere frem.⁵⁹

ZWBEP var typisk for den utdanningsbistand Verdensbanken gav på 1960 og 1970- tallet, med et fokus på konstruksjon og utstyr i den videregående skolen. Både Banken og UNESCO representerte datidens tenkning på området, med et fokus på å diversifisere fagtilbudet. Et ensidig fokus på akademiske fag var uheldig.⁶⁰

Det er verdt å presisere betydningen av at lånet under ZWBEP ble gitt av *International Bank of Reconstruction and Development* (IBRD). Denne avdelingen i Verdensbankgruppen gir lån på markedsvilkår. Dette er ulikt, og må ikke forveksles med lån fra *International Development Association* (IDA), hvor lån har et større innslag av gavebistand, lengre løpetid og lavere renter. Zambia ble vurdert av finansinstitusjonen til å ha en for sterk og stabil økonomi til å kvalifisere for IDA kreditter. Vi skal senere se hvordan den finansielle situasjonen i Zambia forverret seg og at landet kom til å slite med tilbakebetalingen helt frem til i dag.

Norske aktører

Det norske offisielle bistandssamarbeidet med Zambia startet allerede i 1966, og i 1967 ble en rammeavtale inngått vedrørende rekruttering av norsk personell til ulike sektorer i Zambia.⁶¹ Norske myndigheter fikk presentert en lang liste med type personell som det var behov for. Det var alt fra ingeniører, arkitekter, landbruksutdannede, ernæringsekspertter og lærere.

Britene i landet var en stadig påminning om kolonifortiden, og fra høyt hold ble det gjort klart at man først skulle søke hjelp i Canada og Skandinavia. De skandinaviske landene hadde

⁵⁹ Jones, P.W. 1992. *World Bank Financing of Education. Lending, learning and development*. Routledge, s. 70.

⁶⁰ *ibid.* s. 55ff.

⁶¹ Norad, boks A- 2035, mappe Zambia 003/ IBRD NORAD, styremøtereferat 14.12.1969.

dessuten vært sjenerøse mot Nyerere i Tanzania, og man antok at de ville svare positivt på henvendelser fra Zambia også.⁶²

En nordmann skulle vise seg å bli sentral i skoleutbyggingsprosjektets tidlige faser. Arkitekten Halvor Fossum ble i 1967 ansatt som overarkitekt i undervisningsministeriet i Zambia. Fossum kom da fra nabolandet Tanzania, hvor han hadde jobbet som arkitekt i det norske konsulentsfirmaet Norconsult. Norconsult hadde der vært engasjert i et fellesnordisk bistandsprosjekt, utdanningscenteret i Kibaha.⁶³ Fossum bekledd i løpet av sin periode i Zambia de to mest sentrale stillingene i skoleprosjektet, stillingen som prosjektarkitekt i 1969- 71 (samtidig fungerende visedirektør) og prosjektdirektør i 1971- 74. I tillegg hadde han gjennom sitt kontaktnett nære forbindelser til flere viktige aktører. Aktørene i den voksende bistandsbransjen på 1960 og 1970- tallet kjente hverandre godt. Folk vekslet mellom å jobbe for Norad og det private næringsliv, og nettverkene gikk på tvers av arbeidsgiverne. Nordmenn i utlandet hadde mye felles. Fossums forhold til sin tidligere arbeidsgiver Norconsult blir spesielt interessant i denne sammenheng. Han var også meget godt likt i den zambiske administrasjonen. I 1969- 70 ble han satt til å lede Zambias låneforhandlinger med Verdensbanken i Washington, og i samme periode var det også Fossum som drev forhandlingene med Norad.⁶⁴ Dette plasserte han i en interessant posisjon som norskrekruert ekspert og samtidig talsmann for zambiske interesser. Da kontrakten med Undervisningsministeriet gikk ut i 1974, ble Fossum tilbudt statsborgerskap av president Kaunda.⁶⁵

Norad og Norconsult engasjeres

Med Fossum på plass i det zambiske undervisningsministeriet var den norske tilstedeværelsen allerede etablert. Trolig var hans popularitet blant kolleger der med på å gjøre det nærliggende å gå videre med en forespørsel om norsk deltagelse i skole- prosjektet. Den norske lektorinnsatsen ble også høyt verdsatt i det zambiske byråkratiet. I tråd med rammeavtalen mellom Norge og Zambia hadde de første norske lektorene ankommet Zambia i 1968. Disse underviste i ulike fag på ungdomsskole- og gymnasnivå, og avtalen Norad hadde med Zambia,

⁶² Thorvik, Arve 1973. *The motives, goals and perceptions of technical assistance personnel, their relationships to donor and recipients: a case study of Norwegian educational personnel in Zambia*. Drew University, Madison, s. 62- 65.

⁶³ Målet var å bygge opp et nasjonalt undervisningscenter med ulike utdanningsinstitusjoner - Kibahasenteret. Se Simensen, J. 2003. *Norsk utviklingshjelps Historie*, bind 1. Fagbokforlaget, s. 135.

⁶⁴ Norad, boks A- 2029, mappe ZAM 003 1970- 77: Brev fra Fossum 20 jan 1969: er utnevnt til PA og at han vil være med i forhandlingsdelegasjonen som skal forhandle frem lånet med Verdensbanken 10 feb.

⁶⁵ Intervju Halvor Fossum 11.09.03

var at man fra norsk side skulle forsøke å holde antallet stabilt på minst 50 lærere.⁶⁶ I og med at Fossum var med på å forhandle frem avtalen mellom Zambia og IBRD, hadde han førstehånds kjennskap til det planlagte byggeprosjektet i undervisningssektoren.

I oktober 1968 fikk Norad første nyss om skole- prosjektet. Dette skjedde gjennom korrespondanse med Fossum hvor han informerte om et besøk den zambiske utdanningsministeren planla å avholde i Norge i begynnelsen av november samme året. Formålet med turen var først og fremst å diskutere muligheten for norsk rekruttering av lærere til Zambia, men like viktig var å snakke om en mulig assistanse med personell og konsulenter i et planlagt utdanningsprosjekt. Forhandlingene med Verdensbanken var inne i en slutfase, og Fossum regnet med å ha en avtale i havn i løpet av våren 1969. Flere sentrale personer innenfor *Ministry of Education* hadde dessuten hørt om, og selv besøkt, det fellesnordiske Tanganyika- prosjektet. Norconsults arbeid der var blitt lagt merke til og zambiske myndigheter var derfor ”svært interessert i å bruke det samme konsulentfirma for vårt verdensbankprosjekt (...)”⁶⁷

Samtidig som sentrale zambiske myndigheter fremhevet Norconsult som aktuelle konsulenter, poengterte man i *Ministry of Education* at det ville være naturlig å søke norsk støtte til dekning av utgiftene knyttet til konsulentvirksomheten. Prosjektet ville medføre en stor belastning på den zambiske økonomien. Som en tilleggsbemerkning antydet brevet, som Fossum hadde skrevet på vegne av zambiske myndigheter, at en norsk prosjektdirektør var ønskelig. Dette ville lette samarbeidet med de norske konsulentene. At Fossum følte eierskap til prosjektet er tydelig, og uttalelsene viser også hans lojale holdning til sin arbeidsgiver, Zambia. Arbeidet med å få Norad engasjert var i gang.

I korrespondansen mellom Fossum og Norad ser vi også hvordan Norconsult ble trukket inn. Fossum hadde blitt kontaktet av Norconsult, sin tidligere arbeidsgiver, og som et personlig tillegg i et av brevene til Norad, la han til at Bjørn Lunøe fra Norconsult var sterkt interessert i et møte med den zambiske delegasjonen under besøket i Norge.⁶⁸ Det lot seg tydeligvis ordne. Norconsult fikk ansvar for å ta seg av delegasjonen fra Zambia en hel dag. Saksbehandlerne i

⁶⁶ Norad 1974: *Vi og utviklingslandene. Hvordan har vi lykket? Vurdering av 3 prosjekter i Afrika som har fått norsk støtte.*

⁶⁷ Norad, boks A- 2035, mappe: ZAMBIA 003 IBRD/Norad: Brev av 28 oktober 1968 fra Halvor Fossum til Norad.

⁶⁸ Norad, boks A- 2035, mappe: ZAMBIA 003 IBRD/Norad, Brev av 28 oktober 1968 fra Halvor Fossum til Norad Oslo. Personlig notat i brevet: ”Norconsult sterkt interessert i følge Lunøe!”

Norad gav i denne fasen utrykk for at de ikke kjente godt nok til alle sidene ved dette planlagte byggeprosjektet, og man var i direktoratet inneforstått med at Norconsult var bedre informert om forholdene. For å få svar på en del uklarheter kunne det være naturlig å henvende seg til disse. Hvem som gjorde tjeneste for hvem i denne sammenheng, er vanskelig å bestemme.

At Norconsult var godt informert hadde Norad rett i. Allerede på våren 1968 reiste en representant for selskapet til Zambia der han tok kontakt med zambiske myndigheter og gav utrykk for Norconsults interesse for byggeprosjektet. Slik ble skjebnen til hele den norske innsatsen i prosjektet tidlig knyttet opp til Norconsults involvering.

Den 18. januar kom den første formelle søknaden om norsk deltagelse. Dette skjedde i et brev fra *permanent secretary* Mulaisho i Utdanningsministeriet. I brevet opplyste han også om at Fossum var overflyttet fra sin stilling som overarkitekt i *Ministry of Education*, til *Project Unit* (PU) og stillingen som prosjektarkitekt.⁶⁹ (Prosjektgruppen skulle i henhold til låneavtalen mellom Zambia og IBRD ha implementeringsansvaret i prosjektet. Mer om organisasjonene senere.) Norad ville ikke forplikte seg før enkelte uklarheter i avtaleforholdet med IBRD var brakt på det rene, med hensyn til konsulenter og Norads egen involvering. En måned senere sendte Utviklings- og finansdepartementet et nytt brev hvor det ble bekreftet at forhandlingene med IBRD nå var i boks. Nok en gang ble Norad spurt om å dekke utgiftene til konsulenter. Støtten kunne gis (...) ”under the assumption that the Norwegian firm Norconsult AS is chosen to carry out the work”.⁷⁰ Videre ble det henvist til norgesbesøket Fossum skulle ha den kommende uken.

I slutten av februar var Fossum i Norge og møtte representanter fra Norad for å diskutere den norske deltagelsen. Han forhandlet da på vegne av utdanningsministeriet i Zambia. Norad fikk nå inngående kjennskap til prosjektet. I et brev fra *Ministry of Education* (MOE) 5. mars 1969 ble det henvist til Fossums møter og man ønsket fra zambisk side fortgang i en norsk stillingtagen. Ytringene ble som alltid ført i en diplomatisk tone, men tidspresset var ikke til å ta feil av. Det var behov for å engasjerer konsulenter i forstudier allerede senere dette året, og

⁶⁹ Norad, boks A- 2029, mappe – løse papirer: brev av 18 jan 1969

⁷⁰ Norad, boks A- 2035, mappe ZAMBIA 003 IBRD/Norad: Brev fra Kasonde i Utviklings og finansdepartementet til Norad, 18. feb. 1969

da var den norske innsatsen avgjørende.⁷¹ MOE ønsket støtte til å dekke utgiftene som måtte komme i 1969.

I et møte 21. april 1969 fattet styre i Direktoratet for utviklingshjelp følgende vedtak:

Styret for Direktoratet for utviklingshjelp erklærer seg prinsipielt villige til å finansiere på gavevilkår norske konsulenttjenester i tilknytning til Verdensbankens undervisningsprosjekt med inntil 70 % av beregnede totale utgifter til dette formål i størrelsesorden 15 mill. kroner. Utgiftene forutsettes fordelt over fem år og dekket over Kap. 147, post 52 Faglig bistand, idet det forutsettes at enighet kan oppnåes om betingelser for slik støtte. Direktøren bes innhente den godkjennelse som måtte være nødvendig fra norske myndigheters side og derpå drøfte saken med de zambesiske myndigheter med sikte på å nå fram til et utkast til avtale.⁷²

UD ble underrettet om saken og gav sitt klarsignal.⁷³ Norconsults deltagelse i prosjektet var avgjørende fra norsk side. Norsk støtte kunne gis (...) ”i tilknytning til at et norsk firma får kontrakten på utførelsen av konsulentarbeidene”.⁷⁴ Etter Utenriksdepartementets vurdering, falt prosjektet innenfor retningslinjene for norsk bistandsvirksomhet.

Også innad i Norad var det tydelig hvordan situasjonen ble oppfattet i forhold til konsulentene og norsk involvering. Det ble understreket at henvendelsen fra zambisk side om norsk støtte ble knyttet opp til Norconsults engasjement.

(...)hvis og i den utstrekning det måtte bli norsk finansiering kan undervisningsministeriet [det zambiske] tenke seg å bruke Norconsult A.S. som konsulent til prosjektet. Det kan tilføyes at Norconsult A.S. tillegger en kontrakt med Zambia stor betydning.⁷⁵

Hvorfor Norconsults tjenester var interessante er til en viss grad allerede nevnt. Firmaet var internasjonalt anerkjent og Kibahaprojektet og andre engasjement hadde gitt erfaringer med bistandsprosjekter i flere afrikanske land. Långiver, IBRD, måtte godkjenne alle kontraktører, og derfor måtte den faglige standarden være høy på de ulike aktørene. Norconsult fylte tilsynelatende slike faglige kriterier. Tidligere prosjekter kunne likevel ikke måle seg med *Zambia World Bank Education Project* når det gjaldt størrelse og kapital involvert. Dette var trolig det største bistandsprosjektet utført i Afrika til denne tid.⁷⁶

⁷¹ Norad, boks A- 2035, mappe Zambia 003/ IBRD Nora.: Brev fra Mulaisho 5 mars 1969.

⁷² Norad, boks A- 2029, Zambia IBRD/Norad P.I-0 Generell statusrapport nr.1 pr. 31 desember 1970.

⁷³ Norad, boks A- 2035, mappe Zambia 003/ IBRD NORAD: brev fra UD til Norad 5. mai 1969.

⁷⁴ Se Norad, boks A- 2035, mappe Zambia 003/ IBRD NORAD: brev fra UD til Norad 5. mai.

⁷⁵ Norad, boks A- 2035, mappe Zambia 003/ IBRD NORAD, styremøtereferat 14.12.1969.

⁷⁶ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 4

Uavklarte ansvarsforhold

Noen av forholdene Norad ønsket å få klarhet i gikk på ansvarsdelingen. Verdensbanken skulle godkjenne alle kontraktører og kontrakter. Norad skulle kun stå for finansieringen av 70 prosent av konsulentutgiftene samt å stå for rekrutteringen og avlønningen av totalt 11 byggeledere.⁷⁷ Banken skulle med andre ord ha hovedansvaret for både oppfølging og kontroll. På grunnlag av den generelle samarbeidsavtalen med Zambia fra 1967, stilte direktoratet seg også positivt til å skaffe kvalifiserte kandidater til å fylle stillingene som prosjektdirektør og prosjektarkitekt i *Project Unit* (PU).⁷⁸ Prosjektenheten skulle sammen med Undervisningsministeriet ha ansvaret for gjennomføringen av prosjektet, og opprettelsen av PU var en forutsetning for at låneavtalen med Verdensbanken skulle tre i kraft. Senere stod Norad også for rekrutteringen av ytterligere to stillinger, nemlig kontorsjefen og innkjøpssjefen.

Før den endelige avtalen mellom Zambia og Norad kom på plass 15. januar 1970, fikk Norconsult klarsignal til å gjøre de nødvendige forstudier. Forutsetningen var at de selv skulle bære risikoen hvis det ikke skulle bli noe av prosjektet. Skulle avtaleinngåelsen mellom Norconsult og Zambia trekke ut, åpnet man i Direktoratet likevel for at Norconsult kunne søke Norad om å dekke utgifter til undersøkelsene.⁷⁹

Avtaleutkastet mellom Zambia og Norad ble presentert og vedtatt i statsråd 19.9.1969.

Utenriksdepartementet finner at den planlagte bistand, sammen med den øvrige omfattende personellbistanden til undervisningsvesenet i Zambia, er i full overensstemmelse med norsk bistandspolitikk og anbefaler at avtalen godkjennes.⁸⁰

Veien frem til en endelig beslutning om norsk engasjement i byggeprosjektet hadde vært preget av tidspress. For Norads del hang dette sammen med deres tiltenkte rolle i rekrutteringen av sentralt personell og forpliktelsene de ville få i forhold til Norconsult. Det hastet med å få en prosjektdirektør på plass.

De komponentene i forbindelse med Verdensbankprosjektet som Norge er anmodet om å engasjere seg i, nemlig å skaffe Prosjektdirektør, Prosjektarkitekt og konsulentfirma, er av den karakter at iverksettelsen av hele Verdensbankprosjektet står og faller med at disse sakene bringes opp.⁸¹

⁷⁷ Norad, boks A- 2039, mappe: Zambia IBRD /NO PI 4: brev til UD 28 aug. 1969.

⁷⁸ Fossum var allerede utnevnt til prosjektarkitekt, men Norad forpliktet seg på å rekruttere folk når hans avtale gikk ut.

⁷⁹ Norad, boks A- 2035, mappe: ZAMBIA 003 IBRD/Norad, Brevveksling Norad- Norconsult.

⁸⁰ Norad, boks A- 2039, mappe Zambia IBRD /NO PI 4: Avtaleutkast til statsråd 19.09.69.

⁸¹ Norad, boks A- 2039 mappe Zambia IBRD /NO PI 4: Notat til Direktøren fra planavdelingen 25. april 1969.

Uten at Norconsult ble engasjert av Zambia kom ingen støtte fra Norad og da kunne heller ikke låneavtalen med Verdensbanken settes i verk. Tidspresset var i aller høyeste grad også på zambiske myndigheter. Også Verdensbanken var inneforstått med at den norske støtten til prosjektet var knyttet opp til Norconsults deltagelse.

Norconsults forstudie ble gjennomført og presentert i en rapport i 1970. Rapporten inneholdt en oversikt over zambisk byggeindustri og en presentasjon av ulike forslag til byggeløsninger og materialer som kunne benyttes. Norconsult presenterte også grove kostnadsberegninger og ellers momenter som kunne skape utfordringer i arbeidene.⁸²

At konsulentfirmaet tok på seg risikoen for å måtte dekke forundersøkelsene selv, sier noe om at dette prosjektet var viktig for dem. Trolig regnet de også med at det kun var snakk om tid før en endelig avtale var på plass mellom Norad og Zambia. Forsinkelsene til nå hadde stort sett grunnet i byråkratisk ressursmangel, ikke uenigheter om avtaleforhold. Likevel, risikoen for selv å sitte igjen med regningen var reell.

Like etter at den planlagte bistanden til Zambia ble ratifisert i statsråd i september 1969, var den først prosjektdirektøren, Finn Meland, på plass. Han kom fra stillingen som teknisk direktør for Studentsamskipnaden i Trondheim. Selv om det nå var nordmenn direkte involvert i prosjektet, var de endelige avtalene enda ikke signert. Et par forhold kom til å forsinke prosessen. Ett var knyttet til Norconsults honorarer. I det ferdige utkastet til avtale med Zambia opererte plutselig firmaet med nye og høyere satser, noe Norad reagerte kraftig på. Jeg kommer tilbake til dette senere. En annen forsinkende faktor var klienten Zambia. Det tok tid før zambiske myndigheter gav tilbakemelding til Norad om hvor langt de var kommet i forhandlingene med Norconsult. Med tanke på at Norconsults engasjement var å betrakte som en forutsetning for helhjertet norsk deltagelse er det underlig at de offisielle bekreftelsene lot vente på seg. Først etter purring av direktør Meland fikk Norad 28. november 1969 en bekreftelse fra MOE om at Norconsult ville bli tatt opp som konsulent i prosjektet.⁸³ Det kan virke som om det zambiske byråkratiet ble presset til det ytterste av sin kapasitet i denne innledningsfasen. Gang på gang lot svar fra Utdanningsministeriet vente på seg. Under

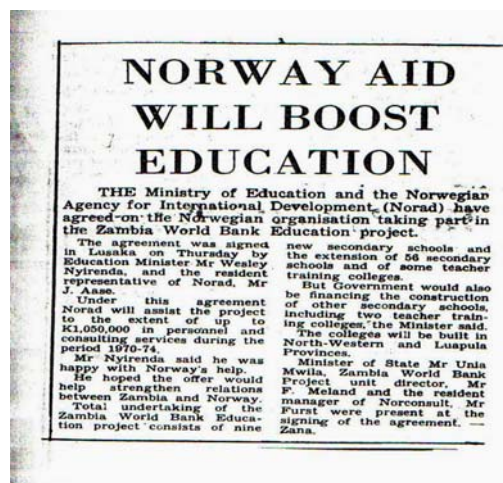
⁸² Norad, boks A- 2030: Norconsults Preliminary Report 1970

⁸³ Norad, boks A- 2039, mappe: Zambia IBRD /NO PI 4: brev av 28. november 1969

arbeidet med avtalen mellom Norad og Zambia, måtte stedlig representant Jon Aase selv ta kontakt med myndighetene, oppklare eventuelle uklarheter og sluttforhandle avtalen.⁸⁴

Norconsult inngikk endelig en avtale med Zambia om *Professional Services* 11. desember 1969. Denne avtalen skulle regulere forholdet mellom konsulenten og klienten. Nå kunne Norad ta *definitiv* stilling til sitt engasjement i prosjektet. Tre dager senere bekreftet Norad at man var villige til å finansiere på gavevilkår norske konsulenttenester i prosjektet med inntil 70 prosent av beregnede utgifter på totale 15 mill nok. I tillegg skulle Norad rekruttere og lønne en gruppe byggeledere, i kontrakten kalt *Supervising Engineers*, samt rekruttere folk til Prosjektenheten (PU).⁸⁵ Byggelederne skulle lønnes innenfor de 70 prosent, mens utgiftene og forhold knyttet til prosjektenheten skulle dekkes gjennom den generelle samarbeidsavtalen med Zambia.⁸⁶ Med Norconsult på plass var Norad villige til å bidra. Evalueringsrapporten fra 1978 understreket at Norconsults involvering "(...)"has undoubtedly been a decisive factor in the generous financial support received from the Norwegian Government through Norad."⁸⁷

Julaften 1969 fikk stedlig representant Jon Aase fullmakt til å undertegne avtalen mellom Norad og Zambia, og det ble gjort i en offisiell seremoni 15. januar 1970. Det norske engasjementet i ZWBEP var regulert både av avtalen med Zambia fra januar 1970, og den generelle samarbeidsavtalen fra 1967. Detaljplanleggingen ble avløst av byggestart på slutten av året 1971.



”Times of Zambia,” 17. jan 1970.

⁸⁴ Norad, boks A- 2039, mappe: Zambia IBRD /NO PI 4: brev til Meland 3. desember 1969.

⁸⁵ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 4.

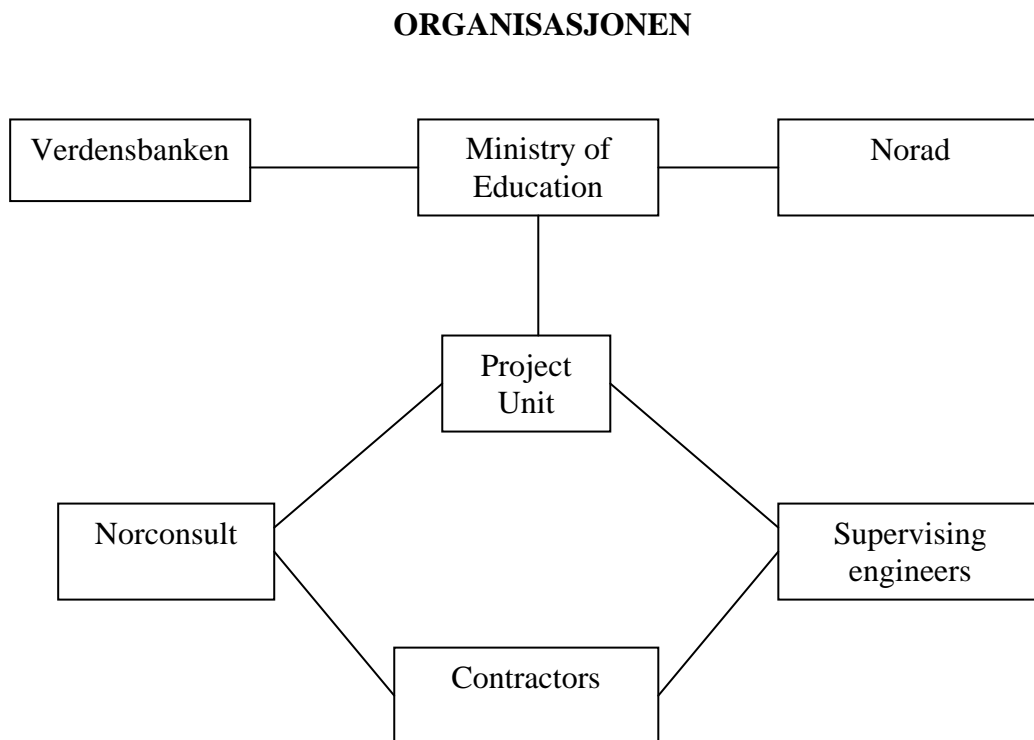
⁸⁶ Norad, boks A- 2037, mappe: ZAMBIA Ø. 1- 114.0, styrereferat 2. mai 1973.

⁸⁷ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 4.

Felles for både Norad og Norconsult var deres manglende evne til å forutse hva som ventet dem. For å sitere Bjørn Lunøe fra Norconsult: ”Ingen av oss hadde peiling på hva som var realistisk i Zambia.”⁸⁸ Prosjektet utviklet seg nemlig til å bli noe langt mer enn det kortvarige byggeprosjektet man hadde forutsett i planleggingsfasen.

