



DET KONGELIGE DEPARTEMENT
FOR UTVIKLINGSHJELP

Evalueringsrapport 3.89



**EVALUERING
AV DET NORSKE
FREDSKORPS**

Oslo, november 1989

*Development Consulting a.s
(DECO)*



EVALUERING AV DET NORSKE FREDSKORPS

*Development Consulting a.s
(DECO)*

Evalueringsutvalgets medlemmer:

*Tor Elden (leder), Ulf Göranson, Ane Haaland,
Benedicte Ingstad og Anders H. Wirak (koordinator).*

Forfattere av delstudier:

*Botswana: B. Selabe, P.P. Molutsi og A.B. Gyekye
Kenya: P.O. Alila, E Garchukia og J.J. Okumu,
Tanzania: O. Mascarenhas, R. Shayo og S. Sumra
Zambia: A.M. Mwanza, A.P. Mulengu og M.L. Munachunga*

Synspunktene i denne rapport tilhører forfatterne,
og kan ikke tillegges
Det Kongelige Departement for Utviklingshjelp

AV DET NARRALE FRODIAWYD
KVALIFIKERING

Det er en stor interesse i den offentlige sektor
for at sikre at de ansatte har de nødvendige
kompetencer til at kunne udføre deres opgaver
effektivt og kvalitativt. Derfor er det vigtigt
at gennemføre en grundig vurdering af de ansattes
kompetencer og kvalifikationer. Dette kan gøres
ved at anvende forskellige metoder, som f.eks.
interviews, tests og observationer. Det er vigtigt
at tage hensyn til både de tekniske og de sociale
kompetencer, når man vurderer de ansattes
kvalifikationer. Det er også vigtigt at tage hensyn
til de enkelte ansattes individuelle behov og
interesser. Det er vigtigt at sikre at vurderingen
er fair og objektiv, og at den tager hensyn til
alle de relevante faktorer. Det er vigtigt at sikre
at vurderingen er baseret på fakta og ikke på
forudindtagelse eller bias. Det er vigtigt at sikre
at vurderingen er baseret på de relevante
kompetencer og kvalifikationer, som er nødvendige
for at udføre de enkelte opgaver. Det er vigtigt
at sikre at vurderingen er baseret på de relevante
kompetencer og kvalifikationer, som er nødvendige
for at udføre de enkelte opgaver. Det er vigtigt
at sikre at vurderingen er baseret på de relevante
kompetencer og kvalifikationer, som er nødvendige
for at udføre de enkelte opgaver.

Det er vigtigt at sikre at vurderingen er baseret på fakta og ikke på forudindtagelse eller bias. Det er vigtigt at sikre at vurderingen er baseret på de relevante kompetencer og kvalifikationer, som er nødvendige for at udføre de enkelte opgaver.

Forkortelser.

APKD	Association for the Physically Disabled of Kenya
CBR	Community Based Rehabilitation
DAC	OECD's Komite for bistandspørsmål
DSDO	District Social Development Officer
FKO	Fredskorpseres organisasjon i tjenestelandene FKOB i Botswana FKOK i Kenya FKOT i Tanzania FKOZ i Zambia
FKS	Norges Fredskorpssamband
KCMC	Kilimanjaro Christian Medical Centre
KU	Kontaktutvalget for Fredskorpset
MS	Mellomfolkelig Samvirke (Danmark)
MOH	Ministry of Health
NCDP	National Commission for Development Planning (Zambia)
NFPU	Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede
NGO	Non Government Organisation
NGOCC	Non-Governmental Organisation Coordination Committee (Zambia)
OK	Opplærings-kontoret i DUH/NORAD
SIDO	Small Scale Industries Development Organisation
SNV	Den nederlandske Frivillig organisasjonen
SVS	Swedish Volunteer Service
TAP	Technical Assistance Personnel (bistandspersonell)
TSCPMR	Tanzanian Society of Cerebral Palsy and Mental Retardation
UBV	Utbildning för Bistandsvärksamhet, Sverige
UNV	FN's Fredskorps
YP	Youth Polytechnics (Kenya)
ZCH	Zambian Council for the Handicapped
ZNAPH	Zambian National Association for Physically Handicapped

FORKLARINGER PÅ BEGREPER

"FK":	I rapporten benyttet for å betegne Det norske Fredskorps som helhet
"FK-kontoret":	I hovedsak benyttet om FK's Norgeskantor
"FK-administrasjonen":	Betegner FK's administrasjoner i tjenestelandene.
"Manpower-studien" eller "personellutviklingstudien"	refererer til undersøkelse foretatt av evalueringen i Kenya, Tanzania, Botswana og Zambia

I enkelte tilfelle blir andre begreper benyttet, men betydningen skulle da framgå av teksten.

Forkortelser

<p> A-1 A-2 A-3 A-4 A-5 A-6 A-7 A-8 A-9 A-10 A-11 A-12 A-13 A-14 A-15 A-16 A-17 A-18 A-19 A-20 A-21 A-22 A-23 A-24 A-25 A-26 A-27 A-28 A-29 A-30 A-31 A-32 A-33 A-34 A-35 A-36 A-37 A-38 A-39 A-40 A-41 A-42 A-43 A-44 A-45 A-46 A-47 A-48 A-49 A-50 A-51 A-52 A-53 A-54 A-55 A-56 A-57 A-58 A-59 A-60 A-61 A-62 A-63 A-64 A-65 A-66 A-67 A-68 A-69 A-70 A-71 A-72 A-73 A-74 A-75 A-76 A-77 A-78 A-79 A-80 A-81 A-82 A-83 A-84 A-85 A-86 A-87 A-88 A-89 A-90 A-91 A-92 A-93 A-94 A-95 A-96 A-97 A-98 A-99 A-100 </p>	<p> A-1 A-2 A-3 A-4 A-5 A-6 A-7 A-8 A-9 A-10 A-11 A-12 A-13 A-14 A-15 A-16 A-17 A-18 A-19 A-20 A-21 A-22 A-23 A-24 A-25 A-26 A-27 A-28 A-29 A-30 A-31 A-32 A-33 A-34 A-35 A-36 A-37 A-38 A-39 A-40 A-41 A-42 A-43 A-44 A-45 A-46 A-47 A-48 A-49 A-50 A-51 A-52 A-53 A-54 A-55 A-56 A-57 A-58 A-59 A-60 A-61 A-62 A-63 A-64 A-65 A-66 A-67 A-68 A-69 A-70 A-71 A-72 A-73 A-74 A-75 A-76 A-77 A-78 A-79 A-80 A-81 A-82 A-83 A-84 A-85 A-86 A-87 A-88 A-89 A-90 A-91 A-92 A-93 A-94 A-95 A-96 A-97 A-98 A-99 A-100 </p>
---	---

FORKLÆRINGER PÅ BICHERNE

<p> 1. Rapporten beror på de oplysninger, som er givet af de pågældende personer og virksomheder. </p>	<p> 1. Rapporten beror på de oplysninger, som er givet af de pågældende personer og virksomheder. </p>
--	--

Innholdsfortegnelse

- FORKORTELSER	2
- INNHOLDSFORTEGNELSE	3
1. FORORD	7
2. OPPSUMMERING	9
3. DET NORSKE FREDSKORPS. EN KORT HISTORISK OVERSIKT	15
3.1 Forhistorie	15
3.2 Opprettelse	15
3.3 Konsolidering (1966-79)	17
4. BESKRIVELSE AV RETNINGSLINJER FOR FREDSKORPS-VIRKSOMHETEN	20
4.1 Generelt om FKs målsettinger og retningslinjer over 25 år.	20
4.2 Overordnede målsettinger	20
4.3 Delmålsettinger -målgrupper	24
4.4 Metoder og strategier for fredskorpsvirksomheten	26
5. DET NORSKE FREDSKORPS SOM ORGANISASJON	35
5.1 Fredskorpsets forhold til NORAD og DUH	35
5.2 Fredskorpsets forhold til mottakerlandenes myndigheter	36
5.3 Fredskorpsets forhold til andre organisasjoner i Norge	37
5.3.1 Forholdet til Fredskorpssambandet	37
5.3.2 Forholdet til Kontaktutvalget	38
5.3.3 Forholdet til private organisasjoner i Norge	39
5.4 Fredskorpset som administrativ enhet	39
5.4.1 Viktige organisasjonsmessige prosedyrer	39
- Rekruttering	39
- Utvelgelse	42
- Opplæring og arbeidsinstruksjon	43
- Støttefunksjoner til FK-ere	47
- Debriefing/avsluttende samtale	48
- Bruk av tilbakevendte FK-ere som ressurs for FK-virksomheten	49
6. UTVIKLINGEN I 4 AFRIKANSKE HOVEDSAMARBEIDSLAND. NOEN RELEVANTE FORHOLD FOR FK I KENYA, TANZANIA, BOTSWANA OG ZAMBIA	50
6.1 Generelt	50
6.2 Kenya	50
6.2.1 Kenyas utfordringer i utviklingsarbeidet	50
6.2.2 Utfordringer i FK-sektorene	51
6.2.3 Utvikling av lokalt personell i FK-sektorene	53
6.2.4 Kenyas holdning til personellbistand	53
6.3 Tanzania	55
6.3.1 Tanzanias utfordringer i utviklingsarbeidet	55
6.3.2 Utfordringer i FK-sektorene	55
6.3.3 Utvikling av lokalt personell i FK-sektorene	57
6.3.4 Tanzanias holdning til personellbistand	57

6.4	Botswana	58
6.4.1	Botswanas utfordringer i utviklingsarbeidet	58
6.4.2	Utviklingen i FK-sektorene	59
6.4.3	Utvikling av lokalt personell i FK-sektorene	59
6.4.4	Botswanas holdning til personellbistand	60
6.5	Zambia	60
6.5.1	Zambias utfordringer i utviklingsarbeidet	60
6.5.2	Utfordringer i FK-sektorene	61
6.5.3	Utvikling av lokalt personell i FK-sektorene	61
6.5.4	Zambias holdning til personellbistand	62
6.6	Oppsummering av hovedtrekk ved utviklingen i de 4 hovedsamarbeidsland	63
7.	EVALUERING AV FK'S BISTANDSFORM	64
7.1	Valg av land for FK-innsats	64
7.2	Identifikasjon av behov. Valg av sektorer, tiltak og plasseringer. Planlegging	64
7.2.1	Hvordan frem kommer anmodningene i det enkelte land?	64
7.2.2	Er valgene av plasseringer og sektorer i samsvar med FK's målsettinger- og mottakerlandenes behov?	66
7.2.3	Valg av tiltak og definisjon av målgrupper	68
7.2.4	Utviklingen av Fredskorpset fra gapfylling i etablerte organisasjoner til oppstarting av nye prosjekter	71
7.2.5	Vurdering av FK's arbeidskonsept - en blanding av personellbistand, støttemidler, transportstøtte og annen bistand	72
7.2.6	Planlegging av nye tiltak.	74
7.2.7	Rapportering	79
7.2.8	Støtte fra representasjonen i gjennomføringen av FK-tiltakene	81
7.3	Arbeidsmåter og metoder	
7.3.1	Opplæring/overføring av kunnskap til lokale medarbeidere,	84
7.3.2	Arbeidsredskaper og hjelpemidler i arbeidet	87
7.3.3	Bruk av støttemidler	89
7.3.4	FK-erens samarbeid med arbeidsgivere og forholdet til landets administrative opplegg. Institusjonsoppbygging	90
7.3.5	Levestandardsgapet mellom FK-ere og lokale kolleger. Konsekvenser for effektivt samarbeid?	95
7.3.6	FK og eksperter hånd i hånd eller en uheldig kombinasjon for effektiviteten?	96
7.3.7	Vurdering av varighet på FK-innsatsen	97
7.4	FK-eres motivasjon, velferd og sosiale liv	98
7.4.1	FK-eres generelle motivasjon for å reise ut	98
7.4.2	Faktorer som påvirker FK-eres motivasjon underveis	99
7.4.3	Velferd	101
7.5	Mottakerlandenes syn på om FK-innsatsen er adekvat	105
7.5.1	Generelt om det å uttrykke meninger om bistand/bistandsarbeidere	105
7.5.2	Kenya	105
7.5.3	Tanzania	106
7.5.4	Botswana	107
7.5.5	Zambia	107
7.5.6	FK-bistandens kostnad	108
7.5.7	FK-kontraktens lengde	108
7.6	Vurdering av behov	109
7.6.1	Behov for FK i de plasseringer hvor FK er allokert	109
7.6.2	Kan FK bli erstattet av kvalifisert lokalt personell?	114
7.6.3	Er det virkelig behov for FK hvis mottakerlandet hadde midler til å lønne eget personell?	116

7.7 Behov for FK-innsats i Costa Rica og Nicaragua. DUHs planlegging av FK-bistanden.	116
7.7.1 Bakgrunn for beslutningen om å opprette FK i Mellom-Amerika	116
7.7.2 Behov for personellbistand til Nicaragua og Costa Rica	118
7.7.3 Planlegging av FK-bistanden	118
7.7.4 Rekruttering og forberedelse	119
7.7.5 Situasjonen i 1989	120
7.7.6 Arbeidsgivernes oppfatning	120
8. KOSTNADER OG INNTEKTER FOR FK-BISTANDEN.	122
ENKELTE ASPEKTER	
8.1 Faktorer som skaper kostnader og gir inntekter.	122
8.2 Målbare kostnader for FK-bistanden	125
8.3 Utviklingen hittil og framover	127
8.4 FK's kostnadseffekt sammenlignet med andre kategorier bistandsarbeidere	128
8.4.1 Ekspertes	128
8.4.2 Andre FK-organisasjoner	128
8.4.3 Lokale frivillige organisasjoner/internasjonale NGOs	129
8.4.4 Oppsummering	129
9. BISTAND TIL HANDIKAPSEKTOREN I KENYA, TANZANIA, ZAMBIA OG BOTSWANA - ET EKSEMPEL	130
9.1 Hvorfor valg av eksempel	130
9.2 Ulike modeller for arbeidet med og for funksjonshemmede	130
9.3 Valg av modeller for arbeide med funksjonshemmede i de ulike land	132
9.4 Holdninger til funksjonshemmede i de fire land	135
9.5 Fredskorpser i arbeid med funksjonshemmede	136
9.6 Diskusjon	142
9.7 Konklusjon	145
10. BROBYGGING	146
10.1 Brobygging - en definisjon	146
10.2 Innledning: Mandatet	146
10.3 Kanaler for påvirkning av kunnskap om og holdninger til u-land	147
10.3.1 Massemedia	147
10.3.2 Skolen	152
10.3.3 Organisasjonene	155
10.3.4 Nærmiljøet	156
10.4 FK-ernes bakgrunn for og opplæring i brobygging	157
10.5 Konklusjoner	159
10.5.1 Omfang	159
10.5.2 Problemer	160
10.5.3 Effekt av brobyggings-virksomheten	160
11. FREDSKORPSET. UTVIKLINGSMULIGHETER I FREMTIDEN?	161
11.1 Innledning	161
11.2 Behov for fredskorps	161
11.3 Drivkreftene bak endringer av FK-bistanden	162
11.4 FK-modeller	163
11.5 Nærmere om FK-modellene.	163
11.6 Administrativt opplegg for frivillig virksomhet i Nederland (SNV) og Danmark (MS)	166

11.7 Valg av alternativ	169
11.8 Nærmere om alternativet: et uavhengig FK med klar profil	170
12. MATERIALE OG METODE	172
VEDLEGG	
I. Evalueringens mandat: "Terms of Reference for an Evaluation of The Norwegian Volunteer Service (NVS)"	175
II. Liste over publikasjoner	181

8. KONTAKT OG TILBAKESVAR	
8.1 KONTAKT	
8.1.1 KONTAKT	
8.1.2 KONTAKT	
8.1.3 KONTAKT	
8.1.4 KONTAKT	
8.1.5 KONTAKT	
8.1.6 KONTAKT	
8.1.7 KONTAKT	
8.1.8 KONTAKT	
8.1.9 KONTAKT	
8.1.10 KONTAKT	
8.1.11 KONTAKT	
8.1.12 KONTAKT	
8.1.13 KONTAKT	
8.1.14 KONTAKT	
8.1.15 KONTAKT	
8.1.16 KONTAKT	
8.1.17 KONTAKT	
8.1.18 KONTAKT	
8.1.19 KONTAKT	
8.1.20 KONTAKT	
8.1.21 KONTAKT	
8.1.22 KONTAKT	
8.1.23 KONTAKT	
8.1.24 KONTAKT	
8.1.25 KONTAKT	
8.1.26 KONTAKT	
8.1.27 KONTAKT	
8.1.28 KONTAKT	
8.1.29 KONTAKT	
8.1.30 KONTAKT	
8.1.31 KONTAKT	
8.1.32 KONTAKT	
8.1.33 KONTAKT	
8.1.34 KONTAKT	
8.1.35 KONTAKT	
8.1.36 KONTAKT	
8.1.37 KONTAKT	
8.1.38 KONTAKT	
8.1.39 KONTAKT	
8.1.40 KONTAKT	
8.1.41 KONTAKT	
8.1.42 KONTAKT	
8.1.43 KONTAKT	
8.1.44 KONTAKT	
8.1.45 KONTAKT	
8.1.46 KONTAKT	
8.1.47 KONTAKT	
8.1.48 KONTAKT	
8.1.49 KONTAKT	
8.1.50 KONTAKT	
8.1.51 KONTAKT	
8.1.52 KONTAKT	
8.1.53 KONTAKT	
8.1.54 KONTAKT	
8.1.55 KONTAKT	
8.1.56 KONTAKT	
8.1.57 KONTAKT	
8.1.58 KONTAKT	
8.1.59 KONTAKT	
8.1.60 KONTAKT	
8.1.61 KONTAKT	
8.1.62 KONTAKT	
8.1.63 KONTAKT	
8.1.64 KONTAKT	
8.1.65 KONTAKT	
8.1.66 KONTAKT	
8.1.67 KONTAKT	
8.1.68 KONTAKT	
8.1.69 KONTAKT	
8.1.70 KONTAKT	
8.1.71 KONTAKT	
8.1.72 KONTAKT	
8.1.73 KONTAKT	
8.1.74 KONTAKT	
8.1.75 KONTAKT	
8.1.76 KONTAKT	
8.1.77 KONTAKT	
8.1.78 KONTAKT	
8.1.79 KONTAKT	
8.1.80 KONTAKT	
8.1.81 KONTAKT	
8.1.82 KONTAKT	
8.1.83 KONTAKT	
8.1.84 KONTAKT	
8.1.85 KONTAKT	
8.1.86 KONTAKT	
8.1.87 KONTAKT	
8.1.88 KONTAKT	
8.1.89 KONTAKT	
8.1.90 KONTAKT	
8.1.91 KONTAKT	
8.1.92 KONTAKT	
8.1.93 KONTAKT	
8.1.94 KONTAKT	
8.1.95 KONTAKT	
8.1.96 KONTAKT	
8.1.97 KONTAKT	
8.1.98 KONTAKT	
8.1.99 KONTAKT	
8.1.100 KONTAKT	

1. Forord

Departementet for utviklingshjelp tok i 1988 initiativ til en evaluering av Det norske Fredskorps. Development Consulting AS (DECO) ble engasjert til å lage en forstudie med formål blant annet å formulere enkelte sentrale problemstillinger for evalueringen. Forstudien: "Some Proposals for Evaluation of the Norwegian Volunteer Service" ble presentert for Departementet i mai 1988. Etter en høringsrunde internt i Departementet og blant organisasjoner som arbeider med Fredskorpssaker, ble DECO engasjert for å koordinere evalueringen.

Evalueringsutvalget har bestått av Tor Elden (leder), Ulf Göranson, Ane Haaland, Benedicte Ingstad og Anders H. Wirak (koordinator).

I henhold til mandatet skulle evalueringen i hovedsak konsentreres om Fredskorpsets virksomhet i Botswana, Kenya, Tanzania og Zambia. For å få størst mulig bredde i utvalgets erfaringsbakgrunn, ble det engasjert lokale eksperter i de fire samarbeidslandene med kompetanse blant annet innen administrasjon, utdanning, bistand til lokalsamfunn og personellutvikling:

Botswana:	B. Selabe, P.P. Molutsi og A.B. Gyekye
Kenya:	P.O. Alila, E. Garchukia og J.J. Okumu,
Tanzania:	O. Mascarenhas, R. Shayo og S. Sumra
Zambia:	A.M. Mwanza, A.P. Mulengu og M.L. Munachunga

Det ble utarbeidet egne rapporter fra de fire landene som tok opp personellutvikling og myndighetenes politikk med hensyn til personellbistand. De ansvarlige for disse rapportene har vært Molutsi og Gyekye i Botswana, Okumu og Alila i Kenya, Sumra i Tanzania og Mulengu i Zambia. Anne Halvorsen har bidratt til historiekapitlet og også gitt mange gode råd og informasjon under arbeidet.

I tillegg har evalueringsutvalget basert sin rapport på andre del-studier som er foretatt som deler av evalueringen:

Diakonhjemmets Internasjonale Senter: "En spørreskjemaundersøkelse blant nåværende og tidligere FK-deltakere"

Helene Riiser, DECO: "Desk Study to the evaluation of the Norwegian Volunteer Service".

Selv om Det norske Fredskorpset har feiret sitt 25 års jubileum, er det verken praktisk mulig eller faglig ønskelig å dekke hele Fredskorpsets virketid i evalueringen. Tyngdepunktet i vurderingen i denne rapporten er basert på det materialet som evaluerings-utvalget, i nært samarbeid med de lokale forskerne, samlet inn under feltarbeid i de fire landene. Feltarbeidet ble utført i tidsrommet november 1988 - februar 1989.

På grunn av Statsråd Kalle Grøndahls ønske om å få fram konklusjonene fra evalueringen som underlag til en Stortingsmelding om norsk personellbistand våren 1989, ble evalueringsarbeidet forsert i forhold til opprinnelig plan.

Evalueringen av Fredskorpset har vært en vanskelig oppgave. Det skyldes blant annet det mangfold av aktiviteter som Fredskorpset omfatter i sitt bistandsarbeid og det utall av aspekter som er framsatt i evalueringens mandat. Fredskorpset har på mange måter framstått som norsk bistands "knappehullblomst". Fra den første starten i begynnelsen av 60-åra til idag, har Fredskorpset fra mange hold blitt framstilt som den form for utviklingshjelp vanlige folk kan identifisere seg med og forstå. Det har derfor under evalueringen vært påkrevet å høre og ta hensyn til de mange ulike og sterke interesser som er knyttet til Fredskorpset.

For å understreke det selvfølgelige, er ikke evalueringen en vurdering av enkeltindividers innsats. Det kan henvises til andre rapporter og bøker som tar for seg denne siden av Fredskorpset. Vår oppgave har vært å evaluere Fredskorpset som organisasjon. Dette kan føre til at framstillingen i rapporten enkelte ganger kan virke noe abstrakt.

Evalueringsutvalget vil takke ansatte i Departementet for Utviklingshjelp/NORAD og ikke minst ved utestasjonene i Kenya, Tanzania, Zambia og Botswana. Utvalget har fått uvurderlig hjelp med det praktiske opplegg av feltarbeidet og annen informasjonshenting. En spesiell takk til de mange fredskorpsdeltakere og administrasjonen i Det norske Fredskorps som har stilt seg til disposisjon på en positiv måte.

Tor Elden

Utvalgets leder

FORORD TIL ANDRE UTKAST

Den 28. juni 1989 fikk evalueringsutvalget de siste kommentarer fra DUH/NORAD til første utkast av rapporten. Samtidig ble det forventet at rapporten skulle ferdigstilles innen 5 juli. Det ble derfor svært knapp tid til oppretting og gjennomgang av rapporten. Resultatet har blitt at enkelte forslag og vurderinger kunne vært bedre underbygget og utredet. Produktet er preget av tidspress og et stort mandat.

Likevel tror utvalget at rapporten vil være nyttig som grunnlag for videre diskusjon og for spesialutredninger på de områder hvor det er behov for det.

Oslo 5.7.1989

2. Oppsummering

2.1 BAKGRUNN

Rapporten tar innledningsvis for seg generelle problemstillinger. En grov historisk fremstilling av Fredskorpsets utvikling i Norge presenteres i Kapittel 3. Kapittel 4 forsøker å gi en oversikt over Fredskorpsets målsettinger og retningslinjer over tid.

Vurderingen av Fredskorpset tar deretter sitt utgangspunkt i Fredskorpsets organisering og viktige saksbehandleroppgaver i Kapittel 5. I det samme kapitlet beskrives Fredskorpsets forhold til NORAD, Departementet for Utviklingshjelp og andre samarbeidspartnere i Norge og mottakerlandene.

Kapittel 6 tar for seg situasjonen i Botswana, Kenya, Tanzania og Zambia. Hensikten er å presisere de rammene Fredskorpset arbeider innenfor i mottakerlandene og klargjøre behovene for personellbistand. Resultatene fra evalueringen av fredskorpsets virksomhet i felt blir først og fremst presentert i Kapittel 7.

Resultatet av evalueringens vurdering av kostnad/effekt-aspekter ved fredskorpsvirksomheten presenteres i Kapittel 8. Arbeidet med funksjonshemmede representerer en relativt stor del av Fredskorpsets innsats og ble valgt ut som spesial-tema for evalueringen. Kapittel 9 vurderer dette arbeidet både i et generelt perspektiv og med konkrete "cases" fra land som ble besøkt under feltarbeidet. For å kunne evaluere Fredskorpsets dobbelte rolle som utviklingsagent og brobygger, ble det påkrevet å foreta egne undersøkelser med hensyn til effekt av Fredskorpsets brobyggingsvirksomhet i Norge. Kapittel 11 omhandler dette aspektet.

De viktigste bakgrunnsdokumentene for evalueringen er kopiert i en egen bilagsdel.

2.2 RAPPORTENS HOVEDKONKLUSJONER

Det norske Fredskorps representerer en verdifull bistandsform med et stort potensiale for å nå fram til prioriterte målgrupper for norsk bistand. Fredskorpsets spesielle profil med vekt på små tiltak på landsbygden og kombinasjon av personellbistand, støttemidler og transport medfører at bistanden er fleksibel, direkte og konkret. Evalueringen konkluderer at det fremdeles er et stort behov for fredskorpsarbeid.

Evalueringen legger vekt på at det fremdeles er et stort behov for informasjon og kunnskap om den tredje verden i Norge. Dette er en del av Fredskorpsets brobygger-oppgave. Hjemvendte fredskorpssere fyller en informasjonsrolle som ikke dekkes av massemedia. Men det er behov for større satsing for å bistå fredskorpssere til å fylle denne rollen.

2.3 MÅLSETTINGER OG RETNINGSLINJER FOR FREDSKORPSET

Fredskorpsvirksomheten er blitt gjort til gjenstand for formulering av mange normer, målsettinger og forestillinger i løpet av de mer enn 25 år det har eksistert. Med utgangspunkt i bakgrunnsdokumentasjon produsert av ulike utvalg, Stortinget, Norsk Utviklingshjelp, NORAD og DUH, konkluderer evalueringen blant annet at flere av Fredskorpsets målsettinger i liten grad begrunnes ut fra situasjonen i den tredje verden. Det kan synes som om diskusjonene i Norge har hatt sin egen verdi, drivkraft og begrunnelse - uavhengig av mottakerlandenes behov for Fredskorpsbistand. Fredskorpsets overordnede målsettinger har

ikke alltid vært utgangspunktet for presisering av strategier og handlingsplaner for virksomheten.

2.4 FREDSKORPSETS ORGANISASJON

Fredskorpskontorets virkefelt kan best sammenlignes med et mini-NORAD. Evalueringen har ikke dokumentert omfattende faglig samarbeid mellom FK- kontoret og resten av NORAD. Fredskorpset fremstår som en subkultur i NORADs bistandsapparat.

NORAD vil gjerne få den totale virksomhet til å framstå som bedre samordnet. Dette er særlig sett på enkelte utestasjoner. På andre utestasjoner er ikke dette aspektet sett som så vesentlig. Stedlig representant som person blir meget sentral i utformingen av sin administrasjon.

Rapporten vurderer samarbeidet mellom FK og Norsk Fredskorpssamband (FKS) og Kontaktutvalget (KU) som positivt for virksomheten.

I de senere år er det etablert en ny samarbeidsrelasjon om bistand mellom FK og private organisasjoner. For FK betyr samarbeidet økt tilgang til ekspertise og bedre kontaktflate i det norske samfunn. De private organisasjonene får finansiert personell-bistand og nyttiggjort seg av FK's administrative apparat og bistandfaglige kompetanse. Evalueringsutvalget har ikke gått inn på en detaljert vurdering av samarbeidet mellom FK og norske private/humanitære organisasjoner. Samarbeidet har imidlertid pågått en tid og det vil være behov for en egen gjennomgang av den videre utviklingen av samarbeidet.

Administrative rutiner

Evalueringen foreslår at Fredskorpset undersøker muligheten for å utvide sin rekrutteringsbasis til å gjelde personer fra den tredje verden.

Evalueringen foreslår at uttaksrutinene gjennomgås med det formål å sile ut flere uønskede kandidater før de reiser til tjenestelandet.

Etter evalueringsutvalgets mening er tiden inne til å legge større deler av opplæringen av FK-ere til tjenestelandene. En begrenset del av opplæringen kan og bør imidlertid gjennomføres i Norge. Et viktig argument for å overføre mer av kurstilbudet til tjenesteland er at det kan føre til bedre forståelse for lokale forhold, og at man kan anvende lokale lærekrefter. Videre vil forberedelseskurset kunne kombineres med opplæring i lokalspråk. Det bør legges atskillig mer vekt på språkkunnskaper i rekrutteringsfasen enn det som praktiseres i dag.

2.5 EVALUERING AV FK'S BISTANDSFORM

Målgrupperetting framfor mottakerstyring

Fredskorpset prioriterer målgruppestyring framfor mottakerorientering av virksomheten. Dette har ført til verdifull bistand til marginale folkegrupper selv om den ikke alltid er helt i samsvar med mottakermyndighetenes første prioriteringer. Evalueringsutvalget har i sine undersøkelser ikke sett noen eksempler på at FKs virksomhet står *i strid med* de behov mottakermyndighetene definerer.

Evalueringsutvalget konkluderer at valg av sektorer og tiltak har vært vellykket i den forstand at man har nådd fram med adekvat støtte til ressursvake folkegrupper. Dagens økonomiske situasjon og strukturelle trekk i samarbeidslandene kan tyde på at bistandsengasjement til ressursvake folkegrupper blir langvarig.

Den form for aktiv og initierende virksomhet som FK står for er støtteverdig bare så lenge de enkelte FK-tiltakene er små og bistanden ikke binder opp mottakerlandet med store utgifter for drift, nyanskaffelser, lønninger og vedlikehold når FK-bistanden trekkes tilbake.

Riktige valg forutsetter kompetanse i Fredskorpset.

For å kunne foreta riktige valg forutsettes kjennskap til lokale forhold og til målgruppens situasjon. Fredskorpset praktiserer en stor grad av "prøving og feiling", snarere enn systematisk søking basert på inngående kunnskap. Mens lokale fagfolk tidligere sjelden ble benyttet for å vurdere nye tiltak, har FK i den senere tid konsultert denne fagressursen i større grad.

Evalueringen konkluderer at dersom målgruppeorienteringen skal opprettholdes, vil det bli nødvendig for FK å finansiere og bidra til planleggingen av tiltakene da mottakerlandenes myndigheter bare i liten grad har offentlige budsjetter for dette.

Geografisk og faglig konsentrasjon

Evalueringen fremmer forslag om en sterkere geografisk konsentrasjon av tiltakene innen det enkelte land og om sektormessig avgrensning av bistanden. Men det er viktig at geografisk konsentrasjon ikke fører til etablering av "bistands-ghettoer".

Fredskorpsets arbeidskonsept

Fredskorpset representerer en bistandsform som kombinerer personellbistand, støttemidler, transportstøtte og annen bistand. Evalueringsutvalget framhever de positive virkningene av dette arbeidskonseptet, særlig i oppstartingsfasen av tiltak. Men det stilles spørsmål om man enkelte ganger skaper avhengighetsforhold av bistanden snarere enn selvhjulpenhet. Den sentrale posisjon og makt som FK-eren ofte får ved tiltakene kan virke negativt inn på viktige formål med oppholdet, det vil blant annet si å spre kunnskap/ferdigheter og drive institusjonsoppbygging.

Evalueringsutvalget påpeker nødvendigheten av å svekke FK-erens maktposisjon og øke innflytelsen til den lokale arbeidsgiver.

Støttemidler

Selv om evalueringsutvalget ser betenkeligheter ved bruk av støttemidlene, konkluderes det at de i alt overveiende grad har hatt positive virkninger. Selv om bruk av støttemidler og oppbygging av strukturer kan skape avhengighet av fremtidig bistand, er det liten grunn til å tro at alternativet å mobilisere egne ressurser ville ha funnet sted.

Planlegging og oppfølging av virksomheten

Fredskorpsets uteadministrasjoner var i utgangspunktet orientert mot personellbehandling. Evalueringsutvalget finner grunn til å spørre om administrasjonen har tilstrekkelige ressurser og er kvalifisert for å løse de oppgavene som dagens Fredskorps står overfor. Det kreves nå god innsikt i generelle utviklingsspørsmål, prosjektplanlegging og oppfølging.

Utvalget mener at det må stilles større krav til planlegging, samarbeid med lokale myndigheter, definisjon av målgrupper og utarbeidelse av stilling/tiltaksbeskrivelse. I og med at FK-engasjementene spenner over et vidt register, må rutinene være fleksible for å kunne tilpasses lokale forhold og behov. Utvalget foreslår

- at det utformes *landplaner* for FK-aktivitetene som inkluderer geografisk og sektor-messig konsentrasjon og spesifikasjon av målgruppene for innsatsen,
- at *forundersøkelser* foretas av kvalifisert personell, representanter for FK sammen med eksperter fra landet som kjenner lokale sosiale/kulturelle forhold,
- at forpliktelser og ansvarsfordeling mellom partene ved FK- tiltak formuleres i rullerende *avtaler*,
- at det gis så utfyllende informasjon som mulig til FK-ere før utreise.

Spørreskjemaundersøkelsen viste at ca 1/3 av fredskorpserne aldri rapporterte skriftlig til sin lokale arbeidsgiver. Resultatet kan bli at viktig informasjon om FK-tiltakene ikke når fram til dem som har størst nytte for den. Evalueringsutvalget anbefaler at engelsk innføres som FK-språk i engelsktalende land og at rapporter kanaliseres via lokal arbeidsgiver. Informasjon om overføring av kunnskap, institusjonsoppbygging og bruk av støttemidler bør inngå i rapportene.

Det er dessuten behov for bedre oversikt, rutiner og kontroll ved Oslo-kontoret med rapporter fra fredskorpser og annen dokumentasjon som omhandler arbeidet i felten.

Kunnskapsoverføring

Kunnskapsoverføring er ofte sett på som en av FK-virksomhetens sentrale begrunnelser. Undersøkelsene viser også at fredskorpserne selv tillegger dette stor vekt. Kolleger og arbeidsgivere til fredskorpser gir en positiv vurdering av den kunnskapsoverføring som finner sted. Tross dette mener utvalget at det må sees kritisk på kunnskapsoverføringen og det foreslås foretatt en egen selvstendig undersøkelse for å kartlegge og vurdere problemstillingen.

Evalueringen konkluderer at den betydning som tradisjonelt er tillagt "counterparts" for overføring av kunnskap ikke har særlig praktisk betydning i dagens fredskorpsvirksomhet.

Samarbeid mellom fredskorpser og arbeidsgivere og lokale myndigheter.

Evalueringsutvalget konkluderer at samarbeidet mellom FK-ere og deres overordnede ved arbeidsstedene i regelen fungerer godt. Enkelte forhold som har ført til mindre gode relasjoner kunne vært rettet på gjennom bedre forarbeid og planlegging. Dette gjelder for eksempel upresise stillingsbeskrivelser og manglende klarhet om bruk av støttemidler.

I enkelte tiltak er det behov for å tilpasse FK-innsatsen til den lokale administrative struktur. Også her vil planlegging med klarere presisering av ansvar kunne rette opp vanskelige relasjoner. Bedre opplæring av FK-ere i lokalforvaltning og tjenestevei bør vurderes.

Institusjonsoppbygging

Fredskorpset har som klart uttalt prinsipp ikke å bygge opp egne institusjoner, men å arbeide innen det etablerte apparatet i tjenestelandene. Evalueringen finner at dette er tilfelle i stor grad. Men evalueringsutvalget har også sett at FK-ere har blitt for dominerende innen lokale tiltak. Aktiviteten kan bli sterkt skadelidende dersom FK-innsatsen opphører og det ikke finnes planer og muligheter for videreføring basert på lokale forutsetninger.

Fredskorpsets evne til å styrke lokale institusjoner har i stor grad å gjøre med FK-ernes og hele FK-administrasjonens kompetanse og forståelse for hva institusjonsoppbygging innebærer. Evalueringsutvalget konkluderer at institusjonsoppbygging ikke har noen dominerende plass som *begrunnelse* for oppstartning av aktiviteter eller for eksempel for bevilgning av støttemidler. Evalueringen har heller ikke sett vurderinger eller utredninger initiert av FK som tar for seg institusjonsoppbygging på en systematisk og problematiserende måte.

Levestandardsgapet mellom FK-ere og lokale kolleger.

Det er dokumentert at de fleste FK-ere har høy levestandard sammenlignet med lokale kolleger.

Intervjuer med FK-ere, kolleger og arbeidsgivere viser at svært få mener at forskjell i levestandard spiller noen særlig rolle for kvalitet av samarbeidet lokalt. Evalueringsutvalget tror imidlertid at man må legge større vekt på generelle erfaringer innen samfunnskunnskap som tilsier at godt samarbeid forutsetter en viss likhet og samhörighet i materiell

levestandard. Etter evalueringsutvalgets oppfatning bør man derfor etterstrebe at ulikhetene mellom FK-ere og deres kolleger ikke bli for store.

Mottakerlandenes syn på Fredskorpsbistanden

I *Kenya* fant evalueringen at lokale myndigheter og arbeidsgivere ønsket flere fredskorpsere. De sentrale myndighetene, på den annen side, ønsket å redusere antallet. Antallet FK-ere har gått sterkt ned og antas ytterligere å bli redusert.

I *Tanzania* understreket så godt som alle intervjuede at det var stort behov for ytterligere FK-bistand. Dette gjelder ikke minst innen de private videregående skolene i landet.

Blant alle som ble intervjuet i *Botswana* ble det klart tilkjennegitt at FK-ere er ønsket. Det er ønske om flere fredskorpsere enn i dag, særlig innen helsesektoren og innen brigadesystemet.

Langt de fleste arbeidsgiverne i *Zambia* som ble spurt sa at antall FK-ere var adekvat. Det var blant annet behov for flere FK-ere innen handikap- sektoren.

2.6 FK I ARBEID MED FUNKSJONSHEMMEDE

FKs arbeid med funksjonshemmede ble valgt ut for en spesiell utredning. Evalueringen konkluderer at dette arbeidet fortsatt er velegnet for støtte både gjennom fredskorpset og på andre måter. De funksjonshemmede representerer en målgruppe som, uten hjelp utenfra, trolig vil ligge langt etter i utviklingen i overskuelig fremtid.

Evalueringen foreslår enkelte overordnede retningslinjer for dette arbeidet.

2.7 BROBYGGING

Brobyggings-arbeidet ser ut til å ha størst positiv effekt i skolen. FK- lærerne påvirker aktivt elevenes holdninger og kollegenes interesse for u-landsstoff. Medie-bildet av Afrika, der katastrofer og fattigdom dominerer, blir mer nyansert gjennom FK-lærernes undervisning. Med utgangspunkt i evalueringens materiale var det vanskelig å si noe om effekten av FK-eres media-virksomhet. Det som imidlertid er klart er at journalister og redaksjonssjefer ser på FK-erne som troverdige kilder, og mener de sitter inne med godt stoff. Dette er et utmerket utgangspunkt for et mer aktivt engasjement fra FK-ernes side.

Det nytter med brobygging, særlig i skolen. Men det er bare en liten del av de hjemvendte FK-ere som er aktive brobyggere, de fleste driver i liten målestokk, blant venner, kolleger og familie. Med fortsatt økende vekt på bistand til brobygging, og til profesjonalisering av den, vil denne delen av FK-virksomheten fortsette den positive trenden den nå er inne i.

Det ligger et stort og ubenyttet potensiale i hjemvendte FK-ere, som kan aktiviseres hvis de får mer profesjonell hjelp og oppfølging i sitt brobyggings-arbeid.

2.8 FREDSKORPSET - HVA NÅ?

I Kapittel 11 skisseres argumenter til diskusjonen om fremtidens fredskorps. Frivillig-arbeidet bør baseres på de behov som finnes i mottakerlandene, direkte støtte til ressursvake grupper og personellbistand. Men det er også i Norge behov for å bygge bro mellom kulturer og for å vise solidaritet i praksis.

Et enstemmig utvalg går inn for å opprette et FK med en klar profil utefor NORAD. Diskusjonen i rapporten er på langt nær uttømmelig og det anses ønskelig å opprette et uavhengig utvalg med mandat å utrede Fredskorpsets framtid. I evalueringens argumentasjon er det blant annet lagt vekt på følgende fordeler ved å fristille FK fra NORAD:

- Man unngår det uheldige ved å ha to personellkategorier innenfor den samme organisasjon hvor avlønning skjer ut fra faglige kvalifikasjoner i den ene mens den andre skal opprettholde solidaritetsprinsippet og akseptere likelønn på et moderat nivå uansett kvalifikasjoner.
- Det vil styrke FKs egen identitet og gi deltakerne større mulighet til å delta i videreutviklingen av en idealistisk basert bistandsform til de fattige i den tredje verden.
- Det vil få en friere og mer selvstendig stilling i forhold til målgrupper, norsk opinion, myndigheter i Norge og i mottakerlandene.
- Det vil være lettere å inngå nærmere samarbeid med andre lands frivillig-organisasjoner
- I de giverland det faller mest naturlig å samarbeide med er frivillig-arbeidet organisasjonsmessig fristilt fra den statlige bistanden.
- 25 års erfaring har vist at FK har fått en noe marginal posisjon i NORAD. Evalueringen har også sett at FK i liten grad har kunne nyttiggjøre seg av det bistandsfaglige støtteapparatet til NORAD. Det er viktig at FK får utvikle sin egenart og spesielle FK-stil.

2.7 BEVILGNING

Bevilgningene til FK har vært et viktig element i den økonomiske støtten fra Norge. FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi. FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi.

FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi. FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi.

FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi. FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi.

2.8 PERSONELLKATEGORIER - ITA NA

FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi. FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi.

FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi. FK har fått bevilgninger til drift og til utgifter til utrustning og transport. Bevilgningene har vært viktig for FKs økonomi og har vært en viktig del av FKs økonomi.

3. Det norske Fredskorps - en kort historikk

3.1 FORHISTORIE

Allerede i 1904, i boken "The Moral Equivalent to War", lanserte filosofen William James fra USA sin ide om at ungdom burde ha anledning til å utføre en form for "sosial tjeneste" (community service) som et alternativ til verneplikt.

Etter den første Verdenskrig oppsto ideen blant unge frivillige som deltok i arbeidsleirer i krigsherjede områder om å etablere en styrke som kunne være med på å bygge opp det krigen hadde rasert. Ideen var at unge mennesker ved praktisk arbeid og etablering av kontakt mellom mennesker skulle bidra til forsoning mellom krigens fiender.

Kveker-bevegelsen spilte en viktig rolle i utvikling og spredning av ideen. Den sveitsiske kveker Pierre Ceresole organiserte den første arbeidsleiren ved slagmarkene ved Verdun i 1920. Ceresole hadde også kontakt med Gandhi, og etter et jordskjelv i India i 1934 ble en arbeidsgruppe av frivillige fra Europa for første gang sendt ut på oppdrag i et utviklingsland. Kvekerbevegelsen i USA bygget opp arbeidsleir-organisasjoner som hadde som målsetting å bekjempe sosial nød og raseproblemer.

Etter den annen Verdenskrig dukket det opp en mengde arbeidsleire som ble tatt over og drevet av private humanitære organisasjoner, med liten eller ingen økonomisk støtte fra myndighetene. Det er antatt at omlag en kvart million mennesker deltok som frivillige i disse arbeidsleirene. UNESCO etablerte "Coordination Committee for International Voluntary Work Camps" som omfattet 125 organisasjoner i 41 land; de frie nye nasjoner i den tredje verden hadde behov for arbeidskraft.

I Norge var Johan Galtung en talsmann for disse ideene allerede fra 1956. Galtung la især vekt på det internasjonale aspektet og foreslo en fredsbrigade administrert av FN som et alternativ til militærtjeneste. I stedet for gevær skulle disse brigadene utstyres med arbeidsredskaper.

3.2. OPPRETTELSE (1960-66)

John F. Kennedy blir ofte henvist til som opphavsmann for fredskorpstanken, men som nevnt ovenfor er det nødvendig å gå mye lenger tilbake i tid. Det Kennedy gjorde, imidlertid, var å spre fredskorps-ideer i større fora, blant annet ved å introdusere dem under en berømt tale under valgkampen i USA i november 1960.

Resultatet ble at ideene ble akseptert og gjort til et statsanliggende i USA. Som valgt president i USA, ble tanker omsatt til handling i mars 1961, ved opprettelsen av det Amerikanske Fredskorpset (American Peace Corps).

I Norge ble fredskorpstanken diskutert og organisasjoner med ulik ideell bakgrunn var engasjert. I første omgang resulterte dette i oppnevning av to uavhengige komiteer som utarbeidet sine forslag i løpet av 1960/61. ("Galtung-komiteen" og "Bergens-komiteen"). Medlemmene av komiteene representerte en stor bredde av interesser og erfaringer fra norsk samfunnsliv; pasifister, militære, kristne, solidaritetsgrupper for flyktninger og utviklingsland og arbeidsleir-organisasjoner. På denne måte ble det etablert en bred basis for den senere ideologiske debatten og for de praktiske forberedelser for et eget norsk fredskorps. Men det skapte også problemer med hensyn til fastlegging av målsettinger for fredskorpsvirksomheten. Med så ulike utgangspunkt måtte nødvendigvis rammene for tjenesten bli svært vide for at alle parter skulle bli tilfreds.

Enkelte av synspunktene som ble tatt opp i debatten var:

- Kontakt mellom mennesker som del av en fredsskapende prosess.
- Styrking av forståelse over landegrensener
- Gjennomføring av menneskerettigheter
- Behov for å forstå utviklingslandenes situasjon
- Brigader for hurtig assistanse til katastrofeområder
- Oppbygging av nettverk mot krig
- Behov for kvalifisert assistanse på utdanningssiden, utbygging av infrastruktur og industri,

Enkelte kritiske stemmer advarte mot ny-kolonialisme og nykolonialistiske holdninger.

Stortinget ga sin tilslutning til tanken om et norsk fredskorps i forbindelse med drøftingen av Regjeringens utredning om Norges bistand til utviklingslandene (St.meld.nr.23 (1961-62)). I meldingen het det:

”Regjeringen er av den oppfatning at fredskorpstanken er så verdifull at også Norge bør søke å sette den ut i livet.”

Samme dag som Stortinget vedtok å opprette institusjonen Norsk Utviklingshjelp, ga det sin støtte til tanken om et norsk fredskorps og overlot til det nye forvaltningsorganet å utrede saken nærmere.

Regjeringens prinsipielle holdning til fredskorpstanken kommer til uttrykk i følgende sitat:

”bak tanken om fredskorps ligger et ønske hos mange mennesker om å bidra med noe mer enn penger til hjelpen til utviklingslandene, samtidig som den bygger på erkjennelsen av at forholdene til disse land ikke bare er et spørsmål om teknikk og finanser, men om menneskelig kontakt og gjensidig tillit”

I ettertid har dette sitatet vært retningsgivende for utformingen av fredskorpsets profil og oppfatningen om oppgaver utover ren faglig bistand.

Styret i Norsk Utviklingshjelp nedsatte Øksnes-utvalget for å gi fredskorpstanken en praktisk utforming. Utvalgets innstilling forelå 10. januar 1963. Etter styrebehandling 18. januar, ble den i store trekk bifalt av Regjeringen og lagt fram for Stortinget (St.prp.nr.89(1962- 62)). Stortingets Utenrikskomite sluttet seg til denne og foreslo opprettelse av et norsk fredskorps som en prøveordning (Innst.S.nr.165 1962-63). Stortinget vedtok enstemmig å opprette Det Norske Fredskorps 4. april 1963.

Øksnes-utvalget ga Fredskorpset dets profil og avgrensning overfor annen faglig bistand. Sentrale trekk eksisterer også idag. Fra utvalgets arbeide nevnes:

- Fredskorpsvirksomheten skal imøtekomme samarbeidslandenes behov for fagfolk på et mellomteknisk nivå
- Arbeidsinnsatsen bygger på prinsippet om kunnskapsoverføring gjennom samhandling
- Fredskorpsdeltakerne velges ut med omhu og gjennomgår en grundig skolering. Språkopplæring vektlegges
- Fredskorpsdeltakernes levesett skal representere et nøkternt nivå
- Fredskorpsdeltakernes alder skal være lav. De skal senere utgjøre et rekrutteringsgrunnlag for u-lands ekspertise
- Fredskorpsdeltakernes arbeidskontrakt skal ha lengre varighet enn ekspertenes.

Tanken om å la fredskorpstjeneste bli et alternativ til ordinær militærtjeneste ble ikke fulgt opp av de politiske myndighetene. Det samme gjaldt tanken om et fredskorps som kunne

brukes i form av katastrofehjelp. Heller ikke tanken om at fredskorpset skulle inngå i et utvekslingsnettverk av ungdom med ulike ideologisk basis, hvor ungdom fra u-land også skulle få mulighet til å arbeide som fredskorpsdeltakere i Norge, fikk plass i den norske modellen.

I prøveperiodens første år hadde Det Norske Fredskorpset betegnelsen "Peace Corps" på engelsk. I 1965 ble dette forandret til "The Norwegian Volunteer Service". Denne navneforandringen kan reflektere et ønske om å vise mottakerlandene at Det Norske Fredskorpset er et ledd i offisiell norsk bistandspolitikk og tilbyr faglig kvalifisert personell.

Fredskorpsvirksomheten i samarbeidslandene bygger på et avtaleverk mellom regjeringene og setter rammene for virksomheten. Den første avtalen ble utarbeidet mellom Uganda og Norge, og de første 17 norske fredskorpsdeltakere tok fatt på sine oppgaver i desember 1963. I mars 1965 ble fredskorpsvirksomheten utvidet til Iran. Et av argumentene for denne utvidelsen var ønsket om å få erfaringer fra flere kulturer.

Stortingsvedtaket av 4. april 1963 slo fast at fredskorpset først kunne bli en permanent del av norsk faglig bistand dersom en evaluering av prøveperioden anbefalte dette. Modalslitutvalget foretok evalueringen. Den bygget på intervjuer med alle deltakere fra Uganda, deres lokale arbeidsgivere og drøftinger med regjeringens representanter. Evalueringens konkluderte med å foreslå at fredskorpset ble en permanent del av norsk bistand. Et enstemmig Storting sluttet seg til anbefalingen 20. januar 1966 (St.prp.nr.1, tillegg nr.7 (1965-66)).

3.3 KONSOLIDERING (1966-79)

Perioden 1966-79 kan karakteriseres med jevn stigning i antall fredskorpsdeltakere fram til en topp på 124 deltakere i 1969. Vekstperioden ble etterfulgt av tre års pro et contra debatt. Fredskorpset hadde sitt laveste antall deltakere i 1973-74 med 55 deltakere. Vektlegging på rekruttering, økt informasjonsarbeid og høyning av lønnsnivået ga flere søkere. Det ble bedre samsvar mellom anmodningene ute og det personell som var til rådighet. (NORAD, Vedlegg Nr. 2 SM 4/77).

Fire nye samarbeidsland kom til i årene 1966-79:

1967: Kenya
1971: Tanzania
1974: Zambia og Botswana

Følgende kriterier for landvalg var foreslått av Øksnesutvalget (s. 39):

- sterkt ønske og behov for denne kategori fagfolk fra samarbeidslandets side
- en politisk stabil situasjon med mulighet for myndighetene både til å ha full nytte av arbeidskraften og sikre deltakerne kontinuitet i arbeidet,
- en regjering som kan bidra med å organisere og fullføre prosjektet fredskorpsdeltakere er knyttet til
- tilstrekkelig tilrettelagt økonomisk situasjon,
- gode diplomatiske forhold med Norge
- fortrinnsvis land man har samarbeidet med tidligere og hvor man har landkunnskap,
- fortrinnsvis land som selv har hatt erfaring med fredskorpsdeltakere,
- det offisielle språk bør være engelsk. Rekrutteringsgrunner var nevnt som argument for dette punktet.

Kriterier for landvalg har vært framme i debatten i 80-årene. Andre land og regioner har vært foreslått av tidligere fredskorpsdeltakere gjennom deres organisasjon Fredskorpssambandet og av ungdomsorganisasjonene gjennom fredskorpsets rådgivende organ, Kontaktutvalget for fredskorpset. (KU-seminarrapport: "Fredskorpset og utvidelse", 1980), (KU-uttalelse: Fredskorpset til Nicaragua, 4.3.1986).

Av politiske grunner ble fredskorpsvirksomheten i Uganda avbrutt i 1972. Virksomheten i Iran varte til 1970.

Avtalen mellom Regjeringen i Kenya og Regjeringen i Norge (St.prp.nr.132(1968-69) og mellom Norge og Regjeringen i Tanzania (St.prp.nr.35(1971-72)) er gjengitt i vedlegg.

I 1970 ble FNs fredskorps (UNV) opprettet. 17 nordmenn har deltatt i dette.

PRO ET CONTRA

Hultin-utvalget ble oppnevnt i august 1969 for å foreta en vurdering av norsk personellbistand. Fredskorpsvirksomheten skulle vurderes i relasjon til annen faglig bistand. Statistiske opplysninger om fredskorpsdeltakerne ble samlet inn fra Uganda, Iran og Kenya. I tillegg ble tidligere deltakere og andre lands fredskorpsorganisasjoner konsultert. Utvalget bygget også sine konklusjoner på en undersøkelse som dekket alle hjemvendte fredskorpsdeltakere (Ingrid Eide, Universitetet i Oslo). Utvalget la fram sitt arbeid i mai 1970.

Medlemmene i utvalget var enige på følgende punkter:

- a. *Skulle Fredskorpset opprettholdes som en egen administrativ enhet innenfor NORAD, var det nødvendig med en tydelig profil og klar grenseoppgang overfor andre typer personellbistand. Det gjaldt arbeidsområdene, plasseringspolitikken, nivå og forholdet til lokalbefolkningen. Det ble understreket at arbeidet skulle være knyttet til små prosjekter på landsbygda.*
- b. *Skulle Fredskorpset være et supplement til annen faglig bistand, krevet dette minst to års yrkeserfaring og en minstealder på 22 år. Rekrutteringsprosedyren måtte rette seg mer mot arbeidsoppgaven og jobb-beskrivelsen skulle dekke mottakerlandets behov bedre.*
- c. *En gjennomføring av de to nevnte punktene ville kreve styrking av fredskorpsadministrasjonen ute og hjemme.*

Utvalgsmedlemmene var imidlertid ikke enige om betydningen av likelønnsprinsippet, det vil si lik lønn uansett utdanning og arbeidserfaring. Majoriteten foreslo en lønnsstige, relatert til utdanning og arbeidserfaring. Argumenter for dette var enklere rekruttering og øket fleksibilitet for NORAD til å imøtekomme og dekke mottakerlandenes behov. Det ble også trukket fram at dette ville forenkle koordineringen av faglig bistand for NORAD.

Minoriteten vektla Fredskorpsets ideologiske grunnlag og hevdet at Fredskorpskontoret ville forsvinne som egen enhet og fredskorpsdeltakerne bli erstattet av juniorekspertter eller lavere betalt personell på linje med annen personellbistand i NORAD. Minoriteten minnet om dobbeltrollen som var gitt av Stortinget, og mente at effektiv bistand bare var en del av mandatet. Mottakerlandenes tilfredshet med systemet så langt burde også telle med.

Debatten som fulgte var interessant fordi den illustrerer Fredskorpsets særstilling blant norske politikere og organisasjoner. NORAD nedsatte et *internt* utvalg som skulle være rådgivende overfor NORADs styre i saken. Samtidig mobiliserte pressgrupper utenfor NORAD. Tidligere fredskorpsdeltakere og politiske ungdomsorganisasjoner sto sammen om å ville engasjere seg i debatten. De politiske ungdomsorganisasjonene understreket at de hadde ansvar for Fredskorpsets framtid og var høringsinstans dersom større endringer skulle finne sted, siden de i sin tid hadde tatt initiativ overfor Stortinget om opprettelse av et norsk fredskorps. Tidligere fredskorpsdeltakere hadde nå sin egen organisasjon, Fredskorpssambandet. Aviser og TV drøftet også Fredskorpsets framtid.

I august 1970 uttalte NORADs styre at Fredskorpset skulle beholde sin status som spesiell personellbistand innenfor rammen av norsk offentlig utviklingshjelp. I tilleggsmaterialet heter det at det aldri hadde vært på tale å legge ned Fredskorpset. NORAD uttalte også at de ønsket å styrke fredskorpsadministrasjonen.

I februar 1972 behandlet Stortinget Norges bistand til utviklingslandene (St.meld.nr.29 (1971-72)). Meldingen omtaler Fredskorpset meget forsiktig. Spørsmålet om effektiviteten i slik bistand ble imidlertid reist. Et år senere, januar 1973, legger Utenrikskomiteen fram sine synspunkter (Innst.S.nr.135 (1972-73)). Her kommer det til syne en positiv framstilling av fredskorpsbistanden. I den påfølgende debatten reises det imidlertid spørsmål om "behovet for fredskorpsvirksomheten er å finne i de industrialiserte landene framfor i utviklingslandene" (Stortingsreferat fra debatt 8 februar 1973). I tilsvaret ble uttalelser av Kenyas ambassadør i Norge referert. Han hadde uttalt at fredskorpsvirksomheten fra flere land, også den norske, hadde gjort det mulig for Kenya å følge opp bygging av skoler i tråd med landets egne utviklingsplaner. Utenriksministeren understreket betydningen av å se utviklingslandenes syn på utvikling og norsk ungdoms syn på utvikling som del av et hele, en felles oppgave.

For å oppnå dette ble det gitt tilslutning til et forslag fra FKS og de politiske ungdomsorganisasjonene om å opprette et rådgivende organ som samarbeidet med fredskorpsadministrasjonen.

Med Stortingsdebatten i 1973 endte diskusjonen om Fredskorpsets "være eller ikke være". Den påfølgende debatt handlet om utvidelse av Fredskorpset og styrking for å nå målgruppene (Vetlesen 1987).

Opprettelsen av et eget rådgivende organ for Fredskorpsets administrasjon illustrerer den spesielle status det norske Fredskorps fikk innenfor bistandsapparatet. Kort oppsummert er opprinnelsen og mandatet til Kontaktutvalget for Fredskorpset følgende (NORAD, SD 92/70):

a. Utvalgets opprinnelse og mandat skriver seg tilbake til 1963, da det på møtet 20.11 i Styret for Norsk Utviklingshjelp ble besluttet å opprette et kontakt- og samarbeidsutvalg mellom Norsk Utviklingshjelp og Statens Ungdomsråd (rådgivende paraplyorgan mellom ungdomsorganisasjonene og Kirke- og Undervisningsdepartementet). Utvalget ble oppnevnt, men trådte aldri i virksomhet

b. I desember 1970 uttalte NORADs Styre: "Det vil utvilsomt være av stor verdi for NORADs arbeid med Fredskorpset å få bedre kontakt med de store ungdomsorganisasjoner, særlig når det gjelder informasjons- og rekrutteringsvirksomhet. I lys av den nye henvendelse fra de politiske ungdomsorganisasjonene vil en derfor foreslå at et utvalg gjenopprettes med det formål å tjene som kontakt- og informasjonsorgan mellom NORAD og ungdomsorganisasjonene. Det må være en klar forutsetning at dette utvalg ikke skal behandle saker av faglig art som hører under de enkelte rådgivende fagutvalg som er opprettet av NORAD."

c. Utvalgets mandat omfatter: "å ivareta kontakt og samarbeid med norsk ungdom, gi råd og uttalelser om spørsmål knyttet til Fredskorpsets rekruttering, informasjonsarbeid, organisering og administrasjon og andre spørsmål som angår Fredskorpset og norsk ungdom. Utvalget skal også ta initiativ til konferanser og seminarer.

4. Beskrivelse av retningslinjer for fredskorpsvirksomheten

4.1 GENERELT OM FK'S MÅLSETTINGER OG RETNINGSLINJER OVER 25 ÅR.

Når utviklingshjelp skal evalueres tar man utgangspunkt i målsettinger som ble formulert ved oppstartning av aktiviteten, prosjektet, programmet eller endog for en hel bistandssektor. Sterkt forenklet kan man si at evaluering sammenligner status idag mot opprinnelige oppsatte målsettinger. Dette kapitlet beskriver utviklingen av sentrale målsettinger og retningslinjer for Fredskorpset.

Evalueringsutvalget er bedt om å vurdere hvorvidt Fredskorpsets målsettinger er relevante i dagens situasjon og om de er dekkende for mottakerlandenes behov. Det følgende er ikke en vurdering av hvorvidt målsettingene er *relevante* idag. En slik vurdering er foretatt i rapportens siste kapitler.

Det gis i det følgende referanse til retningslinjer for Fredskorpset slik det framgår av Stortingsmeldinger og Retningslinjer for Fredskorpset vedtatt av NORADs Styre 13.04.1973.

4.2 OVERORDNEDE MÅLSETTINGER

St.meld. nr. 23 (1961-62) formulerer Fredskorpsets dobbeltmålsetting; økonomisk og faglig utvikling og brobygging på følgende måte:

Å bidra til den økonomiske og faglige utbygging i utviklingslandene

Å fremme den menneskelige kontakt og forståelse over landegrensene

Begrunnelsen er velkjent og ofte sitert:

”Bak tanken om et fredskorps ligger et ønske hos mange mennesker om å bidra med noe mer enn penger til hjelpen til utviklingslandene, samtidig som den bygger på en erkjennelse av at forholdet til disse land ikke bare er et spørsmål om teknikk og finanser, men om menneskelig kontakt og gjensidig tillit.”

Begrunnelsen er interessant fordi den på den ene side viser til de behov som foreligger hos ungdom i den rike del av verden og på den annen side at det settes opp en kontrast mellom intensjonen bak det planlagte norske fredskorps, som representerer ”kontakt og gjensidig tillit”, og ”teknikk og finanser” (underforstått resten av utviklingshjelpen).

Hensynet til behovet hos folk i industrielt utviklede land, underbygges også i brosjyremateriell som er publisert fra Fredskorpset. I 1968 heter det i en brosjyre: ”Fredskorpset tar ...sikte på å utløse og organisere *all den innsatsvilje* som måtte ligge ubrukt på dette felt” (vår understreking). Skal man tolke denne uttalelsen konkret, synes det klart at Fredskorpset var tiltenkt en omfattende rolle i det norske samfunnet.

Nevnte problemstillinger er drøftet kritisk, blant annet i Stortingsmeldinger:

”Motiveringen for den særlige form for faglig bistand Fredskorpset utgjør, må søkes mer i forhold i de utviklede land enn i behov i utviklingslandene. I de utviklede land er fredskorpstanken i første rekke båret oppe av et ønske om å la idealistisk og sterkt

motivert ungdom få høve til å gjøre en innsats for og i utviklingslandene. Utviklingslandene trenger og ønsker kvalifisert faglig bistand, og deres krav til faglig kompetanse og erfaringer er stadig blitt skjerpet." St.meld.nr.29 (1971-72) (s.14)

Det pekes på at norsk fredskorpsvirksomhet mer og mer har fått preg av vanlig faglig bistand og at det i mange tilfelle er liten forskjell mellom fredskorpsdeltakere og andre fagfolk når det gjelder kvalifikasjoner, alder og ansvarsområde.

Styrke forståelse her hjemme for forholdene i de økonomisk og industrielt underutviklede deler av verden. (St.meld.nr.23 (1961-62))

Brobyggingen innen Fredskorpset har flere sider. En har å gjøre med at fredskorpssere informerer om, og generelt virker som representanter for Norge i de respektive tjenesteland. Sitatet ovenfor refererer til brobygging den "andre veien": hvordan virksomheten kan gi folk i Norge bedre forståelse av situasjonen i den tredje verden.

Øksnes-utvalget la vekt på dette:

"Videre kan fredskorps-personell spille en viktig rolle som opinionsdannende faktor hjemme, når det gjelder å fremme forståelse for utviklingshjelpens målsetting og betydning. Personellet bør ta del i opplysningsarbeidet om utviklingslandene."

I Stortinget sa Reiulf Steen at et like viktig poeng som det at fredskorpssere arbeidet sammen med, og på samme vilkår som, de innbyggere i de land de kommer til var:

"at det skulle være en toveis kontakt. Det skal ikke først og fremst være hjelp. Det skal være samarbeid som vi i vårt land kan hente like store lærdommer fra som folkene i de land hvor fredskorpset skal arbeide. Nettopp denne toveis kontakt, som skal legge grunnlaget for gjensidig forståelse - og jeg understreker gjensidig forståelse - er det som gjør at tiltaket kan komme til å fortjene betegnelsen fredskorps." (Innst.S. nr. 165. 4.4.1963 s. 2879)

Det var ikke bare snakk om å gi informasjon og drive kontaktarbeid. Det ble antatt at den form for brobygging som fredskorpssere representerte hadde spesielt verdifulle egenskaper som gjorde virksomheten unik og viktig. I en FK-brosjyre fra 1968 legges det vekt på kvalitet av formidling av informasjon: den direkte, personlig kontakten mellom fredskorpssere og familie og venner:

"Vrangforestillinger blir fjernet og misforståelser oppklart. Kanskje det aller vesentligste er at disse spørsmålene blir brakt inn i stuene og på arbeidsplassene og projisert ned på et menneskelig og medmenneskelig plan og at informasjonene blir gitt av en person man kjenner og har tillit til" (s.6)

St.meld. nr. 29 (1971-72) framstår i ettertid som et av de mest kritiske dokumenter med hensyn til enkelte av Fredskorpsets opprinnelige målsettinger. Det ble blant annet stilt spørsmål ved om Fredskorpset representerte den beste metode for brobyggingsarbeid.

"Det bør også overveies om ikke den del av motiveringen ... "om "å fremme menneskelig kontakt og forståelse over landegrensene" bedre kan imøtekommes på andre måter. f.eks. gjennom støtte til landsomfattende ungdomsorganisasjoners kontakt, utveksling og samarbeid med tilsvarende organisasjoner i utviklingsland."

Kontaktutvalget for Fredskorpset har imidlertid ved flere anledninger forsvart brobyggingsmålsettingen. I en kommentar til Utenrikskomiteen refererer Kontaktutvalget til Stortingsmelding nr. 36, 1984-85 hvor det hadde stått følgende:

"I dagens situasjon om Fredskorpset er bistand det sentrale. De andre sider av den opprinnelige "fredskorpstanken" er i mindre grad fremme i diskusjonen"

Kontaktutvalget finner formuleringen uheldig og ukorrekt og kommenterer:

"Innad i bistandsapparatet er det sikkert riktig at Fredskorpset har kjempet for å bevare sin plass og har måttet vise at det har betydning for en del av det offentlige bistandsapparatet, men utenfor NORAD i ungdomsorganisasjonene og andre fora som har vært opptatt av nord-syd problematikken og en mer rettferdig global fordeling, har Fredskorpsets brobyggerrolle vært tillagt vekt. Kontaktutvalget ber Utenrikskomiteen slå fast Fredskorpsets tosidige oppgave: brobyggerrollen og bistandsrollen."
(Kontaktutvalget for Fredskorpset, brev til Utenrikskomiteen, 28.3.1985).

I de gjeldende retningslinjer for Fredskorpset finner man under avsnittet "Prinsipper for fredskorpsvirksomheten i samarbeidslandene" at den første del av dobbeltmålsettingen er beholdt, (med "faglig utbygging" er byttet ut med "økt sysselsetting") samtidig som den er koblet til understreking av områder for fredskorpsinnsats ("tilbakeliggende områder") og presisering av målgrupper:

Det skal gis prioritet til tiltak som kan skape økt sysselsetting og stimulere sosial og økonomisk utvikling i tilbakeliggende områder. Herunder skal det legges særlig vekt på tiltak som kommer svake grupper i samfunnet til gode, f.eks. barn, funksjonshemmede og minoritetsgrupper.

Den andre delen; "brobyggingsmålsettingen" er imidlertid ikke nevnt under dette avsnittet i de nåværende retningslinjer. I stedet er dette tatt inn under nest siste avsnitt: "Etter avsluttet fredskorpsarbeid", hvor brobygging er blitt begrenset til å dreie seg om informasjonsarbeid etter hjemkomst. Informasjon den andre veien, eller det utvidede perspektiv "menneskelig kontakt og forståelse" er ikke nevnt. *Intensjonene* bak målsettingene for Fredskorpset fra den første tiden er med andre ord ikke dekket i dagens retningslinjer som lyder:

Det er av stor betydning at fredskorpsdeltakeren ser det som en oppgave å informere om forhold i utviklingslandene og om Fredskorpsets arbeid...

I tillegg kan man bemerke at det i de retningslinjene som gjalt fra 1973 er brukt en sterkere formulering: "en viktig oppgave", mens "viktig" altså er fjernet i gjeldende retningslinjer.

Imidlertid er Fredskorpsets presentasjon av seg selv ikke helt konsistent på den måten at det i en mindre, korfattet brosjyre som nylig er utgitt, er satt opp to punkter under "Fredskorpsets formål":

1. Sende ut fagfolk som u-landene trenger
2. Fremme mellom-menneskelig forståelse og kontakt på tvers av landegrensene

Med andre ord igjen klar referanse til "dobbeltmålsettingen", med brobyggingsaspektet svært lik den opprinnelige formulering, mens det er en merkbar reduksjon i intensjonene bak "utviklingsmålsettingen" - her fremstår Fredskorpset nærmest som en organisasjon som formidler arbeidskraft.

Endelig gir et udatert planleggingsnotat fra Fredskorpskontoret for siste halvdel av 1986 følgende "Hovedmål for fredskorpsvirksomheten:

- Bidra til økonomisk og sosial utvikling for de minst privilegerte enkeltmennesker og grupper av mennesker i utviklingsland
- Bidra til økt mellommenneskelig forståelse"

Det vil si tilbake til dobbeltmålsettingen igjen, med en bred brobyggernorm, og blant utviklings-målene er her "sosial utvikling" kommet i stedet for "faglig utvikling".

ANDRE VIKTIGE MÅLSETTINGER

Blant andre målsettingsformuleringer som sammenfaller i sterk grad med de ovenfor nevnte kan man nevne:

Å fremme internasjonalt samarbeid i sin alminnelighet

I Øksnesutvalgets innstilling legges det vekt på betydningen av at Fredskorpset "i kraft av personelletts sammensetning" indirekte vil ha særlige forutsetninger for å fremme internasjonalt samarbeid i sin alminnelighet. "Det må nemlig antas at fredskorps-virksomhet er spesielt egnet til å stimulere deltakernes interesse for og øke deres forståelse av internasjonalt samarbeid".

I dette perspektivet har fredskorpsvirksomheten stor nytte også for vårt eget land, i henhold til blant annet en fredskorpsbrosjyre fra 1968. Dette skjer på to måter: dels ved brobyggings-perspektivet: å bidra til "at vi kan se vårt eget lands uløste problemer i et riktigere perspektiv", dels fordi Fredskorpset er med på å jevne ut kløften mellom rike og fattige land: "Vi gir en håndrekning til utviklingslandene og befolkningen der - javel, men derved er vi i realiteten også med og trygger vår egen fremtid".