Organisasjon og kontrollproblemer

Organisasjonen som ble skapt i byggeprosjektet var massiv. Byggeledere, konsulenter, kontraktører og leverandører opererte alle innenfor et uoversiktlig ”organisasjonskart”. *Project Unit* (PU- senere ZEPIU), som skulle administrere byggearbeidene, måtte forholde seg til folkene på byggeplassene, zambiske myndigheter, Norad og Verdensbanken. Organisasjonen er i vår sammenheng først og fremst interessant fordi den skapte et rom for konsulentene. Dette tar jeg videre i neste kapittel. At den i tillegg skapte en rekke unødvendige utfordringer i de praktiske arbeidene er også klart.



Kilde: Bjørn Lunøe 16.09.03

⁸⁸ Intervju med Bjørn Lunøe 16.09.03

Det er viktig å igjen poengtere at Norad ikke hadde noen egen avtale med konsulenten. Det var Verdensbanken som hadde kontrollansvaret i prosjektet, og Norad mente at avtalen mellom IBRD og Norconsult ville sikre de norske interessene godt nok. En særavtale med Norconsult var ikke nødvendig. Stedlig representant Jon Aase hadde under arbeidet med avtalen mellom Norad og Zambia fått klargjort hvordan kontrollen i prosjektet skulle foregå. ”Verdensbankens kontroll med prosjektet må nødvendigvis også innebære at konsulentfirmaets virksomhet kontrolleres”.⁸⁹ Det var ikke første gang Norad var involvert i et prosjekt uten å ha egne avtaler med alle aktørene. Denne typen ansvarsforhold hadde man positive erfaring fra tidligere, bl.a. gjennom et vannprosjekt i Tunisia.⁹⁰ To episoder illustrerte likevel hvordan organisasjonen og avtaleverket skapte praktiske utfordringer i Zambia:

Utbetalingsrot

I juni 1970 etterlyste Norads revisor en rekke klargjøringer knyttet til direktoratets medvirkning i prosjektet. I den tidlige fasen viste det seg at Norad dekket 80 prosent av utgiftene til Norconsult, ikke 70 prosent slik som avtalen sa. Dette ble forklart med at det hadde vært ”praktisk” frem til da, men at man ville kreve mer av Zambia når byggingen kom i gang og flere byggeledere kom på plass. Det viktige var at samlet beløp til konsulentutgifter for Norads del ikke oversteg NOK 10,5 mill.⁹¹ Om direktoratet dekket 80 prosent i en startfase for deretter å senke presentsatsen mente saksbehandlerne i Norad ikke det ville være problematisk i forhold til avtalen.

Revisor påpekte i sin gjennomgang at det ikke bare ble utbetalt større beløp til konsulentene enn avtalen tilsa, måten utbetalingene skjedde på var også problematisk i forhold til avtaleverket. Det viste seg at utbetalinger ble gjort direkte til Norconsult. Avtalen sa at konsulentene var hyret av den zambiske stat som formelt skulle stå for avlønning av konsulentene. Siden det ikke eksisterte noen avtale mellom Norad og Norconsult måtte den norske støtten gå via zambiske myndigheter. Når pengene ble utbetalt direkte til konsulentene skapte det uklarheter i forhold til regnskapsføringen. Var Norads bidrag var å betrakte som tilskudd til prosjektet uten regnskapsplikt for Zambia? I så fall, hvordan utøvde man kontroll

⁸⁹ Norad, boks A- 2039, mappe: Zambia IBRD- avtalen: Notat 4. juni 1969.

⁹⁰ Norad, boks A- 2035, mappe: ZAMBIA 003/IBRD NORAD, brev.

⁹¹ Norad, boks A- 2037, mappe: ZAMBIA Ø1- 114.0 Generelt: Notat 3. juni 1970.

med bruken av disse pengene? Saksbehandlerne i Norad etterlyste dokumenter som sa noe om disse utbetalingsprosedyrene.⁹² Avtaleverket levnet tydelige uklarheter.

Honorarsatser

Norad skulle få flere utfordringer når det gjaldt forholdet til konsulentene. I august 1970 sendte kontorsjef Elfrid Bjordal et brev til daværende avdelingsdirektør Rolv Hultin hvor hun skrev at hun følte seg *lurt* av Norconsult. Lenge etter at kontrakten med Zambia var inngått, hadde firmaet kommet med nye kostnadsoverslag for konsulenttjenestene, og disse var betydelig høyere enn i den opprinnelige avtaleteksten mellom Zambia og konsulenten. Norad hadde gått flere runder med Norconsult på disse overslagene, satsene var et springende punkt for Norads støtte til prosjektet. Dette måtte også Norconsult ha forstått.

Resultatet av denne ”overraskelsen” ble at Norad fikk inn en klausul i avtalen med Zambia hvor de forbeholdt seg retten til å vurdere honorarsatsene til konsulenten. Hva som ville skjedd hvis Norad hadde nektet å godkjenne utbetalingene, er usikkert. Det opprinnelige og totale kostnadsoverslaget for konsulentutgifter i prosjektet ble gjort av Fossum og IBRD under låneforhandlingene. Overslaget på 6 prosent av totale utgifter ble tidlig kritisert for å være alt for beskjedent.⁹³ Bjordal følte at de som først og fremst var blitt ført bak lyset i denne saken, var klienten Zambia. Det var de som til syvende og sist fikk mindre igjen for den norske støtten. Konklusjonen i Bjordals brev, var at Norconsult burde bli presset til å godkjenne en lavere prosentsats på grunn av måten de hadde gått frem på.⁹⁴ Det var tydelig at noen følte seg forbigått og provosert, og at Norad så det som sin oppgave å sørge for at Zambia fikk mest mulig ut av den finansielle hjelpen fra Norge.

Det må være lov å spekulere i om begge disse episodene kunne vært unngått med en egen avtale mellom Norconsult og Norad, eller i det minste en organisasjonsstruktur med klarere ansvarslinjer.

⁹² Norad, boks A- 2037, mappe: ZAMBIA Ø1- 114.0 Generelt: Notat 3. juni 1970.

⁹³ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia.

⁹⁴ Norad, boks A- 2039, mappe: Avtalen NC – Zambia: Notat 21. august 1970: Fra Bjordal til Hultin.

Konklusjon

Zambiske forutsetninger

Som vi ser var veien frem til et prosjekt av disse dimensjoner både lang og ressurskrevende. Intensiv brevveksling, rapporter, tøffe donorforhandlinger og ulike delegasjoner måtte organiseres og følges opp. Mye tyder på at Zambia manglet tilstrekkelige ressurser til å ta kommandoen i dette kjempeprosjektet. Verdensbankens krav ble av enkelte oppfattet som urimelige, men alternativet var at det ikke ble noe av det planlagte løftet i utdanningssektoren. På toppen av det hele ble tidspresset tidlig merkbart. Prosjektet var i startfasen helt og holdent avhengig av at de utenlandske ekspertene kom på banen. Zambia hadde stor mangel på kompetente folk i byråkratiet, og det reduserte deres evne til å spille en hovedrolle.

Ett eksempel som sier noe om zambiske forutsetninger: Norconsults forstudie fra 1970 skulle kaste lys over utfordringer og veien frem i en tidlig fase av prosjektet. Der etterlyste de utdanningseksperter som kunne komme med innspill og synspunkter, og som kunne oversette/overføre utdanningsmessige mål, politikk og filosofi til selve konstruksjonen og arkitekturen til byggene. Norconsult ønsket at klienten skulle involvere seg sterkt allerede i en tidlig fase. Også offentlig uttalte målsettinger ble etterlyst. "We have not come across any document discussing the project's educational philosophy."⁹⁵ Dette syntes Norconsult var underlig med tanke på den pågående debatten rundt undervisningsmetoder og den raske utviklingen i medier og tekniske nyvinninger til bruk i undervisningen. De mente at strategisk og langsiktig tenking rundt utdanningsmålene måtte knyttes opp til disse trendene og hørte med i planene til et prosjekt av disse dimensjoner. De zambiske utdanningseksperter kom imidlertid aldri skikkelig på banen.

Et annet illustrerende poeng når det gjaldt Zambias ressursproblemer er nevnt kort tidligere. Det tok lang tid å svare på brev fra Norad, selv i viktig korrespondanse rundt avtaleinngåelsen. De trengte overraskende lang tid på å få avtalene i havn, utarbeide avtaletekster m.m. Da man bestemte seg for å foreta en evaluering av prosjektet i 1976, ble denne utsatt fordi alle ressursene var satt inn på å gjennomføre en større utdanningsreform. Kompetent personell var en mangelvare og myndighetene hadde ingen personer å frigjøre til evalueringsarbeidet.

⁹⁵ Norad, boks A- 2030: *Norconsults Preliminary Report*, March 1970, s.13.

Norconsults forutsetninger kunne på papiret virke solide. Gode erfaringer fra tidligere prosjekter i Afrika og en godkjenning fra Verdensbanken i dette konkrete prosjektet, tilsa at firmaet besatt de nødvendige kvalifikasjonene. *Zambia World Bank Education Project* var likevel deres første prosjekt i Zambia, og uttalelser som ”ingen hadde peiling på hva som ventet oss”, sa noe om at dette prosjektet kanskje ikke ville bli som alle de tidligere erfaringene.⁹⁶ Likevel fikk konsulentene en sentral rolle i utformingen av skolebyggene. Denne rollen var ikke nødvendigvis ønsket, de etterlyste hele veien en tettere involvering fra klienten.

Verdensbanken la trolig de tyngste føringene i denne tidlige fasen. Som største donor skulle Banken stå for kontrollen og oppfølgingen, og også godkjenne alle avtaler og aktører. Konfliktene som oppstod under låneforhandlingene illustrerte tydelig hvem som var den sårbare part i ”bistandsrelasjonen”. Zambia hadde alt for mye å tape på å la stoltheten seire og ikke godta føringene som ble lagt. Utdanning var et nytt satsingsområde for Verdensbanken uten at dette la en demper på ambisjonene om rask utbygging av videregående sektor i Zambia.

Norads saksbehandlere ble tydelig stresset av presset fra *Norconsult* og zambiske myndigheter om å komme i gang med forundersøkelsene og rekrutteringen til *Project Unit*. Hvis *Norad* bestemte seg for å trekke seg fra prosjektet, ville konsekvensene bli alvorlige, ikke bare for den norske innsatsen, men for prosjektet som helhet. Nye donorforhandlinger ville bety en lengre utsettelse av byggestart i et prosjekt som allerede hadde veldig stramme tidsrammer. Et konkret eksempel: Det kommer frem at det hastet slik med å få på plass en prosjektdirektør at det ikke var tid til grundig referansesjekk av kandidatene. Et prosjekt av disse dimensjoner trengte utvilsomt faglig kvalifiserte og gode ledere. Samarbeidsproblemer og personellkonflikter som oppstod, kommer jeg tilbake til. Når forhandlingene først var i gang skulle det mye til å trekke seg ut.

Zambia World Bank Education Project la en tung bær på byråkratiet i Zambia. Selv med nordmenn i administrative stillinger var det en utfordring å administrere dette prosjektet. Mangel på utstyr og midler i administrasjonen ble stadig kommentert. Saksbehandlingen gikk tregt og det hendte at brev ikke kom til rette person. Det er helt tydelig at *organisasjonen* satte sitt preg på utførelsen og fremdriften i prosjektet. Avtalene gikk på kryss og tvers og man

⁹⁶ Intervju med Bjørn Lunøe 16.09.03

hadde problemer med å skille ut hvem som hadde ansvar, hvem som skulle få utbetalinger, hvem som skulle stå for oppfølging osv. Hvem skulle egentlig styre konsulentene? De var godkjent av Verdensbanken, ansatt av *Ministry of Education*, men hadde mest kontakt med Norad. Organisasjonen og avtaleverket gav rom for uklarheter som konsulentene kunne utnytte til sin fordel. Uten å ha full oversikt over avtaleverket hadde Norad gått god for at Verdensbankens overslag var rimelige, og at den nødvendige oppfølging og kontroll med konsulentene var ivaretatt.

De store beløpene og den lange avstanden gjorde det vanskelig å kommunisere om enkle forhold rundt regnskap, avtaler etc. De ansvarlige zambiske myndigheter trakk seg tilbake og lot de utenlandske ekspertene styre som de ønsket der de var tungt engasjert. Dette hindret både oppbyggingen av lokal kompetanse og en tydeligere eierskapsfølelse. Utdanningsministeriet begrenset sin oppgave til det å søke om nye bevilgninger og ellers legge til rette for at *Project Unit* skulle fungere maksimalt. Hvorfor sette inn masse ressurser på områder hvor giverland allerede var tungt inne? Det var nok av andre områder å bruke ressursene på.

I neste kapittel skal vi se hvilke utslag manglende lokalt eierskap og deltagelse fikk for bærekraften og brukervennligheten til de nye byggene.

“The Zambia World Bank Education Project has certainly determined Zambian policies for a long time ahead (...)”⁹⁷ De store summene man hadde forpliktet til bygging og oppgradering av videregående skoler begrenset zambiske myndigheters muligheter til å prioritere. Skoleprosjektet bandt opp store deler av det zambiske utdanningsbudsjettet til videregående sektor.

⁹⁷ Thorvik, Arve 1973. *The motives, goals and perceptions of technical assistance personnel, their relationships to donor and recipients: a case study of Norwegian educational personnel in Zambia*. Drew University, Madison, s. 105.

Kap 3

Byggeperioden

I løpet av 1971 startet byggingen og oppgraderingen av de mange videregående skolene. En intensiv kartleggingsfase var over. Konsulenten, Norconsult, hadde lagt frem sin forstudie, bygget en ”modellskole” og nå hastet det med å få kommet i gang med selve byggearbeidene. Verdensbanken krevde fortgang og hadde etterlyst den første framdriftsrapporten (*progress report*) i et brev til prosjektdirektør Meland allerede desember 1969.⁹⁸ Opprinnelig skulle prosjektet være fullført innen utgangen av 1974, en prosjektperiode flere av de involverte aktørene anså som fullstendig urealistisk. Skeptikerne skulle få rett i sine antagelser. Stadige utsettelse og avtaleforlengelser holdt liv i byggearbeidene helt frem til slutten av 1970 tallet. Evalueringen som da kom, skapte et veiskille.

Hvordan foregikk de konkrete arbeidene? Jeg har allerede antydning at det ble skapt et handlingsrom for konsulenten gjennom avtaleverket og organisasjonen som ble bygd opp rundt prosjektet. Mangel på zambiske ressurser reduserte også låntakers mulighet til å følge opp Norconsult. Nå startet byggingen og oppgraderingen av de mange byggene. Hvilke løsninger ble valgt og hvorfor? I hvor stor grad la Norconsult de faktiske føringene? Spenninger og personellkonflikter ble tydelige i den massive og uoversiktlige organisasjonen.

Evalueringsrapporten, som ble fremlagt i 1978, er et viktig referansepunkt for analysen av hvordan prosjektet ble drevet, og utfordringene man møtte undervegs. Det ble tidlig klart at prosjektet ville få vanskeligheter med å oppfylle tidskrav og holde seg innenfor de økonomiske rammene, ja i det hele tatt leve opp til de store forventningene som ble skapt under planleggingen. Hva slags forhold pekte evalueringen på for å forklare dette? Rapporten skapte debatt blant de som hadde vært engasjert i byggingen, mye på grunn av sine kritiske bemerkninger og negative konklusjoner. Reaksjonene som fulgte gir et godt grunnlag for å danne seg et bilde av hva som var prosjektets kritiske områder, og hva man egentlig hadde fått gjennomført i løpet av prosjektperioden. Alle involverte parter hadde interesse av å uttale seg, ikke minst Norconsult.

⁹⁸ Norad, boks A- 2039, mappe: Zambia IBRD /NO PI 4: Brev fra verdensbanken til Meland 9. desember 1969.

Byggeperioden – et overblikk

Mot slutten av 1971 begynte altså konkrete byggearbeider på over 70 skoler spredt ut over hele Zambia. Detaljerte planer som regulerte arbeidene var utformet av konsulenten. På byggeplassene ledet norske byggeledere arbeidet, som ble utført av lokale kontraktører. På det meste var det rekruttert 12 byggeledere, som sammen med konsulenten hadde overoppsyn med arbeidene. Et viktig mål for Norconsult var å få en så lik byggestruktur og form på skolene og klasserommene som mulig. Ved å skape like enheter ville man spare både tid og administrasjonsressurser, noe konsulenten mente var absolutt nødvendig med tanke på rammene som var gitt i dette prosjektet.

Verdensbanken fulgte progresjonen og utgiftene i byggearbeidene. Detaljerte kvartalsrapporter fra *Project Unit* dokumenterte hva lånemidlene gikk til og at man holdt seg til budsjettene og fremdriftsplanene. En gang i året besøkte en delegasjon Zambia. Oppfølgingen holdt seg likevel på et administrativt nivå, bankens representanter var sjelden å se ute på byggeplassene.⁹⁹ Dette er et typisk trekk ved måten Verdensbanken fulgte opp sine prosjekter på i denne perioden. De hadde gjerne en tett oppfølging av utgiftene, men var ellers lite interessert i andre momenter og effekter ved gjennomføringen.¹⁰⁰

Zambia World Bank Education Project (ZWBEP) var et samfinansiert byggeprosjekt. IBRD hadde gitt et stort lån og Norad dekket deler av konsulentutgiftene. Ifølge låneavtalen med IBRD, *Zambia I*, skulle klienten selv stå for skolenes vann og kloakkfasiliteter. Disse arbeidene ble påbegynt, samtidig som man raskt innså at de zambiske ressursene ikke ville strekke til. *Ministry of Education (MOE)* henvendte seg derfor til Verdensbanken med en ny lånesøknad. Nye skolebygg, samt midler til universitetet ble inkludert i søknaden.

I april 1973 ble forhandlinger ført i Washington og resultatet ble et nytt kjempelån på \$ 33 millioner, kalt *Zambia III*. Mer enn halvparten av beløpet skulle gå til utbedring av bygg under *Zambia I* og dette beløpet skulle administreres av *Project Unit*, som fikk navnet *Zambia Education Project Implementation Unit, ZEPIU*.¹⁰¹ Allerede tungt inne i prosjektet, fikk

⁹⁹ Intervju Halvor Fossum 16.03.05

¹⁰⁰ Jones, P.W. 1992. *World Bank Financing of Education. Lending, learning and development*. Routledge, s. 61ff.

¹⁰¹ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 4.

Norconsult ansvaret for tilleggsarbeidet knyttet til de videregående skolene. Norad sa seg villig til å finansiere deler av det siste lånet og var dermed involvert i både *Zambia I* og *III*.¹⁰²

Valg av løsninger – begrunnelser

Å utarbeide forslag til byggesystem og utforming av skolebyggene var (ifølge avtaleverket) konsulentene jobb. Norconsult bestemte seg tidlig for å benytte seg av prefabrikkerte løsninger og et industrialisert byggesystem. Ferdigproduserte asbestplater med isolasjon (*sandwich wall elements*) til vegger. Buede asbestplater til tak, samt bæreelementer av stål. Klasseromsgulvet skulle være av betong. Disse løsningene ville redusere konstruksjonsperioden betraktelig, var argumentet fra Norconsult. I alt fire hovedhensyn lå til grunn for konsulentenes valg: Prosjektets begrensede kostnadsramme (NOK 259 mill.), den korte byggeperioden som var avsatt (4 år, 3 mnd), størrelsen på prosjektet (antall skoler) og mangelen på faglært arbeidskraft.¹⁰³



'Main street' at Chipata Day Secondary School.

Norconsult argumenterte i sin forstudierapport for disse industrialiserte løsningene. Ved å foreta en standardisering (flest mulig like enheter) av bygg ville man kunne gjøre arbeidet både rimeligere og hurtigere. Denne typen prefabrikkering hadde man gode erfaringer med fra

¹⁰² Til *Zambia I* hadde Norad siden 1970 gitt finansiell bistand til dekning av konsulenttjenester, samt faglig bistand til prosjektets administrasjonsvirksomhet. Med deltagelsen i *Zambia III* ytte Norad i tillegg et lån sammen med Verdensbanken på totalt 200 mill. kr., hvor Norge stod for ca 1/3. Fortsatt ble det gitt faglig bistand til byggeledelsen.

¹⁰³ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 11 og Norconsults kommentarer til Evalueringen.

England.¹⁰⁴ Ved å masseprodusere deler av byggingen gjennom industrialiserte byggeteknikker, ville behovet for faglært arbeidskraft og ressurskrevende administrasjon reduseres. Man ønsket å benytte seg av lokale leverandører i den grad det lot seg gjøre. Forstudien konkluderte med at forsyningssituasjonen for sement, konvensjonelle stålkonstruksjoner, asbestmaterialer og treverk var tilfredsstillende, disse kunne produseres i Zambia.¹⁰⁵ Flere ulike asbesttyper ble produsert i Lusaka, og selv om man så en rekke utfordringer knyttet til sprekkdannelse, reparasjon og vedlikehold, konkluderte Norconsult med at de industrialiserte asbestløsningene var de beste.¹⁰⁶

De løsningene man valgte skulle også på best mulig måte legge til rette for den nye fagstrukturen som nå skulle introduseres. Spesialrom og utstyr til de nye fagene (*Industrial Art, Agriculture, Commerce og Home Economics*) var viktige elementer som måtte med i vurderingene. Vi ser her den tette sammenhengen mellom utdanningspolitikken og utformingen av skolebyggene. Litt forenklet kan man si at Zambia fikk en pakkeløsning med nye skoler og ny fagsammensetning. Og sentralt i utforming og design av skolene stod det norske konsultentselskapet Norconsult.

Norconsult hadde i forstudien vist til at den generelle forsyningssituasjonen i Zambia var vanskelig. Selv om det aller meste av konstruksjonsmaterialene ble produsert i Zambia, måtte mye av utstyr og inventar til skolene importeres. Det meste av import foregikk fra Rhodesia og Sør- Afrika, og da grensen til Rhodesia ble stengt 9. januar 1973, og import fra Sør- Afrika ble forbudt, endret forsyningssituasjonen seg drastisk.¹⁰⁷ Tiltak som å handle inn i forkant og i store mengder, ble lite vellykket på grunn av dårlige lagringsrutiner.

Modellskolen Hillcrest

Av de 56 skolene som skulle rehabiliteres og/eller utvides, stod Hillcrest i Livingstone i en særstilling. Denne ønsket man å få i stand så tidlig som mulig og skolen kom derfor til å fungere som et pilotprosjekt. Her kunne konsulentene til en viss grad teste ut løsningene de gikk for og dermed skaffe seg et bedre erfaringsgrunnlag for byggingen og rehabiliteringen av de resterende skolene.

¹⁰⁴ Norad: *Report on Preliminary Studies, Zambia World Bank Education Project*, Norconsult A.S, Lusaka, March 1970, kap.6.

¹⁰⁵ *ibid.*

¹⁰⁶ *ibid.* kapittel 7. Det er viktig å ha i bakhodet at helseskadene ved bruken av asbest ikke var kartlagt på denne tiden.

¹⁰⁷ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 20- 21.

Konsulentene fikk senere kritikk for dette pilotprosjektet. Norconsult hadde som nevnt anbefalt et byggesystem basert på industrialiserte løsninger for hele prosjektet. På Hillcrest valgte man likevel å ta i bruk konvensjonelle byggemetoder med mursteinsvegger og asbestplater kun som taktekke. Erfaringene med metodene som ble brukt her, var veldig gode. Men til manges overraskelse ble disse lærdommene aldri overført til resten av prosjektet. Ifølge Evalueringsrapporten satt man igjen med et inntrykk av at Hillcrest aldri ble anerkjent som et pilotprosjekt med relevans til resten av byggearbeidene. Norconsult hadde da allerede gått for en løsning basert på prefabrikkerte og industrialiserte løsninger, og de argumenterte med at tidspresset ikke tillot å videreføre erfaringene med konvensjonelle byggemetoder.¹⁰⁸ Modellskolen viste at tradisjonelle byggeteknikker kunne fungere utmerket. Det var derfor langt fra noen selvfølge at de prefabrikkerte asbest og stålløsningene ble valgt, løsninger som i stor grad var ukjente for den lokale byggeindustrien og som gav byggene et fremmed utseende. Igjen svarte Norconsult ved å peke på tidsfaktoren. De stramme tidsrammene tillot ikke ordinære løsninger.¹⁰⁹

Utfordringer og utsettelse

Arkivmaterialet forteller om en byggeperiode preget av stadige utfordringer. Arbeidene ble forsinket på grunn av forsyningsproblemer, vanskeligheter i materialproduksjon og manglende kompetanse hos kontraktører. På toppen av dette hadde man utfordringer av mer administrativ art. Prosjektdirektøren hadde en enorm oppgave i å styre og administrere arbeidet med knappe ressurser. I henhold til den opprinnelige tidsplanen skulle prosjektet være fullført i løpet av 1974. Bjørn Lunøe i Norconsult hevder at å bygge og oppgradere så mange skoler på så kort tid var en umulig oppgave.¹¹⁰ Oppfatningen ble delt av flere, blant andre Halvor Fossum.¹¹¹ Da Fossum ble prosjektdirektør i 1971, hevdet han i en statusrapport at det ville være umulig å oppfylle tidsfristene som var satt i *Zambia I* avtalen. Verken prosjektenheten eller kontraktørene hadde mulighet til å øke arbeidsmengden. Det ville bli behov for å søke banken om utsettelse av låneperioden, og dette ville igjen bety økte konsulentutgifter. Fossum pekte videre på at mye av årsaken til forsinkelsene lå i Zambias forverrede økonomiske situasjon.¹¹²

¹⁰⁸ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 21- 23.

¹⁰⁹ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia og *Preliminary Comments to the Evaluations Report*, Norconsult, 1. July 1977.

¹¹⁰ Intervju Bjørn Lunøe 09.03.05

¹¹¹ Se bl.a. intervju med Bjørn Lunøe, kommentarer fra Fossum og Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia.

¹¹² Norad, boks A- 2029, mappe: zam 003 1970- 77: Statusrapport fra PD Fossum.

Zambiske myndigheter maktet å forhandle frem en forlengelse av kontraktperioden til 1. oktober 1976. Det var fortsatt midler tilgjengelige gjennom låneavtalen med IBRD, og disse ville man miste tilgang til hvis avtalen ikke ble forlenget.¹¹³ Verdensbanken og Norad fortsatte sin støtte selv om prosjektet viste tydelige tegn til svakheter. I bistandslitteraturen brukes betegnelsen ”pipeline problemer” når donorer er mer opptatt av å bruke opp budsjetterte midler og fortsette pengestrømmen, enn å sikre at ressursene blir brukt på best mulig måte.¹¹⁴ Trolig kan den typen begreper være med på å forklare hvorfor prosjektet fikk fortsette på overtid, uten at man krevde grundigere analyser av hva som egentlig hadde skjedd. Norad fikk senere kritikk for ikke å reagere på kontraktsbrudd og avvik. Dette tar jeg opp i kapittel fire.

Da informasjon til den store evalueringen av prosjektet ble samlet inn i 1976, var det forhandlet frem nok en ny sluttdato, 30. juni 1978. Deler av den siste utsettelsen kom som naturlig resultat av de nye tilleggsarbeidene som ble inkludert i *Zambia III* lånet. Dette viser nok et interessant trekk ved prosjektet. Det hadde ”lagt på seg”, selv om opprinnelig tidsplan ble ansett som uholdbar. Fra zambisk hold virket det antagelig rasjonelt å forsøke å ”smi mens jernet var varmt”. Det var tross alt lettere og mindre ressurskrevende å få utsettelse enn å jobbe frem helt nye prosjekter og låneavtaler. Også de norske aktørene hadde interesse av å fullføre det som var påbegynt. For Norconsult betydde utsettelsene økte inntekter, deres honorarer ble gitt på timesbasis. Norad på sin side vill få muligheten til å avslutte sitt engasjement på en tilfredsstillende måte. Det er verdt å merke seg at Norad ikke hadde noen tidsgrense på avtalen med Zambia.¹¹⁵

På et styremøte i Norad sensommeren 1977, så man tilbake på utfordringene prosjektet hadde møtt. I direktoratet registrerte man at Zambia under prosjektperioden hadde opplevd kraftig inntektsvikt i kobbereksperten. I tillegg hadde stengingen av grensen til Rhodesia (i dag Zimbabwe) i 1973 bidratt til sviktende økonomi, prisstigninger og en vanskelig forsyningssituasjon for import av utstyr og bygningsmaterieil.¹¹⁶ Et samspill av eksterne og interne faktorer hadde vanskeliggjort situasjonen. Noen kunne man ha forutsett på forhånd, andre, som stengingen av grensen til Sør- Rhodesia, var vanskeligere å spå. Et grundig

¹¹³ Midlene fulgte avtalene, gikk avtalen ut mistet man samtidig tilgangen på eventuelle ubenyttede midler.

¹¹⁴ Tandler, Judith 1975. *Inside Foreign Aid*. Johns Hopkins Univ. Press, London.

¹¹⁵ Totale norske økonomiske forpliktelser var definert, og ellers var direktoratet bundet av låneavtalen mellom Zambia og IBRD. Beløpet det viktigste, ikke tiden som ble brukt.

¹¹⁶ Norad, boks A- 10072: Styredokument fra 8. juli 1977.

forarbeid er avgjørende for å lykkes med bistandsprosjekter i Afrika. Det var en av konklusjonene i evalueringsrapporten som kom i 1978.

Trekke seg ut?

En episode i 1974 illustrerer hvor kritisk utviklingen i prosjektet ble fulgt innad i Norad, og også hvor avhengig fortsatt fremdrift var av norsk deltagelse. Etter at tilleggsfinansieringen gjennom *Zambia III* lånet var et faktum, viste prosjektet fortsatt store svakheter i forhold til å holde progresjonen og kostnadene under kontroll. Det nye lånet fra Verdensbanken bidro til å gjøre prosjektet mer omfattende, snarere enn å sette økte ressurser inn i allerede påbegynte arbeider.

Da Norad ble spurt om å utvide støtten ved å finansiere deler av *Zambia III*- lånet, var en viktig begrunnelse fra norsk side at Norge allerede var tungt inne i utdanningssektoren i Zambia. I Norad fulgte man likevel med bekymring utviklingen i ZWBEP.¹¹⁷ De norske ekspertene sendte regelmessige rapporter hjem. I 1974 vurderte Norad å trekke seg fra prosjektet. Ved utgangen av 1973 hadde Norge oppfylt sine avtaleforpliktelser ved å utbetale til sammen NOK 10,5 mill. til dekning av konsulenttjenester og byggelederlønninger. Selv om det fra sentralt hold i Norad ble vurdert å avslutte det norske engasjementet, er det likevel usikkert i hvilken grad det ble oppfattet som et reelt alternativ. Da den norske holdningen ble kjent, var Zambia raske med å poengtere betydningen av ”den meget gode norske innsatsen”. Den zambiske utdanningsministeren understreket i et brev til Norad det gode forholdet som eksisterte mellom Zambia og Norge, og la også til at prosjektet nå gikk etter planen mye takket være den norske innsatsen.¹¹⁸ Også Verdensbanken ønsket på det sterkeste fortsatt norsk involvering.¹¹⁹

Direktoratet ble overtalt, og 20. desember 1974 inngikk Norad en ny avtale med Zambia. Norge påtok seg å yte ytterligere NOK 4,8 mill. til 70 prosents dekning av honorarer til konsulentene, foruten faglig bistand til å fullføre prosjektet.¹²⁰ Få konkrete argumenter kom frem, men å avslutte på et så kritisk tidspunkt må ha blitt oppfattet som uansvarlig. Det norske

¹¹⁷ Norad, boks A- 2034, Styremøtenotat mai 1973.

¹¹⁸ Norad, boks A- 2039, mappe: avtalen Zambia- NORAD og Zambia- IBRD: Brev fra utdanningsministeren 27. september 1973, og boks A- 2014, mappe: Zambia 311a: et internt brev fra Kaunda : ”ta godt vare på de norske donorene.”

¹¹⁹ Norad: brev fra verdensbanken til Norad.

¹²⁰ Norad, boks A- 10072: Styredokument fra 8. juli 1977 (dette kom på toppen av finansieringen under Zambia III).

bidraget til prosjektet var meget sentralt. Norske eksperter ledet arbeidene fra sentralt hold i administrasjonsenheten ZEPIU, samtidig som Norad sikret finansieringen av konsulenttjenestene. Konsekvensene kunne blitt store hvis Norad bestemte seg for å takke for seg.

Da Zambia i 1976 så seg nødt til å søke om nok en utsettelse, var likevel tilstrekkelige varsellamper tent. Norad hadde i lengre tid ønsket en grundig gjennomgang av dette prosjektet, nå var tiden moden. Direktoratet ville avvente en avgjørelse på videre involvering til evalueringsteamet hadde levert sin rapport. Før jeg går igjennom hovedkonklusjonene til Evalueringsrapporten vil jeg gi et lite innblikk i spenningene som eksisterte i organisasjonen. Her var interessante personkonflikter og samarbeidsproblemer.

Spenninger i organisasjonen

Kapittel to viste hvordan enkeltpersoner som Halvor Fossum var viktige for å få prosjektet realisert og hvordan de ulike storaktørene ble involvert. Avtaleverket og organiseringen skapte en struktur som det var vanskelig å få oversikt over, og som var lite fleksibel. Uoversiktlige ansvarslinjer bidro til å svekke kommunikasjonsflyten og skape en usikkerhet de ulike aktørene imellom. Spenningen mellom enkeltaktører og mellom ulike enheter i organisasjonen var tydelig.¹²¹ ZEPIU og konsulenten delte kontorlokaler den første tiden. Dette gjorde kommunikasjonen lettere, samtidig som forholdet mellom disse to ikke var uproblematisk.

Både konsulentene og de eksternt rekrutterte ekspertene i ZEPIU var nordmenn. Det tunge norske innslaget var resultat av Zambias strategi for å sikre norsk støtte til utbyggingen. Norske konsulenter og eksperter fulgte i kjølvannet av norsk finansiell støtte. At disse viktige funksjonene ble besatt av personer fra samme land, gav både styrker og svakheter til gjennomføringen. Det var helt klart en fordel for kommunikasjonen og samarbeidet mellom prosjektgruppen, konsulentene og byggelederne. Avgjørelser ble tatt uten for mye om og men. Man unngikk språkbarrierer og kulturkonflikter, og dette kunne bidra til å effektivisere samarbeidet. En ulempe var likevel de uklare rollene dette skapte. Det oppstod overlappende myndighetsområder og ansvarsfordelingen mellom konsulentene, ZEPIU og byggelederne ble

¹²¹ Norad, boks A- 2029, mappe: Meland: Brev 11.05.70 fra Permanent Secretary hvor det blir påpekt at det er for liten kontakt mellom de ulike leddene i prosjektet, at samarbeidet ikke fungerer optimalt. (Dette blir avvist av Meland.)

uklar. For å gi et eksempel: De norske byggelederne sorterte i administrative spørsmål under ZEPIU, mens i faglige spørsmål under Norconsult. Dette gjorde at flere følte seg utilpass i tilfeller hvor det var uenighet mellom konsulentene og ZEPIU. Enkelte følte da at de endte opp med å tale konsulentenes sak istedenfor klientens (Zambia).¹²²

Et annet problem knyttet til styringen av dette kjempeprosjektet, var manglende kontinuitet i sentrale posisjoner. I perioden 1969 til 1976 hadde man hatt fem ulike prosjektdirektører, tre prosjektarkitekter og tre økonomiske rådgivere. Norad ble tidlig klar over problemene dette kunne medføre.¹²³ Rekrutteringen av personellet til de sentrale stillingene i ZEPIU var Norads ansvar. Vi så tidligere hvordan Norad var tydelig preget av tidspresset når det gjaldt å få den første prosjektdirektøren på plass. Uten en direktør på plass, ingen låneavtale. Det var få kvalifiserte kandidater, spesielt da den første direktøren skulle ansettes. Flere av de Norad-rekrutterte prosjektdirektørene fikk problemer med å fylle de krevende stillingene de søkte seg til.¹²⁴

Personellkonflikter

I en massiv organisasjon som denne var det kanskje ikke til å unngå at det ble tilløp til konflikter også mellom personer i sentrale posisjoner. Disse spenningene kunne forplante seg ut i organisasjonen. Her var tydelige og sterke personligheter, personer som ikke var redd for å ytre sine meninger. Forholdet mellom første prosjektdirektør Finn Meland og prosjektarkitekt Halvor Fossum kan illustrere noe av den spenningen som eksisterte i styringsstrukturen av dette kjempeprosjektet.

Finn Meland kom fra stillingen som teknisk direktør for Studentsamskipnaden i Trondheim. Norad foretok grundige referansesjekker og kom frem til han var en velkvalifisert og egnet kandidat. Han hadde bred ledererfaring, hadde hatt en rekke styreverv og det manglet ikke på gode skussmål.¹²⁵ Meland var produktiv i forhold til å rapportere hjem til direktoratet om forhold han ikke likte og ønsket å endre på. Det eksisterer en relativ omfattende korrespondanse mellom han og Norad fra den første tiden. Han skrev også en rekke

¹²² Norad, boks A- 2031, Arbeidsrapporter og Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 52.

¹²³ Norad, boks D- 0374: Brev fra personell til planavdelingen 6 mars 69: "En hovedårsak til at det later til å være vanskelig å få innarbeidet rutiner i samarbeidet med Zambia synes å være den mangel på kontinuitet som hittil har gjort seg gjeldende i kontakten mellom norsk og zambisk administrasjon."

¹²⁴ Dette går frem av brev og dokumenter merket "fortrolig". Det var ikke bare Meland som til slutt ble uønsket i stillingen, også senere direktører skulle få problemer.

¹²⁵ Norad, boks A- 2029, Fortrolige brev i mappen Finn Meland gir et litt annet syn!

personlige betraktninger under oppholdet rundt forholdene bistand og utvikling. Flere av disse kom på trykk i aviser og tidsskrifter hjemme. I den konkrete arbeidsoppgaven var utfordringene mange, og det utviklet seg etter hvert store samarbeidsproblemer på toppnivå i organisasjonen. Melands lederstil ble av flere oppfattet som ”formell, autokratisk og lite fleksibel”.¹²⁶

Prosjektarkitekten jobbet tett med direktøren i prosjektet. Hvis kjemien ikke stemte mellom disse sentrale aktørene, var det nødt til å skape spenninger. Halvor Fossum gikk ut fra arkitektthøyskolen i Oslo i ett av de første arkitektkullene etter krigen, og hadde etter hvert opparbeidet seg bred og lang arbeidserfaring, også fra Afrika. Han hadde vært i Zambia i nærmere to år da Meland ankom. Han fikk gode skussmål for den jobben han gjorde og pleiet blant annet et personlig vennskap med president Kaunda.

Uoverensstemmelsen mellom Fossum og Meland gikk mye på troen på de tidsfrister og kostnadsrammer som var satt av Verdensbanken. Meland hevdet at prosjektet var velfinansiert og mulig å gjennomføre innenfor planene. Fossum var på sin side mer skeptisk til rammene og beregningen som var gjort. I samarbeid med Norconsult la han frem nye overslag. Meland reagerte meget kraftig på de nye tallene som ble presentert.¹²⁷ Prosjektlederen var dessuten sterkt kritisk til konsulentens handlefrihet og påvirkning innad i ZEPIU, og Fossum ble i den forbindelse kritisert for ”å la seg styre” av Norconsult. For Meland var det viktig å unngå at ZEPIU ble overkjørt av ivrige konsulenter. Hans enhet hadde øverste administrasjonsmyndighet i prosjektet og skulle i tillegg sikre klienten, Zambia, sine interesser. Da var det uheldig med slike bånd som Fossum hadde.¹²⁸ Melands generelle skepsis til konsulenten var åpenbar. I et brev hjem til avdelingsdirektør Rolv Hultin antydte han at Norconsult hadde et usunt forhold til enkelte av sine underkontraktører, han ville gjerne undersøke disse forholdene nærmere.¹²⁹ Saken ble ikke forfulgt. Konflikten mellom Meland og Fossum økte spenningsnivået mellom ZEPIU og Norconsult.

Spenninger oppstod også i møtet mellom norsk og zambisk byråkratisk kultur. En dårlig utbygd administrasjon supplert med manglende administrativ kultur, hindret gjerne en

¹²⁶ Norad, boks A- 2029, mappe: Zambia IBRD fortrolig.

¹²⁷ Han karakteriserte overslaget som en ”atombombe”.

¹²⁸ Norad, boks A- 2029: Meland er veldig personlig i sine brev hjem til Norad, var ikke redd for å si hva han mente om forholdet Fossum – Norconsult og deres påvirkning innad i ZEPIU.

¹²⁹ Norad, boks A- 2029, mappe: Finn Meland II: brev til Hultin.

rasjonell beslutningsprosedyre. Mange av de norske ekspertene rapporterte frustrerte hjem om zambiske statsansattes forhold til tid, penger og den jobben de var satt å gjøre. Instruksene gikk likevel ut på å ligge lavt i forhold til å opptre formynderisk og bedrevitende.¹³⁰ Flere av ekspertene arbeidet i et interessant spenningsfelt som zambisk offentlig ansatte. I dette bildet opererte også konsulentene. Ved å spille på lag med forskjellige aktører kunne de styrke sin innflytelse i prosjektet. Forholdet til Fossum er kanskje ett eksempel på nettopp dette. Erfaringene man gjorde seg i møte med andre holdninger og mentaliteter ble spesielt synlig da tiden var moden for vedlikehold. Vedlikeholdsprosjektet som fulgte i etterkant av *Zambia World Bank Education Project* (se neste kapittel), viste for alvor hvor sentral kulturdimensjonen er i bistandssammenhenger. Zambisk kultur var ikke unik i denne sammenhengen. Rune Nilsen har dokumentert mange av de samme erfaringene med kulturmøtet i sin studie av Sao Hill og Tacoshili i Tanzania.¹³¹

Konsekvenser for gjennomføringen?

Vi ser her at det eksisterte spenninger innad i organisasjonen som var nødt til å sette sitt preg på styringen av prosjektet. For å gi nok et konkret eksempel: Meland avviste behovet for å involvere flere utdanningsekspertene i planleggingen av prosjektet.¹³² Han var med dette i utakt både med hvordan Norad og Norconsult tenkte om saken. Til tross for at de fleste i ledende stillinger var nordmenn, var det tydelige kommunikasjons og samarbeidsvansker. Det er naturlig å anta at dette også forplantet seg nedover i organisasjonen. Når prosjektdirektøren og konsulentene gikk så dårlig sammen som de gjorde i dette tilfellet, ble det ekstra vanskelig for personer i "skuddlinjen". Fossum ble skyteskive for Melands irritasjon. Samtidig sitter man igjen med inntrykket av at uten "mellomleddet" Fossum ville kommunikasjonen vært enda vanskeligere.

Samarbeidet innad i organisasjonen var til en viss grad avhengig av hvem som satt på toppen, og samarbeidsklimaet bedret seg etter hvert som man fikk inn personer med lengre fartstid i prosjektet.¹³³ Personellkonfliktene skulle likevel følge prosjektet gjennom prosjektperioden og at prosjektet hele veien haltet i forhold til fremdriftsplaner og mål, ser ut til å ha tilspisset

¹³⁰ Arkiv ambassaden Lusaka: Notat 24.07.90: "Spørsmål om hvorvidt Norad skal engasjere seg mer i interne ledelsesmøter ZEPIU kan diskuteres- man må ha det klart for seg at de norske ekspertene er zambiske tjenestemenn og at det derfor må utvises forsiktighet fra Norads side.

¹³¹ Nilsen, R. 1992. *Konsulentfirmaene i norsk bistand*. Hovedoppgave i sammenliknende politikk, UIB, s. 222.

¹³² Norad, boks A- 2029, mappe: Zambia IBRD fortrolig.

¹³³ Fossum: "Hadde jeg fortsatt i direktørstillingen kunne man trolig unngått en del av de vanskene som oppstod senere. Det var viktig å ha god kontakt med alle parter."

konfliktnivået. Også de zambiske stemmene kom til ordet i denne støyen. Kontakten mellom *Ministry of Education* og Norad avslørte at man var misfornøyd med måten flere av direktørene løste sine oppgaver på. Norad tok disse henvendelsene alvorlig og sendte sine folk ned for å undersøke forholdene nærmere. Ofte ble løsningen å unngå en forlengelse av arbeidsavtalen med vedkommende. Det er likevel vanskelig å skimte uenighetene og misnøyen i den offisielle korrespondansen. Selv personer som regelrett fikk sparken, fikk gode skussmål i sine avskjedspapirer.¹³⁴

Det må ha vært en tydelig belastning for Norad å se hvordan samarbeidet innad i ZEPIU til tider hadde store problemer. Å sørge for at det var kompetent personell i de viktige stillingene, var tross alt Norads oppgave. Meland hadde skapt hodebry for flere enn personalavdelingen i Norge. Etter kort tid hadde han lagt seg ut med flere departementer og ble av en av avdelingssjefene i *Ministry of Education* karakterisert som verken faglig eller menneskelig kvalifisert til oppgaven.¹³⁵ Etter anmodning fra zambiske myndigheter ble han sendt hjem i 1971. Man må likevel aldri glemme hvilken krevende jobb som ventet ekspertene i dette prosjektet. Arbeidet som skulle administreres foregikk over et område dobbelt så stort som Norge. Kulturen var fremmed, infrastrukturen dårlig utbygd og kommunikasjonen vanskelig. På toppen av det hele var prosjektet regulert av et avtaleverk med mange uklårheter.

Det var til tider sterke diskusjoner også mellom ZEPIU og konsulenten, spesielt rundt valg av byggematerialer og utforming. Her presset Norconsult kraftig på. Samtidig har Fossum i senere tid understreket at det ikke var snakk om å bli overkjørt, snarere overbevist. ”Vi ble stort sett enige”¹³⁶ Dette sier noe om konsulentenes påvirkningskraft. Det disse konfliktene også viser, er at det eksisterte interessekonflikter mellom ulike aktører. Norconsult presset på for å få sine løsninger igjennom. ZEPIU kjempet, spesielt i Melands tid, for å holde konsulenten på armlengdes avstand av beslutningsmyndigheten. Fossums rolle kompliserte bildet ytterligere.

¹³⁴ Norad: Avskjedsbrev Meland og Førland.

¹³⁵ Arkiv Norad, boks A- 2029, mappe: ZAMBIA IBRD/NORAD fortrolig 1970, notat 6/7 1970: Trevor Coombe i Planning Unit, MOE.

¹³⁶ Halvor Fossum, intervju 01.09.03

Evalueringen i 1978 – prosjektet under lupen

”It would appear that the project is nothing but an exercise in erecting sophisticated structures and providing flimsy furniture and expensive equipment.”¹³⁷

Dette var en av mange kritiske bemerkninger som *Ministry of Education* presenterte i sin rapport *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project* i 1978. Evalueringsarbeidet startet allerede i 1976 og granskningen ble foretatt med støtte fra IBRD og Norad. Sistnevnte var særlig interessert i en gjennomgang. Norad hadde, i landprogramforhandlingene med Zambia i 1976, blitt spurt om nye økonomiske overføringer til prosjektet. Allerede i 1974 ble det snakket om behovet for en skikkelig gjennomgang av ZWBEP. Lagringsrutiner og fordeling av inventar og utstyr hadde vakt bekymring hos noen av Norads folk i landet, samtidig som diskusjonen rundt prosjektets byggesystem var livlig.¹³⁸

Zambia var i 1974 i gang med en omfattende utdanningsreform, *Education for Development*, og hadde ikke ressurser å avse til et evalueringsarbeid. Da arbeidet endelig kom i gang, sommeren 1976, fikk evalueringen en bred hovedmålsetting. Fra Utdanningsministeriets side ønsket man nyttige innspill for fremtidige prosjekter, både i forhold til planlegging og design, organisering og ansvarsforhold. Man ønsket også en vurdering av det nye byggesystemet som ble benyttet under ZWBEP, og hvorvidt det hadde noe for seg også i fremtidige prosjekter. Ved å peke på noen kritiske punkter kunne rapporten gi utdanningsplanleggere, arkitekter/designere og bistandsorganisasjoner en bedre forståelse for hva som var viktige komponenter når man ønsket å utvikle utdanningssektoren i bred forstand.¹³⁹

Evalueringsteamet bestod av ti representanter fra *Ministry of Education* (MOE), en representant fra *Ministry of Development and Planning*, en fra *Ministry of Power and Works* samt en deltager fremskaffet av Norad, arkitekten Finn Bø. Det må også nevnes at to av deltakerne fra MOE, og en økonom fra Planleggingsministeriet, var nordmenn. Det norske innslaget var tydelig, og det er også verdt å merke seg at rapporten poengterte at mye informasjon var innhentet via Finn Bø og Oslo- baserte kilder. De norske byggelederne takkes også spesielt for å ha gitt innsyn i praktiske problemer på selve byggeplassene.¹⁴⁰ Norske synspunkter burde derfor være godt representert i rapporten. Det er særlig interessant når en

¹³⁷ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 37.

¹³⁸ Intervju Halvor Fossum 01.09.03

¹³⁹ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. vi og 1.

¹⁴⁰ *ibid.* s. viii.

vet hvor negativ den endelige fremstillingen ble, og hvor sterke reaksjoner den høstet fra flere av aktørene, de norske inkludert.

Ved evalueringstidspunktet var status for byggearbeidene at kun tolv av totalt 65 skoler var fullført, ni andre var nær fullførelse. Prosjektledelsen regnet likevel med at man i løpet av medio 1977 ville se alle skoler fullført, og det inkludert tilleggsfasiliteter fra *Zambia III* (vanntilførsel og sanitetsanlegg). Noen få unntak ville man trenge ut 1977 på å fullføre. Ca 60 prosent av utstyr og inventar var på plass, men ingen skoler hadde til da mottatt hele utstyr- og inventarpakken som fulgte med de ulike klasseromsenheterne. Kun et fåtall av skolene hadde vanntilførsel. Rapporten konkluderte derfor med at mye arbeid gjenstod, og at vanskeligheter med transport og lagring av byggematerialer, utstyr og møblement var et stadig problem.¹⁴¹ Finn Bø hadde i et forløpig notat til Norad alarmert direktoratet om at *ingen* skoler var fullført ved evalueringstidspunktet.¹⁴²

Evalueringsrapporten pekte på at prosjektets viktigste resultat var å skaffe tilveie ca 24 000 nye skoleplasser. I Norad skapte signalene og tilbakemeldingene likevel bekymring for de store utfordringene som fortsatt gjenstod. Nytteeffekten av mange av de nye skoleplassene stod i fare for å bli sterkt redusert av mangel på lærekrefter, dårlig tilpasset undervisningsopplegg, ikke tilstrekkelig veiledning i bruk av fagrom og utstyr, samt mangel på tilstrekkelig vedlikehold.¹⁴³ Rapporten rettet kritikk mot måten Verdensbanken, prosjektgruppen, *Ministry of Education*, Norconsult og Norad hadde gjennomført prosjektet på. Vi skal gå noe i detalj fordi dette dokumentet gir oss det mest konkrete bildet.¹⁴⁴ Rapportens konklusjoner rundt konsulentens rolle er spesielt interessant i vårt tilfelle.

1. Behov for klare mål og retningslinjer, og en involvering av utdanningspersonell

Et av rapportens hovedankepunkt gikk på den åpenbare svakheten rundt overordnet planlegging. Det ble aldri utarbeidet klart definerte målsettinger og retningslinjer for planlegging, design og gjennomføring.¹⁴⁵ Vi har sett hvordan mangelen på zambiske ressurser skapte et handlingsrom for de utenlandske konsulentene i den praktiske utformingen, og også hvordan de i et samspill med Verdensbanken fikk innflytelse på design og utforming av den

¹⁴¹ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 8.

¹⁴² Norad, boks A- 2029: Notat til Norad 1977 av ARKITIM v/ Finn Bø. (avhengig av definisjonen ”fullført”)

¹⁴³ Norad, boks A- 10072, mappe: grønn: Styredokument 8. juli 1977.