Den samme brosjyren har følgende formulering:

"Det er et spørsmål om å bryte ned de mange synlige og usynlige murer mellom mennesker av forskjellig nasjonalitet, hudfarge og tro, og om å bygge opp en ny følelse av samhörighet og menneskelig fellesskap." (s.4)

Fredskorpsets rolle som krigsforebygger og konfliktløser må også sees i denne sammenheng:

Fredskorpset skal være krigsforebyggende, konfliktløsende

Dette framgår blant annet klart i St.meld.nr. 23, hvor det i premissene for norsk hjelp til utviklingslandene blant annet ble skrevet:

"Det er viktig at alle krefter idag settes inn for å fremme den økonomiske vekst i utviklingslandene. Den kløft som består mellom de økonomisk mer utviklede land og de store tilbakeleggende områder i Asia, Afrika og Latin-Amerika, vil utgjøre en trussel mot verdensfreden...."

Sammenhengen mellom økonomisk utvikling og militære konflikter ble også poengtert i FK-brosjyre fra 1968 hvor det framgår at

"ved å gå til kamp mot fattigdom og nød og spore til utvikling og fremgang i alle deler av verden, er vi med på å fjerne noe av det konfliktstoff som kan tenne luntene. Dessuten er vi med på å gjøre hele menneskeheten rikere ved en bedre og mere allsidig utvikling av jordens ressurser."

Målsettingen om Fredskorpsets krigsforebyggende rolle har senere blitt mindre iaktatt.

Fredskorpset - alternativ til verneplikt

Under debatten om opprettelse av Fredskorpset ble det fra flere hold reist spørsmål om ikke fredskorpstjeneste kunne bli et alternativ til verneplikt, helt eller delvis. Tidlige Stortingsmeldinger vier problemstillingen relativt stor plass, men i praksis ble ikke dette fulgt opp. Spørsmålet ble igjen tatt opp under statsråd Bruslettens tid, men ikke utredet videre.

FK - beredskapskorps i krisesituasjoner

At Fredskorpset eller deler av det skulle kunne settes inn i akutte krise-situasjoner var tidlig framme i debatten. Årsaken var sannsynligvis at det var slike oppgaver de første fredskorps fra andre land hadde som hovedoppgave. Men dette vant ikke gehør i Norge. 7 politiske ungdomsorganisasjoner tok imidlertid problemstillingen opp igjen som et forslag i 1970 i sin fellesuttalelse om Fredskorpset: "Opprettelse av et egen beredskapskorps til hjelpeaksjoner i forbindelse med naturkatastrofer, økonomiske kriser og etter kriger bør også vurderes".

Som kjent er ikke intensjonene med Fredskorpset i betydningen " eget beredskapskorps" blitt fulgt opp. Imidlertid arbeider mange fredskorpssere idag i lokalsamfunn som kan karakteriseres som å være i akutt økonomisk, sosial eller økologisk krise.

MÅLSETTINGER FOR FAGLIG BISTAND

Fredskorpset er en del av den norske faglige bistand og de målsettinger som er oppsatt for denne sektor gjelder også for Fredskorpset:

"Hovedmålsettingen for den faglige bistanden er den samme som for den øvrige utviklingsbistand - å bidra til økonomisk og sosial utvikling i mottakerlandene." "Ved faglig bistand søkes målsettingen oppnådd ved at kunnskaper og ferdigheter stilles til disposisjon for mottakerlandet. Noen egen eller supplerende målsetting for den norske faglige bistanden har ikke eksplisitt vært trukket opp". (Notat FK, 25.10.1977).

De retningslinjer for faglig bistand som NORADs styre vedtok 16.12.1974 var lite spesifikke. Det var først i 1983 at formål og strategier for faglige bistand ble utførlig gjennomgått i Styredokument 123/83.

4.3 DELMÅLSETTINGER - MÅLGRUPPER

Å bedre situasjonen for den fattigste del av befolkningen

Målsettingen om å nå fram til de fattigste folkegruppene i utviklingslandene er ikke funnet i de tidligste offentlige dokumenter eller Fredskorpsets brosjyrer om sin egen aktivitet fra de første årene av virksomheten. Men det fant sted en endring med hensyn til form og innhold av norsk bistand generelt. I 1977 legger Fredskorpset, i henhold til et notat, sterk vekt på prinsipper som er nedfelt i St.meld.nr 94 (1974-75):

"Ved vurderingen av ethvert utviklingsprosjekt eller program vil det være et avgjørende kriterium at det bidrar til å fremme utvikling og velferd for de brede lag av folket og da særlig de fattigste og mest trengende. Den senere tids erfaring og forskning synes også å vise at det er den utviklingspolitikk som legger hovedvekten på bred sosial (herunder helse, ernæring og utdanning) og økonomisk utvikling for de brede lag av folket, herunder ikke minst utvikling på landsbygda, som i det lange løp også er den mest vekstfremmende."

Blant en av fem retningslinjer for virksomheten ble det således formulert:

"Det gis prioritet til prosjekter og programmer som kan stimulere sosial og økonomisk utvikling i tilbakeliggende områder, og til arbeidsoppgaver som kan skape økt sysselsetting. Samtidig legges det vekt på at virksomheten kommer den fattigste del av befolkningen mest mulig direkte til gode."

I de retningslinjer som gjelder for Fredskorpset i dag er fattigdomsorientering av virksomheten gjort absolutt i formuleringen:

Fredskorpset skal yte bistand til den fattigste delen av befolkningen i samarbeidslandet

I "Melding om fredskorpsvirksomheten for 1984" sies det at selve begrunnelsen for Fredskorpsets bestående ikke ligger i at det er billig arbeidskraft, men at Fredskorpset har sin egen profil og sin egen plass i bistandsarbeidet. Profilen bli markert ved å konsentrere bistanden til de fattigste gruppene og til utkantstrøk.

Å bedre kvinnenes situasjon i utviklingslandene.

Mens hensynet til kvinnenes situasjon i utviklingslandene ikke ble tatt opp som et spesielt tema i tidlige utredninger og offentlige dokumenter om Fredskorpset, (eller om norsk bistand i sin allmennhet, for den sak skyld) slår en brosjyre fra Fredskorpset så tidlig som i 1968 fast at et særpreg ved Fredskorpset er at det har åpnet en anledning for kvinner til å delta i utviklingshjelpen, mens det tidligere nesten utelukkende var menn.

"Særlig i Afrika har dette vist seg å ha innvirkning på den tradisjonelle oppfatning av kvinnenes rolle i samfunnet. Også på dette området trenges det sårt impulser utenfra. Kvinnenes sosiale status i utviklingslandene er gjennomgående ennå meget lav... dette gjelder ikke minst i landdistriktene, d.v.s. i trakter hvor fredskorpsdeltakerne ofte er de første og eneste budbringere om en ny tid og andre skikker. De kvinnelige fredskorpsdeltakerne bringer derfor med seg noe mer enn sine praktiske kunnskaper. I kraft av den posisjon de inntar, viser de at det finnes kvinner som er fullt på høyde med mennene og som kan innta ledende stillinger med ansvar."

Fredskorpsets var tidlig ute med praktisk utøving av kvinnerettet bistand, og som vist ovenfor, som normgiver i Norge for denne type bistand. I de tre første fredskorpsgruppene som ble sendt ut var det 32 kvinner og 26 menn. Idag er fordelingen mer jevn mellom kjønnene. Til sammenlikning kan en nevne at det blant ekspertene bare er ca 5% kvinneandel.

I 1983 ble den faglige bistanden gjennomgått utførlig i Styredokument 123/83. Her blir kvinner nevnt som en av Fredskorpsets spesielle målgrupper.

Dagens retningslinjer for Fredskorpset spesifiserer imidlertid ikke kvinner som målgruppe.

Hjelp til selvhjelp og counterpart-systemet.

Overføring av kunnskap har alltid vært en prioritert oppgave innen Fredskorpset. For FK-ere i skole-systemet synes denne målsettingen å kunne la seg innfri som en del av arbeidet. Opplærings-rollen er ikke så enkel å innfri for fredskorpssere som tjenestegjør utenfor den formelle skolen. I en periode ble det lagt stor vekt på den rollen spesielle kolleger eller "counterparts" i mottakerlandet skulle spille. Den første referansen til counterpartsproblematikken er funnet i følgende sitat fra 1965:

"I likhet med Norsk Utviklingshjelp vil Utenriksdepartementet også peke på det særlige spørsmål som angår fredskorpsdeltakernes muligheter for å lære opp utviklingslandenes egne folk. Dette spørsmålet må sees i sammenheng med at et av utviklingshjelpens hovedformål må være å yte hjelp til selvhjelp og å ta sikte på å skape noe som blir av varig verdi for vedkommende utviklingsland... løsningen av dette spørsmål i første rekke vil være avhengig av i hvilken utstrekning tjenestelandet har muligheter for å la delvis utdannet personell arbeide sammen med fredskorpsdeltakerne... særlig viktig oppgave å finne løsninger på dette spørsmål i samråd med tjenestelandets myndigheter." St.prp.nr.1, Tillegg nr.7 (1965-66):

Counterpart-ideen ble lansert innen store deler av bistandssystemet og var ikke forbeholdt

Fredskorpset alene. Counterparts var sett som leddet som skulle bidra med å bygge opp et profesjonelt mellomskikt i utviklingslandene selv:

”de skal overføre sine kunnskaper til sine arbeidskamerater, til sine ”counterparts” som det heter på fagspråket.” (FK-brosjyre fra 1968)

Counterpartstanken er senere blitt vurdert flere ganger og ble blant annet diskutert av FK i 1974 (SD75/74) og referert til i Notat fra Fredskorpset i 1977. Det er klart at på dette området hadde erfaringene ført til endrede målsettinger. Counterparts blir nå presentert som ideell målsetting fra *giverorganisasjonenes* side. Men det har i praksis vist seg vanskelig for mottakerlandene i Afrika å stille opp en lokal person i aktuelle posisjoner. Dessuten ble det sett som meningsløst å operere med counterpart i enkelte stillinger, dette gjelder ikke minst innen undervisning.

”Mangelen på lokale fagfolk er så stor at har man først en person med tilstrekkelig utdanning, vil man gi ham en selvstendig stilling i stedet for å la ham være en slags motpart til en utenlandsk fagmann.”

Et annet argument som ble tatt opp er det stadige skifte av personell i statsadministrasjonen. Med andre ord hadde man liten garanti for at den opplærte counterpart i framtiden ville arbeide innen samme felt over noe tidsrom. Det ble derfor blant annet konkludert med at opplæring og trening av landets egne fagfolk først og fremst burde skje ved utbygging av utdanningsinstitusjonene i landet, og: ”Kravet om en definert opplæringsmålsetting bør derfor ikke presses lenger enn mottakerlandets egne myndigheter er innstilt på.”

Det er ikke lagt særlig vekt på den tradisjonelle tolkningen av counterpart-ordningen i dagens fredskorpsvirksomhet. Retningslinjene lyder nå:

Fredskorpsvirksomheten skal tilrettelegges og gjennomføres på en slik måte at den lokale befolkning kan læres opp og selv overta igangsatte tiltak

4.4 METODER OG STRATEGIER FOR FREDSKORPSVIRKSOMHETEN

GENERELT

Fredskorpset skal baseres på samarbeid mellom utviklingsland og Norge (St.meld. nr. 23 (1961-62))

”Ikke minst ut fra det synspunkt at hjelpen til utviklingslandene bør skje på grunnlag av et samarbeid med disse land, kan en fredskorpsinnsats åpne nye veier for innsatsen.”

Fredskorpsets retningslinjer fram til 1983 formulerer at virksomheten innebærer ”kontinuerlig kontakt med sentrale og lokale myndigheter og organisasjoner i de enkelte samarbeidsland med sikte om å finne og velge ut arbeidsoppgaver og prosjekter som passer for norsk fredskorpsvirksomhet og som er i samsvar med landets utviklingsplaner.”

Et FK-notat fra 1977 belyser en problemstilling som er blitt stadig mer aktuell i mange samarbeidsland. Norsk bistand er i stor grad definert ut fra hensynstaken til sentrale myndigheters prioriteringer. Disse myndighetene vil i første rekke konsentrere seg om langsiktige programmer, større investeringer og prosjekter, og med prioritet innen faglig bistand til stillinger som er viktige for den daglige drift av sentrale funksjoner. Dette er ikke alltid sammenfallende med norske målsettinger for å yte faglig bistand og med definerte målgrupper som ofte ligger langt utenfor den strøm av varer og tjenester som finner sted i tilknytning til ”større prosjekter og programmer”.

Enkelte ganger kan det derfor være vanskelig konkret å oppfylle de to målsettingene "samarbeid med mottakerlands sentrale myndigheter" og "nå fram til de fattigste folkegrupper".

Nevnte notat finner imidlertid at det er blitt lettere å ta opp slike problemer med mottakerlands myndigheter - i et "åpent samarbeid". Det samme problemet har imidlertid ofte sin parallell i mindre målestokk; lokale myndigheter eller ledere for organisasjoner har ikke alltid samme prioriteringer som de som framkommer ved en målsetting om direkte og konkret å arbeide for de fattigste befolkningsgruppene.

Innholdet i dagens retningslinjer for Fredskorpset er nær identisk med retningslinjer som gjalt før 1983, bortsett fra at "prosjekter" er byttet ut med "tiltak" og at hensynet til landets utviklingsplaner nevnes før målsettingene for fredskorpsvirksomheten.

Internasjonalisert fredskorpsarbeid

Spørsmålet om et internasjonalt fredskorps i FNs regi eller et nordisk basert fredskorps ble tatt opp av både Galtung- og Grahl-Madsen-komiteen. Imidlertid er begge komiteer enige om at arbeidet "for et internasjonalt fredskorps ikke må stille seg i veien for initiativet til et norsk fredskorps i mellomtiden, inntil spørsmålet om internasjonale fredskorps måtte bli løst." (Øksnes-utvalget s.11, som slutter seg til disse overveielserne).

Ideene om Fredskorpsets internasjonale karakter fikk forøvrig flere former. En ide var et utvekslingsprogram, hvor også folk i utviklingslandene fikk anledning til å gjøre innsats i industrialiserte land. En annen var å la fredskorpser fra forskjellige land, gjerne på tvers av øst-vest-skiellet, arbeide sammen på det samme prosjektet eller programmet. Fredskorpskontoret konkluderer selv i 1977 med at disse tankene i liten grad er realisert. (Notat fra FK, 1977).

I St.meld.nr.29 (1971-72) påpekes ønskeligheten av at Norge søker å bidra til FN's frivilligkorps (UNV) ved å forestå rekruttering og utdanning av, samt dekke reiseutgiftene for norske frivillige til enkelte av programmets aktiviteter. Fredskorpsets rolle som rekrutterer og utdanner for UNV er satt opp som et av de første punktene i Fredskorpsets retningslinjer som ble vedtatt i 1973. Men i 1983 ble denne formulering fjernet.

Grahl-Madsen-komiteen mente at et norsk fredskorps allerede fra starten burde opprettes i nordisk regi. Øksnes-utvalget sier at det er ønskelig med et nordisk samarbeid om fredskorps, men konkluderer likevel med å gå inn for et rent norsk fredskorps. Det er samme begrunnelse for ikke å gå inn for nordisk eller regionalt fredskorps som et internasjonalt fredskorps i FN-regi.

Øksnes-utvalget bygger også på følgende betraktninger:

- Oversiktighet - et bilateralt program er mest oversiktlig fordi sender og mottakerland alene står direkte ansvarlige for forpliktelser og rettigheter
- Koordinering - man vil selv ha større herredømme over vanskelige praktiske spørsmål som melder seg
- Bygge på andres erfaringer - og til da var det bare bilaterale fredskorps
- Tidsaspektet - man kan etablere norsk fredskorps relativt raskt

Norsk innsats for FNs frivillig korps (United Nations Volunteer Service, (UNV)) som ble opprettet i 1970 er for tiden marginal. Siden 1984 har det ikke vært noen norske deltakere. Representanter for FK-kontoret mener UNV-systemet er for tungrodd. Norge har presentert noen kandidater, men får svar så sent at kandidatene ofte ikke lenger er tilgjengelige.

Dessuten krever UNV tre kandidater til hver stilling. Idag rekrutteres omlag 80% av UNV-deltakerne fra utviklingsland, men UNU har gitt signaler om interesse for å øke antall kandidater fra Europa. På grunn av at de økonomiske vederlag i UNV er relativt dårlige, har Norge praktisert tilleggs-finansiering for norske deltakere i form av bonus hjemme.

Muligheter for nærmere samarbeid med andre nordiske land innen fredskorpsvirksomheten har ikke vært tatt opp til bred debatt siden begynnelsen av 60-tallet. Dette til tross for Øksnes-komiteens synspunkt om at en fikk vurdere regionale eller internasjonale fredskorpsprogrammer på et senere tidspunkt.

Fredskorpset - avhengighet/uavhengighet til NORAD

Hovedtanken bak forslagene i Grahl-Madsen komiteen og flertallet i Galtung komiteen var at fredskorpset skulle ha en selvstendig stilling i forhold til resten av utviklingshjelpen. Disse forslagene fikk ikke tilslutning av Øksnesutvalget, men kravet var stadig framme i debatten etter 1969. (Torgersen 1976 s.99)

Man hadde imidlertid allerede da et annet alternativ - den danske modellen for fredskorpsvirksomhet: Mellomfolkelig Samvirke - en sammenslutning av private, humanitære organisasjoner. Som tidligere nevnt var det imidlertid Fredskorpset i USA, med sin klare statlige innordning, som ble mest referert til i Norge. (Ref. Øksnesutvalget).

Tilknytningsspørsmålet har flere sider; den ene har å gjøre med sentrale administrative og økonomiske forhold, den andre går på konkret samarbeid på prosjekt- eller programnivå i mottakerlandene. For det tredje har tilknytningsform en betydning for fredskorpseres egen identitetsfølelse.

En tidlig oppfatning var at fredskorpser kunne avhjelpe mangelen på eksperter: "Det er også grunn til å tro at man ved bruk av fredskorps- personell i noen grad kan bidra til å avhjelpe mangelen på eksperter ved at slikt personell settes til å utføre funksjoner og arbeidsoppgaver som vel kan kreve visse faglige kvalifikasjoner, men som ikke nødvendigvis krever en toppeksperts kunnskap" (St.mld.23). Nært knyttet til dette hadde man forestillingen om fredskorpser som mellomledd mellom eksperter og lokalbefolkningen.

I regelen har Fredskorpset være disponert uavhengig av den finansielle bistand (SD 123/83). Og viktigheten av FKs *selvstendighet* i forhold til NORAD og eksperter er blant annet framhevet av Kontaktutvalget for Fredskorpset i et brev til Utenrikskomiteen, (28.3.1985).

Evalueringsutvalget har fått inntrykk av at spørsmålet om uavhengighet til DUH/NORAD er av interesse idag blant fredskorpser og representanter for Fredskorpskontoret.

I et notat fra NORADs avdeling for personellbistand i 1987 blir fredskorpseres endrede identitet satt i forbindelse med den aktuelle lønnsdebatten:

"DUH har bidratt til denne endring i identifikasjon ved sin tette oppfølging av fredskorpsvirksomheten både jobbmessig og sosialt. Det er positivt at også Staten kan sanksjonere og aktivt delta i virksomheter med idealistisk tilsnitt, men det uvanlige i at Staten forestår slik virksomhet skaper trolig problemer både for deltakere og andre og fastholder det ideelle utgangspunkt." (PB Notat 25.09.87).

Det samme notatet, som argumenterer for at fredskorpsprofilen er nøye knyttet til lavtlønns-prinsippet, konkluderer at dersom rammevilkårene for Fredskorpset endres (tariffavtale, høyere lønner osv) slik at målsettingen med virksomheten ikke kan opprettholdes, bør alternativer utenfor NORAD vurderes. Det mest nærliggende alternativet vil da være som stiftelse eller at private organisasjoner evt. inviteres til å forestå virksomheten etter de linjer man kjenner fra de andre nordiske land.

ADMINISTRASJON OG LEDELSE

Øksnesutvalgets innstillingen fant at opplegg og gjennomføring av fredskorpsprogram ville stille store krav til administrasjon og ledelse. Blant de *betingelser som må oppfylles* for at et fredskorps skal kunne arbeide effektivt og i gjensidig forståelse mellom sender- og mottakerland pekte Øksnesutvalget blant annet på: uttak, opplæring, nøytralitet ved rekruttering og organisering.

Tilliten til Fredskorpsets hensikter må underbygges i senderland og mottakerland. Rekruttering og organisering må skje på å skje på mest mulig *nøytralt grunnlag*. (Øksnesutvalget)

Uttakingen må være omhyggelig forberedt og organisert.

En uegnet fredskorpsdeltaker vil kunne gjøre betydelig skade, ikke bare gjennom et mislykket arbeidsresultat, men også samarbeidet innenfor Fredskorpset og med befolkningen kan bli ødelagt. (Øksnesutvalget)

St.meld.23 beskriver relativt utførlig de vanskeligheter man inntil 1961 hadde hatt med rekruttering av eksperter. I meldingen blir Fredskorpset nevnt første gang som et middel "til å avhjelpe mangelen på eksperter".

Forøvrig antok Øksnes-utvalget at man ikke ville møte på alvorlige problemer med *rekruttering* av fredskorpserne. "Når det gjelder eksperter har en idag betydelige vansker med rekrutteringen og en regner med at disse vansker vil øke". (Øksnesutvalget)

Galtung-komiteen la også stor vekt på kvalitative sider ved fredskorpserne:

"Utfallet av Fredskorpset vil være helt avhengig av kvaliteten av det personell som tas ut til fredskorpstjeneste. Det er derfor av den største betydning at man til enhver tid sikrer seg en tilgang av personale med best mulig kvalifikasjoner for oppgaven" s.24

Dagens retningslinjer følger opp disse uttalelsene:

Rekruttering til Fredskorpset skal sikres ved intensiv og vedvarende informasjonsvirksomhet bl.a. gjennom utstrakt kontakt med organisasjoner, skoler, yrkesgrupper og enkeltpersoner. Uttak av kvalifisert personell skal skje på grunnlag av stillings- og prosjektbeskrivelser fra samarbeidslandene, og med vekt på faglig kompetanse, personlig egnethet og kontaktskapende evne.

Den eneste forskjellen mellom disse retningslinjene og de som ble vedtatt i 1973 er at "faglig kompetanse" ikke var nevnt tidligere. Det var istedet: "vekt på menneskelige og kontaktskapende egenskaper".

Opplæringen må skje på et så sikkert faglig grunnlag som overhodet mulig.
(Øksnesutvalget)

Øksnesutvalget mente at fredskorpseren skulle gjennomgå en adskillig mer omfattende opplæring enn ekspertene. Språkkunnskaper framheves som særlig viktige: "Et fredskorpsmedlem må i noen grad beherske det lokale språk på operasjonsfeltet for å kunne påta seg oppgaver som pålegges ham" men også for å kunne formidle kunnskap til befolkningen.

Fredskorpsets gjeldende retningslinjer er som følger:

FK-deltakerne skal ha grundig og allsidig forhåndsopplæring i ulandspørsmål, med hovedvekt på innføring i forholdene i samarbeidslandene. Det må legges vekt på opplæring i lokale språk både på forberedelseskurset og i kontraktperioden. Opplæringen skal også legge vekt på evnen til kunnskapsoverføring. I kontraktperioden skal fredskorpsskurset følges opp, blant annet ved samlinger av faglig og sosial karakter for utveksling av erfaring.

Fredskorpseren som arbeidende, aktivt deltakende modell

Det finnes en rekke forestillingen om hvordan fredskorpseren skulle fungere i praktisk arbeid, især fra den første tiden. Arbeidet ble ofte beskrevet som konkret, direkte, i nært samarbeid med lokale arbeidskolleger. På denne måten ville *læreprosessen* foregå bedre. Dette er blant annet poengtert av Øksnesutvalget, hvor fredskorpseren blir satt opp i kontrast mot eksperten, som primært er rådgiver. Fredskorpseren vil formidle sin kunnskap ved "selv å delta i arbeidet (teaching by doing)". De lokale arbeidskolleger kan på den måten kopiere ham eller henne. Spørsmålet om hvorvidt fredskorpserens måte å gjøre tingene på er relevant for de aktuelle lokale forhold, blir ikke stilt.

Et annet forhold som beskriver hvordan fredskorpseren skal fungere som en *modell* for folk i utviklingsland har med å *øke respekten for manuelt arbeid* å gjøre. Modalsliutvalget understreket betydningen av at fredskorpsdeltakerne gjennom sin virksomhet kan bidra til å øke respekten for manuelt arbeid. (Ref. St.prp.nr.1, Tillegg nr.7. (1965-66), s.3)

I en brosjyre fra 1968 skriver FK: "*..gå foran med et godt eksempel i all slags arbeid, det være seg både tungt og skittent*". På denne måten skulle fredskorpseren være med på å avlive myten om at hvite mennesker ikke arbeider med hendene, og i det hele tatt den innstilling om at kroppslig arbeid er noe nedverdiggende som bare må utføres av folk uten skolegang og utdanning."

Senere er det lagt mindre vekt på dette aspektet. Det antas å ha å gjøre med at stadig flere fredskorpseren fant seg selv i rådgivende, administrative roller. Det hadde sannsynligvis også å gjøre med en noe mer reflektert innstilling til spørsmål om fredskorpseren måte å gjøre ting på, og til respekt for at lokale metoder - for eksempel innen det afrikanske jordbruket - gjerne var basert på generasjoners prøving og feiling, med hensynstaking til flere forhold enn det en "gjest fra nord" kunne begripe etter så kort tid. Bistands-virksomheten generelt, og Fredskorpset spesielt, så ut til å innta en noe mer beskjeden holdning til sin egen betydning.

Dagens retningslinjer karakteriseres snarere av at fredskorpseren skal tilpasse seg, ha respekt for lokal befolkning, religion og levemåte enn av at de skal være modeller for sine kolleger. Men andre "roller" blir også foreskrevet; på FKOZ's årsmøte i 1987 ble det framholdt at "FKerens rolle i Zambia tåler sammenlikning med den rolle presten og læreren i bygda spilte i det gamle, norske bygdesamfunnet".

Kontinuitet i støtte til tiltak

I Fredskorpsets tidlige år er det ikke uttrykt noe krav eller ønsker for lengden av assistanse til det enkelte tiltak. Dagens retningslinjer for Fredskorpset inneholder imidlertid en formulering som er svært lik retningslinjer som ble vedtatt i 1973, hvor kontinuitet er gitt som et prinsipp for virksomheten:

Det legges særlig vekt på kontinuitet i den personellmessige og økonomiske støtte til de enkelte tiltak

Fredskorpseren vil vanligvis ha lenger kontrakt enn ekspertene (Øksnesutvalget)

Dagens praksis er at både eksperter og fredskorpserere inngår en 2-års kontrakt. Det er imidlertid ulike ordninger for de to personellkategoriene med hensyn til mulighet for forlengelse, stikk i strid med Øksnesutvalgets intensjoner: Fredskorpserere kan forlenge til totalt 4 års tjeneste, mens ekspertene kan forlenge til 6 år.

Personellbistand i "mellom-kategoriene": "middel level management"

Øksnesutvalgets innstilling mente at dette var noe av det nye og særpregede ved Fredskorpset. Fredskorpserens oppgaver ble grovt definert som

- (1) *"Fagfolk som formidler sin kunnskap både i egenskap av rådgivere og ved selv å utføre arbeidsoppgavene i marken" og*
- (2) *"Fagfolk som bistår eksperter med praktisk og faglig hjelp for å rasjonalisere og effektivere ekspertenes arbeid."*

FKs brosjyremateriell, som er Fredskorpsets "ansikt utad" underbygger dette i 1968 ved å si at det ofte ikke er eksperter på topp-plan som er mangelvare, men det profesjonelle mellomskiktet - alle de som trenges dersom ekspertenes planer skal omsettes i handling.

"Her har med andre ord Fredskorpset en spesiell funksjon og oppgave. Det skal være bindeledd mellom ekspertene og den store mengde av ufaglært arbeidskraft i utviklingslandene."

I dagens retningslinjer for Fredskorpset er ikke ideen om å arbeide i "mellomskiktet" nevnt spesielt annet enn et generelt opptakskrav om minimum avsluttet yrkesutdanning og 2 års yrkeserfaring.

Men som uuttalt norm gjelder det fremdelse at Fredskorpset satser spesielt på å rekruttere blant mellomskiktet.

Fredskorpseren skal tilpasses til lokale levevilkår

En av grunnpilarene i den opprinnelige fredskorpside var at fredskorpserens levemåte og livsstandard ikke skulle skille seg for mye ut i forhold til de personer de arbeidet med. Forskjellene mellom fredskorpser og lokale folk ble ansett for å være uheldig og kunne motvirke fredskorpserens kontaktmuligheter, evne til å lære bort, og evne til selv å "se problemene fra mottakeres synsvinkel".

"Hvis vi fraviker dette prinsipp..(om å leve sammen med og på samme vilkår)... fjerner vi nemlig fra fredskorpset det som skulle gi det dets særegne karakter, og vi kunne like gjerne operere med junioreksperter eller annen hjelp av faglig karakter", Reiulf Steen (Innst.S. nr 165. 4.4.63 s. 2879)

St.meld.23 refererer til innstillingene fra Galtung-komiteen og Grahl- Madsenkomiteene: "...en av forutsetningene for at fredskorpsarbeidet skal bære resultater, er at deltakerne arbeider sammen med folk fra stedet, og at de så langt det er helsemessig forsvarlig, skal ha et enkelt levesett og bestrebe seg på å gli inn i det miljøet de arbeider i." Og i Øksnesutvalget's innstilling heter det at fredskorpserens levestandard skal tilpasses de levevilkår som er vanlige enten blant "counterparts" eller blant befolkningen i området. Dette ble begrunnet med at det "er egnet til å gi en gunstig atmosfære for samarbeidet med stedets befolkning".

Fredskorpset gir i sine brosjyrer fra den første tiden inntrykk av hvordan fredskorpserere lever: "Fredskorpsdeltakerne kommer i direkte og personlig kontakt med folkene i utviklingslandene. De deler deres hverdag og lærer problemene å kjenne innenfra, sett med utviklingslandene-

nes egne øyne. De kommer de fremmede kulturer og skikker på nært hold og får oppøvet sin vilje til forståelse og toleranse. Det skapes vennskap og gjensidig tillit". (FK-Brosjyre fra 1968)

Norske politiske ungdomsorganisasjoner gikk i en uttalelse om Fredskorpset i 1970 så langt som å si at "Det må være en forutsetning at fredskorpsdeltakerne *integreres i befolkningen* og at prosjektene legges opp i samarbeid med denne" (vår utheving).

I gjeldende retningslinjer for Fredskorpset heter det relativt beskjedent, i forhold til tidligere normer:

For den enkelte fredskorpsdeltaker innebærer arbeidet at han/hun: har et nøkternt levesett som ikke unødige støter den lokale befolkning

I tilknytning til dette punktet i Fredskorpsets retningslinjer er det trukket opp enkelte krav til fredskorpseren:

For den enkelte fredskorpsdeltaker innebærer arbeidet at han/hun:

- er seg bevisst at de arbeider som gjester i et fremmed land og viser respekt for landets uavhengighet.
- setter seg inn i landets kultur og historie, samt skikk og bruk på stedet.
- respekterer den lokale befolkning, dens religion og levemåte, og retter seg etter landets lover og forskrifter.
- ikke misbruker de privilegier som tjenestelandet måtte innrømme.

Punktet om å respektere lokal befolkning m.m. og misbruk av privilegier var nye fra 1983.

Uegennytte - likelønn

Utgangspunktet var at fredskorpstjeneste ble sett på som en solidaritetshandling - "å gi unge mennesker mulighet til å vise solidaritet med den tredje verden". Godtgjørelsen ble satt lavt, og for ytterligere å understreke solidaritets-saken, ble det innført likelønn i 1965/66 (St.prp.nr.1, 1965/66).

En fredskorpsbrosjyre fra 1968 beskriver lønsspørsmålet på følgende måte:

"Lønnen i Fredskorpset er kanskje ikke så imponerende, men så er det vel heller ikke først og fremst for vinnings skyld at unge mennesker melder seg frivillig til denne tjenesten. Likevel er lønnen fullt tilstrekkelig til å holde en rimelig og forsvarlig levestandard. I mange tilfelle vil den også, alle fordeler tatt i betraktning, være minst like god som det fredskorpsdeltakerne kan oppnå i Norge" (s.16)

I et notat fra Avdelingen for personellbistand til NORADs direksjon i 1987 står det at idegrunnlaget er blitt utledet til å bety:

"en godtgjørelse som tar sikte på å dekke den enkeltes behov for å opprettholde en nøktern levestandard i tjenestelandet og klare normale forpliktelser hjemme".

Det norske fredskorps ligger lønsmessig i forkant av andre fredskorps, men dog innen rimelig avstand. Den siste lønnsdiskusjonen, og fagorganisering av fredskorpser vil, ifølge notatet kunne føre til en aksellerende avstand mellom norske fredskorpser og kolleger fra andre land. Ved å øke fredskorpseres lønnsnivå vil det bety at en "henvender seg til grupper som vil søke Fredskorpset av økonomiske grunner hvilket kan endre Fredskorpsets egenart." Og: "Kravet oppfattes som et klart brudd med ideen og ånden bak opprettelsen av Fredskorpset."

Det konkluderes med at "Fredskorpsets lønnsprofil er en del av dets idegrunnlag og må opprettholdes."

Fredskorpset som ungdommens korps

Gjennomsnittsalderen for de første fredskorpssere som reiste ut i 1963 var 26 år. Senere har den øket til omlag 40 år i 1988, (men gjennomsnittet trekkes opp på grunn av rekruttering av flere FK-ere i 60-årene). Likevel har Fredskorpset presentert seg selv, og blitt presentert av andre, som et tilbud rettet mot norsk *ungdom*. Organisasjonsmessig er dette nedfelt ved at 3 av representantene i Kontaktutvalget er innvalgt fra ungdomsorganisasjonene.

"Fredskorpset vil gjennomgående bestå av yngre folk" slo Øksnesutvalget fast. "Fredskorpset er ungdommens egen utviklingshjelp" framgår det av FK-brosjyre fra 1968. Et ferskt eksempel viser hvordan begrepet "ungdom" fremdeles aktivt nyttes i argumentasjonen: Det er tatt fra en uttalelse fra Kontaktutvalget 3.3.1986: "Fredskorpset skal være en mulighet for norsk ungdom til å engasjere seg i utviklingsarbeid.... En utvidelse til Nicaragua kan tilføre Fredskorpset nye rekrutteringsgrupper blant unge med spesiell interesse for Latin-Amerika".

FK-kontoret har som følge av den relativt høye gjennomsnittsalderen på fredskorpssere nylig endret tekst og bilder i brosjyrer og reklamemateriell for å gi et mer dekkende inntrykk av forholdene. Dagens retningslinjer for Fredskorpset er også blitt omredigert på den måten at ordet "ungdom" er systematisk luket bort. Det er framhevet fra Fredskorpskontorets side at "begrepet ung" er et definisjonsspørsmål; "FK-erne har aldri vært de purunge, men det ungdommelige image er beholdt" (Sauvik - IFKA-referat, Zambia 1988)

Ideen om at Fredskorpset var ungdommens utviklingshjelp hang nær sammen med tanken om at det primært skulle rekrutteres mellomkategorier av fagfolk. Minstekravet var og er satt til ferdig yrkesutdanning og 2 års praksis. I realiteten fikk imidlertid Fredskorpset en noe annen sammensetting: I Styredokument fra 1983 påvises det at 15% hadde universitet eller høyskole-eksamen, 60-65 % hadde utdanning som lærere/ adjunkter, sykepleiere, sosionomer og teknikere, mens resten var håndverkere, mekanikere og agronomer o.l. (SD 123/83 s. 11)

Valg av land for Fredskorpsets virksomhet

Øksnesutvalget formulerte følgende kriterier for valg av land:

- sterkt ønske og behov for denne kategori fagfolk fra samarbeidslandets side
- en politisk stabil situasjon med mulighet for myndighetene både til å ha full nytte av arbeidskraften og sikre deltakerne kontinuitet i arbeidet,
- en regjering som kan bidra med å organisere og fullføre prosjektet fredskorpsdeltakerne er knyttet til
- tilstrekkelig tilrettelagt økonomisk situasjon,
- gode diplomatiske forhold med Norge
- fortrinnsvis land man har samarbeidet med tidligere og hvor man har landkunnskap,
- fortrinnsvis land som selv har hatt erfaring med fredskorpsdeltakere,
- det offisielle språk bør være engelsk.

Begrunnelsen for valg av engelskspråklige land var knyttet til rekrutteringsmulighetene i Norge. I en senere Stortingsmelding inkluderes også frankofone områder. Språkhensynet ble senere tillagt mindre vekt i praksis, og blant dagens mottakerland for fredskorpsbistand er tre utenfor engelsk- eller fransk-språklige områder: Mozambik, Nicaragua og Costa Rica.

Klima ble nevnt som kriterier for stedvalg i en FK-brosjyre i 1968: "Klimaet i landet må også være slik at fredskorpsdeltakeren kan gjøre en effektiv og fullverdig innsats". Denne forutsetning var til stede både i Uganda og Iran, i henhold til brosjyren.

I retningslinjer for Fredskorpset som ble vedtatt av NORAD's Styre 13.04.1973 står det

oppført som første punkt at "Det vil være naturlig at fredskorpsvirksomheten i første rekke konsentrerer seg om de utviklings land som Norge har valgt som sine hovedpartnere i utviklingsarbeidet". De nye retningslinjene fra 1983 inneholder ingen slik begrensning og virksomheten ble utvidet til å omfatte Costa Rica og Nicaragua som ikke er hovedamarbeidsland idag.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Hovedmålsettingene for Fredskorpset må nødvendigvis være tegnet med bred pensel - det forventes ikke at man skal ha presise, veldefinerte formuleringer for virksomheten på dette mål-nivået. De dokumenter som evalueringsutvalget har undersøkt vitner imidlertid om en praksis hvor hovedmålsettingene endres fra tid til annen. Det er naturlig og riktig at en virksomheten av Fredskorpsets karakter endrer målsettinger etterhvert som erfaringer høstes, og over en periode på mer enn 25 år. Evalueringsutvalget har imidlertid ikke funnet saklig begrunnelse for enkelte av endringene som er påvist ovenfor. Dette gjelder kanskje særlig for andre ledd i dobbeltmålsettingen: brobygger-rollen.

Et annet viktig spørsmål i denne forbindelse har å gjøre med de store og dramatiske forandringene i Norges hovedsamarbeidsland i løpet av de siste 25 årene. Ved evalueringens gjennomgang av begrunnelsene for Fredskorpsvirksomheten på "policy-plan", fikk man ofte en følelse av at det manglet noe vesentlig: referanser og argumentasjon som viser til utviklingen i den tredje verden. Det kan, for å sette det på spissen, virke som om diskusjonen i Norge har hatt sin egen verdi, drivkraft og begrunnelse, uavhengig av situasjonen i mottakerlandene.

Det er også observert forskjeller i målsettingene slik de er definert av myndigheter eller av myndighetsoppnevnte komiteer og slik Fredskorpset beskriver seg selv i sine brosjyrer og årsmeldinger.

Fredskorpsets målsettinger er for varierende og omfattende som redskap for evaluering hvor man sammenligner opprinnelige målsettinger med aktiviteter idag. Dette medfører at evalueringen ikke har noen presis "målestokk" for sine vurderinger.

Fredskorpset har bare i liten utstrekning benyttet de overordnede målsettinger og prinsipper som grunnlag for presisering av delmålsettinger, strategiske mål og handlingsplaner for virksomheten. I dagens bistandsarbeid stilles det større krav til planleggingsarbeidet enn det ble gjort i den første tiden av FK's virksomhet.

5. Det norske Fredskorps som organisasjon.

Dette kapitlet omhandler først og fremst FK-kontoret i Norge. FK-administrasjonen ved utestasjonene vil bli omtalt i senere kapitler.

5.1. FREDSKORPSETS FORHOLD TIL NORAD OG DUH.

FK-virksomheten er organisert i et eget kontor i NORAD ledet av en kontorsjef. Etter siste omorganisering vil FK-kontoret og Kontoret for støtte til private organisasjoner og Kulturenheten utgjøre en egen avdeling ledet av en avdelingsdirektør underlagt NORAD's direktør. NORAD/DUH har gjennomgått flere omorganiseringer hvor FK-kontoret har hatt andre plasseringer på organisasjonskartet. Det antas ikke at en nærmere redegjørelse for disse endringene er vesentlig for det som tas opp i dette avsnitt.

Fredskorpskontorets virkefelt kan best sammenlignes med et mini-NORAD. Kontoret administrerer personellbistand innen flere sektorer og det er engasjert i sektorstøtteprogrammer hvor personell og finansiell bistand er kombinert. Kontoret får i stadig større grad preg av en form for prosjektadministrasjon på grunn av at FK-plasseringer har utviklet seg til å bli sammensatt av faglig bistand, støttemidler, transport og annen støtte.

Som NORAD står FK-kontoret overfor et stort behov for bistand i mottakerlandene, bare med den forskjell at behovet er klarere anskueliggjort for FK-kontoret i menneskelig lidelse og menneskelige utviklingsmuligheter på grasrotplanet, formidlet av en FK-er som står midt i dette havet av behov og muligheter.

Store bistandsbehov og store muligheter for å gjøre noe på mange sektorer, koblet sammen med en beskjedne FK-administrasjon, skulle tilsi betydelige problemer for FK-kontoret i den daglige utførelsen av sitt arbeid. En ville kunne forvente at FK-kontoret dermed hadde et stort behov for bistand fra det øvrige NORAD hvor det ligger betydelige arbeidsressurser og kompetanse på ulike fagfelt innen bistandsvirksomheten.

Våre informanter kan ikke dokumentere omfattende samarbeid mellom FK-kontoret og resten av NORAD. Det er pekt på mange årsaker til dette.

Representanter for FK-kontoret har overfor evalueringsutvalget uttrykt tvil om fagkontorene i NORAD har ekspertise på de felt hvor FK er engasjert. Videre har FK sin egen organisasjonskultur, som blir karakterisert som en subkultur i NORAD-systemet. For FK er det viktig å opprettholde denne subkulturen som skal reflektere FK's spesielle ideologi. NORAD forøvrig ser med noe skepsis på FK-virksomheten og er heller ikke særlig godt informert om hva virksomheten går ut på. FK-kontorets "prosjekter" er små og "betydningsløse" sett fra fagkontorene i NORAD. Tidligere var noen FK-ere plassert på norskfinansierte prosjekter - enten alene eller sammen med norske eksperter. Pr. dato finnes det meget få slike prosjekt. Særlig FK-kontoret ser slike plasseringer og slikt samarbeid som uheldig.

Noen informanter karakteriserer NORAD som delt opp i "tunge" og "lette" avdelinger. Disse begrepene illustrerer at bistandsplanlegging, prosjektledelse/styring har langt høyere prestisje enn personellbehandling og rekruttering. I de senere år har ingen ansatte som jobber med bistandsplanlegging og prosjektledelse gått over til å jobbe på FK-kontoret. Det later til at FK-kontoret betraktes som et lavstatuskontor i NORAD. FK-kontorets leder-stilling har vært midlertidig besatt siden siste kontorsjef forlot stillingen i august 1988.

Antall stillingshjemler utover konsulentnivå har ikke øket på FK-kontoret på lang tid. Andre kontorer i NORAD-systemet har fått hjemler med høyere avlønning med en begrunnelse at

det er mangel på kompetanse innen kontorets konsulentsjikt. Med FK's omfattende virksomhet er det noe underlig at ikke kontoret har fått flere stillinger på høyere nivå.

Også i informasjonsvirksomheten skiller FK seg fra informasjonsenheten i NORAD/DUH. Ved 25-års jubiléet fikk FK ansatt egen informasjonsmedarbeider som fortsatt jobber med FK-informasjon i Norge. I det hele fremtrer FK i deres rekrutteringsarbeid og generelle informasjon som noe spesielt som skiller seg ut fra bistanden forøvrig.

Flere av våre informanter påpeker at samarbeidsforholdet mellom FK-kontoret og NORAD hjemme og ute er meget personavhengig. Noen går så langt som å antyde at det ikke er organisasjonsmodellen som bestemmer hva som skjer eller ikke skjer, men de personer som sitter på posisjonene til enhver tid. Dette gjelder i særlig grad på utestasjonene. Det gjør det riktig å snakke om ulike "regimer". Stedlig representant som person blir meget sentral i utformingen av sitt regime.

Det kan også nevnes som et apropos i denne sammenheng at DUH/NORADs landstudier, som er ment å skulle vurdere norsk stat-til-stat bistand til hovedsamarbeidslandene, knapt nok nevner FK-virksomheten.

I en politisk sammenheng har FK stor tyngde. Etter bistandsministrenes reiser i utviklingsland, ved utforming av offisielle dokumenter og ved diskusjoner om norsk bistandsvirksomhet, blir FK-virksomheten tillagt stor vekt - da særlig enkelte FK-eres innsats og hva dette betyr for de fattige på landsbygda. Dette skyldes blant annet at FK er så lett å forklare for folk flest. FK-virksomheten på grasrotnivå konkretiserer det norske folks følte solidaritet med folk i den tredje verden. Statsministerens omtale av Fredskorpset ved sin nyttårstale 1988 understreker dette faktum.

EVALUERINGSUTVALGETS VURDERING

At FK har sin egen organisasjonskultur som fremtrer som en sub-kultur i NORAD må ikke i utgangspunktet sees på som negativt. Spørsmålet blir om FK har muligheter til å utvikle sin egenart og den idé virksomheten hviler på. Dette blir nærmere omtalt i kapitel 11.

FK-kontoret vil gjerne ha høyere status i systemet med tilsvarende goder som stillingshjemler og større og bedre administrativ kapasitet. Imidlertid er kontoret redd for å bli for sterkt integrert i NORADs øvrige virksomhet og miste sin egenart.

NORAD vil gjerne få den totale virksomhet til å framstå som bedre samordnet. Dette er særlig sett på enkelte utestasjoner. På andre utestasjoner er ikke dette aspektet sett som så vesentlig. Det er vanskelig å oppdage noe klart definert styringssystem utover de holdninger de respektive sjefer til enhver tid har. Erfaringene hittil har ikke dokumentert et stadig tettere bistandssamarbeid mellom FK-kontoret og NORAD forøvrig. NORAD/DUH representerer både hjemme og ute en administrativ støttefunksjon. For den bistandsfaglige delen av FK's virksomhet er støtten liten. Dette skyldes at FK mener at NORADs fagkontor i mindre grad har innsikt i den spesielle bistandsform og arbeidsstil FK representerer.

5.2. FREDSKORPSETS FORHOLD TIL MOTTAKERLANDE- NES MYNDIGHETER

Mottakerlandenes myndigheter er ikke noe entydig begrep. Grovt sett kan en skille mellom de sentrale myndigheter, dvs. fagministeriene og det ministerium som koordinerer bistanden til vedkommende land og lokale myndigheter som kan inkludere både provinsadministrasjonen og distriktsadministrasjonen. Rent generelt for våre hovedsamarbeidsland må det sies at lokale myndigheter er synonymt med distriktsadministrasjonen. I Kenya er dette sterkt understreket gjennom landets nye politikk med "District focus".

FK-virksomheten er konsentrert om utkantstrøkene, og Fredskorpset arbeider i stor grad overfor de vi upresist kaller grasrota. Dette skulle bety at FK-administrasjonen i sitt daglige

arbeid først og fremst kommer i kontakt med distriktsadministrasjonen. Dette er ikke alltid tilfelle. I Kenya, for eksempel, skjer kontakten primært på sentralt hold.

Fredskorpsets oppsøkende virksomhet og undersøkelser vedrørende nye plasseringer forsterker kontakten med distriktsadministrasjonen. Kontakt med de sentrale myndigheter varierer fra land til land. Kontakten er meget avhengig av de behov som den stedlige FK-administrasjonen mener å ha for slik kontakt og med andre ord av FK-lederens personlige relasjoner. Det er selvsagt en vekselvirkning mellom kontaktene på lokalt og sentralt nivå, men generelt sett er ikke kontakten til de sentrale myndigheter så god at disse har full oversikt over FK-virksomheten.

I enkelte land, for eksempel Zambia, blir anmodninger om FK-plasseringer i liten grad vurdert av sentrale myndigheter. Følgelig ligger både den konkrete kunnskap om behov og innflytelsen til å beslutte anmodning om FK-plassering hos de lokale myndigheter. I andre land derimot, for eksempel i Kenya, er det nå i ferd med å bli utformet en nasjonal politikk angående bruk av personellbistand. Dette har medført at forholdet til de sentrale myndigheter er blitt meget viktig i den daglige administrasjonen av FK-virksomheten.

Det som skjer i Kenya reflekterer en prosess som finner sted i mange afrikanske land. Samtidig med et sterkt økende utdannelsesnivå skjer det en gryende selvbevissthet i intellektuelle kretser som stiller flere og flere spørsmålstegn ved personellbistanden inkludert FK-virksomheten. Spørsmål om kostnad, behov og alternativer ligger fremme hos denne gruppen. Om og når dette vil nedfelle seg i politiske signaler til bistandsgiverne, er vanskelig å si. Situasjonen er komplisert, og myndighetene vurderer bistand fra forskjellige land ulikt. Tidligere ville ikke kenyanske myndigheter godkjenne skandinaviske lærere til den videregående skolen. Idag er det bare norske lærere det ikke blir anmodet om blant de skandinaviske landene.

Rent generelt har mottakerlandene i Afrika hatt vanskelig for å ytre kritikk mot bistandsyterne. Imidlertid må en ta disse tegn alvorlig, da behov for fremtidig personellbistand ikke bare er avhengig av en teknisk vurdering av behov, men like så snart en politisk vurdering av om det er ønskelig å motta slik bistand fra den industrialiserte del av verden. Ofte oppfattes personellbistand som en nødvendig forutsetning for å motta finansiell bistand.

Et annet inntrykk er at mottakerlandene ikke skiller Det norske Fredskorps fra NORAD's øvrige virksomhet. NORAD har et godt omdømme som bistandsorganisasjon. I slike situasjoner vil kritiske røster være få og svake og følgelig legges det et stort ansvar på den stedlige administrasjon om å tolke selv svake signaler. Imidlertid er signalene i Kenya sterke og klare med hensyn til deres ønsker om personellbistand.

De lokale myndigheter har ofte større innsikt i FK-virksomheten. Ser en bort fra spesielle episoder er FK's forhold til lokale myndigheter utmerket. Særlig land som Zambia og Tanzania, der egne ressurser til utviklingsformål på lokalt nivå er beskjedne, ønskes FK-virksomheten velkommen som en god bidragsyter.

Utvalget skal ikke drøfte dette mer i denne sammenheng, da forholdet til lokale myndigheter og arbeidsgiverne blir vurdert i senere kapitler. Dette gjelder for eksempel problemene som knytter seg til FK-ernes tendens til å jobbe meget selvstendig, fokusert på målgruppens behov slik FK-erne oppfatter dem og ikke integrere FK-virksomheten i de lokale myndigheters apparat.

5.3. FREDSKORPSETS FORHOLD TIL ANDRE ORGANISASJONER I NORGE.

5.3.1. FORHOLDET TIL FREDSKORPSSAMBANDET.

Norsk Fredskorpssamband (FKS) har eget sekretariat uavhengig av FK-kontoret med en ansatt. Organisasjonens virksomhet er finansiert av medlemskontingent og bistandspenger.

FKS er hovedansvarlig for å trekke FK-erne inn i informasjonsvirksomheten etter hjemkomst. Medlemskap i FKS er frivillig.

FKS deltar med informasjon på forberedelseskursene. Alle FK-erne blir invitert til et "avslutningsseminar" når de er tilbake i Norge.

FKS har organisert seg med regionale kontakter rundt omkring i Norge. De arrangerer seminarer for å gi hjemvendte FK-ere kunnskaper og ferdigheter i å formidle bistandsinformasjonen til forskjellige media og målgrupper. Det er også blitt dannet faggrupper med formål å støtte deres virksomhet rent faglig med råd og informasjon.

Det eksisterer et godt forhold mellom FK-kontoret og FKS. Begge parter ser positivt på det som har funnet sted av samarbeid hittil, og ingen kan finne problemer det er verd å nevne. På grunn av at FKS er fritt i forhold til norske myndigheter, kan det brukes til å eksponere saker som ellers vanskelig kunne trekkes fram.

Av spørreskjemaundersøkelsen framgår det at 2/3 av de hjemvendte FK-erne er medlemmer av FKS. Tilslutningen er ikke avhengig av alder, kjønn og utdanningslengde. Få FK-ere har svart på spørsmålet om hvorfor de ikke er medlemmer og svarene gir ikke noe entydig bilde. Beskrivelsen av FKS varierer fra "mimreklubb" til at den er for mye opptatt av idealisme.

Medlemmer av FKS gir derimot klart uttrykk for de oppgaver FKS bør stille med. For eksempel;

- FK-kontrakten og behovet for FK,
- Press på mottakerlandene med hensyn til deres egeninnsats.
- Mangelen på koordinering med andre bistandsorganisasjoner med samme oppgaver i samme land.
- Rasisme og innvandringspolitikk.

Noe mindre enn halvparten av hjemvendte FK-deltakere har deltatt på FKS seminarer. Nesten alle gir uttrykk for at det har vært nyttig å delta på disse seminarene.

Ikke alle FK-erne er enig i FKS' formål og arbeidsoppgaver. De senere år har det vært et sterkt engasjement fra et betydelig antall FK-ere med hensyn til spørsmålet om lønn og arbeidsbetingelser. En del av disse mener at FKS burde ha vært en støttespiller for FK-erne i kampen mot NORAD - noe FKS' ledelse har avvist som deres arbeidsoppgave. Ettersom FK-erne i dag er organisert i Norges Tjenestemannslag skulle denne organisasjonen etter utvalgets mening kunne ta seg av disse spørsmålene.

Forholdet til FKS er bra både sett fra FK-administrasjonen og FK-ernes side. Det synes imidlertid å være en klar trend at FK-ere som er ute i dag eller som nylig er hjemvendt ser på denne organisasjonen som for orientert om FK-ideologi. Det er vanskelig å ha noen formening om dette skyldes "lønnskampen" som har funnet sted mellom FK-ere og NORAD i senere år eller om den gir uttrykk for en dreining av FK-ernes grunninnstilling til FK som bistandsform. Det kan også skyldes at dagens FK-ere er praktisk orienterte og ofte opplever at dagens FK-ideologi er gammeldags.

5.3.2. FORHOLDET TIL KONTAKTUTVALGET.

Kontaktutvalget består av representanter for de politiske og humanitære ungdomsorganisasjonene i Norge. Utvalget har eksistert siden begynnelsen av 70-tallet. Utvalget har møte hver måned. FK-kontoret er sekretariat for utvalget, og selv om dette medfører endel ekstraarbeid, anses denne ordningen som nødvendig og tilfredsstillende.

Utvalget er høringsinstans for prinsipielle saker og arrangerer også seminarer om viktige bistands-spørsmål. Det synes ikke å være noen klar grense for hva utvalget skal kunne engasjere seg i slik at utvalget tar opp de saker en vurderer å ha betydning for FK-virksomheten - alt fra bemanningsspørsmål på FK-kontoret til bistandspolitiske

spørsmål. Under den relativt harde striden om FK's eksistensberettigelse ved begynnelsen av 70-årene, spilte Kontaktutvalget en viktig rolle for å beholde FK's særpreg.

FK-kontoret mener samarbeidet med utvalget fungerer godt og at utvalget spiller en viktig rolle for Fredskorpset. Denne oppfatning er gjensidig fra utvalgets formann, og begge parter ser nytten av samarbeidet. Ungdomsorganisasjonene får gjennom utvalget bedre innsikt i bistandsspørsmål og bistandslandene. Fredskorpset får en god kontakt med det politiske miljøet ungdomsorganisasjonene representerer. Evalueringsutvalget er innforstått med at Kontaktutvalgets sammensetting revurderes og at det legges vekt på representasjon fra andre organisasjoner. Idag er det primært ungdomsorganisasjoner som er representert, mens FK-ernes gjennomsnittsalder stadig har blitt høyere.

5.3.3. FORHOLDET TIL PRIVATE ORGANISASJONER I NORGE.

De store landsomfattende frivillige organisasjonene i Norge har et betydelig engasjement i den tredje verden. Hoveddelen av denne virksomheten er finansiert gjennom bidrag fra NORAD.

Fredskorpset har egne retningslinjer for samarbeid med de frivillige organisasjonene. Forøvrig etableres det samarbeid ute i felten når det vurderes hensiktsmessig. I de senere år er det etablert en ny samarbeidsrelasjon mellom FK og private organisasjoner for virksomheten i Tanzania, og også for Mosambik, Costa Rica og Nicaragua. De norske organisasjonene bistår sine søsterorganisasjoner mens FK rekrutterer og assisterer med personell og transport.

Enkelte FK-ere har i privat regi mobilisert pengestøtte fra norske organisasjoner til sine arbeidsplasser. Her har det dreiet seg om støtte fra lokale avdelinger på FK-ernes hjemsted i Norge.

Samarbeidet ble innledet i 1984 med Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede og Norges Handicapforbund. Senere kom Fellesrådet for det sørlige Afrika og Framtiden i Våre Hender inn i bildet. For FK betyr samarbeidet økt tilgang til ekspertise og bedre kontaktflate i det norske samfunn. De private organisasjonene, på sin side, får nyttiggjort seg av FK's administrative apparat. De bespares for forvaltning og finansiering av personell-bistanden i tilknytning til sine prosjekter. FK's kontorer i mottakerlandene, kunnskap og erfaring om bistandsarbeid, gode kontaktnett er også viktige ressurser som de private organisasjonene kan nyttiggjøre seg.

I intervjuer med FK-ere som arbeidet under denne organisasjonsformen ble det tatt opp enkelte problemer som lett kunne oppstå. Det viktigste var at de ofte følte at de hadde flere herrer. Dette kunne skape uvisshet om hvem de skulle arbeide for og være solidariske med; den lokale arbeidsgiver, FK/NORAD eller den norske private organisasjon. Dessuten ble det påpekt at den norske organisasjonen ofte ikke hadde tilstrekkelig bistandserfaring til å ta kompetente avgjørelser i viktige saker. En tendens til å ville lage "blåkopier" av de norske organisasjonene ble antydning.

Evalueringsutvalget har ikke gått inn på en detaljert vurdering av samarbeidet mellom FK og norske private/humanitære organisasjoner. Dette bistandsopplegget anses imidlertid for å være prinsipielt viktig og bistandsfaglig interessant. Det anbefales derfor en egen utredning som kan vurdere denne problematikken.

5.4. FREDSKORPSET SOM ADMINISTRATIV ENHET

5.4.1 VIKTIGE ORGANISASJONSMESSIGE PROSEDYRER

REKRUTTERING

Antall fredskorpsdeltakere som er ute til enhver tid er en funksjon av blant annet størrelsen på bevilgninger for fredskorpsvirksomheten, FK-kontorets og de stedlige representasjoner kapasitet, forespørsler fra mottakerlandene, og ikke minst, rekrutteringsgrunnlaget i Norge.

Fredskorpskontoret har ansvar for rekruttering av fredskorpsdeltakere. Hvorvidt rekrutteringen blir vellykket avhenger også av forhold som er utenfor FK-kontorets direkte påvirkningsfelt. Generelle holdninger i opinionen om bistand og forhold i det norske arbeidsmarkedet virker også inn på potensielle kandidaters motiver og ønsker om å søke fredskorpsstjeneste.

Rekrutteringen er en omstendelig og tidkrevende prosess. Den beskrives av FK-kontoret som "en prosess som må pågå kontinuerlig, systematisk og intenst dersom vi skal skaffe oss det rekrutteringsgrunnlaget vi har behov for såvel på kort sikt som på lang sikt."

Annonser i aviser og tidsskrifter har i mange år vært Fredskorpskontorets viktigste virkemiddel for å opplyse om ledige FK-plasseringer. I tillegg drives et utstrakt informasjonsarbeid i form av artikkelstoff, pressemeldinger, seminarvirksomhet, brosjyrer m.m., gjerne i samarbeid med andre instanser, for eksempel Fredskorpsbandet og Kontaktutvalget. FK-kontoret har nylig fått ansatt en egen informasjonsmedarbeider som har hovedansvar blant annet for denne formidlingen. Dette har blant annet medført at rekrutteringsarbeidet har blitt mer effektivt og profesjonelt.

I 1988 gikk FK-kontoret sterkt ut med å sende mer enn 10 informasjonsvideoer før og etter Dagsrevyen i fjernsynet. På grunn av den store økning i antall henvendelser på disse sendingene, men ikke tilsvarende økning i henvendelser av kvalifiserte søkere, vil FK-kontoret nå satse mer målrettet mot spesielle yrkesgrupper ved annonsering i fagtidsskrifter. Dette er samme strategi som Mellomfolkelig Samvirke (MS) i Danmark har valgt. MS har også fått erfare at popularisert annonsering i store aviser fører til en mengde uaktuelle henvendelser.

Annonsene oppgir følgende krav til søkere: minstealder på 22 år, fullført yrkesutdanning og 2 års relevant yrkeserfaring, kunnskaper i engelsk og/eller spansk, tilpasningsevne til enkle leveforhold og godkjent helseattest. Dessuten angis enkelte aktuelle yrkeskategorier. For tiden (våren 1989) heter det i annonsene at det er spesielt behov for håndverkere, lærere til videregående skoler, fysioterapeuter, ergoterapeuter, vernepleiere, skogteknikere, agronomer, gartnere, kunsthåndverkere, møbel/bygningssnekkere, ingeniører, spesialsykepleiere (anestesi, helsesøstre), typografer, kunsthåndverkere (lær, metall, keramikk), fagfolk til arbeidsintensiv veibygging, sosionomer, bioingeniører, fiskerifagfolk.- Spørreskjemaundersøkelsen viser at 68% av dem som besvarte spørsmålet hadde mer enn 8 års utdannelse etter folkeskole.

FK-kontoret har enkelte tilleggskrav som ikke er nevnt i annonsene: man skal beherske norsk (i praksis godtas svensk og dansk), og ha norsk arbeids- og oppholdstillatelse. Det er forberedelseskurset som er viktigste begrunnelse for krav til norsk-kunnskaper. Blant de 283 nåværende og tidligere fredskorpssere som svarte på spørreskjema var det 89% norske statsborgere, 7% fra andre nordiske land og 4% fra andre land.

Tidligere ga annonsene inntrykk av at man var særlig interessert i ungdom til Fredskorpset. I dag er ikke dette nevnt. Gjennomsnittsalderen for fredskorpssere har økt hele tiden og på kurs i 1988 var den kommet over 40 år. Dette skyldes imidlertid i noen grad at det har blitt rekruttert enkelte eldre FK-ere som er med på å trekke opp gjennomsnittsalderen. Endringen i fredskorpsets "ungdomsimage" ble foretatt blant annet som følge av reaksjoner fra fredskorpsdeltakere. Antallet henvendelser til FK-kontoret endret seg imidlertid ikke i vesentlig grad etter denne omleggingen.

De som er interessert henvender seg til FK-kontoret over telefon eller ved å sende inn svar-slipp fra annonser. Den første utsiling blir derfor ofte foretatt av forværelset på FK-kontoret. Alle som foretar henvendelse får tilsendt en generell FK-brosjyre. Personer som oppfattes som aktuelle, for eksempel ut fra yrkeskategori, blir i tillegg tilsendt søknadskjema. Slike svar skal være utsendt i løpet av 14 dager etter henvendelsen.

FK-kontoret har ført oversikter over antall henvendelser i løpet av de siste årene. I

gjennomsnitt har kontoret mottatt rundt 2000 henvendelser, inntil i 1988 hvor antallet steg betraktelig til omlag 4000 henvendelser, hvorav omlag 450 har sendt søknad. Følgende oversikt gir antall henvendelser og antall søknader for enkelte år.

TABELL 5.1 OVERSIKT OVER ANTALL HENVENDELSER, UTTAK OG KURS-DELTAKERE, UTVALGTE ÅR.

ÅR	Antall henvendelser	Antall søkere	Aktuelle kandidater	Tatt ut	Kursdeltakere
1963		79 &		17 &	
1965		180 &		40 &	
1971		160 &		52 &	
1972		85 &		44 &	
1977	823	41		28	
1985	1884	255	171	88	69
1986	2044	351	228	105	66
1987	2026	358	228	113	70
1988	ca. 4000	450			

Kilder: (&) Torgersen (1976), data for 1977: FK-kontoret 25.10.1977, for 1984: FKs Årsrapport 1984, for 1985-87: Årsrapporter, for 1988: informasjon fra FK-kontorets forværelse.

Økningen i henvendelser i 1988 antas å være et resultat av informasjonsvideoer som ble sendt i NRK/TV og annonsering i større aviser. Opplysninger fra FK-kontoret indikerer imidlertid at økningen først og fremst var kvantitativ, antall kvalifiserte henvendelser økte ikke tilsvarende. FK-kontorets forværelse opplyser at flertallet av henvendelsene kommer fra håndverkere.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Flere fredskorps, også det norske, har begynt å rekruttere utlendinger, også fra den tredje verden, som fredskorpssere. Dersom Norge skal fortsette med den form for faglig bistand Fredskorpset representerer vil evalueringsutvalget anbefale å øke muligheten for å rekruttere flere fredskorpssere utenom Norden. Å åpne for en slik mulighet vil ha flere fordeler:

- på mange måter kan man si at dette er i tråd med de intensjoner som opprinnelig var lagt for fredskorpsvirksomheten,
- flere yrkeskategorier som Fredskorpset har rekruttert, men nå har vanskelig for å finne kvalifiserte kandidater til, vil kunne nås. Generelt vil rekrutteringsgrunnlaget bli øket sterkt,
- brobyggings-perspektivet vil bli utdypet og beriket ved at man skaper et flernasjonalt miljø også under forberedelsestiden og gjerne ved FKs administrasjon,
- mange land har lavere kostnadsnivå enn det norske, og fredskorpslønnen vil være tilstrekkelig for å kunne klare forpliktelser i hjemlandet,

I et referat fra FK-kontorets planleggingsseminar i 1986 ble det vurdert om man skulle avertere etter fredskorpssere i *nordiske* fagtidsskrifter. Det var imidlertid enighet om at dette bare skulle finne sted dersom man ikke hadde kandidater på hjemmemarkedet. Ulempene ved rekruttering av utenlandske deltakere ble summert til å være:

1. De påfører adskillig merarbeid rent administrativt
2. De faller dyrere

3. Den viktige tilbakeføringsdelen av FK-tjenesten til den norske opinion bortfaller
4. Identitet med norsk utviklingspolitikk kan mangle.

Evalueringsutvalget har forståelse for at rekruttering av utenlandske fredskorpssere kan føre til behov for styrking av det administrative apparatet. På den annen side er utenlandske deltakere ikke vant til den samme velferd som norske FK-ere og kan derfor vise seg å være mindre krevende på dette området. Utenlandske fredskorpsserne vil sannsynligvis kunne føre til økonomisk besparelse. Positive sider ved rekruttering av utenlandske fredskorpssere er ikke nevnt i FK-kontorets notat.

Argumentet om mindre tilbakeføring av informasjon til norsk opinion er viktig. Dessuten vil det være en fare forbundet med internasjonal rekruttering på den måten at FK bidrar til å ta kvalifisert personell ut av en kontekst hvor de ellers kunne virke aktivt for å utvikle sitt eget land ("brain drain"). Likevel foreslår evalueringsutvalget at de erfaringer man allerede har høstet med rekruttering av utenlandske fredskorpssere vurderes. Dersom resultatet er positivt bør slik rekruttering føres videre.

UTVELGELSE.

Etter å ha mottatt søknadene fra potensielle fredskorpssere, er FK-kontorets rutiner som følger: Søknadene registreres og overlates til rekrutteringsleder som foretar en første sortering. Det undersøkes om minimumskravene er innfridd og om søknaden passer for aktuelle yrkesgrupper. For at rekrutteringsleder skal være ajour med aktuelle personellbehov har hun ukentlige møter med de landansvarlige saksbehandlerne. Deretter skriver forværelset en "mini-CV" på basis av informasjon i søknadene til aktuelle kandidater. Referansepersonene som søkerne har oppgitt i søknadsskjema blir tilskrevet. Aktuelle kandidater får skriftlig meddelelse og blir kalt inn til uttaksprøve.

Fredskorpskontoret presenterer i regelen *en* kandidat for hver fredskorpsplassering. Det er jevnlig kontakt under uttaksprosessen mellom FK-kontoret i Oslo og FK-ansvarlige i mottakerlandene. Det blir utarbeidet en engelsk CV som oversendes myndighetene i mottakerlandet for godkjenning. Alle aktuelle kandidater føres inn i et spesielt register. Dette gjelder også de det ikke er umiddelbare behov for, men som har et relevant yrke, og kandidater som først kan reise ut på et senere tidspunkt. Det hender derfor at FK-kontoret har en ledig kandidat klar på det tidspunkt forespørsel fra mottakerlandene kommer. Det vanligste er imidlertid at det av forskjellige årsaker tar flere måneder fra anmodningen kommer til kandidaten er klar.

Uttaksprøven finner sted hos uttakspsykolog. Seks kandidater blir tatt inn av gangen og prøven varer fra morgen til kl. 20 om kvelden. Først blir det gitt en kort generell informasjon om fredskorpsvirksomheten og enkelte praktiske ting blir gjennomgått. Deretter går kandidatene gjennom en engelsktest eller spansktest foretatt av språkfolk på Universitetet, hvoretter det er to gruppearbeider ledet av psykologene. Det er tre separate intervjuer: med en tidligere fredskorpser, med en representant for FK-kontoret og endelig med psykolog. De tre intervjuere danner et uttaksråd og formulerer hver sin skriftelige vurdering. Stort sett er resultatene av vurderingene ganske like. Ved uenighet er det FK-kontorets kontorsjef som tar avgjørelsen.

Uttaksrutinene har stort sett vært uforandret over en årrekke. Det er den samme psykologen som har hatt ansvaret for uttak siden de første grupper av fredskorpssere reiste ut. Også FK-kontorets representanter har innarbeidet stor erfaring og rutine ved uttaksprøvene. Mange er tidligere fredskorpssere og har grundig kjenskap til FK-systemet.

En undersøkelse foretatt i uttakspsykologens regi konkluderer med å kunne bekrefte at utvelgelsen synes å fungere i tråd med sin hensikt: "...de fleste av de spurte synes å komme sterkere, sikrere og mer fleksible ut av den resosialiseringsprosessen de går gjennom i den nye kulturen. Det synes altså som om omstillingen og resosialiseringsprosessen har vært vellykket for de fleste og at selv om de møter problemer, er hovedinntrykket at de tåler de

påkjenningsene de møter. De aller fleste klarer å arbeide og leve i Afrika. De fleste synes også å gjennomgå en personlig positiv utvikling under oppholdet....". Undersøkelsen har også bekreftet at de mest sentrale uttakskriteriene er viktige. Dette gjelder først og fremst betydningen av at deltagerne har et godt selvbylde, at de har en trygg identitet og en klar forankring i seg selv. I tillegg er det nødvendig at de har nådd en viss modning i sin utvikling. At søkeren skårer positivt på disse kriteriene er en forutsetning for å kunne fungere fleksibelt. Det framkommer av undersøkelsen at fredskorpsdeltagerne selv også legger stor vekt på dette.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Evalueringsutvalget har i sitt arbeid møtt enkelte fredskorpssere som ikke burde vært sendt ut. Dette tilsier imidlertid ikke at uttaksprosedyrene og kriteriene ikke fungerer som de skal. Det vil alltid forekomme tilfelle som er vanskelig å identifisere i utgangspunktet. De inntrykk og opplevelser enkelte fredskorpssere erfarer i tjenesten, vil kunne virke psykisk sterkt og på måter som er vanskelig å forutse.