¹⁴⁴ Punktene som følger er en oppsummering av konklusjonene på s. 73 og 74 i Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia.

¹⁴⁵ *ibid.* s. 73.

nye klasseromsstrukturen. Mangelen på utarbeidede målsettinger og overordnede planer skapte problemer også for selve evalueringsarbeidet. For hvilke kriterier skulle man evaluere etter? I dette tilfellet ble evalueringsteamets egne preferanser målestokken.¹⁴⁶

Evalueringsrapporten understreket flere ganger betydningen av at det i en innledende planleggingsfase ble formulert detaljerte og grundige planer og målsettinger som den videre gjennomføringen kunne støtte seg til. Det var også et annet poeng knyttet til dette. Planleggingsfasen var nemlig det eneste tidspunktet hvor klienten, i dette tilfellet Zambia, hadde muligheten til å påvirke sluttproduktet uten å være bundet at tidligere avgjørelser.¹⁴⁷ Svakheterne på dette området fikk først og fremst konsekvenser for de som var gitt å forme prosjektet, konsulentene. Få retningslinjer gav større frihet og flere løsningsmuligheter.

Det som umiddelbart måtte slå en observatør av prosjektet, var skolenes utseende. Konsulentenes valg i forhold til arkitektur, tekniske løsninger og valg av byggesystem ble da også utførlig behandlet i rapporten. Skolebyggene fikk et utseende som skilte seg ut i forhold til annen byggetradisjon i Zambia. Enkelte lærere og rektorer viste tydelig misnøye med de uvante formene og kritiserte det monotone inntrykket byggene gav.¹⁴⁸

Svak zambisk involvering talte som en ”formildende omstendighet” for konsulentenes del. Rapporten gjorde et poeng av at kun generell informasjon på nasjonale og politiske utdanningsmål var tilgjengelige i viktige faser og at konsulentene selv måtte oppsøke enkeltpersoner i MOE for å skaffe seg et skikkelig bilde av hva klienten ønsket seg. Informasjon om utdanningssystemet og det nye pensumet, som ikke stod i de skrevne dokumentene, måtte bli samlet inn muntlig. Myndighetenes formidling av ønsker og mål ble derfor i stor grad avhengig av den oppsøkte person. Dette var utvilsomt en ekstra byrde for et konsulentfirma allerede preget av tidsnød i prosjektet.¹⁴⁹ Med økt handlefrihet fulgte også et utvidet ansvar. ”This lack of a clearly stated policy left the Consultants free to investigate new possibilities and this might have contributed to the unconventional solutions adopted.”¹⁵⁰ Rapporten reflekterte ikke over om dette var et utvidet ansvar konsulentene ønsket eller ikke.

¹⁴⁶ “In some cases the values of the evaluation team have been the yardstick.” Ministry of Education 1978.

Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project, Zambia, s. 71.

¹⁴⁷ *ibid.* s. 73.

¹⁴⁸ *ibid.* s. 40.

¹⁴⁹ *ibid.* s. 52.

¹⁵⁰ *ibid.* s. 10.

Konsulentens valg av utstyr og inventar fikk gjennomgå: "The easy breakage of furniture items is mainly due to delicate design, basically wrong and unsuitable for school purposes at all."¹⁵¹ Og videre: "The Olivetti typewriters supplied are of incredibly poor quality. They are totally unsuitable for student use."¹⁵²

Norconsult var uenig i mye av kritikken. Å gi konsulenten så mye av skylden for løsningene som ble valgt, hevdet de var villedende og feilaktig. Et rammeverk var allerede lagt i samtale med Verdensbanken. Og dette var begrensninger som engasjerte konsulenter måtte forholde seg til, og som var styrende. I så måte var det mulig å hevde at rammene var alt for snevre. "This massive and ambitious programme was virtually impossible to cope with, under any circumstances(...)."¹⁵³

Norconsult avviste også at de hadde en betydelig innflytelse i utformingen av utdanningspolitikken i Zambia. Ifølge kommentarene til rapporten mente de at den zambiske utdanningspolitikken var vel definert og at all planlegging foregikk innenfor rammene og retningslinjene til MOE.¹⁵⁴ Dette var de mer eller mindre alene om å mene, og mer underlig blir det med tanke på hva de etterlyste i sine forstudier, nemlig klarere mål og tettere innblanding fra klientens side. De hevdet likevel da Evalueringsrapporten kom, at det eksisterte tilstrekkelige med rammer og mål for deres arbeid. (Denne diskusjonen tar jeg litt videre mot slutten av kapittelet.)

Evalueringsrapporten foretok også en sammenligning av konstruksjonskostnadene i ZWBEP og vanlige skoler, og konkluderte med at løsningene man gikk for i prosjektet var mye dyrere. Dette ble Norconsult andre hovedankepunkt mot rapporten, nemlig dens behandling av tall og kostnader. Tallmaterialet og rapportens utregninger var unøyaktige og feil, og gjennom en rekke tabeller og oversikter forsøkte de å vise at det faktisk var kostnadsbesparende å velge løsningene som ble gjort.¹⁵⁵

¹⁵¹ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 44.

¹⁵² *ibid.* s. 35.

¹⁵³ *Zambia World Bank Education Project, Preliminary Comments to the Evaluation Report*, 1. July 1977, Norconsult A.S.

¹⁵⁴ *ibid.* s. 10.

¹⁵⁵ *ibid.* s. 9.

2. Styringskapasitet – unngå så store prosjekter

Evalueringsteamet konkluderte med at skoleprosjektet var for stort og uhåndterlig. ”The size of future educational projects must be cut to the managerial capabilities and should under no circumstances be allowed to reach the size of the present ZWBEP.”¹⁵⁶ Størrelsen skapte ikke bare styrings og administrasjonsproblemer. For konsulenter og underkontraktører innebar prosjektet store og krevende arbeidsoppgaver. Mye tyder på at zambisk industri og Norconsults kapasitet ble presset til det ytterste. Zambia hadde ingen tidligere erfaringer med et prosjekt av disse dimensjonene.

Rapporten konkluderer med at ZEPIU var for dårlig bemannet til skikkelig å ivareta klientens byggherreansvar. På dette punktet var Norconsult i stor grad enig. Deres poeng var jo nettopp at prosjektets størrelse, sett i forhold til kostnads- og tidsrammen, ble styrende for valg av løsninger.¹⁵⁷

Prosjektet var ikke bare for stort, den sentraliserte styringsstrukturen hadde også en rekke uheldige konsekvenser. Ikke minst var informasjonsflyten fra ministeriet til konsulenten dårlig. Man så også tydelige tegn til at prosjektgruppen holdt ansvar og utøvende myndighet hos seg selv, noe som skapte kommunikasjonsproblemer og unødvendige reisebehov. ZEPIU ble en byråkratisk øy i staten og ekspertisen hadde en tendens til å bli konsentrert innenfor enheten. En mer desentralisert struktur ville muligens ha gjort styringen lettere, eller i det minste bidratt til at kommunikasjon og kunnskap fløt mer fritt mellom administrerende myndighet, prosjektgruppen, konsulentene og klienten Zambia.¹⁵⁸ Dette ville også økt muligheten for at Zambia selv høstet lærdom av prosjekt

Norconsult hadde neppe fått så stor innflytelse, verken i ZEPIU eller i prosjektet som helhet, hadde ikke prosjektet vært så stort, med uoversiktlig ansvarslinjer og dårlig kommunikasjon de ulike enhetene imellom. Disse faktorene bidro til å utvide handlingsrommet til konsulentene.

¹⁵⁶ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 73.

¹⁵⁷ *ibid.* s. 53.

¹⁵⁸ *ibid.* s. 73-74.

3. Lokal forankring og involvering av klienten – viktig for å bygge opp lokal kunnskap og eierskap til prosjektet

Rapporten var klar i sin dom når det gjaldt den lokale forankringen i ZWBEP, og igjen måtte konsulentene svare for den kraftigste kritikken. Norconsult ble kritisert for å ikke ta tilstrekkelig høyde for lokale forhold i sin forstudie. En kartleggingsperiode på tre måneder var alt for kort, og det slette grunnlaget man la der forplantet seg videre i prosjektet. Konklusjonene forstudien gjorde rundt lokale forhold, lokal leverandørers kapasiteter etc., var mangelfulle. Ved å velge et industrialisert byggesystem reduserte man også muligheten for at lokal kunnskap kunne bygges opp, måten å gjøre ting på var for fremmed og avansert og man ble avhengig av utenlandske eksperter. Sammenhengen mellom byggesystem, tekniske løsninger og muligheten for å drive effektivt vedlikehold var viktig. Det ble stadig kommentert i rapporten at manualer o.l. var for avanserte og at det ble satset alt for lite på opplæring. Vedlikeholdsproblematikken er tema i neste kapittel.

Det var en klar mangel på innspill fra utdanningspersonell i tidlige faser av prosjektet. Norconsult etterlyste selv innspill i sine forstudier.¹⁵⁹

There was never a common forum to discuss educational objectives, priorities and targets. There was no educational expert attached to the Project Unit to monitor, evaluate and modify priorities and targets with respect to the changing situations.¹⁶⁰

Senere i evalueringsrapporten het det:

Very little was done to reorganize the curriculum and produce relevant syllabuses and teaching materials to fit with the educational objectives laid down under ZWBEP. It would appear that the project is nothing but an exercise in erecting sophisticated structures and providing flimsy furniture and expensive equipment.¹⁶¹

Evalueringssteamets konklusjon var at gjennom en sterkere involvering og flere innspill fra brukerne av byggene kunne det endelige resultatet muligens sett annerledes ut.

Consultations with Heads of Schools, particularly with regard to the physical alteration to be carried out, were totally absent, a very unfortunate thing to happen. The contention that most of the heads were inexperienced and were new in their particular schools holds no water. (...) The argument that it was very expensive to get the heads for consultations is one of the sad instances of being penny wise and pound foolish.¹⁶²

¹⁵⁹ Norad: *Report on Preliminary Studies, Zambia World Bank Education Project*, Norconsult A.S, Lusaka, March 1970.

¹⁶⁰ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 36.

¹⁶¹ *ibid.* s. 37.

¹⁶² *ibid.* s. 37.

Kritikken om at dårlig forstudier og utilstrekkelig lokalkunnskap var årsaken til mange av problemene man møtte i prosjektperioden ble ikke akseptert av Norconsult. Endrede forhold i Zambia var årsaken til forsinkelsene, og disse var ikke spesielt relatert til prosjektet. Kritikken mot utstyr og inventar prellet også av. Leverandøren skulle presentere forslag til konsulentene og Norconsult aksepterte aldri kvaliteten på det som ble levert. Kritikken bommet altså.¹⁶³

Norconsult reagerte også kraftig på kritikken om at utdanningspersonell ikke var blitt involvert. Avgjørelsen om ikke å involvere rektorene i prosessen ble tatt av ZEPIU, ikke dem. De hadde selv ønsket et tettere samarbeid. Videre stilte de seg uforstående til det sterke fokuset på industrialiserte løsninger i rapporten. Kun 30 prosent av totalkostnadene gikk med til dette i de nye byggene. Likeså gikk kun 20 prosent av kostnadene pr. romenhet til industrialiserte løsninger som asbest- tak og -vegger som rapporten bruker mye tid på. Det var noe med proporsjonene i rapporten som ble feil. At enkelt kunne oppfatte byggene som monotone og kjedelige, aksepterte de. Men de hadde også fått positive tilbakemeldinger på utseende. Hovedpoenget til Norconsult var likevel at det aldri ble stilt spørsmålstegn ved løsningene man gikk for. Samtlige løsninger ble godkjent av både Verdensbanken og Zambia. Hvorfor ble all skyld nå plassert hos konsulentene?¹⁶⁴

Konklusjon

Arbeidet med ZWBEP hadde i 1978 pågått i nærmere ti år. Over hele Zambia stod skoler og klasserom med sitt karakteristiske stempel fra prosjektet: Buede asbesttak, lette asbestvegger og egne fagtilpassede klasserom. Totalt var nesten en halv milliard kroner blitt skutt inn fra Verdensbanken, zambiske myndigheter og Norad, og mange årsverk med eksperter hadde bidratt til å administrere og drive konsulentvirksomheten i dette prosjektet.¹⁶⁵ De fleste av skolene var i ferd med å bli ferdigstilt mot slutten av 1970- tallet. Zambisk videregående skole hadde fått 24 000 nye skoleplasser. Dette betydde et stort løft for utdanningssituasjonen i landet. Også på pensumsiden var det blitt gjort grep. I det hele tatt skulle prosjektet bidra til en bedre og mer allsidig utdanning for et stadig større antall zambisk ungdom. Alt var likevel ikke rosenrødt. En rekke mangler i forhold til utstyr, inventar og ikke minst opplæring av lærere, stod i veien for en effektiv gjennomføring av nye pensumplaner.

¹⁶³ *Zambia World Bank Education Project, Preliminary Comments to the Evaluation Report*, 1. July 1977, Norconsult A.S, s. 3.

¹⁶⁴ *ibid.*

¹⁶⁵ Aftenposten 20. september 1980.

Vedlikeholdsproblemet var også alvorlig og her måtte det strakstiltak til for å hindre forfall. Dette må ha vært skuffende å konstatere så kort tid etter at hoveddelen av arbeidene var avsluttet.

Mye av kritikken mot prosjektet rammet Norconsult. Var all kritikk berettiget? Min gjennomgang har vist at det ble skapt et stort handlingsrom for konsulentene gjennom avtaleverket i byggeprosjektet. Dette ble ytterligere utvidet av Zambias mangel på ressurser til å ta kommandoen i byggeprosjektet. ZEPIU, som skulle sikre at klientens interesser ble ivaretatt, led av kronisk ressursmangel. Mangelen på zambiske innspill gjorde at Norconsult hadde få retningslinjer og målsettinger å forholde seg til i planleggingen og design av prosjektet, og de etterlyste større involvering og flere innspill fra zambisk hold.¹⁶⁶

Fossum har i intervjuer gitt uttrykk for at ”det til tider ble litt for mye Norconsult.” Enkelte ganger kunne Norconsult bevisst velge å gå utenom Fossum og ZEPIU, og direkte til *Ministry of Education*. Forklaringen kan være enkel. Det var lettere å overtale zambiere i MOE enn et kritisk ZEPIU med flere norske eksperter. Folkene i utdanningsministeriet hadde verken nok kompetanse eller tid til å sette seg tilstrekkelig inn i forslagene som ble fremmet. I *Ministry of Education* ble det i tillegg oppfattet som problematisk å opponere mot forslag fra konsulenten når konsulenttjenesten i realiteten ble gitt som gave fra Norge.¹⁶⁷ Det var en svakhet ved organisasjonen at konsulenten så lett fikk gjennomslag for sine forslag og anbefalinger, til dels ved å gå utenom folk med kunnskap og erfaring i ZEPIU.

Fossums forhold til sin tidligere arbeidsgiver Norconsult må til tider ha vært ambivalent. Av direktør Meland ble han beskyldt for å løpe konsulentens ærend. Men Norconsult selv nølte altså ikke med å gå utenom ham for å få sine forslag igjennom. Dette forholdet forteller også noe om samarbeidet mellom nordmennene i prosjektet. Det lettet kommunikasjonen betraktelig at så mange i viktige posisjoner var nordmenn, men beskrivelsen ovenfor forteller også noe om at dette ikke var en homogen gruppe med like interesser.

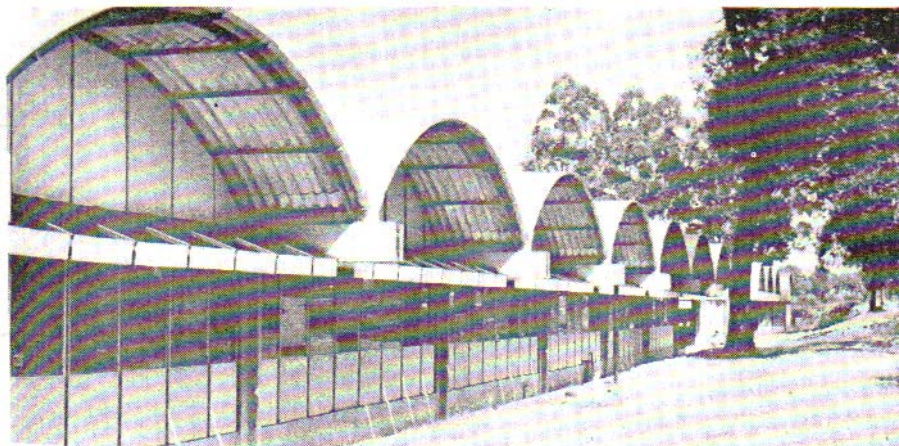
Norconsult fikk mye kritikk for å velge for avanserte og sofistikerte løsninger. I den forbindelse er det viktig å huske på hvilke vanskelige avveininger som oppstår i spenningsfeltet mellom mottakers behov, kultur og muligheter for en varig og god utnyttelse av løsninger. Mottaker har gjerne egne ønsker, og vanskelige dilemmaer kan oppstå. Til tider

¹⁶⁶ Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s.10.

¹⁶⁷ Intervju Halvor Fossum 16.03.05

var det faktisk konsulentene som søkte å ”avsofistikere” valgene. Da diskusjonen om hvilke typer toalett som skulle bygges på skolene, foreslo Norconsult en asiatisk type som fordret lite vann og renhold. Dette ble tatt ille opp blant zambiske tjenestefolk. Hvordan kunne man nekte Afrika toalettstandarder europeere foretrakk selv? Zambiske tjenestemenn godtok ikke halvvegs løsninger når landet nå skulle bygges opp. Toalettløsninger av europeisk type ble presset igjennom.¹⁶⁸ Ved å se bort fra viktige kulturelle trekk bidro mottaker selv til å innføre løsninger som i lengden skulle vise seg å være uheldige. Europeiske toaletter trengte både mer vann og vedlikehold enn forutsatt og fungerte mildt sagt dårlig i den zambiske settingen. CMI's landstudie fra 1986 konkluderte i sin gjennomgang av norsk bistand til utdanningssektoren i Zambia med at valget av standarder og materialer uten tvil ble influert av zambiske preferanser på planleggingstidspunktet.¹⁶⁹

Jeg har ikke kommet over andre eksempler hvor zambiske myndigheter reagerer på valg av ”enkle” løsninger. Dette har trolig sammenheng med at konsulenten i stor grad foreslo moderne utstyr og løsninger. Reaksjonene hadde kanskje vært flere hvis Norconsult hadde endt opp med å anbefale mindre sofistikerte løsninger.



Mukuba Secondary School. Fixed sun screens along west elevation.

¹⁶⁸ Intervju med Bjørn Lunøe 16.09.03

¹⁶⁹ CMI 1986. *Zambia – landstudie og vurdering av norsk utviklingshjelp*, s. 152.

Kap 4

Fortsatt innsats: Rehabilitering og vedlikehold

Da låneavtalen til byggeprosjektet ble fremforhandlet, var det fremsatt et forslag om å sette av en viss prosent av byggesummen til vedlikehold. Forslaget hadde ikke gått gjennom hos zambiske myndigheter. Så tidlig som i 1974 rapporterte Fossum som prosjektdirektør hjem om en rekke utfordringer knyttet til vedlikehold og bærekraft i prosjektet.¹⁷⁰ Situasjonen to år senere var alvorlig. Man risikerte å måtte begynne med vedlikehold før alle skolene var ferdigstilt. Årsakene til dette var flere. Byggematerialene var sårbare for slitasje. Vedlikeholdsmanualene som eksisterte var dessuten for avanserte og lite tilpasset lokale zambiske forhold. Men også zambiske holdninger til vedlikehold ble trukket frem. Evalueringen av *Zambia World Bank Education Project* i 1978 bekreftet at situasjonen var alvorlig. Hvis ikke økte ressurser ble satt inn på å rehabilitere og vedlikeholde bygg og utstyr, risikerte man at investeringene i prosjektet gradvis forfalt til det ubrukelige.

Med rehabilitering menes her tidsavgrenset oppjustering av bygg og anlegg. Vedlikehold brukes om mer langsiktig, kontinuerlig og forebyggende oppfølging. Sammen brukes begrepene om arbeidet for å få skolebygg tilbake til anvendbar stand, eventuelt opprinnelig standard.

Hvordan kom rehabiliteringsprosjektet i stand? Kontinuiteten fra byggeperioden var tydelig. Løsningene man hadde gått inn for der, satte sitt preg på rehabiliteringen, og mange av de samme aktørene var fortsatt involvert. Administrasjonsheten, *Zambia Education Project Implementation Unit* (ZEPIU), fikk ansvaret for gjennomføringen. Norske eksperter fortsatte å spille en viktig rolle, nå i styringen av og opplæringen i vedlikeholdsarbeidene. Norad så det som naturlig å fortsette innsatsen og ble en viktig aktør ved å sikre finansiering og rekruttering av eksperter.

¹⁷⁰ Norad, boks A- 2035: Brev fra Halvor Fossum til Norad 25.04.74 og intervjuer.

En viktig forutsetning for Norads støtte ble etter hvert arbeidet med å få innført et *Preventive Maintenance System (PMS)*, et system for forebyggende vedlikehold. Ved å lage et ferdig standardopplegg for vedlikeholdet av skolene skulle man sørge for å involvere elever, lærere og lokalsamfunnene i det daglige ettersynet. Når skader og mangler ble reparert og erstattet i tide, var målet å spare ressurser og forlenge levetiden på bygg, inventar og utstyr. Hovedarkitekten bak det forebyggende vedlikeholdskonseptet, Bjørn Lunøe, hadde under byggeperioden vært en del av Norconsults team i Zambia.

Hvilke problemer var det så man stod overfor i den afrikanske konteksten? Et sentralt poeng i dette kapitlet blir å vise hvordan holdninger og mentaliteter, med historiske røtter, gjorde vedlikeholdsarbeid i Zambia ekstra vanskelig. Arbeidet med å få innført et vedlikeholdskonsept aktualiserte igjen en debatt om det fysiske arbeidets plass i skolen og generelt i samfunnet.

Behov for et vedlikeholdsprosjekt?

Låneavtalene Zambia hadde med Verdensbanken under byggeprosjektet sa at Zambia selv skulle stå for vedlikeholdet av skolene som ble oppført.¹⁷¹ Rehabilitering og vedlikehold inngikk som en naturlig del av arbeidet med å opprettholde ønskede standarder på bygg, utstyr og fasiliteter. Byggene oppført under verdensbankprosjektet var, ifølge prosjektevalueringen i 1978, ekstra sårbare for slitasje.¹⁷² I 1977, etter at de fleste skolene var ferdigstilt, ble det fort klart at midlene og måten vedlikeholdet var organisert på, ikke sikret en tilstrekkelig oppfølging ved den enkelte skole.

Vedlikeholdet var organisert gjennom *Public Works Department (PWD)* og dets *Mechanical Services Branch (MSB)*. En utredning fra planleggingsetaten i utdanningsministeriet i 1979 konkluderte med at hvis et fullverdig vedlikeholdsprogram ikke ble iverksatt, ville skolene som ble bygd under dette prosjektet, forfalle i løpet av 10 til 15 år.¹⁷³ Dette var en dystre konklusjon med tanke på de store summene som var investert. Departementet foreslo at det ble etablert en egen avdeling med ansvar for vedlikeholdet, en *Maintenance Unit* som kunne koordinere og administrere arbeidet. Norad hadde i sine kommentarer til

¹⁷¹ Simensens arkiv, rød mappe: Låneavtale Zambia- IBRD 11. april 1969, section 5.06, s. 9.

¹⁷² Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project*, Zambia, s. 48 ff.

¹⁷³ Arkiv ambassaden i Lusaka: *Maintenance Project for ZWBEP Secondary Schools & T.T Colleges*, Paper from Planning and Administration Section, MOE, Lusaka Juli, 1979.

Evalueringsrapporten pekt på betydningen av kontinuerlig vedlikehold, og hadde samtidig forespeilet muligheten for å rekruttere ekspertpersonell til disse oppgavene.¹⁷⁴ Dette ble fulgt opp fra zambisk hold. I august 1979 anmodet Zambia om åtte vedlikeholdspersoner. På det tidspunkt var det ikke satt av midler til et vedlikeholdsprogram, men Norad sa seg likevel villige til å starte rekrutteringen til fire av stillingene.

Den norske representasjonen i Lusaka var positive til departementets forslag om en egen fagenhet som skulle administrere rehabiliteringen og vedlikeholdet. Inntrykket i Norad var at det var lite å hente hos *Mechanical Services Branch (MSB)* og *Public Works Department (PWD)*. En egen enhet, slik det var foreslått, kunne derimot støtte seg til erfaringene fra den eksisterende prosjektgruppen til ZWBEP, hvor flere Nordmenn hadde vært engasjert.¹⁷⁵ Høsten 1979 ble en formell søknad sendt til Verdensbanken. Planen var å bruke ubenyttede midler fra *Zambia III* til vedlikeholdsformål og la ZEPIU stå for planlegging og gjennomføring. (Se appendiks 1 for organisasjonskart.)

For å få en grundigere oversikt over rehabiliterings- og vedlikeholdsbehovet ble det i 1980 foretatt en gjennomgang av noen utvalgte skoler. Studien ble foretatt av ZEPIU- personell og finansiert av Norad. Funnene ble presentert i en rapport, og konklusjonene var tydelige. Vedlikeholdsbehovet var omfattende og en tilfredsstillende oppfølging handlet i stor grad om å få på plass en effektiv organisasjon og tilstrekkelig finansiering. Det foreslåtte verdensbankstøttede vedlikeholdsprogrammet, ville ifølge rapporten ikke endre situasjonen nevneverdig med tanke på det akselererende forfallet i landets videregående skoler. De begrensede midlene som var tilgjengelige ville bare kunne dekke noen få og essensielle vedlikeholdsoppgaver, og en prioritering ville derfor bli uhyre viktig.¹⁷⁶

Rapporten delte byggene inn i tre grupper. Gamle bygg, oppgraderte/rehabiliterede bygg og nye bygg. Mangelen på generelt vedlikehold var felles for alle gruppene. Men selv om byggene sakte men sikkert forfalt, hadde ingen nådd et stadium hvor de var ubrukelige som utdanningsinstitusjoner.