Evalueringsutvalget mener at en gjennomgang av uttaket er betimelig etter så mange år. En slik undersøkelse bør foretas av uavhengige forskere, uten tilknytning til eksisterende uttaksapparat, og helst av personer med bred erfaring fra bistandsarbeid. Det er mulig at en slik undersøkelse primært burde ta for seg fredskorpssere som bryter kontrakten eller har andre problemer som virker sterkt inn på arbeidet. Det relativt store antall brutte kontrakter i Zambia i 1988 og store alkoholproblemer for enkelte fredskorpssere i flere land, kunne vært et mulig utgangspunkt.

Evalueringsutvalget er blitt fortalt at man allerede under forkurset kan identifisere problemkandidater. På dette tidspunktet er imidlertid kontrakten undertegnet, og det skal mye til for at FK-kontoret sier opp kontrakten så tidlig. Evalueringen anbefaler at rutine gjennomgås med formål å åpne for utsiling av uønskede kandidater før de reiser til tjenestelandet. Dette bør kunne være en del av mandatet til ovenfor foreslåtte gjennomgang av uttaket.

Allerede i Øksnes-komiteens rapport (s. 48) ble det foreslått at søkerens kvalifikasjoner burde granskes under hele opplæringstiden. Videre het det at minst 50% flere kandidater bør tas ut til kurs enn det det er behov for. "Endelig uttaking bør først finne sted etter at deltakerne har fulgt utdanning og trening en viss tid". Men Øksnesutvalget går enda lenger og foreslår at administrasjonen bør ha anledning til å refusere en deltaker som er under utdanning i tjenestelandet.

Evalueringsutvalget tror ikke det er nødvendig å gå så drastisk til verks som det Øksnes-komiteen foreslo. Det bør imidlertid undersøkes om andre rutiner kan etableres, for eksempel med basis i erfaringer gjort i andre frivillig-organisasjoner.

OPPLÆRING OG ARBEIDSINSTRUKSJON

Med opplæring i FK-sammenheng menes den opplæring som finner sted før utreise, eventuelle kurs av faglig eller språklig karakter, opplæring i tjenestelandet, faglige sammenkomster i løpet av tilsetningsperioden samt opplæring etter hjemkomsten. Med hensyn til kurstilbud er det lagt størst vekt på forberedelsesfasen. Dette er også reflektert i retningslinjene for FK hvor det heter at

"FK-deltakere skal ha grundig og allsidig forhåndsopplæring i u-landsspørsmål, med hovedvekt på innføring i forholdene i samarbeidslandene. Det må legges vekt på opplæring i lokale språk både på forberedelseskurset og i kontraktperioden. Opplæringen skal også legge vekt på evnen til kunnskapsoverføring". (Retningslinjer for FK-virksomheten pkt. 2)

NORADs Opplæringskontor har ansvar for tilretteleggelse, planlegging og gjennomføring av

opplæringen av FK-ere og annet bistandspersonnel, både eksperter og internt personell. FK-kontoret har ansvaret for den faglige orienteringen med hensyn til rekruttering, den enkeltes plassering, praktiske informasjon om tjenestestedet og innkalling til kurs.

Opplæringsbudsjettet for 1988 var NOK 7 300.000,-. Dette beløpet inkluderer: honorar/reiseutgifter forelesere, språkundervisning, utgifter til kurssted, reiseutgifter kursdeltakere, undervisningsutstyr, fagkurs, kurs i tjenestelandene. De største postene er språkkurs i Norge (NOK 2 200.000) og utgifter til kursstedet (NOK 2 650.000). Kursdeltakere mottar lønn under opplæringsperioden.

1. Kurstilbudene

a) Opplæring før utreise

I følge Opplæringskontoret (OK) er det ikke noen spesiell målsetting at FK-erne skal ha opplæring som skiller seg vesentlig fra den som tilbys andre kategorier av personellbistand. Innholdsmessig skal det gis opplæring i alt vesentlig i de samme tema for både eksperter og FK-ere. Opplæringstidens lengde og den metodiske innfallsvinkel skiller imidlertid de to kursene fra hverandre, slik at FK-kurset reflekterer at FK har en særegen rolle i bistanden og at den enkelte FK-er arbeider under helt andre betingelser enn den øvrige delen av personell-bistanden. Fagplanene viser også innholdsmessige forskjeller. Forberedelseskurset for FK-ere legger betydelig vekt på tema som kunnskapsoverføring og sosio-kulturelle aspekter. Dette behandles også på ekspertenes kurs, men det blir mindre anledning til å gå i dybden.

Forberedelseskursene gjennomføres 4 ganger i året på Trollvasshytta i Oslo. Hvert kurs varer minimum seks uker og har om lag 20 deltakere. Målsettingen med kursene er tosidig:

- å formidle kunnskap,
- forsterke holdninger som vil lette gjennomføringen av arbeidsoppgavene og er av betydning for tilpasningen i tjenestelandet.

FK-kurset er et alment kurs. Det er stort sett de samme tema som tas opp år etter år, selv om det er visse modifiseringer eller inkorporering av nye tema fra det ene året til det andre. Det er ikke tilpasset noen spesiell yrkeskategori, men omfatter dels en generell behandling av en rekke sentrale u-landsspørsmål, bistand, DUH/NORAD, dels en mer spesifikk innføring i det fremtidige tjenestelandets økonomi, kultur og politikk, metoder for lokal deltakelse o.s.v. Kurset tar også opp praktiske spørsmål for den enkelte deltaker slik som pakking av bagasje, lønnsforhold, og helsespørsmål. To av de seks ukene er avsatt til språkundervisning.

Arbeidsformen og det pedagogiske opplegget består dels av forelesninger holdt av inviterte ressurspersoner, dels ved gruppearbeid, debatter og diskusjoner samt selvstudier. Fra kursledelsens side forsøkes det å opprettholde et balansert forhold mellom de ulike undervisningsopplegg, slik at ikke deltakerne bare blir passive mottakere av kunnskap men også deltar aktivt selv. I praksis viser det seg at med de mange emner som skal taes opp i løpet av kursperioden, blir det relativt liten tid til f.eks selvstudier og for deltakerne til å være aktive i læringsprosessen. Sosialt samvær deltakerne imellom og mellom deltakere og f.eks NORAD- stipendiater utgjør også en viktig del av opplegget. Kursdeltakerene bor og arbeider sammen under hele kursperioden, og må samarbeide med hverandre om en rekke aktiviteter. Dette bidrar trolig til å utvikle en sterk fellesskapsfølelse og "FK-ånd".

Svært mange FK-deltakere får ytterligere språkopplæring enn det som tilbys gjennom forberedelseskurset. Rekruttering og utvelgelseskriterier skal i prinsippet sikre at FK-erne har et visst kunnskapsnivå i f.eks engelsk. I praksis viser det seg at mange ikke har tilstrekkelig kunnskap i forhold til det som faktisk vil kreves av dem i den aktuelle jobbsituasjon. Opplæringskontoret skiller mellom opplæring i arbeidsspråk som er engelsk, spansk, swahili eller portugisisk, og sosialt språk som kan være et eller flere lokalspråk som primært er viktig for å kunne kommunisere med lokalbefolkningen på fritida, og lære seg viktige sider ved den lokale kultur. I utgangspunktet legger Opplæringskontoret vekt på å gi tilbud om opplæring

i både arbeidsspråk og sosialt språk. Men behovet for tilfredstillende kunnskaper i arbeidsspråk vil naturlig nok bli en prioritert oppgave i opplæringen før utreise. For de flestes vedkommende vil det være vanskelig å tilegne seg flere språk gjennom en relativt kort kursperiode. I et land som Tanzania er engelsk og swahili likestilt som arbeidsspråk. Likevel er FK-ernes arbeidsoppgaver av en slik art at swahili-kunnskaper ofte er vel så viktig som engelsk i den daglige arbeidssituasjonen. Opplæringskontoret opplever det derfor som et dilemma at såvidt mye tid må brukes på engelskundervisning i forhold til swahili.

I tillegg til diverse språkkurs før utreise, vil mange FK-ere delta på spesielle fagkurs. Det forutsettes i sin alminnelighet at FK-erne har de nødvendige faglige og tekniske ferdigheter som kreves for å utføre tjenesten. Ikke desto mindre vil det for en del yrkeskategorier være nødvendig med spesielle fagkurs som tropisk medisin, tropisk jordbruk og tilpasset teknologi. Slike kurs tilbys utenlands eller innenlands etter behov og deltakergruppens yrkesmessige bakgrunn. Evalueringsutvalget har ikke spesielt vurdert disse fagkursene.

De fleste deltakere vil ha en relativ lang kurstid bak seg før de reiser ut. Gjennomsnittelig er kurstiden på over 11 uker, men med store variasjoner mellom de enkelte FK-ere fra 5-6 uker til 17 uker.

b) Opplæring under tjenestetiden

Etter ankomst til tjenestelandet deltar de fleste FK-ere i obligatoriske kurs i sosialt språk eller arbeidsspråk som swahili (6 uker) i Tanzania og spansk (6 uker) i Nicaragua. FK-ere i Tanzania deltar på Danish Volunteers' Training Centre (DVTC) eller Lutheran Training Center. I tillegg benyttes DVTCs "Africa Orientation Course" for barnefamilier som ikke kan ta FK-kurset i Norge før utreise. De fleste FK-ere i Botswana deltar på Botswana Orientation Centre's fire ukers orienteringskurs. I Zambia får alle FK-ere et tilbud om et to-ukers kurs i samfunn og kultur. I Kenya har man et 3-4 ukers kurs i språk og kultur for alle fredskorpserne, enten ved Nairobi Cultural Institute eller Kingozi Language Services.

Fredskorpserne har også anledning til å søke Opplæringskontoret om midler til opplæring i lokalt språk i tjenestetiden ved bruk av privatundervisning. Imidlertid er det relativt få som hittil har benyttet seg av dette tilbudet fordi jobben i seg selv er såvidt krevende at det ikke blir hverken krefter eller tid til privatundervisning i fritida.

c) Opplæring etter hjemkomst

Et ganske nytt kurstilbud er avslutningsseminarene som FKS gir hjemvendte FK-ere. Det inneholder en debriefingsdel med FK-kontoret og Opplæringskontoret for å få relevant tilbakemelding, og en opplæringsdel med informasjonsteknikk og motivering for informasjonsarbeid. Disse kursene har sammenheng med FK-virksomhetens målsetting om å være opinionsdannere og brobyggere i det norske samfunnet.

2. Vurderinger og anbefalinger for fremtidig opplæring

FK-ernes egen vurdering

Fra spørreundersøkelsen går det klar fram at FK-erne selv har svært ulike oppfatninger om hvilken nytte de har av forberedelseskurset. 56.9% (av totalt 288 personer) vurderte forberedelseskurset i sin helhet som tilfredstillende, mens 31.6% fant kurset ikke tilfredstillende. De resterende 11.5% hadde ingen klar oppfatning av kursets nytte.

Ser vi på hvilke land FK-erne har tjenestegjort i er det flest misfornøyde i Zambia og Kenya med henholdsvis 43% og 40% som mente at kurset ikke var tilfredstillende. I forhold til sektorer en har arbeidet i, er det klare forskjeller med tildels svært mange utilfredse innenfor landbruks (56%) og helse- sektoren (40%).

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Med ulike samarbeidsland og ulik yrkes- og erfaringsbakgrunn er mulighetene for å gi adekvat opplæring som passer til den enkelte FK-ers behov, svært begrenset. Dette gjelder

særlig forberedelseskurset i sin nåværende almene form. Kurset tar opp viktige emner som i høyeste grad er nødvendige og aktuelle. Det må imidlertid ikke underslås at mange tema er svært komplekse og at man neppe i løpet av en kort kurstid vil kunne make å trenge særlig dypt inn i tema som lokal deltakelse, kunnskapsoverføring, kulturkonflikter eller lokale forhold på tjenestestedet. Kurset er tettepakket med programposter noe som kan redusere den effektive læringen. En må også huske på at deltakerne starter opplæringen med vidt forskjellige forkunnskaper om u-landsproblematikk. For enkelte deltakere vil kurset representere det første møtet med problemstillingene, mens andre har stor innsikt på forhånd. Den direkte nytten av kursene vil derfor delvis avhenge av FK-ernes tidligere erfaringer, faglig bakgrunn og hvilken jobb og hvilket land de senere skal arbeide i.

Det er ikke fastsatt noen klare mål for hva deltakerne skal kunne etter endt kurstid. Målet er bredt orientert: å skape en bevisstgjøring om den enkeltes egen holdning og rolle i bistandsarbeidet og åpne for diskusjon og debatt. Fremfor formidling av eksakt kunnskap prøver man å få FK-eren til å se sin egen rolle i et realistisk perspektiv med hensyn til hva man kan utrette. En viss mental forberedelsesprosess er øyensynlig både nyttig og nødvendig for alle kategorier personellbistand. Det legges imidlertid ikke opp til noen massiv holdningsendring hos deltakerne. I følge Opplæringskontoret er det FK-kontorets ansvar å rekruttere folk som allerede har de holdninger og kunnskaper som er nødvendige for å kunne utføre et tilfredstillende arbeid i "den rette FK-ånd". I den senere tid har det vært en viss dreining over fra det holdningsskapende over til mer praktisk prosjektorientert kunnskapsformidling.

Nye emner på kurset eller endring av innfallsvinkler og metoder fremkommer bl.a. på bakgrunn av FK-ernes tilbakemelding og evaluering under kurset eller i den rapporten FK-erne skriver etter et halvt år i tjenestelandet. Både Opplæringskontoret og FK-kontoret vurderer samarbeidet mellom de to enheter som relativt bra. Det administrative skillet mellom fagansvar og opplæring fører til at FK-kontoret ikke har tilstrekkelige muligheter til å påvirke det faktiske innholdet i forberedelseskurset. Under kurstiden er det forøvrig relativt liten kontakt mellom FK-kontoret og kursdeltakerne. Imidlertid vil kurskontakt ved FK-kontoret følge opp praktiske spørsmål angående den enkelte deltakers tjenestested.

Det ser ut til at forelesningsformen får økende betydning i kursopplegget. Stadig flere blir invitert til å forelese på kurset. 20 forelesere deltok på ett kurs FK-4 i 1986 mens FK-1 i 1989 har 37 forelesere. Selv om foreleserne representerer fagkunnskap innenfor et felt vil et stort antall forelesere kunne redusere kontakten mellom foreleseren og den enkelte kursdeltaker. Det vil også stille store krav til faglig ansvarlig ved Opplæringskontoret og kursleder som skal koordinere og samkjøre de enkelte forelesere og tema slik at kurset fremstår som en helhet og ikke oppstykket i en rekke emner uten innbyrdes sammenheng. I prinsippet skal kursleder være en nylig hjemkommet FK-er som bl.a. kan formidle egne ferske erfaringer til de nye FK-erne. Dette er selvsagt nyttig, men for å lede slike kurs bør man kreve solid pedagogisk og bistandsfaglig kompetanse.

Opplæringskontoret har det overordnede faglige ansvar. Med hensyn til koordinering og samordning av kursinnhold mellom de enkelte foreleserne ble evalueringsutvalget informert om at man hadde hatt et enkelt temamøte hvor forelesere ble invitert til å diskutere Nicaragua. Dessuten skal forelesere som dekker det enkelte lands politikk, økonomi og kultur følge en utarbeidet sjekkliste slik at hvert land blir behandlet på tilsvarende måte. Evalueringen reiser spørsmålet om dette er tilstrekkelig for faglig koordinering av kurset.

Den relativt lange kurstiden før utreise kan føre til kurstretthet hos enkelte av deltakerne. Uforholdsmessig mye tid må brukes på å forbedre kunnskapene i arbeidsspråk. Dette vil gå på bekostning av grunnleggende opplæring i lokalspråk som er nødvendig for kunnskapsoverføring og sosialt samvær med lokalbefolkningen. På den annen side ser den lange kurstiden til å påvirke deltakerne positivt i betydning av å utvikle en "FK-ånd" og muligheter for å generere en prosessorientert kunnskapsformidling fra kursledelsens side.

Etter evalueringsutvalgets mening er tiden inne til å prøve nye kursformer og å legge større

deler av opplæringen til tjenestelandene. En viss opplæring kan og bør imidlertid gjennomføres i Norge. Deltakerne bør fremdeles gjennomgå en mental forberedelsesperiode før utreise og bli tilbudt opplæring i de mest grunnleggende sider ved norsk bistand, u-landsproblematikk og få informasjon om praktiske forhold slik som forsikring, personlig helse, lønnsforhold og arbeidsbetingelser. Men en del av den praktiske informasjonen kunne nok med fordel gis i skriftlig form. Et viktig argument for å overføre mer av kurstilbudet til tjenesteland er at det sannsynligvis vil føre til en bedre forståelse for lokale forhold og problemer, samt at man kan anvende lokale lærekrefter. Videre vil forberedelseskurset kunne kombineres med swahilikurs og andre lokalspråk. FK-ere som allerede er i tjeneste, vil kunne trekkes inn i større grad for å formidle egne erfaringer til de FK-erne og deltakerne ville kunne få anledning til å se konkrete tiltak og besøke institusjoner. En større del av opplæringstilbudet lagt utenfor Norge vil stille større krav til deltakernes ferdigheter i engelsk. Det bør derfor legges atskillig mer vekt på språkkunnskaper i rekrutteringsfasen enn det som synes praktisert i dag.

Det bør også legges mer vekt på opplæring under tjenestetiden. Dette gjelder i særdeleshet emner knyttet til FK-ernes rolle som brobyggere etter hjemkomst og sosio-kulturelle forhold i samarbeidslandene samt ferdigheter i lokale språk. Førstegangs FK-ere vil naturligvis være opptatt av forberedelsesprosessen og hvordan de selv og eventuelt familien vil like seg og tilpasse seg en ny arbeids- og livssituasjon. For mye vekt på den fremtidige brobyggerrollen allerede i forberedelsesfasen kan fortone seg som relativt meningsløs for mange. Rammen omkring dette emnet bør derfor heller knyttes til utviklingspolitiske målsettinger i et relativt bredt perspektiv i denne fasen, med en sterkere oppfølging i løpet av tjenestetiden. Det burde vurderes om det ikke var bedre å arrangere et kurs før hjemreise for å forberede FK-ere på deres framtidige brobygger-rolle.

For mye kurs og opplæring under tjenestetiden i mottakerlandet vil imidlertid kunne skape problemer for fredskorpsernes arbeidsgivere. FK-kontoret bør foreta en avveining mellom de ulike behov og ønsker i denne sammenheng, for eventuelt å finne alternative løsninger. Er det mulig å utvide overlappingstiden for fredskorpserne slik at den kan nyttes både til brobyggingskurs for dem som skal reise hjem, språk og introduksjonskurs for de nyankomne, mens stillingen hele tiden er besatt?

STØTTEFUNKSJONER TIL FK-ERE

Fredskorpsadministrasjonen hjemme og ute har som oppgave å gi fredskorpserne assistanse på mange områder. De ansatte innen systemet beklaget imidlertid overfor evalueringsutvalget at knappe personressurser og tid ofte gjør det umulig å støtte alle fredskorpserne i den grad som var ønskelig. På samme tid finnes det også en holdning i FK-administrasjonen om at fredskorpserne "får klare seg selv" best mulig. Det var også antydninger om at det ofte ble for mye mas og krav om trivialiteter. Enkelte fredskorpserne som får spesielle problemer eller er mer aktive hjelpesøkere, tar mye tid og krefter og tærer på ressurser for å gi assistanse til andre.

Det er tydelig at personlige faktorer spiller en vesentlig rolle med hensyn til hvordan fredskorpserne vurderer den støtte de får fra fredskorpsadministrasjonen.

Forholdet mellom FK-erne og FK-administrasjonen ute varierer og er blitt positivt vurdert av FK-erne selv i to av de fire mottakerlandene. Da FK-erne ble bedt om å vurdere hjemme-administrasjonen, ble vurderingen imidlertid gjennomgående negativ. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å huske at det ikke var lenge siden den relativt harde diskusjonen om lønnsforhold fant sted, og at mange oppfattet FK-kontoret i Norge som "motpart" i den forbindelse.

Spørreskjemaundersøkelsen finner at det er sterkest kritikk av NORAD-administrasjonen blant FK-erne som har vært i Kenya og Zambia. Betydelig mindre kritikk kan man finne for Tanzania og minst for Botswanas vedkommende. Det vil si at graden av misnøye med

FK-kontoret i Norge og FKs lokale kontor i tjenestelandene er minst i Botswana og Tanzania og størst i Zambia og Kenya.

Dersom en ser nærmere på et av de land som skårer best i spørreskjemaundersøkelsen; Tanzania, blir resultatet noe mer nyansert når resultatene fra evalueringsutvalgets intervjuer tas i betraktning. Av 13 fredskorpser som omtalte FKs hjemmeadministrasjon var det fem som sa at de ikke hadde noen forbindelse eller kjennskap med denne og som dermed mente spørsmålet ikke var aktuelt. De resterende 8 var negative i sin vurdering. FK/NORAD/Oslo holder helt klart ikke mål for disse fredskorpserne. Evalueringsutvalget merket også ofte under intervjuene at "stemningen" fort ble amper når samtalen dreide seg om FK-administrasjonen hjemme. De følgende ord beskriver i noen grad den vurderingen de åtte fredskorpserne gav: "uprofesjonelle", "uinformert om NORADs policy", "handlingslammet", "svært svakt", "uvitende", "ubesluttsomme og arrogante", "ikke fungerende" og endelig; "kunne ikke gi assistanse". Flere av fredskorpserne refererte konkret til nylig avsluttet lønnskamp som helt klart har skapt dårlige relasjoner innen FK. I Zambia nevnte mange FK-ere at den informasjon de fikk om landet før utreise ikke stemte overens med den situasjonen de møtte.

DEBRIEFING - AVSLUTTENDE SAMTALE

Fredskorpser som skal hjem etter endt tjeneste har gjerne en avsluttende samtale med FK-kontoret i tjenestelandet. Det er særlig forhold som gjelder det enkelte tiltak som blir diskutert i de avsluttende samtaler. Fredskorpset gir sluttattest til fredskorpser. Men vurderinger av innsatsen er ansett å være arbeidsgivers oppgave.

Den formelle avslutningssamtalen finner imidlertid sted i Oslo. Etter hjemkomst skal fredskorpser inn til to intervjuer ved FK-kontoret. Hensikten er at intervjuene skal finne sted så snart etter hjemkomst som mulig, blant annet for å avslutte økonomiske relasjoner og kontraktsmessige ting. For disse intervjuene benyttes et skjema som er utarbeidet for formålet. Intervjuet foretas mest for FK-kontorets egen del. Landansvarlig har her en anledning til å holde seg ajour med utviklingen. Som regel skal FK-eren også ha levert sin sluttrapport på dette tidspunkt.

Utfylte skjema fra de avsluttende intervju sirkuleres på FK-kontoret og sendes til NORADs stedlige representasjon i tjenestelandet. Intervjuene arkiveres og kan senere benyttes for statistiske oppgaver. Forøvrig har evalueringens fått inntrykk av at disse skjemaene sjelden blir benyttet.

FKS arrangerer frivillige avslutningsseminarer over en helg for hjemvendte FK-ere i samarbeid med FK-kontoret og Opplæringskontoret. Den ene dagen fungerer som debriefing der problemer fra kontraktstiden og forberedelseskursets relevans til arbeidet ute diskuteres med FK-kontoret og Opplæringskontoret.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Med hensyn til FK-ernes vurdering av den avsluttende samtalen, viser spørreskjemaundersøkelsen at over 50% av de som besvarte spørsmålet at den *ikke* var tilstrekkelig. Selv om intervjukjemaet er blitt noe endret i det siste, er ikke dette resultatet imponerende når man tar i betraktning at det for mange fredskorpseres vedkommende var flere år siden samtalen hadde funnet sted. At den fremdeles blir sett som "utilstrekkelig" er en ganske sterk indikasjon på negative holdninger til samtalen, og kanskje generelt til FKs Oslokontor. Dersom fredskorpserne har for store forventninger til samtalen, må dette skyldes manglende informasjon om samtalen form og hensikt. Det burde være en viktig oppgave å undersøke hva slags forventninger fredskorpser har til oppfølging etter hjemkomst.

Evalueringen har fått opplyst at avsluttende intervjukjema og fredskorpseres sluttrapport, sammen med annen type informasjon, blir benyttet for vurdering av hvorvidt man skal

fortsette rekruttering til det enkelte tiltak. Selv om det uten tvil er mye verdifull informasjon her, har evalueringsutvalget sett klare eksempler på at sluttrapporter gir et for positivt inntrykk av forholdene ved tiltakene. Dette henger muligens sammen med ønske fra fredskorpseres side om å kunne rapportere en vellykket innsats, kanskje for å holde mulighetene åpne for senere tjeneste eller ansettelse?

BRUK AV TILBAKEVENDTE FK-ERE SOM RESSURS FOR FK-VIRKSOMHETEN

Relativt få tilbakevendte fredskorpser benyttes senere til oppgaver i forbindelse med fredskorpsvirksomheten. Ved uttaket foretar en nylig hjemvendt fredskorps et av intervjuene. Enkelte ganger henvender FK-kontoret seg til tidligere fredskorpser (for eksempel faggruppene) med konkrete spørsmål angående plasseringer og forhold på tjenestested. Tidligere fredskorpser benyttes for å gi informasjon til nyrekrutterte som skal ut på samme eller lignende plassering. Det bør også nevnes at flere av FK-kontorets ansatte er tidligere fredskorpser.

Av 156 hjemvendte fredskorpser svarte omlag 42% at FK-systemet i noen grad eller høy grad "fanger opp og forsøker å gjøre bruk av ens kunnskaper om forhold i utviklingsland". 31% svarte "i liten grad" og 31% "nesten ikke". Det er grunn til å anta at mange respondenter ved besvarelse har inkludert bruk av fredskorpser i brobygger-arbeid, d.v.s. inkludert Fredskorpssambandets virksomhet.

EVALUERINGENS KOMMENTAR

Evalueringsutvalget har ikke inntrykk av at FK-kontoret i særlig grad benytter seg av fredskorpser som en kunnskapsressurs. Det skyldes for såvidt ikke manglende vilje, men snarere for dårlig tid og kapasitet ved kontoret. Det henger nok også sammen med en, etter evalueringsutvalgets oppfatning, for lite profesjonell holdning til planlegging og oppfølging av FK-plasseringene. Uten at dette spørsmålet har vært undersøkt i detalj, er det evalueringsutvalgets inntrykk at fredskorpser tross alt benyttes bedre som kunnskapsressurs enn det NORAD/DUH praktiserer med hensyn til tidligere eksperter.

6. Utviklingen i 4 afrikanske hovedsamarbeidsland. Noen relevante forhold for FK i Kenya, Tanzania, Botswana og Zambia.

6.1 GENERELT.

De fire landene som er valgt ut for spesiell vurdering er ut fra mange kriterier svært forskjellige. Dette gjelder også i høyeste grad for utviklingen innen de sektorer Fredskorpset opererer. Vi har derfor valgt å beskrive hvert land for seg, for så å summere opp noen likhetstrekk.

6.2 KENYA

INNLEDENDE BEMERKNINGER

Høsten 1987 og i 1988 var det et noe vanskelig forhold mellom Kenya og Norge. Det ble arrangert demonstrasjoner i Nairobi mot land som hadde mottatt politiske fanger fra Kenya, deriblant Norge. Den norske bistandsadministrasjonen i Nairobi følte dette som en belastning og hindring for utførelsen av sitt daglige arbeid. Dette resulterte blant annet i tilbakeholdenhet, hvor en kun tok helt nødvendig kontakt med kenyanske myndigheter. Det er ikke evalueringsutvalgets oppgave å analysere bakgrunnen for dette tilspissede forholdet, men omtale det som bakgrunnsinformasjon for å forstå noe av den frustrasjon og usikkerhet som FK-administrasjonen og FK-erne følte. Disse forhold antas å ha hatt betydning for blant annet forholdet mellom FK-administrasjonen og FK-erne og mellom FK-erne og deres kenyanske samarbeidspartnere.

6.2.1 KENYA'S UTFORDRINGER I UTVIKLINGSARBEIDET

Kenya har den høyeste befolkningsveksten i verden. Det antas at arbeidsstyrken vil vokse fra 7.5 millioner i 1984 til 14 millioner i år 2000. Utdanningssektoren har vært gjennom en enorm ekspansjon og legger nå beslag på 33% av nasjonalbudsjettet. I tillegg kommer betydelige bidrag til bygninger og vedlikehold fra befolkningen selv. Tilgangen på grunnleggende tjenester, eksempelvis innen helsesektoren, har økt signifikant. Regjeringen prøver å innføre et prinsipp hvor kostnadene deles mellom det offentlige og befolkningen.

Hovedutfordringen i utviklingsarbeidet i Kenya er å skaffe produktiv sysselsetting for den stadig økende befolkningen. Den private sektor sysselsetter i dag 90% av arbeidsstyrken. Jordbrukssektoren utgjør halvparten av den private sektor, pluss ti prosent som arbeider på moderne store farmer og firmaer. Ca. 25% arbeider i den uformelle sektor og antall mennesker som må finne sitt utkomme gjennom aktiviteter i denne sektor øker stadig.

Regjeringens analyse av situasjonen har blant annet ført til formulering av følgende planer:

- Skape arbeidsmuligheter på landsbygda for å hindre den store tilflytningen til de allerede overbelastede urbane sentra. Skape vekst i mindre byer og tettsteder.
- Lage plan for industrialisering, med hovedvekt på jordbruksprodukter.
- Etablere direkte forbindelse mellom utdanning/opplæring og praktisk trening, med selv-sysselsetting som mål. Fokus vil bli på trening for små entrepenører. Videreutvikling og forbedring av yrkesskolene er viktig i denne strategien.
- Redusere den høye befolkningstilveksten; forbedre kvinnes stilling; fokusere på integrert utvikling gjennom fortsatt desentralisering; miljøvern og mobilisering av befolkningen for å øke deltakelse i utviklingen av sitt nærmiljø.

6.2.2 UTFORDRINGER I FK-SEKTORENE

YOUTH POLYTECHNICS (YP)

Youth Polytechnics-programmet ble introdusert i 1971 og er regjeringens hovedprogram innenfor teknisk og praktisk opplæring for ungdom. Målsettingen er å gi dem som avslutter folkeskolen ferdigheter for å kunne sysselsette seg selv og bidra til utviklingen av sine nærmiljøer.

YP-ene er bygd opp og i hovedsak støttet av nærmiljøene. I 1988 var det 545 registrerte YP-er, 320 av dem fikk støtte fra regjeringen, ifølge Manpower-studien. Antall skoler øker raskt. De fleste skolene har store problemer, først og fremst på grunn av dårlig standard på undervisningen, som skyldes at instruktørene ikke har god nok fagbakgrunn. De har lav lønn og dårlige betingelser, og de beste forlater YP-ene. Skolene mangler undervisningsplaner, og hjelpemidler og utstyr til undervisningen. Ledelse og forvaltning av ressurser er ofte dårlig. Skolene har også i liten grad identifisert nærmiljøets behov for utdanning. På mange steder har dette resultert i at nærmiljøet ikke støtter opp om skolen. Jenter har i liten grad kommet inn i YP-opplæringen.

Fredskorpset har støttet YP-sektoren i ti år, hovedsaklig med praktikere som har undervist på skolene, bygget opp infrastruktur og støttet arbeidsgrupper av tidligere studenter. Tilgangen på støttemidler fra FK har i perioder vært hovedfinansieringskilden for flere YP-er, og ført disse inn i en stor avhengighet av FK-finansiering. Evalueringsutvalget stiller spørsmål ved om alle FK-erne har hatt tilstrekkelige pedagogiske ferdigheter og lederevner.

Hovedproblemet med YP-skolene er etter utvalgets mening strukturelt, og kan ikke forventes løst av spredte posteringer av FK-ere. Den norske støtten er velkommen på de enkelte skoler. Effekten er imidlertid varierende. Det er behov for en analyse av hva man vil med denne støtten på lang sikt. Et nytt ministerium for teknisk opplæring ble etablert i 1988. Når regjeringen i løpet av 1989 har utformet sin plan og tilrettelagt systemet for YP-sektoren, og streket opp forbindelseslinjene til den uformelle sektor, vil det bli enklere å definere form og innhold på eventuell bistand til denne sektoren.

BARNEVERNSEKTOREN

Child Welfare Society of Kenya (CWSK) er en kenyansk frivillig organisasjon som hjelper forlatte barn såvel som barn som trenger hjelp innenfor sin familie. Organisasjonen driver barnehjem, og hjelper familier med å holde barn i skolen. CWSK arbeider også i nærmiljøet for å hjelpe familiene til å få inntektsskapende arbeid. Slike programmer tar også sikte på å gi CWSK inntekter for å dekke administrasjonskostnader.

CWSK er i hovedsak finansiert av gaver. I 1987 kom bare 1.5% av inntektene fra regjeringen. NORAD og Action Aid dekket mer enn 90%. Nå har organisasjonen klart å skaffe seg flere bidragsytere. Det største problemet er imidlertid å oppnå en større grad av selvfinansiering. CWSK har flere eiendommer, blant annet i Nairobi, men får ikke lån fra bank til å bygge f.eks inntektsgivende leiligheter, fordi de ikke kan stille sikkerhet. CWSK har et håp om at NORAD og andre donorer kan assistere denne sektoren.

Fredskorpset har støttet CWSK i 20 år, og mer enn 40 FK-ere har arbeidet i organisasjonen. I begynnelsen av 1989 arbeidet fem FK-ere for CWSK, først og fremst i administrative stillinger. Det har hendt at FK-ere har hatt samme jobb i over ti år. En rekke av posteringene er imidlertid blitt lokalisert. FK er iferd med å fase ut denne bistanden.

Hovedmotivet for CWSK for å ha norske FK-ere er at de ikke koster noe, og de gir muligheter for støttemidler og transportbistand. Det er liten tvil om at det fins kvalifisert personell i Kenya som kan fylle posisjonene i CWSK. Organisasjonens problem er lønnskostnadene.

Regjeringens tilskudd til velferdsprogrammer er blitt redusert, selv om behovet for slike programmer har økt. Det er ingen klar politikk for hvordan barneomsorgsarbeidet skal

drives, men planer for en slik politikk vil være klare i løpet av 1989. Det vil bli en budsjett-allokering for 1989/90. Det skal etableres et fond for å støtte barneomsorgsarbeidet, og et nasjonalt råd skal utnevnes innenfor Distriktsprogrammet.

KVINNESEKTOREN

Mennenes flyttemønster har resultert i at kvinnene utgjør hoveddelen av befolkningen i utkantområdene. Kvinnenes bidrag til arbeidsstyrken innenfor jordbrukssektoren ble i 1988 antatt å være over 87%. Bygdenes muligheter kan derfor sies å være synonymt med kvinnenes muligheter. Kvinnegrupper har bidratt meget til landets økonomiske og sosiale vekst.

Målsettingen med å skape like vilkår for menn og kvinner i utdanningen har ført til en stor økning i jentenes adgang til utdanningssystemet. Dette har blant annet resultert i at flere kvinner er kommet i høye posisjoner både i den private og den offentlige sektor.

Fredskorpset har støttet kvinnegrupper i flere år, og enkelte av disse har hatt stor suksess. Det er særlig når FK-eren forlater en gruppe at den er sårbar. En sterkere satsing på opplæring av lokale kvinner kan forhindre oppløsning av gruppene når FK-eren drar.

Regjeringen setter stor pris på FK-støtten til kvinnegrupper, og håper på utvidet bistand. Imidlertid synes det nødvendig å framskynde utviklingen av en nasjonal kvinnepolitikk. Dette ville gjøre det lettere for bistandsyttere å identifisere behovene, og å tilpasse seg strategier for å møte disse behovene innenfor en nasjonal handlingsplan for kvinner. Her kan en ikke gå inn på de nødvendige deler av en slik plan, men bare påpeke at det er store strukturelle problemer i denne sektoren og at den mangelfulle kontakten mellom lokale kvinnegrupper og støtteapparatet på nasjonalt nivå er et av hovedproblemene. Uten store forandringer på disse områdene vil FK-støtten på lang sikt være av mindre nytte.

HEIMKUNNSKAP I VIDEREGÅENDE SKOLER

Det er stort behov for lærere i heimkunnskap i Kenya. Behovet er i noen grad kunstig, da 100-200 utdannede lærere ikke praktiserer sitt fag. De fleste av disse bor i større byer.

En ond sirkel hindrer en løsning på problemet:

- * Bare 200 av 825 videregående skoler som underviser i heimkunnskap i Form I, har gode skolekjøkken. De fleste av disse er i byene. 200 andre skoler har noe utstyr, og klarer seg.
- * Det fins 475 lærere i heimkunnskap i disse skolene, en tredjedel er ukvalifiserte.
- * Fordi de fleste elevene, særlig i skoler på landsbygda, ikke får praktisk opplæring i heimkunnskap, stryker de til eksamen. De kommer dermed ikke inn på college.
- * De fire college'ene som underviser i heimkunnskap har kapasitet til å utdanne 200 lærere i året. De har bare 70 studenter.

Praktiske fag er obligatoriske under det nye utdanningssystemet. Det er lokalsamfunnene som må bære byrden med å bygge og utstyre laboratorier til heimkunnskap, som koster ca. 150.000 kroner, i tillegg til skolepenger. De fleste makter ikke dette. Staten opprettholder bare 635 videregående skoler. Det gis noe støtte til 1497 Harambee-skoler, og det fins 353 skoler som ikke får noen støtte.

Fredskorpset har støttet Harambee-skolene i betydelig grad siden tidlig på 70-tallet. Nå er det bare to FK-lærere igjen. De siste årene har FK-lærere bygget skolekjøkken ved siden av å undervise, og dette har vært en svært populær støtte som har en klar og målbar målsetting. Velutstyrte skolekjøkken frister kvalifiserte lærere til å bli i skolene på landsbygda, og jentene får en god mulighet til blant annet å kvalifisere seg for videreutdanning.

Regjeringen har imidlertid besluttet at den ikke vil ha flere utlendinger i sine videregående

skoler, på tross av lærermangelen. En liknende beslutning ble tatt for noen få år siden, og senere omgjort. Den siste FK-eren i heimkunnskap reiser i begynnelsen av 1990.

6.2.3 UTVIKLINGEN AV LOKALT PERSONELL I FK-SEKTORENE

YOUTH POLYTECHNICS

Det er nesten 3000 instruktører i de statsstøttede YP-skolene. De fleste av disse har bare grunnutdannelse. Omtrent 500 instruktører har gjennomgått et fem ukers kurs i pedagogikk, og 200 andre har vært på to ukers kurs. En evaluering viste at bare 20% av instruktørene brukte kunnskap fra kursene i sitt arbeid.

Det er satt i gang treningsprogram i pedagogiske ferdigheter for YP-instruktørene. Kurset har problemer med å finne det riktige faglige nivå for YP-instruktørene. Kurset, som støttes av NORAD, er blitt evaluert. Evalueringens anbefalinger er forsøkt fulgt opp med endringer i programmet - dog uten at problemet med undervisningsnivå er helt løst. Det er noe usikkert hvor aktive myndighetene blir i oppfølgingen, men det ligger et håp i at regjeringens strategi-plan for YP-sektoren vil komme i løpet av 1989.

BARNEVERN

Kenya har tilstrekkelig antall administratorer som kan fylle de posisjoner CWSK har bruk for. Det er ikke behov for norsk personell-bistand på denne sektoren. Det kan være behov for støtte til å betale lønninger i en overgangsfase, og for vurdering av annen støtte.

KVINNEGRUPPER

Majoriteten av kvinnene på landsbygda er organisert i selvhjelp-grupper. Medlemmene av gruppene har ofte liten utdannelse. Hovedproblemet med hensyn til kvinners utdannelse er at mange jenter dropper ut av skolene, og at de i sterk grad konsentrerer seg om de tradisjonelle kvinnefagene. I den videregående skolen går de fleste jenter på harambee-skolene, hvor utstyr og hjelpemidler er av lav standard og skolepengene høye. Dette medfører at få jenter gjennomfører utdannelsen sin. En av konsekvensene er at det blir færre kvalifiserte jenter til å jobbe med kvinnegrupper og kvinnesaker lokalt.

Regjeringen har satt opp et eget kvinnekontor i Kulturministeriet som har som mandat å koordinere og støtte kvinneaktiviteter og programmer. Kontoret har et stort nettverk av organisasjoner, både offentlige og private, til sin rådighet. Imidlertid har ikke kontoret vist seg å kunne spille rollen som pådriver overfor staten i kvinnespørsmål. Kontoret har registrert over 25.000 kvinnegrupper, men synes ikke å tilby dem mye assistanse.

Myndighetene vurderer en omorganisering av kvinnearbeidet, og er i ferd med å lage en nasjonal strategi for kvinnespørsmål. Det er fortsatt stort behov for arbeidskraft innenfor bistand til kvinnegrupper, og landet har i liten grad klart å framskaffe det nødvendige personell på dette området.

HEIMKUNNSKAP I DEN VIDEREGÅENDE SKOLEN

Som beskrevet tidligere er denne sektoren inne i en ond sirkel, som må brytes. Mangel på skolekjøkkenlaboratorier på skolene, som fører til dårlig praktisk undervisning, og i neste ledd at elevene ikke klarer opptaksprøvene for videreutdanning i heimkunnskap, er hovedårsakene til at bare en liten del av denne sektoren dekkes med kvalifiserte lærere.

6.2.4 KENYAS HOLDNING TIL PERSONELLBISTAND

Kenyas politikk med hensyn til bistandspersonell har forandret seg siden frigjøringen. Ved frigjøringen trengte man bistand utenfra for å fylle det store antallet arbeidsplasser som representanter for kolonimakten forlot.

Gjennom personellbistand ble Kenya og Norge partnere i utviklingsarbeidet. De avtaler som ble inngått demonstrerte at kostnadene skulle fordeles mellom de to land. Synet på personellbistanden var liberalt og det ble også anmodet om slik bistand til sektorer hvor behovene ikke var så store.

Målsettingen med personellbistanden var i utgangspunktet at Kenya skulle utvikle tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft innenfor sektorer med mangel. Videre var det viktig å overføre ferdigheter i administrasjon og teknologi til kenyanerne for å gjøre det mulig å bygge opp lokale institusjoner som skulle sikre økonomisk vekst og sosial utvikling.

Målene var gode og ble i det hele akseptert uten store motforestillinger. I løpet av årene har det imidlertid fra kenyansk side blitt reist seg en del spørsmål om personellbistand er en hensiktsmessig bistandsform.

Et av hovedelementene i personellbistanden var at eksternt rekruttert faglig personell skulle inngå i nært samarbeid med en lokal "counterpart". En av de viktigste oppgavene som ble tillagt de utenlandske bistandsarbeiderne var opplæring og overføring av kunnskap til de kenyanske samarbeidspartnere. Imidlertid har "counterparts" bare i liten grad blitt rekruttert. En av årsakene er at de bistandsfinansierte tiltakene ikke har vært tilstrekkelig integrert i det kenyanske offentlige system, slik at det ikke har vært noen direkte offentlig samordning og koordinering mellom offentlig ansatte og lokalansatte i et bistandstiltak. Bistandsfinansierte tiltak har imidlertid heller ikke vært avhengige av å følge offentlige regulativer angående lønns- og arbeidsforhold, men har i en rekke tilfelle kunnet tilby de lokalansatte bedre betingelser enn det de ville fått i offentlig tjeneste. I den grad det har vært rekruttert counterparts til bistandstiltak har disse ofte vært unge, intelligente kenyanere som dermed har forlatt offentlig tjeneste som karrierevei. Dette har vist seg ved at relativt få counterparts senere søker tjeneste i staten.

Det har også vist seg at i de tiltak hvor eksternt faglig bistandspersonell er knyttet opp til en counterpart har ikke kunnskapsoverføringsaspektet alltid fungert tilfredstillende. Dette skyldes flere forhold. For det første er ikke counterparten satt inn i opplæringsposisjon. For det andre har ikke eksperten/fredskorpsdeltakeren spesielle pedagogiske ferdigheter som utgangspunkt for denne kunnskapsoverføringen. Hverken Kenya eller giverlandene har insistert på at personell fra utlandet skal ha pedagogiske kunnskaper.

En viktig målsetting for personell-bistand har også vært at eksternt rekruttert personell skulle bidra til institusjonsoppbygging. Nødvendig kunnskap om dette har imidlertid aldri blitt konkretisert som noen viktig del av deres arbeidsinstruks. Det er eksempler på at prosjekter hvor en har hatt personellbistand i 10 år, har falt sammen så snart personellbistanden ble trukket ut.

I tillegg til det ovennevnte reises spørsmål om ikke mesteparten av de ferdigheter som personellbistanden bringer med seg nå er tilstede lokalt. Dette skyldes en enorm ekspansjon i utdanningssystemet gjennom de siste 20 år. Departementene er nå 100% besatt av kenyanere. Landet står overfor et alvorlig arbeidsløshetsproblem for universitetskandidater og annet kvalifisert personale. Dette kan bli en alvorlig utfordring for landets sosiale og politiske stabilitet. Regjeringen kan under et slikt press finne det vanskelig å rettferdiggjøre personellbistand i posisjoner som unge kenyanere kan fylle uten særlige problemer. Denne forandringen i holdning til personellbistand vil resultere i at regjeringen ser meget nøye på hva som er tilstede av lokal arbeidskraft på de områder hvor det antas å være mangel i dag. Denne holdningsendring i Kenya vil også måtte føre til en diskusjon hos bistandsgiverne. Spørsmålet blir: Hvilken type arbeidskraft trenger Kenya inn i 90-tallet, og hvilke bistandssektorer bør prioriteres?

Regjeringens beslutning om å redusere antallet eksperter/fredskorpsdeltakere til et minimum er et klart signal om større selvforsyning. Det antas at dette resulterer i en bedre planlegging og bruk av den kvalifiserte arbeidskraft som er tilstede lokalt.

Antallet norske fredskorpsdeltakere i Kenya er blitt redusert radikalt fra i underkant av 60 i 1987 til 23 i begynnelsen av 1989. Evalueringsutvalgets informanter innen den kenyanske regjering framhever at det er interesse for å beholde et visst antall fredskorpsdeltakere i landet, hovedsaklig for å opprettholde forbindelsene mellom Norge og Kenya. Heri ligger også et ønske om at etterrettelig informasjon om Kenya når den norske befolkning.

6.3 TANZANIA

6.3.1. TANZANIAS UTFORDRINGER I UTVIKLINGSARBEIDET.

En rekke eksterne og interne faktorer har bidratt til den dype økonomiske krise som Tanzania har befunnet seg i siden begynnelsen av 80-tallet. Allerede på 70-tallet så man klare tegn på at Tanzania ville få problemer med å forsvare og forsterke den oppnådde utvikling og fremgang på ulike områder. Vanskelighetene har ikke bare rammet utviklingen innen jordbrukssektoren, men også ført til at de store satsninger på industrisektoren delvis har slått feil. Til og med de tradisjonelt framgangsrike sektorer som for eksempel helsevesenet, utdanningsektoren og vannforsyningen, er begynt å vise tegn på avmakt og tilbakegang.

Ytre faktorer som tørke, den kraftige prisøkningen på olje og ikke minst krigen mot Uganda, har suget mye kraft og ressurser ut av landet. Interne faktorer som oppløsning av East African Community og prispolitikken innenfor jordbrukssektoren har skapt dårligere forutsetninger for økonomisk utvikling. En vedvarende reduksjon av verdensmarkedsprisene på Tanzanias eksportvarer har ført til at den økonomiske krisen forverret seg på 80-tallet. Tanzanias utenlandsgjeld har, i likhet med en rekke andre land i den tredje verden, vist en negativ utvikling og forsterket de ovennevnte negative trekk i den økonomiske utvikling.

Tanzanianske myndigheter har gjort en rekke forsøk på å rette opp den økonomiske utviklingen. Allerede i 1981 presenterte myndighetene National Economic Survival Programme og i 1982 the Structural Adjustment Programme, og så sent som i 1986 the Economical Recovery Programme. Det siste programmet banet veien for en avtale med IMF og førte da til betydelige kreditter til Tanzania. I kjølvannet av avtalen med IMF har det fulgt en rekke devalueringer som har økt levekostnadene for folk flest. Imidlertid er også prispolitikken for landbruksvarer endret for å gi bøndene et større økonomisk insentiv. En viss liberalisering av handelen og nye muligheter for private investeringer er innslag i den nye økonomiske utviklingen i landet. Tanzania har fortsatt meget store økonomiske problemer som rammer befolkningen i utstrakt grad - da særlig de minst bemidlede gruppene.

Ser man på befolkningsprognosene, vil Tanzanias befolkning komme til å øke fra dagens 20 millioner til over 30 millioner i 1995 og over 36 millioner ved år 2000. I dag er 90% av befolkningen sysselsatt innenfor jordbrukssektoren. Tanzania vil være meget avhengig av utenlandsk bistand i fremtiden. I dag finansieres nesten halvparten av utviklingsbudsjettet med utenlandsk bistand.

De problemene som Tanzania må forsøke å finne en løsning på i årene som kommer, er de følgende svært sentrale i FK-sammenheng:

- Å sysselsette de store kull av nye arbeidssøkende ungdommer som kommer på 90-tallet.
- Å vedlikeholde den oppnådde standard innen helse- og skolevesenet og andre offentlige service-tilbud.

6.3.2. UTFORDRINGER I FK-SEKTORENE.

Et gjennomgående trekk i Tanzanias utviklingstenkning er målsettingen om på ulike områder å satse på utvikling av landsbygda. På begynnelsen av 70-tallet foregikk det en landsomfattende sammenflytting av befolkningen i landsbyer for å effektivisere det

offentliges muligheter til å yte tjenester innen skole og helsevesen. Tanken bak denne konsentrasjon av bosettingen var også å bedre produksjonsbetingelsene innenfor jordbruket.

Skole- og helsevesenet var gjenstand for en rivende utvikling på 70-tallet. Det ble innført obligatorisk grunnskole og etablert helseenheter i de fleste landsbyer. Konsekvensen var en drastisk øking av behovet for personell innen disse sektorene. Store utdannelsesprogrammer er gjennomført parallelt med utbyggingen for å sikre personellforsyningen til disse viktige områder.

Rent generelt kan en si at bistand til utdanningssektoren, helsesektoren og landsbygdutvikling er dagens hovedområder for FK-virksomheten i Tanzania. Det finnes en rekke FK-tiltak innen småindustriutvikling, oppbygging av små virksomheter for håndverkere og teknikere og støtte til utvikling av fysioterapi. Videre finnes det direkte støtte til funksjonshemmede på ulike områder. Den kvantitativt største sektor for FK-virksomheten er fortsatt utdannelsesområdet med bistand til videregående skoler som ikke får offentlig støtte. De følgende sektorene ble vurdert av evalueringsutvalget:

FYSIOTERAPI/ARBEID MED FUNKSJONSHEMMEDE.

FK har bidratt sterkt til oppbyggingen av fysioterapivirksomheten i Tanzania. Dette er skjedd gjennom å støtte utdanning av fysioterapeuter i Moshi, gjennom plassering av fysioterapeuter på distriktssykehus og støtte til faglig oppbygging av fysioterapi på nasjonalt nivå. Fysioterapiavdelingene ved flere sykehus er bygget ut med norsk bistand. Et problem for fysioterapisektoren i Tanzania er at helsemyndighetene ikke alltid har vært like motivert for den relativt sterke utvikling man har sett på dette området i forhold til andre sektorer.

FK har gitt vesentlige bidrag til arbeidet for funksjonshemmede i Tanzania. Dette har skjedd gjennom utvikling av ortopediske verksteder, bidrag til yrkesopplæring og gjennom utvikling av de funksjonshemmedes egne organisasjoner.

SECONDARY SCHOOLS (WAZAZI-SKOLENE)

Umoja wa Wazazi wa Tanzania er en masseorganisasjon som bidrar til å organisere foreldreforeninger via partiet. En av hovedaktivitetene er å starte og drive videregående skoler. Bakgrunnen for dette er at den videregående skolen i Tanzania er den minst utbyggede sammenlignet med andre land i Øst-Afrika. Skolene har store problemer med å rekruttere lærere og å finansiere virksomheten. Statens innsats begrenses i øyeblikket til finansiering av lønn til skolenes ledelse. I dag finnes det 50 registrerte Wazazi-skoler. Men alle er ikke registrert i undervisningsministeriet - som er et vilkår for å få statslønn til skoleledere.

Siden begynnelsen av 80-tallet har FK-ere vært tilknyttet disse skolene som er spredt over hele landet. I øyeblikket finnes det omlag ti FK-lærere innen sektoren. Undervisningsområdene varierer fra fysikk og kjemi til praktiske fag.

Wazaziskolene har store problemer med bygninger, lærere, undervisningsmidler og alt som trenges for å drive en videregående skole. Ressursknappheten er stor og foreldreforeningene kan neppe klare å fremskaffe tilstrekkelige midler slik at skolene kan få en brukbar driftssituasjon. Her har FK-erne bidratt positivt både gjennom sin lærergjerning, ved bruk av støttemidler blant annet til å bygge lærerboliger og ved støtte til transport.

SMÅINDUSTRI.

SIDO - Organisasjonen for utvikling av småindustri - søker å støtte utviklingen av mindre industrielle tiltak i Tanzania. En rekke tiltak er kommet i gang som et resultat av samarbeid mellom SIDO, FIVH og Fredskorpset. Her kan nevnes keramikkproduksjon på kooperativ basis, mindre mekaniske verksteder og et vevetiltak. De fleste av Fredskorpsets tiltak må karakteriseres som pilotprosjekter, og utviklingen følges med stor oppmerksomhet fra SIDO sentralt. Det finnes ingen erfaring innen SIDO for denne type tiltak. Ønsket om å bistå

mindre utviklingstiltak stiller store krav til planlegging, rekruttering av erfarne FK-ere med stort pågangsmot samt oppfølging og støtte.

6.3.3. UTVIKLING AV LOKALT PERSONELL I FK-SEKTORENE.

FYSIOTERAPI

FK har bidratt til utviklingen på denne sektoren. Ved fysioterapiskolen i Moshi har man lagt grunnlaget for utdanning av tanzanianske fysioterapeuter som vil kunne fylle etterspørselen for denne yrkesgruppen i framtiden. Rent generelt har landet enorme behov for personellutvikling på helseområdet, men de ulike behov må veies mot hverandre og følgelig kan det ikke satses sterkere på fysioterapi enn en slik avveining tilsier.

SECONDARY SCHOOLS (WAZAZI-SKOLENE)

Tilgangen på lærere i den videregående skolen er langt fra tilstrekkelig. Dette gjelder særlig private skoler som i liten grad får bistand fra det offentlige. Det antas at mangelen på kvalifiserte lærere vil vedvare til århundreskiftet. I 1988/89 var det et underskudd på over 5700 kvalifiserte lærere i de 288 videregående skolene i landet, mens nåværende lærerutdanningskapasitet er 230 lærere i året. Introduksjon av spesialfag som handel, jordbruk, tekniske fag og heimkunnskap ble foretatt uten tilsvarende plan for utdanning av lærere i disse fagene.

Følgelig er det naturlig å stille spørsmål om ikke NORAD i tillegg til å rekruttere lærere til enkelte skoler, skulle undersøke mulighetene for en satsing på lærerutdanning for å fylle det store behov landet har for kvalifiserte lærere. I så tilfelle ville det ikke primært bli snakk om et FK-tiltak, men et NORADprosjekt med betydelig finansiell bistand i tillegg til personellbistand.

De norske Fredskorps-lærerne og bistand med støttemidler og transport har bidratt til en kvalitativ høyning av undervisningen ved de skolene de tjenestegjør, og også i mange tilfelle styrket skolenes evne til å finansiere drift og vedlikehold. Rekruttering av lærere fra andre land i den tredje verden kunne muligens vært et kostnadsmessig bedre alternativ. Imidlertid ville da brobyggingsfunksjonen falle bort.

SMÅINDUSTRI

SIDO's arbeid innenfor landsbygdeutviklingen er på forsøksstadiet. Det er viktig å stille store krav til kvalifikasjonene for dem som skal arbeide ved tiltakene. På grunn av at arbeidet er i startfasen er det ikke lokalt kvalifisert personell tilgjengelig for å drive tiltakene i dag. For FK blir det derfor svært viktig å identifisere lokale nøkkelpersoner som kan få systematisk opplæring og praktisk erfaring. Dersom man ikke lykkes med dette, kan tiltakene lett bli norske "FK-øyer" som står i fare for å bryte sammen når bistanden trekkes ut.

6.3.4. TANZANIAS HOLDNING TIL PERSONELLBISTANDEN.

FK-erne ønskes velkommen av forskjellige årsaker. For det første for å fylle et akutt behov for arbeidskraft innenfor etablerte institusjoner. Her kalkulerer en med at FK-engasjementet leder til at institusjonene også støttes finansielt.

For det andre etableres samarbeid med FK for å finansiere oppbygging av nye institusjoner og besette disse med personell. Det ligger en fare i dette ved at FK-deltakere ønskes velkommen også etter at Tanzania har fått eget kvalifisert personell å fylle stillingene med - simpelthen fordi det er skapt en avhengighet av FKs finansielle bistand.

På grunn av at FK-bistanden framstår som tilnærmet "gratis" assistanse til Tanzania, var evalueringsutvalgets informanter i liten grad opptatt av behov- og kostnadsaspektet. Det bør legges til at tanzanianske myndigheter ikke har noen samordnet policy med hensyn til

plassering av frivillig-arbeidere fra de tallrike fredskorpsorganisasjonene som opererer i landet.

Man kan reise spørsmålet om det ikke er nødvendig fra giverorganisasjonene side å tilby Tanzania bistand til en kritisk utprøving av behovene for ulike yrkeskategorier og en samordning av de tilbud landet får fra de mange frivillige-organisasjonene.

6.4 BOTSWANA

6.4.1. BOTSWANAs UTFORDRINGER I UTVIKLINGSARBEIDET.

Ved frigjøringen i 1966 hadde landet et tosidig problem: Akutt mangel på utlært arbeidskraft samtidig som det var nødvendig med en større utbygging av infrastrukturen innen de viktigste sektorer som for eksempel utdanning og helse. Takket være egne naturrikdommer og god bistand fra den industrialiserte verden, har landet bygd opp mye av den nødvendige infrastruktur. Imidlertid har ikke landet maktet å gjøre seg uavhengig av utenlandsk arbeidskraft. Mangel på kvalifisert arbeidskraft antas å bli et hovedproblem i hvert fall frem til århundreskiftet.

På grunn av stabile politiske forhold og et relativt høyt lønnsnivå i afrikansk sammenheng, har Botswana muligheter til å beholde sin faglige arbeidskraft innen en rekke sektorer, men landet opplever en sterk overgang fra jobber innen offentlig virksomhet til jobber i privat virksomhet. Dette har ikke bare sin årsak i lønnsnivå, men i forflytningssystemet av profesjonelle innenfor den statlige sektor som mange oppfatter som for rigid.

Et voksende problem er mangel på arbeid til de store ungdomskullene, både de som har tatt utdanning av noe varighet og de som ikke har klart sin eksamen og forlatt skolen. Arbeidsløshetsproblemet er størst i distriktene. Selv om landet nå introduserer 9-årig grunnskole, vil dette i beste fall utsette problemet med betydelig arbeidsledighet noen år.

Sosiale problemer av ulike årsaker og en sterk økning i alkoholkonsumet setter sitt preg på utviklingen. Særlig er dette tilfellet blant de arbeidsledige som har tapt mange illusjoner om sin fremtid. Mulighetene til å dra til Sør-Afrika for å jobbe var til stede for noen år tilbake, men er nå drastisk redusert.

Tørkeperioden på 80-tallet har øket fattigdommen på landsbygda og truet utviklingen av naturalhusholdningsøkonomien til mange farmere. Mer regn de siste to år kan endre dette bildet, men tapet av husdyr i den lange tørkeperioden har gjort det umulig for de fattigste familiene å komme i gang med sin økonomiske utvikling. Et spesielt program (ARAP) skulle sikre at jorden til de fattigste ble pløyet opp for å øke avlingene, men mangel på traktorer har gjort det umulig å følge opp programmet som planlagt.

Botswana er i dag et rikt land sammenlignet med andre utviklingsland, men den store inntekts- og levestandardsforskjellen mellom ulike grupper i befolkningen har bare øket. Tiltak for de arbeidsledige og fattige har vært utilstrekkelige. Imidlertid har matutdelingsprogrammene fungert godt, slik at tross mange års tørke, har en ikke fått situasjoner selv i ytterste utkant som kan sammenlignes med tørkekatastrofen i Etiopia.

For å oppsummere er hovedproblemene:

- Mangel på kvalifisert arbeidskraft.
- Mangel på jobber til ufaglært arbeidskraft inklusive ungdom som forlater skolene før eksamen.
- En betydelig fattigdom på landsbygda og et økende gap mellom fattig og rik.

6.4.2. UTVIKLINGEN I FK-SEKTORENE.

Hovedsektorene har vært, og er fremdeles, helse- og yrkeskolesektoren. Noen få FK-ere jobber innen distriktsadministrasjonen i avsidesliggende distrikt med arbeidsintensive vei- og vannprogrammer og i omsorg for funksjonshemmede. FK har også engasjert tiltakskonsulent til RAD-programmet (Remote Area Dwellers).

Primærhelsetjenesten tillegges stor vekt i Botswana. Det er nå bygd opp en infrastruktur med helsesentra som snart vil sikre alle tilbud innen 15 km. fra bostedet. Landet er delt inn i 16 helsedistrikter, hvert ledet av et helseteam av profesjonelle med ulik faglig bakgrunn. Hovedproblemet i helsesektoren er fortsatt mangel på kvalifisert personell, ikke bare helsepersonell, men også bygningspersonell og personell knyttet til logistikk for å få materialer og personale fraktet rundt omkring.

Utdannelsesektoren har også utviklet seg fort. Myndighetene konsentrerer seg mest om å bygge skoler til en 7-årig grunntidning og har i stor grad klart dette, men står nå overfor nye oppgaver med den videre utbygging av grunntidningen til 9 år. Videre legger det offentlige opp til en sterkere utbygging av den videregående skolen.

Et stort antall fredskorpssere har vært engasjert i opplæring innenfor brigadesystemet. Brigadene er en mulighet for praktisk opplæring til de som ikke fortsetter i den videregående skolen eller på annen måte mangler arbeid eller skoletilbud. Brigadesystemet var opprinnelig en frivillig organisasjon som skulle finansiere sin virksomhet gjennom salg av de produkter Brigaden laget. Dette viste seg ikke å holde stikk. Myndighetene har nå gått inn med en viss støtte gjennom en paraplyorganisasjon, BRIDEC. Det er nå mulighet for å ta praktisk eksamen på 2 vanskelighetsnivåer i ulike grener, som snekring, muring osv. Ennå har ikke brigadesystemet helt funnet sin form. Dette gjelder blant annet spørsmålet om i hvor stor grad en skal legge vekt på opplæring/gi kvalifikasjoner eller ren produksjonsvirksomhet.

6.4.3. UTVIKLING AV LOKALT PERSONELL INNEN FK-SEKTORENE.

De nye klinikkene skulle besettes med sykepleiere på 2 nivåer. Sykepleierne har også tilbud om spesialisering innenfor psykiatri, ernæring og andre områder. Et meget stort antall ble og blir fortsatt utdannet ved National Health Institute. Imidlertid viser det seg at de som arbeidet under vanskelige forhold med lange reiser og dårlig betaling, valgte å slutte etter noen år for å prøve å skaffe seg arbeid på mer velregulerte og sentrale arbeidsplasser.

Botswana har lært opp en gruppe helsearbeidere, Family Welfare Educators, som jobber på grasrotnivå. Disse er valgt ut av lokalsamfunnet selv og har gått et kortere kurs for å kunne fungere i det forebyggende helsearbeid. Imidlertid har mangel på sykepleiere i utkantområdene tvunget denne kategorien til å være mere stasjonære på klinikker og helseposter. Følgelig er det enda store behov for utdanning av kvalifiserte helsearbeidere.

Legeutdanning er ikke etablert i Botswana. Noen har fått utdanning utenfor landets grense, og de arbeider hovedsaklig i helseministeriet, de store hospitalene eller har privat praksis. Her er fortsatt behovet for personellbistand meget stort.

Fredskorpset har i mange år hatt flere reseptarer og bioingeniører i Botswana. Takket være lokal utdanning av disse personellkategorier er de i dag selvforsynte. Fortsatt er det behov for fysioterapeuter og tannleger som ikke kan utdannes lokalt.

Sosialarbeidere utdannes ved University of Botswana, som allerede har uteksaminert et større antall uten at behovet er mettet. Denne yrkeskategorien har vist seg anvendelig til mange ulike stillinger innen helse og sosialfeltet. Spesialutdanning innen rehabilitering finnes ikke lokalt, men i Zimbabwe tar en imot et par kandidater i året fra Botswana. Landet antas snart å være selvforsynt med folkeskolelærere til de første 7 år. Imidlertid har landets utvidelse av grunnskolen til 9 år ført til nye behov for lærere. Opplæringen av lærere for de siste 2 år av grunntidningen startet så sent som i 1985 og kan følgelig ikke dekke behovet. Videre er det stort behov for lærere på gymnasnivå.

Innen brigadesystemet har det vært og er fortsatt mangel på lærere og administrativt personale. Brigadene vil neppe klare å betale samme lønninger som det offentlige, og vil følgelig stå bakerst i køen i kampen om kvalifisert arbeidskraft. Dette stiller et spørsmål ved den offentlige utbyggingen av yrkesskoler, da mangel på kvalifisert arbeidskraft vil bli enda mere akutt enn den er i dag. En oppgradering av eksisterende brigader synes for utvalget å ha vært en bedre løsning for den praktiske opplæring av landets ungdom.

6.4.4. BOTSWANAS HOLDNING TIL PERSONELLBISTAND

Botswana ser nødvendigheten av å utvikle landet raskt og derfor benytte utenlandsk bistandspersonell. Selv om rask utvikling er gitt prioritet, er landet klar over farene ved å bli for avhengig av kvalifisert arbeidskraft utenfra. Det er kontinuerlige planer om lokalisering av poster besatt av utlendinger, men de lar seg imidlertid ikke alltid realisere i det planlagte tempo.

Selv om Botswana ser med velvilje på utenlandsk arbeidskraft, har landet vært tilbakeholdende med å bruke utlendinger som folkeskolelærere og sykepleiere. I den videregående skolen har landet ikke noe imot å benytte utenlandske lærere.

Rent generelt er Botswana velvillig innstilt til å bruke utenlandsk personell med mindre de ikke jobber i første linje innen viktige sektorer som undervisning og helse. Årsaken til dette er sannsynligvis en bedømming av at utenlandsk personell som ikke kan språket og har liten generell innsikt i den lokale kultur, er mindre egnet til å inneha nevnte jobber. Sammenlignet med de andre hovedsamarbeidslandene, har Botswana lagt mer vekt på å få kvalifiserte folk enn en rask lokalisering av stillinger.

6.5 ZAMBIA

6.5.1. ZAMBIAS UTFORDRINGER I UTVIKLINGSARBEIDET.

De problemer Zambia står overfor kan sees både fra en makroøkonomisk synsvinkel, dvs. på det vekstklima som eksisterer i økonomien og fra en mikrosynsvinkel, dvs. hvordan landets problemer fortoner seg for vanlige innbyggere som arbeidstakere og forbrukere.

Meget kort kan en si at Zambia er inne i en dyptgående økonomisk krise hvor en formidabel utenlandsgjeld er blitt umulig å betjene, samtidig som de sektorer som skulle erstatte inntektene fra gruvesektoren, jordbruk og industri, ikke har klart den nødvendige omstilling. Den tidligere utviklingsstrategi for jordbruket og industrien er ikke mulig å opprettholde på grunn av betydelig import og subsidier. Lavere inntekter fra gruvesektoren har tatt grunnlaget bort for finansieringen av landets utviklingsplaner.

Den makroøkonomiske situasjonen stiller landet som helhet og den vanlige zambier overfor enorme utfordringer. Myndighetene må foreta en balansegang mellom en økonomisk politikk som er nødvendig for å omstrukturere økonomien og de konsekvenser denne politikken får med lavere inntekt, høyere priser, arbeidsledighet og mindre støtte og bistand fra den offentlige sektor.

Den formelle sektor i Zambia sysselsetter bare ca. 17% av arbeidsstyrken. Dette betyr at folk flest må skaffe seg inntekter fra den uformelle sektor. I 1980 viste folketellingen at i underkant av 1/3 av arbeidsstyrken var arbeidsløs. Hoveddelen av disse tilhørte aldersgruppen under 24 år. Tellingen viste videre at arbeidsløsheten var størst i de urbane områdene. Zambia skiller seg som kjent fra andre land i Øst- og Sentral- Afrika ved at ca. halvparten av befolkningen bor i byer og tettsteder. Urbaniseringen har økt siden 1980.

Zambia har et enormt arbeidsløshetsproblem blant ungdommen som har fått seg en viss grunnutdannelse. En av hovedutfordringene blir hvordan disse kan skaffes inntektsmuligheter. Med den omfattende omstrukturering av økonomien som er nødvendig med vektlegging på jordbruk og industri, er jordbruket den sektor som først og fremst kan gi inntekt og mat

for den enkelte. Det anses helt nødvendig med en tilbakeflytting av store deler av ungdomskullene til landsbygda.

Innen industrien foreligger mulighetene til økt sysselsetting etter at denne sektor er gjort mindre importavhengig. Dessuten må ledelsesnivået styrkes betydelig samtidig med en generell bedring av investeringsklimaet for privat kapital.

Selv om landets myndigheter og giverorganisasjonene ser på betalingsbalansekrisen som hovedproblemet, vil tilværelsen for mange zambiere i tiden fremover fortone seg som en kamp for å sikre seg mat, hus og andre nødvendighetsartikler for å overleve.

Selv om problemene er meget store i dagens Zambia, har landet et stort potensiale for utvikling. En av utfordringene er at landets myndigheter og giverorganisasjoner danner seg et riktig bilde av problemene og mulighetene. Ikke minst bør giverorganisasjonene innse at Zambia har en stor gruppe urbane fattige.

6.5.2. UTFORDRINGER I FK-SEKTORENE.

Restruktureringsprogrammene for Zambias næringsliv og økonomi tar sikte på å gjøre landet mindre importavhengig med hensyn til inputs både til jordbruket og industrien. For å løse det enorme arbeidsledighetsproblemet tar Zambia sikte på å bedre landsbybefolkningens levestandard og skape inntektsmuligheter der, for å snu flyttestrømmen tilbake. Jordbruket skal bidra med en langt større del til nasjonalproduktet slik at landet blir helt uavhengig av matvareimport.

For jordbrukssektoren vil dette medføre at veiledningstjenesten til bøndene må effektiviseres. Bearbeiding og lagring av landbruksprodukter må bedres og opplegget med å få brakt inn innsatsvarer i produksjonen med tilhørende kredittmuligheter til bøndene må styrkes i betydelig grad.

Skal myndighetenes appell til folket om å flytte tilbake til landsbygda lykkes, må også landfordelingspolitikken endres slik at arbeidsledig ungdom fra byene kan få tilgang til land i nærheten av "line of rail", som er den sentrale aksene mellom Livingstone og Copperbelt.

Opplæring i ferdigheter blir en viktig del av politikken for å løse arbeidsledighetsproblemet. Den uformelle sektor vil i all overskuelig fremtid utgjøre over 80% av arbeidsstyrken, og de unge arbeidssøkende må i meget stor grad læres opp til å utnytte de muligheter som gis i denne sektor.

Selv om myndighetene meget klart ser behovet for omfattende endringer i næringslivet og økonomien, har ikke institusjoner som Small scale Industries Development Organisation (SIDO) og Village Industrial Service (VIS) blitt styrket og effektivisert for å stimulere den enkelte til å se inntektsmulighetene i denne sektor.

Innenfor handikap-sektoren gjøres det nå forsøk for å få familien og lokalsamfunnet til å ta omsorg for de funksjonshemmede. Dette synes å være en viktig målsetting, siden myndighetene ikke har ressurser til å bistå de handikappede i nevneverdig grad. Zambias myndigheter er helt i startfasen for å konkretisere den politikk som skal løse de nevnte problemer. En økende korrupsjon og voldskriminalitet gjør det vanskeligere for bistandsgivere å fungere. Økning i kriminaliteten har gjort det nødvendig å trappe ned og avvikle FK-bistanden til deler av Zambia.

6.5.3. UTVIKLINGEN AV LOKALT PERSONELL I FK-SEKTORENE.

Manpower-studien for Zambia viser at det fortsatt er betydelig mangel på kvalifisert arbeidskraft innen flere sektorer, særlig innenfor tekniske fag og ledelse. Videre påpekes det stor gjennomtrekk fra offentlig virksomhet til privat sektor som gjør det vanskelig å si når behovet innen et område er dekket. For det tredje finnes det ingen god totaloversikt over behovet for kvalifisert arbeidskraft i Zambia.

Jordbruket har erfart mangel på arbeidskraft de senere år, men på mellom- og lavere nivå er det nå utdannet kandidater i et antall som antas å være tilstrekkelig. Det er videre mangel på sosialarbeidere og lærere innen handikap-sektoren. Når det gjelder instruktører innen snekring, muring, sying etc. finnes et større antall i Zambia, men mulighetene til å få trukket disse inn i opplæringsvirksomhet kan være problematisk, først og fremst på grunn av strukturelle problemer som lave lønninger og lav status for lærere i statsinstitusjoner.

Innen kvinnesektoren har ikke landet det personell som trenges for å gi bistand til kvinnegrupper og kvinnerettede tiltak.

Det materiale evalueringsutvalget har samlet tyder på at Zambia i betydelig grad har arbeidskraft på mellomnivå innenfor FK-sektorene. Problemet er først og fremst å få denne arbeidskraften til å bli tiltrukket av arbeidsmulighetene i distriktene og gi dem en støtte som gjør det mulig å utrette noe. Med hensyn til ledelse, økonomisk styring og planlegging er det behov for assistanse utenfra.

6.5.4. ZAMBIAS HOLDNING TIL PERSONELLBISTAND

Det er ingen fastsatt offentlig politikk når det gjelder rekruttering av FK-ere i Zambia. I praksis er det organisasjoner på lokalt nivå som kommer med anmodninger som passerer de relevante ministerier uten at det foretas noen prioriteringer basert på personellbehov. På grunn av den mangelfulle offentlige politikk og planlegging, ble det i 1987 holdt et seminar for ledere innenfor offentlig virksomhet og innen private organisasjoner.

Seminalet fastslo at det fortsatt var ønskelig med rekruttering av personell. Imidlertid noterte seminalet seg at en meget stor del av de finansielle ressurser som stilles til disposisjon for Zambia var brukt til å betale personellbistanden fra den industrialiserte del av verden. Følgelig antydte seminalet at profesjonelle fra andre utviklingsland ville ha blitt en langt billigere løsning for Zambia.

Seminalet anbefalte:

1. Enhver mulighet skulle bli brukt for å trene og utvikle zambiere til å få ferdigheter som gjorde det mulig med en raskere zambianisering av stillingene.
2. Alle givere skulle anmodes om å bidra med midler til et sentralt fond som kunne brukes til å toppe opp lønningene til profesjonelle zambiere og personell fra andre land som synes det offentlige lønnsnivå er for lavt.
3. Utenlandsk personell må aldri inneha policy-posisjoner.
4. Regjeringen må være langt mere aktiv i å bestemme hvem og hvorfra personellet skal rekrutteres og tilrettelegge stillingene. Dette for å hindre at det skapes lojalitetskonflikt mellom hensynet til landets myndigheter og giverorganisasjoner.
5. Giverorganisasjonene må anmodes om å bedre insentivene slik at personalets arbeidsutførelse blir best mulig.
6. Personellbistand må ikke aksepteres som en del av en låneavtale.

Seminalet anbefalte at det ble opprettet et sentralt kontor for å overvåke og koordinere all teknisk bistand til Zambia.

Evalueringsutvalget har følgende kommentar: Forslagene om opprettelse av et sentralt kontor for teknisk bistand synes å være en nødvendighet. Evalueringsutvalget fikk bare i beskjeden grad frem presise data under intervjuene med offentlige tjenestemenn på nasjonalt nivå. Det synes som nødvendig oversikt over behov for personale ikke finnes blant tjenestemenn på dette nivå. Særlig antas dette å gjelde FK-personell.

6.6. OPPSUMMERING AV HOVEDTREKK VED UTVIKLINGEN I DE 4 HOVEDSAMARBEIDSLAND.

De mest markante fellestrekk er

- Befolkningsutviklingen og liten tilgang på arbeidsplasser/utdannelseplasser medfører at landene står overfor et meget stort problem med å sysselsette de store mengder ungdom landene har/vil få. Majoriteten må sysselsettes innen den uformelle sektor, da i stor grad som selvsysselsette i eller i tilknytning til landets jordbruk.
- De offentlige budsjetter er langt fra tilstrekkelige til å skaffe hjelp og utdannelsemuligheter for de minst privilegerte i samfunnet. Disse grupper må også i tiden fremover i stor grad stole på seg selv, nærmiljøet og på et håp om at utenlandske bistandsyttere kommer til unnsetning i sterkere grad.
- Det skjer en utdannelseseksplosjon i disse landene. Tusener av ungdommer får opplæring/utdanning på lavere og mellomnivå. Men det er få sysselsettingsmuligheter til stede. Dette kan forsterke den gryende følelsen av at bistandspersonell opptar arbeidsplasser som kan fylles av lokalt personell. De nyutdannede har kunnskaper og ferdigheter på mellomnivå, men mangler ofte generell yrkeserfaring. Spesielt mangler de erfaring innen planlegging, ledelse, finansiell styring og administrasjon.
- Mangel på planlegging og en konkret utmeislet utviklingspolitikk i de ulike sektorer, gjør at tiltak i egen regi eller finansiert av bistandsmidler blir mindre målrettet enn ønskelig.
- Levestandarden for store deler av befolkningen har falt i de senere år, særlig i Tanzania og Zambia. Zambia og Tanzania har problemer med å opprettholde dagens offentlige servicetilbud til befolkningen. Dette vil forverre situasjonen for de minst bemidlede.
- Gjeldsproblemene, særlig i Tanzania og Zambia, påtvinger landene målsettinger og løsninger som kan true den politiske stabiliteten.
- Det skjer en rask urbanisering som vil minske befolkningens muligheter til en produktiv selvsysselsetting i landbruket for å sikre egen velstand og nasjonal vekst.

7. Evaluering av FKs bistandsform

7.1. VALG AV LAND FOR FK-INNSATS

Siden Uganda ble det første tjenestelandet for norske FK-ere, har valg av tjenesteland stort sett fulgt valget av land for mer omfattende bistand fra Norge. Bortsett fra Nicaragua og Costa Rica er alle FK-tjenesteland i dag Norges hovedsamarbeidsland.

Evalueringsutvalget kjenner ikke til at Fredskorpset har foretatt vurderinger uavhengig av NORAD av Kenya, Tanzania, Zambia, Mosambik og Botswana før disse landene ble FK-samarbeidsland. Følgelig er det de samme kriterier som benyttes for valg av land til FK-innsats som for valg av hovedsamarbeidsland for norsk bistand. Det synes også som valg av land for FK-virksomhet i noen tilfeller har vært fremskyndet av praktiske årsaker. Ekspansjonen av Fredskorpset i Kenya i begynnelsen av 70-tallet må sees i sammenheng med den politiske utviklingen i Uganda på samme tid. Oppbyggingen av Fredskorpset i Tanzania og Zambia må også sees ut fra en vurdering av at disse landene hadde behov for den arbeidskraft Fredskorpset representerte og at den stedlige FK-administrasjonen drev oppsøkende virksomhet for å lokalisere dette behovet.

Det ble under FK's første tid formulert en rekke kriterier for valg av land. Evalueringsutvalget konkluderer at disse ikke er benyttet i praksis. Valg av tjenesteland for FK ser heller ut til å følge hovedstrømmen av norsk bistand.

7.2. IDENTIFIKASJON AV BEHOV. VALG AV SEKTORER, TILTAK OG PLASSERINGER. PLANLEGGING.

7.2.1. HVORDAN FREMKOMMER ANMODNINGENE I DET ENKELTE LAND.

Den formelle prosedyre er i hovedtrekkene lik i de fire landene Botswana, Kenya, Tanzania og Zambia. Det starter med at en organisasjon eller et offentlig kontor uttrykker behov for FK-bistand. Søknad sendes til lokale myndigheter som eventuelt anbefaler den og videresender den til det relevante fagministerium. Den siste godkjennelsesinstans er det ministerium som koordinerer ekstern bistand. Når nevnte instanser har behandlet saken, har en formelt sett en anmodning som kommer til FK/NORAD.

Reelt sett er prosessen noe anderledes og varierer fra land til land. Her skal en ikke beskrive saksgangen i detalj, men fokusere på to forhold:

- Hvem er drivkraften bak en anmodning?
- Hvem er det som reelt sett beslutter at anmodningen skal fremsendes og rekruttering starte?

BOTSWANA

Det er arbeidsplassene selv som tar det første initiativ og fremkommer med et ønske om en FK-er. NORAD blir ofte involvert på et tidlig tidspunkt og foretar en vurdering av om dette er en ønsket FK-plassering. Denne vurdering skjer ut fra de synspunkter Fredskorps-administrasjonen lokalt har. I Botswana trekkes også FKOB inn i vurderingen, og FK-ere brukes ofte for å vurdere selve tiltaket som anmoder om bistand.

Det er fagmyndighetene både på lokalt og nasjonalt nivå som reelt sett beslutter om en skal anmode om FK-bistand. Hvis NORAD er enig i at dette er en god plassering, er resten mer prosedyre. I Botswana hender det imidlertid også at den lokale FK-administrasjonen "leter

opp" behov og får frem anmodninger som et resultat av FK-administrasjonens arbeid ute i felten.

ZAMBIA

Reelt sett har lokale myndigheter i Zambia det avgjørende ord i vurdering av anmodningen. De sentrale myndigheter, inklusive National Commission for Development Planning (NCDP), som koordinerer all ekstern bistand, er i mindre grad involvert. NCDP kommer inn i bildet når det er problemer med rekruttering til en sektor eller dersom det er problemer med personellet som arbeider i bestemte sektorer eller problemer med personell som kommer fra bestemte land. Det gode forholdet mellom Norge og Zambia gjør det enkelt å få vurdert bruk av norsk personell.

Den lokale FK-administrasjonen reiser rundt og lokaliserer behov for FK-ere. FK-deltakerne gir også lokale organisasjoner informasjon om at det er mulig å få norske FK-deltakere som medarbeidere. Den lokale FK-administrasjonen får videre en rekke uspesifiserte ønsker om bistand. Slike ønsker er som oftest dårlig begrunnet og blir raskt avvist uten nærmere vurdering.

Som tilfellet er i de andre landene, reiser en fra den lokale FK-administrasjonen eller en FK-er ut for å foreta en første vurdering av plasseringen. Kommer denne vurderingen i FK-administrasjonen positivt ut, kan det sies at resten er prosedyre. Reelt sett er det derfor lokale myndigheter og den lokale FK-administrasjonen som avgjør hvilke forespørsler som formelt sett blir anmodninger om norske FK-ere fra Zambia. I tvilstilfelle blir anmodningen sendt til FK-kontoret i Oslo for nærmere vurdering.

TANZANIA

Antall forespørsler og anmodninger til FK øker i Tanzania. Dette er et tegn på at FK/NORAD er kjent og har et godt renommé i landet. Mange av henvendelsene er imidlertid av en slik art at de ikke blir ansett for å være aktuelle i FK-sammenheng.

I Tanzania foregår anmodningsprosessen stort sett som det er beskrevet for Zambia. Det forekommer imidlertid også at private organisasjoner sender anmodninger, og får disse innfridd, uten å ha passert det offentlige systemet i landet. Saksgangen synes i mange tilfelle å være svært fleksibel, og FK-administrasjonen lokalt spiller en viktig rolle. En anmodning er ofte et resultat av utstrakt kontakt og samarbeid mellom den anmodende organisasjon og FK. På grunn av svak administrasjon både innen private og offentlige organisasjoner assisterer FK gjerne med formalia og papirarbeid i forbindelse med anmodningene.

KENYA

Tidligere var prosessen ved anmodninger i Kenya lik den som er beskrevet for Zambia. De lokale myndigheter, den lokale FK-administrasjonen, og ikke minst den enkelte FK-er hadde stor innflytelse i beslutninger om å fremme anmodninger om nye FK-ere. Den politiske situasjonen i Kenya sammen med en økende nasjonalfølelse og en økende tilgang av kvalifisert arbeidskraft lokalt, har endret dette bildet radikalt. De sentrale myndigheter, og ikke minst fagdepartementet, har fått avgjørende innflytelse på hvilke anmodninger som skal sendes og til hvilke bistandsgivere. I perioder har det vært anmodningsstopp, f.eks. for lærere til videregående skole. Anmodningene blir sendt FK-kontoret i Norge via NORADs stedlige representant.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

I to av landene, Zambia og Tanzania, er FK sterkt med i prosessen for å fremme anmodninger. Ett forhold som generelt påvirker prosessen er selve rekrutteringen i Norge. I og med at FK-kontoret i Oslo får en rekke søknader fra personer som søker om FK-tjeneste

før passende anmodning foreligger fra mottakerlandets side, blir det i en del tilfelle tale om å finne arbeidsplasser til de som allerede er under rekruttering. Her kan det være tale om kandidater som er vurdert som meget aktuelle av Fredskorpskontoret og som en har hatt følelsen av at man måtte "sikre seg". En slik "speeding up" av prosessen vil ikke lenger kunne la seg gjennomføre i Kenya, da en anmodning er usikker helt til den har passert den endelige vurdering i fagdepartementene.

I utgangspunktet er det en fordel med en nøye vurdering av behovet slik tilfellet er for Kenya i dag. Den lange tiden det tar fra anmodningen utformes lokalt til en mulig FK-er er på plass, kan imidlertid skape store problemer for arbeidsgiveren og kan føre til at personellbehovet søkes dekket på annen måte. I tiltak som allerede har FK-plassering, er muligheten for en raskere saksgang bedre.

7.2.2. ER VALGENE AV PLASSERINGER OG SEKTORER I SAMSVAR MED FK'S MÅLSETTINGER OG MOTTAKERLANDETS BEHOV?

I dette avsnitt vil de sektorene som er omfattet av evalueringens feltarbeid bli vurdert med utgangspunkt i FK's målsettinger:

Målsettingene kan nedfelles i noen stikkord som karakteriserer FK- bistanden.

- Fattigdomsorientering.
- Mottakerorientering.
- Skape sysselsetting og vekst spesielt i utkantene.
- Opplæring av lokalt personell.
- Gjøre FK-tiltakene uavhengige av framtidig bistand.

De sektorene FK har engasjement innenfor kan grovt oppsummeres til følgende.

Opplæring i praktiske fag

Opplæring i praktiske fag skjer på Youth Polytechnics-skoler (YP) i Kenya, ved brigadene i Botswana, og på yrkesskoler i Zambia. Opptakskravene ved disse institusjonene er som regel fullført folkeskole. De fleste FK-plasseringer i denne sektor er i typiske utkantområder, og hensikten er å kvalifisere elevene for arbeid eller selvsyssselsetting i lokalsamfunnene. Elevenes ambisjoner kan imidlertid ofte være å få høyere utdanning og arbeid i byene. Man kan diskutere hvorvidt FK-innsatsen i denne sektoren når de mest marginale folkegruppene.

Mottakerlandene er også opptatt av opplæring i ferdigheter for å styrke folks muligheter til å bli engasjert i produktivt arbeid. Med de millioner av ungdom som er eller kommer på jobbmarkedet på 90-tallet i u-landene, er en satsing i denne sektor i samsvar med FK's målsettinger og med mottakerlandets behov.

Veiledning i landbruk

En del av FK-bistanden har å gjøre med veiledning innen landbruket, enten overfor kvinnegrupper med flere aktiviteter eller i rene landbrukstiltak. Det er flest slike plasseringer i Zambia og Tanzania, færre i Kenya og Botswana. Engasjementet på landbrukssektoren, hvor 80-90% av befolkningen i u-landene må finne sitt utkomme, er utvilsomt i samsvar med disse landenes behov. Landbruksprosjektene er i samsvar med FK's målsettinger, men ikke alle har en klart definert målgruppe og et sett av virkemidler som på en realistisk måte kan nå de fattigste grupper av befolkningen.

Sosiale tiltak/omsorg for funksjonshemmede

Et større antall FK-ere fordelt på alle de 4 landene er engasjert i sosialt arbeid og omsorg for funksjonshemmede. Utvilsomt når en fattige grupper her. Spørsmålet blir alltid om dette er hjelp til selvhjelp. Alt sosialt klientell om en er i Afrika eller Norge kan lett bli definert som permanent klientell med store behov, slik at selvhjelpsaspektet aldri blir noen realitet. Dette blir nærmere behandlet senere i rapporten.

Mottakerlandets behov, slik de er definert av landets myndigheter kan komme noe på kollisjonskurs med FK-målsettingen innen denne sektor. I en vanskelig økonomisk situasjon med betydelige problemer for den fullt arbeidsføre befolkning å skaffe seg utkomme, kan det bli vanskelig for landets myndigheter å prioritere ovennevnte grupper. Selv om nevnte grupper ikke står som topp prioritert hos mottakerlandets myndigheter, er FK's engasjement innenfor denne sektor utvilsomt i samsvar med FK's målsettinger.

Helse

FK er engasjert innen et bredt spekter av jobber på helsesektoren. Her kan nevnes forebyggende helsearbeid med ernæringsveiledning og kurativ virksomhet f.eks. fysioterapi. Ser en spesielt på de plasseringer som er knyttet til hospitaler og kurativ virksomhet, jobber disse for både fattige og rike. Bioingeniørene i Botswana som er plassert på distriktssykehus, kan strengt tatt ikke sies å være en plassering som er i samsvar med FK's målsettinger, men blir det likevel fordi de inngår i en langsiktig plan for å lære opp eget personell. Rent generelt kan en si at den støtte FK har gitt helsevesenet er i samsvar med mottakerlandenes behov. Helsevesenet er en av de sektorer alle land har gitt høy prioritet.

Videregående skoler

I Kenya og Tanzania har en gjennom tidene hatt mange lærere i den videregående skole. I Kenya fases denne virksomheten nå ut i samsvar med myndighetenes ønsker. Behovet for flere lærere er stort. Utvilsomt er ikke elevene som når opp til de videregående skoler de fattigste, men det viser seg at for eksempel de sparsomt utstyrte Harambee-skolene på landsbygda i Kenya har spilt en betydelig rolle for kvinners utdannelse. Bistanden til denne sektor har vært i samsvar med mottakerlandets behov fordi utdannelse, i likhet med helse, har vært en høyt prioritert oppgave siden frigjøringen.

Kvinnetiltak

Det finnes noen FK-tiltak i hvert av de fire landene som arbeider spesielt for kvinnegrupper. Her har vi en del gode eksempler på FK-bistand som når marginale folkegrupper i utkantområdene. Mottakerlandenes myndigheter har tradisjonelt gitt kvinnerettet bistand lav prioritet. Blant annet som følge av press fra giverorganisasjoner synes de fire landene idag å være bedre motivert. Dette vil ikke minst få betydning for landsbygdutviklingen og selvforsyningsjordbruket, hvor kvinnene allerede spiller en helt sentral rolle. Bistanden til kvinner er i samsvar med FK's målsettinger, og innen dette området ligger det et stort vekstpotensiale.

FK-bistand til andre sektorer

Det finnes en rekke strøplasseringer som er vanskelig å sette i noen bestemt bås. Det er f.eks. arbeid for flyktninger, produktivitetstiltak innen små organisasjoner, nødhjelpsprogrammer og bistand til minoritetsgrupper. Rent generelt har vi ingen holdepunkter for å si at disse plasseringene ikke er i samsvar med FK-målsettingene. Med hensyn til mottakerlandets behov, kan det være vanskelig å forsvare noen av disse, da de ikke inngår i prioriterte sektorer. Slike strøplasseringer har tidligere vært åpningen på engasjementer innenfor viktige sektorer, f.eks. kvinnerettet bistand, og bistand til miljøtiltak. Men noen strøplasseringer er uttrykk for dårlig planlagte engasjement der hovedinteressen synes å ha vært å skaffe

sysselsetting for FK-erens medfølger. Denne typen plasseringer bør forekomme i så liten grad som mulig.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

FK-bistanden har vært mer opptatt av målgruppeorienteringen enn av de behov mottakerlandenes myndigheter gir første prioritet. Det er ikke så underlig, da FK har representert meget beskjedne tiltak til fordel for relativt få mennesker. Slik blir bistanden på mikroplanet verdifull for de som nås, selv om den ikke alltid er helt i samsvar med det mottakerlandets myndigheter oppfatter som sine behov sett i makrosammenheng.

Ser en fremover står alle de 4 landene overfor et stort felles problem: Skape arbeidsplasser og inntektsmuligheter for ungdom som avslutter sin skolegang. Mottakerlandets myndigheter vet at disse i stor grad må bli selvsysselessatt og for mestepartens vedkommende innen eller i tilknytning til landbruket/landsbygda. FK bistår her idag i betydelig grad.

I og med at kvinnene utgjør bærebjelken i landsbygduviklingen og er de som primært forsørger den oppvoksende slekt, burde det også være i samsvar med mottakerlandets behov å prioritere kvinnerettet bistand.

7.2.3 VALG AV TILTAK OG DEFINISJON AV MÅLGRUPPER

I dette avsnittet vil FKs rolle i det enkelte land bli nærmere beskrevet. Hvilke kriterier gjelder for vurdering av anmodninger? For de enkelte landene er det gjort følgende observasjoner:

BOTSWANA

Fredskorpser er blitt rekruttert i henhold til personellbehovet slik det er uttrykt av myndighetene i landet. Innen denne rammen har imidlertid FK/NORAD øvet sin påvirkning for å fremme områder som gis høy prioritet i Norge. Dette har resultert i FK-plasseringer innen helsesektoren på områder hvor NORAD over landprogrammet også har bidradd til utvikling av lokal utdanningskapasitet (reseptarer, bioingeniører). Det har også resultert i FK-plasseringer i tiltak eller programmer som tar sikte på å bedre situasjonen for vanskeligstilte grupper (arbeidsledig ungdom, minoritetsfolk, funksjonshemmede, kvinner).

FK's valg av målgrupper kan i en viss utstrekning ha som følge at man tilgodeser grupper som ellers ville vært rangert lavere på regjeringens prioriteringsliste. Dette kan oppfattes som et problem, men også som en klar fordel ved Fredskorpset. På denne måten har man skapt økt bevissthet om for eksempel de funksjonshemmedes behov.

Ideelt sett skal alle henvendelser om FK plassering komme fra regjeringen ved Ministry of Manpower. I praksis har det ofte pågått en dialog mellom NORAD og det aktuelle plasseringssted på forhånd slik at mulighetene for støtte allerede i noen grad er sondert.

I prioriteringen av henvendelser synes det fra NORAD's side særlig å ha blitt lagt vekt på målgruppefokusering, men også plasseringer hvor FK-eren har inngått i en videre norsk bistandssammenheng f.eks. Remote Area Dweller-programmet eller innen helseområdet.

KENYA

Tiltakene som støttes i Kenya velges ut på bakgrunn av FK's målsettinger. Bistanden er nå fokusert på yrkesskolene og barnevernsektoren, pluss en del andre plasseringer. Ved myndighetenes nedskjæring av personellbistanden er det idag få anmodninger som passerer nåløyet. Tross dette avslås anmodninger som ikke er i samsvar med de mål og retningslinjer FK har lagt til grunn for virksomheten. Tidligere var den lokale FK-administrasjon mindre bundet av prosedyrer og kunne gå ut mer aktivt for å identifisere nye tiltak.

I Kenya, som relativt sett har god tilgang på kvalifisert arbeidskraft, er det særdeles problematisk å fastslå om nye FK-ere "tar jobben" fra lokalt personell. For FK er det problematisk å være i en nedtrappings- og utfasingsperiode og kunne fastslå når landet ikke lenger trenger FK's assistanse.

Gruppene som nås er fattige, men ikke de aller fattigste. Støtten til Harambee-skolene, hvor FK har vært aktiv siden 70-tallet, bistår ungdom som har råd til å gå på videregående skoler. Denne sektoren blir forøvrig nå faset ut. Støtten til de andre sektorene i Kenya bærer preg av at det er vanskelig å fase ut - det blir til at bistanden fortsetter. Selv om dette i utgangspunktet er et godt prinsipp, stiller det også krav til den lokale FK-administrasjon om at man må revurdere og justere støtten etter noen få år. Innen CWSK er antallet FK-ere redusert fra 12 til 4 i løpet av 3 år.

Valg av oppgaver innenfor de enkelte tiltak er i stor grad opp til FK-eren. Samarbeidet med arbeidsgiver/kolleger om valg av oppgaver/søknad om støttemidler er avhengig av kvaliteten på kontakten: Der det er åpen og god kontakt, samarbeides det tilsynelatende uten særlige friksjoner om valg av oppgaver og søknader om støttemidler.

TANZANIA

FK får henvendelse om bistand på flere måter. I tillegg til forespørsel om personellbistand dreier det seg om assistanse med transport eller ren økonomisk støtte.

To sentrale kriterier preger saksbehandling av henvendelsene. Den ene har å gjøre med hvorvidt det er antatt mulig å rekruttere fredskorpssere fra Norge til tiltaket. Det andre er knyttet til spørsmålet om hvem målgruppene er, og om henvendelsen kommer fra institusjoner som representerer, og antas å ha et godt forhold til, målgruppene. Dersom henvendelsen ikke tilfredsstillende disse kriteriene, blir den avslått. I motsatt fall skal representanter for FK foreta de nødvendige undersøkelser og feltarbeid og skrive en forstudie. Dersom det finnes fredskorpssere i nærheten ber man vedkommende om å skrive en egen rapport. Men *tid* er den begrensende faktor og FK-administrasjonen medgir og beklager at det ikke alltid foregår på denne måten. Saksdokumentene blir til slutt sendt til Norge for endelig beslutning.

ZAMBIA

Situasjonen i Zambia er noenlunde lik den beskrevet for Tanzania. Det er enklest å fortsette samarbeidet med de organisasjonene en kjenner og til og med å utvide dette. Det finnes ikke noen klare kriterier for at bestemte målgrupper skal prioriteres ut over de som nyter godt av FK- bistand gjennom de valgte sektorer.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Ideelt sett skulle FK-administrasjonen kunne velge og vrake tiltak blant de anmodninger som kommer fra mottakerlandets side.

I praksis er det ikke alltid slik at den første henvendelse fra myndigheter eller potensielle vertsorganisasjoner kommer i form av en anmodning. Når prosessen er kommet så langt at en *anmodning* foreligger, kan det alt ha gått lang tid med diskusjoner og kontakter mellom FK-administrasjonen og vedkommende myndighet eller organisasjon. Det hender også ofte at det er NORAD/FK som foretar den første henvendelse, eller som identifiserer mulige tiltak, og informerer aktuelle organisasjoner om mulighetene for å anmode om norsk fredskorpsassistanse.

En stor del av FK-ansvarligs arbeid i mottakerlandet består av puring på anmodninger og godkjenninger. I prinsippet skal man ikke rekruttere FK-er før offisiell anmodning foreligger, men det skjer likevel i en viss grad. Ofte har FK en kandidat - og må finne en plassering. Dette

gjaldt tidligere for eksempel i Nicaragua og i Tanzania. FK-ere blir også bedt om å identifisere plasseringer og komme med anmodninger.

Det er med andre ord ikke alltid anmodningene kommer fra mottakerorganisasjonene som selv på fritt grunnlag har definert sine behov. Dette forholdet er også påpekt i et av NORADs Styredokumenter:

"Det er i meget stor grad de lokale fredskorpsledere i samarbeid med fredskorpssere som har funnet fram til aktuelle behov og så oppnådd de lokale myndighetenes samtykke til rekruttering av fredskorpssere." (SD 123/83 s. 17)

Styredokumentet omtaler dette som en aktiv, oppsøkende og initierende virksomhet fra norsk side. Evalueringsutvalget har i sine undersøkelser ikke sett noen eksempler på at FK på denne måte har presset gjennom tiltak som står *i strid med* mottakerlandets behov. Det er imidlertid ganske klart at mottakerlandenes myndigheter ofte ville valgt en noe anderledes *prioritering*, og at man i enkelte tilfeller har rekruttert fagpersonell som finnes i landet.

Den form for aktiv og initierende virksomhet som FK står for er støtteverdig bare så lenge de enkelte FK-tiltakene er små og bistanden ikke binder opp mottakerlandet med store utgifter for drift, nyanskaffelser, lønninger og vedlikehold fra det øyeblikk FK-bistanden trekkes tilbake, og sålenge tiltakene har en realistisk langtidsplan basert på lokal overtakelse.

Det er mange faktorer og interesser med i "utvalgsprosessen", og ofte foretas valg ut fra vurdering av hensiktsmessighet, oppfattelse av norsk kompetanse, antatt rekrutteringsmulighet og tidligere erfaringer med lignende tiltak, sektorer eller geografiske områder, og om tiltaket når FK's målgrupper.

For å kunne foreta riktige valg forutsettes kjennskap til lokale forhold og til målgruppers situasjon. FK-administrasjonen er den første til å innrømme at denne type kompetanse bare i liten grad finnes innen systemet. Kompetansen som finnes er ofte knyttet til enkeltpersoners erfaring som tidligere fredskorpssere. Selv om denne erfaringen absolutt er verdifull og verdt å benytte i stor grad, når den ofte ikke ut over de forhold og de målgrupper man selv hadde å gjøre med som fredskorpsere. På grunn av den kompleksitet og mangfold som FKs målgrupper lever under i mottakerlandene, er muligheten for direkte å overføre lokal kunnskap fra et sted til et annet relativt begrenset. Det praktiseres en stor grad av "prøving og feiling", snarere enn systematisk søking basert på inngående kunnskap. Mens det tidligere bare unntaksvis ble benyttet lokale fagfolk for å vurdere nye tiltak, har man i den senere tid benyttet slik kompetanse i større grad.

På den annen side er det evalueringsutvalgets generelle oppfatning at de framgangsmåter som FK har benyttet, ikke minst for valg av målgrupper, har vist seg å fungere i praksis på den måte at det knippe av tiltak som fredskorpset idag betjener i stor grad tilfredsstillende Fredskorpsets målgruppeorientering.

En av årsakene til dette er kanskje at hvert enkelttiltak i regelen er lite og oversiktig. Problemer vil ofte kunne løses på stedet, og fredskorpssere kan aktivt gå inn i problemløsning sammen med målgruppene, sine overordnede og kolleger. I så måte står de tiltak fredskorpset arbeider med i sterk kontrast til mange store bistandstiltak som er preget av prestisje, omfang og kompliserte organisasjonsstrukturer. Dette har også vært en årsak til at enkelte mener at Fredskorpset er ideelt for improvisasjon og eksperimentering.

Geografisk og faglig konsentrasjon

I en melding fra FK-virksomheten for 1984 skriver FK at isolerte plasseringer ofte kan være psykisk belastende og administrativt krevende. "I den grad det er forenlig med Fredskorpsets øvrige prinsipper, bør det derfor tilstrebes en noe mer geografisk konsentrasjon av deltakerne." Dette kan også bety sosialt og arbeidsmessig samarbeid mellom FK-ere.

Evalueringsutvalget ser farene forbundet med utvikling av "bistands-ghettoer" hvor kontakt

I Kenya, som relativt sett har god tilgang på kvalifisert arbeidskraft, er det særdeles problematisk å fastslå om nye FK-ere "tar jobben" fra lokalt personell. For FK er det problematisk å være i en nedtrappings- og utfasingsperiode og kunne fastslå når landet ikke lenger trenger FK's assistanse.

Gruppene som nås er fattige, men ikke de aller fattigste. Støtten til Harambee-skolene, hvor FK har vært aktiv siden 70-tallet, bistår ungdom som har råd til å gå på videregående skoler. Denne sektoren blir forøvrig nå faset ut. Støtten til de andre sektorene i Kenya bærer preg av at det er vanskelig å fase ut - det blir til at bistanden fortsetter. Selv om dette i utgangspunktet er et godt prinsipp, stiller det også krav til den lokale FK-administrasjon om at man må revurdere og justere støtten etter noen få år. Innen CWSK er antallet FK-ere redusert fra 12 til 4 i løpet av 3 år.

Valg av oppgaver innenfor de enkelte tiltak er i stor grad opp til FK-eren. Samarbeidet med arbeidsgiver/kolleger om valg av oppgaver/søknad om støttemidler er avhengig av kvaliteten på kontakten: Der det er åpen og god kontakt, samarbeides det tilsynelatende uten særlige friksjoner om valg av oppgaver og søknader om støttemidler.

TANZANIA

FK får henvendelse om bistand på flere måter. I tillegg til forespørsel om personellbistand dreier det seg om assistanse med transport eller ren økonomisk støtte.

To sentrale kriterier preger saksbehandling av henvendelsene. Den ene har å gjøre med hvorvidt det er antatt mulig å rekruttere fredskorpssere fra Norge til tiltaket. Det andre er knyttet til spørsmålet om hvem målgruppene er, og om henvendelsen kommer fra institusjoner som representerer, og antas å ha et godt forhold til, målgruppene. Dersom henvendelsen ikke tilfredsstillende disse kriteriene, blir den avslått. I motsatt fall skal representanter for FK foreta de nødvendige undersøkelser og feltarbeid og skrive en forstudie. Dersom det finnes fredskorpssere i nærheten ber man vedkommende om å skrive en egen rapport. Men *tid* er den begrensende faktor og FK-administrasjonen medgir og beklager at det ikke alltid foregår på denne måten. Saksdokumentene blir til slutt sendt til Norge for endelig beslutning.

ZAMBIA

Situasjonen i Zambia er noenlunde lik den beskrevet for Tanzania. Det er enklest å fortsette samarbeidet med de organisasjonene en kjenner og til og med å utvide dette. Det finnes ikke noen klare kriterier for at bestemte målgrupper skal prioriteres ut over de som nyter godt av FK- bistand gjennom de valgte sektorer.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Ideelt sett skulle FK-administrasjonen kunne velge og vrake tiltak blant de anmodninger som kommer fra mottakerlandets side.

I praksis er det ikke alltid slik at den første henvendelse fra myndigheter eller potensielle vertsorganisasjoner kommer i form av en anmodning. Når prosessen er kommet så langt at en *anmodning* foreligger, kan det alt ha gått lang tid med diskusjoner og kontakter mellom FK-administrasjonen og vedkommende myndighet eller organisasjon. Det hender også ofte at det er NORAD/FK som foretar den første henvendelse, eller som identifiserer mulige tiltak, og informerer aktuelle organisasjoner om mulighetene for å anmode om norsk fredskorpsassistanse.

En stor del av FK-ansvarligs arbeid i mottakerlandet består av purring på anmodninger og godkjenninger. I prinsippet skal man ikke rekruttere FK-er før offisiell anmodning foreligger, men det skjer likevel i en viss grad. Ofte har FK en kandidat - og må finne en plassering. Dette

gjaldt tidligere for eksempel i Nicaragua og i Tanzania. FK-ere blir også bedt om å identifisere plasseringer og komme med anmodninger.

Det er med andre ord ikke alltid anmodningene kommer fra mottakerorganisasjonene som selv på fritt grunnlag har definert sine behov. Dette forholdet er også påpekt i et av NORADs Styredokumenter:

"Det er i meget stor grad de lokale fredskorpsledere i samarbeid med fredskorpssere som har funnet fram til aktuelle behov og så oppnådd de lokale myndighetenes samtykke til rekruttering av fredskorpssere." (SD 123/83 s. 17)

Styredokumentet omtaler dette som en aktiv, oppsøkende og initierende virksomhet fra norsk side. Evalueringsutvalget har i sine undersøkelser ikke sett noen eksempler på at FK på denne måte har presset gjennom tiltak som står *i strid med* mottakerlandets behov. Det er imidlertid ganske klart at mottakerlandenes myndigheter ofte ville valgt en noe anderledes *prioritering*, og at man i enkelte tilfeller har rekruttert fagpersonell som finnes i landet.

Den form for aktiv og initierende virksomhet som FK står for er støtteverdig bare så lenge de enkelte FK-tiltakene er små og bistanden ikke binder opp mottakerlandet med store utgifter for drift, nyanskaffelser, lønninger og vedlikehold fra det øyeblikk FK-bistanden trekkes tilbake, og sålenge tiltakene har en realistisk langtidsplan basert på lokal overtakelse.

Det er mange faktorer og interesser med i "utvalgsprosessen", og ofte foretas valg ut fra vurdering av hensiktsmessighet, oppfattelse av norsk kompetanse, antatt rekrutteringsmulighet og tidligere erfaringer med lignende tiltak, sektorer eller geografiske områder, og om tiltaket når FK's målgrupper.

For å kunne foreta riktige valg forutsettes kjennskap til lokale forhold og til målgruppers situasjon. FK-administrasjonen er den første til å innrømme at denne type kompetanse bare i liten grad finnes innen systemet. Kompetansen som finnes er ofte knyttet til enkeltpersoners erfaring som tidligere fredskorpssere. Selv om denne erfaringen absolutt er verdifull og verdt å benytte i stor grad, når den ofte ikke ut over de forhold og de målgrupper man selv hadde å gjøre med som fredskorpsere. På grunn av den kompleksitet og mangfold som FKs målgrupper lever under i mottakerlandene, er muligheten for direkte å overføre lokal kunnskap fra et sted til et annet relativt begrenset. Det praktiseres en stor grad av "prøving og feiling", snarere enn systematisk søking basert på inngående kunnskap. Mens det tidligere bare unntaksvis ble benyttet lokale fagfolk for å vurdere nye tiltak, har man i den senere tid benyttet slik kompetanse i større grad.

På den annen side er det evalueringsutvalgets generelle oppfatning at de framgangsmåter som FK har benyttet, ikke minst for valg av målgrupper, har vist seg å fungere i praksis på den måte at det knippe av tiltak som fredskorpset idag betjener i stor grad tilfredsstillende. Fredskorpsets målgruppeorientering.

En av årsakene til dette er kanskje at hvert enkelttiltak i regelen er lite og oversiktig. Problemer vil ofte kunne løses på stedet, og fredskorpssere kan aktivt gå inn i problemløsning sammen med målgruppene, sine overordnede og kolleger. I så måte står de tiltak fredskorpset arbeider med i sterk kontrast til mange store bistandstiltak som er preget av prestisje, omfang og kompliserte organisasjonsstrukturer. Dette har også vært en årsak til at enkelte mener at Fredskorpset er ideelt for improvisasjon og eksperimentering.

Geografisk og faglig konsentrasjon

I en melding fra FK-virksomheten for 1984 skriver FK at isolerte plasseringer ofte kan være psykisk belastende og administrativt krevende. "I den grad det er forenlig med Fredskorpsets øvrige prinsipper, bør det derfor tilstrebes en noe mer geografisk konsentrasjon av deltakerne." Dette kan også bety sosialt og arbeidsmessig samarbeid mellom FK-ere.

Evalueringsutvalget ser farene forbundet med utvikling av "bistands-ghettoer" hvor kontakt

mellom FK-ere kan gå på bekostning av kontakt mellom kolleger og lokalfolk. Men det er også andre fordeler ved sterkere geografisk konsentrasjon: For det første vil konsentrasjon til geografiske områder og/eller sektorer øke mulighetene for systematisk å lære mer over tid om målgruppene og deres situasjon. For det andre vil sterkere geografisk konsentrasjon lette på det administrative press ved FK-administrasjonen. Eksempler på slik konsentrasjon av FK-bistand er blant annet blitt observert i Rufiji og Kigoma i Tanzania og i Sør- Provinsen i Zambia. I Zambia har man nå sjansen til å konsentrere seg mer, etter at det i april 1989 av sikkerhetsmessige årsaker, ble tatt en avgjørelse om å trekke FK-ere ut fra hele grenseområdet mot Zaire.

Øksnesutvalget hadde allerede ved oppstartingen av FK lignende synspunkt. Utvalget mente at man burde finne "mest mulig likeartede oppgaver fordi både utdanning og administrasjon dermed blir enklere å legge opp". (Øksnesutvalgets innstilling s. 47)

Det kan legges til at enkelte andre lands Fredskorps i stor grad praktiserer konsentrasjon i sektorer og i geografiske områder. FK-erne selv later også til en viss grad å være opptatt av de samme tanker. Under arkivundersøkelsen ble det funnet 13 forslag fra FK-ere om reduksjon av antall sektorer for fredskorpset og også om reduksjon i antallet FK-ere. Men andre ord et krav om kvalitet og konsentrasjon framfor å ha mange FK-ere spredt på en rekke områder.

FK har utviklet flere skjemaer og sjekklister som skal benyttes i forbindelse med anmodninger fra mottakerorganisasjoner og for NORADs representasjons egne vurdering av anmodningen og tiltaket. Uten at evalueringsutvalget har undersøkt i detalj hvordan disse skjemaene benyttes i systemet, bør det sies at de punkter som er satt opp representerer et absolutt minimum med hensyn til behov for kunnskap om tiltaket og målgruppene.

7.2.4. UTVIKLINGEN AV FREDSKORPSET FRA GAP-FILLING I ETABLERTE ORGANISASJONER TIL OPPSTARTING AV PROSJEKTLIGNENDE TILTAK.

Under den første tiden var Fredskorpset stort sett et tilbud om personellbistand på mellomnivå hvor lønns- og arbeidsforholdene avvek lite fra mottakerlandets egne arbeidstakere i tilsvarende stillinger. I Uganda skaffet Fredskorpset et større antall folkeskolelærere som gikk inn i klart definerte jobber ved skoler over hele landet. Omfanget av støttemidler tilgjengelig for FK-erne var da meget beskjedent, og kun de som hadde stort behov for transport i tjenesten fikk FK-bil. Resten av FK-erne var utstyrt med sykkel. Det var tilfelle for alle lærerne.

Folkeskolelærerne er eksempler på "gap-fillers" på 60-tallet og delvis på 70-tallet. Med "gap-fillers" forstår vi bistandspersonell som fyller en faglig funksjon innen en etablert organisasjon som en lokalt ansatt ville ha fylt dersom kvalifisert personell var tilgjengelig. Et typisk eksempel på "gap-fillers" i dag, er bioingeniørene i Botswana. Deres bruk av støttemidler er begrenset, og hospitalet hvor de arbeider er heller ikke på noen måte avhengig av transportstøtte eller annen støtte Fredskorpset kanaliserer gjennom den enkelte FK-er.

Et viktig utviklingstrekk ved FK-bistanden er tendensen til å forlate "gap-filling"-plasseringer til fordel for mer prosjektlignende tiltak, hvor den enkelte FK-er eller FK/NORAD som helhet spiller en mer fremtredende rolle ved å fremskaffe andre former for bistand i tillegg til personellbistanden. I praksis har det gitt seg utslag på ulike måter:

- Fredskorpset selv gjennom støttemidler og transportstøtte blir hovedinnsatsfaktorene ved tiltaket. Counterparts og annen arbeidskraft er ofte finansiert av Fredskorpset. Mottakerlandet er i meget begrenset grad inne med ressurser ut over planlegging og oppfølging i samarbeid med Fredskorpset. Årsaken er manglende midler på egne offentlige budsjetter.
- FK-ere som tjenestegjør i lederposisjoner i tiltak finansiert av norske frivillige

organisasjoner med støtte fra NORAD. Her kan en vise til Fremtiden i våre hender og andre tiltak hvor norske frivillige organisasjoner har engasjert seg i Tanzania.

- FK-ere i lederposisjoner ved tiltak finansiert av lokale frivillige organisasjoner støttet av NORAD eller andre bistandsgivere.
- FK-ere som har vært plassert på norsk finansierte prosjekter og inngått i prosjektstaben sammen med norsk finansierte eksperter. Village Agriculture Programme og Settlement Schemes i Zambia er eksempler på dette. Et eksempel i Botswana er FK-fysioterapeuter som arbeider ved helseteam med NORAD-engasjerte leger som ledere.

Den ovennevnte utviklingslinje kjennetegnes ved at FK-eren har fått større ansvar for utviklingsprosessen enn tidligere. Dette stiller større krav til den enkelte FK-er og ikke minst til den lokale FK-administrasjon som skal gi FK-eren bistandsfaglig støtte i denne nye utfordringen.

Formelt sett er tiltaket initiert av lokale myndigheter, av lokale frivillige organisasjoner, eller av en norsk frivillig organisasjon. Dermed skulle disse være ansvarlig for planlegging og fremdrift. Reelt sett får Fredskorpset og FK-eren et betydelig ansvar for planlegging og fremdrift, og ikke minst å løse de problemer som oppstår i fremdriften.

EVALUERINGSUTVALGETS VURDERING

Utviklingen i våre hovedsamarbeidsland viser at de organisasjoner som har en kvalifisert ledelse og ordnet økonomi klarer å fylle sine behov for personell uten å måtte ha bistand fra Fredskorpset.

For det andre har det skjedd en kraftig ekspansjon i utdannelsen av personell innen opplæringssektoren og helsesektoren i u-landene. Dette har gjort det mindre aktuelt med "gap-filling".

For det tredje er det en nærmest uttalt politikk i de fleste utviklingsland at folkeskolesektoren og personell til den primære helsetjeneste skal rekrutteres blant landets egne innbyggere. Årsakene til dette må først og fremst søkes i språklige og kulturelle forhold og at det nå finnes fagfolk på disse områdene i de forskjellige land.

Skal en opprettholde målgruppe-orienteringen, vil det bli nødvendig for FK å finansiere og planlegge tiltakene da mottakerlandets myndigheter ikke i særlig grad vil ha tilgjengelige offentlige budsjetter for dette. Myndighetene i flere av våre hovedsamarbeidsland synes å ha nok med å tilrettelegge en nasjonal politikk eller en plan for utsatte grupper, f.eks. funksjonshemmede, og prioriterer ikke å finansiere innsatser overfor disse utsatte grupper. Dagens økonomiske situasjon og strukturelle trekk i økonomien i samarbeidslandene vil sannsynligvis føre til at myndighetene søker å fraskrive seg det økonomiske ansvaret for marginale grupper. Dette betyr at bistandsengasjement på disse områdene kan bli langvarige; inntil målgruppene er i stand til å klare seg selv.

7.2.5. VURDERING AV FK's ARBEIDSKONSEPT - EN BLANDING AV PERSONELL-BISTAND, STØTTEMIDLER, TRANSPORTSTØTTE OG ANNEN BISTAND.

Slik det fremgikk av forrige avsnitt, har vi hatt en klar utviklingslinje fra et Fredskorps med ren personellbistand til et nytt arbeidskonsept som innebar en blanding av personellbistand, støttemidler, transportstøtte og annen støtte.

Her vil en gi en vurdering av dette arbeidskonseptet på basis av de synspunkter som kom frem fra ulike kilder, f.eks. rapporter fra hjemvendte FK-deltakere, spørreskjemaundersøkelsen og ikke minst data fra feltarbeid i de fire landene.

Både FK-deltakerne og deres arbeidsgivere har et positivt syn på nytten av den finansielle

bistand som støttemidlene representerer. Kun 3% av FK-deltakerne i spørreskjemaundersøkelsen svarte nei på spørsmålet om midlene har hatt/vil få positive virkninger.

I utgangspunktet er det positivt at tiltaket/arbeidsplassen tilføres ressurser som støttemidler, transport og annen hjelp i tillegg til den personellbistand FK-eren representerer. Her skal en imidlertid se mer kritisk på denne blandingen av personellbistand og andre former for støtte.

Det første spørsmålet vil være:

- Hva trenger mottakerlandet? Søkes det primært etter en FK-er for å få det FK-eren bringer med seg?

Det antas at dette spørsmålet er mest nærliggende å stille for Kenya hvor det finnes kvalifisert lokalt personell i større grad enn i de andre landene. Her er det klart at vi har flere tilfeller hvor det anmodes om FK-ere primært på grunn av støttemidler og transport og for å spare lønnsutgifter til lokalt personell.

I Zambia svarte 3 arbeidsgivere at støttemidler ble ansett for å være viktigere enn den kunnskap/ferdighet FK-eren brakte med seg. På andre arbeidsplasser var det klart at det samme var tilfelle, selv om det av flere årsaker ikke ble direkte uttrykt av arbeidsgiverne.

I Tanzania har ikke dette aspektet kommet frem like klart under intervjuene. Arbeidsgiverne ga inntrykk av at både FK-eren og støttemidlene var viktige for utviklingen av tiltaket/arbeidsplassen.

I Botswana har informantene gitt klart uttrykk for at det er FK-ernes kunnskap og ferdigheter som er det primære, mens f.eks. for frivillige organisasjoner som brigadene, er støttemidlene av umåtelig stor betydning for å få gjennomført opplæringsprogrammer og en generell utvikling av brigadesystemet.

Et annet sentralt spørsmål er:

- Er det administrative opplegget av støttemidler og transportstøtten ivaretatt på en tilfredsstillende måte?

Slik systemet er i dag, står Fredskorpset i sentrum for informasjonsspredningen om ordningen. Arbeidsgiveren er avhengig av Fredskorpset for å få opplyst, for eksempel om hvordan kjøretøyet skal disponeres. Mulighetene for å søke om støttemidler er ofte kjent før FK-eren ankommer, men FK-eren er helt sentral i utformingen av hva det kan søkes om midler til. Det er vanskelig å tenke seg at en arbeidsgiver søker om midler til noe FK-eren stiller seg negativ til.

Under den akutte ressursknapphet i Zambia og Tanzania, vil alle som bringer ressurser til en arbeidsplass få betydelig makt. Denne makten vil komme i tillegg til den makt og respekt som en europeer ofte har i Afrika. For den enkelte FK-er kan denne nye maktposisjon føles forvirrende og ofte lite i tråd med FK's opprinnelige intensjoner. FK-erne har tradisjonelt ingen spesielle kvalifikasjoner for å kunne takle de problemene den nye maktposisjonen medfører. På grunn av ekstrem ressursknapphet ved mange plasseringer vil det dessuten kunne bli lagt et visst press på FK-eren om å søke om støttemidler. Kun 19% av FK-erne gir uttrykk for at de følte press fra lokal arbeidsgiver til å søke om støttemidler.

FK-eren kommer inn i en vanskelig balansegang som krever stor innsikt i utviklingsspørsmål. Det er grunn til å tro at en nylig utsendt FK-er ikke har denne innsikt. Følgelig påhviler det FK-administrasjonen ute et stort ansvar som de neppe har hatt tilstrekkelig tid eller innsikt til å forvalte på en tilfredsstillende måte.

Det tredje spørsmålet er:

- Skaper en avhengighet av FK/NORAD ved å gjøre målgruppen til passive mottakere av bistand?

Innen sosialomsorgen, f.eks. arbeid med funksjonshemmede, er denne fare for avhengighet stor. I Zambia var et gårdsbruk for funksjonshemmede fullstendig avhengig av NORAD, og det var få tegn som tydet på at dette ville endre seg i fremtiden. Selv om funksjonshemmede ikke har de samme muligheter som andre til å klare seg selv, kan ikke NORAD-bistanden fortsette å bli sett på som "manna from heaven".

Et fjerde spørsmål er:

- Skal regnskapsfunksjonen og kontrollfunksjonen ivaretas av den enkelte FK-er?

Evalueringsfeltarbeid viste at flertallet av FK-erne var opptatt av å få all ressursbruk inn i regnskapet til arbeidsplassen. Hensikten med dette er to-sidig:

- Informere daglig ledelse og styre om bruken av ressurser.
- Stimulere til kritisk finansiell forvaltning av de ressurser som brukes.

Under feltarbeidet ble det fra arbeidsgiversiden flere ganger pekt på konkrete alternative bruksmåter for de støttemidler som FK-eren hadde skaffet og administrert. Dette viser at arbeidsgiverne ikke har vært tilstrekkelig involvert i planleggingen. Det ble også påpekt blant enkelte representanter for lokale og sentrale myndigheter at tiltaket, ikke FK-eren, burde ha ansvaret for midlene.

EVALUERINGSUTVALGETS VURDERING

De positive virkningene av dette arbeidskonseptet fremheves, da særlig i oppstartingsfasen av et tiltak. Spørsmålene som reiser seg er om man skaper fremtidige avhengighetsforhold av bistanden snarere enn selvhjulpenhet og om den maktposisjonen FK-eren får som administrator virker negativt inn på det primære formål med oppholdet, det vil si å spre kunnskap/ferdigheter og drive institusjonsoppbygging som gjør FK-innsats i fremtiden overflødig.

Evalueringsutvalget har observert en rekke FK-tiltak hvor det er behov for å svekke FK-erens maktposisjon og øke innflytelsen til den lokale arbeidsgiver. Dette gjelder både for administrative funksjoner og for kontroll av bruk av støttemidler. Dette kan føre til at arbeidsplassen blir raskere uavhengig av FK-ere, særlig i de tilfelle hvor faglig støtte ikke er det primære behov. Tiltaket har få muligheter for å søke om fortsatt finansiell støtte etter at FK-eren har reist. Bistand via private organisasjoner åpner imidlertid for en slik mulighet.

Bakgrunnen for at FK-eren forestår den finansielle kontroll er manglende tro på at arbeidsplassene selv kan utøve denne. Imidlertid har feltarbeidet avslørt noen tilfeller av manglende styring også fra FK-erens side.

7.2.6 PLANLEGGING AV NYE TILTAK. SAMARBEID MED LOKALE MYNDIGHETER, FORSTÅELSE FOR LOKALE BEHOV, AVTALER, ANSVARFORDDELING, ARBEIDSBESKRIVELSE

Resultatene fra undersøkelsene i Botswana, Kenya, Tanzania og Zambia er i grove trekk som følger:

BOTSWANA

Siden plasseringen av en FK-er skulle komme som et resultat av en offisiell henvendelse, skulle man forvente at planleggingen av tiltaket var godt i gang før FK kom inn i bildet. Slik har det imidlertid ikke alltid vært.

Representasjonen besøker mulige nye plasseringssteder, eventuelt sammen med en FK-er som arbeider innen samme felt. På dette grunnlaget vurderes hvorvidt plasseringen er egnet for bistand. Et eller flere slike feltbesøk skulle dermed, i samråd med arbeidsgiveren, lede til en

arbeidsbeskrivelse som FK-eren burde sett før avreise fra Norge. I denne kjeden må det imidlertid være svake ledd idet bare 4 av de 18 intervjuede følte at de hadde fått tilstrekkelig orientering om arbeidet før ankomsten. Det er flere (3) eksempler på at arbeidsbeskrivelsen har vært misvisende og at FK-eren måtte forholde seg til en helt annen arbeidssituasjon og svært forskjellige arbeidsoppgaver fra det han/hun hadde forventet. Det er også eksempler på at det ikke har foreligget noen som helst arbeidsbeskrivelse før avreisen fra Norge. De fleste har hatt anledning til å snakke med sin forgjenger før avreisen, og dette ble vurdert som tilfredsstillende i de fleste tilfeller. Noen ganger har det skapt feilaktig inntrykk at forgjengeren ikke har gitt opplysninger om problemer for ikke å ødelegge inntrykket av selv å ha lyktes i jobben.

I et par tilfeller synes det som om ønsket om å nå en bestemt målgruppe, nemlig kvinner, har svekket representasjonens kritiske vurdering av selve tiltaket. I et tilfelle var støtten rettet mot en privat bedrift som for tiden er økonomisk selv bærende og kunne vært i stand til å finansiere sine egne fagfolk. I det andre tilfellet startet FK-engasjement med svak planlegging, for å løse et sysselsettingsproblem for en medfølgende ektefelle.

Et annet område hvor planleggingen fra NORAD's side synes å svikte er ved avviklingen av FK-engasjement. En FK-plassering synes i mindre grad å være forbundet med en konkret plan for utdannelse av lokalt personell som kan overta (bioingeniørene og tidligere reseptarene er unntak).

KENYA

Selv om det nå kommer inn færre forespørsler om nye FK-plasseringer, mener FK-administrasjonen at en ikke har den ønskede tid og ressurser til planlegging. Årsakene til dette er blant annet at FK-administrasjonen har flere andre oppgaver innenfor NORAD-systemet.

Forundersøkelser blir gjort av en erfaren FK-er og en representant for den lokale FK-administrasjon, separat. Samtaler med lokale og regionale myndigheter inngår i undersøkelsene. Evalueringsutvalget fikk inntrykk av at undersøkelsene ikke er tilstrekkelige.

Resultatet fra intervjuene med fredskorpserne viste at fire av 13 FK-ere fikk arbeidsbeskrivelse før avreisen fra Norge. En FK-er laget sin egen beskrivelse etter en toårs FK-kontrakt, og en var ikke i overensstemmelse med realitetene. De andre fikk ingen beskrivelse, eller fikk beskrivelser som var direkte misvisende. FK-administrasjonen vurderer dette på en annen måte. Evalueringsutvalget konstaterer at det er ulike oppfatninger mellom FK-ere og FK-administrasjonen med hensyn til kvalitet av stillingsbeskrivelser.

Det foreligger policy-papers på hovedsektorene hvor FK arbeider, med gode analyser av utviklingen og av FK's rolle. Det kan imidlertid settes et spørsmål ved om strukturelle forhold og om utviklingen på lang sikt er tilstrekkelig behandlet.

Utfasing av tiltak var ikke alltid lagt inn i opprinnelig planlegging, og ser heller ikke ut til å ha vært i fokus ved senere gjennomganger. Evalueringsutvalget så plasseringer hvor FK-støtten burde vært faset ut, eller personellstøtten erstattet med midler til utbygging av infrastruktur, eventuelt med stillingsstøtte til kenyansk personell i en over gangstid.

TANZANIA

Behovet for bedre rutiner med forundersøkelser av plasseringer ble sterkt understreket av FK-ansvarlig i Tanzania. Problemet er imidlertid utilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre forundersøkelser på en forsvarlig måte. Dersom en anmodning er aktuell, reiser en av de ansatte ved FK-administrasjonen ut for å foreta en forundersøkelse. I de tilfelle hvor det finnes en FK-er i nærheten, blir vedkommende bedt om å vurdere den nye plasseringen i en egen rapport.

I prinsippet skal slike undersøkelser være basert på inspeksjon av materielle forhold ved

arbeidsstedet, FK-bolig, samtaler med lokale ledere og andre folk i området og besøk ved aktuelle lokale og regionale offentlige kontor. Evalueringen fikk inntrykk av at slike forundersøkelser var av meget kort varighet.

Med hensyn til informasjonen om plasseringene som ble gitt før utreise var det bare fem av 28 FK-ere som uten forbehold sa seg tilfreds. Åtte svar kan klassifiseres i en mellomkategori. Disse FK-erne fikk informasjon, men den var enten utilstrekkelig eller feilaktig. Blant disse påviste tre FK-ere at de rapportene de hadde mottatt om tiltaket ikke beskrev *problemer*. Hele 15 FK-ere svarte at de enten ikke hadde fått noen informasjon om tiltaket på forhånd, eller at den lille informasjonen som ble gitt ikke stemte med virkeligheten. Enkelte måtte selv ta initiativet for å få informasjon. Disse resultatene blir i stor grad bekreftet i spørreskjemaundersøkelsen hvor det ble funnet at mer enn halvparten av FK-ere som hadde tjenestegjort i Tanzania ikke hadde sett noen stillingsbeskrivelse.

ZAMBIA

Den forverrede økonomiske situasjon har ført til at Zambias egne bidrag til FK-tiltak er blitt mindre og samarbeidet med planlegging og gjennomføring er blitt skadelidende. Zambia er også blitt vant til at FK i denne situasjon ordner opp og påtar seg større forpliktelser og ansvar enn forutsatt. Det er et betydelig problem å sikre at lokale myndigheter blir tilstrekkelig involvert uten at dette går på bekostning av en effektiv fremdrift. FK-ere opptrer for selvstendig i planlegging og utførelse ved tiltakene.

I feltarbeidet fant evalueringsutvalget at omlag halvparten av FK-erne ga uttrykk for at orienteringen om arbeidet før avreise var mangelfull eller direkte gal. Den andre halvparten ga uttrykk for at orienteringen var tilstrekkelig og i noen tilfelle meget god. Skriftlig materiale fra tiltaket sammen med samtale med tidligere FK-ere ved tiltaket er den sikreste måten å få frem en tilfredsstillende arbeidsbeskrivelse. En for rosenrød beskrivelse av situasjonen ved tiltaket samt av det arbeid tidligere FK-ere har utført, ble påpekt av flere FK-ere.

FK-administrasjonen hadde akseptert at FK-ere skulle være med på forundersøkelser til nye tiltak, men dette ble ikke alltid praktisert.

ANDRE ERFARINGER

I "Melding fra FK-virksomheten" for 1984 understrekes et generelt ønske om å foreta grundigere forundersøkelser og forberedelser før deltakerne kommer til en arbeidsplass. Begrunnelsen som gis er at FK-ere på den måten kan komme raskere inn i arbeidet og bli effektive etter kortere tid. På den annen side er det imidlertid "store administrative begrensninger på dette området".

Krav om planlegging av FK-tiltak er relativt nytt. Tidligere var det en tendens til at man gikk mer på "gefühl". Bedre forundersøkelser har vært framsatt som et krav fra fredskorpser. FK-kontoret har bedret sin praksis; I 1971 var det bare 4 deltakere som visste hvor de skulle plasseres. Idag vet nesten alle FK-ere langt mer enn som så. Et unntak her er den første gruppe FK-ere til Nicaragua - her var det 7 FK-ere som ikke visste hvor de skulle arbeide.

Evalueringens arkivundersøkelse fant at 27 FK-ere etterspurte bedre forundersøkelser som blant annet skulle ta for seg søkerorganisasjonenes motiver for å ville ha FK-assistanse.

Med hensyn til vurdering av forundersøkelse ved FK-plasseringer, viser spørreskjemaundersøkelsen at 69% markerer negative tall eller 0 på en skala fra +4 til -4. Nesten 1/3 har markert -4 som betyr at administrasjonen levnes liten ære i dette viktige spørsmål. Det er forskjell landene imellom, hvor administrasjonen i Botswana kommer best ut med 41%, mens administrasjonen i Kenya får dårlig skussmål av 82%.

Med hensyn til den informasjon som FK-ere får før utreise konkluderer spørreskjemaundersøkelsen blant annet med at nesten halvparten av FK-ere ikke hadde fått noen

stillingsbeskrivelse før utreise, og mer enn en tredjedel hadde ikke sett noen skriftlig stillingsbeskrivelse overhodet. Dessuten var det bare omlag en fjerdel av dem som har fått noen stillingsbeskrivelse som mente at den var meget relevant. Det var forøvrig å vente at det innen skole og helse-vesenet, var mindre vanlig med stillingsbeskrivelser. Dette skyldes blant annet den "faste strukturen" og ofte klart definerte ansvarsfordelingen i disse stillingene. Evalueringsutvalget har sett flere eksempler på uklare ansvars-definisjoner på oppgaver som går ut over for eksempel "ren" undervisningsplikt.

Spørreskjema-undersøkelsen konkluderte også at litt over halvparten av FK-erne hadde fått muntlige orienteringer fra tidligere FK-ere. Nesten to tredjedeler hadde fått skriftlige rapporter fra tidligere FK-ere, men mange var misfornøyde med disse rapportene, og mente de ga feilaktige situasjonsbeskrivelser.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

For å vurdere spørsmålet om den stedlige FK-administrasjonen har riktig kompetanse og legger opp sitt arbeid formålstjenlig, er det sentralt å klargjøre hva oppgavene til denne administrasjonen består av. Slik det fremgikk av tidligere avsnitt, har virksomheten endret karakter over tid fra å være personellbistand til etablerte organisasjoner til å bli en prosjektliggende bistand hvor Fredskorpset reelt sett får langt større ansvar for gjennomføringen av tiltaket enn forutsatt i avtalen med mottakerlandene. Den enkelte FK-er har også fått en annen rolle fra å representere kun sin egen arbeidskraft til å bli en person som bringer ressurser som støttemidler, transport og annen bistand til tiltaket.

FK's uteadministrasjon er i utgangspunktet kvalifisert for personellbehandling. Evalueringsutvalget finner grunn til å spørre om administrasjonen er tilstrekkelig kvalifisert for å løse oppgaver som blant annet krever innsikt i generelle utviklingsspørsmål, planlegging og oppfølging.

Personellbehandling er under normale forhold arbeidskrevende. Under unormale forhold, som ofte er situasjonen i enkelte utviklingsland som FK tjenestegjør, vil det bli ekstra krevende. Det system av rettigheter som FK-erne etterhvert har fått, har resultert i et omfattende refusjons- og kontrollsystem. En meget stor del av uteadministrasjonens tid går med til personellbehandling og administrasjon av dette systemet.

Evalueringsutvalget har ved selvsyn observert det meget hektiske arbeidstempoet ved FK-administrasjonene i tjenestelandene. Arbeidsdagene blir ofte for oppstykket med et stort antall mindre saker. Mange FK-ere har beskrevet besøket på FK/NORAD-kontoret som preget av venting i kø og press om å gjennomføre sitt ærend så raskt som mulig fordi neste FK-er venter. I en slik situasjon vil refusjonssakene med maling til huset, skolepenger til barna, møbler, bensinregninger osv. bli prioritert. Når en så kommer til det obligatoriske spørsmålet om hvordan det går ved arbeidsplassen, er ofte tiden ute.

Det kan ikke stilles samme krav til planlegging av tiltak for FK- plasseringer som til for eksempel bilaterale bistandsprosjekter og programmer. De fleste fredskorpser blir rekruttert til arbeidsplasser som er integrert i et eksisterende system, enten det er innen private organisasjoner, skoleverket eller lokal administrasjon. I slike sammenhenger er det ikke forventet eller ønskelig å gjennomføre omfattende planlegging spesielt i forbindelse med fredskorpserens engasjement. Dessuten vil mange tiltak som støttes av FK oftest være relativt små og oversiktlige, og det vil i prinsippet være enklere å rette opp rutiner, arbeidsdeling, kontroll og generell administrasjon etter hvert som problemer oppstår. Imidlertid har evalueringsutvalget funnet grunn til å reise spørsmål om ikke også slike små tiltak ville vært tjent med en strengere planleggingsramme for optimalt å kunne dra nytte av og tilpasse seg fredskorpser. *Ulempen* ved små og enkle tiltak er nemlig at de kan være for svake til å stå imot det "press" som ofte er representert ved en, til tider, uerfaren fredskorps med mange ideer, stort pågangsmot og relativt sett store kilder av økonomiske ressurser til disposisjon.

Det må stilles større krav til planlegging, særlig med hensyn til samarbeid med lokale

myndigheter, definisjon av målgrupper og utarbeidelse av stilling/tiltaksbeskrivelse m.m. Det er vanskelig å foreslå optimale løsninger for fredskorpset som helhet. I og med at engasjementene spenner over et så vidt register, må rutinene nødvendigvis være forskjellige og mest mulig tilpasset lokale forhold og behov. Utvalget vil likevel foreslå følgende:

Landplan

I hvert enkelt land hvor FK opererer bør det lages en landplan for virksomheten som blant annet bør inkludere:

- strategi for å konsentrere bistanden mer geografisk, for eksempel til en eller noen få regioner. En slik konsentrasjon bør imidlertid ikke få som følge at det dannes uheldige "bistands-ghettoer",
- vurdering av mer målrettet sektormessig konsentrasjon. En helhetlig argumentasjon i denne sammenheng bør imidlertid også inkludere de fordelene som en viss spredning i variasjonsbredde gir og muligheter for rekruttering,
- presisering og diskusjon av de målgruppene FK bør konsentrere seg om i landet.

Forundersøkelser

I nye tiltak bør forundersøkelser foretas av faglig kvalifisert personell, representanter for FK sammen med eksperter fra landet som kjenner lokale sosiale forhold og språk. I så stor grad som mulig bør representanter for søkerorganisasjon og målgrupper delta i forundersøkelsesarbeidet. Tilstrekkelig tid og penger investert i denne fasen er vel anvendte midler. Det vil føre for langt her å gi detaljert oversikt over hvilke spørsmål forundersøkelser bør besvare. Det er imidlertid svært viktig at den må omfatte vurdering av hvordan organisasjonen som anmoder om FK-innsats er organisert, hvilke målgrupper den definerer for sin innsats og hvilke relasjoner den har til målgruppene.

Forundersøkelsen bør også vurdere hva som er motivet for anmodningen; er det behov for personell, støttemidler eller transport? Det bør også foretas en bedømming av hvordan lokalisering kan finne sted.

Avtaler

I arkivundersøkelsen som ble foretatt som del av evalueringen framkom det at 16 fredskorpser i sine rapporter til FK-kontoret peker på behovet for klarere definisjon av mottakeres forpliktelser. Dette for å forsikre seg om at mottakerorganisasjon respekterer fredskorpsengasjementet og verdsetter medfølgende assistanse.

Det bør i langt større grad enn i dag utformes avtaler mellom FK, organisasjonen som skal motta FK-bistand og eventuelle andre parter lokalt og sentralt. Avtalene bør formuleres slik at de kan revurderes med jevne mellomrom. De bør blant annet stadfeste tiltakets målsettinger og målgrupper, fordeling av ansvar og oppgaver, rutiner for rapportering og hvordan oppfølging og evaluering skal foretas. Det profesjonelle teamet som foretar forundersøkelsen, bør kunne bistå med utformingen av slike avtaler.

Stillingsbeskrivelse

En viktig del av planlegging og oppfølging av tiltak har å gjøre med hvilke informasjoner FK-ere får på forhånd om tiltakene og sine arbeidsoppgaver. Stillingsbeskrivelse er et nyttig administrativt instrument i dette henseende. Riktignok er det i mange FK-plasseringer vanskelig å definere klart på forhånd hvilke oppgaver FK-eren skal utføre. Fredskorpsets arbeidsmåte og strategi tilsier også at den enkelte fredskorpser skal kunne ta på seg nye oppgaver eller endog selv være med på å definere sine oppgaver.

FK-administrasjonen opplyser at det er ønskelig med skriftlige stillingsbeskrivelser for alle FK-plasseringer før fredskorpseren reiser ut. Evalueringens undersøkelser viser at det er et stykke igjen før dette målet er nådd.

7.2.7 RAPPORTERING

BOTSWANA

Alle FK-ere avgir rapport på norsk direkte til FK. Selv om de fleste fullfører sine tre rapporter i løpet av en to års periode så oppstår det forsinkelser i blant. At disse rapportene med et unntak er skrevet på norsk, oppfattes ikke som noe problem verken av arbeidsgivere eller kolleger. Dette skyldes at de fleste arbeidsplassene praktiserer rapportering til arbeidsgiver på engelsk innlagt som en del av rutinen.

Rapportene til FK er i de fleste tilfelle av forholdsvis oppsummerende karakter. Det finnes imidlertid noen unntak som virkelig går i dybden og søker å analysere tiltaket som sådan og FK-erens muligheter og begrensninger.

KENYA

Fem FK-ere sier at de sender rapport til NORAD på norsk, en sender på engelsk. En sier at rapporten blir diskutert med sjef/kolleger før den blir skrevet, og tre gir rapporten til overordnet for informasjon. Tre har ikke skrevet noen rapport ennå.

FK-erne hevder at FK-administrasjonen ikke er profesjonell når det gjelder rapporteringsrutiner og videresending av rapporter til ministeriene. Kommentarer til rapporter fra det lokale FK-kontoret kommer som regel sent og blir ikke opplevd som særlig meningsfylte og hjelpsomme av flertallet av FK-erne. Flere FK-ere mener rapportene burde være på engelsk. FK-kontoret er enig, men sier at FK-erne på siste Afrika-møte bestemte at de skulle kunne velge. Resultatet er at FK-erne som er svake i engelsk som regel skriver på norsk.