¹⁷⁴ Norad, boks A- 2034: Norad's comments to the Zambia World Bank Education Project Evaluation Report, s. 6.

¹⁷⁵ Norad, boks D- 0381: Brev fra stedlig representant Tor Elden til Personellkontoret 20. august 1979.

¹⁷⁶ Norad, boks A- 3924: Preliminary Survey, ZWBEP/Maintenance, s. 156- 158.

På de nye byggene var noen særtrekk registrert. Lekkasje i konstruksjonen truet med å påvirke stålkonstruksjonene og veggene. Veggelementene var altfor svake og sårbare for slitasje, og dessuten vanskelige å erstatte. Rapporten foreslo noe så drastisk som en gradvis erstatting av asbestveggene med sement eller murstein.¹⁷⁷ Alle ytterdører var også i dårlig forfatning, elektriske installasjoner likeså. Vanntilførselen var problematisk og nedsatt på samtlige skoler, og alle vanntankene som hadde blitt levert under ZWBEP, hadde rustantydninger på innsiden. Kjøkkenutstyr forfalt. Inventarsituasjonen var generelt sett alarmerende.¹⁷⁸ Mangelfull levering av utstyr og inventar til skolene forsterket det negative bildet av situasjonen.

Gjennomgangen mer enn antydte at det var en sammenheng mellom de løsningene man hadde valgt i byggeprosjektet og de utfordringene man nå stod overfor på vedlikeholdssiden. Dermed støttet funnene opp om det evalueringen av byggeprosjektet også hadde konkludert med, nemlig at behovet for vedlikehold ville bli ekstra stort ved de ”nye” projektskolene. 20. september 1980 lagde Aftenposten en nyhetssak av forfallet man så i de Norad- støttede skolene. Medieomtalen økte presset på Direktoratet om å ta tak i vedlikeholdsproblematikken de så i Zambia. Se appendiks 3.

Vedlikehold i Zambia – behov for holdningsendring?

Norads representasjon i Lusaka sendte hjem sine reaksjoner på studien som var gjort på byggenes tilstand. De tvilte ikke på at rapporten var riktig og vurderte den heller som nøktern. Det var viktig å få gjort noe systematisk med problemene man her stod overfor.¹⁷⁹ Faren var at ”de norske ekspertene raste rundt og reparerte på de ulike skolene så lenge pengene varte, for så å reise hjem”. Etter en tid ville skolene da være i samme forfatning. Representasjonen ønsket derfor at mye av midlene måtte brukes til en holdningsendring i det zambiske skolesystemet.¹⁸⁰

Norads folk i Lusaka påpekte at vedlikehold var et generelt problem i Zambia. Ulike statsinstitusjoners rolle i vedlikehold var definert, men ansvaret ble neglisjert på grunn av mangel på midler. Et problem på skolene var at mange rektorer var lite opptatt av vedlikehold.

¹⁷⁷ Norad, boks A- 3924: Preliminary Survey, ZWBEP/Maintenance, s. 146.

¹⁷⁸ *ibid.* s. 155.

¹⁷⁹ Representasjonens erfaringer var at ved opprettelsen av spesielle organisasjoner til å foreta bygging eller annet i Zambia, var det en tendens til at etablerte organer som *Ministry of Education* og *Ministry of Public Works* glemte disse oppgavene og overlot alt til den oppsatte ”unit”.

¹⁸⁰ Norad, boks A- 4159: Notat fra Representasjonen i Lusaka til Personellkontoret 14. november 1980.

Her hadde zambiske myndigheter en viktig jobb å gjøre med å bevisstgjøre skolemyndighetene. Seminarer og *workshops* kunne være gode virkemidler. Representasjonen mente derfor at for å lykkes med et mer langsiktig vedlikehold i Zambia, var det behov for opplysning, teknisk opplæring og en generell holdningsendring. I samtaler med representanter for Verdensbanken hadde representasjonen fått inntrykk av at Banken også så betydningen av å inkludere en komponent av opplæring i rehabiliterings- og vedlikeholdsprogrammet.¹⁸¹

Vedlikeholdsproblematikken man så i Zambia var ikke unik. I kjølvannet av de mange infrastrukturprosjektene fremstod vedlikehold som et av de store problemene i bistanden på 1970 og 1980- tallet.¹⁸²

I Zambia var enkeltpersoner viktige for å få vedlikeholdet opp på dagsorden. Den norske ingeniøren Bjørn Lunøe hadde lenge vært bekymret over det han så av forfall i den zambiske skolen. Som en del av Norconsults team under byggingen av skolene hadde han vært særskilt opptatt av vedlikeholdsoppgavene. Han hadde forsøkt å få Verdensbanken til å inkludere vedlikehold i selve byggeprosjektet, uten å lykkes. Banken hadde gjort det klart at dette var Zambias ansvar. I 1977 sluttet Lunøe i Norconsult, men fire år senere ble han på nytt engasjert i Zambia, nå av Norad. Norad og Verdensbanken gikk med på å la Lunøe utarbeide et vedlikeholdsprogram. Dette måtte innføres i to faser. På enkelte skoler var det behov for å rehabilitere byggene opp på et anstendig nivå før man i det hele tatt kunne begynne å snakke om kontinuerlig og forebyggende vedlikehold.¹⁸³

I perioden 1974- 1979 hadde Zambia opplevd en alvorlig økonomisk krise som forsterket alle problemene med matleveranser, valuta og transport. Problemene rammet all utenlandsk bistand, som slet med mangel på reservedeler og innsatsvarer, lang ventetid for tildeling av valuta og lite midler til disposisjon for utviklingsformål.

Midlene som ble gjort tilgjengelig i verdensbanklånet var ikke tilstrekkelige for å rehabilitere alle ”verdensbankskolene” (nå 69), og i mars 1984 sendte Norad en delegasjon til Zambia for å vurdere behovet for fortsatt teknisk assistanse og ytterligere finansiering. Rapporten som ble lagt frem etter besøket anbefalte at det skulle utvikles et såkalt forebyggende

¹⁸¹ Norad, boks A- 4159: Notat fra Representasjonen i Lusaka til Personellkontoret 14. november 1980.

¹⁸² Simensen, J. 2003. *Norsk utviklingshjelps historie, 1952- 1975 Norge møter den tredje verden.*

Fagbokforlaget, s. 146.

¹⁸³ Intervju Bjørn Lunøe 09.03.05

vedlikeholdssystem *Preventive Maintenance System* (PMS). Dette fokuset på holdningsendring skulle være en forutsetning for fortsatt norsk støtte.¹⁸⁴

Arbeidet, administrert gjennom ZEPIU, hadde frem til 1984 handlet om å rehabilitere forfalne skoler og utstyr. Rehabiliteringsarbeidene foregikk i tre provinser(fylker) om gangen. I hver av de tre provinsene var det stasjonert en ”*Resident Engineer*” som hadde overoppsynet med arbeidet på alle skolene i provinsen. Arbeidene som ble utført omfattet alt fra reparasjon av ødelagt vegger, dører og gulv, utskiftning av termittangrepne takstoler og dessuten maling. Mye elektrisk reparasjon var også påkrevd, og på VVS fronten gav vanntilførsel og tette avløp store utfordringer.¹⁸⁵ På grunn av arbeidenes tekniske art, var det naturlig at de fleste nordmenn rekruttert til prosjektet hadde en teknisk faglig bakgrunn.

I mars 1984, etter nærmere tre år med rehabilitering, var arbeidet nesten avsluttet på ca 30 av skolene. ZEPIU hadde da i overkant av 400 engasjerte arbeidere, de aller fleste av dem ute på skolene. Med tilgjengelige midler ville arbeidene kunne holde på i ytterligere seks måneder. På bakgrunn av dette gav Norad under landprogramforhandlingene tilsagn om NOK 7 mill til fortsatt finansiering av vedlikeholds- og rehabiliteringsarbeidet. Disse midlene gjorde det mulig med arbeid frem til sommeren 1985, da en finansiering for videre drift måtte være sikret. Norad var interessert i å være med videre, men så samtidig at prosjektet, slike det fungerte nå, artet seg mer som midlertidig nødhjelp. For å lykkes i det lange løp måtte det gjøres noe med holdningene til vedlikehold. ”(...) oppgaven var nesten uoverkommelig med de ressurser som var satt inn. Når man var ferdig med 5- 10 skoler så kunne man begynne med den første på nytt.”¹⁸⁶ Forfallet på de nye verdensbankskolene satte vedlikehold på den zambiske dagsorden. (Se appendiks 5. for avisutklipp.)

Norconsult hadde, som konsulenter i byggeprosjektet, utarbeidet vedlikeholdsmanualer for den videre oppfølgingen av skolene. Disse ble imidlertid ansett for å være for avanserte og kompliserte å bruke. Før et effektivt vedlikehold kunne settes i gang, måtte man utarbeide nye og reviderte manualer. Dette var noe av det Lunø tok tak i.

¹⁸⁴ Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*, s. 2.

¹⁸⁵ Norad, boks DUH- 0910: PD 53/88, For Direksjonen 28.09.88.

¹⁸⁶ Arkiv ambassaden i Lusaka: Sluttrapport for vedlikeholdskoordinator Per Arne Olsen.

Preventive Maintenance System – et norsk initiativ

Vi ser her at Norads målsetting ikke bare dreide seg om få byggene tilbake til opprinnelig standard. I det lange løp var det viktigere å få til en holdningsendring blant brukere og ansvarsmyndigheter som sikret kontinuerlig oppfølging og vedlikehold av byggene også etter at donorene hadde trukket seg ut. Konseptet med forebyggende vedlikehold var en videreføring av ideene representasjonen hadde luftet allerede i opptakten til rehabiliteringsprosjektet.

I 1985 ble det arrangert en *workshop* i Livingstone. Der diskuterte representanter fra zambiske myndigheter og norske utsendinger omfanget og planene for det forebyggende vedlikeholdssystemet, *Preventive Maintenance System*, (PMS). Et hovedmål for Bjørn Lunøe og de andre norske ekspertene var å gi zambiere en eierfølelse til vedlikeholdssystemet. Seminaret produserte det som kom til å regnes for blåkopien til PMS. Lunøe har i ettertid betegnet det forebyggende vedlikeholdskonseptet som sin ”baby”. Konseptet han designet var nytt i norsk bistandssammenheng.¹⁸⁷

Hovedmålsetningen med PMS oppskriften var:

(...)to preach, educate and instil in all relevant persons concerned the moral, technical and economic values and advantages gained from proper maintenance and care, to institutionalise PMS and train the total school community in the various arts of maintenance.¹⁸⁸

For det første skulle programmet bidra til å endre de likegyldige holdningene elver, lærere og foreldre hadde til vedlikehold på skolen. For det andre skulle systemet fungere kostnadsbesparende. Lærere og elever skulle lære seg betydningen av vedlikehold, få nødvendige praktiske kunnskaper om det å utføre vedlikeholdet, og utføre det i praksis. Seminarer og *workshops* skulle spre kunnskap, erfaring og motivere. Arbeidet med å innføre ”forebyggende vedlikehold” i skolen startet i 1986.

Under seminaret i Livingstone la man også retningslinjene for hvordan arbeidet skulle organiseres. Vedlikeholdskomiteer skulle etableres på alle skolene, og disse skulle under ledelse av rektor organisere elever ”in the cleaning and maintenance of surroundings, classrooms, furniture, toilets and all other school facilities.”¹⁸⁹ *Ministry of Education* skulle

¹⁸⁷ Intervju Bjørn Lunøe 09.03.05

¹⁸⁸ Arkiv ambassaden Lusaka: Workshopreport, s. 5.

¹⁸⁹ *ibid.* s. 12.

ha det overordnede ansvaret for utviklingen og oppfølgingen. Det var viktig at skolenes nærmiljø og elevenes foreldreorganisasjoner ble trukket inn i vedlikeholdsarbeidene. (Se appendiks 2.)

Ved å inkorporere et innslag av forebyggende vedlikehold i det pågående rehabiliterings- og vedlikeholdsarbeidet, var videre norsk støtte sikret. En avtale mellom Norad og Zambia ble undertegnet i januar 1986. Den norske støtten var på NOK 47 mill, og skulle dekke 80 prosent av estimerte kostnader for å fullføre programmet over en treårsperiode.¹⁹⁰

Rehabilitering og vedlikehold

Da rehabiliteringsarbeidet kom i gang i 1981, hadde Norad trappet opp rekrutteringen av fagpersonell til ZEPIU. På det meste var tolv norske eksperter engasjert. Etter hvert som Direktoratet tok inn over seg at et bærekraftig vedlikehold var avhengig av en holdningsendring, så vi et gradvis skifte av fokus i den norske innsatsen. Rene rehabiliteringsoppgaver måtte vike for en større satsing på opplæringen i forebyggende vedlikehold.

I begynnelsen var det vanskelig å få de norske ekspertene i ZEPIU til å bremse ned på rehabiliteringsarbeidene til fordel for mer tidkrevende opplæring. Opplæringen kunne vanskelig kvantifiseres og måles, og ble heller ansett som en forsinkelse i de tekniske arbeidene. Samtidig mente man i Norad at det ikke nødvendigvis var et motsetningsforhold mellom disse to tingene. Ved å delta i rehabiliteringsarbeidene kunne elever og lærere innarbeide betydningen av kontinuerlig og forebyggende vedlikehold. Kunnskapsoverføringen kunne da skje fortløpende mens byggearbeidene pågikk. I tråd med et sterkere norsk fokus på PMS, la Norad mer vekt på søkere med teoretisk og yrkespedagogisk utdanning. Men overgangen skjedde ikke uten diskusjoner.¹⁹¹

Det er mulig å skimte et tydelig mønster i det norske engasjementet mot midten av 1980-tallet. I tråd med ønsket om å skape positive holdninger rundt vedlikehold, ble opplæring og motivering til lokal deltakelse stadig sterkere vektlagt. Trolig hadde Norad innsett at dette var eneste veien å gå hvis målet var å skape varige endringer i folks tenkemåter.

¹⁹⁰ Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*, s. 2.

¹⁹¹ Norad, boks A- 6559: Notat fra ESK til Ass. Dir mfl. 18.05.89.

Mottakerorientering hadde vært et prinsipp i norsk u- hjelp siden begynnelsen av 1970- tallet, men andre hensyn hadde ofte gjort det problematisk å gjennomføre prinsippet i praksis.¹⁹²

I 1987 ble det opprettet en egen opplæringsavdeling i ZEPIU med fire opplæringskonsulenter. Disse hadde som hovedoppgave å arrangere teoretiske og praktiske kurs i vedlikehold for alle involverte parter, samt oppsøke skolene flere ganger i året for å veilede og følge opp arbeidet. I en startfase var det naturlig at ZEPIU fulgte arbeidene tett, men etter hvert skulle vedlikeholdskomiteene på skolene overta den videre oppfølgingen. På enkelte skoler fungerte dette systemet tilfredsstillende. Deler av vedlikeholdsarbeidene inngikk direkte som en del av de praktiske fagene til elevene. Ødelagte bord og stoler i klasserommene ble reparert og enkle redskaper man lagde på skolene, ble solgt i det lokale miljøet.¹⁹³

Inkludere alle skolene?

Frem til 1989 var rehabiliterings- og vedlikeholdsarbeidene konsentrert rundt de 69 skolene som hadde inngått i *Zambia World Bank Education Project*. Allerede under seminaret i Livingstone i 1985 hadde Zambia ønsket å innlemme flere skoler i prosjektet. Landet hadde ytterligere 65 videregående skoler, og 11 av disse var i elendig forfatning. MOE hadde problemer med å forklare sine rektorer hvorfor nettopp deres skole ble utelatt. Zambia søkte derfor Norad om å utvide programmet til å gjelde alle videregående skoler i landet.¹⁹⁴ Selv om ZWBEP på 1970 tallet hadde gitt et løft til utdanningssektoren, var faktum at utbyggingen av videregående skoler ikke klarte å holde tritt med befolkningsveksten. Kun halvparten av kvalifiserte elever fikk tilbud om en plass i den videregående skolen. Dette understreket betydningen av å holde alle tilgjengelige skoler funksjonsdyktige. Forespørselen ble bare delvis imøtekommet. I 1989 ble 11 nye skoler inkludert i programmet, det totale antall var da oppe i 80.¹⁹⁵

Virket opplæringen?

I 1988, etter to år med satsing på forebyggende vedlikehold, foretok *Ministry of Education*, med støtte fra Norad, en undersøkelse for å kartlegge forståelsen av forebyggende vedlikehold ved utvalgte videregående skoler i Zambia. Undersøkelsen, som ble utarbeidet av to forskere tilknyttet universitetet i Lusaka, konkluderte med at målet med vedlikeholdskonseptet ikke

¹⁹² Se Eriksen T.L.(red) 1987. *Den vanskelige bistanden*. Universitetsforlaget, s. 51ff.

¹⁹³ Norad, boks DUH- 0910: PD 53/88, For Direksjonen 28.09.88.

¹⁹⁴ *ibid*.

¹⁹⁵ Norad, boks A- 6559: Oversiktsnotat Zam 021.

var godt nok innarbeidet i lærere og elevers bevissthet.”¹⁹⁶ Bare 11,4 prosent av elevene og 22,6 prosent av lærerne valgte rett definisjon på *Preventive Maintenance*. Under Livingstone Workshopen hadde forebyggende vedlikehold blitt definert til:

To minimize the rate of wear and tear of equipment and buildings and caring for them. Take timely repair of buildings and facilities and beautify them.¹⁹⁷

Til å ha vært et satsingsområde i over to år var dette nokså nedslående resultater. Hva gjorde dette arbeidet vanskelig? Dårlig ledelse var en hovedårsak. Rektorer viste liten evne til å motivere og organisere elevene til vedlikeholdsarbeid og hadde også store problemer med å opprettholde disiplin på skolene. Mange elever betenkte seg ikke med å gjøre opprør og ødelegge statlig eiendom. Myndighetene ble også kritisert for å gjøre for lite. En ting var hva de uttalte i media og i møte med donorer, en ganske annen ting var hva som ble gjort i praksis. Undersøkelsen konkluderte med at hovedproblemet på dette området var fasttømrede forestillinger og holdninger. For å lykkes trengtes det en holdningsendring både blant elever, lærere og foreldre. Lærerne hadde vært studenter under ”the honeymoon of independence”, en periode hvor staten hadde tatt seg av alt som hadde med vedlikehold og fysisk arbeid rundt skolene å gjøre. Foreldre og elever var preget av samme holdning, fysisk arbeid var degraderende og lite passende for en fremadstormende og utdannet befolkning. Her er noen sitater hentet fra undersøkelsen:

The question on activities done at school and in the home shows that sometimes pupils are not engaged in manual work. However, the main point is really to do with attitudes. Involving pupils more in manual work will not on its own solve the problem. Rather there should be ways to change the attitudes, through re- education of parents, teachers, pupils and society at large. [forfatteren av rapp] s. 104

The most appropriate strategy would be to get to the roots of the problem, which as already noted are psychological.

The main problem in this field are[sic] attitudinal. s. 107

Drastic changes have to take place in the educational system to raise the status of manual work.¹⁹⁸ s. 105

Hygienesituasjonen ved mange skoler var spesielt graverende og så tidlig som i 1984 hadde enkelte skoler blitt stengt og rektorer offentlig utskjelt på grunn av de urenlige forholdene.

¹⁹⁶ ”(...)the concept of Preventive Maintenance is really not well understood”, se innledningen av Kisenga & Kasonde- Nganda 1988. *Preventive Maintenance in Zambian Secondary Schools, Final Report*, Ministry of Education & Culture.

¹⁹⁷ Arkiv ambassaden Lusaka: Workshoperport.

¹⁹⁸ Kisenga & Kasonde- Nganda 1988. *Preventive Maintenance in Zambian Secondary Schools, Final Report*, Ministry of Education & Culture, s 104.

Massemedia hadde interessert seg for saken den gang. I en søndagsutgave av *Times* pekte kommentaren også på behovet for å inkludere mer praktisk kunnskap i pensum. Det var rett og slett ikke nok hvit- snipp- jobber. Og hvorfor ikke gå tilbake til ordningen med å begynne skoledagen med rengjøring? Det kunne gjort noe med elevenes holdninger. ”At independence we thought it was slavery for children to do manual work. It must now dawn on us that we were wrong.”¹⁹⁹ (Se appendiks 5.)

På et kontinent hvor de aller fleste lever av jordbruk, kan det virke merkelig at kroppslig arbeid blir sett slik ned på. De zambiske holdningene var på ingen måter unike i afrikansk sammenheng.²⁰⁰ Etter uavhengigheten ble en viktig del av jobben til mange av de nye statslederne å fremheve verdien av fysisk arbeid. Man trengte ikke gå lenger enn til Tanzania for å se hvilke utfordringer president Nyerere møtte i sitt forsøk på å hindre at skolegangen fjernet elevene fra folket og skapte en egoistisk elite. At praktisk, kroppslig arbeid var obligatorisk for elever i den høyere skolen, kunne skape forundring og misnøye.²⁰¹

Koloniarv og uavhengighet

Utfordringene som arbeidet med å innføre forebyggende vedlikehold i Zambia støtte på, hadde gjort det klart at man her stod overfor en annen logikk. Få personer så verdien av å reparere og utbedre skader før det strengt tatt var nødvendig, og blant elever og lærere eksisterte det en innarbeidet skepsis til vedlikeholdsarbeider. Hva kom dette av? Klare forskjeller mellom norsk og zambisk kultur ble tydelige, med tildels historiske røtter. Det selvbergende bondesamfunnet i Afrika formet andre holdninger til tid, punktlighet, planlegging og personlig ansvarsfølelse enn det vestlige industrisamfunnet.²⁰²

”Forebyggende vedlikehold” var ikke helt nytt i Zambia. Under kolonistyret hadde alle grunn- og videregående skoler et vedlikeholdsprogram som innebar at elevene var organisert i ”produksjonsenheter.” Disse skaffet inntekter eller produserte materialer og produkter som ble brukt i vedlikeholdet. I tillegg hadde vedlikeholdsgrupper hatt ansvar for konkret

¹⁹⁹ Kommentaren i *Times*, søndag 30. september 1984. (Lærernes holdninger måtte også bedres. Kommentatoren var lei av at lærere utnyttet elevene, gjorde en dårlig jobb og samtidig bare klagde og ba om mer midler.) se appendiks 5.

²⁰⁰ Se eksempler fra Ghana i Simensen J. 1991. *Utdanning som U-hjelp. Norad og Ghana Natucal College 1964-1980*. Ad Notam, s. 96.

²⁰¹ Simensen J. 2003. *Norsk utviklingshjelps historie, 1952- 1975 Norge møter den tredje verden*.

Fagbokforlaget, s. 147.

²⁰² Simensen, J. 1996. *Afrikas Historie*. Cappelen, s. 354.

vedlikeholdsarbeid på skolene. Etter uavhengigheten i 1964 begynte dette systemet å forfalle og myndighetene måtte ta over det hele og fulle ansvaret gjennom sin *Service Department*.²⁰³

Hvordan skal vi forstå denne utviklingen? Under kolonitiden var vedlikeholdet nærmest å betrakte som et tvangsarbeid pålagt ved de ”afrikanske skolene”. Ved de ”hvite skolene” leide kolonimyndighetene inn arbeidere til å gjøre jobben. Denne forskjellsbehandlingen var en stadig påminning om skillelinjene i samfunnet, og den bidro til å skape motforestillinger mot fysisk arbeid på skolene. Da Zambia ble uavhengig, ønsket verken elever eller lærere å delta i disse arbeidene lenger. Nå kunne heller ingen fremmed tvangsmakt tvinge dem.²⁰⁴

Et annet viktig poeng har å gjøre med utdanningssystemet som ble skapt under kolonistyret. Grunnskolen var for afrikanerne først og fremst en ”*education for adaptation*”, en utdanning hvor den enkelte skulle bli tilpasset sitt nærmiljø. Det gav lite rom for sosial mobilitet for den svarte delen av befolkningen. For å få godt betalte jobber i statsbyråkratiet, var man avhengig av en akademisk utdanning, og dette var sterkt begrenset.²⁰⁵ At den lokale befolkningen fikk så liten mulighet for å ta akademisk utdanning, kan forklare noe av det overdrevne fokuset på akademiske fag mange afrikanske land fikk etter uavhengigheten. Det britiske embetsverket skapte en prestisjeskala hvor den ”allvitende administrator”, han som flyttet mellom administrative stillinger i ulike embetsverk, ble det store forbildet.²⁰⁶ Trolig er det en sammenheng mellom glorifiseringen av byråkraten på den ene siden, og forakten for manuelt arbeid på den andre. Som herrer i eget hus kunne flere strebe mot en akademisk utdanning, selve inngangsbilletten til de lukrative jobbene i byråkratiet. Praktiske fag i skolen ble nedprioritert. På 1980 og 1990 tallet var denne holdningen fortsatt synlig i foreldre- og lærergenerasjonen.²⁰⁷

Men hva gjorde man når byråkratiet ble ”mettet” av karrierebevisste afrikanere? Politikerne maktet ikke i tilstrekkelig grad å tilpasse pensum og studietilbud til landets faktiske behov. En del av forklaringen på dette må ligge i den grunnfestede troen på akademisk kunnskap som veien til det gode liv. Resultatet ble et misforhold mellom hva man lærte på skolen og hva

²⁰³ Arkiv ambassaden i Lusaka: *Forward*, informasjonsskriv fra Ministry of Education, vol.1 No 2. jan- march 1989.

²⁰⁴ *ibid.*

²⁰⁵ Carmody B. 2004. *The Evolution of Education in Zambia*, Bookworld Publ, s. 17.

²⁰⁶ Nordbye, O.D.K 1972. *Opplæring og undervisning i utviklingsland. Erfaringer og perspektiver*, i Holtan Hartwig (red.), *Global Undervisning i uland og Norge*, s. 7- 23, sitert i Eidhammer s. 112.