Arbeidsgivere er ikke fornøyd med nåværende ordning. Bare to sier de leser FK-erens rapport før den blir sendt til NORAD, eller er involvert i planlegging/skriving av rapporten. En sier han mottar kopi av rapporten. Fem sier FK-eren rapporterer til Government-systemet, og at de ikke kjenner til andre rapporter. Tre sier de vet rapport blir skrevet, og at de føler seg tilsidesatt fordi de ikke får se eller høre om rapportens innhold.

Blant kollegene sier fire at de skriver eller planlegger rapport sammen med FK-eren. Åtte sier FK-eren rapporterer til "the management", og tre sier gjennom myndighetene. Syv sier de ikke har sett eller ikke er involvert i FK-erens rapportering, og fem har ingen kommentar.

Der rapporteringen fungerte bra, og FK-eren involverte kolleger og sjef i rapport-skrivingen, var det åpen kommunikasjon og godt forhold. Det virker som om de FK-erne som fungerer best i systemet, også har innsett viktigheten av å rapportere gjennom disse kanalene.

Utvalgets konklusjon blir at rapporterings-systemet ikke fungerer godt nok, at de fleste FK-ere går den minste motstands vei og skriver om det de mener er viktig, direkte til FK/NORAD. Arbeidsgivere og kolleger er ikke involvert, med noen få unntak. Til tross for at arbeidsgivere er klar over de kvartalsvise rapporter fra Youth Polytechnic og årsrapporter fra CWSK, skaper den direkte rapporteringen til NORAD usikkerhet og forsterker arbeidsgivernes inntrykk av at FK-erne arbeider for selvstendig og i stor grad utenfor systemet. Spørsmålet er om ikke dårlige engelsk-kunnskaper er en vesentlig forklaring på FK-ernes rapporteringsrutiner.

TANZANIA

FK-ansvarlig i Tanzania framholdt at ikke bare rapportene, men all korrespondanse for Fredskorpset, burde være på engelsk. Riktignok ville dette kunne medføre språkproblemer,

men fordelene ville likevel være store, ikke minst for lokal arbeidsgiver og myndigheter i Tanzania. 10 av 23 fredskorpssere som ble intervjuet hadde på eget initiativ praktisert å skrive rapporter på engelsk og sendt dem via sin lokale arbeidsgiver. Dette var i henhold til FK-ansvarlig en ønskelig modell for framtiden. De resterende fredskorpssere skrev utelukkende norske rapporter som ble sendt direkte til FK-administrasjonen og/eller den private humanitære organisasjon de arbeidet for i Norge.

De fleste fredskorpserne avga bare muntlig rapport til sine arbeidsgivere, noen i faste, periodiske møter, andre mer tilfeldig. Flere *arbeidsgivere* beklaget at fredskorpsseres rapporter, som omhandlet tiltaket, ble skrevet på norsk. På en arbeidsplass som hadde rekruttert fredskorpssere fra flere land, beklaget arbeidsgiver at arkivet inneholdt mange rapporter med for ham ukjente språk og til liten nytte for tiltaket.

25 kolleger av fredskorpssere ble bedt om å beskrive tiltakets rapporterings-system. Halvparten av kollegene visste enten ikke hvordan rapporterings-systemet fungerte eller hva rapportene inneholdt. Flere av disse påpekte at rapportene burde være på engelsk. De andre kollegene sa at rapporteringen var kjent for dem og at de selv tok del i den skriftlig eller muntlig. Det er viktig å merke seg at det i flere av tiltakene ikke er alminnelig å lage skriftlige rapporter - for eksempel skoler og sykehus. Det er også viktig å understreke at flere kolleger nevnte at det foregikk muntlig avrapportering i jevnlig møter, og at dette fungerte tilfredsstillende. Noen få fredskorpssere understreket behovet for å skrive *norske* rapporter. Dette ble sett som en mulighet for å " snakke fortrolig" med noen.

Med hensyn til vurdering av innhold av rapportene var det FK-koordinator og NORADs stedlige representants oppfatning at den rapporten fredskorpssere skrev ved avslutning av sitt engasjement, ga et for positivt inntrykk av forholdene.

ZAMBIA

Over 1/3 av de FK-erne utvalget besøkte følte det riktig å rapportere direkte til FK på norsk. Årsaken til dette ligger til dels i muligheten til å si ting mer utslørt, men også i det faktum at FK-erne ikke føler seg sterk nok språklig til å rapportere på engelsk.

En FK-er hadde løst problemet på en svært konstruktiv måte: han diskuterte rapportens innhold med sine kolleger, skrev den på sitt dårlige engelsk, ga den til kollegene slik at de kunne rette både språk og innhold. Resultatet var at alle var informert, og FK-eren lærte seg bedre engelsk.

Flertallet av FK-erne ser nytten av rapport på engelsk og at arbeidsgivere/lokale myndigheter i stor grad får kopi av denne rapporten. Valg av språk og adressat for rapportene viser hvilken holdning FK-eren har til hvem som er ansvarlig for tiltaket. En utstrakt direkte kontakt med FK/NORAD, både skriftlig og ikke minst muntlig, forsterker oppfatningen av at dette er et FK-tiltak og at FK har ansvaret og beslutningsmyndigheten. I samtalene med kollegene og overordnede til FK-ere gjorde zambierne det klart at det var for mye direkte rapportering til NORAD.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Rapporter om arbeidsplassen,

Rapporteringskrav fra arbeidsgivere varierer i stor grad fra tiltak til tiltak. Behovet for rapportering til arbeidsgiver er heller ikke like stort ved alle tiltak (for eksempel skoler). Det synes som om de fleste fredskorpserne følger de rutiner som foreligger. Men i mange tilfelle finnes det ikke klart uttrykte rapporteringsrutiner. I henhold til spørreskjemaundersøkelsen rapporterte 32 % av fredskorpserne aldri til lokal arbeidsgiver.

Gode rapporteringsrutiner er ofte en forutsetning for at bistandstiltak lykkes. Slike tiltak kjennetegnes i regelen av at det er stor gjennomtrekk av personell, både lokale og

utenlandske. Rapporter er således viktig for å overføre erfaring og kunnskap fra person til person og over tid og er derfor en forutsetning for at tiltaket kan lære av egen erfaring, skape egen identitet og planlegge videre framdrift. I tillegg har rapporteringsrutiner ofte en samlende sosial og faglig funksjon innen et tiltak, og er viktig for andre aktører utenfor tiltaket med hensyn til informasjon om økonomi og koordinering.

Evalueringsutvalget har erfart at mange fredskorpssere ikke er tilstrekkelig integrert i systemet med hensyn til rapporteringsrutiner. På denne måten faller en viktig kanal for informasjon om tiltaket bort. Flere kolleger og arbeidsgivere ga uttrykk for usikkerhet (og mistanke) med hensyn til hva fredskorpssere egentlig rapporterte til Fredskorpsadministrasjonen. Men igjen er det store variasjoner og det er positivt at så mange fredskorpssere på eget initiativ skriver rapporter på engelsk og sender dem via lokal arbeidsgiver. Enkelte fredskorpssere erkjenner at de har store nok vanskeligheter med norske rapporter, om de ikke skal måtte skrive dem på engelsk. Ofte behersker lokale arbeidsgivere og kolleger engelsk langt bedre, og frykten for å virke klossete var til stede.

Evalueringsutvalget anbefaler at engelsk innføres som FK-språk i engelsktalende land. Alle rapporter om tiltaket bør skrives på engelsk og i regelen kanaliseres via lokal arbeidsgiver og tjenestevei. Fredskorpskontoret har laget en anbefalt mal for rapporter, men det er evalueringens inntrykk at den ikke følges i særlig grad. FK-erne sier at den ofte ikke er relevant. Det bør undersøkes om det er ønskelig å lage en ny mal, eller om man skal tilpasse form og innhold i rapportene til de lokale forhold. En særlig viktig form for informasjon som i stor grad savnes i nåværende rapporter er beskrivelse av overføring av kunnskap i tiltaket. En annen har å gjøre med langtidsplanlegging og institusjonsoppbygging, og en tredje med bruk av støttemidler.

Informasjon om personlige forhold og velferdssaker bør skilles ut fra beskrivelse av tiltak og arbeidsforhold og velferdsrapporten kan naturligvis fremdeles skrives på norsk og sendes til FK-kontoret. Dette kan lette det følte behovet hos enkelte fredskorpssere om å "snakke med noen" om sine problemer. Dette kan unntaksvis også være nødvendig når det gjelder arbeidsforhold.

Rapport og dokumentbehandling - FK-administrasjonen.

Med hensyn til besvarelser fra det lokale FK-kontoret på fredskorpsseres rapporter, gjenstår det mye. Mange svar fra FK-administrasjonen er i form av standard-formuleringer "tak for en velskrevet rapport" med liten plass til personlig hilsen eller spesifikke kommentarer til innholdet i rapporten. Dette, sammen med den lange tid det ofte tar for FK-kontoret å besvare, har ført til så stor frustrasjon at flere lar være å sende flere rapporter. Dette har å gjøre med profesjonalitet, kjennskap til de enkelte forhold, men også arbeidskapasiteten i FK-administrasjonen.

En av konklusjonene fra evalueringens gjennomgang av FK-rapporter var at det var behov for bedre oversikt, rutiner og kontroll ved Oslo-kontoret med rapporter fra fredskorpssere og annen dokumentasjon som omhandler arbeidet i felten. Dette er i mange tilfelle den eneste og beste informasjon som foreligger om fredskorpsets aktiviteter.

7.2.8 STØTTE FRA REPRESENTASJONENE I GJENNOMFØRINGEN AV FK- TILTAKENE

Situasjonen i de enkelte tjenesteland varierer i relativt stor grad. Resultatet fra feltarbeidet er i grove trekk som følger:

BOTSWANA

Når en ser bort fra en utbredt følelse av utilstrekkelig forhåndsinformasjon, var det store flertall av FK-ere generelt meget godt fornøyd med den oppfølging og støtte som ble gitt fra

FK i Gaborone. De følte at de hadde en åpen kommunikasjonslinje og at FK-administrasjonen ville støtte dem dersom det skulle oppstå problemer på arbeidsplassen. Det hersket imidlertid en følelse blant noen at besøksfrekvensen kanskje var hyppigst for de som bodde nær de mer populære reisemål. Fem personer gav uttrykk for at de ønsket oftere besøk.

At støtte og oppfølging fra FK gikk på det praktiske og sosiale mer enn på det faglige ble ikke reist som noe vesentlig problem. De fleste så det som mer naturlig å henvende seg til sine foresatte innen den sektor de arbeidet med slike spørsmål. I flere tilfeller var deres foresatte på høyere nivå skandinaver på ekspertkontrakt slik at tersklene for å ta kontakt ikke ble særlig høye.

Det er imidlertid et problem at FK-administrasjonen ikke alltid innehar den ekspertise innen de ulike områder som gjør det mulig å vurdere de faglige prioriteringer FK-eren gjør i en større sammenheng og gi veiledning på dette.

KENYA

Støtten fra FK-administrasjonen blir av de fleste fredskorpserne omtalt som dårlig. Omlag halvparten av FK-erne klager over mangel på profesjonell kompetanse på fag og planlegging ved FK-administrasjonen. Tre mener administrasjonen ikke leser rapporter eller forbereder seg til møter, og fire påpeker at forundersøkelsene er dårlige. Tre av 14 FK-ere sier de har god kontakt og får støtte.

FK-administrasjonen peker på at de ikke er spesialister på alle FK-ernes fagområder. Den administrative byrden er økt, og kontoret får ikke nok tid til feltarbeid. Administrasjon av støttemidler, refundering av utgifter, bilbruk og andre rutinesaker tar mye av tiden.

FK-administrasjonen har som utgangspunkt et mål om å besøke plasseringene to ganger i året og gi seg god tid ved hvert tiltak.

Etter FK-ernes mening er besøkene fra FK-administrasjonen i felten sjeldne og hastige. De fleste nevner to-tre timer som gjennomsnittstid på hvert besøk. Bare tre FK-ere sier at de har mottatt besøk mer enn en gang i året, flere nevner de er blitt besøkt bare en gang i løpet av to år. Noen sitter med inntrykk av at hvis de ikke har alvorlige problemer, er det ikke nødvendig å besøke dem, mens de selv føler det er like mye å lære fra vellykkede plasseringer som fra de problem-fylte. Besøk blir omtalt av en del som bortkastet tid, fordi det ikke er muligheter til å gå i dybden. To FK-ere klaget over lite sensitiv opptreden overfor deres kolleger. En besøksoversikt fra FK-administrasjonen viser at besøkene har vært hyppigere enn FK-erne gir uttrykk for.

Kontakten mellom arbeidsgivere og kolleger og den lokale FK-administrasjon skjer først og fremst ved prosjektbesøk. Tre av arbeidsgiverne har hatt direkte kontakt, tre nevner de har hatt besøk av FK-koordinator ved tiltaket, og to har skrevet brev med spørsmål om støtte til prosjekter. Fem av arbeidsgiverne sier de ikke har hatt kontakt. Dette benektes av FK-administrasjonen som sier at det alltid inkluderes samtaler med arbeidsgiveren under besøkene.

Blant fredskorpsernes kolleger har tre hatt direkte kontakt, tre nevner besøk fra kontoret, og 20 sier de ikke har hatt noen kontakt. To av disse sier det bare er sjefen og FK-eren som blir kontaktet når noen kommer på besøk.

En kenyansk koordinator vil bli ansatt fra 1990. Det antas at en kenyaner vil skape bedre kontakt mellom NORAD og de kenyanske ministeriene. Dessuten vil det kunne bli foretatt bedre forundersøkelser, blant annet ved å sørge for at kulturspørsmål vil bli tatt tilstrekkelig hensyn til. En kenyaner i denne stillingen vil også sørge for bedre kontinuitet i arbeidet. Samtidig med ansettelse av en kenyaner ved administrasjonen, inndras en koordinatorstilling som nå innehas av en nordmann.

Når oppfatningene spriker med hensyn til oppfølging av FK-plasseringene, kan det til en viss

grad ha sin bakgrunn i at situasjonen mellom Norge og Kenya har vært spendt og at en stor grad av usikkerhet har gjort seg gjeldende.

TANZANIA

NORAD/FK-kontoret i Dar es Salaam har ikke tilstrekkelig kapasitet til å følge opp FK-plasseringene. De ansatte var godt kvalifisert og godt likt av FK-erne, men arbeidsmengden oversteg hva som var fysisk mulig å utrette, selv om det ble mye overtid- og helgarbeid. Feltreiser ble gitt høy prioritet, men tiden som var tilgjengelig for dette ble ikke ansett for tilstrekkelige fra de ansattes side. Blant de oppgaver som tok mye tid og krefter var innkjøp, refusjonsordninger, uforutsette saker, samtaler med besøkende FK-ere og den nåværende ordningen med bilbruk.

11 av 28 FK-ere var svært positive i sin vurdering av den lokale FK-administrasjonen. De var tilfreds med hyppigheten av kontakt og av den støtte som ble gitt. Men flere påpekte at kontoret var underbemannet og nedstresst av arbeid, men at viljen var tilstede og at "det var godt å ha dem der". Syv FK-ere gir en nøytral beskrivelse og seks uttaler seg negativt. Det ble blant annet etterlyst større engasjement, oftere besøk, bedre informasjon om praktiske saker og tre FK-ere kritiserte en for naiv og uproff innstilling til bistand og dårlig planlegging.

En indikasjon på FK-administrasjonens kontakt med tiltakene får man også ved å se på svarene fra kolleger til FK-ere. Blant de 23 kollegaer til fredskorpssere som besvarte evalueringens spørsmål om kontakt med FK-administrasjonen hadde majoriteten (13) hatt slik kontakt. Typen av kontakt varierte imidlertid sterkt. De fleste refererte til møter arrangert ved tiltaket i forbindelse med besøk av representanter for FK. I et tilfelle hadde kollegen deltatt på seminar arrangert av FK sammen med FK-eren. Ti kolleger svarte at de ikke hadde hatt kontakt med FK. De opplyste ofte at all kontakt gikk gjennom FK-eren.

Ansvarlige for FK-tiltakene ga inntrykk av at formen av oppfølgingen fra lokal FK-administrasjon varierte i stor grad. Ingen av de ti informantene som besvarte spørsmålet var negative i den forstand at de framla kritikk mot FK-administrasjonen. Men flere mente det var behov for styrket kontakt.

ANNEN INFORMASJON

Spørreskjemaundersøkelsen omfattet en vurdering av FK-administrasjonens bistandsfaglige støtte til FK-erne.

49% er negativ til FK-administrasjonens støtte. 1/7 er godt fornøyd ved å markere +3 eller +4 på vurderingsskalaen. Her kommer Botswana godt ut hvor kun 26% uttrykte kritikk. Tilsvarende tall for Kenya er 58%.

FK-eren er også bedt om å vurdere FK-administrasjonens bidrag til opplæring av lokale kolleger. Her er også 49% negativ, mens 1/8 har krysset av +3 eller +4 på skalaen. Det samme landavhengige mønster kommer frem hvor Botswana ligger best an med 35% og Kenya på den andre siden med 58%.

Med hensyn til vurderingen av administrasjonens oppfølging av tiltak som er igangsatt, har 35% markert negative tegn eller 0. 1/5 er godt fornøyd. Her er FK-erne mer positiv enn tidligere spørsmål, men det er også sterke innslag av negative vurderinger av FK-administrasjonens innsats.

Personellet ved FK-administrasjonen i de 4 landene gir uttrykk for manglende tid til implementering og oppfølging og evaluering av tiltakene. Personellet må i meget stor grad stole på generelle uttrykk fra FK-eren selv. Når det ikke foreligger en plan for tiltaket, er det vanskelig å gjennomføre evalueringer. Personellet i FK-administrasjonen gjør så godt de kan, mens spørsmålet er om dette er godt nok med hensyn til de utfordringer en står overfor.

FK-erne nevner i sine rapporter manglende engasjement fra FK-administrasjonen i

planlegging og oppfølging. Analysen av FK-ernes avslutningsrapporter påpeker at det er vanlig for FK-eren å føle seg alene ved plasseringene i søk etter løsninger på problemene. Problemene i u-landene er vesentlig forskjellige fra de problemer FK-erne er vant til å takle hjemme. FK-eren ser mangel på planlegging og utilstrekkelig oppfølging av tiltaket som betydelige problemer. FK-eren forventer bistand fra den lokale FK-administrasjon, men får ikke det de søker. FK-erne er også frustrert over mangel på klar ansvarsdeling mellom mottakerlandenes myndigheter, ledelsen ved FK-tiltaket og fredskorpsadministrasjonen.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Fredskorpskontoret har formulert enkelte av oppgavene til representasjonene i mottakerlandene for å kunne oppnå en "vellykket fredskorpsbistand". FK-kontoret sier også at disse oppgavene kanskje er viktigere for FK enn for annen bistand:

- *vurdere gjennomførbarheten av planene/ønskene*
 - *følge opp med identifikasjon av konkrete behov og muligheter*
 - *ha kontakt med målgruppene*
 - *innhente anmodninger og opplysninger og ha dialog med lokale og sentrale myndigheter*
 - *følge opp de enkelte fredskorpsdeltakere i deres livs- og arbeidssituasjon og gi dem nødvendig støtte*
 - *formidle kunnskap og informasjon hjem til nye fredskorpskandidater*
- (Melding om Fredskorpsvirksomheten 1984)

Informanter som har hatt nært kjennskap til FK over en årrekke, mener at det har skjedd en byråkratisering av FK-virksomheten i tjenestelandene. En annen faktor som kan ha betydning for samspillet mellom NORAD-ansatte og FK-ere og for følelsen av "korps-tilhørighet" har å gjøre med avstanden i lønn og status mellom FK-ere og NORAD-ansatte.

Det synes å være helt klart at nåværende personellsituasjon og arbeidskapasitet ved de stedlige representasjonene ikke er tilstrekkelig for å kunne utføre oppgavene på en tilfredsstillende måte. Men det er også klart for evalueringsutvalget at den administrative kapasiteten for FK-arbeidet er en funksjon av den prioritering NORADs stedlige representasjon gir til FK's virksomhet.

7.3.1. OPPLÆRING/OVERFØRING AV KUNNSKAP TIL LOKALE MEDARBEIDERE/COUNTERPARTS.

OVERFØRING AV KUNNSKAP

En fundamental oppgave for Fredskorpset har vært å overføre kunnskap ved praktisk samarbeid. I evalueringens undersøkelser er dette aspektet blitt beskrevet og vurdert av FK-erne selv, deres overordnede og representanter for myndigheter og ikke minst av FK-ernes kolleger. Overføring av kunnskap henger ofte sammen med "counterpart"-problematikken. Dette blir også vurdert i det følgende.

BOTSWANA:

Både botswanske myndigheter og NORAD gir uttrykk for at de ser på counterpartsystemet som viktig, men en person med de rette kvalifikasjoner er ikke alltid mulig å oppdrive og avsette til dette formålet. At det finnes en counterpart blir derfor ikke gjort til vilkår for en FK-plassering.

I alt seks FK ere hadde ingen klart definerte counterpart ved intervjuetidspunktet. Dessuten var det to lærere i videregående skole for hvem det ikke ville være aktuelt. Blant de øvrige

hadde åtte en klart definert counterpart. I en plassering var en tidligere counterpart reist til England for videre trening slik at FK-eren fungerte alene.

I de tilfelle hvor en counterpart arbeidet sammen med en FK-er foregikk kunnskaps-overføringen oftest gjennom forklaringer i løpet av arbeidsprosessen. Der det ikke var noen klart definert counterpart skjedde kunnskapsoverføringen vanligvis til flere kolleger, avhengig av de oppgaver som skulle løses.

I relasjon til enkelte av bioingeniørene er det oppstått et problem som det kan være verd å trekke lærdom av. Disse plasseringene er i ferd med å bli lokalisert. I de fleste tilfeller var de ferdig utdannede lokale fagfolk allerede i jobben da nåværende FK-ere ankom. Enkelte av disse tolket det å skulle jobbe sammen med en FK-er som en desavuering av egen kompetanse. Samtidig hevdet fredskorpseren og deres overordnede på sykehuset at de lokale kollegene fremdeles hadde meget å lære når det gjaldt administrasjon.

KENYA

I Kenya var FK-erne kritiske til counterpartopplegget. I en av de 14 FK- plasseringene evalueringsutvalget besøkte, fungerte det meget godt, dvs. at FK-eren har fagkunnskaper og erfaring som kan overføres, og kunnskaper og egenskaper som er nødvendig for at slik overføring skal finne sted. To FK-ere ga uttrykk for å ha counterparts som ikke fungerte godt. To lærerne i heimkunnskap arbeider sammen med en annen lærer i faget, men kaller ikke vedkommende counterpart, da de begge har sine spesielle oppgaver, og begge har den nødvendige fagkunnskap.

Seks FK-ere sier de ikke har counterpart, at de ikke har noen kunnskap som trenger å overføres, fordi kunnskapene fins blant kenyanerne. To føler at det kulturelle gapet er for stort, og at det ikke er mulig å overføre kunnskap. Tre bemerker at det er gjensidig læring mellom kolleger, men de har ingen formell counterpart.

Seks arbeidsgivere sier det er god overføring av kunnskap, fem sier det er "noe" overføring. Ni mener FK-eren forstår situasjonen godt og samarbeider bra med kolleger. Arbeidsgiverne vet dog ikke i detaljer hva overføringen av kunnskap består i, og de ser ikke ut til å være særlig opptatt av dette.

Elleve av 27 kolleger sa at FK-eren er god til å overføre kunnskap, men de nevner ingen spesielle kunnskaper de har lært. Tre nevner at de har lært spesielle ting, og to sier at gjensidig læring har funnet sted. Fire sier de vet ikke om det foregår læring, tre sier det har ikke vært noen læring, og tre sier det er ikke nødvendig å overføre kunnskap, fordi kenyanerne kan det som trengs for disse jobbene.

FK-ledelsen mener at overføring av kunnskap ikke fungerer godt, og at dette må legges mer vekt på, først og fremst i Norge, men også ved FK- administrasjonene ute.

TANZANIA

11 representanter for myndigheter og private organisasjoner ble spurt om deres inntrykk av fredskorpseres evne til å overføre kunnskap. Syv svar var klart positive.

Fredskorpseres kolleger ble spurt om det fantes counterpart-opplegg ved arbeidsplassen samt om fredskorpseres evne til å overføre ferdigheter og kunnskaper. Resultatet viser at counterpart-systemet er benyttet i liten grad i tradisjonell forstand, d.v.s. med klart definerte roller og oppgaver for fredskorpser og en utvalgt person som skal læres opp. Svært få mente at det var ønskelig å opprette et slikt system. For flere yrkesgrupper er det heller ikke naturlig å ha counterparts. Imidlertid presiserte flere av kollegene at det i praksis likevel var en form for counterpart-forhold. Følgende svar er ganske typisk for de fleste kollegene: "There are no counterparts, the volunteer works close together with colleagues".

Blant 20 kolleger som ga sin vurdering av fredskorpseres evne til å overføre ferdigheter og

kunnskaper var tre klart negative. Blant disse var to tilsluttet det samme tiltaket. Dette tiltaket skilte seg sterkt ut fra de tiltak evalueringsutvalget besøkte. To kolleger ville ikke gi sin vurdering ennå fordi fredskorpseren nylig var ankommet og at språkvansker virket inn. 15 kolleger, et stort flertall, ga sin positive vurdering av fredskorpserne i denne henseende. FK-erens evne til å vise ting i praksis og konkret samarbeide fra dag til dag ble framhevet.

ZAMBIA

På spørsmålet om FK-erens evne til å overføre ferdigheter og kunnskap ga arbeidsgiverne og kollegene et positivt bilde av FK. Kunnskapsoverføring av ferdigheter relaterer seg ofte til det teknologiske nivå som er valgt. Her viser det seg at, med unntak av et tiltak, er det valgt en enkel teknologi hvor vedlikehold ikke er noe problem. FK-erne selv er noe mer kritiske til kunnskapsoverføringen enn det som framkom blant arbeidsgiverne. For det første mangler counterparts hos nesten halvparten av de FK-erne evalueringsutvalget besøkte. 1/5 av disse tilfellene gir uttrykk for at kunnskapsoverføringen ikke går bra. 4/5 svarer at overføringen av kunnskap går bra selv om noen av disse mangler counterpart.

ANDRE INFORMASJONER

I spørreskjemaundersøkelsen ble FK-erne bedt om å markere i hvor stor grad de bidro til oppnåelse av forskjellige målsettinger. Å bidra til å formidle kunnskap/kompetanse til lokalt personell er den målsetting som får høyest markering av FK-erne. Det er interessant at dette også bekreftes av det store flertallet personer som evalueringsutvalget har møtt. Dette ser ut til å gjelde uansett om det er opprettet spesielle "counterparts" eller ikke ved tiltakene.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Kunnskapsoverføringens form, innhold og resultat er ikke blitt undersøkt av evalueringsutvalget. I og med at kunnskapsoverføring framstår som en av FK-virksomhetens mest sentrale begrunnelser og også oppfattes som svært viktig av FK-erne, foreslår evalueringsutvalget at det foretas en egen selvstendig undersøkelse for å kartlegge og vurdere den form for kunnskapsoverføring som finner sted. Mandatet for denne undersøkelsen bør blant annet inkludere følgende problemstillinger som evalueringsutvalget finner spesielt aktuelle:

Vurdering og sammenligning av FK-sektorene med hensyn til i hvor stor grad kunnskapsoverføring forekommer.

Beskrivelse av hvordan kunnskap overføres. Hvordan defineres premissene, hvem er aktørene, hvordan er aktørenes motivasjon? Hvordan fungerer FK-modellen for kunnskapsoverføring? Bør kunnskapsoverføringen inn i mer organiserte former?

Vurdering av dagens FK-ere som kunnskapsoverførere. Er de kvalifisert? Hva slags kvalifikasjoner kreves for å kunne overføre kunnskap i en vanlig FK-kontekst? Bør opptak og opplæring av FK-ere endres for å gjøre FK-erne til bedre kunnskapsoverførere?

Endelig bør innholdet i kunnskapsoverføringen vurderes med hensyn til relevanse for problemene i tjenestelandet. Den type kunnskap som overføres innen de enkelte sektorer, er den nyttig og formålstjenelig og har FK-erne forutsetning for å vurdere om den er det?

Det er vanskelig å vurdere *effekt* av kunnskapsoverføring. Det man *kan* vurdere, er rammene og *forutsetningene* for at kunnskapsoverføring kan finne sted.

Spørsmålet om counterpartsordninger vil ikke bli diskutert i detalj i denne rapporten. Det ser imidlertid ut som det er mer naturlig for fredskorpsets virksomhet å se på hele miljøet eller tiltaket som "counterparts", snarere enn en utvalgt person. Mange FK-ere har arbeidsoppgaver innen flere områder og det vil ikke være naturlig for tiltaket å peke ut *en* person som skal

læres opp spesielt. Counterpart, i tradisjonell forstand, er også i høy grad et spørsmål om økonomiske ressurser. Spissformulert kan man si at dersom et tiltak eller en myndighet har råd til å ansette en person som counterpart, og en slik person er tilgjengelig, vil det ikke lenger være stort behov for FK-bistand.

Et annet problem i mange land i den tredje verden er hyppigheten av utskifting av personell. Erfaringene er alt for ofte at "counterparts" som blir opplært til å fylle spesielle funksjoner, blir omplassert og en ny uerfaren person trer inn i steden. Dette gjør det meget vanskelig å bygge opp institusjoner og utvikle dem til å bli uavhengige av FK- bistand.

7.3.2. ARBEIDSREDSKAPER OG HJELPEMIDLER I ARBEIDET.

Hjelpemidlene i arbeidet er av ulike slag. For en lærer/instruktør er undervisningsrom og undervisningshjelpemidler sentrale. Et kontor som base for jobben er også viktig for mange FK-jobber.

Vårt generelle inntrykk fra feltarbeidet er at FK-erne stort sett disponerer disse hjelpemidlene. Dette skyldes blant annet muligheten til å bruke støttemidler til å rette på eventuelle skjevheter.

Dette avsnittet vil derfor utelukkende behandle FK's transportstøtte i form av å gi hver FK-er en bil til bruk i arbeidet såvel som privat.

Transport er et hovedproblem i Afrika, og FK-ernes arbeidsplasser er ikke noe unntak. Ved å tilføre tiltaket en ny bil av høy standard, har dette endret transportsituasjonen dramatisk for FK-erens arbeidsplass. Men som tilfellet for støttemidlene, reiser det seg også problemer i kjølvannet av denne bilbruken. For å få et bilde av omfanget av bilbruken, vil vi først trekke frem en del resultater fra spørreskjemaundersøkelsen. Svarerne er som kjent FK-ere som har reist ut i 1978 eller senere.

Undersøkelsen viser at praktisk talt alle FK-erne har disponert bil eller annet transportmiddel under sin tjeneste. Til sammenligning er det under 1/3 av kollegene på arbeidsplassene som har disponert bil/annet transportmiddel. Her må det legges til at FK-erne opplyser at kollegene disponerer kjøretøyer som vanligvis er i meget dårlig forfatning og følgelig lite driftsikre.

Ca. 3/4 av FK-erne bruker bilen i tjeneste daglig. Ca. 10% sier at de har behov for bil få ganger i måneden eller enda sjeldnere. På det generelle spørsmålet om hva arbeidstiden brukes til, oppgir 15% av FK-erne at de har brukt mer enn 1 dag i uken (1/5 av arbeidstiden) på kjøring. Tallene for planlegging og rådgivning er begge på kun 9% til sammenligning. Enkelte FK-ere bruker en meget stor del av arbeidstiden til kjøring ved utstrakt innkjøpsvirksomhet. I disse tilfellene blir FK-erne Afrikas best betalte sjåførere.

Spørreskjemaundersøkelsen viser også at FK-erne har behov for og bruker også bilen i fritiden. Vi kan følgelig si at bilen har gjort det mulig for FK-erne å gjennomføre sitt arbeid og nyte sin fritid, dvs. slappe av i selvvalgte omgivelser når en ikke er på arbeid. Vi vil imidlertid berøre følgende problemer som reiser seg i forbindelse med FK-bilen og bruken av denne transportstøtten.

- FK-bilen er en personlig bil for den enkelte FK-deltaker som ikke kan kjøres av andre. Dette stiller FK-eren overfor press om å bruke mer av sin arbeidstid til kjøring enn vedkommende måtte finne faglig forsvarlig i den jobb en skal utføre.
- Bilen blir også redskapet for å "ordne opp", kjøpe inn ting til arbeidsplassen osv., dvs. at bilen kan bidra til at FK-eren får en for sentral plass i det å løse daglige problemer. En bevisst politikk fra FK-erens side kan sikre at kollegene blir involvert ved simpelthen å trekke dem med på alle disse praktiske operasjonene.

- FK-bilen gir status på arbeidsplassen og kan føre til misunnelse. Den gir også FK-erne makt, blant annet ved å akseptere eller avslå tjenester/skyss for kolleger. Generelt sett har under 1/3 av kollegene tilgang til transport. I enkelte land, f.eks. Zambia, er tallet langt lavere. Det er selvsagt problematisk for både ledelsen og kollegene å måtte se at takket være FK-eren, blir ting ordnet til alles beste.
- Hva skjer når FK-eren avvikler sin bistand? FK-bilen kan ha løst midlertidige transportproblem og hindret arbeidsplassen i å søke mer permanente løsninger mens de har hatt tilgang til denne transportstøtten. Flere arbeidsplasser har imidlertid fått overta FK-biler som er utrangert (ikke dårlige biler).

De fem problemstillingene har til felles at FK-erens rolle er sentral. Med tanke på at FK-eren er midlertidig stasjonert og at arbeidsplassen skal bygges opp til å bli uavhengig, er dette forholdet uheldig.

FK-bilen gir også uttrykk for FK-erens status og velstand rent privat. I Norge ville en derimot ikke ha reagert på at folk har siste modell fordi alle hjemme er vant til/avhengig av privatbilen, men i Afrika er situasjonen en helt annen.

Tross dette store oppbudet av FK-biler, er ikke FK-erne fornøyd med bilbruken. Det klages først og fremst på reglene for bruk av denne bilen.

Bare et bestemt antall km. kan brukes til privat kjøring pr. måned. FK-erne i utkantområdene vil raskt bruke opp denne kvoten, da de har lange avstander for å søke sosial kontakt med likesinnede. Det er ikke lov til å ta med passasjerer blant lokalbefolkningen. Dette skyldes statens regler og manglende forsikringsordninger for passasjerene i FK-bilene. Forbudet mot å ta med passasjerer er helt umulig å overholde, da en FK-er som nekter å gi "lifts" til folk en kjenner og delvis jobber sammen med vil ha liten fremtid som samarbeidspartner med befolkningen i landsbyen.

Forsøk på å løse noen av folks transportbehov fører til ulike ordninger fra FK-er til FK-er. Folk blir selvsagt forvirret over denne forskjellsbehandlingen og kan neppe forstå hvorfor noen er "snille" og andre FK-ere er "slemme".

Utvalget vil også trekke frem FK-bilen som rømningsvei. Etter en hard arbeidsuke, kan det være fristende å stikke av fra arbeidsplassen og sosial omgang med kolleger i fritiden. Det viser seg at fritiden kan brukes til oppbygging av sosiale kontakter og kommunikasjon som senere vil være til stor fordel for utførelsen av ens arbeid.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

I et nøtteskall er problemet med dagens bilpolitikk i FK at for mange behov blir løst i én ordning. Det er etter vår mening et klart skille mellom FK-erens private transportbehov og arbeidsplassens nåværende og fremtids transportbehov. Videre er det et generelt behov for transport hos utkantbefolkningen, særlig i Zambia og Tanzania, som ikke FK-eren kan løse ved å prioritere hvem som skal få "lift". Arbeidsplassens transportbehov og de behov for transport som ligger i nærmiljøet må løses ved å yte støtte direkte til tiltaket. Denne ordningen må integreres i planer og budsjetter slik at tiltaket blir klar over hva bilbruken koster. FK-ernes eget transportbehov kan løses gjennom privat bil skaffet ved hjelp av et etableringslån fra FK ved utreise.

Utvalget må imidlertid si at en her står overfor et problem hvor enkle praktiske løsninger neppe finnes. Det er positive og negative aspekter ved enhver ordning. Som et apropos kan en nevne at den danske frivilligorganisasjonen innfører en ordning som ligner meget på den norske.

7.3.3. BRUK AV STØTTEMIDLER.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at tre fjerdedeler av FK-erne har søkt om støttemidler under sin tjeneste. Resten har ikke søkt grunnet kort tid i tjeneste eller at de ikke ser at arbeidsplassen har behov for slike midler. Det er små midler det vanligvis søkes om. Ca. halvparten har søkt om 50.000 kr. eller mindre, 12% har søkt om 200.000 eller mer. De fleste søknader blir innvilget for det beløp det søkes om.

De refererte beløp er beskjedne, men må sees på bakgrunn av at FK-ere ofte følger etter hverandre i samme jobb. Det er ikke uvanlig at to-tre FK-deltakere følger hverandre på ett og samme arbeidssted. I slike tilfeller vil da arbeidsstedet få tilført støttemidler for alle tre. FK-deltakeren selv er meget sentral bak idéen om å søke om midler. I 1/4 av tilfellene kommer idéene fra andre enn FK-deltakeren selv. Dette skyldes ikke mangel på informasjon, da 3/4 av arbeidsstedene var klar over denne støtteordning før FK-eren ankom. Noen FK-deltakere har følt seg presset til å søke, men hele 81% opplyser at de ikke følte noe slikt press fra arbeidsgiver.

Med hensyn til effekten av bruken av støttemidlene, svarer 2/3 et ubetinget ja på at de har hatt eller vil få positive virkninger. Kun 3% svarer et avgjort nei på spørsmålet.

Med hensyn til arbeidsgiverne og kollegenes syn på støttemidlene, viser det seg at mange ikke er fullstendig informert om reglene for støttemidler. De fleste har en vag antagelse om at det er mulig å få midler fra NORAD/Fredskorpset, men har uklar oppfatning om hva disse midlene kan brukes til. Med noen få unntak er arbeidsgiverne og kollegene meget positive til bruk av støttemidler som de klart ser fører til forbedringer på sin arbeidsplass.

Det viktigste spørsmålet for bruken av støttemidlene er om det som bygges opp blir brukt og vedvarer også etter at FK-erne har dratt. Utvalget har besøkt enkelte tiltak hvor FK-erne har avsluttet sin tjeneste. Det har ikke framkommet informasjon som gir holdepunkter for å trekke absolutte konklusjoner. Inntrykket er at tiltakene ikke har falt sammen, men at det likevel er en del vansker.

I et tilfelle hvor det hadde blitt benyttet betydelige støttemidler til bygningsvirksomhet, ble ikke bygningene tatt i bruk som forutsatt. Dette var imidlertid situasjonen allerede da FK-eren var på stedet. I et annet tilfelle ble det gjort en mengde forbedringer på bygninger og utstyr i den tid FK-eren tjenestegjorde ved skolen. 1-1/2 år etter at FK-erne forlot stedet, var alt fremdeles i orden. Ytterligere utbyggingsarbeider var til og med satt i gang for lokalsamfunnets og skolens egne midler.

I spørreskjemaundersøkelsen ble FK-erne stilt følgende spørsmål: "Har en gjennom *egen innsats* bidratt til at institusjonen kommer til å bli mer selvforsynt eller bli mer avhengig av utenlandsk bistand?" Svarene viser at over 80% er svært optimistiske og mener deres innsats har bidratt til å styrke institusjonens/tiltakets selvforsyning. På dette spørsmålet er det også klare forskjeller mellom landene. Botswana, Kenya og Tanzania skiller seg ut med høy prosent andel FK-ere som tror de har bidratt til å gjøre tiltaket mer selvforsynt. For Zambia er denne andelen lavere.

En antagelse vil være at utstrakt bruk av støttemidler fører til at lokalmiljøet blir passifisert og ikke får mobilisert ressurser som tross alt finnes. På dette spørsmålet svarte vel 1/4 del av FK-erne med verdiene +3 og +4 på en skala fra -4 til +4 at de trodde FK har bidratt til å mobilisere ressurser i nærmiljøet. Ser en på alle som har antegnet positive verdier eller 0, kan vi si at de fleste FK-ere mener at de bidrar til å mobilisere ressurser i lokalmiljøet. Det er en del forskjeller fra land til land. Det viser seg også at yrke slår ut, hvor skole/undervisning peker seg ut i positiv retning med hensyn til å tro at en mobiliserer ressurser i lokalmiljøet.

Spørreskjemaundersøkelsen stilte også spørsmålet: "Har FK bidratt til å minske avhengigheten av utenlandsk hjelp"? Her svarer de fleste FK-erne at de ikke tror at FK-bistanden har bidratt til å minske avhengigheten av utenlandsk hjelp. Omlag 1/4 av FK-erne tror de gjennom sitt arbeide bidrar til å øke avhengigheten av utenlandsk hjelp.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Spørreskjemaundersøkelsen har framkommet med informasjon som ikke gir et klart bilde av FK-ernes syn på bruk av støttemidler og egen virksomhet ved tiltakene. Evalueringsutvalget ser i utgangspunktet betenkeligheter ved bruk av støttemidlene. Konklusjonen må likevel bli at de i alt overveiende grad har hatt positive virkninger. Selv om bruk av støttemidler og oppbygging av strukturer kan skape avhengighet av fremtidig bistand, er det liten grunn til å tro at alternativet å mobilisere egne ressurser ville ha funnet sted. Problemet er ofte å vedlikeholde det som er skapt og utnytte disse investeringene produktivt slik at tiltakene realiserer sin hovedmålsetting om å bli uavhengig av bistand. Imidlertid må en ha en realistisk holdning med hensyn til mulighetene for å gjøre tiltakene uavhengige. Det er urealistisk å tro at ressurssvake grupper skal kunne bli selvstendige takket være noen få års FK-bistand.

7.3.4 FK-ERNES SAMARBEID MED ARBEIDSGIVERE OG FORHOLDET TIL LANDETS ADMINISTRATIVE OPPLEGG. INSTITUSJONSOPPBYGGING

FORHOLD TIL MYNDIGHETENE

BOTSWANA

I den grad FK-eren hadde vært i direkte kontakt med lokale eller sentrale myndigheter hadde denne kontakten vært positiv. Mange følte imidlertid at de hadde brukt for mye tid på å finne ut av hvordan "systemet fungerte" og i noen tilfeller var det klart at de selv etter flere måneder ikke hadde full oversikt. Dette problemet syntes ikke å være ukjent for lokale myndigheter. Et sted foreslo disse selv at hvert distrikt som mottok en fredskorps burde være ansvarlig for å gi den nødvendige innføring i systemet, eventuelt ved å sette av en person til dette i noen dager.

KENYA

Noen FK-ere har satt seg godt inn i landets system, og arbeider effektivt innen den lokale administrasjon. De fleste synes å arbeide ganske selvstendig, i stor grad utenfor systemet, fordi det er "enklere og mer effektivt". I en del tilfelle har FK-ere som arbeidet innen Youth Polytechnics sluttet som instruktører og gått over til å danne arbeids-grupper av tidligere elever i lokal-samfunnet. Dette har blant annet ført til at de er blitt mer selvstendige enn som YP-instruktører.

Evalueringen stiller spørsmål ved om FK-erne har tilstrekkelig kunnskap om hvordan den lokale administrasjon fungerer.

Spørsmålet om institusjonsoppbygging fortjener en spesiell kommentar: Dette er meget viktig for all bistand, inkludert FK-bistanden. Under et møte med FKOK ble dette spørsmålet reist, og FK-erne viste at de hadde lite kunnskap om emnet.

TANZANIA

Det ble observert flere tilfelle hvor FK-eren ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om saksgang og tjenestevei. Dette hadde i et par tilfelle medført friksjoner og misforståelser i samarbeidet med lokale myndigheter. Ved et FK-tiltak hadde FK-eren bedre kontakt med regionsmyndigheten enn sine overordnede ved tiltaket. Dette skapte frustrasjon hos arbeidsgiveren og kolleger da de følte seg overkjørt i flere saker. Ellers fikk evalueringsutvalget inntrykk av at forholdene til lokale myndigheter i stor grad var uten særlige problemer. Dette forholdet var også i stor grad avhengig av FK-ernes egen innstilling og personlighet. Enkelte offentlige tjenestemenn ga inntrykk av at det ga status og ha FK-ere innen sitt område og ansvarsfelt. Dette skyldes ikke minst FK-bilen og støttemidler.

ZAMBIA

Problemet med FK-ernes manglende innsikt og involvering i den lokale måten å gjøre ting på, er også til stede i Zambia. Forholdet til de sentrale myndigheter er dårlig utviklet da FK-administrasjonen har liten tid og prioriterer dette lavt. I Zambia har NORAD ansatt en

tidligere Permanent Secretary ved representasjonen. FK-administrasjonen har ikke benyttet seg av denne ressursen i tilstrekkelig grad til å skaffe nyankomne FK-ere innsikt i systemet og dermed legge fundamentet for et godt forhold til myndighetene. Det må imidlertid understrekes at det i Zambia finnes en del FK-ere som har arbeidet meget aktivt med sitt eget og tiltakets forhold til de lokale myndighetene.

ANDRE INFORMASJONSKILDER

Spørreskjemaundersøkelsen inkluderte spørsmål om FK-eres forhold til lokale myndigheter. 90% prosent av de som besvarte spørsmålet betegner samarbeidet som "meget tilfredsstillende" eller "tilfredsstillende", bare 6% svarer "dårlig". 7% av FK-erne svarte ikke på dette spørsmålet. Evalueringsutvalget har grunn til å tro at mange FK-erne ikke har særlig omfattende relasjoner til lokale myndigheter. En av årsakene til den høye svarprosenten kan være en holdning av at "ingen relasjon er positiv relasjon". Dessuten vil FK-ere som har vært hjemme en stund, tendere til å huske det positive og glemme det negative.

FORHOLD TIL OVERORDNEDE, TILTAKSLEDERE

FK-eres forhold til overordnede er blitt belyst gjennom intervjuene med FK-ere, deres overordnede og kolleger.

BOTSWANA

Stort sett synes samarbeidet mellom FK-ere, deres kolleger og arbeidsgivere å være godt. Det fortelles om små gnisninger, men bare i to tilfeller av en slik art at det har gått ut over arbeidsforholdet og FK-erens trivsel.

En for åpen arbeidsbeskrivelse med uklare retningslinjer for jobben har skapt frustrasjoner for flere i en innledningsfase, men de fleste synes å ha funnet sin måte å tilpasse seg dette på etter hvert.

For mange og varierende oppgaver kan også ha gjort det vanskelig for FK-erne å få praktisert sine faglige kvalifikasjoner. Spesielt i ett tilfelle hadde dette skapt alvorlige og langvarige frustrasjoner. Flere hadde imidlertid sett det som et problem i en overgangsfase og ikke vært godt nok forberedt på hvordan de skulle håndtere det.

KENYA

Samarbeidet mellom FK-ere og deres arbeidsgivere og kolleger er utmerket, med få unntak. Elleve av FK-erne sier at forholdet er godt, en sier det er formelt, to føler seg overflødige men har likevel et relativt godt forhold. Posten der forholdet er formelt, kan karakteriseres av at ledelsen overkjører de ansatte, og ikke gir dem informasjon. Dette fører til usikkerhet og misnøye.

Tolv arbeidsgivere (av 13) sier de har godt samarbeidsforhold med FK-erne. Av kollegene sier 22 at det er gode forhold, to vet ikke, og en sier det er problemer, mest på grunn av den foregående FK-er.

Selv om man trekker fra noe for "snill rapportering", er det tydelig at FK-erne er godt likt på arbeidsplassene, av forskjellige årsaker.

TANZANIA

Av de 26 FK-ere som vurderte sitt samarbeidsforhold til overordnede kan man gruppere i 12 positive, 8 både/og eller nøytrale og 6 klart negative. I de positive vurderingene ble det blant annet lagt vekt på den overordnedes gode kvalifikasjoner, at kontakten er åpen og ofte forekommende, at viljen til samarbeid er tilstede. I ett tilfelle var forholdene gode på overflaten, men FK-eren hadde mistanke om at lederen for tiltaket ikke hadde kontroll over bruk av økonomiske midler.

Negative samarbeidsforhold blir blant annet begrunnet med lederens manglende egenskaper

som leder: dette dreier seg blant annet om langsom saksbehandling, ineffektivitet og manglende disiplin og personlige egenskaper hos lederen. Lederne kan også tenke mer på andre karrierer, for eksempel at de har politiske ambisjoner. Dessuten er korrupsjon nevnt i to tilfelle og en FK-er klager over lederens forskjellsbehandling av andre ansatte.

FK-kollegers og arbeidsgiveres synspunkter på forhold mellom FK-ere og overordnede er i stor grad positive (18 av 22 avgitte svar).

Tre av de fire negative utsagnene stammer fra det samme tiltaket. Blant begrunnelsene kan man nevne at FK-erens faglige kvalifikasjoner ble satt i tvil, at FK-erne oppførte seg som om utstyr innkjøpt med støttemidler tilhørte dem personlig. I det samme tiltaket ble det også opplyst at den lokale stab ikke var informert om hvordan støttemidlene ble disponert.

ZAMBIA

Tre av 13 FK-ere som ble intervjuet var negative til sine overordnedes måte å lede på. I ett tilfelle dreiet konflikten seg om hvordan ungdomskriminelle skulle rehabiliteres. Her var det stor avstand i oppfatningene mellom FK-erne og rektor. Åtte FK-ere ga uttrykk for et utmerket forhold som var preget av fortrolighet og godt samarbeid. De zambiske arbeidsgiverne ga et enda mer positivt bilde av forholdet. Bare to klaget over FK-ernes tendens til manglende respekt for ledelsen. I og med at flere av de besøkte plasseringene hadde hatt opp til fire FK-ere tidligere, var det naturlig å grave litt tilbake i tid for å finne ut om forholdet hadde vært godt i hele perioden. Bildet blir da mindre positivt. Sjansen for at én av tre-fire FK-ere som har vært ved samme plassering har hatt et negativt forhold til sin sjef er relativt stor. Det viste seg i praksis at det var lettere for en arbeidsgiver å snakke om konflikter i forhold til tidligere FK-ere. Dette viser at gjennomgående er arbeidsgiverne for snille i sin rapportering om FK-ere.

ANDRE INFORMASJONKILDER

Grad av integrasjon og samarbeid kan delvis også beskrives ved hvorvidt arbeidsgiver har kontroll over FK-eres arbeidsoppgaver. Spørreskjemaundersøkelsen fant at for mer enn en tredjedel av FK-ernes vedkommende hadde arbeidsgiver liten eller ingen kontroll. Et annet forhold har å gjøre med støttemidlene; på spørsmålet "hvem fikk ideen til tiltakene det ble søkt for?" svarte 73.5% av FK-erne at de tok initiativet selv.

Fra evalueringens arkivundersøkelse ble det funnet 206 uttalelser som omhandlet relasjon til tiltaksledere, kolleger (og counterparts) og lokale ledere. Uttalelsene ble klassifisert i tre grupper: "gode", "tilfredsstillende" og "belastende/vanskelig"

Over halvparten av uttalelsene (115) kunne klassifiseres som "gode" og 35 uttalelser var "tilfredsstillende". I 56 tilfelle, eller 27%, var relasjonene beskrevet som "belastende/vanskelige", som følgende tabell viser.

TABELL 7.1 FK-ERES FORHOLD TIL PERSONER VED TILTAKET OG LOKALE LEDERE.

	Ledere	Counter- parts	Annet personell	Lokale ledere	Sum	Valid %
God	8	29	70	8	115	56
Tilfreds.	2	9	22	2	35	17
Vanskelig/ belastende	34	7	6	9	56	27
Total:	44	45	98	19	206	100

Det er viktig å understreke at dette resultatet framkommer av rapporter skrevet av FK-ere. Evalueringsutvalget legger vekt på to usikkerhetsfaktorer med hensyn til disse informasjonene, og disse faktorene peker i hver sin retning: For det første er det sannsynlig at det er en tendens til først å gjøre merknader i rapporter dersom forholdene oppleves som vanskelige.

Positive forhold vil kanskje ikke i samme grad bli omtalt. Derfor kan resultatene tendere til å bli negative.

For det *andre* bør det tas hensyn til at enkelte fredskorpssere gjerne vil opprettholde gode relasjoner til Fredskorpskontoret/NORAD for eventuell senere ansettelse. Derfor er det om å gjøre å presentere tiltaket og ens egen innsats på en positiv måte.

Bortsett fra dette gir tabellen interessant indikasjon på at forholdene er best jo nærmere personene arbeider sammen med FK-eren. Mens forholdet til arbeidsgivere beskrives som belastende/vanskelige i 34 av 44 tilfelle er de samme tallene 7 av 45 for kolleger. Det antas at ordet "counterpart" er benyttet i betydningen kollega i denne undersøkelsen.

Konsekvenser av dårlige relasjoner ble i 10 tilfelle beskrevet som så alvorlige at det var et hinder for tiltakets utvikling. Konflikter innen organisasjonen eller tiltaket FK-erne var engasjert ved blir nevnt 20 ganger i FK-ernes rapporter. Selv om disse konfliktene ikke dreide seg om FK-erne direkte, ble de ofte presset til å ta stilling. Konfliktene var en kilde til problemer og førte til uheldige konsekvenser for tiltaket.

Majoriteten av FK-erne skriver imidlertid i sine rapporter om gode samarbeidsrelasjoner, og mange legger vekt på hva et slikt godt samarbeid har betydd på det personlige og det profesjonelle plan.

Vanskelige samarbeidsforhold ser ofte ut til å ha som årsak forskjell i oppfatning om utførelse av arbeidet. 37 FK-ere skriver at de fant det vanskelig å akseptere og ta stilling til hva som for dem ble opplevet å være manglende interesse eller "driv" i tiltaket. Det gis inntrykk av at dersom de ikke selv "pushet" for å få ting gjort, at møter ble avholdt, eller avtaler opprettholdt, så ble lite gjort.

22 FK-ere går videre og skriver om hva de kaller mangel på profesjonell samvittighet; for eksempel skulk blant skolelærere eller uforsvarlig laboratoriearbeid. En lærer skriver:

"Mange av lærerne er svært mye borte fra undervisningen, på grunn av andre mer eller mindre nødvendige gjøremål. Det er umulig å fø en familie vel på en lærerlønn, derfor må de fleste bruke tid på å få tak i ekstra inntekter annet sted fra."

Det er også alvorlig at tyveri, misbruk av støttemidler eller andre former for korrupsjon blir tatt opp så mange ganger i FK-ernes rapporter. Av de 175 tiltak som ble dekket av arkivundersøkelsen ble 62, eller ca. 35%, sterkt influert av en eller flere av disse forholdene. Et eksempel:

"Arbeidsklimaet holder seg bra på overflaten. Men ettersom økonomiske misligheter fortsetter, antas formelle treffpunkter som møter og månedsoppgjør å være for "farlige", og blir derfor unngått. Med andre ord: ledersjiktet fungerer ikke godt nok. Det som burde blitt "interessant og arbeidssomt" domineres av utsettelse og usikkerhet. Jeg er skuffet, men ikke oppgitt."

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Evalueringsutvalget konkluderer med at arbeidsrelasjonene mellom FK-ere og overordnede ved plasseringene i regelen fungerer godt. Enkelte forhold som har innvirket på å skape mindre gode relasjoner kunne vært rettet på gjennom bedre forarbeid og planlegging av tiltakene. Dette gjelder for eksempel upresise stillingsbeskrivelser og manglende klarhet om bruk av støttemidler. I enkelte tilfelle skyldes mindre gode relasjoner språkvanskeligheter. Betydningen av å styrke språkopplæring blir med andre ord bekreftet.

Med hensyn til samarbeidsrelasjoner mellom FK-ere og lokale myndigheter, kan man bemerke at dette i mange tilfelle ikke spiller noen praktisk rolle for FK-virksomheten. Det er ikke alltid naturlig at en FK-er som er integrert i et tiltak, for eksempel som lærer på en skole, skal ha sine *egne* relasjoner til lokale myndigheter, utenom forholdet til skolens ledere. Men i andre tiltak bør forholdet til myndighetene styrkes og bedres, for å lette integrasjon av

FK-innsatsen i lokal struktur. Også her vil en bedre planlegging både fra FK-eren og den lokale FK-administrasjons side rette opp endel av de vanskelige relasjoner som evalueringens materiale vitner om. En rekke FK-ere som ble intervjuet etterlyste bedre innføring i lokal administrativ struktur i FK-kursene. Det antas at dersom kunnskapen om dette kunne styrkes på et tidligere tidspunkt, kunne enkelte vanskeligheter unngås. Til tross for at det er kurs i tjenestelandet som omhandler dette, bør spørsmålet følges opp nøye av den lokale FK-administrasjon.

INSTITUSJONSOPPBYGGING

For at fredskorpset skal lykkes i sin virksomhet og gjøre seg overflødig må det bidra til institusjonsbygging ved FK-tiltakene. Institusjonsoppbygging i vid forstand har å gjøre med utvikling og administrasjon av personell og materielle ressurser. På grunn av den svake offentlige økonomi i mange tjenesteland, er det ofte nødvendig å legge ekstra vekt på å styrke institusjonenes evne til å bli mest mulig økonomisk selvberget. Men behovet for institusjonsoppbygging, og den form det eventuelt skal ha i praksis, varierer i stor grad fra tiltak til tiltak. I "gap-filling" plasseringer vil behovet for FK-ernes innsats med institusjonsoppbygging være mindre vesentlig enn i tiltak av prosjektlignende karakter.

For en rekke sektors vedkommende kan det ikke forventes at enkeltinstitusjonene skal kunne gjøre seg uavhengig av ekstern økonomisk og faglig støtte. Dette gjelder for eksempel tiltak for funksjonshemmede og andre felt innen helsesektoren som, også i de industrialiserte land, er avhengige av ekstern økonomisk støtte fra myndigheter og/eller private.

EVALUERINGENS KOMMENTARER

En ofte tilbakevendende kritikk av bistands-arbeid har å gjøre med en tendens til å skape egne lokale institusjoner for kanalisering av bistanden. Disse institusjonene, prosjektene eller programmene blir ofte stående utenfor eller i beste fall på siden av mottakerlandets egne institusjoner. På grunn av at bistanden ofte disponerer over store midler, betaler høye lønninger og har bedre materielt utstyr, infrastruktur og boliger, skapes det en midlertidig tiltrekning og popularitet rundt disse aktivitetene. Når bistanden opphører og myndighetene ikke vil eller kan støtte drift og vedlikehold, faller det hele lett sammen.

Fredskorpset har som klart uttalt prinsipp ikke å etablere egne selvstendige institusjoner, men arbeide innen det etablerte apparatet i tjenestelandene. De undersøkelser evalueringen har foretatt viser at dette i stor grad er tilfelle. Men evalueringsutvalget har også sett enkelte tilfelle hvor det har vært grunn til å stille spørsmål om dette prinsipp har vært fulgt. FK-ere med sine støttemidler kan bli så dominerende innen lokale små tiltak, at det mer og mindre har utviklet seg til å bli egne FK-prosjekter. Aktiviteten vil bli sterkt skadelidende dersom FK-innsatsen opphører og det ikke finnes planer og muligheter for integrasjon av tiltak i eksisterende struktur. Ved forespørsler om slike forhold innen FK-administrasjonen blir det ofte svart at man kan stå overfor et dobbelt "normpress"; på den ene siden ønsket om å integrere tiltakene, på den annen side ønsket om å nå målgruppene så direkte som mulig. Evalueringsutvalget har forstått at det er den siste målsettingen som har definert form og utøvelse ved en rekke tiltak.

Undersøkelsene viser store variasjoner mellom land, sektorer, tiltak og enkelte FK-ere. På denne måte avspeiler resultatene den komplekse FK-virkelighet.

Fredskorpsets evne til å styrke lokale institusjoner og tiltak har i stor grad å gjøre med FK-ernes og hele FK-administrasjonens kompetanse og forståelse av hva institusjonsoppbygging innebærer. Institusjonsoppbygging har ingen dominerende plass som *begrunnelse* for oppstartning av aktiviteter eller for eksempel for bevilgning av støttemidler. Evalueringen har heller ikke sett vurderinger eller utredninger initiert av FK som tar for seg institusjonsoppbygging på en mer systematisk måte.

I spørreskjemaundersøkelsen var det noe over halvparten av fredskorpserne som svarte på spørsmålet om en gjennom egen innsats hadde bidratt til å gjøre institusjonen mer selvforsynt eller mer avhengig av utenlandsk bistand. Kan det skyldes at problemet ikke var tilstrekkelig bevisst hos FK-erne? Utvalget konstaterer at institusjonsoppbygging er vanskelig i land hvor det administrative oppsett og lokale strukturer er lite utviklet. FK-administrasjonen må styrkes på dette feltet og ikke minst må det avsettes administrative ressurser på oppfølging av tiltak.

Selv om de svar evalueringen har fått fra kolleger og arbeidsgivere med hensyn til institusjonsoppbygging stort sett er positive, er begrunnelsen ofte uklar, noe som for såvidt kan sees som en indikator for at det er behov for assistanse nettopp med institusjonsoppbygging eller definering av begrepets innhold.

Oppbygging og styrking av institusjoner er en viktig norm for norsk bistand, inkludert FK-bistanden. Innsats og suksess på dette feltet er en forutsetning for at hjelpen skal ha positive virkninger på lang sikt. Et spørsmål som kunne stilles i denne forbindelse: Hvilke forutsetninger har FK-eren for å arbeide med institusjonsoppbygging, og hvor stor vekt blir det lagt på dette aspektet under opplæring, og under oppfølging av FK-eren i felten? Evalueringsutvalgets konklusjoner i denne sammenheng er kritiske i den forstand at det ser ut til å være et stort behov for å styrke kompetanse om institusjonsoppbygging innen fredskorpsets virksomhet.

7.3.5. LEVESTANDARDGAPET MELLOM FK-ERNE OG LOKALE KOLLEGER. KONSEKVENSER FOR EFFEKTIVT SAMARBEID?

Forskjellen i levestandard mellom FK-erne og deres lokale kolleger er meget stor. I flere land har FK-erne 10 til 20 ganger høyere lønn enn sine kolleger. Spørsmålet her er om dette får konsekvenser for et effektivt og godt samarbeid.

Under feltarbeidet la en mer spesifikk vekt på levestandardsgapet og de konsekvenser det måtte ha fått for forholdet mellom FK-erne og lokale samarbeidspartnere. Spørsmålene ble stilt til både lokale arbeids- givere/kolleger og til FK-erne selv.

Kollegene/arbeidsgiverne svarte stort sett at de var klar over den store forskjellen i levestandard, men at de ikke så det som noe problem. De kolleger som så det som et problem nevnte først og fremst at de følte seg underlegne i forholdet til FK-eren og at denne forskjellen ikke var rettferdig. FK-erne kunne for eksempel kjøpe seg tjenester som kollegene måtte utføre selv i sin husholdning. Videre påpekte noen at levestandardforskjellen også hadde gitt seg utslag i betydelig forskjell i hus og tilgang på transport.

Arbeidsgiverne og lokale samarbeidspartnere forøvrig viser en stor grad av toleranse i denne saken. For det første er afrikanerne vant til at europeere lever bra, og for det andre respekteres at man lever som man er vant til i hjemlandet. Afrikanerne har ofte liten tro på at FK-erne kan tilpasse seg helt de lokale leveforhold. Dette har gitt seg utslag i at FK-eren får tildelt det beste huset og at arbeidsgiverne kan gi dårlige hus til kolleger som de ikke kunne ha tenkt seg å tilby som husvære for FK-eren.

FK-ernes svar på dette spørsmålet er sammenfallende med det som deres lokale arbeidsgivere/kolleger har uttrykt. I Zambia er det f.eks. kun to FK-ere som påpeker dette som et problem, hvor det fremheves at de sosiale relasjoner blir preget av ubalanse ved at kolleger skulle låne penger, og at kolleger føler seg underlegne.

FK-erne i Botswana ser dette som et mindre problem enn FK-erne i Zambia. Her kommer ingen klart ut med dette spørsmål som et personlig problem eller sier at det har påvirket samarbeidsforholdene.

I Tanzania ser derimot noen flere FK-ere dette som et problem, dog ikke av store dimensjoner. Noen FK-ere påpeker ubalanse i de sosiale relasjonene som gir seg utslag i pengelåning og regelrett tigging.

I Kenya ser heller ikke FK-erne dette som noe problem det er verd å nevne. Én nevner at en kollega mente FK-eren tjente like godt som presidenten blant annet fordi hun hadde så fin bil.

Slik det fremgår av ovenstående, oppfatter FK-erne levestandardgapet som et problem en lett kan leve med. FK-erne ble spurt om hvilke strategier en kunne anvende for å løse dette problemet. I den grad spørsmålet er besvart, påpeker FK-erne strategier som primært vil beskytte dem selv. (Be strict with beggars, not lend money, not buy things and distribute them to locals osv.)

De få FK-ere som er seg problemet bevisst, nevner at den mest vanlige strategi er å ikke "show off" og dessuten leve enkelt og nøkternt.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

Selv om bemerkningene ovenfor ikke skulle gi noen grunn til å se på dette problemet nærmere, mener utvalget at det lille mindretall har en mer reflekterende holdning til dette spørsmålet enn majoriteten har vist. Etter utvalgets oppfatning er det klart at store forskjeller i materielle levevilkår vil påvirke det sosiale adferdsmønster.

Samarbeid innebærer at partnerne må føle at en sitter i samme båt og jobber mot samme mål. Blir forskjellen i levestandard for stor slik at det er direkte unaturlig å omgås, vil dette naturligvis påvirke samarbeidsforholdene i jobb-situasjonen. Vi får ubalanse i de sosiale relasjonene. Hensikten med FK-erens opphold er nettopp å få kollegene til å vokse med oppgavene og se flere muligheter i fremtiden enn før FK-eren ankom. Selv om vi ikke har noe systematisk materiale, viser en del episoder at forskjellen fører til misunnelse og i noen tilfeller bakvaskelser av FK-eren.

7.3.6. FK-ERE OG EKSPERTER HÅND I HÅND ELLER EN UHELDIG KOMBINASJON FOR EFFEKTIVITETEN.

Tidligere har FK-erne i større grad vært plassert sammen med NORAD- eksperter ved prosjekter. Her kan nevnes Village Agriculture Programme og Settlement Schemes i Zambia. For såvidt kan FK-ere i Botswana innen helsesektoren, for eksempel laboratorieteknikerne sees som samarbeid på felles prosjekter med leger og annet helsepersonell. Imidlertid har de ikke noe nært samarbeid i det daglige arbeid.

Under feltarbeidet besøkte utvalget to tiltak hvor FK-ere og norske eksperter kunne sies å jobbe på samme prosjekt. Det ene var i Botswana hvor en fysioterapeut arbeidet på distriktshelseteam med NORAD- lege som sjef. Det var gode relasjoner mellom de to, men en tendens til at kommunikasjon for en stor del gikk mellom dem og ikke til andre medlemmer av teamet.

Fredskorpsadministrasjonen ser det ikke som noen heldig kombinasjon at FK-ere og eksperter er på samme prosjekt. De mener at det lett kan bli misunnelse og mangel på kommunikasjon mellom de to organisasjonskulturer som FK-erne og ekspertene representerer.

I spørreskjemaundersøkelsen svarte ca. 1/3 at eksperter eller andre typer bistandspersonell var på samme tiltak. På spørsmålet om det er bra at FK-ere og eksperter jobber sammen, har de fleste svart positivt. Imidlertid er det meget få som har svart på spørsmålet. Kanskje fordi spørsmålet ikke er relevant for de fleste.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Spørsmålet om eksperter og FK-ere bør gå hånd i hånd lar seg ikke helt besvare med vårt materiale. Rent generelt viser det seg at der FK-erne kommer til kort, dvs. mangel på

kunnskap om lokalt språk/lokal kultur og institusjonsoppbygging, kommer eksperten enda mer til kort. Vi kan ikke se at det er åpenbare fordeler med en slik kombinasjon av bistandsarbeidere, men vi kan heller ikke se at en plassering av FK-ere ved tiltak sammen med eksperter vil måtte sees på som uønsket.

Evalueringsutvalget mener at det sentrale er målgruppeorienteringen og bruken av virkemidler til å nå denne målgruppen. Det er her FK-kontoret mener at FK skiller seg ut fra ekspertbistanden. Dette syn støttes av utvalget, selv om det selvsagt også er mulig for ekspertbistanden å nå de samme målgruppene.

7.3.7. VURDERING AV VARIGHET AV FK-INNSATSEN.

Det er vanskelig å si noe generelt om nødvendig/ønsket varighet av FK-bistand til et tiltak/prosjekt. Her vil en på bakgrunn av feltarbeid og andre data trekke frem noen momenter som bør tas med i en vurdering. Forøvrig vil engasjementets lengde være en del av den totale planlegging av FK-bistanden til tiltaket.

I eksisterende rutiner for planlegging av FK-bistand inngår ikke tilstrekkelig vurdering av hvor lenge innsatsen til de enkelte plasseringene bør vare. I praksis blir spørsmålet om utfasing eller avslutning av blant annet tatt opp til vurdering når

- etterfølgere skal rekrutteres,
- det er alvorlig samarbeidsproblemer mellom arbeidsgiver og FK-eren/FK.
- det er mangel på oppfølging av avtaler fra den lokale samarbeidspartner eller
- det oppdages økonomiske misligheter ved tiltaket.

En slik praksis gir inntrykk av at planleggingen er kortsiktig og resultatet har lett for å bli at bistanden opprettholdes over lengre tidsrom til samme plassering eller samme arbeidsgiver.

For å si noe nærmere om lengden på FK-bistanden til et tiltak, må en se på

- graden av institusjonsoppbygging som finner sted som et resultat av FK-bistanden.
- graden av resultater som FK-bistanden ellers viser ved tiltaket.
- og sist, men ikke minst om tiltaket har muligheter for å bli uavhengig av bistand når FK faser ut.

Oppbygging og styrking av institusjoner er en sentral norm for all norsk bistand. Det er like viktig som vanskelig, og de resultater en kan vise til hittil, er ikke avgjort positive. Hvis en ikke lykkes med institusjonsoppbyggingen overhode, vil FK for alltid bli ved tiltaket som dermed er blitt helt og fullt avhengig av den norske FK-bistanden.

For å se nærmere på de spørsmål vi har reist ovenfor, vil en trekke frem en del resultater fra en analyse av avslutningsrapportene til hjemvendte FK-ere. Vi viser til sammenfatningen i tabellen nedenfor.

TABELL 7.2 HJEMVENDTE FK-DELTAKERES OPPFATNING AV I HVOR STOR GRAD DE HAR LYKKES PÅ ENDEL SENTRALE VARIABLER I SINE FK-TILTAK

	Opplæring og institusjonsoppbygging	Grad av utvikling i lokalsamfunnet	Økn.av levestandard for målgruppen	Muligheter for at tiltaket kan stå på egne ben	Resultater totalt sett av FK-bistanden	Totalt
God	71%	70%	63%	41%	67%	65%
Tilfredstillende	20%	12%	20%	3%	15%	15%
Dårlig	9%	18%	17%	56%	18%	20
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Det som først og fremst slår en er FK-ernes vurdering av mulighetene for at tiltaket kan stå på egne ben. 56% mener mulighetene er dårlige. Ellers gir FK-erne oftest klart uttrykk for optimisme med hensyn til det de har utrettet. Et flertall av FK-erne gir uttrykk for at ytterligere bistand er nødvendig før tiltaket kan bli selvberende.

Under intervjuene med FK-ernes arbeidsgivere framkom det at majoriteten mener det fortsatt er stort behov for FK-innsats. I henhold til disse informantene har ikke tiltakene evne til å klare seg selv. Flere arbeidsgivere oppgir behov for 5-10 års ytterligere bistand før tiltakene kan bli selv bærende.