²⁰⁷ Kisenga & Kasonde- Nganda 1988. *Preventive Maintenance in Zambian Secondary Schools, Final Report*, Ministry of Education & Culture.

slags kunnskap landet hadde behov for. Folk tok en utdanning de ikke hadde bruk for i sitt daglige liv og som heller ikke gav jobbmuligheter. Det skjeve fokuset på akademiske fag var også uheldig for næringslivet i disse landene. Noe av dette misforholdet hadde *Zambia World Bank Education Project* forsøkt å ta tak i. Prosjektet hadde presset gjennom en diversifisering av pensum og studietilbud, se kapittel 2.

Så lenge det var penger i kassa hadde det stasfinansierte vedlikeholdssystemet fungert godt, med andre ord frem til 1974. Den økonomiske krisen som Zambia da gikk inn i, presset frem en strengere prioritering av knappe statlige midler. Lærerlønninger og bøker ble prioritert framfor vedlikehold. Denne situasjonen kunne ikke vedvare uten at det fikk konsekvenser for infrastrukturen.

I 1975 fastslo president Kenneth Kaunda at alle utdanningsinstitusjoner igjen skulle være ”produksjonsenheter”. Praktiske fag skulle integreres i pensum, og som en del av en humanistisk utdanning skulle det satses på vedlikehold. Elevene skulle lære å ta ansvar og samtidig få sans for å produsere noe. Målet var å gjøre barna i stand til å klare seg selv. ”Elevene måtte lære seg å se arbeid som en basis for høyere kulturell utvikling, og se at fysisk arbeid var kilden til penger og alle gode ting.”²⁰⁸ Koloniutdanningen hadde skapt ”an army of followers rather than doers, it destroyed human creativity and cultural growth.”²⁰⁹ Innføringen av en ”humanistisk utdanning” var et første skritt i retning av å reintrodusere et forebyggende vedlikeholdssystem hvor elevene deltok i arbeidet.

I 1976 (da byggeprosjektet nærmet seg slutten) hadde mye av infrastrukturen i utdanningssektoren forfalt så mye at det begynte å gå ut over kvaliteten i utdanningen. I tillegg til at de økonomiske ressursene til vedlikehold var betydelig redusert som følge av økonomiske nedgangstider, tærte overbefolkede klasserom og internat voldsomt på fasilitetene. Vandalisme fra elevene og nærmiljøet var også med på å bryte ned bygg, utstyr og utearealer. Fortsatt var den utbredte holdningen at det var myndighetenes ansvar å sørge for vedlikeholdsarbeidene. I 1980 hadde den negative utviklingen nådd et punkt hvor hele skoleanlegg stod i fare for å kollapse. Spesielt gjaldt dette skoler bygd tidlig på 1970- tallet.²¹⁰

²⁰⁸ Arkiv ambassaden i Lusaka: *Forward*, informasjonsskriv fra Ministry of Education, vol.1 No 2. jan- march 1989.

²⁰⁹ *ibid.*

²¹⁰ *ibid.*

Utfordringer for de norske ekspertene

Kultur møte

Hvordan var det egentlig å jobbe som norskrekruert ekspert i Zambia i et prosjekt som hadde som ambisiøst mål å skape holdningsendringer? Kultur møtet var en stadig kilde til frustrasjon. Dette kommer frem i de jevnlig arbeidsrapportene hjem til Norad. Å utføre en jobb i en fremmed kultur i spenningsforholdet mellom giver og mottaker, krevde at den enkelte viste kløkt og tilpasningsdyktighet. Visedirektør Per Arne Olsen uttalte:

Det er helt klart at det trengs en spesiell evne hos den enkelte for å kunne formidle kunnskap på en rasjonell og effektiv måte samtidig som man må unngå å vise sin "overlegenhet". Alle som har jobbet ute kjenner til dette forholdet og det er av ytterst viktighet å utvise hensyn og balanse tillagt en god del psykologi med fasthet og mykhet når man vil ha ting gjort.²¹¹

Selv om de vegret seg for å gi for negative tilbakemeldinger til sine zambiske kolleger og spesielt sine overordnede, manglet det ikke på adjektiver i rapportene som ble sendt hjem til Norad. Særlig utsatt var dårlig kvalifiserte personer i fremtredende stillinger."(...) hos den nåværende zambiske regnskapsfører er det ingenting å hente av faglige kvalifikasjoner".²¹² "I vårt ministerie, MOE, florerer det av udugelighet og null initiativtaking."²¹³ En zambisk direktør for prosjektet ble kritisert for å utnytte sin posisjon og for å foreta flere uheldige disponeringer. Det gagnet ikke prosjektet at midler og kjøretøy ble brukt til personlig berikelse, enten det gjaldt å frakte folk til begravelser eller bygge større privathus.²¹⁴

Korrupsjon var et stort problem i Zambia og i ZEPIU ble den bortforklart. "(...) etter hvert utviklet det seg en "grabbe til seg kultur" på høyere plan i ZEPIU, og denne kulturen har spredt seg nedover i systemet". Det manglet vilje på toppen til å gjøre noe med disse problemene. Ifølge rådgiver i finansspørsmål, Per Eldar Søvik, var hovedproblemet i ZEPIU "en alt for dårlig ledelse og for dårlige kvalifikasjoner i viktige stillinger".²¹⁵

Zambiske forutsetninger

Under byggeprosjektet hadde lokale zambiske forhold og forutsetninger satt sitt preg på gjennomføringen. Ut over på 1980- tallet var det vanskelig å se en forbedring i den

²¹¹ Per Arne Olsen, Visedirektør, 1992.

²¹² Paul Thuset, Senior Training Officer 1990.

²¹³ Per Arne Olsen

²¹⁴ Norad, boks A- 6562: Marit Rotis reise: *Problemer med dir. Musonda "som stadig foretok seg ureglementerte disposisjoner til skade for hele prosjektet."* reiserapport Marit Roti, BA, besøk i Kenya og Zambia 16/9- 8/10 1984.

²¹⁵ Per Eldar Søvik, Senior Advisor Finance frem til 1994.

økonomiske situasjonen, og spente forhold til nabolandene bidro til å vanskeliggjøre den generelle utviklingen i landet. Knapphet på ressurser, kraftig pris- og lønnsvekst, og en vanskelig forsyningssituasjon kjennetegnet utfordringene i bistandsarbeidet. Zambias brudd med Verdensbanken i 1986 vanskeliggjorde tilgangen på kapital til utviklingsformål.²¹⁶ Tre år senere hadde Zambia 120 prosent inflasjon, noe som gjorde det nærmest umulig å sette opp et budsjett og holde kontroll med kostnadene.²¹⁷

Den generelle økonomiske situasjonen fikk, som på 1970- tallet, konkrete utslag også på vedlikeholdet av skoler. Det var lite midler å sette inn og dette gikk ut over det generelle arbeidet med å opplyse, motivere og rehabilitere. Restriksjonene Norad satte på innkjøp fra Botswana medførte dessuten store ekstraavgifter. Holdningene blant lærere og rektorer gjorde arbeidet ekstra vanskelig. De hadde selv studert med en stor stab av hjelpepersonell rundt seg. I tillegg gav lave lærerlønninger liten motivasjon til å gjøre noe særlig mer enn det som var påkrevd av undervisning. Lærerboligene inngikk ikke i rehabiliteringsprosjektet, og det at de risikerte å bli flyttet rundt etter kort tid, førte til at få ønsket å investere i disse ”midlertidige” hjemmene. En stadig omflakkende rektor og lærertilværelse gjorde det i det hele tatt vanskelig å få fart på vedlikeholdsarbeidet på skolene.

Lavt lønnsnivå i offentlig sektor, kombinert med stor etterspørsel etter den type teknisk personell som ZEPIU trengte, hadde også en uheldig effekt. Ledelsen i ZEPIU brukte mye tid på å avertere, intervju og ansette nye folk som etter kort tid forsvant til privat sektor. Denne utskiftningen var til tider et så stort problem at det ble vurdert å foreta en opptrapping av norsk personell. Midt inne i en lenge ønsket afrikaniseringsprosess var dette alvorlige tiltak. Å begynne å rekruttere nye nordmenn ville vært et stort nederlag for både Norad og Zambia.²¹⁸

Utmatting?

Under landprogramforhandlingene med Zambia i 1991 ble man enige om å fase ut den norske støtten til utdanningssektoren. Norad ønsket å konsentrere innsatsen mer, og i samtaler med zambiske myndigheter ble de enige om å dreie innsatsen over på vannsektoren. Det var

²¹⁶ Svensson, M. H. og Lars Udsholt (red.). 1987. *Zambia for eksempel – en bog om bistand med betingelser*. FN forbundet, København. Og arkiv Norad, boks A- 6562: Korrespondanse mellom repr. Lusaka, Norad og Zambia.

²¹⁷ Arkiv ambassade Lusaka: Prosjektgjennomgang 1990.

²¹⁸ Norad arkiv, Boks A- 6559: Notat fra ESK til Ass. Dir. mfl. 18.05.89.

mange givere inne på utdanning.(SIDA, FINNIDA, WB m.fl.)²¹⁹ En avsluttende studie skulle skissere hva som var veien å gå på vedlikeholdsfeltet og hvordan arbeidet i en siste og avgjørende fase kunne gjøres bærekraftig. Foruten å ta for seg rehabiliteringsarbeidene og systemet med forebyggende vedlikehold, skulle evalueringen kartlegge ZEPIUs fremtid som organisasjon og gjennomføringsenhet i vedlikeholdet i Zambia.²²⁰

I perioden 1986- 1990 ble det gjennomført fire prosjektgjennomganger av vedlikeholds- og rehabiliteringsprogrammet. Disse *review missions* kom med anbefalinger, kritikk og rapporterte om hvordan tidligere anbefalinger var blitt fulgt opp. En rekke problemområder gikk igjen i alle rapportene, blant andre problemer med vanntilførsel, mangel på utstyr og en utbredt vandalisme. I følge den siste avtalen Norad hadde med Zambia, skulle prosjektet være fullført inne 1992.

Evalueringen i 1991 konkluderte med at verken rehabiliteringsprogrammet eller PMS-komponenten hadde nådd sine mål. Det ville ikke være mulig å rehabilitere alle 80 skolene selv med en forlengelse på to år. Evalueringens oppfatning var at tidligere rapporter ikke hadde gitt et korrekt bilde av situasjonen. Status i 1990 var at ca halvparten av rehabiliteringsarbeidet gjenstod.

Også PMS- delen hadde en lang veg å gå før den var institusjonalisert og virkeliggjort. Man registrerte at holdningsendringer krevde både tid og politisk vilje å få innført. Fortsatt var pensum i den zambiske videregående skolen akademisk fokusert, og uten at PMS i enda større grad ble integrert i pensum, ville man ikke nå de mål man opprinnelig satte seg for forebyggende vedlikehold. Hvordan systemet fungerte varierte også mellom den enkelte skole, og her viste observasjonene at det var likegyldig hva slags skole det var snakk om, ”tradisjonell”, ”verdensbankskole”, eller en blanding. Der PMS var et innarbeidet konsept som fungerte, var utearealer og bygninger i generelt bedre stand. Dette kunne dessverre ikke sies å være tilfellet ved flertallet av skolene, selv om selve konseptet begynte å bli allment kjent.²²¹

²¹⁹ Arkiv ambassaden i Lusaka: Bakgrunnsnotat til Kjell Storløkken i forbindelse med media oppslag. 25. august 1993. Fra Charge d affairs Torbjørn Gaustadsæther.

²²⁰ Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme.*

²²¹ *ibid.* s. 48.

Rapporten anbefalte en videre satsing på PMS. Forebyggende vedlikehold var ikke bare avgjørende for skolenes ”overlevelse”, men den positive holdningsendringen som prosjektet førte med seg, kunne gjennom dette arbeidet gradvis spres til hele det zambiske samfunnet. ”Da ville man få en sosioøkonomisk effekt langt utover det å opprettholde skolebygg.”²²²

Evalueringen i 1991 var gjennomgående negativ i sin omtale av prosjektets fremdrift og de nærmest uoverkommelige utfordringene man stod overfor. Dette ble også tatt opp i kommentarene som kom i etterkant. Norad var mest opptatt av å få frem at zambiske myndigheter i for liten grad hadde engasjerte seg i arbeidet. Uten at de kom sterkere på banen ville dette arbeidet stoppe opp når Norad om kort tid trakk seg ut.²²³

Også enkeltaktører uttalte seg. Bjørn Lunøe, Alf Staveland og Paul Thuset reagerte på det de mente var en for negativ tone i rapporteringen. Alle tre hadde førstehånds kjennskap til forholdene det her var snakk om gjennom flere års engasjement i arbeidene. Etter å ha lest rapporten kunne man ifølge disse tre få et inntrykk av at situasjonen hadde gått fra ille til verre. Det var slett ikke tilfellet. For lite fokus var satt på hva prosjektet faktisk hadde fått til i løpet av prosjektperioden. Det var fremgang å spore på flere felt, og de fleste rektorer kunne rapportere om en positiv utvikling når det gjaldt elevenes evne og vilje til å ta vare på skolen som institusjon. ”It seems like the shocking experiences the team had, have overshadowed some positive developments, which I strongly regret.”²²⁴

Personene som hadde vært direkte involvert i prosjektet over lengre tid, mente trolig å ha et mer realistisk forhold til forutsetningene rundt det å drive med utviklingshjelp i Zambia. Kritikken kunne fort føles personlig. Og hva kjente vel evalueringsteamet til av lokale forhold eller prosjektets historie? Bjørn Lunøe fryktet for hva den negative vinklingen ville ha å si for den videre satsningen og finansieringen av prosjektet.²²⁵ Ved å fore beslutningstakere med negative eksempler og fokusere på alt arbeidet som gjenstod, risikerte man å gi prosjektet en urettferdig dødsdom.

²²² Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*, s. 61.

²²³ Arkiv ambassaden Lusaka: Norads kommentarer til Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*.

²²⁴ Arkiv ambassaden i Lusaka: Paul Thusets kommentarer til Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*.

²²⁵ Arkiv ambassaden Lusaka: Lunøes kommentarer til Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*.

Utfasing - nytt fokus

Norad skulle ta stilling til bistand i en avsluttende fase etter prosjektevalueringen i 1991. Basert på denne rapporten, zambiske merknader og Norads kjennskap til programmet, besluttet man å støtte med NOK 21 mill over en to års utfasingsperiode, 1992- 94. Forutsetningen for den norske støtten ble gitt i et brev til det zambiske utdanningsministeriet i februar 1992. Det måtte utnevnes en nasjonal koordinator for *Preventive Maintenance*, samt forbedre regnskapsrapporteringen for 1990 og de kommende år.²²⁶

Fra norsk side ble arbeidet med forebyggende vedlikehold fremhevet som særlig betydningsfullt.

Da denne delen av prosjektet er et resultat av norsk initiativ, og har vist seg å være effektivt og godt mottatt av skolene, er dette aspektet av prosjektet viktig. (...)ZEPIU kan fullføre programmet med en to års forlengelse og et budsjett på 21 mill NOK. Dermed vil Norge komme ut av prosjektet på en ordentlig måte og etter å ha fullført et meget viktig tiltak som har vært viktig i skolenes evne til å kunne fortsette å fungere.²²⁷

Der PMS var innført registrerte man bedre disiplin og atmosfære, og skolebyggene var i klart bedre stand. Det hadde påvirket det akademiske nivået på en positiv måte. De stadige utsettelsene som hadde kommet hadde sine naturlige forklaringer i zambiske administrative og økonomiske forutsetninger. Det var tydelig at saksbehandlerne i Norad ønsket at Norge skulle bidra ut prosjektperioden. Argumentasjonen førte fram. Den norske innsatsen i prosjektets to siste år ble godkjent 15. september 1992.

Revisorkritikk og NORADs rolle.

Den norske riksrevisjon foretok en prosjektgjennomgang i 1992 og påpekte da at Norad i veldig liten grad hadde reagert på manglende avtaleoppfyllelse fra Zambisk side. I et brev 28. august 1992 var kritikken tydelig.

Her er noen av revisjonens kommentarer:

At NORAD har fortsatt utbetalinger til prosjektet, også utover det cash- flow opplegget som er avtalt, synes å tyde på at NORAD i enkelte tilfeller har gått inn i Zambias rolle. Dette er klart uheldig i forhold til utviklingsmålsettingen om å styrke mottakerapparatet i samarbeidslandet. (...)Vi forventer at NORAD i en eventuell videreføring av norsk støtte til prosjektet i vesentlig grad etterlever avtalen.²²⁸

²²⁶ Arkiv ambassaden Lusaka: Completion Document ZAM 021, september 1995.

²²⁷ Arkiv ambassaden Lusaka: Prosjektdokument til Norad Oslo fra Lusaka 02.06.92.

²²⁸ Norad, boks A- 8687, mappe: ZAM 021 Maintenance Secondary Schools juni 91-92: brev fra Riksrevisjonen til Norad 28. august 1992.

Kritikken som riksrevisjonen reiste, tydeliggjorde flere av utfordringene som hadde eksistert lenge i den norske innsatsen i Zambia. Under byggeprosjektet ble Norad kritisert for ikke å følge opp konsulentene. Den gang hadde de ingen juridiske forpliktelser til å gjøre det. Under rehabiliterings- og vedlikeholdsprosjektet hadde Norad en mer sentral rolle. Vedlikehold og PMS ble et prosjekt delvis som resultat av et norsk initiativ, og etter Zambias brudd med Verdensbanken i 1986, stod Norad igjen som eneste donor i oppfølgingen av de videregående skolene.²²⁹ Under slike forhold var det mer naturlig å forvente en tett oppfølging fra Norads side. Kritikken Norad fikk i forbindelse med reorganiseringen i ZEPIU, viste likevel at det måtte utvises aktsomhet og kløkt i donor- mottaker forholdet. Når skulle man gripe inn og når ble det oppfattet som utidig? Kritikken fra riksrevisjonen var tydelig på at Norad ikke hadde reagert kraftig nok på klare avvik i bistandssamarbeidet. Dette hadde svekket prosjektgjennomføringen.

Brudd og avtalestopp

I løpet av 1992 foretok KPMG (revisorer i prosjektet) og den zambiske riksrevisjonen gjennomgang av de økonomiske rutinene og regnskapsføringen i ZEPIU. En rekke forhold var problematiske i henhold til vanlig regnskapsføring. Begge instanser etterlyste bedre kontroll med bruken av prosjektets biler og utstyr, samt bedre bank- og pengerutiner hos ansatte. De fant tilfeller av lønnsutbetalinger som ikke var godkjent av overordnede, forskudd som ikke var betalt tilbake, og bestillinger var blitt gjort per telefon. Direktøren hadde på ett tidspunkt fått godkjent et lån av sin egen regnskapsfører. Alle disse forholdene stred imot god regnskapsføring og gjorde det lettere å utnytte prosjektmidler.²³⁰ Over NOK 4 millioner kunne ikke redegjøres for i regnskapene og misligholdet hadde foregått over flere år.²³¹

At mange av rutinene rundt økonomistyringen i prosjektet var svake var ingen nyhet i Norad. Slike tilstander hadde norske eksperter rapportert hjem om lenge. Lite var likevel blitt gjort for å bedre forholdene. Da rapportene fra KPMG og den zambiske riksrevisor ble presentert, var man nødt til å handle. På seinåret 1992, ble det også klart at Zambia ikke kom til å møte sine forpliktelser i forhold til utfasingsavtalen. Stillingen som nasjonal vedlikeholdskoordinator var ikke opprettet, og de etterlyste regnskapene var ikke presentert.

²²⁹ Norad, boks A- 6562, mappe: Zam 021 Rapporter 1984- 89: Korrespondanse mellom repr. Lusaka, Norad og Zambia.

²³⁰ Norad, boks A- 8687, mappe: 1.7.92: Zambiske revisors rapport av 11. november 1992.

²³¹ Arkiv ambassaden Lusaka: Notat 1.12.92.

Norad besluttet derfor å begrense den norske støtten til totalt 4,5 mill nok frem til juni 1993.²³²

Det at kravene som var satt i utfasingsavtalen ikke ble møtt, tolket man i Norad som at myndighetene i Zambia ikke viste stor nok vilje til å engasjere seg i vedlikeholdet. Hele veien hadde det vært et viktig poeng i den norske innsatsen å få lokale zambiske myndigheter til å satse, deres engasjement var en viktig forutsetning for at arbeidet ble videreført når Norad trakk seg ut. Episoden med den nasjonale koordinatoren viste tydelig at det kunne være et sprik mellom politikernes uttalte målsettinger og landets praktisk politikk. Også i byråkratiet var det et tydelig behov for å bevisstgjøre rundt vedlikeholdsproblematikken.

Zambiske myndigheter prøvde å imøtegå kritikken. De innrømmet rot og svakheter og at ansatte tok seg til rette. Samtidig pekte de på at det var vanskelig å tiltrekke seg gode utdannede folk når lønnsnivået i staten lå så lavt som det gjorde. Omstruktureringen i utdanningsministeriet måtte også ta noe av skylden for problemene som hadde oppstått. Vedlikeholdskordinatoren hadde gått av i 1990 og ministeriet beklaget at de ikke klarte å skaffe en ny før 1992.²³³ Denne utnevnelsen overbeviste ikke Norad.

Ved å legge seg flate og ved å forsøke å imøtekomme de norske kravene håpet Zambia at den norske støtten skulle vare ut avtaleperioden. Men nå hadde Norad bestemt seg. I februar 1993 sendte de MOE et brev som gjorde det klart at Norge ikke ville forlenge innsatsen lenger enn ut året. Begrunnelse: Zambia hadde ikke maktet å imøtekomme de norske kravene. Norad sa seg likevel villige til å holde ZEPIU med en ekspert frem til februar 1994. Da gikk Per Eldar Søviks avtale med Norad ut. I ZEPIU jobbet han som økonomisk rådgiver.²³⁴ At Norad trakk seg ut ett år før tiden, skapte kraftige reaksjoner i zambisk media, se appendiks 4.

Det var uenighet innad i Norad om man skulle trekke seg ut før samtlige skoler hadde blitt rehabilitert og før det forebyggende vedlikeholdskonseptet var fullverdig etablert.²³⁵ Den norske hovedansvarlige, Bjørn Lunøe, var ikke i tvil om at Norad trakk seg ut for tidlig. Og

²³² Arkiv ambassaden Lusaka: Completion Document ZAM 021, september 1995.

²³³ Arkiv ambassaden Lusaka: Brev fra Perm. Secr. 8. desember 1992 som opplyser om at en mr. Kahole er instilt som nasjonal koordinator. Han er allerede Inspector og Schools. I personlige notater svarer representanten fra NORAD at dette ikke er å etterfølge krav fra norsk side ettersom Kahole allerede er inne i en 100 % stilling. Han vil i realiteten ikke make å gjøre noe som nasjonal koordinator.

²³⁴ Brev 18.02.1993 Fra NORAD til Ministry of Education and Culture

²³⁵ Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993: *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study.*(draft report), s. 131

Norads beslutningen var ifølge han basert på en følelsesmessig reaksjon. Enkelte zambiske lederer i prosjektet hadde tatt seg vel mye til rette, det var det liten tvil om. Men ved å trekke seg ut for tidlig rammet man alle skolene som ikke rakk å nyte godt av prosjektet.²³⁶

Konklusjon

Da visedirektør Per Arne Olsen i juni 1993 leverte sin sluttrapport på rehabiliterings og vedlikeholdsprosjektet, konkluderte han med at ca 80 prosent av byggene ville kunne bli ferdig rehabilitert ved utgangen av prosjektperioden, forutsatt at arbeidene fortsatte som før og ut sommeren 1994. Norad vurderte en slik grad av ferdigstilling som tilfredsstillende.²³⁷

Hvis det var én ting Norad og de norske ekspertene hadde erfart de siste 10- 12 årene, var det at vedlikehold i Zambia var vanskelig. Landet led av kronisk mangel på faglige og økonomiske ressurser. Samtidig hadde det brede lag av befolkningen en oppfatning om at vedlikehold var et ansvar som tilfalt staten. Å kreve at elever og lærere på nytt skulle delta i disse arbeidene var å skru tiden tilbake. Bruk av afrikansk arbeidskraft i kolonitiden lå fortsatt latent i folks bevissthet.

Det er interessant å observere kontinuiteten i det norske engasjementet. Byggearbeidene på 1970- tallet hadde blitt etterfulgt av en innsats for å rehabilitere og vedlikeholde skoleinfrastrukturen. Norconsult hadde blitt beskyldt for å påføre Zambia vedlikeholdskostnader.

The World Bank construction system has not performed as well as traditional buildings (...) resulting in the necessity both to upgrade and to maintain the buildings more often and more extensively than should be the case.²³⁸

Fra norsk side kan det se ut som om ønsket om å rette opp i noe av den negative omtalen etter ZWBEP bidro til at man så positiv på å være med også i oppfølgingen.²³⁹ Det var lett å se en sammenheng mellom utilstrekkelige kunnskaper om lokale forhold og byggeløsninger med uheldige konsekvenser.

²³⁶ Intervju Bjørn Lunøe 09.03.05

²³⁷ Arkiv Zambia: Per Arne Olsens sluttrapport og Norad Notat til den.

²³⁸ Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*, s. 46, og intervju Halvor Fossum 16.03.05

²³⁹ Se bl.a. Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993: *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study*.(draft report) s. 133

Norske aktører hadde tidlig under verdensbankprosjektet gitt uttrykk for betydningen av å inkorporere vedlikehold i byggingen av skolene. Det er likevel lite i kildene som tyder på at man i Norad var klar over hvilke prosesser som måtte settes i gang for å få den jevne zambier til å se verdien av forebyggende vedlikehold. Beveget man seg her inn i et nytt område med friskt mot men for lite bakgrunnskunnskap? Bjørn Lunøe innrømmet at under utarbeidelsen av konseptet for forebyggende vedlikehold hadde man ikke tatt tilstrekkelig høyde for kulturelle aspekter.²⁴⁰

Ser man helhetlig på den norske innsatsen, kan man hevde at mens konsulenten i byggeprosjektet utnyttet det handlingsrommet som ble skapt til det ytterste, var Norad, gjennom de folk de sendte ned, mer tilbakeholdne med å innta en for dominerende rolle. Den norske innsatsen i vedlikeholdsprogrammet fikk fortsette til tross for rapporter om økonomisk mislighold og uheldige disposisjoner av zambiere i ledende stillinger. Utviste Norad med dette, større følsomhet overfor kulturforskjeller og innblanding i interne zambiske forhold enn konsulentene hadde gjort?