Til spørsmålet om FK har bidratt til å minske avhengigheten av utenlandsk hjelp, gir spørreskjemaundersøkelsen blant FK-erne uttrykk for store forbehold. Flertallet av FK-erne mener at de ikke bidrar positivt til målet om å minske avhengigheten, mens 1/4 gir uttrykk for at de gjennom sitt arbeid har bidratt til å øke avhengigheten av utenlandsk bistand.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Utvalgets generelle oppfatning er at en i spørsmålet om nødvendig varighet av FK-bistanden, ikke bare kan legge dagens forhold til grunn. Institusjonsoppbyggingen og det å tilføre tiltaket muligheter til å stå på egne ben, er ikke tilstrekkelig ivaretatt i dagens FK. En bedre planlegging som tar hensyn til disse viktige mål, vil gjøre det mulig å planlegge tidshorisonen for FK-bistanden ved hver enkelt plassering.

Et viktig forhold en ikke har noen kontroll med er strukturelle endringer i mottakerlandene som blant annet kan føre til at den økonomiske situasjon eller personellets sikkerhetssituasjon endres. Mottakerlandenes målsettingene kan også endre seg slik at forutsetninger som ble lagt til grunn ved start av tiltaket faller bort. Dette er forhold som ingen planlegging helt kan gardere seg mot selv i en fremtidig bedre planlagt FK-bistand.

7.4 FK-ERES MOTIVASJON, VELFERD OG SOSIALE LIV

I dette avsnittet beskrives enkelte forhold vedrørende fredskorpserne; deres bakgrunn, motivasjon, tilpasningsevne, samt levetilstand og velferdsopplegg. På grunn av problemstillingenes karakter, er det ikke gjort spesielle referanser til tjenesteland, dersom ikke materialet viser til store land-spesifikke forskjeller.

7.4.1 FREDSKORPSERES GENERELLE MOTIVASJON FOR Å REISE UT

Fredskorpsernes personlige egenskaper spiller en viktig rolle for gjennomføring og resultater av bistanden. Fredskorpserne blir ofte plassert på landsbygda hvor de i stor grad blir overlatt til seg selv, i motsetning til for eksempel ekspertene som arbeider i eller nær store sentra og ofte i tiltak med flere utlendinger. Det er ikke mulig for FK-erne å gjemme seg bort i "ekspert-ghettoer" med europeisk livsstil. FK-erne må i større grad finne en sosial referanseramme der de bor og arbeider. I så måte er det bedre å sammenligne fredskorpser med misjonærer. Men misjonærene har en lang utdanning og et omfattende språkstudium bak seg, og et sterkt idealistisk motivasjonsgrunnlag. Deres mangeårige tjeneste skiller dem også fra andre bistandsarbeidere.

"Motivasjon" er ikke lett å definere eller måle presist. I evalueringens undersøkelser er det forsøkt flere former for tilnærming.

a. Under intervjuer med "ressurspersoner" som har kjent FK-virksomheten over en årrekke, fikk evalueringsutvalget inntrykk av at det hadde skjedd en endring over tid med hensyn til FK-ernes beveggrunner for å søke og reise ut i FK-tjeneste. Personer som har arbeidet med uttak av fredskorpser i mange år mente at fredskorpser har forandret seg som gruppe. Nå er majoriteten ikke lenger så idealistiske, men mer pragmatiske og konkrete. Tidligere kunne fredskorpser gi en idealistisk begrunnelse, idag er dette vanskeligere. Perspektivet er blitt trangere. Det samme synspunktet ble forfektet av flere FK-ere som hadde vært ute i mange perioder.

Andre informanter, fredskorpser inkludert, mente dette ikke var et dekkende bilde: FK-ere er fremdeles idealister, men idealismen er blitt mer realistisk og basert på erfaring fra

problemer med bistandsarbeidet gjennom en årekke. De store vyene er muligens borte, men disse var ofte til like stor skade for virksomheten som til nytte.

Flere understreket at det ikke var riktig å konkludere at FK-erne var mindre idealistiske på grunn av de ville ha lønn og andre goder tilsvarende kostnads- og levestandardsutviklingen i Norge. Det ble også påpekt at FK-erne i stor grad var lojale mot mottakerlandet, *kravene* rettet seg mot FK-administrasjonen og DUH/NORAD.

b. Sjekklister som ble benyttet ved intervjuer med fredskorpssere under evalueringens feltarbeid inneholdt en vurdering av FK-erens innstilling. Det ble grovt skilt mellom "rettighetsorientert", "idealistisk" og "hovedsaklig praktisk" innstilling. Selv om disse ble fylt ut av evalueringens medlemmer etter flere timers intervjuer med fredskorpssere, kolleger og arbeidsgivere, vil ikke slike sjekklister alltid kunne gi et korrekt bilde. Det er likevel interessant at av tilsammen 32 vurderinger i Tanzania (av 26 FK-ere) var 18 praktiske, 8 idealister og 6 rettighetsorienterte. For Botswanas vedkommende ble det konkludert at FK-erne generelt var godt motiverte, men idealisme var ikke den viktigste årsaken til å reise til den tredje verden. Det var heller ønske om å "gjøre en jobb" blandet med en praktisk holdning og et innslag av eventyrlyst. Det samme bildet framkom i Zambia og Kenya. Mange FK-ere nevnte i forbindelse med andre spørsmål at det ikke var behov for "FK-idealister" for å kunne gjøre en god jobb.

c. Spørreskjemaundersøkelsen

I spørreskjema som ble sendt til nåværende og tidligere fredskorpssere ble det spurt om hva som var de viktigste motiv for å reise ut. Det ble oppgitt følgende alternativ: eventyrlyst, solidaritet, oppleve andre kulturer, bedre egne kunnskaper, variasjon i jobb, hjelpe fattige, komme bort fra hjemmesituasjonen og "annet". I etterhånd kan man si at det ville vært bedre å ha helt åpne spørsmål i stedet for faste svaralternativer. (De fleste innså sannsynligvis at å "komme bort fra hjemmesituasjonen" ikke er noe godt motiv for en FK-er.)

Resultatet fra skjemaundersøkelsen viser at å oppleve andre kulturer oppgis som det viktigste motivet, deretter følger solidaritet og eventyrlyst. Ved å splitte opp svarene på årskull viser det seg dessuten at det ikke er dekning for å hevde at det har skjedd vesentlige endringer i FK-ernes motivasjonsgrunnlag i løpet av de siste 10 årene.

Sammenlignes mannlige og kvinnelige FK-ere framkommer det at mennene legger størst vekt på eventyrlyst. Kvinner tillegger solidaritet og ønske om å oppleve andre kulturer noe større betydning. Forøvrig viser undersøkelsen at ønske om å oppleve andre kulturer og eventyrlyst er viktigst for FK-ere med minst utdanning. Med hensyn til FK-ernes alder gir undersøkelsen bare utslag for "eventyrlyst": yngre FK-ere tillegger dette motivet større vekt enn eldre.

7.4.2 FAKTORER SOM PÅVIRKER FK-ERES MOTIVASJON UNDERVEIS

Hva påvirker fredskorpssernes motivasjon til å gjøre en god jobb i lokalsamfunnet? Noen holdepunkter til svar på dette blir referert til i det følgende.

MOTIVASJONS-SYKLUSER

Flere informanter mente at mange fredskorpssere går gjennom adskilte *motivasjonsfaser* eller sykluser under tjenestetiden. Under den første tiden av oppholdet har man en "optimistisk fase" preget av pågangsmot og interesse, blant annet stimulert av kurset i Norge. Alt er nytt og mulighetene synes store.

Etter en tid kommer man inn i en periode av mismot, som hos enkelte kan føre til depresjoner, og i verste fall til apati eller forfølgelsesvanvidd. Denne perioden er gjerne karakterisert av at man opplever at "alt er vanskeligere enn man trodde", "det finnes ikke håp", eller enda verre: "det vi gjør er med på å forsterke problemene". Hos de fleste går denne mismotfølelsen over og erstattes litt etter litt av optimisme, basert på et mer realistisk grunnlag. Man finner sin plass og gjør sin jobb.

ARBEIDSTILFREDSSTILLELSE

Hvorvidt FK-erne føler at de trenges i jobben eller om det er lokalt personell som kunne ta over, vil sannsynligvis virke inn på arbeidsmotivasjonen. Evalueringsutvalget fant det oppsiktsvekkende at 10 av 14 FK-erne i Kenya mente at det fantes kvalifiserte kenyanere som kunne ta over. I Tanzania var det bare 8 av de 28 intervjuede fredskorpssere som sa det fantes tanzanianere som kunne ta over deres arbeid. Forskjellen mellom Kenya og Tanzania i denne sammenheng er med andre ord markant.

Intervjuene med fredskorpssere i felten inkluderte spørsmål om hvorvidt de var tilfreds med arbeidet. Blant 21 svar i Tanzania var en tredjedel ikke tilfreds med arbeidet og hva de hadde oppnådd, to tredjedeler var tilfreds. I Botswana, Kenya og Zambia var svarfordelingen omtrent tilsvarende. Flertallet av FK-erne er med andre ord tilfreds med oppgavene på arbeidsplassen.

FK-ERNES OPPFATNING OM EGNE KVALIFIKASJONER

Hvorvidt FK-erne oppfatter seg som kvalifiserte for sine oppgaver spiller også en rolle for motivasjon og arbeidsglede. Problemene kan oppstå både dersom FK-erne er over- eller underkvalifisert. Spørreskjemaundersøkelsen viste at to tredjedeler av FK-erne mener de er rimelig kvalifisert for de arbeidsoppgavene de er satt til. På den annen side er det vel 20% som svarer at arbeidsoppgavene delvis krever andre kvalifikasjoner enn de de selv hadde. 9% mente seg overkvalifisert og 4% underkvalifisert.

På grunn av den stadig sterkere spesialisering innen mange fag i Norge, får enkelte FK-ere problemer når de blir satt til oppgaver på siden av det de er vant til eller har opplæring i.

De fleste FK-erne mener med andre ord at de er kvalifisert. Det samme resultatet framkommer i evalueringens arkiv-studie. Men enkelte fredskorpssere hadde reservasjoner på den måten at de mente at de manglet utdanning eller erfaring i administrative fag. Bare seks (av 175) fredskorpssere mente at deres tidligere faglige bakgrunn ikke passet til den jobben de hadde.

SYNSPUNKTER PÅ FK'S ARBEIDSMÅTE OG IDEOLOGI

FK-erne opplever stort sett sin situasjon som meningsfylt og tilfredsstillende. Dette framkommer på en måte som en kontrast til de negative resultatene fra undersøkelser om FK-ernes oppfattelser av FK-kontoret og FK-administrasjonens oppfølging. Dette er referert til tidligere i rapporten.

Med hensyn til oppfatninger om FK-ideologi er resultatene også relativt entydige: det store flertallet FK-ere som ble intervjuet av evalueringsutvalget mente at FKs ideologi ikke lenger er aktuell i den form den har idag. Enkelte pekte på spesielle aspekter ved ideologien som de mente ikke hadde noen praktisk funksjon. Andre mente at for å nå opp til FKs målsettinger var det ikke behov for idealister, men for praktiske mennesker som "gjorde en jobb". Det er tydelig at mange FK-ere ikke føler seg hjemme i det de forstår som FK-ideologi. Flere FK-ere sa også at de ikke forsto helt hva denne ideologien besto av. Det ble også hevdet at det var sårt at FK-administrasjonen hadde brukt FK-ideologien *mot FK-erne* under lønnsdiskusjonen.

Det er et tankekors at FK-erne på den ene side er godt tilfreds med sin arbeidssituasjon og forholdene forøvrig, men på den annen side tillegger FK-ideologien såpass liten vekt og er såpass negative til FK-administrasjonen.

KORPSÅND

Om mange FK-erne er "utro" i forhold til FK-ideologien, viser materialet at *korpsånden* er sterk. Fredskorpssere identifiserer seg med hverandre og holder sammen. Dette har sannsynligvis mye å si for opprettholdelse av motivasjon.

Solidaritet fredskorpser imellom skapes allerede ved forkurset, hvor fredskorpser som skal til samme tjenesteland lærer hverandre å kjenne. Korpsidentiteten blir ivaretatt i tjenestelandet ved en rekke praktiske tiltak; seminarer, språkopplæring og FK-hus. De lokale FK-organisasjonene har også spilt en vesentlig rolle. Men det er grunn til å tro at ikke bare samvær, følelse av likhet og FKs særpreg styrker identiteten. Følelsen av at en samtidig er *ulik* andre, har også en betydning. Det er i særlig grad holdningen til norske eksperter som er viktig her. Mange av fredskorpsinformantene ved feltarbeidet la vekt på ulikheter mellom dem selv og eksperter. Det ble uttrykt tvil om ekspertene virkelig fikk oppleve Afrika, blant annet fordi de sjelden hadde sosial omgang med lokale folk. Det ble også reist spørsmål om ekspertenes motivasjon. Korpsånden, fellesskapsfølelsen er en viktig faktor for den enkelte fredskorpseres evne til å fungere. Det å ha korpsdeltakere rundt seg i vanskelige perioder forsterker motivasjonen til å stå på og korpsånden forsterkes ved slike påkjenninger.

Ulikheter fredskorpser imellom blir av enkelte informanter beskrevet som en trussel mot FK-felleskapet. Et eksempel på dette var i Tanzania hvor særlig fredskorpser på landsbygda mente at de som hadde plassering i Dar es Salaam ikke kunne regnes som "ordentlige" fredskorpser, men var mer å regne som eksperter, med barn i International School og omgang med hovedstadens "jet-set". Denne ulikheten har vært til stede siden dannelsen av FK i Uganda på 60-tallet. "Up-country-FK-erne" har alltid sett litt skeptisk på dem som lever uproblematisk i hovedstaden.

7.4.3 VELFERD

Velferdsproblematikken i vid forstand er sentral i Fredskorpsets virksomhet. Det er underliggende normer i FKs ideologi og praksis om at for stor materiell velferd for FK-erne kan være et hinder for meningsfylt arbeid i den tredje verden, i nær sosial kontakt med kolleger og målgrupper. Dette er tankegods som var sentralt for 68-generasjonen.

Representanter for disse holdninger har i stor grad vært med på å definere FKs form og innhold. Som tidligere nevnt identifiserer ikke alle FK-ere idag seg med denne ideologien. De føler at normene og kravene er satt av andre. Noen oppfatter dem som kunstige, lite funksjonelle og lite aktuelle for å utføre de oppgaver som foreligger.

FKO

FKO er fredskorpseres egen organisasjon dannet i hvert tjenesteland. FKO har tidligere fungert som interesse- og velferdsorganisasjon for fredskorpser. Etter at fredskorpserne har gått inn i NTL har enkelte av interesse-sakene blitt overført til fagorganisasjonen. Men på grunn av at NTL-organisering er relativt ny, er det ikke noen klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom FKO og NTL. FKO's virksomhet varierer fra land til land, avhengig av fredskorpsgruppen og FKO's styre til enhver tid. I Zambia er FKOZ gjort om til lokalavdeling for NTL.

Som et eksempel på FKO kan man gi en beskrivelse av dagens FKOT (Tanzania): FKOT er en slags velferdsorganisasjon. Saker som angår lønn og arbeidsforhold går nå gjennom NTL, mens saker som skal tas opp direkte med NORAD vanligvis går gjennom FKOT. Dette gjelder blant annet spørsmål om feriebil og FK-hus. Men noen ganger blir det kryssende interesser eller overlapp mellom FKOT og NTL. For å foreta en bedre koordinering er det blitt sett som et ønske at fredskorpsernes kontaktperson i NTL skal være styremedlem i FKOT. Tidligere utgav FKOT en egen avis, men dette har ikke vært fulgt opp i den siste tiden.

FKOT hadde 6 styremøter i 1988. Årsmøte i FKOT samordnes med NTL-møte. Her er det møteplikt, og de fleste fredskorpser kommer. Initiativ og koordinering av fagseminarer overlates i stor grad til den enkelte faggruppe. Bortsett fra endel aktivitet blant fysioterapeutene fungerer ikke fagseminarene i særlig grad ved det tidspunkt evalueringen fant sted.

Av de 270 FK-ere som svarte på spørsmålet om de hadde deltatt i fagseminar i tjenestelandene, var det et flertall som svarte nei. Dette er for såvidt overraskende da det ofte legges vekt på fagseminarene og den rolle de spiller for kontakt mellom FK-ere med utveksling av faglige erfaringer.

LØNSSPØRSMÅLET

I 1983-84 ble det foretatt en revisjon av lønns- og arbeidsbetingelser. Bakgrunnen var et ønske om å lage et system som kunne fange opp ulikheter i de enkelte tjenesteland og å lage en mekanisme for framtidig regulering. Tidligere ble satsene fastsatt på skjønn og det var ofte en tendens til å komme på etterskudd med justeringer. Man arbeidet etter en formel som skulle gi FK-erne en *kjøpekraft* tilsvarende l.tr. 18. Etter revisjonen ble lønnen ble satt til l.tr. 18 i Statsregulativet. Ifølge FK-kontoret er dette noe over gjennomsnittet av lønnen FK-erne har i Norge før tiltredelse. Lønnsnivået ble ikke ansett for å være noen begrensende faktor for rekruttering av FK-ere.

Lønnsproblematikken opptar FK-erne sterkt. Mange FK-ere føler at de ble sveket av NORAD og FK-kontoret under den siste lønnsdiskusjonen. At FK-ere er spredt rundt omkring på landsbygden i utviklingsland gjorde at deres slagkraft og direkte kontakt med utviklingen av saken var svak sammenlignet med andre yrkesgrupper under lønnsdiskusjon. Streik som virkemiddel ville nesten vært uhørt da det ville rammet målgrupper ved arbeidsplassene.

Det er ikke naturlig at evalueringsutvalget tar standpunkt i denne saken. Enkelte av de synspunkter, kriterier og normer for vurdering av FK-lønnen og andre ytelser som evalueringsutvalget ble informert om, kan imidlertid kort refereres: For det *første* er mange FK-ere for et likelønns-system innen FK som inkluderer ledere. Store forskjeller mellom FK-ere og NORAD-ansatte som arbeider med FK-saker, er blitt påpekt som et problem. Det vises til andre fredskorpsorganisasjoner som praktiserer likelønn innen *hele* organisasjonen for den lønn som utbetales ute, mens bonuser/tillegg som opparbeides i hjemlandet varierer.

For det *andre* legges det stor vekt på følt urettferdighet med forskjellsbehandling mellom FK-ere og bistandseksperter med hensyn til barnebidrag, ektefelle tillegg og andre ytelser.

Argumentet som ble framført var at man aksepterte lønnsforskjell mellom eksperter og FK-ere, men stilte spørsmål ved årsaken til at ekspertenes barn og ektefeller ble "vurdert høyere". Som eksempel ble det fortalt at ekspertbarn fikk dekket opphold i International School i Dar es Salaam, mens det var svært vanskelig å få hjelp til små utgifter slik at FK-barn kunne gå på lokale skoler på landsbygda. Barnebidraget er 25.000 pr. år for eksperter og 12.000 for fredskorpssere. I tillegg får FK-ere kompensasjon for barnetrygd slik at totale utbetalinger for et barn er kr. 18.636 i 1989.

Et *tredje* argument som berører lønnsfastsettelse for FK-ere har å gjøre med økende avstand i kostnadsnivå mellom land i den tredje verden og Norge. For å klare forpliktelser med nedbetaling av lån, boligkostnader m.m. i Norge, og ha en buffer mot eventuell arbeidsløshet etter hjemkomst, ble det påpekt at FK-lønnen ikke var tilfredsstillende på det nåværende nivå.

Evalueringsutvalget tror at lønnsdiskusjonen er en hovedårsak til den negative holdning mange FK-ere har til NORAD/FK-kontoret i Oslo. Resultatet har blitt at man idag ikke har et korps som sterkt identifiserer seg med sin ledelse. Dette får også konsekvenser for utformingen av framtidens FK-strategi.

FAMILIELIV, BARN, SKOLE

Mens FK-erne tidligere vanligvis reiste ut som enslige, er det blitt mer vanlig i de senere år å ha med ektefelle/samboer og barn. FK forsøker som regel å skaffe FK-plassering også for ektefelle/samboer. Det er naturligvis store variasjoner med hensyn til hvordan FK-familiene

fungerer i lokalsamfunnene i forhold til enslige FK-ere. Evalueringen har lagt vekt på følgende argumenter, positive og negative:

For det *første* kan FK-familier ha som konsekvens at kontaktnettet blir utvidet, blant annet på grunn av barnas omgang med andre barn i lokalsamfunnet. En familie er en sosialt akseptert kategori som lokalbefolkningen lett kan forholde seg til. I rapporter skrevet av FK-ere blir barns rolle i denne sammenheng ofte nevnt. Mange har opplevet at barn, spesielt under en viss alder, er mer fordomsfrie enn de voksne med hensyn til tverrkulturell kontakt og akseptering av nye forhold. De lærer dessuten ofte språk raskere.

Men evalueringsutvalget har også sett negative effekter, især for FK-familier bosatt i større byer. Barna blir da ofte med i utlendingmiljøet og går i internasjonale skoler. Deres identitet blir knyttet til disse miljøene, som ofte utviser negative holdninger til tradisjonelle lokalsamfunn. Mens barna på landsbygda er kontaktledd utad til folk i lokalsamfunnene, kan barna i storbyene være med på å styrke kontakter med ekspertmiljø med sin livsform og "in-steder". Dette ble helt konkret påvist i flere tilfelle under evalueringens feltarbeid. Et annet forhold som spiller inn er at FK-familiene i byer, med barn som er aktive i kostbare miljøer ganske fort finner ut at FK-lønnen ikke strekker til.

I det danske fredskorps (DVS) i Tanzania var det omlag 45 barn på det tidspunkt evalueringen fant sted. Barnas funksjon som kontaktskapere ble framhevet meget sterkt av leder for DVS i landet. Familier fungerer ofte som møtepunkt, som "sosial magnet". Generelt hadde de hatt meget god erfaring med familier med barn. Men unntaket var familier som bodde i Dar es Salaam.

For det *andre* fungerer familien som referansegruppe og sterkt sosialt nettverk for FK-eren selv. I tjenestelandet fungerer som nevnt fredskorps-"kollektivet" som en referansegruppe og tilhørighetsgruppe og er endel av forutsetningene for å få til best mulig fungering for fredskorpsdeltagerne. De som har familie med seg får dessuten en *primær*-støttegruppe som også har stor tilhørighetsverdi. Dette bekreftes i FK-rapporter som nevner at familien gjør en lettere istand til å klare ensomhet og frustrerende situasjoner.

Men dette har også negative sider. Familier kan virke lukket for omverdenen og medføre at det blir opprettet færre sosiale relasjoner utad. FK-eren selv føler kanskje ikke behov å opprette relasjoner til andre utenom arbeidstid, fordi man får samværsbehovene dekket i familien. For det *tredje* er FK-familier administrativt tyngre å arbeide med for FK-systemet. Det settes større krav til boligforhold, helse- og skoletilbud og "ektefelleplassering". Lokale skoler er ofte ikke ansett tilfredsstillende med hensyn til akademisk standard. Nordmenn reagerer også ofte på strenge pedagogiske metoder og disiplin i lokale skoler.

I mange land er standarden på helsetjenester synkende, samtidig som faren for HIV-smitte ved sykebehandling har kommet inn som en reell trussel. Sett med norske øyne vil det ofte ikke være forsvarlig å plassere FK-familier fjernt fra betryggende helsetilbud. I praksis vil det medføre sterkt begrensning i mulige FK-virkeområder i mottakerlandene.

For det *fjerde* kan man anse rekruttering av familier som et positivt virkemiddel for å redusere risiko for HIV-smitte.

BOLIGSTANDARD

Fredskorpser skriver en "velferdsrapport" til Fredskorpsadministrasjonen. Velferdsrapportene ble ikke systematisk gjennomgått under evalueringen. Den generelle rapportstudien fant imidlertid en rekke synspunkter på velferdsaspekter.

40 fredskorpser skriver at boligen var i god stand da de ankom tjenestestedet. Men i 14 tilfelle var ikke boligen bygget ferdig eller den var ikke tilgjengelig for fredskorpseren ved ankomst. Den første tiden av oppholdet ble dermed benyttet for å bygge eller fullføre arbeidet med egen bolig. I ekstreme tilfelle kan det ta opp til et år før boligproblemet ble løst.

24 FK-ere nevner mangler eller spesielle uheldige forhold med bolig-situasjonen: beliggenhet, vannproblemer, bygningsmessige forhold. De fleste FK-ere ser imidlertid ut til å være godt fornøyd med sine boliger og med utstyret som følger med. I spørreskjemaundersøkelsen var det bare 4% av FK-erne som mente at boligene var dårlige eller meget dårlige.

Under evalueringens feltarbeid kom det fram at FK-ere i Botswana stort sett har boliger som tilsvarer nivået for statstjenestemenn på mellom og høyere nivå. I Tanzania, Zambia og Kenya er FK-ernes boligstandard svært gode *i forhold til* nasjonale statstjenestemenn. Her var FK-boligene ofte de største og mest velutstyrte i landsbyen eller området. Store boliger i boområder for høystatus-grupper forsterker avstanden mellom FK-erne og målgruppene.

TJENERSKAP

De fleste (over 80%) av FK-ere har tjenere i arbeid, som vakter, hushjelper, kokker, gartnere eller annet. FK-erne kjøper hushjelp- og andre tjenester for under 40 timer i uka i gjennomsnitt. I områder med sikkerhets-risiko blir nattevakter betalt av NORAD-kontoret.

Tjenere følger ofte med boligen. Mange FK-ere, som i utgangspunktet helst ville slippe å ha tjenere, blir raskt stilt overfor problemet med eventuelt å si opp folk som har arbeidet ved boligen i flere år. Skepsis mot å ha tjenere later imidlertid til å gi seg fort. Tungvinte husholds-og matlagingsrutiner, og innkjøp, legger beslag på mye tid, og mange bistandarbeidere synes vel de bør utnytte tiden til annet enn husarbeid. I noen tilfeller knytter FK-erne sterke vennskapsbånd til de ansatte, som da fungerer mer som "medlemmer av familien" enn som "tjenere". Andre FK-ere får en rekke problemer. Tyveri var nevnt ved flere anledninger, og alkoholpåvirkede og innpåslitne nattevakter var et problem for flere enslige FK-kvinner. Som regel fungerer imidlertid FK-eres forhold til tjenere uten problemer av betydning.

SOSIALT LIV

Hvem er FK-erne sammen med i fritiden?

Et gjennomgående resultat fra evalueringens undersøkelser er at FK-erne bare i begrenset grad omgås lokalbefolkningen eller lokale kolleger etter arbeidstid. Av 28 intervjuede FK-ere i Tanzania var det 13 som i sine svar inkluderte personer i lokalmiljøet, tanzanianske kolleger eller andre tanzanianere. Blant disse var det mest vanlig å ha noen få gode venner i tilknytning til arbeidsplassen. De fleste tilbrakte fritiden med familien og med andre utlendinger, fredskorpssere, eksperter og misjonærer. Ved de plasseringene hvor det var mulighet for det, tilbrakte FK-erne mye tid sammen.

I Botswana og Kenya synes dette å framgå ennå klarere; bare 4 av 17 FK-ere i Botswana og 4 av 13 i Kenya oppgir fritidskontakt med botswanere og kenyanere. De fleste holder seg til eksperter, familien og andre FK-ere. I Zambia opplyser mange at de ikke vil eller orker ha særlig sosial kontakt etter arbeidstid. Arbeidet krever mye og mange foretrekker ensomhet. Andre beklager at de er ensomme og skulle gjerne gjort noe med det. FK-kvinnene opplever enkelte ganger problemer med manglende muligheter for å ta uformell kontakt. Barene, som ofte fungerer som treffpunkter, er i regelen "mennesenes domene", og kvinner som oppsøker slike steder alene blir lett stemplet for å være "lette på tråden".

Kunnskap i lokalspråk

Fredskorpset har tradisjonelt lagt stor vekt på at FK-erne skal kunne kommunisere på lokalspråket. Blant annet på grunn av brobyggingsaspektet og FK-ernes mulighet for å formidle kunnskap og ferdigheter har det vært ansett som svært viktig å gi FK-ere den nødvendige opplæring i språk. FK-erne får dekket utgiftene til språkkurs under tjenestetiden. Evalueringen konkluderer at lokale språk bare i liten grad benyttes i arbeidssammenheng. Mange FK-ere har problemer med å kommunisere med lokalbefolkningen på deres eget språk, selv etter lang tjenestetid.

Situasjonen er ofte den at FK-erne som regel kan kommunisere godt på engelsk i Kenya, Tanzania, Botswana og Zambia. Innen skolevesenet er det i regelen bare engelsk som er akseptert som undervisningsspråk. FK-erne har ofte nok problemer med å lære seg engelsk godt nok til å kunne undervise. Nasjonalt eller lokalt språk blir prioritert ned. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir nesten 50% at kontakt med lokalbefolkningen foregår på engelsk, noe over 11% nevner lokale språk.

Deltakelse i lokalsamfunn

Under feltarbeidsintervjuer med FK-erne ble det spurt om eventuell deltakelse i lokalsamfunn, kontakt med landsbyråd og deres ledere samt deltakelse i begravelser og brylluper. Noen ganske få FK-ere deltar aktivt i lokalsamfunnene på denne måten og legger vekt på at slik deltakelse er viktig for å kunne bli akseptert og også for bedre å forstå samfunnet.

De fleste FK-ere deltar i liten grad i det lokalsamfunnet de tjenestegjør i. Flere kolleger til FK-erne poengterte at de oppfattet dette som unaturlig. Å delta i sosialt liv er tradisjon i Afrika og slik deltakelse er i regelen en forutsetning for å kunne oppnå kontakter basert på tillit.

HELSE

Skjemaundersøkelsen viser at nær 63% av FK-erne eller deres familiemedlemmer var plaget av sykdom under FK-perioden, og for mer enn en fjerdedel av FK-ernes vedkommende har sykdommen(e) vart mer enn 4 uker pr. år. Mer enn 11% oppgir sykdom som varer mer enn 10 uker pr. år. I tillegg til de personlige og familiemessige problemer sykdom medfører, får også FK-ernes arbeidsplasser vanskeligheter i de tilfelle hvor FK-erne er borte i lengre perioder.

7.5. MOTTAKERLANDENES SYN PÅ OM FK-BISTANDEN ER ADEKVAT.

7.5.1. GENERELT OM DET Å UTTRYKKE MENINGER OM BISTAND/BISTANDSARBEIDERE.

De representanter for myndighetene i mottakerlandene som evalueringsutvalget intervjuet var meget høflige og ville normalt ikke komme med negative uttrykk om bistandens form og innhold. Det blir regnet som uhøflig å kritisere bistanden (gave) og bistandsarbeidere (gjester). Det er følgelig grunn til å tro at de synspunkter som har fremkommet er noe farget av ovennevnte faktum.

7.5.2 KENYA.

TILSTREKKELIG ANTALL.

Dette spørsmål er nærmere behandlet i avsnitt 7.6. Lokale myndigheter og lokale arbeidsgivere gir uttrykk for ønske om flere FK-deltakere, men grunnet sentrale myndigheters politikk om å redusere personellbistanden, har antallet gått ned og vil sannsynligvis gå ned ytterligere.

KVALIFIKASJONER.

Det har vært tilfeller hvor FK-ere har vist seg ikke å være kvalifisert for sine oppgaver. NORAD/FK har stort sett ikke blitt underrettet om dette. Videre blir det i manpower-studien påpekt at skriftlige beskrivelse av FK-ernes bakgrunn og ferdigheter ikke alltid er tilfredsstillende. Det er også et problem at arbeidsgivere ikke alltid presiserer hvilke kvalifikasjoner de kan etterspørre. De stoler på at FK finner ut av hva de trenger. I

Manpower-studien blir det foreslått at det utarbeides et skjema for klargjøring av kvalifikasjonskravene.

KJØNN.

Fordeling på kjønn har hittil ikke vært noe problem. Utviklingen mot stadig færre kvinner ved at det anmodes om rekruttering til mannsyrker er bekymringsfull. I løpet av 1990 vil kvinneandelen være redusert til 1/4 av det totale antall FK-ere i Kenya.

FK'S HOLDNINGER OG TILPASNINGSDYKTIGHET.

Å tilpasse seg en fremmed virkelighet er en stor utfordring for den enkelte FK-er. I Kenya synes dette å ha gått bra. Følgende problemer gjør seg gjeldende i noen grad:

- Tilpasse seg kunnskapsnivå hos lokale samarbeidspartnere og lokale organisasjoner.
- Tilpasse seg lokale myndigheters regler og prosedyrer.

Det viser seg at FK-erne er for selvstendige i utførelse av sitt arbeid og ikke tar nok hensyn til de regler og prosedyrer som er nedfelt.

Manpower-studien nevner også eksempler på at tilpasningen har gått for langt hvor det f.eks. påpekes at FK-erne har utført selv de aller enkleste jobber som finnes ved tiltaket. Slike jobber kunne utmerket godt ha vært gjort av ufaglærte, lokale medlemmer av staben og blir karakterisert som misbruk av arbeidskraft.

7.5.3. TANZANIA.

ANTALL

Så godt som alle intervjuede pekte på større eller mye større behov enn det tilbudet som finnes for norske FK-ere. Bare to representanter for mottakerorganisasjoner anså at antallet var tilstrekkelig. Særlig innen de private Secondary Schools ble behovet for lærere presentert som ubegrenset.

KVALIFIKASJONER

Bedømmelsen varierer fra godt kvalifisert til overkvalifisert med et eneste unntak. Det var i lærersektoren betegnelsen overkvalifisert ble benyttet. De fleste vurderte kvalifikasjonene som tilfredsstillende. Ingen respondenter mente at FK-eren ikke var kvalifisert for arbeidet, men enkelte nevnte svakheter i kiswahili.

KJØNN

Ingen respondenter hadde spesielle merkander til kjønnsfordeling av FK-ere. Ved enkelte skoler ble det sagt at det var en fordel om det ble rekruttert lærer-par. Dels for å øke antall lærere, dels som en fordel for FK-erne selv. I flere tilfelle ble det framholdt som ønskelig at FK-familier, snarere enn enkelt-FK-ere ble rekruttert.

HOLDNINGER

Heller ikke på dette området kom det fram negative eller kritiske synspunkter. De fleste vurderingene var meget positive. Dette gjelder også for FK-erens respekt for lokalt levesett. Det bør imidlertid nevnes at flere respondenter ikke kjente FK-erne personlig, og således ikke hadde solid grunnlag for vurdering.

TILPASNINGSDYKTIGHET

Selv om representanter for myndigheter og personer i policy-posisjoner i organisasjonene vurderte FK-ernes holdninger på en positiv måte, hadde de fleste kommentarer vedrørende

tilpasningsdyktighet. Det ble gitt eksempler på forskjellige former for problemer med tilpasning, og bare 3 FK-ere gikk fri for negative kommentarer i denne sammenheng. Men graden av problem varierer i stor grad mellom de enkelte FK-ere.

7.5.4. Botswana.

ANTALL.

Blant alle representanter for myndighetene som ble intervjuet i Botswana ble det klart tilkjennegitt at FK-ere er ønsket i landet, og i enda større antall enn i dag. Helsesektoren og innen brigadesystemet ble særlig nevnt som satsningssektorer.

KVALIFIKASJONER.

Myndighetspersoner og fredskorpsernes overordnede ga uttrykk for at FK-erne stort sett er godt kvalifisert for det arbeidet de utfører. Imidlertid ble det gitt uttrykk for et ønske om å få presentert flere alternative kandidater til de enkelte plasseringene slik at man hadde noe å velge mellom. Dette er trolig et uttrykk for at man egentlig kunne tenke seg andre kvalifikasjoner i visse tilfeller. Det kan virke som om myndighetene/arbeidsgivere enkelte ganger kan kvie seg for å avvise en kandidat av frykt for ikke å få flere tilbud.

KJØNN.

Kjønnsfordelingen blant FK-erne ble i liten grad kommentert blant myndighetspersoner og arbeidsgivere. Dette synes å være i tråd med en generell holdning i Botswana om at kjønn ikke skal gjøres til en relevant variabel i arbeidssammenheng; "we are all humans". Dette betyr selvsagt ikke at kjønn ikke er av betydning, men vi fant ingen tilfeller hvor FK-erens kjønn hadde hatt noen påvisbar innflytelse på jobbutførelsen.

FK-ERNES HOLDNINGER OG TILPASNINGSDYKTIGHET.

Blant myndighetspersoner og arbeidsgivere ble FK-ernes holdninger og tilpasningsdyktighet stort sett vurdert som godt. Myndighetene ga uttrykk for at det ble sett som positivt at FK-eres levestandard var såpass god at de ikke brukte for mye tid og krefter på dagliglivets praktiske gjøremål, som eksempel i motsetning til fredskorpser fra USA.

Manglende språkkunnskaper og manglende deltakelse i lokalsamfunnet ble beklaget av enkelte arbeidsgivere og kolleger, samtidig som man viste stor forståelse for at det ikke alltid var så lett for en FK-er. I de få tilfelle hvor FK-eren deltok aktivt i lokalsamfunnet på fritiden, var dette høyt verdsatt.

7.5.5. ZAMBIA.

Tallene nedenfor refererer seg til en egen spørreskjemaundersøkelse til nåværende arbeidsgivere til fredskorpserne. Undersøkelsen er en del av Mapower-studien i Zambia.

TILSTREKKELIG ANTALL FK-ERE?

88% av arbeidsgiverne som ble spurt sa at antallet var adekvat. 12% hadde behov for flere FK-ere, da det var vanskelig å skaffe lokalt personell, særlig innen handikap-sektoren og visse offentlige institusjoner. Imidlertid må behovet i handikap-sektoren sees i sammenheng med organisasjonenes manglende evne til å skaffe penger. Selv flere av de som så antallet adekvat, kunne se nytten av ytterligere FK-ere til deres organisasjoner for å få fjernet noen hindringer og oppnå mer effektiv drift.

78% av de spurte svarte at de kunne erstatte FK-erne med lokalt personell hvis midler ble stilt til rådighet. Imidlertid ble det her vist til at personellutviklingsplanene deres ikke hadde vært særlig vellykkede, da dagens lønn og arbeidsforhold ikke var attraktive nok for kvalifisert

zambisk personell. Det viste seg at 65% av de spurte hadde hatt FK-ere i mer enn 5 år uten at de hadde vært i stand til å skaffe lokal arbeidskraft til å erstatte FK-eren.

Når antallet FK-ere oppleves som adekvat, bør det noteres at konklusjonen baserer seg på at organisasjonen ikke har midler til å betale lokalt kvalifisert personell. Det er videre et berettiget håp fra mottakerorganisasjonenes side at FK-eren bringer med seg støttemidler og gratis transport. På zambisk side erfares det ofte at kvalifisert lokalt personell sjelden vil plasseres i utkantstrøkene. Det må også påpekes at de zambiske prosedyrene for opprettelse av stillinger er problematiske.

KVALIFIKASJONER.

Over halvparten av de spurte var meget fornøyd med FK-ernes kvalifikasjoner, mens den andre halvparten uttrykte seg fornøyd. Vurderingen avhang i stor grad av om FK-eren hadde maktet å bringe nye idéer/ferdigheter til organisasjonen.

KJØNN.

De spurte var fornøyd med kjønnsfordelingen som i de angjeldende organisasjoner var ca. 2/3 kvinnelige og 1/3 mannlige FK-ere.

FK-ERENS HOLDNINGER OG TILPASNINGSDYKTIGHET.

Når det gjaldt respekt for arbeidet, ved å følge organisasjonens prosedyrer og opplegg og en positiv holdning til kulturen i området, uttrykte ca. 2/3 at de var fornøyd. Ca. 22% uttrykte misnøye da i første rekke med at FK-eren ikke respekterte organisasjonens regler og arbeidsopplegg. Det var særlig mangel på respekt for kommandolinjen som ble påpekt. FK-eren gikk ofte til NORAD med problemer/synspunkter eller gikk direkte til organisasjonens toppleder eller til en høyere offentlig tjenestemann i stedet for å ta opp saken med nærmeste overordnede. Klager på at FK-eren ville gjøre tingene som i Norge ble også uttrykt.

7.5.6. FK-BISTANDENS KOSTNAD.

Siden FK ble tatt ut av landprogrammet har ikke mottakerlandene fått noen offisiell oversikt over kostnadene ved FK-bistanden.

De aller fleste lokale såvel som sentrale representanter for myndighetene evalueringsutvalget var i kontakt med, visste ikke hva et FK-årsverk kostet. De så på FK som gratis bistand og kostnadene var ikke av interesse. Det er også klart at mottakerlandene bidrar i langt mindre grad enn forutsatt med bolig, møbler og andre ting som de skulle ha bekostet i samsvar med avtalen.

Med dette utgangspunkt hos mottakerlandenes representanter, var det umulig å få til en meningsfylt cost/benefit diskusjon med myndighetene. Myndighetene i de 4 landene har få synspunkter her, og våre opplysninger om kostnader ved et årsverk ble en sjokkartet opplevelse som våre informanter ikke fikk fordøyet tilstrekkelig til å ha noen begrunnede synspunkter på FK-bistandens opplegg og karakter. Det ble imidlertid ved en del anledninger uttrykt sterke meninger om at FK-erne var svært dyre, og at det var atskillig de kunne gjøre med egne fagfolk hvis de fikk adgang til disse pengene.

7.5.7. FK-KONTRAKTENES LENGDE.

Mottakerlandene er klare i sitt syn at 2 år er for kort tid. Det påpekes at det ofte går opp til 1 år før FK-eren har så god kjennskap til lokale forhold og kunnskap om tiltaket, at det blir i underkant av 1 års effektiv innsats. I avslutningsfasen er FK-eren også opptatt av hjemreiseplaner og det arbeidet en skal returnere til i Norge. FK-erne selv ser også denne tidsknapphet som kan få dem til å prioritere annerledes ved tiltaket enn ved en lengre kontraktsperiode. F.eks. synes det viktig for de fleste å kunne vise at noe er gjort når en

forlater tjenestelandet. Dette resulterer oftest i at noe må skapes for å kunne vises frem som et resultat av ens eget FK-opphold.

Evalueringsutvalget ser klart at kontraktslengden er for kort. Tre år ville ha vært mer passende. Men en FK-er som gjør en bra jobb, vil få forlengelse forutsatt mottakerlandet ber om dette. Likevel ville en fastlagt, lengre kontraktsperiode ved utreise ha medført at den enkelte FK-er ville planlegge ut fra dette faktum.

Det kan selvsagt reises noen motforestillinger mot en lengre kontraktsperiode. Færre vil reise ut, det kan bli vanskeligere å få permisjon fra arbeidsgiver i Norge, og det kan bli vanskeligere for FK å si opp FK-ere som ikke gjør en god jobb. Utvalget mener at sistnevnte argument ikke bør være utslagsgivende, da det bør være mulig for mottakerlandet å si opp en kontrakt. I praksis har de fleste FK-ere som ikke har funnet seg til rette, sagt opp kontrakten selv.

7.6. VURDERING AV BEHOV.

Behovet for FK kan sees ut fra ulike synspunkter.

- Er det behov for FK-personell?
- Kan FK erstattes av lokalt personell, og i hvilke deler av FK-rollen kan dette først og fremst skje?
- Er lønns- og arbeidsbetingelsene slik i mottakerlandene at lokalt personell vil se det som mulig/ønskelig å ta opp disse stillingene?
- Er det finansiell støtte mottakerlandene virkelig trenger?

Vi vil primært konsentrere oppmerksomheten om disse problemstillingene. Utvalget må her legge til at problemstillingene er meget omfattende. Datagrunnlaget, for eksempel offentlig statistikk, er i mange tilfelle for ufullstendig til å kunne gi klare svar. I andre avsnitt kommer vi også inn på behovsaspektet fra andre synsvinkler ved å se på FK-eren som brobygger mellom u-landene og Norge.

7.6.1. BEHOV FOR FK I DE PLASSERINGER FK ER ALLOKERT.

KENYA.

I Kenya arbeider FK i dag på hovedsektorene: YP-skolene (yrkesskoler) og Child Welfare Society of Kenya (CWSK). Dessuten er en inne i handikap-sektoren. I noen utstrekning deltar en i arbeid for kvinnegrupper, som lærere i videregående skoler og et par strøplasseringer innenfor andre sektorer.

Det er et behov for FK-ere til YP-skolene og deres arbeidsgrupper. Men uten strukturelle endringer i YP-systemet, er det vanskelig å se hvordan Kenya skal kunne nyttiggjøre seg nordmennene på en god måte. (Se kapittel 6). Gitt denne begrensning er behovene for personell med kompetanse innen planlegging, koordinering, ledelse og finansiell styring tilstede. Det er særlig denne blandingen av nevnte personelltyper sammen med støttemidler og transportbistand som det er behov for innen denne sektor.

Med hensyn til behov for norske FK-ere innen CWSK, er ikke det tilstede. Det finnes lokal kvalifisert arbeidskraft som kan benyttes. Organisasjonens problem er penger til å betale lønninger for dette personellet. Det kan innvendes at kenyanerne ikke vil dra ut på poster i utkantstrøkene og at de ikke er så idérike og dedikerte som de beste norske FK-deltakerne, men her må en først og fremst vurdere behovet for arbeidskraft ut fra det behov organisasjonen har for å gjennomføre sin primære målsetting. Kenya har dette personellet i dag, men CWSK har ikke penger til å betale de nødvendige lønninger og gi den nødvendige transportstøtte.

Handikap-sektoren.

Dette har vært en stor sektor for FK tidligere. Nå er det bare to FK-ere igjen. Behovet for administratorer og annen arbeidskraft (f.eks. fysioterapeuter og spesiallærere) til APDK vil alltid eksistere, men arbeidskraften finns i Kenya.

På sektoren Community Based Rehabilitation (CBR) får personalet opplæring på egne kurs og det satses på bruk av allerede eksisterende personellressurser. Foreløpig er det uhyre få steder hvor CBR fungerer, selv om Government har opprettet den nødvendige infrastruktur for systemet. Kilifi, der den eneste norske FK-eren i CBR arbeider, blir sett på som et pilot-prosjekt for CBR.

Kvinnegrupper.

Behovet her er også stort. og Kenya har ikke det nødvendige personell for å fylle stillingene. Utdannede ressurssterke kvinner flytter sjelden ut på landsbygda for å koordinere og lære opp kvinnegrupper. Tradisjonen er også kort på dette området i Kenya, og norske FK-ere har en mulighet til å bidra positivt - hvis de har de nødvendige kvalifikasjoner, og hvis de arbeider innenfor det eksisterende system. En av årsakene til at ikke flere norske og andre nordiske FK-ere er rekruttert til denne sektoren, er at det eksisterer betydelige problemer mellom Women's Bureau og gruppene i felten. De nordiske land har gitt uttrykk for at de ikke er interesserte i å støtte flere kvinnegrupper før disse problemene blir forsøkt løst.

Videregående skoler

Fredskorpset har gjennom flere år gitt en betydelig bistand til den videregående skolen - både som lærere og gjennom oppbygging av skoler med tilhørende læremidler. De siste FK-erne arbeider med undervisning i heimkunnskap og planlegging og konstruksjon av skolekjøkken for dette faget.

Med hensyn til heimekunnskaps-lærere i den videregående skole, er behovet stort. I 825 skoler som underviser i heimekunnskap i Form I er det 475 lærere, ca.en tredjedel er ikke faglærte. Det trengs to lærere på hver skole, noen steder flere. Det fins ca. 150 faglærte lærere som ikke praktiserer, de fleste av disse er i byene. Bare 70 studenter melder seg inn på de fire collegene på heimekunnskaps-linjen hvert år. Det blir mange år til behovet er stillet. Behovet er størst i utkant-strøkene, og henger nært sammen med mangelen på skolekjøkken i skolene.

Rent generelt er behovet for støtte til videregående skoler stort. Det er 1497 Harambéeskoler som mottar delvis bistand fra regjeringen til lærerlønninger osv. Det er hele 353 skoler som ikke overhode får noen som helst bistand fra myndighetene. Disse skolene må helt og fullt klare seg på bistanden fra sitt nærmiljø og den finansiering som skolepengene representerer. På disse skolene er utstyret elendig og lærekreftene for det meste ukvalifiserte. For begge disse kategoriene av skoler er det et stort behov for FK-bistand, men ingen anmodninger om slik bistand vil komme fra myndighetene som har bestemt seg for å bruke lokale ufaglærte lærerkrefter.

TANZANIA.

Som nevnt gir arbeidsgivere og representanter for myndigheter i Tanzania stort sett klart uttrykk for at det er behov for flere FK-ere, i enkelte sektorer i større antall enn idag.

Personellutviklingstudien baserte sine vurderinger på offentlige tilgjengelige data. Det ble understreket at disse data var svært mangelfulle og at det derfor var nødvendig å ta en rekke forbehold. Det ble blant annet referert til en forskjell på 220 tusen ansatte innen tjenesteytende næringer avhengig av hvilken kilde som ble benyttet.

For planleggingsøyemed har myndighetene kategorisert fagpersonell i fire:

- A. Universitetsnivå eller tilsvarende utdanning
- B. Videregående utdanning under universitetsnivå

- C. Utdanning under videregående skole
- D. Lavere utdanning

I løpet av tiden etter 1964 har økingen i disse kategoriene vært som følger:

	1964	1980	1988
A.	503	12.752	21.129
B.	4.467	42.298	132.114
C.	12.595	178.647	215.484
D.		317.585	354.349

Tross den store økingen av antall og kvalifikasjoner av tanzanianere er behovene på langt nær dekket. Særlig i kategori A og B er det fremdeles store udekkede behov. Antall utlendinger i disse posisjonene har øket i absolutte tall, men minsket i prosent av totalt antall ansatte.

For kategori A's vedkommende var det bare 18% tanzanianere i 1964, mot 94.4% i 1988, det vil si en klar framgang mot målet å bli selvforsynt med høyere arbeidskraft.

Den siste femårsplanen angir at det i perioden 1987/88 til 1992/93 vil være behov for import av personell i de fleste yrkesgruppene i kategori A. De eneste unntak er innen felt som ledelse og administrasjon hvor det er et relativt stort overskudd, samt advokater og andre uspesifiserte yrker. På bakgrunn av disse informasjonene konkluderer personellutviklingsstudien at det i de nærmeste årene vil være behov for personellbistand for å møte behovene for høyere arbeidskraft.

Utdanningsektoren

Det er et underskudd på over 5500 lærere ved secondary schools i Tanzania. Situasjonen er mest alvorlig i private skoler. Her er 32% av lærerne ukvalifisert. Den nåværende lærerutdanning på høyere nivå i Tanzania produserer omlag 220 lærere årlig. Av disse får 60 arbeid innen andre utdanningsinstitusjoner slik at 160 lærere kan utplasseres i secondary schools.

Wazaziskolene kan ikke konkurrere om de beste lærerne eller om utenlandske lærerkrefter på grunn av dårlig økonomi. Bare 12% av lærerne har høyere utdanning. Det tilsvarende tall for offentlige skoler er nesten 28%. Samtidig er forholdet lærer/student 1:21 i Wazaziskolene mot 1:14 i de offentlige skoler.

De eneste utenlandske lærere i Wazazi-skolene er fredskorpssere fra Norge og England, tilsammen 11 i 1987. Personellutviklingsstudien hevder at det er størst behov for lærere med universitet eller høyskoleutdanning. Den samme studien konkluderer at såfremt FK har som målsetting å dekke mest prekære behov for personell, bør lærere med slike kvalifikasjoner prioriteres. Evalueringsutvalget finner imidlertid at det også er behov for fredskorpssere som ikke nødvendigvis har universitetsutdanning. Dette gjelder særlig innen praktiske fag og landbruk.

På grunn av det store behovet for lærere, kunne det reises spørsmål om ikke assistanse til utbygging av lærerutdanningen i Tanzania ville være mer kostnadseffektiv. Evalueringsutvalget mener at det her ikke nødvendigvis trenger å være et enten - eller. Tanzania har behov for personell-assistanse både på lærerutdanningsiden og som lærere innen de enkelte skoler, og prinsipielt bør man kunne gi en bred bistand som dekket begge områder. Det er viktig her å referere til den viktige rolle FK-lærere som har tjenestegjort på skoler i distriktene spiller innen brobyggingsarbeidet i Norge etter hjemkomst.

Landbruk

Innen landbruk er det sysselsatt 2781 personer med høyere utdanning mens antall stillinger anslås å være 3406, det vil si 627 ubesatte stillinger i 1987. I denne sektoren er det noe over 4% utenlandske arbeidstakere. For år 2000 er det antatt et behov på 3457 personer med høyere utdanning innen landbruket, mens tilgangen på tanzaniansk personell er beregnet til 160 pr. år. Det vil særlig være behov for personell på BA-nivå, mens MA-nivå regnes å kunne dekkes

i løpet av kort tid. Det konkluderes med behov for utenlandsk arbeidskraft innen landbruket i det minste ut dette hundreåret.

Helsesektoren

På helsesektoren er det vanskelig å få fram presise data for personellutvikling og behov. Det tallmaterialet som foreligger ser ikke ut til å ta hensyn til det omfattende behov for bedring og utvikling av helsetjenestene i landet.

Innslaget av utenlandsk personell er stort innen helsesektoren. Behovene ser ut til å være størst på legenivå. I 1987 var det omlag 450 tanzanianere under utdanning innen medisin, farmasi og odontologi. 350 av disse fikk sin utdannelse utenfor Tanzania. I den fjerde femårsplanperioden (1988-93) er det forventet behov for 532 flere leger, 1026 legeassistenter og 2873 pleiere. Tilgangen på nyutdannet personale kan ikke møte dette behovet, og gapet må sannsynligvis dekkes ved personellbistand.

Fysioterapi

Et sirkulære fra Helseministeriet antyder et behov for over 100 fysioterapeuter i Tanzania. I forhold til antallet tanzanianske fysioterapeuter idag og utdanningskapasiteten, vil det ta mer enn 10 år før behovet kan dekkes av lokalt personell.

Rehabilitering

Innen denne sektoren som er underlagt Social Welfare Division er det akutt mangel på kvalifisert personell over hele linjen. Personellutviklingsstudien konkluderer med et klart behov for FK-assistanse innen dette arbeidet for lang tid framover.

SIDO

Personellutviklingsstudien påpeker at SIDO ikke har utarbeidet noen plan for utvikling av eget personell. De norske FK-ere som er stasjonert ved SIDO's hovedkvarter i Dar es Salaam ser ut til å ha svakere faglige formelle kvalifikasjoner enn personell fra andre giverland. FK-erne som arbeider ved tiltak utenfor hovedstaden har mer tilpassede kvalifikasjoner. Det ser derfor ut som om FK bør fortsette å utvikle landsbygdplasseringene innen SIDO for sitt engasjement.

De sektorer som er vurdert har stort behov for faglig bistand. FK kan, med visse endringer og omprioriteringer, være med på å fylle disse behovene også i framtiden.

ZAMBIA.

De to hovedsektorene i Zambia er undervisning/praktisk opplæring og jordbruksveiledning. Videre er det fortsatt endel plasseringer i handikap-sektoren og noen innen kvinnegrupper og innenfor helse/kostholdsopplysning.

Undervisningsvirksomheten konsentrerer seg i hovedsak om praktiske fag. Her er Fredskorpset engasjert i en rekke institusjoner hvor f.eks. undervisningen kan inngå som en del av rehabiliteringsprogrammet for ungdomskriminelle. Zambia har et stort behov for bistand, men det er tvilsomt om landet har stort behov for instruktører i praktiske fag. Det de aller fleste institusjoner trenger er en person med lederevner til å planlegge, koordinere og lede utviklingen. Når en stiller spørsmålet til de zambiske arbeidsgiverne, ser de behovet for fredskorpssere til å gjøre det en zambier ikke kan utrette fordi vedkommende mangler transport, hjelpemidler i undervisningen og erfaring i det å drive en produksjonsenhet som skal utvikle, markedsføre og ikke minst kostnadsberegne de produkter det skal satses på.

Den unike blandingen av personellbistand, støttemidler og transportstøtte er det fortsatt behov for. Når det gjelder opplæring i enkle ferdigheter som f.eks. høvling, tapping etc., har landet utvilsomt kvalifisert personell, vel å merke hvis institusjonen har penger til å betale lønningene.

Innen jordbrukssektoren har FK vært engasjert siden starten av FK- virksomheten i Zambia. I begynnelsen representerte FK endel av veiledningspersonellet i felten på NORAD-finansierte

prosjekter (Settlement Schemes og Village Agriculture Programme). Utvilsomt representerer jordbruksprosjektene en stor mulighet til å gjøre noe for de fattigste på landsbygda. I ett tiltak (Chief Mukoni's area i Sør-provinsen) er ikke målgruppen klart identifisert, og ved et annet tiltak (Settlement Schemes i Nord-Vest-provinsen) har en ikke maktet å overføre noe av varig verdi til målgruppene, dvs. bøndene har funnet det mest formålstjenlig å flytte fra nydyrkingsområdet istedet for å skape seg en fremtid der. Ved andre tiltak, f.eks. i Luapula-provinsen, har en klart identifisert målgruppen og maktet å nå denne med utviklingstiltak.

Zambia har utdannet en stor mengde landbrukspersonell på mellomnivå som utvilsomt kunne gå inn i noen av de jobber FK fyller i dag. Når dette ikke er gjennomført, skyldes det at ethvert tiltak i Zambia i dag trenger finansiell støtte i tillegg til personellbistand. Slik støtte kan det offentlige i dagens Zambia bare gi i meget liten grad, og følgelig vil den bistandspakke Fredskorpset representerer være kjærkomment. På lang sikt vil dette imidlertid ikke løse problemene.

Fredskorpset har også i lang tid vært engasjert innen handicap-sektoren. FK-erne har vært tilsluttet Zambia Council for the Handicapped og arbeidet på gårdsbruk hvor funksjonshemmede skal utgjøre en vesentlig del av arbeidskraften. De funksjonshemmede har lønn fra staten uavhengig av innsats. Tanken bak driften av gårdsbruk er at disse produksjonsenheter skal øke sjølbergingen og bidra til å støtte omsorgs- og opplysningsarbeidet som organisasjonen gjør blant funksjonshemmede. Dette har ikke slått til i ønsket utstrekning.

Med hensyn til behovet for personell, viser manpower-studien i Zambia at det i mindre grad er lokalt personell tilstede i denne sektor. Imidlertid har FK-erne som har jobbet for handicap-omsorgen, vært jordbruksfolk og lærere tilknyttet driften av gårdsbrukerne. Denne type personell har Zambia selv.

Ser en på bistanden til funksjonshemmede utenfor gårdsbrukene til Zambia Council for the Handicapped, så er bildet av behovene helt annerledes. F.eks. i organisasjonen for barn og voksne med læreproblemer, er det fortsatt behov for personell - selv om det er gjort mye for å etterutdanne eget personell.

Et tredje område i bistanden til de funksjonshemmede er en yrkesskole i Copperbelt, hvor det undervises i søm og snekring. FK-erne har vært involvert på skolen i en årrekke. Det finnes zambisk personell til disse jobbene, men ZNAPH, organisasjonen som har vært ansvarlig for skolen, kan ikke betale lønninger. I arbeidet for kvinnegruppene er det en stor mulighet til å nå de fattigste kvinnene på landsbygda. Dette er et krevende arbeid, og to pågående tiltak har lyktes i å tilrettelegge forholdene slik at kvinnene kunne nyte godt av deres arbeid. Behovet for personell er stort. I første rekke personell som foruten innsikt i ressursfattige kvinners situasjon, må ha kunnskap innen planlegging, koordinering og ledelse.

BOTSWANA.

Hovedsektorene i Botswana er brigadene og bioingeniører. Dessuten er det gitt bistand innen handicap-sektoren og til et nylig opprettet program for utkantbefolkningen, vesentlig san-folk (RAD-programmet).

Brigadene omfatter et større antall opplæringstilbud i praktiske fag, som er koblet sammen med ulike produksjoner for å fylle lokale behov varer og tjenester. Brigadesystemet skal bidra til opplæring og selvsyssetting blant de mindre privilegerte grupper i Botswana. Innen brigadesystemet er det fortsatt behov for FK-personell, spesielt innenfor ledelse, planlegging og finansiell styring.

Bioingeniørene ble rekruttert til Botswana for å fylle umiddelbare behov mens et NORAD-støttet program utdannet lokalt personell. Disse stillingene har vært tilknyttet hospitalene for analysearbeide av ulike prøver.

Bioingeniørene er nå i ferd med å fase ut, og følgelig har det vært en kortsiktig og effektiv måte å bistå Botswana mens de utdannet eget personell. Av det ovenstående følger det at det ikke er behov for ytterligere personell i denne sektor.

Innen handikap-sektoren er en i ferd med å bygge opp noen FK-plasseringer. Innen denne sektor når en de underpriviligerte gruppene. Behovet for arbeidskraft er tilstede, da landet selv mangler profesjonell arbeidskraft.

Med hensyn til støtte til frivillige organisasjoner som driver prosjekter til fordel for kvinner, er bildet uklart om en når frem og om det er behov for FK-ere i nevnte jobber. Rent generelt er det behov for FK-ere som arbeider til fordel for kvinnegrupper, selv om det arbeid FK er engasjert i i dag ikke gir et klart bilde av behovet.

Manpower-studien i Botswana viser at landet trenger personellbistand i alle fall ut dette hundreåret - da behovet øker mer enn de opplæringsprogrammer regjeringen står bak kan klare å skaffe av utdannet lokalt personell. Samme studie fastslår at de sektorer Fredskorpset gir personellbistand til er sektorer som har størst behov for slik bistand. Studien påpeker blant annet at sosialsektoren og nærmiljøarbeidet er de sektorer som i dag har relativt færrest lokale profesjonelle.

7.6.2. KAN FK BLI ERSTATTET AV KVALIFISERT LOKALT PERSONELL

Hva er en kvalifisert FK-er?

Ifølge rekrutteringskravene - en person som har avsluttet yrkesutdannelsen og har minst to års praksis samt vist personlig egnethet til arbeid i den tredje verden.

Ifølge representanter for FK-organisasjonen i Kenya (FKOK) en sosial person som har et åpent sinn, er god til å kommunisere og kan organisere og samarbeide med andre. Toleranse og kunnskap om kulturen slik at man kan tolke det som foregår rundt en er svært viktig. Uten disse egenskapene er ikke de profesjonelle kunnskapene mye verd, mener FKOK-representantene.

På det profesjonelle plan legger de videre vekt på at FK-eren er allsidig, kan løse problemer og kan tilrettelegge egen kunnskap til den lokale situasjon. Ferdigheter i administrasjon, regnskap og business er også nødvendig på de fleste steder, mener FKOK.

Evalueringsutvalget kunne legge til at vedkommende må være skolert i kunnskapsoverføring. Videre er kunnskap i institusjonsoppbygging viktig. Slik kunnskap henger som regel sammen med en solid kjennskap til den lokale administrasjon. Kunnskap om administrasjon og organisasjonsutvikling er en viktig forutsetning for å være kvalifisert etter utvalgets mening.

Spørsmålet om FK kan bli erstattet av lokalt personell er noe skjevt vinklet. Vi kan heller stille spørsmålet om FK-eren ble erstattet - hva er de sterke og svake sidene til FK-eren versus vedkommendes lokale kollega i u-landet.

Ser vi på den lokalt ansatte, kjenner vedkommende kulturen og språket som er noen av de viktigste forutsetningene for å kunne fungere godt i en jobb. I praksis betyr det at vedkommende kjenner systemet, hvem som har makt og innflytelse, hvem som har mulighet til å ta en avgjørelse. Han vet også hvorfor avgjørelsen ikke blir tatt, hva som er den beste tiden og måten å presentere en sak til f.eks. lokal administrasjon, hva som er akseptabelt i lokalsamfunnet osv.

Til å stille opp mot dette har FK-eren sin europeiske bakgrunn, og sin vilje til og interesse for å lære, samt basiskunnskaper i norsk administrasjon. FK-eren vil også gjennom å utnytte sin bakgrunn kunne skaffe bedre og raskere service enn sin lokale kollega.

Ser en utelukkende på de antatte langtidsvirkninger av bistanden taler mye for den lokale kompetanse, i hvert fall inntil FK-eren har skaffet seg innsikt i den lokale kulturen og administrative opplegg. De FK-erne utvalget møtte hadde et aktivitetsnivå og kunnskap som nok lå over det den lokale med administrasjonsutdannelse ville ha. Ser man videre på langtidsvirkningen, og antar at den lokale før eller siden skal ta over jobben FK-eren har, kan man stille spørsmålsteget med hva som er optimalt aktivitetsnivå for at ting skal fungere etter at FK-eren er reist.

FK-eren er ofte meget handlingsorientert og legger opp til et aktivitetsnivå som den lokale

neppe vil makte. Dette er et uhyre vanskelig spørsmål, fordi arbeidsgiverne har store forventninger til de høymobile FK-erne med tilgang på penger. De ville nok ikke akseptere et aktivitetsnivå som var det samme som for en lokal ansatt uten bil, med familie og lav lønn. Man kan kanskje si at det ikke er fair å sammenligne de to, men realiteten viser ingen fairness når FK-eren reiser.

Ser en på aspektene finansiell styring og planlegging vil også FK-eren være bedre enn sin lokale kollega. Den lokale kollega har ikke fått tilstrekkelig erfaring på disse områdene til å kunne gjøre jobben som en FK-er. Dette betyr ikke at ikke landene har erfarne folk. Disse befinner seg imidlertid langt oppe i samfunnshierarkiet og ikke i de jobber som FK-erne normalt besetter.

Både FK-eren og den lokale bør arbeide innenfor strukturen og påvirke strukturelle forhold/endringer. Her er det noen kritiske merknader til FK-erens måte å jobbe på, dvs. gå utenfor strukturene/ledd i maskineriet som er håpløse for å få gjort noe. Den lokale er nødt til å jobbe gjennom systemet, og skjer det ingenting, er det større sjanser for strukturelle endringer - ved at myndighetene blir oppmerksom på problemene.

Rent generelt ville det sannsynlige resultat av lokalisering bli at en del jobber blir dårligere gjort og en del kanskje bedre. En del problemer ville ikke bli tatt opp. En del mindre prosjekter vil ikke bli satt i gang.

Etter denne generelle betraktning om sterke og svake sider ved bruk av FK-erne eller lokalt kvalifisert personell, vil vi referere FK-ernes egne oppfatninger om behov for FK.

I spørreskjemaundersøkelsen ble spørsmålet: Har FK-erne jobber som kan utføres av lokalt personell? Hele 85% svarte at FK-erne har jobber som kan utføres av lokalt personell. De FK-ere som har lang utdannelse er mest tilbøyelige til å mene at jobbene kan utføres av lokalt utdannet personell. Det er betydelige forskjeller mellom tjenestelandene hvor 96% mener dette for Kenya, mens tilsvarende tall for Botswana er 69%.

Behovet for personell kan også uttrykkes i alternativ bruk av de midler som i dag brukes til å finansiere Fredskorpset. I underkant av 40% mener at midlene kunne ha vært brukt bedre ved at mottakerlandet fikk bruke de ressurser FK koster alternativt. Her er meget store variasjoner, hvor 37% av FK-erne som har tjenestegjort i Zambia mener dette, mens tilsvarende tall for Botswana er 17%.

Feltarbeidet og manpower-studiene har også tatt opp spørsmålet om FK- jobben kan utføres av lokalt personell. I en tabell nedenfor vil en prøve å fremstille dette skjematisk, men ta alle mulige forbehold om at dette ikke er tabell basert på svar i en spørreskjemaundersøkelse.

TABELL 7.6.1 OVERSIKT OVER FK-ERE SOM BLE BESØKT AV UTVALGET OM DERES HOLDNING TIL OM LOKALT PERSONELL KUNNE OVERTA DERES JOBBER.

	Positiv	Tvilende	Andre svar	Total
Kenya	10	3		13
Tanzania	11	15		26
Zambia	5	5	3	13
Botswana	5	12		17
Total	31	35	3	69

Tendensen i tabellen er den samme som i spørreskjemaundersøkelsen. Imidlertid er FK-erne litt mere forbeholdne til mulighetene for å bli erstattet enn data fra spørreskjemaundersøkelsen viste. I feltarbeidet kom fortsetningene for lokalisering klarere frem. Det må til strukturelle endringer, og endringer av lønns- og rettighetsystemet for lokalt ansatte. Det må til endringer i yrkesaspirasjonene til lokalt kvalifisert personell. Likeså må de lokalt ansatte få et minimum av bistand i form av transport og hjelpemidler for å fungere.

7.6.3. ER DET VIRKELIG BEHOV FOR FK HVIS MOTTAKERLANDET HADDE MIDLER TIL Å LØNNE EGET PERSONELL?

I utgangspunktet er det klart at de land som har midler, kan kjøpe seg ekspertise på alle nivåer - inklusive det FK representerer. Botswana vil for eksempel være i stand til å gjøre seg helt uavhengig av Det norske Fredskorps. Dette gjelder også for såvidt andre land FK er tilstede i i dag.

Selv om FK arbeider på områder myndighetene ser som viktige, er det meget tvilsomt om myndighetene vil ha prioritert disse tiltakene forutsatt at de fikk bedre tilgang på egne midler.

Vi kunne også spørre: Er det realistisk å skaffe lokalt personell med det støtteapparat som FK representerer i alle jobber/organisasjoner i mottakerlandene? Hvilken bilpark ville ikke bli blitt nødvendig! Hvilke store beløp hadde da blitt nødvendige støttemidler? Et land kan som kjent ikke drive punktinnsetser slik FK gjør idag.

De lokale arbeidsgivere hadde følgende synspunkter på hovedspørsmålet ovenfor.

I Zambia svarte 75% av de lokale arbeidsgiverne at hvis penger fantes, kunne de skaffe lokale, kvalifiserte medarbeidere. Imidlertid la de samme arbeidsgiverne til at lønnsbetingelsene da måtte forbedres - underforstått at de i dag ikke er attraktive nok til å få kvalifiserte zambiere inn i mange FK-jobber.

I Botswana er situasjonen det motsatte, hvor arbeidsgiverne ikke ser muligheter til å finne lokalt kvalifisert personell til å erstatte FK-erne i særlig stor grad.

I Kenya er det muligheter til å erstatte FK-erne med lokalt personell hvis arbeidsgiverne har penger. Imidlertid trekkes de samme forbehold frem som i Zambia at lønns- og arbeidsforholdene må endres slik at det blir attraktivt for lokalt kvalifisert personell å søke FK-jobber som er lokalisert i utkantsområdene.

Situasjonen i Tanzania er mer lik den man finner i Botswana. Selv om det fantes midler, er det tvilsomt om man kunne finne kvalifiserte lokale arbeidstakere til de fleste FK-plasseringene. Det er ikke realistisk å skaffe lokalt personell med det samme støtteapparatet som FK har idag.

EVALUERINGSUTVALGETS VURDERING

Vi må konkludere at problemstillingen ovenfor blir for teoretisk. Hadde hovedsamarbeidslandene hatt bedre økonomiske ressurser for å lønne eget personell, ville likevel ikke de sektorene Fredskorpset i dag arbeider med bli tilstrekkelig tilgodesett. Dersom det skulle iverksettes omfattende nasjonale programmer innen disse sektorene på samme kvalitative nivå som FK representerer, ville kostnadene blitt eventyrlige. Når et land prioriterer en gruppe, er alle nødt til å bli behandlet likt, og dette faktum ville ha avkrevd landet for økonomiske ressurser som de neppe vil få tilgang på i nær framtid.

7.7 BEHOV FOR FK-INNSATS I COSTA RICA OG NICARAGUA.

DUHs PLANLEGGING AV FK-BISTANDEN

Dette kapitlet er basert på informasjon fra tilgjengelige dokumenter og intervjuer med ressurspersoner i Norge og Nicaragua foretatt av et av evalueringsteamets medlemmer.

Bildet fra Nicaragua er ufullstendig, da bare tre representanter for myndighetene ble intervjuet, og to av arbeidsgiverne. De fleste FK-erne ble intervjuet, men ikke FK-ernes kolleger.