Ekspertrollen var problematisk. Norske krav til effektivitet, punktlighet og planlegging måtte settes til side i møte med zambisk byråkrati og kultur. Som zambiske statsansatte måtte ekspertene samtidig utvise en viss lojalitet overfor systemet, og kritikken ble først og fremst kanalisert hjem til Norad. Det var Norads oppgave å ta affære. Men hvordan skulle Norad opptre i forhold til lokale myndigheter? I hvor stor grad skulle man presse gjennom løsninger og forslag, og når skulle man sette foten ned ved klare misligheter? Den norske riksrevisjonens gjennomgang av prosjektet belyste noen av disse dilemmaene. Norad ble i realiteten kritisert for å føre en snillistisk politikk. Alt for sjelden ble det reagert på klare avtalebrudd og avgjørelser som var direkte skadelige for arbeidet. Dette eksemplet var ikke enestående i norsk bistandssammenheng. I lignende prosjekter i Tanzania og Ghana så man den samme tendensen.²⁴¹

Ved å utvise stor tålmodighet i møte med vanskelige zambiske forhold kvalifiserte Norge for gruppen "all weather friends". Selv om den norske bistanden på 1970 og 1980- tallet kun inngikk som en liten del av totale bistandsoverføringer til Zambia, ble Norad kjent for å holde

²⁴⁰ Intervju Bjørn Lunøe 09.03.05

²⁴¹ Se behandlingen av de store norske bistandsprosjektet på 1970 og 1980- tallet i Fagbokforlaget *Norsk utviklingshjelps historie*, bind I og II.

ut lenge og ha et stort gaveelement i hjelpen.²⁴² Nordmenn som jobbet i Zambia bidro på sin måte til å holde innsatsen gående.

Siste norske ekspert forsvant ut av prosjektet i juni 1994 og med det avsluttet Norad sin langvarige støtte til utdanningssektoren i Zambia, for denne gang. Utfordringene stod enda i kø. I sluttdokumentet gikk det frem at vandalisme fortsatt var et stort problem, pensum var fortsatt for teoretisk basert, skolene hadde for mange elver og det manglet på vedlikeholdsrutiner, evner og midler.²⁴³ ZEPIUs fremtid var usikker. Over en 20 års periode var det blitt utviklet en institusjon som var godt kjent og som hadde spisskompetanse spesielt på sanitærforhold og elektrisitet, men det var tydelig behov for reorganisering. Søvik rapporterte om at arbeidsforholdene endret seg drastisk da Norad trakk seg ut 30. juni 1993. Utbetalinger fra staten kom seint og uregelmessig. Denne typen ”kontantbudsjett” gjorde det vanskelig å planlegge arbeidet.²⁴⁴

Hvis ikke zambiske myndigheter tok tak i problemene og viste større evne og handlekraft, risikerte man at mange av resultatene etter den norske innsatsen forvitret.²⁴⁵ Nå håpet man at andre donorer skulle overta arbeidet med å sikre videregående skoler mot forfall. FINNIDA hadde vist en viss interesse.

²⁴² Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993: *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study.*(draft report)

²⁴³ Arkiv ambassaden Lusaka: Sluttdokument ZAM 021.

²⁴⁴ Arbeidsrapport Per Eldar Søvik.

²⁴⁵ Per Eldar Søvik, økonomisk rådgiver frem til 1994.

Kap 5

Avslutning

I 1994 besluttet Norad å avslutte engasjementet i utdanningssektoren og dermed sette strek for en over 20 år lang innsats for skoler i Zambia. Hva hadde man egentlig vært med på og hvilke erfaringer satt Norad og norske eksperter igjen med? Erfaringer andre steder viste at mange av utfordringene som møtte Norad og ekspertene i Zambia, ikke var unike.

Aktørene

En stor gruppe nordmenn hadde tjenestegjort i Zambia mellom 1969 og 1994, i perioder var over 50 norske eksperter engasjert for å bygge og vedlikeholde videregående skoler.²⁴⁶ Norconsult hadde vært sentrale aktører i byggeprosessen. De hadde formulert løsninger og holdt oppsyn med byggearbeidene. Norske fagfolk satt samtidig som ”operative eksperter” i det zambiske utdanningsministeriet. Disse var ansatt av den zambiske stat og hjalp til med å administrere arbeidet gjennom sine stillinger i byråkratiet. Halvor Fossum og ekspertene rekruttert til ZEPIU er eksempler her. Byggeledere var en tredje gruppe. Disse var også engasjert via Norad, opererte i felten og skulle sammen med konsulenten ha overoppsyn med byggeplassen. Under de påfølgende rehabiliterings- og vedlikeholdsarbeidene forsvant ”ingeniørene” fra Norconsult til fordel for mer ”pedagogisk skolerte” Noradeksperter.

Hva hadde man oppnådd?

I perioden 1969- 1994 hadde Norad brukt ca. NOK 200 millioner på å bygge og vedlikeholde videregående skoler i Zambia.²⁴⁷ Zambia fikk gjennom byggeprosjektet en rekke nye skoleplasser i den videregående skolen. Det påfølgende vedlikeholds- og rehabiliteringsarbeidet hadde innlemmet til sammen 80 videregående skoler, og man hadde gjort et helhjertet forsøk på å bremse det store forfallet. Vedlikehold var blitt satt høyt på den zambiske dagsorden.

²⁴⁶ Norad, boks DUH 0910, mappe ZAM 021: Arbeidsrapport.

²⁴⁷ I 1980 var den totale regningen på byggeprosjektet kommet opp i nærmere NOK 500 mill. Utgiftene var dekket av Norad, Verdensbanken og Zambia. Aftenposten 20. september 1980 og Sluttdokument Zam 021.

Hadde man lykkes i å nå ut til folket med ”the gospel of preventive maintenance”?²⁴⁸ Sluttdokumenter og avsluttende rapporter på vedlikeholdsinnsatsen er alle tvetydige rundt bærekraften til det forebyggende vedlikeholdskonseptet (PMS). I den siste prosjektgjennomgangen ble PMS ansett som ”trolig det eneste bærekraftige elementet i den norske innsatsen.”²⁴⁹ Tilbakemeldingene fra Per Eldar Søvik, som var engasjert til 1994, fikk likevel Norad til å stille spørsmålstegn ved den konklusjonen. Zambiske myndigheter viste liten vilje til å følge opp arbeidet nå som den norske støtten var faset ut.

Det må ha vært skuffende å registrere de store utfordringene som fortsatt gjenstod i en sektor som hadde mottatt betydelig norsk støtte. Likevel ønsket man å fokusere på de positive resultatene i avslutningsdokumenter og sluttnotat.

Selv om erfaringene har vært negative i stor grad, har prosjektet også hatt positive effekter. (...)ZEPIU ble etter hvert effektivt med Norads støtte. Programmet vedrørende forebyggende vedlikehold har vært lovende og har fortsatt med blant annet støtte fra Finnida. Det bør også legges til at blant årsakene til de negative resultatene, ligger den kraftige nedgangen i zambisk økonomi.²⁵⁰

Uten å dvele for mye ved negative erfaringer og manglende resultater ble også dette kapittelet i norsk u-hjelps historie arkivert. Denne tendensen til å skjønne virkeligheten har vi fått avdekket flere eksempler på etter hvert som den norske bistanden har blitt mer belyst.²⁵¹

På slutten av 1970- tallet var skolebyggene mange steder i alvorlig forfall. Elevantallet var ca 50 prosent høyere enn fastsatt. De fleste skoleaktivitetene foregikk på gulvet fordi pulter, spisebord og benker var ødelagt, utstyr i spesialrom borte, lysrør og sanitetsutstyr knust og skolebøker manglet. Stor stryk og frafallsprosent og dårlige eksamensresultater reflekterte den alvorlige tilstanden. Verdensbanksskolene var intet unntak, men bidro tvert imot til å øke vedlikeholdskostnadene. Var det riktig at Zambia skulle betale for dårlige løsninger under det Verdensbank- finansierte byggeprosjektet?²⁵²

²⁴⁸ Betegnelsen ble brukt av zambiske myndigheter som sendte sine utsendinger: ”to preach the gospel of preventive maintenance”. Arkiv ambassaden i Lusaka: *Forward*, informasjonsskriv fra Ministry of Education, vol.1 No 2. jan- march 1989.

²⁴⁹ Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*, s. 61

²⁵⁰ Arkiv ambassaden Lusaka: Completion Document ZAM 021, september 1995 og Sluttnotat 16.12.1999.

²⁵¹ Se Simensen, J. 1991. *Utdanning som u-hjelp. Norad og Ghana Nautical College 1964- 1980*. Ad Notam, s. 108.

²⁵² Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme*, s. 50.

Institusjonsbygging

Helt siden Halvor Fossum fikk tildelt sine oppgaver som overarkitekt i undervisningsministeriet i 1967, hadde det meste av den ekspertbistanden som Norge formidlet, handlet om å styrke og bygge opp levedyktige zambiske institusjoner. Det underlige er at dette aspektet ved hjelpen til Zambia sjelden eller aldri ble uttalt eksplisitt i Norads styredokumenter og korrespondanse. Først ut på 1980- tallet vekkes interessen for ”institusjonsbygging.” Da hadde innsatsen dreid over i vedlikehold og Norad trappet opp rekrutteringen av norske eksperter.

Under byggeprosjektet ble ZEPIU skapt, institusjonen som skulle administrere gjennomføringen av byggearbeidene. Her satt det norske eksperter i stillinger som direktører, prosjektarkitekter, byggeledere, økonomiske rådgivere osv. De norske ekspertene oppfattet det også som om de hadde en institusjonsbyggende oppgave.

Vi føler så absolutt at vi driver med en utstrakt kunnskapsoverføring i ZEPIU eller retttere sagt institusjonsbygging da vi trener våre folk i faktiske arbeidsoppgaver som systematisk bygger dem opp etter hvert.²⁵³

Denne halvstatlige organisasjonen var formelt underlagt MOE, men ble aldri fullstendig integrert i det zambiske statsbyråkratiet. Evalueringen av *Zambia World Bank Education Project* hadde i 1978 pekt på betydningen av et større fokus på institusjonsbygging i u-hjelpen. En av rapportens hovedkonklusjoner var at Zambia i alt for liten grad hadde blitt involvert i prosjektet. Dette var nødt til å gå ut over eierskapet. Da den norske støtten ble faset ut på begynnelsen av 1990- tallet så man de tydelige konsekvensene av dette. Myndighetene viste liten vilje til å følge opp prosjektet i fordelingen av knappe midler, og man fryktet for ZEPIUs fremtid.

Utfordringen lå i å involvere svake byråkratier, som det zambiske, i kompliserte utviklingsprosesser. Evalueringsrapporten fra 1978 konkluderte med at årsaken til den passive holdningen fra låntakers side i stor grad bunnet i mangel på ressurser og kompetanse. ”The planning unit in the Ministry of Education had virtually no experience in evaluating proposals such as those made by the Consultants.”²⁵⁴ Uten at lokal kompetanse ble bygd opp, ville lignende prosjekter fortsette å bli formet av utenlandske konsulenter/eksperter og det lokale eierskapet forvitret. Da ville klienten vanskelig klare å ivareta sine interesser tilfredsstillende.

²⁵³ Per Arne Olsen, Visedirektør, 1992.

²⁵⁴ Ministry of Education 1978. *Evaluation report on World Bank Education Project, Zambia*, s. 11.

To eksterne analyser er blitt gjort av spørsmålet om institusjonsutvikling i skoleprosjektet i Zambia. Asplan Analyse AS konkluderte i 1993 med at u-landenes kapasitetsmangel i sentrale organer gjorde dem donoravhengige og gav donorer stort spillerom når beslutninger ble tatt.²⁵⁵ Og tendensen ble forsterket ved at mange donorer opererte utenfor statssystemet, eksempelvis gjennom halvstatlige organisasjoner som ZEPIU.²⁵⁶ En særoppgave fra Norges Handelshøyskole tok også opp institusjonell utvikling med case fra skolebygging i Zambia. Harriet Solheim stilte spørsmålet om de norske ekspertene i tilstrekkelig grad var opplært til å drive institusjonsbyggende virksomhet, med alt det det innebærer av opplæringsaktiviteter.²⁵⁷

I behandlingen av skolebygging og vedlikehold konkluderte begge med at opplæringen i ZEPIU ikke så ut til å være effektiv. En årsak var rett og slett at det ikke ble fokusert nok på denne aktiviteten fra Norads side. Å få til vellykkede ”counterpart”- ordninger var en stor utfordring generelt i u-hjelpen, og i ZEPIU var dette intet unntak. Utskiftningen både i den norske og zambiske staben var stor. ”Det kan dermed se ut som opplæring, både i praktisk og administrativt arbeid, ikke har blitt godt nok ivaretatt.” ”(...)kan en stille spørsmål om ekspertene har tilstrekkelig motivasjon til å ivareta disse oppgavene”.²⁵⁸ At Norad i en overgangsperiode hadde vanskeligheter med å få sine eksperter til å prioritere opplæringsaktiviteter støtter denne konklusjonen.

Et større problem, ifølge Asplan Analyse, var likevel måten Norad valgte å forholde seg til zambiske myndigheter på. Ved å velge å jobbe gjennom ZEPIU mistet man muligheten til å bygge opp bærekraftige institusjoner innen rammen av departementene. *Ministry of Education* (MOE) hadde ingen planer om å gjøre ZEPIU til en permanent og autonom institusjon, og bebreidet den heller for å opptre for uavhengig av sentrale myndigheter. Asplan analysen kritiserte Norad for ikke å tolke disse signalene fra MOE. Arbeidet med å bygge opp ZEPIU som en bærekraftig institusjon kunne vanskelig lykkes når zambiske myndigheter verken ønsket at den skulle bli uavhengig eller permanent.

Når det kom til spørsmål om ZEPIUs rolle og fremtid som organisasjon, var det tydelig at Norad og Zambia hadde ulike interesser. Kanskje kunne rapporter hjem om udugelige forhold

²⁵⁵ Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993: *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study.*(draft report)

²⁵⁶ *ibid.* s. 10ff.

²⁵⁷ Solheim, H. 1992. *Institusjonell utvikling.* Særoppgave ved NHH.

²⁵⁸ *ibid.* s. 46- 47.

i det zambiske byråkratiet forklare noe av den skepsisen Norad hadde til sentrale myndighetsorganer. Heller ikke Verdensbanken ønsket at ZEPIU skulle bli integrert i MOE. Man håpet og trodde at forholdene var bedre i en institusjon som over lengre tid hadde hatt et utenlandsk innslag av eksperter. Analysen fra Asplan hadde i det hele tatt en dyster konklusjon. Den hevdet at Norad ville få store problemer med å trekke lærdom ut av institusjonsbyggingen i ZEPIU. Det var blitt fokusert alt for lite på dette feltet og i tillegg hadde utfasingen av norske eksperter skjedd raskere enn man hadde planlagt.²⁵⁹

Norad: Erfaringer og kritikk

Norad måtte tåle kritikk. Under byggingen ble de, mer eller mindre uberettiget, kritisert for å ikke følge opp konsulentene i tilstrekkelig grad. Norads avtalemessige forpliktelser hadde vært å dekke 70 prosent av konsulentonorarene, å fremskaffe personell til prosjektgruppen og til byggeledere, samt å finansiere 1/3 av *Zambia III* lånet. Ut over dette hadde ikke Norad forpliktet seg til annen oppfølging av prosjektet.²⁶⁰ Det var tydelig at ansvarsforholdene ikke var tilstrekkelig definert i det intrikate avtaleverket.

Kritikken etter vedlikeholdsinnsatsen var mer alvorlig og ble rettet fra flere hold. Norad måtte ta mer av ansvaret for hva som hadde skjedd under rehabiliteringen og vedlikeholdet av skolene. Hvorfor reagerte ikke Norad kraftigere på avvik og avtalebrudd? Det økonomiske utførelse i ZEPIU hadde vært kjent lenge. Ekspertene hadde rapportert hjem om hvordan personer i høytstående stillinger misbruket prosjektmidler til egen vinning. Korrupsjon og nepotisme var et stort problem. Å kritisere zambiske forhold var ikke uproblematisk. Samtidig er det eksempler på at Norad var lite mottakelig for negative tilbakemeldinger på egne forhold. Da Paul Thuset, som Senior Training Officer, i 1990 kritiserte personellavdelingen i Norad for dårlig oppfølging og samtidig stilte spørsmålsteget ved utviklingseffektene av den norske innsatsen, var svaret fra Norad ganske skarpt. ”Du har jobbet hos oss i fire år, det må være noe du liker.”²⁶¹

I hvor stor grad hadde Norad mulighet til å slå ned på det de oppfattet som usunn styringskultur? Det var et høyst aktuelt dilemma i hvor stor grad Norad skulle gå inn og

²⁵⁹ *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study.*(draft report) Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993.

²⁶⁰ Norad, boks A- 10072, mappe: grønn: Styredokument 8. juli 1977.

²⁶¹ Arkiv ambassaden i Lusaka, boks ZAM 021, mappe: Arbeids og velferdsrapporter 1990- 94: Paul Thuset i korrespondanse med personellavdelingen i Norad.

kritisere interne zambiske forhold. På den annen side ble det til stadighet fokusert på de små fremskrittene og de positive effektene innsatsen ville få. Flere av rapportene som ble skrevet både under byggeperioden og på vedlikeholdsarbeidet ble kritisert for å skjønne virkeligheten.²⁶² Antagelig håpet man at forholdene skulle bedre seg etter hvert. Ønske om å avslutte den årelange innsatsen på en skikkelig måte, kan være med på å forklare hvorfor man holdt ut så lenge.²⁶³ Det var viktig å unngå et "prestisjenederlag" og Norad følte seg forpliktet til å rette opp noen av feilene som var blitt gjort i byggeprosjektet.²⁶⁴ Faren kunne være at det utviklet seg uheldige styringskulturer når ingen tok affære. Med visedirektør Olsen ord:

Prosjektet fungerte bra frem til 1983- 84, etter det kom det i utakt. Dette var et langt prosjekt og "klokkene ringte lenge men ingen tok dem alvorlig." Spesielt på regnskapsmanglene skulle foten vært satt ned for lenge siden. Mot slutten var ZEPIU litt for uavhengig av MOE og ansatte benyttet sjansen til privat husbygging mot private lån og forskudd. Få mest mulig ut av kaka. (...) var noen som helst klar over størrelsesorden eller omfanget av den kollesale[sic] oppgaven - jeg tror det neppe! (...) et av mine ankepunkt til bistandsprosjektets arbeid er at man må ha et inngående rapporterings og kontrollsystem. Likeså viktig vil det samtidig være å handle og ta aksjon i forhold til avvik og uregelmessigheter før forhold blir for gamle.²⁶⁵

Pengebruken og utbetalinger var et tema både under og etter at Norad trakk seg ut. ZEPIU ble kritisert både av KPMG og den zambiske riksrevisjonen for en rekke uholdbare disposisjoner og rutiner rundt pengebruk. Bruken av norske u-hjelpsmidler ble ikke godt nok dokumentert og over NOK 4 millioner var frossvunnet. Selv etter purring klarte ikke Zambia å komplettere regnskapene, og tiltaket ble avsluttet uten at alle pengene var blitt gjort rede for.²⁶⁶ Utbetalingsprosedyrer ble tatt opp som en egen sak i Norad etter dette.²⁶⁷

Interne og eksterne faktorer

I arbeidet med landprogrammet for Zambia for perioden 1992- 1995 oppsummerte Norads saksbehandlere noen av de erfaringene de satt igjen med etter alle disse årene. Særlig opptatt var de av interne zambiske forhold.

Bistanden har nærmest vært motarbeidet at den generelle økonomiske politikken, regimets prioriteringer er svært dårlig tilpasset befolkningens behov. Forvaltningen og tjenesteproduksjonen har forfalt, og er selv etter afrikanske forhold svak. Økonomi og styresett er ekstremt sentralisert. Lojalitet og respekt for offentlig eiendom er lite utviklet. Store

²⁶² Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme.*

²⁶³ Solheim, H. 1992. *Institusjonell utvikling.* Særoppgave ved NHH, s. 66.

²⁶⁴ Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993: *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study.*(draft report),s. 133

²⁶⁵ Sluttrapport Per Arne Olsen, visedirektør.

²⁶⁶ Arkiv ambassaden Lusaka: Completion Document ZAM 021, september 1995 med Sluttdokument 1999.

²⁶⁷ Stedlig revisjon i Norad foretok en prosjektgjennomgang i 1995 og viste hvordan en rekke utbetalinger hadde blitt gjort uten tilstrekkelig dokumentasjon og uten at prosedyren var regulert i avtalen med Zambia. Se Vedlikehold av videregående skoler- zam 021, Faktarapport og prosjektgjennomgang i Norads arkiv, boks A-6562.

problemer med hærverk. Vanskelig å sikre prosjekters inntektsside. Prosjektene har blitt avhengig av Norads tekniske og administrative gjennomføring.

Gitt de institusjonelle svakheter, og de politiske og økonomiske forholdene synes det klart at en del av de ideelle målsettingene i norsk bistandspolitikk kan synes noe fjerne, og det kan være flere målsettinger enn en egentlig har virkemidler til å nå.²⁶⁸

Også forhold utenfor Zambia hadde spilt inn. Norconsult og Norad hadde begge kritisert evalueringen av ZWBEP for dens manglende behandling av eksterne faktorer.²⁶⁹ De første årene under byggeprosjektet hadde Zambia hatt en solid økonomi og forutsigbare importvilkår. På midten av syttitallet endret begge disse forholdene seg. Handelsboikotten av apartheidregimet i Sør Afrika og stengingen av grensen til sør Rhodesia, ble en problematisk sak for både Norad og zambiske myndigheter. De økonomiske konsekvensene av disse hendelsene ble så store, også for byggeprosjektet, at zambiske myndigheter henvendte seg til Norad og lurte på om det var mulig for Norge å vurdere noen unntak i den offisielle norske politikken. Men den norske holdningen hadde vært urokkelig, sanksjonene stod ved lag. For et ”innestengt” land som Zambia, som var avhengig av gode inn- og utfartsårer, betydde dette betydelig økte kostnader.²⁷⁰

Det er liten tvil om at forutsetningene for å drive utviklingshjelp i Zambia endret seg i perioden vi her har behandlet. Samtidig kan ikke alle de utilsiktede virkningene forklares kun ved å vise til eksterne forhold og endrede rammebetingelser. Endrede rammebetingelser kom på toppen av konsulenten og Norads mangelfulle forkunnskaper. Sammen virket disse omstendighetene inn på muligheten for å iverksette løsninger og planer til fulle. Konklusjonen må være at problemene man støtte på i skoleprosjektet i Zambia skyldtes en kombinasjon av sviktende indre forutsetninger og ytre rammevilkår og en bistandsstrategi som ikke hadde forutsett dette.

²⁶⁸ Norad, boks A- 6024: Notat Landprogram Zamiba 1992- 95, 19. juni 1991.

²⁶⁹ Norad, boks A- 2034: Norad's comments to the Zambia World Bank Education Evaluation Report.

²⁷⁰ Et lite eksempel: Tre uker etter ny Toyota ankommer landet blir den stjålet. Tørkeproblemer gjør at statlige midler overføres fra ZEPIU til andre områder. ZEPIU kan derfor ikke betale for bilen som er stjålet!

Kilder

Muntlige kilder:

Samtaler med Halvor Fossum 11.09.03 og 16.03.05

Samtaler med Bjørn Lunøe 16.09.03 og 09.03.05

E- mailkorrespondanse:

Per Støen, byggeleder under ZWBEP

FINNIDA

Kristin Spilling Johannsen, Ambassaden i Lusaka

Materiale Norads arkiv:

Bokser

A- 2014 A- 4159

A- 2029 A- 6024

A- 2038 A- 3924

A- 2039 A- 3923

A- 2034 D- 0379

A- 2037 D- 0380

A- 2030 D- 0162

A- 2031 D- 0374

A- 2032 D- 0179

A- 2035 D- 0376

A- 2036 D- 0378

A- 6562 D- 0381

A- 6560 DUH- 0909

A- 6561 DUH- 0910

A- 8685

A- 6559 **Bokser fra ambassaden i Lusaka, Zambia:**

A- 8687 ZAM 021, 7 stk

Trykte kilder og evalueringer:

Aftenposten 20. september 1980.

Asplan Analyse AS, Sandvika 14. mai 1993: *Capacity- building in Development Cooperation: Towards Recipient Responsibility and Good Governance, Zambia- Country case study.*(draft report)

CMI 1986. *Zambia – landstudie og vurdering av norsk utviklingshjelp.*

Evalueringsrapport 1.91, *Hjelp til Selvhjelp og Levedyktig Utvikling, Evalueringserfaring fra norsk bistand.* 1991. Utenriksdepartementet.

Evaluation report 2.90: Operation and maintenance in development assistance. By Norconsult, 1990.

First National Education Conference 30 September to 2. October 1969, Lusaka.

Forward, informasjonsskriv fra Ministry of Education, vol.1 No 2. jan- march 1989.

IBRD: *Appraisal of an education project in Zambia*, 20 mars 1969.

Ministry of Education 1978. *Evaluation Report on Zambia World Bank Education Project, Zambia.*

Ministry of Education 1979. *Maintenance Project for ZWBEP Secondary Schools & T.T Colleges*, Paper from Planning and Administration Section, Lusaka.