7.7.1 BAKGRUNN FOR BESLUTNINGEN OM Å OPPRETTE FK I MELLOM-AMERIKA

Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) skisserer en strategi for utviklingsretet samarbeid med Mellom-Amerika, med hovedvekt på Nicaragua. Beslutningen om å opprette FK i Nicaragua

og Costa Rica ble tatt av Stortinget i juni 1987. I oktober 1987 ble det undertegnet en avtale mellom Norge, Nicaragua og Costa Rica om opprettelse av norsk Fredskorps til disse landene. I slutten av året reiste de første FK-erne til Latin-Amerika. I april 1989 var det 13 FK-ere i Nicaragua og tre i Costa Rica.

I 1986 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om utredning av spørsmålet om opprettelse av fredskorpset i Mellom-Amerika.

I august 1986 sendte bistandsministeren en delegasjon til Mellom-Amerika. Delegasjonen konkluderte:

* I Costa Rica var det liten interesse for FK-bistand, da landet selv hadde den nødvendige fagkunnskap på mellomnivåene. De trengte bistand på avanserte spesialområder. Det var behov for bistand på flyktningssektoren, men det var primært tale om bistand via internasjonale flyktningsorganisasjoner.

* I den daværende situasjon var det ikke aktuelt å sende FK-ere til Guatemala, El Salvador og Honduras.

* I Nicaragua var myndighetene interesserte i norsk FK, da de hadde erfaringer med en rekke FK-organisasjoner fra andre land. Mulighetene for å nå FKs målgrupper ble sett på som positive.

* Delegasjonen anbefalte at det ble sendt norsk fredskorps til Nicaragua. Støtten kunne kanaliseres gjennom statlige myndigheter og private organisasjoner.

Med henvisning til hovedmålsettingen om fattigdomsorientering for bistanden, og til FKs siktemål om å nå de svakeste med tanke på å utløse skapende og mobiliserende krefter som kan sette dem selv i stand til å endre deres livssituasjon på en positiv måte, bemerket delegasjonen som premiss for anbefalingen:

”Den sterkt økende interessen som har oppstått i Norge for bistand til Mellom-Amerika, tar nettopp utgangspunkt i de sosiale mobiliserings- anstrengelsene som har grepet om seg i regionen de siste åra. Dette gjelder for de mange private organisasjonene som etterhvert har etablert virksomhet her. Det har også vært en viktig begrunnelse for at forslagene om norsk statlig bistand bør økes her. Det er i denne sammenhengen tanken om Fredskorps til Mellom-Amerika er blitt reist.”

Det ble også lagt vekt på at fredskorpsdeltakere kunne bidra til å bedre informasjonen om Mellom-Amerika til det norske folk.

Innstillingen fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om opprettelse av fredskorps i Mellom-Amerika (1986-87) begrunnet forslaget ut fra den materielle nøden i regionen og ut fra muligheten for å bidra til en demokratisk politisk utvikling. Komiteen mente fredskorpset representerer en egenartet og velegnet bistandsform for å bidra til å bedre livsforholdene for de svakeste gruppene i regionen.

Flertallet i komiteen understrekte at ”for befolkningen i regionen er kampen rettet mot århundreders tradisjon med undertrykking, underutvikling og fattigdom, og mot de krefter som motsetter seg økonomiske og sosiale reformer. Flertallet ser det som ønskelig å motvirke en utvikling hvor konfliktene i Mellom-Amerika trekkes inn som en del av maktkampen mellom øst og vest.”

Mindretallet i komiteen gikk inn for opprettelse av FK i Costa Rica, ikke i Nicaragua.

En delegasjon ble sendt til Latin-Amerika i august 1987 for å forhandle med regjeringene i Nicaragua og Costa Rica om avtalen og å forberede oppstartingen av virksomheten.

Delegasjonen hadde et omfattende mandat, og skulle blant annet i løpet av de to ukene presentere de første kandidater til FK-tjeneste, identifisere og vurdere konkrete forslag til plasseringer, og såvidt mulig besøke disse både i Costa Rica og Nicaragua. I tillegg skulle delegasjonen kartlegge prosedyrer og vurdere sikkerhetssituasjonen.

I Costa Rica ble det oppnådd enighet om å konsentrere FK-bistand til flyktningssektoren.

I Nicaragua ble 11 arbeidsplasser innen fiske, småindustri, helse og jordbruk besøkt, i samarbeid med en representant for Ministeriet for utenlandsk samarbeid. Delegasjonen fikk 30 anmodninger om personellstøtte, mange av dem på et høyt nivå.

7.7.2 BEHOV FOR PERSONELLBISTAND TIL NICARAGUA OG COSTA RICA

Flere utredninger og rapporter understreket at det er behov for personellbistand til Nicaragua. Vegard Bye (1985) bemerket at siden land som Sverige, Vest-Tyskland og Nederland betraktet sine frivillig-programmer i Nicaragua som mer vellykkede enn i de fleste andre land, var det kanskje underlig at Norge ikke for lengst var gått inn med fredskorps. Det var i 1987 over 500 frivillige arbeidere fra en rekke land på kontrakt i Nicaragua.

Det er stort tilbud på internasjonal ekspertise til Nicaragua. Behov og etterspørsel fra landets side er imidlertid ikke tilstrekkelig godt definert. Det er ulike oppfatninger av behovet for fagfolk på mellomnivåene, mens det er enighet om behovet på høyere nivå. Myndighetene i Nicaragua er interessert i fagfolk på mellomnivå blant annet fordi man her finner yngre mennesker som er solidariske med revolusjonen.

Delegasjonen som utredet fredskorpsbistand til Mellom-Amerika i 1986 viste til en rekke forhold som bekreftet behovet for personell på mellomnivåene:

- * Dårlig dekning av profesjonelle fagfolk på mellomnivå før revolusjonen;
- * De store utviklingsambisjonene etter revolusjonen skapte en tildels voldsom etterspørsel etter fagfolk på mellom-nivået;
- * Etter revolusjonen har mange spesialiserte fagfolk reist fra landet. Dette har skapt store problemer for opplæringen. Nicaraguanske familier får årlig tilsendt over 100 millioner dollar fra disse arbeiderne.
- * Den økonomiske krisen gjør at mange fagfolk foretrekker å arbeide i den mer lønnsomme uformelle sektoren.
- * Militærtjenesten bidrar til å skape ubalanse i tilgangen på fagpersonell.

I tillegg kommer at en stor del av den pro-revolusjonære ekspertise ble plassert i politiske og administrative toppstillinger, og utøvet ikke sine fag. Oppbyggingen av et nytt statsapparat og en ny samfunnsstruktur forårsaket store hull i den profesjonelle arbeidskraften.

Bye viste til at det i 1984 ble gjennomført en kartlegging av Nicaraguas behov for høyt kvalifiserte personellressurser som ikke var tilgjengelige lokalt. Sektorene man ønsket støtte til var landbruk, skogbruk, fiske, gruvedrift, energi, transport, handel, utdanning og helse. Halvparten av behovene var definert innen de produktive sektorene, med støtte fra noen få måneder til 2-3 år. Bye mente mulighetene til å finne godt kvalifisert personell var størst i skogbruk, jordbruk og fiskeri-sektorene, og at norsk personell i hovedsak burde integreres i eksisterende institusjoner og programmer, snarere enn å øremerkes for spesifikke norske prosjekter.

Evalueringsutvalget mener, med støtte fra faglig hold, at vurderingen som ledet til beslutningen om å opprette FK var i tynneste laget. Myndighetene selv hadde ikke spesifisert hva slags bistand de trengte fra FK. De har ikke kapasitet til å administrere det store antall utenlandske hjelpearbeidere, langt mindre til å møte krav og ønsker fra de forskjellige organisasjonene.

7.7.3 PLANLEGGING AV FK-BISTANDEN

En konsulent var ansatt ved NORAD-kontoret i Nicaragua fra juni 1987 for å tilrettelegge oppstartingen av FK-bistanden. I juni 1988 var FK-lederen på plass. Den svenske ambassaden har lang erfaring i Nicaragua. FK trakk i stor grad på dens ekspertise i oppstartingsfasen.

Forarbeid og planlegging av de første FK-plasseringene under det første året i Nicaragua bar preg av at dette var et nytt område og at rutiner ikke var tilstrekkelig innarbeidet. Det ble

observert svakheter både med hensyn til forundersøkelser og arbeidsbeskrivelser. Farten var for stor i forhold til ressursene som ble satt inn for å planlegge og administrere FK-bistanden. Den lokale FK-administrasjonen var sterkt underbemannet. Mangel på en funksjonelt arkiv har gjort særlig det faglige arbeidet enda vanskeligere.

Blant årsakene til problemene kan nevnes at det var mangelfull informasjon om FK blant potensielle arbeidsgivere, hva slags fagfolk som kunne tilbys og hva som kreves av arbeidsgiveren. Disse problemene eksisterer fremdeles, men situasjonen har bedret seg.

En representant for Ministeriet for utenlandsk samarbeid sa at de jobbet "omvendt": Norge presenterer kandidater, og ministeriet analyserer hva de kan bruke dem til. Idealet er at Nicaragua presenterer sitt behov, og spesifiserer nødvendige kvalifikasjoner. Representanten sa videre at Norge har vært effektiv med å finne kandidater. Opplegget har fungert noenlunde, men det har vært problemer med å få FK-erne til å passe inn i arbeidsoppgavene i landet.

Representanten understreket at de hadde hatt bare positive erfaringer med de norske FK-erne (oktober 1988), og at de så på det som svært viktig å få hjelp fra vennligsinnede land. I utgangspunktet er to år nok, da bør opplæringen ha funnet sted, men de regnet med at noen kontrakter må forlenges.

FK i Oslo sendte et brev til private organisasjoner for å kartlegge interessen for rekruttering av FK-ere til Nicaragua. Fra Norsk Folkehjelp kom det forslag om fem plasseringer, tre i fiske og to i småindustri. De to i småindustri ble rekruttert, og begynte sitt arbeid i august 1988. Det er i alt 60 private organisasjoner som arbeider i Nicaragua, halvparten av dem har en solidaritets-funksjon snarere enn profesjonell bistand. Norsk Folkehjelp i Nicaragua stilte spørsmål ved om FK er den riktige måten å gi støtte til landet på: Hvis det er faglig bistand som skal gis, finner man denne mye billigere og mer tilpasset, f.eks. i Mexico.

FK-planleggingen i Nicaragua er i ferd med å bli bedre. FK-leder har prioritert å reise rundt i landet og gjør grundige forundersøkelser, og får fram gode stillingsbeskrivelser, med prioritet for stillinger utenfor Managua. Rekrutteringen av nye FK-ere ble stilt i bero under evalueringens besøk i Nicaragua. Nå satses det på å få fram gode anmodninger. FK-leder må drive oppsøkende virksomhet for å få fram disse. FK-kontoret i Oslo arbeider nå på grunnlag av slike anmodninger, og begynner å se positive resultater av dette. Det har ikke vært diskutert å trekke seg ut av Nicaragua.

7.7.4 REKRUTTERING OG FORBEREDELSE

FK-kontoret har rekruttert kandidater til Nicaragua på samme grunnlag som til Afrika. Det har vært reist kritikk mot dette, og mot at norsk bistand er svært Afrika-orientert. Mellom-Amerika-eksperter hevder at utvikling av en bedre kunnskaps- og ressursbase generelt i Norge, i DUH og i det ytre fagmiljø er forutsetninger for at samarbeidsprogrammet skal fungere godt.

Mange mener at solidaritet med revolusjonen og forståelse av den politiske konflikten i landet er forutsetninger for å bli godtatt og å kunne gjøre en god jobb. De to svenske organisasjonene som rekrutterer frivillige til Nicaragua stiller svært strenge krav til sine kandidater, både språklig og at de må være solidariske med revolusjonen.

FK-kontoret har rekruttert kandidater til Nicaragua på samme grunnlag som til Afrika. Det har ikke vært diskutert å stille spesielle krav til FK-erne i Mellom-Amerika.

Intervjuer med myndigheter, arbeidsgivere, FK-ere og ressurspersoner med tilknytning til FK, indikerte at det var en forutsetning at FK-erne var politisk orientert og at de var positivt innstilt til revolusjonen, men at de ikke trengte å være politisk aktive. De fleste FK-erne var ikke enige i et slikt krav i utgangspunktet, men det virker som om det har vært en "naturlig" selvutvelgelsesprosess i FK, der de som har vært negativt innstilt har valgt seg selv bort fra

Nicaragua i utgangspunktet. De fleste FK-erne ga uttrykk for sympati med landets politikk, selv om det var mye frustrasjon å spore med de manglende økonomiske resultatene.

I Nicaragua klaget en del av FK-erne på forberedelseskurset: Det var for mye ensidig informasjon om Sandinistene, det var ingen motforestillinger. De hadde inntrykk av at FK ville at man skulle være politisk engasjert.

Etter forberedelsen i Norge reiste FK-erne til Costa Rica for videre språkstudier. I slutten av 1988 ble denne delen av kurset flyttet til Nicaragua, og de første reaksjonene fra det nye kursstedet er positive. Problemene i Costa Rica var blant annet at dialekten var forskjellig fra den som snakkes i Nicaragua, og at det var ensidig negativ politisk påvirkning om forholdene i Nicaragua. I tillegg var det en rekke praktiske årsaker til at kurset ble flyttet.

7.7.5 SITUASJONEN I 1989

I april 1989 var det 13 FK-ere i Nicaragua og tre i Costa Rica. En FK-er i Nicaragua ble kalt hjem etter at vedkommende ikke lenger var ønsket på sin arbeidsplass. Tre FK-ere har forlenget kontrakten.

De tre FK-erne i Costa Rica arbeider med flyktninger; to er stasjonert i Flyktningsdirektoratet, og en i en privat organisasjon støttet av det norske Flyktningsrådet.

I Nicaragua arbeider seks av de 13 FK-erne utenfor Managua. I september 1988 bodde ni av 11 i hovedstaden, og dette ble sett på som et problem av både FK-administrasjonen og FK-erne selv. Dette på grunn av sikkerhetssituasjonen og færre muligheter til å komme i kontakt med lokal-befolkningen og bli medlem av et lokal-samfunn. Ny-rekutteringer utenfor hovedstaden blir nå prioritert.

FK-erne tjenestegjør innen jordbruk, undervisning, småindustri, fiskeri og helse-sektoren. Det foreligger planer om flere rekrutteringer på andre områder, f.eks. spesialpedagog til barnehjem for psykisk utviklingshemmede, radiograf, pluss en del plasseringer av helsepersonell til sykehus. Det er ikke planer om å konsentrere FK-innsatsen på noen få fagområder.

Det er reist spørsmål om FK-erne har evner til, og muligheter for, kunnskapsoverføring i Nicaragua. De fleste har ikke counterparts. Manglende språkkunnskaper gjør kunnskapsoverføringen lite effektiv. Det hevdes at FK-erne trenger bedre fagbakgrunn i pedagogikk, og bedre språkkunnskaper. Dessuten må det legges opp til mer strukturert overføring av kunnskap.

7.7.6 ARBEIDSGIVERNES OPPFATNING

To arbeidsplasser ble besøkt, hvor i alt fire FK-ere er plassert. Arbeidsgiverne ga uttrykk for stor tilfredshet med FK-erne, både teknisk og menneskelig. De bemerket at det tok tid før FK-erne lærte språket godt nok til å drive opplæring.

Ingen av FK-erne hadde counterparts. Opplæringen foregikk til kolleger. To av FK-erne hadde tatt initiativ til å kjøre kurs for sine kolleger, og dette ble godt mottatt av arbeidsgiverne. De understreket at selv om deres teknikere var gode fagfolk, var det ikke alltid de forsto den vitenskapelige bakgrunnen for det de gjorde. Opplæring på arbeidsplassen var et godt tilbud, mente de, men det hadde også sin bakside: Når teknikerne ble gode nok, forlot de arbeidsplassen og gikk over i den uformelle sektoren, hvor de får bedre betaling.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

På tross av et klart dokumentert behov for støtte til faglig utvikling i Nicaragua, ble avgjørelsen om å gå inn i landet først og fremst tatt på politisk grunnlag. Målet var på kort sikt å vise støtte til landet. Da er personellbistand et viktig og synlig middel. Det politiske

standpunktet var viktigere enn målgruppeorienteringen på dette tidspunkt. Costa Rica kom med som et ledd i en politisk "hestehandel".

Arbeidet med forundersøkelser og stillingsbeskrivelser var ikke tilfredsstillende det første året. FK-kontoret i Oslo, den lokale FK-administrasjon og de nicaraguanske myndigheter var alle klar over problemet, og situasjonen er nå i ferd med å bedre seg. Tatt i betraktning av at FK i Mellom-Amerika er snaut 18 måneder "gammel", er det klart at man kan ikke vente alt skal være perfekt fra begynnelsen. På den annen side tilsa erfaringene fra Afrika at forundersøkelser og arbeidsbeskrivelser er nødvendige.

På tross av disse problemene virker det som om FK i Nicaragua har livets rett. Nicaraguanerne ser ut til å være i stand til, og ha motivasjon til, å bruke FK-erne og deres kunnskaper og ressurser i stor grad. FK-ernes manglende erfaring i kunnskapsoverføring så ut til å bli oppveid av nicaraguanernes vilje til å benytte deres fagkunnskap. Flere av FK-erne hadde startet strukturert fagopplæring av sine kolleger. Med et slikt utgangspunkt er det grunn til å håpe at man vil kunne se positiv effekt på begrensede områder av FK-arbeidet på kort sikt. Institusjonsoppbygging var det imidlertid for tidlig å se noe tegn på.

Optimismen og trivselen blant FK-erne i Nicaragua var påtakelig. "Pioner- ånden" var i stor grad til stede. Disse faktorene vil ventelig påvirke effekten av bistanden i positiv retning.

På lang sikt er det vanskelig å si noe definitivt om virkningen: Det er store strukturelle problemer som ligger til grunn for Nicaraguas mangel på arbeidskraft på mellomnivået. Den politiske og økonomiske utviklingen vil avgjøre om landets utdannede arbeidere vil vende tilbake, og gjøre FK-bistand unødvendig.

Det kan også innvendes at kvalifisert arbeidskraft, som er veltilpasset kulturelt, er tilgjengelig i flere av nabolandene.

8. Kostnader og inntekter for FK-bistanden. Enkelte aspekter.

8.1. FAKTORER SOM SKAPER KOSTNADER OG GIR INN- TEKTER.

En mangslungen og kompleks virksomhet som FK-virksomheten med klare samfunnsmessige målsettinger er vanskelig å vurdere i et kostnad/effekt- perspektiv.

I dette kapitlet vil vi komme inn på en del faktorer som skaper kostnader og gir inntekter. Videre vil vi presentere noen av de målbare kostnadene. På denne bakgrunn ser vi på noen utviklingstrekk. Rent avslutningsvis foretar vi en summarisk vurdering av kostnad/effekt for ulike grupper bistandspersonell.

I vår tankemodell struktureres faktorene som økonomiske, politiske og sosiale uten å gi dem noen innbyrdes rangordning. Det er innlysende at det ikke alltid er klare avgrensinger mellom disse faktorene. Vi skiller også mellom situasjonen i Norge og mottakerlandene. Listen av faktorer kan være viktige både for individet og for samfunnet.

HVA KAN VÆRE INNTEKTENE I MOTTAKERLANDENE?

Økonomiske faktorer.

Den arbeidskraft som FK-erne representerer er stort sett vederlagsfri for mottakerne i og med at mottakerlandets bidrag til bolig, kontor etc. er beskjedne. Forutsatt at FK-eren arbeider i samsvar med mottakerlandenes planer og behov, vil den produksjon FK representerer gi inntekter for mottakerlandene - i det minste vil det redusere kostnadene. Hvis Fredskorpseren utover dette bidrar med kunnskapsoverføring og institusjonsoppbygging, vil dette også måtte sees på som en inntekt for landet. Selvsagt vil de bygninger og utstyr som FK-eren har vært med å skaffe gjennom bruk av støttemidler, representere en inntekt. Likeså den transportkapasitet som er fremskaffet og som indirekte har bidratt til økning av produksjonen. Dette er ikke bare teoretiske betraktninger, da evalueringen viser at støttemidlene i praksis har hatt en rekke positive effekter for mottakerlandene. I endel tilfeller synes mottakerlandet å sette mere pris på støttemidler og transport enn den arbeidskraft FK-eren representerer. I andre tilfeller er FK-erens arbeidsinnsats helt sentral for den utvikling som finner sted ved tiltaket.

Slik tilfellet er for alt bistandspersonell vil deres blotte nærvær representere et forbrukertensiale som vil slå heldig ut for mottakerlandene. Bistandsarbeidernes forbruk bidrar til å skape arbeidsplasser både innenfor service og produksjon. Videre må en se FK-eren som kilde for utenlandsk og hardt tiltrengt valuta.

Sosiale faktorer.

Verdier som en FK-er tar med seg og sprer i sine omgivelser kan skape både inntekter og kostnader. Ut fra et positivt utgangspunkt, vil FK-eren med sin innstilling til effektivitet, produksjonsøking og presisjon være med å gi inntekter til mottakerlandet. Men det er ikke alle FK-erne som har bidratt positivt som forbilde for sine afrikanske kolleger.

Her blir det vanskeligere å komme med vurderinger, både positive og negative. I utgangspunktet kunne en se spredning av og forståelse for norsk kultur som positivt. Her kan nevnes solidaritetsprinsipper, oppfattelse om menneskerettigheter og plikter.

HVA KAN VÆRE INNTEKTENE I NORGE?

Økonomiske faktorer.

Fredskorpset representerer som organisasjon en sysselsettings- og inntektsskapende virksomhet både for fredskorpssere, administratorer og kursholdere etc. Som kjent vil en del av lønnen bli forbrukt i Norge. Selv om dette i liten grad er tilfelle for FK, har virksomheten også resultert i eksport av norske varer til u-landene. En FK-plassering i f.eks. Afrika vil måtte sees som en investering i menneskelig kapital som gir den enkelte erfaring og utvikling som vil være til nytte både for individet og samfunnet i Norge. Evalueringen har konstatert at en stor del FK-deltakere kommer tilbake til u-landsarbeid etter sitt første FK- opphold. FK er også med og bidrar til en internasjonaliseringsprosess som ansees viktig, ikke minst for næringslivet i Norge.

Politiske faktorer.

Fredskorpset representerer en viktig rolle for å gi det inntrykk at Norge med sin bistand når fattige folkegrupper i mottakerlandene, og dermed legitimerer å bruke store beløp til utviklingshjelp hvert år. Det norske folk får følelsen av at kløften mellom fattig og rik i verden såvel som internt i det enkelte land i den tredje verden blir mindre. Dette påvirker utvilsomt viljen til å bidra med midler til utviklingshjelp hos den vanlige skattebetaler. Det antas at det å nå målgruppen er en vesentlig motivasjonsfaktor for å akseptere at store summer overføres fra Norge til den tredje verden. Her har FK utvilsomt en fordel fremfor store teknisk kompliserte prosjekter som ofte ikke har gitt resultater i samsvar med kostnadene.

Sosiale faktorer.

En viktig del av FK-virksomheten er brobygging, dvs. å overføre informasjon fra den tredje verden til Norge. Kapittel 10 i denne rapporten viser at FK ikke har utspilt sin rolle i informasjonsvirksomheten, da de profesjonelle informanter inklusive TV, ikke dekker alle informasjonsbehov og heller ikke når fram til den enkelte på samme direkte måte som FK-eren overfor sine venner, kjente, familie, kolleger etc. Evalueringsutvalget tror FK-ere spiller en rolle ved å motvirke fordommer og rasisme i Norge.

HVA ER KOSTNADENE I MOTTAKERLANDENE?

Økonomiske faktorer:

I avtalen mellom Norge og mottakerlandene for FK-virksomheten foreskrives det at mottakerlandene skal dekke kostnader som f.eks. bolig, møbler etc. Selv om dette i mindre grad har funnet sted må en konstatere at noen kostnader påløper mottakerlandene. Mottakerlandene vil også erfare en del kostnader i forbindelse med plasseringen av en FK-er, dvs. skaffe counterpart og tilrettelegge ankomsten til den nye medarbeideren. I tiltak som ikke går som forutsatt, vil mottakerlandene også få kostnader ved å omplassere FK-eren eller å justere tiltakets kurs. I enkelte tilfeller vil FK-erens valg av for høyt teknologisk nivå kunne føre til en kostnad ved at tiltaket fordyres og ikke får den kostnad/nytteeffekt som det ellers kunne ha fått. Denne evalueringen viser at FK-erne stort sett velger tilpasset teknologi og har derved påført mottakerlandet få ekstra kostnader.

Men FK-ere kan, med sitt forbruks-mønster, for eksempel bilbruk, være med på å skape behov for materielt utstyr som tjenestelandet ikke har økonomisk forutsetning for å importere.

Politiske faktorer.

Blant de negative effekter av politiske og moralske verdier som FK-erne representerer bør det påpekes at "importerte" verdier ofte kommer i konflikt med tradisjonelle og opprinnelige

adferdsmønstre som har stor verdi og nytte. FK er i denne sammenheng del av "kultur-imperialismen" med alle dens negative effekter for den tredje verden.

Den enorme forskjellen i inntekt mellom FK-eren og vedkommendes lokale kollega kan resultere i lav motivasjon og konflikter i den lokale arbeidssituasjon. Vi har ikke registrert dette i noen særlig stor grad, men i enkelte tilfeller synes dette å være en faktor som påvirker effektiviteten. En annen faktor er at en overivrig FK-er som vil ha gjort mye på kort tid, kan passivisere de lokalt ansatte. Resultatet kan bli en gi-opp-stemming i stedet for en optimistisk fremtidsone for utviklingen på vedkommendes arbeidsted.

Sosiale faktorer

Det er en kjensgjerning at når FK-eren ankommer et u-land, er det to kulturer som møtes. Dette kan resultere i konflikter på arbeidsplassen som ødelegger arbeidsmiljøet og senker motivasjonen hos de lokalt ansatte. Evalueringsutvalget har sett en del eksempler på slike kulturkollisjoner hvor FK-eren har vist for liten evne til å forstå den afrikanske virkeligheten. Det er også et negativt trekk at "inntrengeren", dvs. FK-deltakeren, disponerer ressursene i form av støttemidler og transport som blir helt fundamentale for tiltaket/arbeidsplassen. Får en slike kulturkollisjoner på arbeidsplassene, kan mottakerlandets kostnader både på kort og lang sikt bli store.

HVA KAN VÆRE KOSTNADENE I NORGE?

Økonomiske faktorer.

Her er bildet enkelt ved at disse kostnadene er målbare ved at de er direkte lønn til FK-erne og bidrag til barn/ektefeller etc. Her kommer også støttemidler/kostnader for bilkjøp og bildrift, rekrutterings- og utdanningskostnader og generelle kostnader i forbindelse med administrasjonen av FK-virksomheten.

Sosiale faktorer.

Hvis vi antar at resultatet av informasjonsstrømmen tilbake til Norge blir negativ, oppstår det politiske kostnader og konsekvenser for Norges forhold til disse mottakerlandene. Hittil kan vi ikke si at FK har bidratt med slike kostnader i nevneverdig grad.

Feilrekruttering er en kostnad som kan få betydelige konsekvenser. Som kjent vil en feilrekruttering føre til frustrasjon ute i mottakerlandet og i endel tilfeller til umiddelbar hjemreise. I slike tilfeller vil det være sannsynlig at vedkommende har fordommer og muligens også rasistiske trekk ved sin væremåte ved tilbakekomst i Norge. Det har funnet sted endel feilrekrutteringer og følgelig har også en del forkortet sine kontrakter, eller at kontraktene er blitt forkortet av Fredskorpset. Vi har ikke grunn til å anta at disse FK-erne har spredt rasisme og negative holdninger i Norge i særlig stor utstrekning.

En annen type kostnader er helseproblem som er forårsaket av tropiske sykdommer og psykiske problemer i forbindelse med å jobbe i en fremmed kultur. Det er tilfeller av alkoholmisbruk som FK-eren har tatt med seg til Norge. Det er også tilfeller av HIV-smitte som vil skape direkte kostnader for Norge når FK-eren kommer tilbake. AIDS kan bli en alvorlig kostnad som til en viss grad kan tilbakeføres til FK-ernes opphold i Afrika.

I de tilfelle hvor FK-erens familie splittes opp over lang tid som følge av FK-tjenesten kan det medføre negative sosiale konsekvenser.

8.2. MÅLBARE KOSTNADER FOR FK-BISTANDEN.

TABELL 8.1 KOSTNADER FOR FREDSKORPSET 1987 OG KOSTNADER DELT PÅ ÅRSVERK (1000 NOK)

Kategori	Utgift	Delsum	Pr. årsverk
Godtgjørelse	11.548		
Bostedstillegg	1.355		
Bonus	7.311		
Barnetillegg mm	1.841		
Lokalt personale	224		
Arbeidsgiveravgift	3.350 (budsjett)		
Trygder/forsikringer	2.654		
DELTOTAL DIREKTE KOSTNADER FK-ERE		28.283	176
Reiseutgifter, seminarer	5.383		
Rekruttering/uttak	2.923		
Utdanning	7.485		
Vedlikehold/drift maskiner	3.932		
Boligutgifter	2.852		
DELTOTAL INDIREKTE KOSTNADER		22.575	141
Kjøp av kjøretøy	5.533		
Kjøp av materiell	5.221 *		
Disp. i Norge	57		
DELTOTAL STØTTEMIDLER		10.812	67
TOTAL		61.670	384

Disse beløpene er de offisielle kostnadstall for Fredskorpset. For å finne den reelle kostnad for FK er det imidlertid etter evalueringsutvalget oppfatning nødvendig også å inkludere kostnader for drift av FK-kontoret i Norge og i mottakerland, lønn for NORAD-ansatte som arbeider med FK-saker o.s.v. I grove trekk har vi regnet ut følgende utgifter:

TABELL 8.3 ANTATTE TILLEGGSKOSTNADER FOR FREDSKORPSET 1987 SOM IKKE FRAMKOMMER UNDER KAPITEL 1251 (000 NOK)

Lønn FK-kontoret i Oslo 13 ansatte	3.510 (a)	
Arbeidsgiveravgift	604 (b)	
Husleie, renhold etc. for FK i Oslo	686 (c)	
Overheadkostnader i Oslo	2.000 (d)	
Lønn og utetillegg for FK-ansatte i mottakerlandene, 10	6.000 (e)	
Boligkostnader ute-ansatte	2.000 (b)	
Overheadkostnader ute	2.000 (f)	
SUM		16.800
TOTALT		78.460

(Forklaring til tabellen: (a) Total lønn for DUH/NORAD i Norge i 1987: 84,9 mill delt på 314 ansatte, d.v.s. ca. 270.000 pr. ansatt, (b) Anslag, (c) Kontorhold, rengjøring, vakthold etc i Norge for DUH/NORAD: NOK 16.574.000, FK-andel 13/314 - anslag, (d) Driftsmidler, telefon, porto, telex pluss andel av NORAD/DUH-total i administrasjon, data, bud m.m (e) Grovt anslag, lavt regnet NOK 600.000 i lønn og og andre tillegg pr. ansatt, (f) Anslag, ment å skulle dekke lokalt ansatte ved FK-kontoret ute, kontorleie, renhold, driftsmidler, telefon, porto, telex etc.)

Antallet årsverk som ble utført i 1987 var ca. 160. Dette betyr at hvert årsverk kostet omlag NOK 420.000 når støttemidler holdes utenom, eller NOK 40.000 pr. måned.

I evalueringen av den nordiske personellbistanden ble det oppgitt noen grove anslag for

kostnadene pr. måned for ulike personellkategorier. Disse kategorier var konsulenter, eksperter og FK-deltakere.

TABELL 8.4 KOSTNADER PR. MÅNED FOR ULIKE PERSONELLKATEGORIER (SEK)

Konsulent	111.000
Ekspert	85.000
Fredskorpset	34.000
Lokal prosjektledelse	4-20.000

Det er med andre ord en differanse i kostnadsoverslagene for FK-månedsverket som skyldes vurdering av hva som skal inkluderes. Tabell 9.4 viser imidlertid at kostnader for ekspertene er anslått til å være over dobbelt så dyre som FK-erne, og konsulenter 3 ganger så dyre.

På basis av tall fra Fredskorpskontoret vil vi se på antallet årsverk og årsverkkostnad for FK-virksomheten over tid.

TABELL 8.5 ÅRSVERKSKOSTANDER 1970-1988

År	Årsverk	Regnskapstall NOK	Årsverkkostnad NOK
1970	112	4 824 720	43 077
1971	90,5	4 834 982	53 425
1972	108	6 512 411	60 600
1973	69	3 993 399	57 875
1974	53	5 076 430	95 781
1975	78	6 445 611	82 636
1976	92	8 211 790	89 258
1977			
1978	68	8 735 805	128 467
1979	78	11 690 295	149 875
1980	94	15 415 912	163 999
1981	111	20 665 410	186 175
1982	125	26 746 763	213 974
1983	128	33 791 640	263 997
1984	152	44 252 000	291 131
1985	163	54 152 000	332 221
1986	160	56 305 000	351 906
1987	161	61 503 000	382 006
1988	154	62 694 006	407 104

(Data fra Fredskorpset; (21.2.89/ABT). Årsverkkostnadene er basert på hele FK-kapitlet. Det vil si at også støttemiddelposten er inkludert.)

Avhengig av hvilket regnestykke man setter opp, vil årsverkkostnadene for Fredskorpset ligge mellom 380.000 og 420.000 kr. Som det fremgår av tallene ovenfor, er de indirekte kostnader for FK-bistanden relativt store i forhold til direkte kostnader som lønn og bonus. Reiseutgifter, seminarer, rekruttering og utdanning beløper seg til totalt 15.791.000 NOK eller over 20% av alle FK-kostnader og 25.6% av FK-regnskapet slik det presenteres av DUH/NORAD.

Sammenligner en vilkårene for norske fredskorpsdeltakere med andre lands fredskorps, ligger norske fredskorpsdeltakere blant de best betalte og de som får beste opp-backing i sin tjeneste. Imidlertid kan vi ikke være for bastante i våre konklusjoner, da alle slike tallopplysninger om kostnader har vanskelig for å kunne dokumenteres, dvs. hva som er regnet inn i årsverkprisen.

8.3. UTVIKLINGEN HITIL OG FREMOVER.

Slik det fremgikk av de forrige avsnitt, har vi her kun maktet å påpeke faktorer som fører til inntekter og kostnader både for Norge og u-landene. Det er ikke mulig å gjennomføre en kostnad/effekt-analyse for FK-virksomheten. Norges kostnader er grovt sett kjent, men effekten av virksomheten i u-landene er vanskelig å måle eksakt. Utviklingsbistanden er en prosess som starter med samarbeid og som forhåpentligvis ender med selvstendighet/uavhengighet av bistanden.

Kostnad/effekt er derimot nyttig som et redskap for å tenke alternativt. I dag kjenner en til kostnadene ved f.eks. å la en snekker undervise 10-15 studenter. Dersom disse studentene tar sin eksamen innen 2 år kan vi umiddelbart regne ut kostnadene pr. uteksaminert kandidat. Selv om slike regnestykker ikke vil bli umiddelbart korrekte, er de med og fremtvinger alternativ tenkning. Kunne en ha klart å uteksaminere flere kandidater til samme kostnad?

Et annet perspektiv er det skille som i dag gjennomføres mellom mottakerlandenes kostnader og giverens kostnader. Her burde en se på totalkostnaden for virksomheten. Et realistisk bilde ville først fremtre når alle kostnadene - det være seg FK-erens lønn, bil o.s.v. ble inkludert i budsjetter for tiltaket. Alternativene ville da fremtre klarere for alle parter.

Med utgangspunkt i det ovennevnte vil en reise endel spørsmål ved utviklingen hittil.

Fra 1960 og frem til i dag har det blitt store forskjeller i lønnsvilkår mellom FK-erne og deres lokale samarbeidspartnere. Inntektsforskjellene er primært skjedd på 80-tallet. Det er ingen grunner som taler for at disse blir mindre i årene som kommer med den reallønnsnedgang enkelte land gjennomlever i øyeblikket. For øyeblikket tjener en FK-er i Tanzania mellom 20 og 30 ganger det hans kollega får for noenlunde samme arbeid. På 80-tallet har vi i Norge lagt til grunn en klar effektiviseringstenkning i arbeidslivet. Denne tenkning skulle også gjelde for bistanden. Imidlertid har ikke denne tenkning gjort seg gjeldende i u-landene, da de betrakter FK-bistanden som gratis, dvs. deres bidrag til å holde Fredskorpset i gang er marginalt.

En effektiviseringstenkning måtte innebære at å sette FK-deltakere i rene gap-filling posisjoner ikke er en riktig disponering av kostbar arbeidskraft. De fleste posisjoner på mellomnivået i u-landene kan fylles av arbeidskraft fra nyindustrialiserte land og andre u-land, forutsatt at man har de midler som er nødvendig. For å forsvare sine kostnader må FK-eren settes inn i klare utviklingsaktiviteter hvor det er et stort element av kunnskaps-overføring og institusjonsoppbygging ved tiltaket. Videre må FK-eren bringes inn i arbeidssituasjoner hvor vedkommendes kunnskap og erfaring og støtteapparat kommer et større antall lokale medarbeidere til gode. Dette kan i praksis innebære at FK-eren ikke er i første linje overfor målgruppen, men er i en undervisningsposisjon og koordineringsposisjon for et apparat av lokalt ansatte som så gjør jobben overfor målgruppen. En slik tenkning innebærer at f.eks. YP-skolene i Kenya må bruke FK-eren som tilrettelegger og koordinator i stedet for å jobbe direkte med et mindre antall studenter/arbeidsgruppedeltakere.

En omorganisering av virksomheten på plasseringene må også innebære at de lokale profesjonelle får nytte godt av FK's støtteapparat. Dette vil måtte innebære at de totale menneskelige ressurser, dvs. FK-eren og de lokale profesjonelle, får best mulig arbeidssituasjon. Teamfølelsen vil da sannsynligvis øke, og det vil igjen resultere i større effekt av bistanden.

De indirekte kostnadene ved FK-bistanden er relativt store. Kan noen av disse begrenses eller omdisponeres for å sikre større effekt av den arbeidsressurs den enkelte FK-er representerer? I og med at det investeres mye i utvelgelse og opplæring av en FK-er, vil det måtte stilles spørsmål om FK tar vare på og utnytter FK-eren godt nok. Her kan nevnes kontraktslengde, FK-eren som kunnskapsressurs og kandidat for framtidige oppdrag.

8.4. FK'S KOSTNADSEFFEKT SAMMENLIGNET MED ANDRE KATEGORIER BISTANDSARBEIDERE.

Innledningsvis må vi gjøre det helt klart at her har man ikke konkrete undersøkelser som dokumenterer at den ene kategorien er mere kostnadseffektiv enn den andre. Det materiale som presenteres er synspunkter fra enkelte grupper bistandsarbeidere og utvalgets vurderinger av disse kategoriens kostnadseffektivitet. Når vi allikevel på denne bakgrunn tar opp spørsmålet, skyldes det et ønske om å fokusere på kostnad/effekt-tenkningen som vi finner-meget nyttig for all bistand - ikke minst for å få fram alternativ.

8.4.1. EKSPERTER.

Ekspertene er over dobbelt så dyre som FK-deltakerne. Dette krever at mottakerlandet må få langt mer tilbake enn det en FK-er gir. Hadde FK-erne og ekspertene jobbet direkte med samme målgruppe, kunne en kostnad/effektivitetsmåling ha funnet sted. Det er slett ikke det typiske mønster for ekspertenes arbeidsplasser. I spørreskjemaundersøkelsen ble FK-erne spurt om FK's muligheter til å nå de fattigste som målgruppe sammenlignet med andre kategorier bistandsarbeidere. Svarene viser at FK-erne mener at de har større eller mye større muligheter til å nå denne målgruppe enn ekspertene.

Etter utvalgets mening er også dette tilfellet for denne målgruppe. FK-erne er bedre forberedt og mer motivert til å arbeide blant de ressursvake enn ekspertene. Ekspertene vil normalt arbeide med andre målgrupper, f.eks. være spesiell ekspertise i organisasjoner eller ministerier som er sentrale for de respektive lands utvikling.

Med hensyn til kunnskapsoverføring og bidrag til institusjonsoppbygging, viser den nordiske evalueringen av personellbistanden at dette er et betydelig problem for ekspertbistanden. Det er det også for FK-erne, og det er følgelig ikke grunn til å fremheve den ene kategorien fremfor den andre. Konklusjonen er snarere at begge i denne henseende er for dårlige til å rettferdiggjøre sine kostnader.

En vanlig antagelse er at prosjekter hvor finansiell bistand er koblet sammen med eksperter, er bedre planlagt og styrt enn FK-tiltak. Dette skulle innebære bedre ressursdisponering totalt sett. Personellbistandsevalueringen viste at en av de vanligste observasjoner var at ekspertene prioriterte sin tid som en konsekvens av dag-til-dag problemene. Tidsbruken var følgelig ikke styrt av arbeidsbeskrivelser og arbeidsplaner.

I den grad en kan sammenligne ekspertbistanden og FK-bistand, mener utvalget at FK er bedre i stand til å nå ressursvake folkegrupper på en effektiv måte.

8.4.2. ANDRE FK-ORGANISASJONER.

Med det store antallet FK-organisasjoner som i dag finnes i Afrika, er det en umulig oppgave å vurdere det norske Fredskorps mot disse organisasjonene. Utvalget kan heller ikke se nytten av å bruke betydelige ressurser til en systematisk sammenligning av FK-organisasjonene. To forhold tillegger alle FK-organisasjonene vekt:

- skape et planleggings og gjennomføringssystem for bistanden som sikrer at mottakerne blir sterkt involvert
- stadig søke å bedre kvaliteten på det personell som sendes ut.

FK har idag regelmessige møter med sine nordiske søsterorganisasjoner. Det å lære av hverandres erfaringer må tillegges enda større vekt.

8.4.3. LOKALE FRIVILLIGE ORGANISASJONER/INTERNASJONALE FRIVILLIGE ORGANISASJONER.

Nevnte organisasjoner har en meget omfattende virksomhet i de fleste utviklingsland. Variasjonsbredden er meget stor, og det har ikke vært mulig for utvalget å danne seg noe helhetlig bilde av denne kategori sammenlignet med FK. Det som preger virksomheten i nevnte organisasjoner er deres bruk av lokalt personell og i mindre grad bruk av utsendt personell. I spørreskjemaundersøkelsen ble FK-erne bedt om å vurdere FK's muligheter til å nå de fattigste sammenlignet med lokalt ansatte og representanter for private organisasjoner. Her vurderte FK-erne sine muligheter til å nå denne målgruppen som lik med bistandsarbeidere fra private organisasjoner. FK-erne antok at de hadde mindre sjanse enn lokale medarbeidere til å nå denne målgruppen. Utvalget har ikke her ytterligere synspunkter ut over den diskusjon som er nedfelt i tidligere kapitler.

Misjonærer:

Spørreskjemaundersøkelsen viser at FK-erne mener at misjonærene har langt større sjanse til å nå de fattigste enn de selv. Dette begrunnes med at misjonærene har et lengre opphold i mottakerlandene enn FK-erne, de snakker det lokale språket og kjenner den lokale kulturen inngående. Flere FK-ere påpeker i nevnte undersøkelse at de har fått et nytt syn på misjonærenes virksomhet og større respekt for det praktiske arbeid denne kategorien bistandspersonell utfører.

8.4.4. OPPSUMMERING.

Utvalget har ikke på en systematisk måte hatt muligheter til å se på FK i forhold til andre kategorier bistandspersonell. De observasjoner som er gjort viser at lokalt ansatte i veldrevne organisasjoner med tilstrekkelig ressurser å sette inn, har det beste utgangspunkt for å representere en effektiv bistand. Disse bistandsarbeiderne kjenner det lokale språket, har innsikt i den lokale kultur og styresett. Når de får det nødvendige støtteapparat/ressurser som en veldreven organisasjon har, vil de gi en effektiv bistand. Utvalget vil derimot ikke kunne trekke den konklusjon at lokale frivillige organisasjoner er mer effektive enn f.eks. FK-virksomheten. Snarere må en se vårt utsagn som en idealmodell hvor bistandsgiverens forse med god tilgang på økonomiske ressurser, kunnskap i planlegging og administrasjon koblet sammen med de lokale medarbeideres styrke som er innsikt i den lokale kultur og styresett og sist, men ikke minst, kunnskap i det lokale språk. Får en realisert denne idealmodellen får en et slagkraftig apparat til tjeneste for de minst bemidlede folkegrupper i mottakerlandene.

9. Bistand til handikapsektoren i Kenya, Tanzania, Zambia og Botswana - et eksempel.

9.1 HVORFOR VALG AV EKSEMPEL.

I valget av en enkelt sektor på tvers av landegrensene for vurdering av FK-eres innsats, har valget falt på handikapsektoren, - eller rettere sagt arbeidet for og med funksjonshemmede. En viktig årsak er at dette er en sektor hvor (26) FK-ere pr i dag er engasjert i alle de land det her er snakk om, og at engasjementet har pågått i flere år.

Vi kunne like godt ha valgt jordbruks- eller utdanningssektoren, men arbeidet med og for funksjonshemmede peker seg likevel ut av flere grunner. Denne gruppen omfatter noen av de vanskeligst stilte og oftest også de fattigste i utviklingslandene. Og selv om funksjonshemming rammer kvinner og menn tilnærmet likt så blir det likevel i større grad et kvinneanliggende i og med at kvinner her, som andre steder, er hovedansvarlig for omsorgsoppgaver, og dermed også den merbelastning som funksjonshemming innebærer i et hushold.

Ut fra dette ser vi at funksjonshemmede i særlig sterk grad tilfredsstiller NORADs kriterier for målgrupper i bistanden. Dette reflekteres også i de signaler som er kommet i den senere tid, hvor funksjonshemmede pekes ut som en spesielt interessant målgruppe i fremtiden (ref. åpningstale av bistandsministeren på seminar for Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon januar 1986).

9.2. ULIKE MODELLER FOR ARBEIDE MED OG FOR FUNKSJONSHEMMEDE.

De ulike modeller for arbeidet for og med funksjonshemmede i utviklingsland har forskjellig historisk og ideologisk bakgrunn. I grove trekk kan vi skille mellom (1) de spesialiserte tjenester, (2) de lokal-samfunns baserte tjenester og (3) interesse-organisasjoners arbeide.

DE SPESIALISERTE TJENESTER.

Dette er ofte den første type hjelpetiltak som er blitt utviklet for funksjonshemmede i de ulike utviklingsland. Det dreier seg i de fleste tilfeller om tiltak for spesielt utvalgte grupper funksjonshemmede, startet av organisasjoner med hovedsete i den industrialiserte del av verden. Disse er gjerne basert på veldedig, religiøst eller filosofisk grunnlag. Felles for denne type tiltak er at de baserer sin drift på en kombinasjon av midler skaffet til veie av støtteorganisasjonen utenlands og midler fremskaffet ved innsamlinger lokalt, evt med ubetydelig støtte fra staten. Dette medfører en kronisk knapphetssituasjon. Å få regjeringer til å bidra til slike tjenester ved å ta delansvar for drift, betale lærere o.l. har vist seg å være vanskelig.

Slike spesialiserte tjenester er ofte konsentrert i hovedsteder eller andre større sentra hvor de med sin begrensede kapasitet bare kommer de få utvalgte til gode. Går vi tilbake i deres opprinnelsehistorie finner vi ofte at de har kommet i stand på grunnlag av en eller få ildsjelers arbeid. Dette kan være ressurssterke foreldre til funksjonshemmede barn av den aktuelle gruppen som selv har kjent problemene på kroppen og derfor har ønsket å gjøre noe med dem. Forhistorien har imidlertid lett kommet til å prege tiltakets geografiske plassering, de mål som er blitt lagt til grunn for arbeidet og dermed også den rekruttering som har funnet sted.

Mens slike spesialiserte tiltak tidligere lett fikk et preg av oppbevaring, med få tilbud ut over å dekke et rent omsorgsbehov, ser vi i dag en økende fokusering på spesialpedagogikk og mer

yrkesrettet opplæring. Unntaket her er Zambia. En slik utvikling er også kjent fra den industrialiserte del av verden. Faren ved slike spesialiserte tiltak er imidlertid at de kan komme til å isolere sine klienter fra det vanlige liv. Ofte er tiltakene basert på kortere eller lengere internatopphold og tar ikke alltid i tilstrekkelig grad sikte på å dyktiggjøre elevene til et selvstendig liv utenfor institusjonen.

Som motvekt mot dette har man i de senere årene sett utviklingen av spesialtilbud på dagbasis slik at elevene kan bli boende hjemme. Dette kan være i form av barnehager, dagsentre, spesialskoler eller spesialklasser integrert i vanlige skoler.

LOKALSAMFUNNS BASERTE TJENESTER.

Begrepet lokalsamfunns basert rehabilitering (Community-based rehabilitation (CBR)) er av nyere dato selv om tankene det bygger på har utviklet seg over lengre tid i fagmiljøene.

Som en direkte følge av Alma Ata deklarasjonen (1978) har WHO utviklet en desentralisert modell for hvorledes enkle tjenester og treningsopplegg kan integreres i primære helsetjenester i utviklingsland. Stikkord her er lavt kostnadsnivå, enkel teknologi, utnyttelse av lokale ressurser og lokal deltakelse. Enkle instruksjonsmanualer for bruk av helsepersonell og funksjonshemmede/familiemedlemmer selv er blitt produsert og oversatt til en rekke forskjellige språk. Dette ble lansert i forbindelse med Det internasjonale året for funksjonshemmede 1981.

En liknende modell ble omtrent på samme tid utviklet av ILO. Mens WHO modellen tar sikte på medisinsk, sosial og pedagogisk rehabilitering av alle aldersgrupper, tar ILO modellen først og fremst sikte på den del av befolkningen som er i yrkesaktiv alder. Yrkesopplæring og oppstartning av små produksjonsenheter i lokalsamfunnet basert på lokale ressurser står i fokus. En viktig anbefaling i ILO's programnotat er at 2% av arbeidsplassene i bedrifter og alle offentlige institusjoner skal være øremerket for funksjonshemmede, samt at dette bør nedfelles i landets lover.

David Werner, forfatteren av de kjente bøkene "Where there is no doctor" and "Helping health workers learn" har også laget en bok kalt "Disabled village children". Denne presenterer en modell basert på utvikling i ett lokalsamfunn. Boka ligger på et enkelt, men likevel noe mer avansert nivå enn WHO's manualer. Disse to modeller kan med fordel supplere hverandre.

Også de som arbeider med spesialiserte tiltak er i de senere år blitt mer oppmerksomme på behovet for mer desentraliserte tjenester. Dette har i noen tilfeller gitt seg utslag i at fagfolk regelmessig reiser ut til landsbyene for å diagnostisere, behandle, veilede helsepersonell, familier og den funksjonshemmede selv m.m.

INTERESSEORGANISASJONERS ARBEIDE.

Den økende bevisstgjøring av de funksjonshemmede i den industrialiserte del av verden har også hatt ringvirkninger til utviklingslandene. Mens man der før hadde organisasjoner *for* funksjonshemmede, ofte startet av koloniherrerens koner og basert på en veldedighetsideologi, ser vi nå en utvikling av organisasjoner *av* de funksjonshemmede selv. Støttet opp av internasjonale interesseorganisasjoner som Disabled Peoples International og International League for People with Mental Retardation, samt av interesseorganisasjoner i industrialiserte land, ikke minst i Norge, finner det sted en økende bevisstgjøring og dreining fra en veldedighetsorientert til en mer rettighetskrevene ideologisk plattform. Men - det er langt igjen.

Mens utenlandske organisasjoner er mest opptatte av å støtte sine medarbeidere i utviklingslandene i deres organisasjonsoppbygging, er disse selv i vel så stor grad opptatt av å skape *tiltak* til hjelp for den enkelte funksjonshemmede. I praksis blir det gjerne til at man

gjør begge deler. En rekke prosjekter for bestemte grupper funksjonshemmede drives i dag i regi av interesseorganisasjoner med penger fra donor land og søsterorganisasjoner.

9.3. VALG AV MODELLER FOR ARBEIDE MED FUNKSJONSHEMMEDE I DE ULIKE LAND.

KENYA.

Den europeiske tradisjon med internatskoler, institusjoner, treningsentre o.l. for ulike typer funksjonshemmede har vært fremtredende i Kenya inntil begynnelsen av 80-årene. Så smått var det begynt å utvikles dagtilbud istedenfor institusjoner i de større byene, og oppsøkende fysioterapitjenester i visse distrikter, men de første tegn til offentlig nytenkning kom med "Det internasjonale året for funksjonshemmede" (1981).

En undersøkelseskommisjon nedsatt av Ministry of Culture and Social Services i 1982 fant 65 utdannings og treningsentre, hvorav omtrent 40% var statlige eller kommunale, 40% ble drevet av misjonsorganisasjoner og de øvrige 20% av frivillige organisasjoner. I alt 40% av disse sentra var for døve og hørselssvekkede, 33% for psykisk utviklingshemmede, de øvrige for blinde/ svaksynte og for fysisk funksjonshemmede.

Bidrag fra utenlandske donatorer spiller en vesentlig rolle når det gjelder finansieringen av disse tiltak. Ministry of Education har i liten grad tatt ansvar for funksjonshemmedes barns skolegang, og man regner at mer enn 70% av de funksjonshemmede verken har hatt skolegang eller noen annen form for opplæring. Medisinsk rehabilitering faller under Ministry of Health mens Department of Social Services under Ministry of Culture and Social Services er ansvarlig for yrkesopplæring og sysselsetting opp til 45 års alderen. Etter den tid er ikke ansvaret plassert noe sted.

I 1986 besluttet parlamentet å opprette en "National Rehabilitation Committee", under ledelse av en statssekretær, med det mandat å vurdere og koordinere alle tiltak, både offentlige og private, for funksjonshemmede.

Da CBR i 1986 av regjeringen ble erklært som den hovedlinje man i fremtiden ønsket å legge seg på i rehabiliteringsarbeidet, hadde en del private organisasjoner allerede gått inn for et desentralisert, lokalsamfunnsbasert program. Nå ble alle District Social Development Officers bedt om å danne "District Rehabilitation Committees" som underkomiteer av District Development Committees. Med unntak av et enkelt distrikt har det hittil skjedd svært lite. Det er fortsatt uklart hvilket ministerium som skal ha hovedansvaret for å sette CBR programmet i verk.

En bevilgning fra ILO og UNDP skal også gjøre det mulig å implementere ILO's modell som et supplement til CBR/WHO modellen, men det faktum at CBR har kommet så kort kan komme til å virke begrensende for den videre utvikling her.

The Kenya Institute of Special Education utdanner spesiallærere for ulike typer funksjonshemmede. I alt hadde 780 lærere gjennomgått denne utdannelsen ved utgangen av 1988. Innen CBR gis det hovedsakelig trening i arbeidssituasjoner og gjennom seminarer.

Foreløpig er det likevel først og fremst veldedighetens og de flotte institusjoners tankegang som preger rehabiliteringen i Kenya. Institusjoner som kun kommer få funksjonshemmede til gode og som dessuten lett blir stående som symboler på givernes godhjertethet og makt. Regjeringens programmer og erklæringer synes hittil ikke å være blitt fulgt opp med de nødvendige ressurser og får dermed mer karakter av et alibi enn et uttrykk for en konkret vilje til å gjøre noe for de funksjonshemmede.

ZAMBIA.

Ved uavhengigheten (1964) eksisterte det bare noen få skoler for blinde og døve i Zambia. Disse var etablert av misjonærer, og får nå en viss støtte fra staten.

Den første nasjonale utviklingsplan slo fast at nødvendige tiltak for funksjonshemmede skulle utvikles, spesielt med tanke på å sikre dem sysselsetting. Dette skulle være en del av den generelle sosialpolitikk og direkte knyttet til lokalsamfunns utvikling generelt.

I 1968 besluttet regjeringen å opprette et "Zambian Council for the Handicapped" som en paraplyorganisasjon for alle organisasjoner og tiltak som har med funksjonshemmede å gjøre. Gjennom en Commissioner for the Handicapped er ZCH knyttet til Ministry of Labour, Social Development and culture. ZCH er også ansvarlig for tiltak for funksjonshemmede, særlig yrkesrettede tiltak slik som "handikap gårdsbruk". Fra starten av har ZCH blitt sterkt dominert av de blinde som allerede hadde et etablert organisasjonsapparat. Dette har ført til fraksjonsvirksomhet, og de andre funksjonshemmede har følelse av å bli tilsidesatt.

Den andre nasjonale utviklingsplan (1972-76) la i større grad vekt på desentraliserte tiltak og ønsket å styrke lokalsamfunnenes evne til å ta seg av sine egne funksjonshemmede. Regjeringen ønsket å forandre ZCH's vektlegging av "lukkede", uøkonomiske prosjekter over til prosjekter som tok sikte på mer selvstendighet for den enkelte funksjonshemmede. På tross av at neste utviklingsplan bestemte at godkjente prosjekter skal få en viss årlig støtte fra staten, er dette målet på langt nær nådd.

Det var under det internasjonale året for funksjonshemmede (1981) at tanken om Community Based Rehabilitation begynte å få fotfeste. En nasjonal kampanje for å nå alle funksjonshemmede barn skulle legge grunnlaget for forbedringer både når det gjaldt utdanning og helsetjeneste. Ministry of Health ble gjort hovedansvarlig for å administrere et landsomfattende CBR program. Til nå er dette imidlertid bare kommet i gang i to distrikter. Ved at man nå har fått to nye koordinatorene for henholdsvis CBR og ILO modellen på minister nivå, håper man å kunne bedre fremdriften i lokalsamfunnsbaserte tiltak i de kommende år.

TANZANIA.

I Tanzania hadde man fra kolonitiden visse erfaringer med spesialundervisning av blinde og døve knyttet til egne internatskoler. Forøvrig fantes få tiltak av betydning.

Fra begynnelsen av 80-tallet utviklet det seg en bevissthet om behov for en offentlig politikk som kunne forbedre funksjonshemmedes levekår. Funksjonshemmedes rett til undervisning, hjelpemidler, trening og arbeid ble slått fast og Tanzania er det eneste av de fire landene og et av de få i verden, som i lovs form har stadfestet ILO's forslag om at 2% av alle arbeidstakere i private og offentlige foretak skal være funksjonshemmede. Dette er selvsagt idealer som på langt nær er gjennomført i praksis. Det faktum at de funksjonshemmede har lovverket, og langt på vei myndighetenes holdninger på sin side må likevel sies å være et betydningsfullt skritt fremover.

Stadfestelsen av alle barns rett til skolegang har blant annet ført til at det er en selvfølge at staten betaler lønninger for lærere til elever med spesielle behov (f.eks. psykisk utviklingshemmede). En begrenset faktor kan her være tilgangen på lærere med de rette kvalifikasjoner. Kolonitidens tradisjoner og behovet for å konsentrere ekspertisen gjør at det fortsatt i noen grad bygges internat skoler/institusjoner for funksjonshemmede, men for en stor del satses det på integrering av funksjonshemmede barn i vanlige klasser eller i spesialklasser i vanlige skoler. Spesiellærere for døve, blinde og psykisk utviklingshemmede utdannes i statlig regi ved en vanlig lærerskole i Tabora. Det utdannes også fysioterapeuter og proteseteknikere ved KCMC sykehuset i Moshi. Ellers sender kirkelige og en del andre private organisasjoner ofte sine folk på kurs i Europa.

I de senere år har de funksjonshemmedes egne organisasjoner, spesielt de for psykisk

utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede fått en viss innflytelse. Dette skyldes ikke minst støtten fra søsterorganisasjoner i Norge som etter TV aksjonen "Et Nytt Liv" fikk økonomisk mulighet til å støtte organisasjonsoppbygging og utvikling av hjelpetilbud for funksjonshemmede i utviklingsland. FK-ere har, som vi senere skal se, spilt en viktig rolle i dette arbeidet. Ellers er en rekke andre organisasjoner slik som YWCA, "Mor Theresa", samt ulike kirker involvert på forskjellig vis med forskjellige grupper funksjonshemmede. Det finnes ingen paraplyorganisasjon som kan samordne alle disse tiltak.

Tanzania har så langt ikke valgt å gå inn for WHO's CBR modell. Dette er fordi primærhelsetjenesten, som den mest nærliggende struktur å inkorporere modellen i, har store problemer med å fungere tilfredsstillende som det er. I tråd med det arbeid som allerede er nedlagt ved å etablere yrkesopplæring for funksjonshemmede ved en del egne skoler og verksteder har man i prinsippet satset på ILO's modell, men er foreløpig ikke kommet lengre enn til en forsiktig start i et pilotområde.

BOTSWANA.

Ved uavhengigheten hadde Botswana praktisk talt ingen etablerte tjenester for funksjonshemmede. Det lille som var blitt gjort hadde først og fremst skjedd på privat initiativ og ut fra en veldedighets-tankegang. Den store utfordringen som lå i å bygge opp landet på nær sagt alle områder ga heller ikke mye rom for et offentlig engasjement i denne sektor i de neste ti år.

Mot slutten av 70 tallet hadde det utviklet seg tiltak for ulike grupper funksjonshemninger basert på fire sentre for spesialopplæring i nærheten av Gaborone. Sentrene har en meget begrenset kapasitet da treningen går over flere år slik at det blir liten gjennomtrekk. I de senere år har tiltakene for blinde og døve hatt knoppskytinger i form av enkelte spesialklasser integrert i vanlige skoler. Økonomisk baserer disse tiltak seg først og fremst på utenlandske donatorer, supplert av lokalt innsamlede midler og et mindre beløp fra elevene selv for kost og losji. Unntaksvis bidrar regjeringen i dag med lønninger til lærere, men fortsatt er det veldedighets-tankegangen som råder.

I den nasjonale utviklingsplanen for 1973-78 ble det slått fast at de funksjonshemmede hittil ikke hadde blitt viet nok oppmerksomhet. En "Special Services Unit" ledet av en Commissioner for the handicapped ble etablert under Ministry of Health i 1976. Et konsulent-opdrag fra WHO (1977) førte til at Botswana ble et av de første land i verden som prøvet ut Community Based Rehabilitation (CBR) programmet som en integrert del av primærhelsetjenesten og senere tok det opp som et landsomfattende program. CBR iverksettes gjennom lokalt utdannede sosialarbeidere, øremerket for rehabilitering og tilknyttet helseteamene i hvert enkelt distrikt. Disse skal gjennom seminarer og oppfølging gjøre fotfolket Family Welfare Educators - i stand til å veilede den enkelte funksjonshemmede/familie. Manglende spesialopplæring og rekruttering av slike sosialarbeidere til CBR har imidlertid bidradd til at programmet langt fra har nådd målsettingen om "rehabilitering for alle".

En "Special Education Unit" ble startet i 1984 under Ministry of Education med det mål å utvikle spesialundervisning som en integrert del av det vanlige undervisningstilbud. Et nylig åpnet ressurscenter (bygget med SIDA-støtte) utenfor Gaborone er tiltenkt en landsomfattende diagnostiserings og oppfølgingsfunksjon. Man håper i fremtiden å kunne utdanne sine egne spesiallærere, men er enda avhengig av utlendinger, samt å sende folk utenlands for opplæring.

The Botswana Council for the Disabled skal koordinere alle aktiviteter for funksjonshemmede og være rådgivende i policy spørsmål. Å fylle disse funksjoner tilfredsstillende har på grunn av de mange, og til dels motstridende interesser, vist seg å være en nærmest umulig oppgave. For å bøte på den manglende samordning og å stake opp linjer for fremtiden finansierte NORAD i 1987 utkast til en National Plan for Rehabilitation. Denne er imidlertid enda ikke blitt offisielt akseptert fra regjeringshold.

9.4. HOLDNINGER TIL FUNKSJONSHEMMEDE I DE FIRE LAND.

PÅ REGJERINGSNIVÅ.

De fire land har gjennomgått en langsom erkjennelse av myndighetenes ansvar for de funksjonshemmede - et skifte fra å se det som familiens og/eller veldedighetens oppgave alene til å se det som en del av landets generelle utviklingspolitikk.

I disse landene, som i den mer industrialiserte del av verden, opplever vi imidlertid at i kampen om de knappe goder havner de funksjonshemmede bakerst i køen. Veldedigheten og de utenlandske givere blir lett å ty til for å få satt ut i livet tiltak som ellers ikke ville latt seg realisere, men samtidig blir denne muligheten ofte en sovepute for myndighetenes eget engasjement. Dette er særlig tydelig i Botswana, Kenya og Zambia. Den Tanzanianske regjering er den som i størst grad har erkjent sitt ansvar for funksjonshemmede, samtidig som landets økonomiske situasjon gjør det svært vanskelig å sette i verk tiltak.

At institusjons/ressurssenter modellen fortsatt står sterkt i alle fire landene skyldes flere forhold. Dels skyldes det at man har behov for å samle ekspertisen slik at det kan ytes best mulig hjelp, samt for å utdanne nye fagfolk. Dels må man ikke se bort fra at et moderne senter, ofte bygd i vakker arkitektur, er en langt bedre knapphullsblomst når en regjering eller andre givere ønsker å vise sitt engasjement, enn aktiviteter i liten skala på gras-rot nivå. Å samle klienter og spesialister på et sted over tid løser også praktiske problemer knyttet til lange avstander og transport.

CBR har hatt vanskelig for å lykkes i alle de tre landene hvor modellen er blitt prøvd. Dette sier trolig ikke så mye om CBR som har vist seg svært vellykket i f.eks. Filippinene og Zimbabwe. Det er først og fremst et uttrykk for myndighetenes manglende vilje til å skyte inn nok ressurser i form av penger og ekspertise. Initiativtakere og feltarbeidere er dermed i stor grad blitt overlatt til sin egen prøving og feiling. Fra regjeringshold har det heller ikke vært vilje til å sikre tilstrekkelig koordinering på alle nivåer. Det administrative ansvaret er oftest blitt plassert på en eller to personer, som har måttet kjempe en ensom kamp innen sitt ministerium. Dette er særlig tydelig i Botswana. Man kan i dag knapt si at CBR er blitt gitt en rimelig sjanse, og i den grad modellen kan sies å ha lyktes i de tre land, skyldes det først og fremst enkelte ildsjelers innsats lokalt.

PÅ LOKALSAMFUNNSNIVÅ.

Normalisering av funksjonshemmedes livssituasjon dreier seg om å gi dem anledning til i størst mulige grad å kunne delta på like linje med andre i ulike aspekter av samfunnslivet. Lokalsamfunnenes, familienes og enkeltindividers vilje og muligheter til å la funksjonshemmede utfolde seg på sine egne premisser blir derfor av avgjørende betydning. Det snakkes mye om holdninger i betydningen "fordommer" og "overtro" i denne sammenhengen. I praksis viser det seg ofte at de begrensninger som ligger i de materielle kår folk lever under er vel så viktige. Å bedre funksjonshemmedes kår dreier seg derfor ikke bare om å bedre *holdninger* men kanskje først og fremst om å bedre *muligheter* med de positive tilbakevirkninger det i sin tur kan ha på holdningene.

For funksjonshemmede i utviklingsland synes det å kunne forsørge seg selv eller å bli en bidragsyter til en familie økonomi å være et av de mest fremtredende ønsker. Samtidig er det slik at en funksjonshemmet som lykkes i dette i disse landene synes å ha større muligheter enn i den industrialiserte del av verden til å bli akseptert som et likeverdig medlem av samfunnet med alt hva det innebærer (ekteskap, sosial innflytelse o.l.). Funksjonsmuligheter verdsettes høyere enn utseende, hvilket er naturlig der man må slite på eksistensminimum.

I en situasjon med stort overskudd av ufaglært arbeidskraft vil imidlertid funksjonshemmedes muligheter være ytterst små, med mindre de har spesielle kvalifikasjoner som er etterspurt og/eller man har et lovverk som gir dem visse særrettigheter og som faktisk håndheves.

Derfor blir det viktig at den yrkesopplæring som gis er tilpasset lokale behov slik at den funksjonshemmede etter endt trening kan fylle en meningsfylt funksjon i kjente omgivelser. Dessverre ser man foreløpig få eksempler på dette. Langt oftere skjer det at de utdannes bort fra sitt lokalmiljø eller at de kommer tilbake med kunnskaper som ikke kan brukes til inntektsgivende arbeide på hjemstedet.

BLANT FUNKSJONSHEMMEDE SELV.

Fremveksten av organisasjoner av funksjonshemmede i utviklingsland begynner så smått å prege en del av rehabiliteringsarbeidet i de fire landene. Særlig er dette tilfellet i Zambia, men dessverre ikke bare til det beste for saken. Den fraksjonsvirksomhet man har opplevet der, og i noe mindre målestokk i Botswana, kan i noen grad også forstås som en konkurranse om knappe goder. Posisjoner innen organisasjonene er blitt en måte for enkeltindivider og grupper å komme seg fram på, og solidaritetstanken får vike for egeninteressene. Dette er imidlertid forhold som gjelder i alle slags organisasjoner, og må ikke brukes som motargument mot å satse på funksjonshemmedes organisasjoner som sådan. Tvert om, det er uhyre viktig at de funksjonshemmede i utviklingsland nå kan få komme til orde og selv fremme sine ønsker.

Når dette er sagt er det imidlertid viktig å peke på at de tiltak elitepersoner i de funksjonshemmedes organisasjoner fremmer ikke nødvendigvis er de som kan komme det brede lag av funksjonshemmede til gode. Naturlig nok er de som selv har kommet seg opp gjennom utdanning og yrkesopplæring opptatt av at andre funksjonshemmede skal få de samme muligheter som dem selv. Dette fører lett til en ensidig vektlegging av spesialiserte tilbud. Noen få funksjonshemmede bringes frem i posisjoner hvor de kan tjene som eksempler på hva som faktisk kan oppnås i håp om at dette kan få effekt for andre.

Rettighetstankegangen har etter hvert begynt å få gjennomslag også i utviklingsland, og har blant annet ført til demonstrasjoner av funksjonshemmede utenfor parlamentet i Zambia. Flertallet av de funksjonshemmede i u-land ser imidlertid fortsatt seg selv som avhengige av andres medlidenhet og veldedighet. Dette skaper lett en ond sirkel av avhengighet og manglende initiativ. I slike sammenhenger er det viktig med forbilder av likesinnede som kan gi dem tro på egne krefter.

9.5. FREDSKORPSERE I ARBEID MED FUNKSJONSHEMMEDE

HISTORISK PERSPEKTIV.

Det er på bakgrunn av utviklingen innen omsorgen for funksjonshemmede i mottakerlandene at vi må se NORAD's og fredskorpsets engasjement i arbeidet for og med funksjonshemmede. Likesom utviklingslandene selv har fått økt bevissthet om betydningen av rehabilitering etter Det internasjonale året for funksjonshemmede (1981) så har også FK og andre deler av NORAD-systemet viet sektoren større oppmerksomhet.

Fredskorpsets virksomhet innen rehabilitering skriver seg tilbake til slutten av 60 tallet da Association for the Physically Disabled of Kenya (APDK) ba om assistanse. Siden 1969 har denne organisasjonen mottatt en sammenhengende rekke av FK-ere, for det meste fysioterapeuter. Disse var først knyttet til mobile team, etter hvert til de mindre sykehus i distriktene og noen også til hovedkvarterets administrasjon. Dette engasjementet er imidlertid nå faset ut, i det Kenya langt på vei har fått sine egne fysioterapeuter til å fylle sykehusstillingene. Den nåværende FK-er i APDK er en førskolelærer. Fra 1981 til 1987 har det dessuten vært til sammen tre ortopediske kirurger som FK-ere ved Kilifi District Hospital.

I Tanzania kan man si at FK-engasjementet for funksjonshemmede startet i midten av 70-årene ved å sende fysioterapeuter til regionssykehus og fra 1980 som lærere til

fysioterapiskolen ved KCMC sykehuset i Moshi. I de senere år har man skaffet fysioterapeuter til en del distriktssykehus og dessuten engasjert seg i arbeid med leprapasienter, ortopediske verksteder, yrkesopplæring og funksjonshemmedes organisasjoner.