Loyd, M. og Terje Kleven(ed) 1991. *ZEPIU. A study of the rehabilitation and maintenance programme.*

NORAD 1987: *Utviklingshjelp i 25 år: 1962- 1987.*

Norads: *En vurdering av Direktoratets personellbistand*, 1970.

Norkontakt

Preliminary Comments to the Evaluations Report, Norconsult, 1. July 1977.

Report on Preliminary Studies, Zambia World Bank Education Project, Norconsult A.S, Lusaka, March 1970.

St.prp.nr 1. Tillegg nr. 7. (2003-2004).

Stortingsmelding 36. (1984/85).

Times, søndag 30. september 1984.

Litteratur

- Berger, P. 1974. *The Homeless Mind: Modernization and Consciousness*. Harmondsworth.
- Carlsson J. mfl 1997. *Foreign Aid in Africa. Learning from Country Experiences*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Carmody, Brendan 2004. *The Evolution of Education in Zambia*. Bookworld Publishers, Lusaka.
- Cassen, Robert m.fl. 1994. *Does Aid Work? Report to an intergovernmental task force*. Clarendon Press, Oxford. (Second edition)
- Eidhammer, Per 1973. *Norsk støtte til skoleutvikling i øst- Afrika og Zambia*. Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Eriksen, Thomas Hylland (red.) 1989. *Hvor mange hvite elefanter? Kulturdimensjonen i Bistandsarbeidet*. Ad Notam, Oslo.
- Eriksen T.L.(red.) 1987. *Den vanskelige bistanden*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Eriksen, Tore Linne 1986. *Innstillinger og meldinger i norsk bistandspolitikk – hvilken innstilling har de og hva gir de melding om?* NUPI, Oslo.
- Eriksen, T.L.”udatert”: *Zambia – den historiske arven*. Notat(upublisert)
- Gaustadsæther T. 1985. *Ekspertbistand til utviklingslandene. En sosiologisk analyse av NORAD- engasjerte bistandseksperters rolle i utviklingslandenes moderniseringsprosess*, CMI, Bergen.
- Gran, Thorvald 1985. ”Handlingsmodeller og forvaltningsmakt i norsk bistand til Tanzania.” *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, bd. 26, 347- 378, Universitetsforlaget, Oslo.
- Jansen, Erik G. 1991. ”Bistandsforvaltning og eksterne konsulenter.” *Forum for utviklingsstudier*, nr. 2, NUPI, Oslo.
- Jones, Phillip W. 1992. *World Bank Financing of Education. Lending, learning and development*. Routledge, London.
- Kaunda, Kenneth 1962. *Zambia shall be free*. Heinemann, London.
- Kaunda, Kenneth 1969. *Towards complete independence*. Zambia Information Services, Lusaka.
- Liland, F. og Kirsten A. Kjerland 2003. *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989- 2002: På bred front*. Fagbokforlaget, Bergen.

Lunøe, Bjørn 1991. "The Need for re- thinking the Operation and Maintenance Concept in Developing Countries," i *Teknikk og Bistand*, nr. 2, 1991, årgang 6. Norsk misjonsråds bistandsnemnd, Oslo.

Martinussen, J. D. og Poul E. Pedersen 1999. *Bistand – utvikling eller afvikling. En analyse af internasjonalt utviklingsamarbeide*. Mellomfolkelig Samvirke, København.

Nilsen, Rune 1992. *Konsulentfirmaene i norsk bistand*. Hovedoppgave i Sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.

Nyborg, L.E. 2001. *Hovedsamarbeidsland i norsk bistand. Hvorfor ble de valgt?* Hovedoppgave i Historie. Universitetet i Oslo.

Roberts, A. 1976. *A history of Zambia*. London.

Ruud, Arild Engelsen og Kirsten Alsaker Kjerland 2003. *Norsk utviklingshjelps historie, 1975- 1989 Vekst, velvilje og utfordringer*. Fagbokforlaget, Bergen.

Saasa, Oliver og Jerker Carlsson 1996. *The Aid Relationship in Zambia. A conflict scenario*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Simensen, Jarle 2003. *Norsk utviklingshjelps historie, 1952- 1975 Norge møter den tredje verden*. Fagbokforlaget, Bergen.

Simensen, J. 1996. *Afrikas Historie*. Cappelen, Oslo.

Simensen, J. 1991. *Utdanning som u-hjelp. Norad og Ghana Nautical College 1964- 1980*. Ad Notam, Oslo.

Simensen, J. 1984. "Teknologiutvikling og mentalitetsendring. En tema- og problemskisse," i Per Fuglum og Jarle Simensen (red.), *Historie nedenfra. Festskrift til Edvard Bull på 70- årsdagen*. Oslo.

Solheim, H. 1992. *Institusjonell utvikling*. Særøppgave ved NHH, Bergen.

Svensson, M. H. og Lars Udsholt (red.) 1987. *Zambia for eksempel – en bog om bistand med betingelser*. FN forbundet, København.

Teknikk og Bistand, Nr 2. 1991. Årgang 6. Utgiver: Norsk misjonsråds bistandsnemnd, Svensk missionsrådets bistandsnemnd og Pingstmissionens u- landshjälp. Oslo og Stockholm.

Tendler, J. 1975. *Inside Foreign Aid*. London.

Thorvik, Arve 1973. *The motives, goals and perceptions of technical assistance personnel, their relationships to donor and recipients: a case study of Norwegian educational personnel in Zambia*. Drew University, Madison.

Tvedt, T. 2003. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Gyldendal, Oslo.

Tvedt, T. 1990. *Bilder av De Andre. Om utviklingslandene i bistandsepoken.* Universitetsforlaget, Oslo.

Volan, S. 2003. *Educational reform and change in the south: a matter of restructuring as well as reculturing- experiences in Zambia.* PHD, University of Southampton.

Østbye, Eva Helene 1994. *Utviklingen av fiskeriprojektet i Turkana.* Hovedoppgave i Historie, Universitetet i Oslo.

ZAMBIA EDUCATION PROJECTS IMPLEMENTATION UNIT

ORGANIZATION CHART

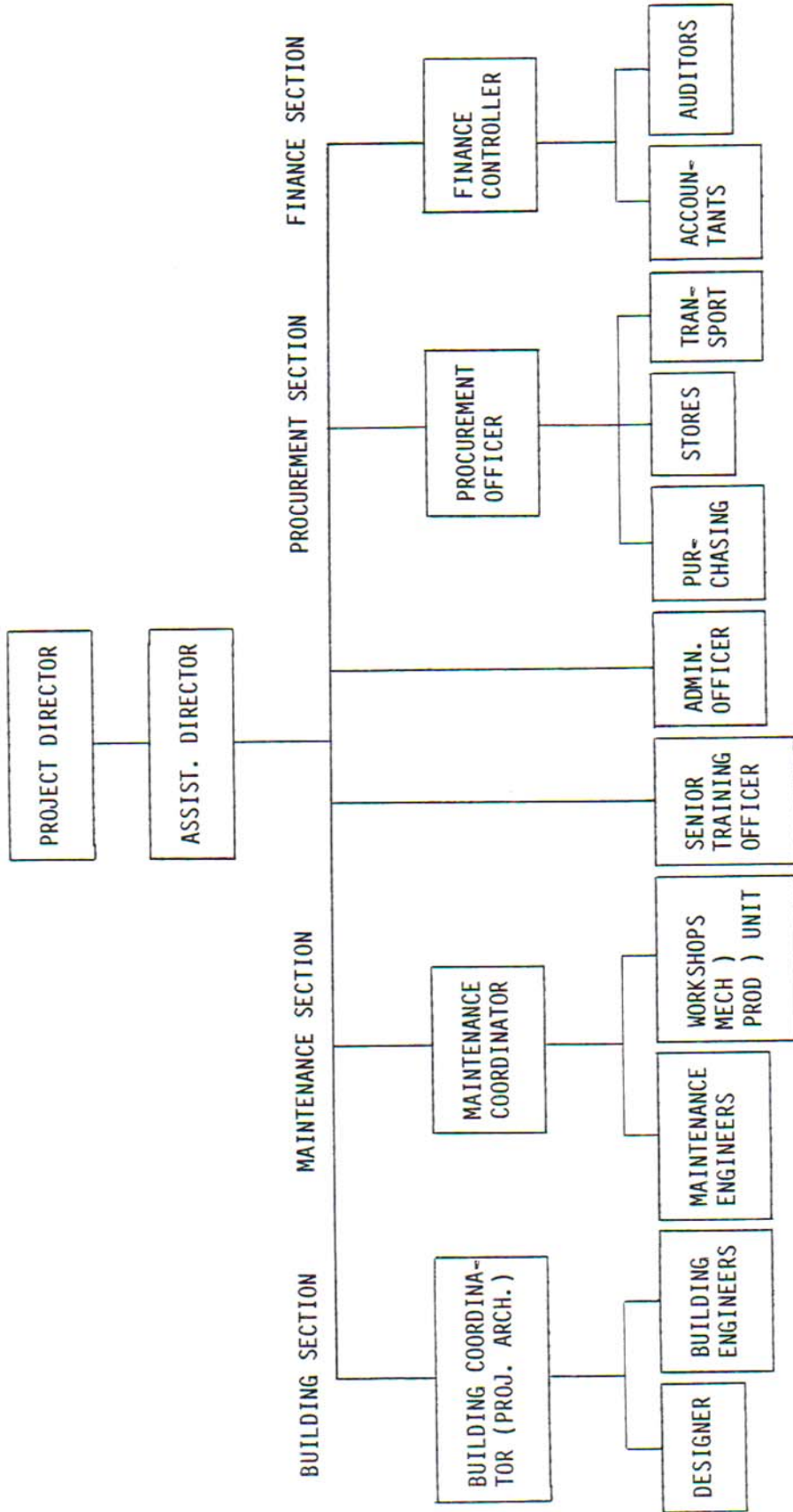
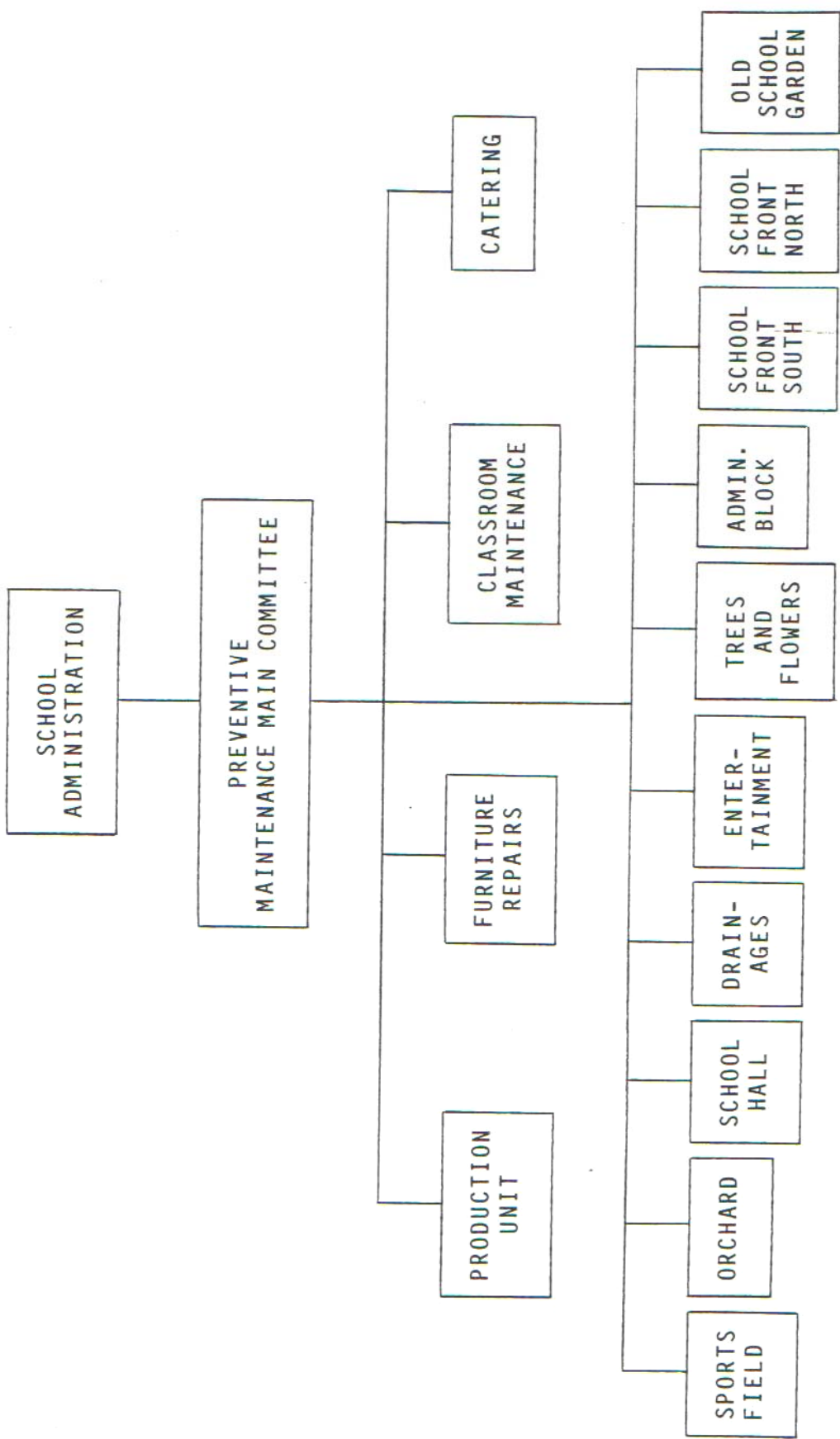


FIG. 2

B W A C H A S E C O N D A R Y S C H O O L , K A B W E

S T R U C T U R E O F T H E P R E V E N T I V E M A I N T E N A N C E S Y S T E M



NYHETENE

ning
grethe
vilt

NORAD-støttede skoler rasert for millionbeløp

19. september.
Danmarks
urgrethe holdt
iden på å måt-
t ufrivillig be-
da to svenske
yde å tvinge
in var ombord
fordi det fløy
vensk milltært
onningen var
inkt på vel til

(Einar Kr. Holtet) NORAD går til aksjon for å redde skoleanlegg til hundrevis av millioner kroner i Zambia. Det dreier seg om ialt 65 videregående skoler med avansert teknisk utstyr, finansiert av Verdensbanken, den zambiske stat og Norge. Mange av skolene er så sterkt rasert etter tre-fire år at det vil kreve millionbeløp å reparere dem og skaffe nytt utstyr.



Tidligere prosjektdirektor, Tormod Førland, foran en av de ferdige skolene, sammen med en kvinnelig skolestyrer.

nake J... av
son... på
ukjent DC-3'er
ig nært opptil et
elt i Østeråsen.
øbenhavn-avisens
deles dramatiske
gir episoden, har
utenriksdeparte-
t overfor svensk
tre siden av Øre-
i helt på det rene
sge «angrep» på
onning ikke kan
er avlsen fredag.
i sted 2. septem-
ning - Margrethe
på Hornholm for
elektrisk kabel
Børnholm, og de
ligheter har nå
rbeholden unn-
anmark.
er Bertil Nord-
kommanderende
luftvåpen, som
svenske jagere
over Skåne - fikk
identifisere det
som viste så stor
et svenske skyte-
ne.

Et NORAD-engasjert team skal i fire år arbeide med å rette opp skader og sørge for vedlikehold. Flere sider ved skoleprosjektet som startet i 1969, blir kraftig kritisert av zambiske myndigheter og av flere norske ekspater. Materialer og utstyr er importert, møbler fra Israel viste seg uegnet. Det hele har hittil kostet 500 millioner kroner.

I en 63 sider rapport fra myndighetene i Zambia i 1977, blir NORAD særlig kritisert for mangel på profesjonell overvåking og oppfølging av det største skoleprosjektet. Aftenposten har mottatt et eksemplar av rapporten, hvor det fremgår at utstyr og maskiner har vært stuet inn på lagerrom fordi man manglet kvalifisert personell. Bare en av skolene fungerer normalt, heter det i rapporten.

Efter at denne rapporten ble ferdig, er skolene og utstyret overalt til til...

stätt med avlønning av byggeledere, administrasjon og prosjektpersonell forøvrig. Denne NORAD-innsatsen er beregnet til ca. 25 millioner kroner. Der-til har Norge finansiert en tredjedel av et verdensbanklån, og denne innsatsen for den zambiske stat var på 55 millioner kroner. Zambia har selv betalt 140 millioner kroner.

land og andre norske prosjektfolk spørsmål ved behovet for akkurat denne skolekategorien. Det er mer bruk for grunnleggende utdanning, og ikke minst yrkesskoler, sier en nordmann som arbeidet med skoleutbyggingen i en periode. Håde Norconsult, NORAD, Verdensbanken og regjeringen i

Zambia blir kritisert for ikke å ha endret de opprinnelige planer, efter at det ble klart i første del av 1970-årene at Zambia ikke hadde nødvendig varetilgang og økonomi da kobberprisene falt på verdensmarkedet. Flere års forsinkelser førte til ytterligere fordyrelser av prosjektet.

- Skulle være fint
- Hva har så Zambien gjort for dette?

NORAD: Verdensbanken bak prosjektet

Artikkelen gir ikke et dekkende bilde av Norges rolle i prosjektet. Det dreier seg om et Verdensbankprosjekt hvor banken har for de faglige, økonomiske og organisatoriske vurderinger. Dette gjaldt såvel planleggings- og gjennomføringsfasen. Prosjektet er hovedsakelig finansiert av Verdensbanken, men nor-nyndigheter har skutt til 10 prosent (55 mill. kr.) av det meste er brukt til utrustning og lærerboliger. Prosjektdirektor Arne Arnesen i NORAD har kommentar til Aftenpostens artikkel. Han har videre finansiert 70 prosent av utgiftene knyttet til utrustning og byggeledelse. Prosjektet ble utført av et norsk firma som fikk kontrakt med Verdensbanken. I tillegg har utrustet norske fagpersonell stilt til rådighet for gjennomføring av byggearbeidene. Tidlig klar over at det er visse svakheter i prosjektet, bl.a. når det

gjaldt valg og disponering av materialer og utstyr, som i tråd med Verdensbankens krav ble innkjøpt efter internasjonalt anbud. Fra norsk side reiste en derfor allerede våren 1976 spørsmålet om å få i gang en evaluering av prosjektet. Evalueringen avdekket en del svakheter, bl.a. at det var tatt for lite hensyn til vedlikehold, som i henhold til avtalen er Zambias ansvar. Norconsult hadde for-ovrig på et tidlig tidspunkt påpekt overfor zambiske myndigheter behovet for planmessig vedlikehold og hadde utarbeidet et detaljert opplegg for dette. Evalueringsrapporten førte til at NORAD våren 1978 tilbød å stille vedlikeholdspersonell til rådighet for Zambia. Dessuten gjorde man samtidig med zambiske myndigheter fremstøt for å få Verdensbanken til å frigjøre ikke disponerte prosjektmidler, 20 mill. kr. er nå frigitt, og dette er bakgrunnen for at man setter igang med et utbedrings- og vedlikeholdsarbeid.

I løssalg: A-Magasinet

Aftenposten

Morgenulogve, Lørdag 20. september 1980. Nr. 434. 121. årgang. Kr. 2,75. Flysendt Nord-Norge kr. 3,00.

U-HJELPSKANDALE I ZAMBIA

Hærværk på million-anlegg

Skoleanlegg til 500 millioner kroner står i fare for å bli helt ødelagt i Zambia. NORAD går nå til aksjon for å redde det som reddes kan av de 65 skolene som er mer eller mindre rasert. Norske myndigheter har brukt 55 millioner på prosjektet. Direktøren i NORAD (bildet) har...

men
Kim
estet

Financial flaws annoy donors

Noradis out!

By JUDITH TUMEO

THE Norwegian Agency for International Development (NORAD) has withdrawn its economic aid to the educational sector due to lack of proper accountability of funds by the Zambian authorities.

NORAD's resident representative Thorbjorn Gaustadsaether said they had given the government up to June to appoint a national co-ordinator for the programme, but government had failed to do so, having only a temporary official.

There were also delays in submitting accounts reports, forcing the donor agency to pull out of the project which should have gone on up to 1994.

The programme was mainly preventive maintenance, which NORAD offices on the

programme to complete the work already started for the disbursed funds. He will stay on until December.

Mr Gaustadsaether said NORAD is still maintaining the same level of assistance to Zambia but will identify other sectors to develop. He pointed out that they had discussed with the Zambian authorities and the projects are likely to take off by the second half of next month. Some of the areas identified are the industrial and environmental sectors.

On what measures NORAD will take to avoid a repeat of what happened with the educational project, Mr Gaustadsaether said they were assured because they had established better dialogue with the Zambian authorities.

"All we need to do is have

clearer procedures, outline the objectives and monitor the project." He added that they will have a more concrete agreement on accounting reports.

Education Minister Dr Kabunda Kayongo denied the allegations made by NORAD, saying as far as she is concerned, their contract has come to an end and Finnish International Development Agency (FINNIDA) is supposed to take over.

This is news to me. Their contract which involves maintenance of primary schools has come to an end and will be taken over by FINNIDA," she said.

She said the ministry was not at logger-heads with NORAD, but promised to investigate their complaint.

BY JUSTO KOPULANDE
LOCAL manufacturers with loans to the Development Bank of Zambia (DBZ) slowly gaining a debt relief following the appreciation of the kwacha against hard currencies.

DBZ managing director Mr Gershon Mumba said the indebtedness of the bank's clients who borrowed money in foreign currency

however, that for clients in export earning projects, the kwacha appreciation obviously adversely affected their kwacha profitability since they would now get less kwacha from their export proceeds.

"It also encourages them to delay the remitting of their export proceeds into Zambia, especially if they

Kwacha's new power cheers DBZ loaners

"Financial Mail" 24.08.1993

TIMES Sunday 30 Sept 84

'Jack up school standards'

MINISTER OF Education and Culture, Mr Musokwango, has today urged teachers to 'jack up' school standards to meet the challenge of the 21st century.

Mr Musokwango said that the Ministry of Education and Culture was determined to raise the standards of education in Zambia to meet the challenge of the 21st century.

He said that the Ministry was determined to raise the standards of education in Zambia to meet the challenge of the 21st century.

SUNDAY SPECIAL

MINISTER OF Education and Culture, Mr Musokwango, has today urged teachers to 'jack up' school standards to meet the challenge of the 21st century.

Mr Musokwango said that the Ministry of Education and Culture was determined to raise the standards of education in Zambia to meet the challenge of the 21st century.

He said that the Ministry was determined to raise the standards of education in Zambia to meet the challenge of the 21st century.

Another school dismays minister

MINISTER OF Education and Culture, Mr Musokwango, has today expressed his disappointment at the performance of another school.

Mr Musokwango said that the Ministry of Education and Culture was disappointed at the performance of another school.

He said that the Ministry was disappointed at the performance of another school.

COMMENT

THE present situation in our schools must be corrected; the nation is going through severe economic problems and the Party and its Government cannot afford to pay workers to clean institutions of learning.

Mr Musokwango must do the cleaning so that the nation can move forward.

Mr Musokwango must do the cleaning so that the nation can move forward.

Minister shuts filthy school

GENERAL Education and Culture Minister Kibby Musokwango yesterday ordered the suspension of classes at Chamboli Secondary School in Kitwe for two days to improve the sanitary situation at the school.

Mr Musokwango said he was disgusted by the conditions at the school and ordered the suspension of classes for two days to improve the sanitary situation at the school.

He said that the Ministry of Education and Culture was disgusted by the conditions at the school and ordered the suspension of classes for two days to improve the sanitary situation at the school.

OPINION

At any school — even a creche — it is part of education for children to do manual work. Who do they expect to sleep in their classes, grounds and tend not only 'production units' but also flowers? Schools don't need money to buy a tank for this.

After all, if a matter of buying rakes, spades and watering cans, there are numerous funds (sports, domestic science, PTA, etc.) which parents are compelled to contribute.

How are these funds being expended since there are no teachers to teach in their own homes or in domestic science classes going on at many schools, perhaps including Chingola and Chamboli?

There is no doubt that standards are falling in teaching. The factors are many — and the Ministry has no concept of what is going on. It is because of the economic difficulties that the Ministry is not doing its job properly.

Go to any primary or secondary school anywhere and you will rarely find neatly dressed staff let alone pupils in uniforms.

It must go then that since teachers are scruffy in their dress, they cannot be expected to be a good example to their children.

Mr Musokwango should not wonder therefore why the parents do not know anything about hygiene. May be he must go back to the classroom and teach the teachers himself.

Minister shuts filthy school

GENERAL Education and Culture Minister Kibby Musokwango yesterday ordered the suspension of classes at Chamboli Secondary School in Kitwe for two days to improve the sanitary situation at the school.

Mr Musokwango said he was disgusted by the conditions at the school and ordered the suspension of classes for two days to improve the sanitary situation at the school.

He said that the Ministry of Education and Culture was disgusted by the conditions at the school and ordered the suspension of classes for two days to improve the sanitary situation at the school.

COMMENT

THE present situation in our schools must be corrected; the nation is going through severe economic problems and the Party and its Government cannot afford to pay workers to clean institutions of learning.

Mr Musokwango must do the cleaning so that the nation can move forward.

Mr Musokwango must do the cleaning so that the nation can move forward.

Another school dismays minister

MINISTER OF Education and Culture, Mr Musokwango, has today expressed his disappointment at the performance of another school.

Mr Musokwango said that the Ministry of Education and Culture was disappointed at the performance of another school.

He said that the Ministry was disappointed at the performance of another school.

Minister shuts filthy school

GENERAL Education and Culture Minister Kibby Musokwango yesterday ordered the suspension of classes at Chamboli Secondary School in Kitwe for two days to improve the sanitary situation at the school.

Mr Musokwango said he was disgusted by the conditions at the school and ordered the suspension of classes for two days to improve the sanitary situation at the school.

He said that the Ministry of Education and Culture was disgusted by the conditions at the school and ordered the suspension of classes for two days to improve the sanitary situation at the school.