I Zambia startet FK-engasjementet for funksjonshemmede på slutten av 70 tallet med plasseringer ved flere såkalte "Handikap farms" drevet av Zambia Council for the Handicapped. Dette engasjementet fortsetter ennå. I 1980-82 var det en FK-er som koordinator ved hovedkontoret til ZCH. En nåværende FK-er startet også opp ved dette hovedkontoret, men søkte senere om å bli flyttet til en annen organisasjon som kvinne-koordinator. FK-ere har også i en årrekke arbeidet på Ndola Training Center for the Disabled, hvor det nå er to FK-ere.

I Botswana markerte NORAD's finansiering av et konsulentoppdrag for å lage en National Plan for Rehabilitation i 1986 et ønske om å satse på denne sektor, men dette er enda i sin begynnelse. Tidligere hadde det vært en FK fysioterapeut ved et distriktssykehus, en protesetekniker som etablerte et proteseverksted (1980-83), samt en lærer og en koordinator ved en yrkesskole for blinde (1984-87).

DAGENS SITUASJON.

Nedenfor er en oversikt over FK-ere som arbeidet med funksjonshemmede omkring årsskiftet 1988/89 i de fire land:

	Kenya	Zambia	Tanz.	Botswana
Lærere for fysioterapeuter			2	
Fysioterapeuter på sykehus			4	
Spesialiserte tjenester	1	2	7	1
Interesseorganisasjoner		2	2	
CBR	1		2	2
I alt	2	4	17	3

FK-ere som lærere for fysioterapeuter.

Her ser vi i dag en fortsettelse av FK's engasjement med å bygge opp fysioterapiutdannelsen ved Kilimanjaro Christian Medical Centre (KCMC) i Moshi, Tanzania. Skolen har gjennom årene stritt med mangel på lærerkrefter, mangel på utstyr og for dårlige kvalifikasjoner blant de elevene som tas opp. Fysioterapiutdannelsen prioriteres enda forholdsvis lavt i Ministry of Health og det kan være vanskelig å få gehør for de behov skolen har.

De to nåværende FK-erne er begge lærere på skolen, og behandlere på en egen fysioterapiavdeling ved sykehuset, noe som oppleves som en konflikt med hensyn til prioritering av tid. Selv om det er kontakt med pasienters pårørende i behandlingssituasjonen og i oppfølgingsarbeidet så er det vesentlig sykehusbaserte tjenester det her er snakk om. Det er heller ikke bare kronisk syke/funksjonshemmede man tar sikte på å behandle, men også pasienter hvis behov er av mer midlertidig karakter f.eks. etter en operasjon. Pensumet på skolen synes å være langt på vei etter europeisk mønster. FK-erne ønsker imidlertid å forandre det og å gjøre det mer tilpasset lokale forhold. Det er også meningen å bygge inn en komponent av undervisning om CBR.

FK-ere har utvilsomt ytt et viktig bidrag til utviklingen av fysioterapiutdannelsen i Tanzania. Tanzania vil ikke kunne dekke sine egne behov for fysioterapilærere før om 6-8 år. Det ble imidlertid antydnet at enkelte representanter for helseministeriet oppfattet denne utdannelsen som overprioritert sammenliknet med store udekkede behov for utdanning innen andre felt av helsearbeidet. Det synes klart at de ulike giverlands engasjement har bidradd til å fremme

fysioterapiutdannelsen i Tanzania på en helt annen måte enn om myndighetenes egne prioriteringer hadde vært enerådende.

FK-ere som fysioterapeuter på sykehus

I Tanzania er det plassert flere på ulike regionssykehus (Kigoma, Morogoro, Tanga og Mbeya). Deres oppgaver er først og fremst å gi fysioterapi på sykehusenes ulike avdelinger, men de foretar også regelmessige reiser til mindre sykehus i distriktet. På grunn av tidsbegrensninger rakk evalueringsutvalget bare å besøke Kigoma og Morogoro. Vurderingen av de øvrige må derfor basere seg på tjenesterapporter fra nåværende og tidligere FK-ere.

Selv om fysioterapitjenesten i noen grad er desentralisert, synes arbeidet på de ulike sykehusene å være så krevende at det blir liten tid til oppsøkende virksomhet. Arbeidet kan sies å være "district based" men i mindre grad "community based", hvilket man vel heller ikke kan forvente når det ikke finnes noe organisert CBR program å forholde seg til. Det er heller ikke tvil om at det er et stort behov for fysioterapi i tilknytning til sykehusene og at FK fysioterapeutene derfor har en viktig funksjon både når det gjelder behandling og utvikling av tjenesten. Spørsmålet er om Tanzania på nåværende tidspunkt heller skulle satse mer på oppsøkende virksomhet og opplæring av personell på et enklere nivå, fremfor de spesialiserte sykehusbaserte fysioterapitjenester.

Ved sykehuset i Kigoma har FK-eren imidlertid gått utover sin sykehus-rolle og etablert et samarbeid med organisasjonen for de fysisk funksjonshemmede CHAWATA. Dette samarbeidet dreier seg om å skape muligheter for yrkesmessig attføring, blant annet gjennom å starte et verksted for produksjon av trehjulssykler for funksjonshemmede. FK-eren har også spilt en aktiv rolle i utviklingen av et ortopedisk verksted ved sykehuset. På denne måten har FK-tjenesten fått en rekke positive ringvirkninger. FK-eren i Morogoro har viet særlig interesse for pasientene ved Chazi leprasenter som besøkes jevnlig. Foruten vanlige fysioterapitjenester satses det også her på helseopplysning, spesielt om lepra, for at pasientene selv skal kunne bidra til å bryte ned det stigma som omgir sykdommen i samfunnet forøvrig.

FK-ere i spesialiserte tjenester.

De spesialiserte tjenester FK-ere arbeider ved er av to typer, døgntilbud og dagtilbud.

I Kenya finner vi en førskolelærer ved Port Reitz poliklinikk i Mombasa. Dette er et sted hvor poliopasienter, spesielt barn, kommer inn for tre til seks måneders (heldøgns) opphold. De blir da vurdert og eventuelt behandlet (operert for kontrakturer o.l.). Poliklinikken som drives av Association for Physically Disabled of Kenya (APDK) har hatt FK-ere siden 1978, de fleste har vært fysioterapeuter.

Det finnes kvalifisert lokalt personell som kunne overta i denne jobben. Det virker imidlertid som om aktivisering av de innlagte barna gis lav prioritet fra ledelsens side og det skjer lite i form av oppfølging av virksomheten når FK-eren ikke er tilstede. Man kan si det slik at FK-systemet her har bidradd til å skape et faglig behov som utvilsomt er til stede, men som organisasjonen selv enda ikke har fått øynene opp for.

Som tidligere nevnt har FK-ere i flere år vært engasjert i "Handikap farmer" drevet gjennom Zambia Council for the Handicapped. Nå er det to slike plasseringer. Evalueringsutvalget besøkte en av disse, Luminu Farm Centre i Mansa. Her arbeider 20 blinde, 10 svaksynte, 10 fysisk funksjonshemmede og 20 funksjonsfriske arbeidere sammen i et jordbruksfelleskap. Gården er ikke først og fremst tenkt å være et lønnsomt foretagende. Den tar sikte på å gi varig bolig og sysselsetting til de funksjonshemmede, og klientene mottar en viss månedlig utbetaling fra staten. Selv om jordbruksforetaket integrerer friske og funksjonshemmede i et arbeidsfelleskap er det i seg selv et segregert tiltak. Mange arbeidere har liten eller ingen kontakt med sine familier eller samfunnet omkring. Enkelte informanter karakterisert slike farmer som "dumping places for the handicapped".

Nåværende og tidligere FK-ere har hatt jordbruks- eller lærer-utdannelse og fungert som veiledere i landbruk og administrasjon. Det synes imidlertid klart at deres bidrag i form av støttemidler og transport har blitt verdsatt vel så mye som deres faglige kvalifikasjoner. Gården har for en stor del blitt bygget opp av NORAD-midler. Dette har utvilsomt skapt en uheldig avhengighet. Det klages over at de funksjonshemmede selv ikke er tilstrekkelig motiverte for å arbeide, men sitter og venter på at noen skal komme å gi dem det de trenger. FK's erfaringer i samarbeid med ZCH om ulike farmer andre steder i Zambia har ikke vært ubetinget gode.

I Kenya støttet FK en liknende farm i ti år, fram til 1987. En undersøkelse viste at bare fem av de 60 funksjonshemmede som var blitt lært opp i jordbruk, brukte det de hadde lært. Undersøkelsen konkluderte med at jordbruk, slik det var blitt undervist på farmen, ikke var en produktiv beskjeftigelse for funksjonshemmede. Det var imidlertid mye motstand mot å legge ned denne aktiviteten, og å stoppe FK-støtten til farmen. To år etter klarer farmen seg imidlertid svært bra, og satser på det inntektsbringende smykkeverkstedet, og på et skredderverksted.

En annen type spesialisert heldøgnsstilbud er leprasenteret Chazi nær Morogoro i Tanzania hvor det har vært FK-er siden 1981 og hvor det i dag er to FK-ere. Senteret tar sikte på opplæring i jordbruk og lese-skrive ferdigheter samt medisinsk rehabilitering. Målet er å gjøre klientene i stand til å klare seg i samfunnet uten sosialhjelp i løpet av en to års periode. Senteret har for tiden 170 klienter, men grenser til to landsbyer som delvis er oppstått ved at tidligere klienter har flyttet ut og driver jordbruk. De to nåværende FK-ere har begge jordbruksutdannelse, men må bruke mye av sin tid til andre praktiske gjøremål. De er ansvarlige for jordbruksutdanningen, men har til tider hatt problemer med å skaffe nok kvalifiserte elever i senteret til å fylle den oppsatte kvote.

I Tanzania finner vi to FK-ere ved Yombo yrkesskole for fysisk funksjonshemmede. Dette er en statsdrevet internatskole som gir yrkesopplæring til fysisk funksjonshemmede. FK-erene underviser i sveising og kontorlag, hvilket i og for seg går greit bortsett fra at de lider under mangel på utstyr og dårlige counterparts.

Norges Handikap Forbund støtter, i samarbeid med Tanzanianske myndigheter og de fysisk funksjonshemmedes organisasjon CHAWATA, tre verksteder for fysisk funksjonshemmede (Tanga, Mwanza og Mbeya). Ved to av disse er 3 FK-ere i arbeid som administrator og lærere. Flere av verkstedenes elever har tidligere gått på Yombo. Verkstedene er basert på to års opplæring i søm, snekker- eller lærerarbeide, og elevene bor på stedet. Man er også i ferd med å sette i gang produksjon av trehjulssykler til bruk for funksjonshemmede. Det legges vekt på markedsanalyse slik at de produkter som lages skal være salgbare og slik at elevene skal være i stand til å klare seg på egenhånd etter en to års periode. Det skal også være mulig å ta en handelseksamen. Evalueringsutvalget hadde dessverre ikke anledning til å besøke disse verkstedene, men har måtte basere sine inntrykk på tjenesterapportene. FK-erne gir uttrykk for en viss bekymring for hvilke muligheter elevene faktisk vil ha for en selvstendig tilværelse etter endt treningsopplegg.

Spesialiserte dagtilbud er på mange måter et resultat av tanken om at funksjonshemmede bør bli værende i sine lokalsamfunn og hos sine familier og samtidig motta et tilrettelagt tilbud. Dette bør ideelt sett gjelde på alle alderstrinn.

I Zambia finner vi en FK-er som overlærer og en annen som lærer i søm og markedsføring ved Ndola training centre, en skole for fysisk funksjonshemmede som drives av interesseorganisasjonen for de fysisk funksjonshemmede (ZNAPH). En rekke avgjørelser tatt ved skolen har skapt konflikter, den mest alvorlige var i 1988 da skolen ble midlertidig stengt og alle elevene permittert på grunn av uenigheter mellom ledelsen og elevene. De mange FK-eres ulike holdninger og avgjørelser synes å ha skapt usikkerhet og forvirring, noe som har vært uheldig for driften.

Det har vært FK-ere ved skolen siden 1982. Skolen tar inn 36 fysisk funksjonshemmede elever

av gangen og gir toårige kurs i søm og snekkerlære. Selv om kvaliteten av arbeidet ved skolen er ganske god, gir elevene uttrykk for frykt for at de ikke vil bli i stand til å skaffe seg jobb eller klare seg på egenhånd når de er ferdige med kurset. De føler at de blir diskriminert på arbeidsmarkedet og kan nevne konkrete eksempler på dette fra tidligere elever. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad skolen utdanner folk til yrker og et kvalifikasjonsnivå som det faktisk er bruk for i lokalsamfunnene eller hvorvidt man bare har valgt denne type trening fordi man har ansett den passende for fysisk funksjonshemmede. Studentenes bekymringer kan tyde på at det siste kanskje i noen grad er tilfelle.

Til slutt blant de spesialiserte tjenester skal nevnes et dagsenter for psykisk utviklingshemmede barn i Maun, Botswana. Senteret ble startet av en tidligere FK vernepleier, og drives videre av den nåværende som er fysioterapeut. De tidligere beskrevne spesialiserte tiltak tar for en stor del inn elever/klienter fra et stort oppland og dermed kan lett få problemer med å vedlikeholde bånd til familie og lokalsamfunn. Senteret i Maun derimot, fungerer for en stor del som et støttetiltak for familiene slik at de kan bli i stand til å klare omsorgen for sine, til dels sterkt utviklingshemmede barn. I tillegg har det selvsagt en viktig funksjon når det gjelder stimulering, aktivisering og trening av barna. Dessuten er det et nært samarbeide mellom dette senteret og CBR programmet i distriktet, et samarbeid som for tiden er styrket ytterligere ved at det også er en FK fysioterapeut knyttet til helseteamet.

FK-ere i arbeid for interesseorganisasjoner.

FK-ere i arbeid for interesseorganisasjoner er for såvidt alt berørt, i og med spesialiserte tjenester drevet eller støttet av slike organisasjoner. Her skal vi imidlertid ta opp de tilfeller hvor FK-ere arbeider innen *selve* organisasjonen, med utviklingsutvikling evt. kombinert med andre oppgaver. Dette er blitt særlig aktuelt etter "Et nytt liv" aksjonen og norske organisasjoners u-landsengasjement hvor støtte til utviklingsoppbygging har vært en sentral målsetting.

I Tanzania finner vi to slike plasseringer, i CHAWATA (fysisk funksjonshemmede) og TSCPMR (Cerebral Parese og psykisk utviklingshemmede). CHAWATA FK-eren, som har en administrativ bakgrunn, fungerer først og fremst som en rådgiver for organisasjonen. Han har gjort en viktig jobb med å få den på fote igjen etter en større intern krise som dreide seg om økonomiske misligheter i ledelsen. Det er blitt lagt vekt på utbygging av utviklingsapparatet i distriktene og etablering av kvinnegrupper. Det arbeides med å etablere økonomiske aktiviteter av ulik slag som kan gjøre organisasjonen mindre avhengig av hjelp utenfra i fremtiden. CHAWATA støttes økonomisk av Norges Handikap Forbund og FK-eren blir dermed vis a vis sine lokale arbeidsgivere stående både som en representant for dette forbundet og som en utsendt av FK.

I TSCPMR er FK-eren dels ansvarlig for utviklingen av organisasjonen i Dar es Salaam samt en rekke filialer rundt omkring i landet, dels pådriver for etableringen av spesialklasser i vanlig skole. Gjennom midler fra Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede (NFPU) dekkes utgifter til undervisningsmateriell, bespising, rehabilitering av klasserom og lønn til hjelpelærere. Spesiellærere lønnes derimot av staten. Administrasjon utgjør derfor en stor del av jobben.

Økonomiske misligheter i ledelsen har skapt mye usikkerhet og forvirring i organisasjonen i den senere tid, og nåværende FK-er, som er spesialpedagog, får brukt sine fagkunnskaper i alt for liten grad. Hun blir i stedet sittende som pengesekkens vokter, en rolle som lett blir utilfredsstillende både for henne og omgivelsene.

I Zambia har NFPU en annen søsterorganisasjon som de samarbeider med, og også der finner vi en FK-er - den andre i rekken (start 1984). Hovedoppgaven her er av rådgivende og administrativ karakter. Hun er involvert i den daglige drift av foreningen og fungerer som koordinator for ulike aktiviteter. Arbeidet går utmerket, til glede og nytte for alle parter.

Særlig synes FK-erens bakgrunn som mor til et funksjonshemmet barn å bli verdsatt som en viktig ressurs.

En FK-er startet sitt arbeid i Zambia Council for the Handicapped. På grunn av interne problemer i organisasjonen ble hun imidlertid overført til hovedkontoret for Non-Governmental Organisation Coordination Committee (NGOCC). Her arbeider hun med å skaffe arbeid til funksjonshemmede kvinner innen de vanlige prosjektene som NGOCC driver. Målet er å hjelpe disse kvinner til selvstendighet og ta del i den nasjonale utvikling. Mange av de kvinner hun har hjulpet er folk hun tidligere kjente fra ZCH. Arbeidet i NGOCC synes å forløpe tilfredsstillende, men det er et spørsmål om ikke organisasjonen selv har folk som kunne gjort denne jobben.

Det å gi støtte til funksjonshemmedes organisasjoner er klart i tråd med Fredskorpsets målsetting om å arbeide i nær kontakt med målgruppen. Man må imidlertid ikke se bort fra de problemer som også ligger i denne type plasseringer. Trekantforholdet FK-eren plasseres i mellom NORAD, den norske giverorganisasjonen og lokale arbeidsgivere/målgruppen er ikke lett å forholde seg til og kan skape alvorlige lojalitetskonflikter. Selv om enkelte innen organisasjonene gir uttrykk for at "vi må ha en FK-er her til å passe på pengene", så er det slett ikke alle som liker den følelse av avhengighet og underlegenhet dette skaper. Det er heller ikke særlig tilfredsstillende for FK-eren å sitte i den rollen. Et annet problem er at FK-eren i blant får følelsen av at organisasjonene hjemme ikke alltid kjenner forholdene ute godt nok til å ta de beslutninger som de gjør. På den annen side har FK-ere i slike plasseringer den fordel at de i større grad enn andre har en faginstans å få råd fra når det kniper.

FK-ere i Community Based Rehabilitation.

Som nevnt har Botswana introdusert et landsomfattende CBR program som en integrert del av primærhelsetjenesten. Programmet har hatt store problemer med å fungere tilfredsstillende, blant annet på grunn av dårlig rekruttering av sosialarbeidere til helseteamene og for dårlige kunnskaper om funksjonshemmede. For å bøte på det siste er det et par steder rekruttert fysioterapeuter til helseteamene. Disse er tenkt å skulle arbeide dels sammen med CBR-programmets sosialarbeidere, dels i tilknytning til regionssykehuset. I Maun er det en slik FK-er. Problemet der har vært at sosialarbeider stillingen har stått ubesatt mesteparten av de snart to årene FK-eren har vært der, noe som selvsagt har vanskeliggjort kunnskaps-overføringen. I noen grad har hun reist ut til klinikker på egen hånd og gitt råd til helsepersonell der, men for en stor del har hun kommet til å dele sin tid mellom sykehuset og et lokalt rehabiliteringssenter hvor hun har bistått i påvente av at senteret skulle få sin egen fysioterapeut. Slik har også hun først og fremst fått rollen som behandlende i stedet for å være rådgivende/opplærende fysioterapeut.

Samtidig som evalueringsutvalget var i Botswana ankom en FK-er med sosialarbeider bakgrunn for å arbeide med CBR ved helseteamet i Ghanzi. Det var selvsagt ikke mulig å vurdere denne plasseringen på et så tidlig tidspunkt, men rent generelt kan det sies at det er betenkelig å sende ut en yrkeskategori som landet selv har forholdsvis rikelig av. Det er et spørsmål om man ikke ved dette bidrar til å lappe på en personell og beordringspolitikk i den tredje verden hvis uheldige virkninger forlenget burde vært tatt opp til vurdering.

I Singida i Tanzania arbeider to FK-ere i et tiltak under den katolske kirke som synes å ha mange komponenter av CBR i seg. Evalueringsutvalget fikk ikke anledning til å besøke tiltaket, så vurderingene her baserer seg på tjenesterapporter. Nåværende FK-ere er fysioterapeuter, mens de to tidligere, som nærmest kan sies å ha utviklet tiltaket fra grunnen av, var fysioterapeut og sykepleier.

Den fysioterapi som drives er oppsøkende og gjøres i nært samarbeid med helsepersonell på den lokale klinikk samt mindre helsefasiliteter. I tillegg er FK-erne involvert i driften av et ortopedisk verksted og en yrkesskole for funksjonshemmede. Det er karakteristisk for de forventninger FK-kontoret synes å ha til sine kandidaters allsidighet at den tidligere

FK-sykepleier hadde i oppgave å bygge opp ortopedisk verksted og yrkesskole, noe han vel strengt tatt neppe var kvalifisert til. I dette tilfellet synes det å gå godt bra, men det var neppe gitt i utgangspunktet.

I Kilifi-distriktet i Kenya arbeider en FK-er direkte med CBR. Han arbeider som assisterende CBR-koordinator i CBR-teamet på District Social Development Officer's (DSDO) kontor. Han er den eneste FK-eren i Kenya som arbeider direkte på et statlig kontor. Ved å være integrert i det offentlige systemet, har FK-eren muligheter til å påvirke distriktsmyndighetenes politikk for rehabilitering av funksjonshemmede på lang sikt. Således har han bidratt til utformingen av femårsplanen for CBR for distriktet. Til tross for at de kenyanske myndigheter har adoptert CBR-modellen i teorien; har det hittil vært gjort lite for å sette modellen ut i praksis. En viktig del av arbeidet har derfor bestått i å konkretisere viktige aspekter ved CBR og påvirke myndighetene til å legge vekt på denne modellen fremfor utbygging av dyre, spesialiserte institusjoner som bare vil nå en liten gruppe funksjonshemmede.

FK-eren deltar også i et team av profesjonelle helsearbeidere som skal identifisere og kartlegge de funksjonshemmede i distriktet, og gi dem tilbud om behandling, rehabilitering og/eller opplæring. Dette teamet samarbeider nært med statlige og ikke-statlige komiteer og organisasjoner involvert i rehabilitering i distriktet. I og med at CBR hittil har vært et relativt ukjent modell for også de øvrige helsearbeidere i distriktet, har FK-eren sett det som viktig å skaffe til veie mest mulig informasjon om CBR fra blant annet internasjonale kilder for å skape størst mulig bevissthet om de problemer som knytter seg til ulike modeller for rehabilitering av funksjonshemmede. Det ser ut til at dette arbeidet har lyktes, slik at teamet nå fokuserer på CBR som den modell som kan hjelpe de funksjonshemmede i sitt nærmiljø. Det må imidlertid legges til at teamet ikke har noe samarbeid med tradisjonelle jordmødre eller andre tradisjonelle helsearbeidere som kjenner de funksjonshemmede i distriktet bedre enn noen andre. Det er heller ingen planer om å utvikle et slikt samarbeid. På sikt kan dette begrense effekten av gjennomføringen av CBR.

Dette tiltaket har fått anerkjennelse også langt utover Kilifi-distriktets grenser. Det blir nå sett på som et pilot-prosjekt for CBR i Kenya, og FK-eren har også lagt forholdene til rette for at et medlem fra Kenya Society of the Physically Handicapped er blitt medlem av DSDO's team. Dette blir finansiert av FK for en to-årsperiode.

9.6. DISKUSJON.

I vurderingen av fredskorpsets innsats og betydning for rehabilitering i de fire land bør følgende forhold tas i betraktning:

1. I hvilken grad er arbeidet i tråd med landets egne prioriteringer?
2. I hvilken grad dekker innsatsen faktiske behov?
3. I hvilken utstrekning nås målgruppene?
4. I hvilken grad skaper hjelpen avhengighet eller legger grunnlag for selvstendighet?

I HVILKEN GRAD ER ARBEIDET I TRÅD MED LANDENES EGNE PRIORITERINGER?

Egentlig er det vanskelig å slå klart fast hva landenes egne prioriteringer er, fordi den erklærte politikk på den ene siden legger stor vekt på desentraliserte tiltak mens man på den andre siden ønsker private spesialiserte tiltak velkommen. Dette avspeiler selvsagt en generell knapphet på ressurser, men også motstridende ideologier og interesser mellom ledende personer og grupper innen de enkelte land.

Det kan virke som om FK i for liten grad er seg dette dilemma og dets konsekvenser bevisst.

At man i for stor grad har "hoppet på" forslag til plasseringer som synes rimelige, og i for liten grad har stilt spørsmålsteget ved den større sammenheng dette tiltaket står. Handikap-farmene i Zambia er et eksempel på dette. Evalueringsutvalget ser positivt på det arbeidet som er utført av FK-er i Kilifi-distriktet i Kenya i denne sammenheng, og den strategi som er valgt for å gå over fra spesialiserte til lokalsamfunnsbaserte tiltak for rehabilitering av funksjonshemmede. Likeledes ser vi i de senere år positive tendenser til en mer planmessig innsats i Botswana, med støtte til CBR og tiltak som kan supplere dette programmet.

Tanzania har selv valgt å satse på yrkesmessig rehabilitering, og i den sammenheng føyer støtten til verkstedene seg naturlig inn. Om landet ville satset på fysioterapiutdannelse i samme omfang hvis ikke FK hadde uttrykt ønske om å støtte denne, er mer tvilsomt. Imidlertid er ikke dette nødvendigvis noe motargument, i det det med rimelighet også kan argumenteres for at bistand nettopp kan være en måte å utvikle ellers lavprioriterte områder på. Det springende punkt her blir muligheten for uavhengighet innen et rimelig tidsrom.

I HVILKEN GRAD DEKKER INNSATSEN FAKTISKE BEHOV?

I alle de fire landene er det udekkede behov for hjelp til funksjonshemmede så stort at man strengt tatt kan si at man dekker et behov nesten uansett hva man setter i gang. En slik argumentasjon er imidlertid lite holdbar for planlegging av tiltak. At man ved å tilby hjelp også **skaper** et behov må taes med i betraktningen. En landsomfattende registrering av funksjonshemmede i Botswana (1976-78), som måtte stoppes fordi den skapte urealistiske forventninger i forhold til tilbudene, er et eksempel på dette.

Normaliseringstankegangen bør være en viktig ledetråd i fastslåingen av behov. Dette vil si at man skal ta sikte på å hjelpe den funksjonshemmede til på egne premisser å kunne leve en tilværelse så langt som mulig lik andre innen sitt lokalsamfunn. For å oppnå slik likhet kan det være nødvendig med **positiv forskjellsbehandling** av funksjonshemmede for eksempel i yrkeslivet. Å ta utgangspunkt i lokalsamfunnets begrensninger og muligheter gir en ledetråd for hvor langt man bør gå i slik forskjellsbehandling og i hvilken grad man bør satse på spesialiserte tiltak. Det er ikke sikkert det er riktig på nåværende tidspunkt å satse på avansert spesialpedagogikk for psykisk utviklingshemmede i lokalsamfunn hvor analfabetismen enda er forholdsvis høy. Da kan det være bedre å satse på en kombinasjon av avlastning for familiene og trening i enkle dagliglivsfunksjoner slik man har gjort ved dagsenteret i Maun. Det er ikke nødvendigvis riktig å sende en blind jente på internat i årevis for å fullføre videregående skole når det lokalsamfunn hun skal tilbake til er helt uten yrkesmuligheter. Da må man i så fall sikre henne videreutdannelse og arbeid et annet sted, noe som lett betyr å svekke båndene til familien.

Det argumenteres ikke her for en *ensidig* vektlegging av lokalsamfunnsbaserte på bekostning av spesialiserte tiltak, men for at man må vite hva man gjør når man støtter et tiltak og setter det i en noe større sammenheng enn det som ofte er tilfellet. Dette gjelder ikke minst for FK innsatsen. Lokalsamfunns baserte og spesialiserte tiltak er begge nødvendige, men de må stå i forhold til hverandre og supplere hverandre på en mer planmessig måte enn det som oftest sees i de fire landene i dag. I motsatt fall får man tiltak av typen "handikap-gårder", som riktig nok integrerer friske og funksjonshemmede i et arbeidsfellesskap, men som samtidig isolerer dem fra verden omkring og trolig gjør dem mindre skikket til et meningsfylt liv i et vanlig lokalsamfunn.

Det kan virke som om det er en viss fare i å sende spesialiserte yrkeskategorier for å arbeide med rehabilitering i utviklingsland. Disse kan lett bli for ensidig fokusert på å gjøre en god jobb innen sitt spesialområde og miste de større perspektiver. Spesialister er selvsagt også nødvendig, men disse må i noen grad "avlæres" sin spesialisering før utreise, slik at de blir i stand til å se sin innsats i en større sammenheng basert på de sosiale realiteter i de samfunn de kommer til. Den opplæring i "rehabilitering i utviklingsland" som gis på FK kurs er mangelfull.

I HVILKEN UTSTREKNING NÅS MÅLGRUPPENE?

At målgruppene nås gjennom de forskjellige tiltakene FK-erne er involvert i er udiskutabelt. Spørsmålet må snarere være om andelen av de som nås står i forhold til omfanget og innsatsen. Skal man satse på å gi mye til de få eller noe til de mange?

Vi vil her støtte argumentasjonen til FK-eren i Kenya om at u-landene på nåværende tidspunkt ikke har råd til å satse primært på sentraliserte og ofte kostbare tiltak men heller bør satse på å få en lokalsamfunns basert modell til å fungere. CBR modellen har enda ikke fått noen egentlig mulighet til å vise sitt potensiale i noen av disse fire landene. Dette skyldes blant annet ressurs- og personalmangel. I denne sammenheng har NORAD en mulighet til å bruke sin støtte til rehabilitering på en mer planmessig måte enn det som gjøres i dag.

I spørsmålet om å nå målgruppene ligger også spørsmålet om å finne frem til den enkelte funksjonshemmede. Det er ikke sikkert at det er de som selv søker hjelp som har det største behov. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at ingen av de FK-erne vi intervjuet kunne fortelle at de hadde hatt samarbeide med tradisjonelle helsearbeidere, og flere ga uttrykk for at de ikke så noen vits med det. Tradisjonelle helsearbeidere som fødselshjelpere og "doktorer" av ulikt slag har imidlertid oftest en langt større kunnskap om folk i lokalsamfunnet og deres helseproblemer og kan derfor bidra til å finne de som ellers ikke er så lett synlige i landsbybildet. De er også ofte de som først kommer i kontakt med foreldre til funksjonshemmede barn, og er dermed viktige som holdningsskapere. De har dessuten tradisjoner for behandling og stimulering av barn med sen eller avvikende utvikling, f.eks. babymassasje som ofte med fordel kan integreres i moderne rehabiliteringstiltak og dermed motvirke en følelse av fremmedgjøring hos klientene.

I HVILKEN GRAD SKAPER HJELPEN AVHENGIGHET ELLER LEGGER GRUNNLAG FOR SELVSTENDIGHET?

Avhengighet eller selvstendighet må her vurderes for tiltaket og den funksjonshemmede hver for seg. Faren for å skape avhengighet gjennom bruk av støttemidler, FK bil og andre former for NORAD bistand diskuteres andre steder i rapporten og skal derfor ikke drøftes i detalj her. Denne faren er kanskje i enda høyere grad tilstede i rehabilitering enn i andre sektorer fordi dette er et område som i realiteten er lavt prioritert fra regjeringshold og derfor vil ha vanskelig for å nå frem i kampen om fagfolk og statlige midler. To eksempler fra Botswana kan tjene til å illustrere dette problemet:

Et proteseverksted ble i 1981 etablert i tilknytning til det sentrale sykehuset i Gaborone ved hjelp av en FK-er som var protesetekniker. Da han reiste hjem etter tre år viste det seg vanskelig å rekruttere en etterfølger. Hans samarbeidspartnere var ikke i stand til å holde det gående på egen hånd og verkstedet var praktisk talt ikke-fungerende frem til 1987 da en australsk frivillig brakte det på fote igjen.

En yrkesskole for blinde hadde i to omganger hatt FK-ere som hadde gjort en god innsats. Da den siste reiste var counterpart ferdig opplært, FK-bilen ble etterlatt og alt skulle ligge til rette for en vellykket lokalisering. Det man imidlertid ikke hadde tatt med i beregningen var at drift av bilen nå måtte belastes et allerede magert budsjett. Samtidig bebudet hovedgiveren (en utenlandsk misjonsorganisasjon) en drastisk nedskjæring av sitt bidrag ut fra tanken at nå hadde de bidradd så lenge at det var på tide staten tok over noe av ansvaret. Det var bare den hake ved det at Botswana ikke mente det samme og ingen konkret avtale om støtte eller overtakelse var inngått ved tiltakets start. I febr. -89 ble det annonsert over radioen at skolen måtte stenge på grunn av økonomiske problemer og elevene sendes hjem.

Såvel private organisasjoner som FK synes i for liten grad å stille krav til landenes regjeringer om at avtaler om offentlige bidrag skal inngås før støtte gis. Heller ikke er man omhyggelig nok med å legge klare planer for hvordan og når lokalisering skal skje. Langt på vei er det slik at man starter opp og håper det beste, og da havner tiltaket lett i slike uføre.

Vi ser av de beskrevne plasseringer at det i flere tilfeller både av FK-ere og klienter settes spørsmålsteget ved muligheten for en selvstendig tilværelse for de funksjonshemmede etter endt opplæring. De springende punkter her synes å være mulighetene på arbeidsmarkedet, etterspørselen etter de ferdigheter den funksjonshemmede har tilegnet seg kunnskaper om og i hvilken grad kontakten med familie og nærmiljø er blitt opprettholdt i treningsperioden.

Generelt kan det sies at tiltak som baserer seg på internat, opptak av elever fra et stort omland, og trening over flere år står i fare for å bli "dumping places" for folk som vanskelig vil lykkes i å reetablere seg på sitt opprinnelige hjemsted. Spesialisert teknologi som vanskelig lar seg reparere lokalt eller vanskelig lar seg forandre i henhold til markedsforandringer øker disse problemene. Ideelt sett burde et hvert rehabiliteringsopplegg skreddersyes **både** for den enkelte funksjonshemmede og i forhold til det lokalsamfunn han eller hun tilhører (lære opp bakere, skomakere, skreddere o.l. der hvor slike trenges). Dette er selvsagt vanskelig å gjennomføre i praksis, men kortere kurser lokalt, kombinert med god oppfølging kan være en vei man i større grad må gå.

Et annet aspekt som lett kan forsterke problemene er FK-erens naturlige ønske om å gjøre en "god jobb" vis a vis FK. Dette fører lett til fokusering på tiltaket alene med mindre tid og bevissthet for hvilken større sosialpolitisk sammenheng det står i. Dermed får tiltakene i realiteten lett preg av veldedighetsprosjekter. Man skal hjelpe de funksjonshemmede her og nå, uansett på hvilken måte, og de på sin side bør være glad for å få hjelp.

FK synes ikke på rehabiliteringsområdet å stille tilstrekkelige faglige spørsmål om langtrekkende virkninger av innsatsen. Hvis man ikke ønsker å støtte opp under veldedighetstankegangen bør man også på sentralt hold få større bevissthet om disse problemene.

9.7. KONKLUSJON.

På tross av de problemer vi her har dokumentert mener vi at arbeidet for og med funksjonshemmede fortsatt er velegnet for NORAD støtte både gjennom fredskorpset og på andre måter. Vi har her en målgruppe som, uten hjelp utenfra, trolig vil ligge langt etter i utviklingen i overskuelig fremtid i disse landene. Selv om mottakerlandene prioriterer handikapsektoren forholdsvis lavt, bør FK av hensyn til målgruppeorienteringen arbeide aktivt for bistand til denne sektor. Spørsmålet er på hvilken måte denne hjelpen bør skje.

Vi vil foreslå at følgende retningslinjer vurderes i den fremtidige bistand:

- Man bør slutte med "gap-filling" med mindre dette går inn i en prosess som tar sikte på kunnskapsoverføring og institusjonsoppbygging, samt har et *klart* langsiktig mål som går ut på størst mulig grad av selvstendigjøring både for tiltaket og den enkelte funksjonshemmede.
- Det bør satses primært på å støtte mottakerlandene i utvikling av lokalsamfunnsbaserte tiltak. I den grad det satses på spesialiserte tiltak (stimuleringsentre for barn, verksteder o.l.) bør disse ut fra størrelsesorden og formål være tilpasset lokale behov og operere i nært samarbeid med CBR, ILO modellen og/eller tilbud til befolkningen forøvrig (f.eks. vanlig skole, primær helsetjenesten).
- Det må legges opp til og stimuleres til et nærmere samarbeide mellom rehabiliteringsarbeidere og tradisjonelle helsearbeidere.
- FK-ere som arbeider i CBR eller liknende programmer bør i tillegg til (evt.) en relevant fagbakgrunn ha sterke kunnskaper om koordinering, institusjonsoppbygging, administrasjon og samarbeid.

10. Brobygging

10.1 BROBYGGING - EN DEFINISJON

I målsettingene for fredskorpsvirksomheten har brobyggingsrollen hatt en viktig plass. Helt fra starten ble det framhevet at FK-erne skulle "styrke forståelse her hjemme for forholdene i de økonomisk og industrielt underutviklede deler av verden." (St.meld. nr. 23, 1961-62). Det er blitt lagt sterk vekt på at FK-erne skulle fungere som opinionsdannende faktor hjemme, når det gjelder å fremme forståelse for utviklingshjelpens målsetting og betydning (Øksnes-utvalget). (For en diskusjon om forandringer i retningslinjer og målsettinger opp gjennom årene, se kap. 5.2.)

Brobygging den andre vegen - fra norske FK-ere til folk i u-landene, for å skape *gjensidig forståelse*, har vært fremhevet som viktig, og som en grunn til at navnet "fredskorps" skulle benyttes (Reiulf Steen, 1963).

I denne gjennomgangen er det først og fremst brobyggingen fra Afrika til Norge som er belyst ved en undersøkelse av forskjellige sider av denne virksomheten.

Vi har definert brobygging som *den formelle og uformelle informasjon hjemvendte FK-ere sprer til familie, venner, kolleger, skolen, organisasjoner og media.*

10.2 INNLEDNING: MANDATET

I mandatet heter det at følgende spørsmål skal diskuteres:

- * *Vurdere den virkelige og den potensielle rolle hjemvendte FK-ere kan spille som informanter og opinionsdannere; deres kunnskap om og forståelse av situasjonen i den tredje verden og av utviklingsproblemer, og deres muligheter og evner til å påvirke publikum.*
- * *Diskutere den generelle utviklingen av informasjonsstrømmen fra og om den tredje verden siden begynnelsen av 60-tallet, spesielt med tanke på hva som kan påvirke publikum i retning av større forståelse, solidaritet og toleranse, og FK-erens rolle i denne forbindelse.*
- * *Avgjøre i hvilken grad tidligere FK-ere har fortsatt sin profesjonelle karriere i stillinger som har relasjoner til internasjonalt arbeid.*

Hva kan måles?

Det er store begrensninger i materialet som er samlet inn i forbindelse med vurderingen av brobyggingsaspektet. Dette skyldes først og fremst at vurderingene omkring effekten av brobyggingen må baseres på kvalitative data, og at det bare i svært begrenset grad har vært mulig å samle inn slike data i forbindelse med FK-evalueringen.

Vi har i første rekke konsentrert oss om å måle omfanget av FK-ernes brobyggingsaktiviteter. Videre har vi sett på hvilke forutsetninger som bør være til stede for at brobygging skal kunne foregå, på FK-ernes forutsetninger for å formidle, og hva FK-erne selv og representanter for de forskjellige media og grupper mener om FK-ernes evner i denne forbindelse. Dette viser hvilke muligheter som fins for at brobygging skal finne sted. Vi kan imidlertid ikke si noe om kvaliteten av dette arbeidet, og i hvor stor grad det påvirker publikum i retning av større forståelse og toleranse for og solidaritet med den tredje verden.

På ett område, i skolen, har vi gjort et begrenset forsøk på å finne ut effekten av FK-ernes arbeid. Effekten på mottakerne av informasjonen gjennom andre kilder har det ikke vært mulig å vurdere.

Endelig har det ikke vært mulig å vurdere den positive effekt av FK-ernes arbeid, målt mot

den negative effekt av informasjonen fra desillusjonerte FK-ere som enten sier opp kontrakten, eller som reiser hjem med et ensidig negativt bilde av Afrika.

10.3 KANALER FOR PÅVIRKNING AV KUNNSKAP OM OG HOLDNINGER TIL U-LAND

FK-ernes intensjoner

Over 90% av de hjemvendte FK-erne mener brobygging er viktig, men langt færre gjør noe aktivt på dette området, utover å informere venner og familie. Av FK-erne som er ute, sier bare 19% at dette er en viktig funksjon.

Bakgrunn for utvalg av masse-media, skolen, nærmiljø og organisasjonslivet som fokus for brobyggings-undersøkelsen

Masse-media ble valgt av flere grunner: Mandatet spesifiserer at man skal analysere utviklingen av dekningen av u-landsstoff i media. Massemediene er de viktigste informasjonskanalene om u-land for folk generelt. Ukeblader når stort de som er mindre interessert i u-landsstoff, mens TV, aviser og radio når både de interesserte og de mindre interesserte. De mest interesserte nås i tillegg gjennom bøker, tidsskrifter og møter/kurs.

Spørreskjemaundersøkelsen viste at FK-erne til en viss grad bruker media, særlig lokalaviser. Flere undersøkelser her hjemme viser at media først og fremst dekker de negative nyhetene, mens folk flest vil ha mer stoff om kultur, hverdagsliv, kvinner og barn, altså det stoffet som FK-erne er sagt å ha spesielle forutsetninger for å skrive om. (Odd Vaagen NJH, 1987).

Skolen ble valgt som et spesial-område for nærmere undersøkelser, da det viste seg at det var her hjemvendte FK-ere viste størst aktivitet. Siden skolen er et relativt oversiktlig samfunn, ble det besluttet at man her kunne prøve å måle effekten av FK-ernes arbeid, på kolleger og elever. I tillegg kunne man se på nærmiljøet, ved å intervjuer FK--lærernes venner. Det er i venne-kretsen de fleste FK-erne mener de har de beste forutsetninger for å drive brobyggingsarbeid.

Organisasjonslivet er et naturlig valg på grunn av FK's tilknytning til LNU, og at man vet FK-erne holder foredrag i en rekke fora.

10.3.1 MASSEMEDIA

Endring av mediebildet fra 1960-89

En begrenset undersøkelse er gjort om endringer i en del av mediebildet i denne tidsperioden. Vi har undersøkt TV-programmer i årets to første måneder i 1963, 1971, 1973, 1979, 1983 og 1987. Arbeiderbladets dekning av en del aktuelle land er analysert i årene 1963, 1971, 1979, 1986 og 1987. Verken Aftenposten eller NTB hadde informasjon tilgjengelig, da arkivene er omlagt i forbindelse med overgang til data. Intervjuer med erfarne journalister og redaktører utfyller bildet. Det tas likevel sterke forbehold om resultatene, men vi mener de viser en del klare trender.

NRK TV

I 1963 sendte NRK TV i januar-februar fire programmer fra Afrika, tre fra Sør-Amerika, to fra Asia og ett om u-land generelt. Alle programmene faller under vignetten "kultur/bakgrunn" og var stort sett lengre programmer mellom en halv og en time. Dagsrevyens stoff er ikke tilgjengelig i arkivet.

I 1971 ble det sendt seks programmer (kultur/bakgrunn) fra Afrika, tre av dem i Utenriksmagasinet, og to om Sør-Afrika. Det var ett program fra Sør-Amerika og ett fra

Asia. I Dagsrevyen var det 17 innslag fra Afrika, fire fra Sør-Amerika, 33 fra Asia (derav 23 fra Vietnam/Indokina), og tre fra u-land generelt.

I 1973 ble skolefjernsynet startet, og programmene ble preget av dette. Det var fem programmer fra Asia, seks fra Sør-Amerika/Latin-Amerika, og to fra Afrika (hver sendt to-tre ganger). Av andre kultur/bakgrunnsprogrammer var det sendt seks fra Asia (tre av dem i Utenriksmagasinet, om Vietnam), åtte fra Sør-Amerika (en reporter har vært på reportasje-tur til Brasil), og fem fra Afrika. I Dagsrevyen var det 33 innslag fra Asia (alle fra Vietnam og Laos), ingen fra Sør-Amerika, og fire fra Afrika (tre av dem fra Uganda).

I 1979 hadde skolefjernsynet en serie på fem programmer om en rettferdig verden/rik og fattig, det var åtte programmer fra Asia og ett hver fra Latin-Amerika og Afrika. Kultur-sektoren hadde satset på Latin-Amerika med 13 programmer, de fleste en historisk serie om innvandring fra Spania, Maya-kulturen, og Mexico, pluss fire programmer fra Chile. Det var seks programmer om Asia, tre om Afrika, og fire om den tredje verden generelt. Dagsrevyen hadde 72 innslag fra Asia (alle unntatt 10 om Iran-Irak og Vietnam/Kampuchea), to innslag fra Latin-Amerika (Mexico), og 21 om Afrika (fordelt på åtte land).

I 1983 hadde skolefjernsynet tre programmer fra Asia, to fra Afrika, fem fra Latin/Sør-Amerika, og ett om tredje verden generelt. Kultur-sektoren hadde ett program fra Asia, fire fra Afrika (alle i barne-TV), og 11 fra Sør-Amerika (derav åtte om Malu, Brasil, og to andre programmer om Brasil). Dagsrevyen hadde fire innslag fra Asia (alle om Afghanistan), 14 fra Afrika og 11 fra Latin-Amerika.

I 1987 hadde skolefjernsynet fire program fra Asia, ingen fra Afrika og Latin-Amerika. Kultur-sektoren hadde to programmer om Asia (ett på barne-TV), tre om Afrika (ett på barne-TV), to om Latin-Amerika og ett om tredje verden (barne-TV). Dagsrevyen hadde 34 innslag fra Asia (derav 26 fra Iran-Irak og Philipinene), 18 fra Afrika (derav 11 om Sør-Afrika/apartheid), 10 fra Latin-Amerika og 12 om asyl-søkere.

Satt opp skjematisk (alle år innbefatter januar og februar):

	Afrika	Asia	Latin-Am.	U-land	Sum
1963					
Kultur	4	2	3	1	10
1971					
Kultur	6	1	1		8
Dagsrevy	17	33	4	3	57
1973					
Kultur	5	6	8		19
Dagsrevy	4	33	0	2	39
Skole-TV	2	5	6	13	
1979					
Kultur	3	6	13	4	26
Dagsrevy	21	72	2		95
Skole-TV	1	8	1	5	15
1983					
Kultur	4	1	11		16
Dagsrevy	14	4	11		29
Skole-TV	2	3	5	1	11
1987					
Kultur	3	2	2	1	8
Dagsrevy	18	34	10	12 (asyls.)	74
Skole-TV	0	4	0		4

Trenden viser at: 1) Dokumentar-dekningen av den tredje verden ble kraftig redusert fra 70-tallet mot slutten av 80-tallet, med bare åtte kultur/bakgrunns-programmer (inklusive Utenriks-magasinet) i januar/februar 1987 mot 26 i samme periode i 1979. Tre av de åtte programmene i 1987 ble sendt i barne-TV. Dekningen synes fragmentarisk og usystematisk, og synes i stor grad avhengig av om et team reiser til et bestemt land/verdensdel for å lage en serie programmer.

Den sterke nedgangen i antall programmer må bety at dekning av den tredje verden er blitt mindre viktig for NRK TV, på tross av generell styrking i både bemanning og budsjett siden 70-tallet. TV har en sterk konsentrasjon av programmer i forbindelse med den årlige TV-innsamlingen i oktober.

2) Dagsrevyens dekning i Asia fulgte først og fremst de store konflikt- nyhetene: Iran, Vietnam og Filippinene. Dekning av andre land i Asia var uhyre sparsommelig. Dekningen av Afrika var mer spredt på flere land, selv om Sør-Afrika/apartheid lå desidert på topp. Latin-Amerika kom med i bildet for alvor etter 1979. Dekningen var i stor grad sentrert om krig- og konflikt-nyheter.

3) Skolefjernsynet hadde liten variasjon i antall programmer fra 1973 til 1983, med en drastisk nedgang i 1987, hvor det plutselig var bare fire programmer, alle fra Asia. Denne undersøkelsen har ikke forsøkt å kartlegge hva dette skyldes, og om den lave dekningen fortsetter i hele 1987.

4) FK var til stede i kun ett to minutters innslag i Dagsrevyen, i februar 1971 (Revurdering av Fredskorpset). Programmene i skolefjernsynet og barne-TV, og en del av kultur-programmene, omhandlet dagligdagse emner som FK-erne kunne ha en naturlig del i.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

TV-dekningen på 60-tallet var preget av skildringer av u-land som eksotiske strøk, og det var som regel informasjon på kolonimaktens premisser. Mange regjeringer prøvde å forebygge at opplysninger om f.eks. deres føydal-regimer skulle komme ut til resten av verden, og klarte i stor grad å føre misjonærer og journalister bak lyset. Den forholdsvis store TV-dekningen på 70-tallet skyldtes at solid dekning av u-landene var en bevisst NRK-politikk, pluss at et relativt stort antall individer i TV hadde sterk interesse for den tredje verden. Avisene fulgte opp. U-landsstoffet hadde da status som eget stoff, og man var ikke så opptatt av om stoffet hadde tilknytning til Norge. Man var mer opptatt av "de store linjer". Journalistene fikk stor frihet til å jobbe med spesialiserte tema-programmer. Stoffet ble gitt god plass, fordi det var relativt nytt. Det var en opplysnings-bølge med stor aktivitet. Folk var opptatt av solidaritet. Mot slutten av 70-tallet fikk NRK faste korrespondenter i den tredje verden.

Perioden falt sammen med UNCTAD-begeistringen (NRK hadde tre reportere på UNCTAD-konferansen, og slo til og med Reuter), og med den politiske opportuniste omkring disse sakene.

På 80-tallet er u-landsstoffet blitt mer alminnelig, mindre eksklusivt. Programmene er i stor grad forvist til perioden omkring innsamlings- aksjonen. Aksjonene har forandret karakter siden 1981, da penge-innsamling var det viktigste. Nå er aksjonene mer rettet på å gi informasjon, selv om det å gi til de fattige fremdeles spiller en stor rolle, og bygger på våre misjons-tradisjoner. Det kan forøvrig stilles et spørsmålstegn ved om oppfordringen til å bli "verdensmester i veldedighet" kan kombineres med innsats for solidaritet og forståelse på u-landenes egne premisser.

På 80-tallet er man også blitt mer opptatt av "grasrot-stoff", i motsetning til de "store linjer" som dominerte dekningen på 70-tallet. Dekningen er blitt mer saklig, men det er samtidig mindre av den. Nyhetsstoffet har ikke forandret seg i særlig grad. Det er fremdeles de negative nyhetene som får oppslag, og nyheter med norsk vinkling.

FK-eren i TV og radio: Omfang av aktiviteten

FK-eren er bare til stede i svært liten grad i etermediene. Spørre-undersøkelsen viser at bare tre FK-ere (av 174) har vært med på å lage program for NRK, mens 14 personer har deltatt i å lage programmer for lokal-TV eller nærradio. Fire personer er blitt intervjuet i NRK, og 11 i lokal-TV eller nærradio.

Oppfatning av egen formidlingsevne

Av de ca. 100 FK-erne som har besvart spørsmålet om egne ferdigheter i å formidle informasjon til radio eller TV, er det bare 23% som vurderer sine ferdigheter som svært gode eller gode. Nesten halvparten vurderer sine ferdigheter som dårlige eller svært dårlige. Kvinnene har mindre tiltro til sine ferdigheter enn menn: Bare 18% mener de er gode eller svært gode, mens det tilsvarende tall for mennene er 32%. Dette er ikke overraskende, da mennene tradisjonelt dominerer mediene.

Utdanning har også en klar effekt: Bare 15% av FK-erne med utdanning under 15 år mener de har gode eller svært gode ferdigheter i å formidle til radio og TV, mens det tilsvarende tall for de som har mer enn 17 års utdanning er 40%.

Arbeiderbladet

I denne avisen har vi undersøkt artikler om den tredje verden for hele året i 1963, 1971, 1979, 1986 og 1987. De to siste årene er arkivet på data, mens for de andre årene er det klipparkiv. Det er en generell økning av stoff opp gjennom årene, med Nicaragua som det mest dramatiske eksempel: En artikkel i 1963, en i 1971, 66 i 1979, 352 i 1986 og 415 i 1987. Fra Botswana var det ingen artikler før 1986, da det var 43, og 1987 hadde 34 artikler. Andre land viste liknende tendenser, med en topp i dekningen av en del afrikanske land under frigjørings-krigene rundt 1963, en nedgang i dekningen på 70-tallet, og en oppgang på 80-tallet.

Ser man på innholdet av artiklene og reportasjene, f.eks. for Kenya, finner man at det i 1963 var 13 artikler om politiske nyheter og konflikter, og en artikkel om kultur/bakgrunn. Tilsvarende tall for 1971 er fire nyhet/konflikt og tre kultur/bakgrunn, pluss en artikkel om et norsk prosjekt og en om hippier. I 1979 var det to artikler om nyheter/konflikter, fire om kultur/bakgrunn, og en om et norsk prosjekt.

For Rhodesia/Zimbabwe og Zambia finner vi en liknende trend, med en enda sterkere fokus på politiske nyheter, og nesten ingen bakgrunns/kultur- artikler.

Antall artikler om norsk u-hjelp ble fordoblet fra 43 i 1963 til 87 i 1971, gikk ned til 66 i 1979, opp igjen til 80 i 1986 og til 104 i 1987.

Det er først og fremst de politisk konfliktfylte realiteter som er dekket av avisen. Stoffet har forandret seg gradvis i mer kuriøs retning de siste årene, selv om u-landsstoffet ikke har forandret seg i samme takt som annet stoff. Fokus har også skiftet fra Afrika på 60- og tidlig på 70-tallet, til frigjørings-krigene i Latin-Amerika fra slutten av 70- og på 80-tallet. Vietnam har også figurert høyt på lista med over 100 artikler i 1986 og 1987.

Avisene har fått dårligere råd til å sende ut egne reportere til den tredje verden, og bruker mye byrå-stoff. IPS, (Inter Press Service), den tredje verdens pressebyrå, satser på bakgrunnsstoff og mer analytiske artikler, skrevet av journalister fra u-landene. IPS legger vekt på prosessene i utviklingen, på langtids-virkningene av myndighetenes og befolkningens atferd. De skriver mer i retning av det FK-ere som regel har god informasjon om. De fleste større, og en del mindre aviser abonnerer på IPS. I det siste har Aftenposten og NRK P1 sagt opp sine abonnementer, tilsynelatende av økonomiske grunner. Løssalgs-avisene bruker ikke IPS direkte, de bruker det som bakgrunn til å lage eget stoff. Det er lite u-landsstoff i disse avisene.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTAR

Tendensene i media ser altså ut til å dreie i samme retning som TV, dvs. mindre u-landsstoff om "mykere" emner, om kultur, dagligliv og analytisk bakgrunnsstoff, og mer i retning av nyheter, politiske artikler, og kuriøst stoff. Odd Våge (U-landsjournalistikkens innhold og publikums oppfatninger, NJH 1987), skriver at det er først og fremst offentlige ledere og andre elitepersoner som blir omtalt i u-landsstoffet. Befolkningen kommer bare i liten grad til orde, de blir omtalt, men neste aldri intervjuet. Kvinnene er representert i svært liten grad. Dette er ikke i tråd med folks uttrykte ønsker om mindre konflikter og nyheter, og flere artikler om dagligliv, kultur, kvinner og barn.

FK-eren i Aviser, blad og fagblad: Omfang av aktiviteten

Sytten prosent av FK-erne har skrevet artikler i lokalavis, men nesten ingen har skrevet mer enn en eller to ganger. Nesten 20% er blitt intervjuet av en lokalavis.

Bare åtte FK-ere har skrevet i en stor avis, og seks er intervjuet i stor avis.

Tolv FK-ere (7%) har skrevet i forskjellige blad, og 8% i tidsskrift. Fire personer har hatt bidrag i lærebøker. Tolv FK-ere har vært intervjuet i et blad.

Oppfatning av egen formidlingsevne

Mer enn en tredjedel vurderer sine ferdigheter i å formidle til aviser og blad som gode eller svært gode. Noen flere (43%) sier de er gode eller svært gode til å formidle informasjon til fagblad og tidsskrifter. Omtrent en fjerdedel vurderer ferdighetene som dårlige eller svært dårlige. Kvinner har mindre tro på sine journalistiske ferdigheter enn menn: 45% av mennene og 30% av kvinnene mener de er gode eller svært gode i å formidle informasjon gjennom aviser og blad.

Undersøkelsen skiller ikke mellom de som har skrevet i ukeblad og i andre blad. Man kan imidlertid slå fast at svært få FK-ere, om noen, skriver i ukeblad. Samtidig vet vi at en stor del av befolkningen som ikke er spesielt interessert i u-land, leser ukeblad. Disse bladene legger vekt på at stoffet skal være "nært", slik at leseren kan identifisere seg med det. Intervjuer med redaksjonsledere (Marit Olsen, NJH 1985, om u-landsdekningen i ukeblader) viser til at de fleste ønsker å skrive om noe positivt, ukebladene ønsker å presentere stoff fra hverdagen. Dette er akkurat den slags stoff FK-erne sier de har informasjon om, og de er også opptatt av å få mer positiv informasjon inn i media. Her fins altså en naturlig nisje til "de brede masser" som er ganske ubenyttet.

Redaksjonssjefer i lokalavisene

En undersøkelse blant redaktører og redaksjonssekretærer i 18 lokalaviser viser at alle understreker at stoffet må være lokalt vinklet, og at FK-eren er interessant primært fordi han er en lokal person som gjør noe uvanlig. Mange aviser sier de har en reportasje før FK-eren reiser ut, og en når han/hun kommer hjem. Men - halvparten av redaksjonssjefene sier de ikke kan huske å ha brukt stoff om eller av FK-ere, og resten sier de har brukt stoff, men vet ikke spesielt hva det var eller når de sto. Bare to redaksjonssekretærer kan huske spesielt at de har brukt stoff om FK-ere.

Flere av redaksjonssjefene mente at FK-stoffet kan være interessant, men at FK-erne skriver dårlig (de leverer "stiler"), de har snever kunnskap om begrensede områder, og de tar dårlige bilder (med få hederlige unntak).

Redaksjonssjefene mener imidlertid at FK-stoffet er potensielt godt stoff, at FK-erne kan være gode kilder, men at de ikke markedsfører seg godt nok. Det er ikke denslags stoff avisene går på jakt etter, men når de får tak i det, trykker de det gjerne. Noen av redaksjonssjefene bemerket at de nok forsømte seg en del på området, at de trodde stoffet var

interessant for leserne, og at de nok kunne trykke mer av det. Noen tok til orde for at journalistene kunne samarbeide med FK-erne om å få stoffet mer leselig. Flere bemerket at misjonærene er mye flinkere enn FK-erne til å markedsføre seg selv, og at FK-erne burde lære av denne gruppen.

Det kan stilles spørsmålsteget om hva redaksjonssjefenes velvilje betyr i praksis: 20 lokalaviser ble gjennom FK-kontoret i Oslo tilbudt artikler om "deres" lokale FK-er i felten, skrevet av en profesjonell journalist i Zambia i 1988. Bare en avis tok inn en artikkel - etter først å ha prutet prisen grundig ned.

EVALUERINGSUTVALGETS KOMMENTARER

FK-erne har ikke gjort det særlig godt i media. De har problemer med å nå fram i et nyhetsbilde som blir stadig mer profesjonalisert og spesialisert. Hovedinteressen i norsk utenrikspolitikk ligger langs øst-vest-aksen. Resten av verden blir stort sett dekket ved katastrofer og konflikter, og noen kuriøse historier.

FK-erne kjenner ikke formidlingskanalene godt nok til å kunne bruke dem effektivt, de er usikre på egne kvalifikasjoner, og markedsfører seg ikke overfor media. De er heller ikke oppmerksomme på undersøkelser som er gjort, som viser at folk flest er interessert i mer stoff av den kategori som FK-ere best kan skrive om. De har redsel for store aviser, men slipper til i en viss grad i lokalpressen.

Journalister og redaksjonssjefer i både storaviser, lokalaviser og TV er stort sett positive til den typen stoff FK-erne har tilgang til, og mener de ville bruke dette mye mer dersom de ble oppsøkt av FK-erne. Journalister har stor tiltro til FK-ere som kilder. En del av de mindre lokalavisene kunne også tenke seg å bruke hjemvendte FK-ere til å kommentere aktuelle hendelser i landene de har arbeidet i.

En del journalister og redaksjonssjefer er oppmerksomme på at deres medier er i utakt med publikums interesser for u-landsstoff. Det er blant annet denne nisjen FK-erne kan benytte.

Fredskorpssambandet (FKS) er oppmerksom på formidlingsproblemene i forhold til media og organisasjoner, og har i løpet av de siste årene startet kurs i informasjonsteknikk for hjemvendte FK-ere. Det er ventet at disse kursene vil slå ut på statistikken over informasjonsaktiviteten blant FK-erne om kort tid.

10.3.2 SKOLEN

Evalueringsutvalget har forsøkt å få et inntrykk av effekten av brobyggingsarbeidet ved å gå inn på et område hvor FK-erne er svært aktive, nemlig i skolen. Det må også her tas forbehold om at utvalget av skoler og lærere ikke er stort nok til å generalisere om effekten av brobyggingen i skolen totalt sett, men at det gir et inntrykk av sannsynlig virkning av FK-ernes aktiviteter. Fem skoler hvor syv hjemvendte lærere underviser er besøkt, og FK-erne selv, deres kolleger og deres elever er intervjuet. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen er også benyttet. Lærerne har en profesjonell bakgrunn for å formidle stoff fra sitt FK-opphold, både i jobben og utenfor. Det viser seg også at denne gruppen har det høyeste antall aktive brobyggere av alle yrkesgruppene. FK-ere som ikke arbeider i skolen har vanskelig for å ta seg fri fra arbeidet og holde foredrag i skoletida.

Omfang av aktiviteten

Mer enn 40% av hjemvendte FK-ere har undervist om u-land i skolen. Vel en tredjedel av disse (28 personer) har holdt foredrag en eller to ganger, mens 40% (31 personer) har undervist om u-land fem eller flere ganger. Man kan regne med at disse først og fremst er lærere på heltid. Vel 25% av FK-erne som reiser ut, arbeider i skole/undervisning. De aktive lærerne utgjør 18% av de hjemvendte FK-erne, det vil si at de aller fleste FK-lærerne som reiser ut, gjør aktivt bruk av sine erfaringer i undervisningsarbeidet.

Oppfatning av egen formidlingsevne

Spørreskjemaundersøkelsen viser at 15% av de hjemvendte FK-erne mener at de har svært gode og 45% at de har gode forutsetninger i å formidle informasjon til skoleklasser og andre forsamlinger, 32% mener de er middels gode, og bare 7% sier de er dårlige eller middels dårlige til å formidle slik informasjon.

Kvinnene har mer tiltro til sin formidlingsferdighet enn mennene: 64% svarte at de er gode eller svært gode, mens bare 49% av mennene svarte det samme. Utdanningslengde har også en sterk effekt: For FK-ere med mindre enn 15 års utdanning er det bare 31% som mener de har gode eller svært gode ferdigheter i å formidle informasjon til klasser eller andre forsamlinger, mens det tilsvarende tall for de med 17 års utdanning eller mer er 80%.

Intervjuene på skolene viste at FK-lærerne selv mente det var naturlig at u-landsstoffet kommer inn i undervisningen enn tidligere, men passet seg for ikke å overdrive, eller for å trenge seg på med stoffet i tide og utide. De fleste var aktive og interesserte i spørsmål om den tredje verden selv før de reiste ut, men FK-oppholdet hadde gitt dem mer konkret stoff, og stor troverdighet i skolemiljøet.

En lærer på yrkesskole sa han ikke får brukt stoffet særlig mye i undervisningen, men at elevene er nysgjerrige og ofte spør ham. Kunnskapen kommer også til nytte ved spesial-tilstelninger som Operasjon Dagsverk, hvor det viser seg at elevene er svært opptatt av u-landsstoff. Denne oppfatningen deles av alle lærerne: FK-erne blir brukt mye i forbindelse med aksjoner, og deres sterke engasjement har ført til øket oppslutning om Operasjon Dagsverk på noen av skolene.

Yrkesskole-læreren mente dog at hans informasjon ikke hadde noen effekt på kolleger eller elever. Dette ble motsagt av såvel kolleger som elever.

En annen lærer vinklet sin informasjon omkring skolegangen i "sitt" land, og krydret med historier om slanger i huset. Læreren merket at elevene ble lei av bilder etter noen ganger, bortsett fra når "frøken" er med på bildet. Læreren fikk best kontakt ved å fortelle historier.

Flere mente at selv om lærerne kan påvirke elevene til å bli interessert i u-landsspørsmål, er det hjemmene som former ungdommens holdninger, sammen med den forenklete virkelighetsframstillingen i media. FK-lærerne var opptatt av å gi elevene en kritisk innstilling til medienes framstilling av den tredje verden. Elevene var først og fremst opptatt av hva vi kan gjøre for å hjelpe afrikanerne. FK-erne prøvde å balansere dette ved å fortelle hvordan afrikanerne får til ting selv. Det er imidlertid vanskelig å nå fram med informasjon som hever seg over ukebladnivå.

Andre lærere har hatt liknende negative opplevelser: Elevene har lite positive holdninger til Afrika. De mener afrikanerne selv er skyld i de dårlige forholdene. Elevene har for liten kjennskap til andre kulturer. Det trengs info-sjokk for å vekke deres oppmerksomhet.

En FK-lærer brukte svært lite av sin u-landserfaring i undervisningen. Brobygging var viktig på 60-tallet, mindre viktig i dag.

Profesjonelle lærere som arbeider med undervisning i internasjonale fag mente FK-ere ikke har spesielle fortrinn på dette området. Slik undervisning krever en mye mer omfattende kunnskap og bakgrunn enn den FK-erne tilegner seg.

Kollegenes vurdering av FK-ere som ressurs-personer

Noen av kollegene - spesielt de som underviser i samfunnsfag - bruker FK-erne som ressurser, og ber dem av og til om å undervise i deres timer. De kollegene som var lunkne i sin interesse tidligere, har fått interessen forsterket gjennom kontakten og inspirasjonen fra hjemvendte FK-kolleger. De som har vært interessert tidligere, merker ingen personlig forandring, men

registrerer at det er positivt med engasjerte lærere på dette temaet. Alle kollegene ser FK-lærerne som ressurs-personer.

Flere av kollegene brevvekslet med FK-erne mens de var ute, og har opplevd dette som svært positivt. Kollegene sier de har lært mye om afrikanernes positive livskvaliteter, og om nyansene i livet og forholdene der nede: Afrika består ikke bare av "bush", slik mange har inntrykk av. Gjennom slik brev-kontakt fikk kollegene også viktig inspirasjon til å formidle et annet bilde av Afrika til sine elever. Viktigheten av det personlige i denne formidlingen blir understreket. Slike brev ble ofte diskutert på lærerrommet.

To lærere har også engasjert kolleger og lærere til å samle inn penger til skolen deres mens de var ute: Det var en svært aktiv kontakt mellom FK-erne, lokal-miljøet og skolen. Engasjementet har fortsatt etter at lærerne kom hjem.

To kolleger sier de fikk av-mystifisert oppfatninger om den tredje verden, en del av glorien rundt norsk bistand ble fjernet og erstattet med en nøkternhet og en bevisstgjøring av at det ikke er like fantastisk alt vi gjør. Det er ikke så mye det eksotiske ved u-land, men mer det som kreves for å fungere i et primitivt miljø som interesserer kollegene. Det gjorde inntrykk på dem hvordan FK-eren knyttet kontakt med lokal- befolkningen (går det virkelig an å bli kjent med dem?), og at afrikanerne var mennesker som ikke bare skulle hjelpes, men som hadde behov for vennskap og også ga mye tilbake.

Flere lærere bemerker at det fins mye godt stoff om u-land i magasiner, fra NORAD og FN-Sambandet samt fra diverse private organisasjoner, og at de bruker dette i undervisningen.

En lærer nevner at elevene er generelt opptatt av Afrika i 6. og 7. klasse, men at rasismen blir mer framtrædende i 9. klasse, på grunn av påvirkningen fra "Gata", blant annet ryktene om innvandrergjengene, som har interne feider.

Andre stiller spørsmålstegn ved om FK-erne er spesielt kvalifiserte til å drive undervisning i internasjonale fag. Dette krever en mye større innsikt enn den relativt snevre rammen de fleste FK-ere har.

Elevenes mening

Elevene er stort sett svært positive til FK-lærerne og deres måte å formidle og levendegjøre stoffet fra u-land. Lysbilder blir høyt verdsatt, det er en god måte å lære på. Disse innslagene bidrar til en fin variasjon i undervisningen. Ingen av elevene fant u-landsstoffet påtrengende eller kjedelig. De nevner at de husker ting bedre når de har lært gjennom konkrete eksempler, og at dette har gjort stoffet nært og interessant. Når læreren er engasjert i stoffet, smitter dette over på elevene. FK-læreren er en svært troverdig person i formidlingen av u-landsstoff til studentene.

Konkrete eksempler på endret holdning ble nevnt på to skoler: Elevene har fått et mer kritisk syn på media-bildet, de har fått opp øynene for at Afrika ikke bare er nød og elendighet. Bildet som blir formidlet av de som har vært der, er svært forskjellig fra media-bildet, og studentene har større tiltro til lærerens bilde. Dette gir læreren et stort ansvar.

Elevene ser også ut til å ha fått en større bevissthet om årsakene til urettferdighetene mellom fattige og rike land, utbyttingen av den tredje verden, og en endret holdning fra å synes synd på til en forståelse for behov for hjelp til selvhjelp.

Elever ved en av skolene sier de fikk informasjon om u-land stort sett gjennom Dagsrevyen, at det er lite informasjon også der, og at vi er mer opptatt av de nære nyhetene. De mente at vi har sikkert noe å lære av folk i u-land også.

De fleste FK-lærerne er pådrivere i bevisstgjøringsprosessen til elevene. Ved sin jevne strøm av informasjon gjennom lengre tid, har de en utmerket anledning til å påvirke i positiv retning

- det vil si å gi elevene et mer nyansert syn på Afrika, og stimulere dem til interesse for og solidaritet med den tredje verden.

FK-ernes rolle i andre undervisningstilbud om 3. verden

Hov videregående skole har nå valgfag i u-landskunnskap, som er startet av tidligere FK-ere. I februar 1989 arrangerte FKS et kurs for FK-lærere fra forskjellige skoler, hvor lærere fra Hov informerte om erfaringene med valgfaget. En del av lærerne fra kurset har planer om å sette i gang liknende fag ved sine skoler. Noen av skolene som ble invitert til kurset sa nei til å sende sine FK-lærere.

En tidligere FK-er er rektor ved Berg videregående skole, som har et sterkt internasjonalt engasjement.

På Sagene Lærerhøgskole er det en halvårsenhet i u-landsfag.

En undersøkelse av 13 folkehøgskoler som har u-lands-kunnskap/ solidaritetsarbeid/ internasjonalt arbeid som fag eller valgfag, viste at ingen har lærere som har vært i Fredskorpset. En har en lærer som har deltatt i det amerikanske fredskorpset.

Rektor ved en av folkehøgskolene prøvde i 1987 å få til et opplegg sammen med flere bistandsorganisasjoner om en grunnutdanning i bistandsarbeid ved skolen. FK var invitert, men møtte ikke. Fjorten andre organisasjoner møtte, med tiltaket er ikke kommet i gang.

10.3.3 ORGANISASJONENE

FK-ernes forutsetninger for å holde foredrag

Å holde foredrag er en kunst FK-ere ikke nødvendigvis behersker, og kravene til foredragsholdere er skjerpet. FK-erne mangler også generell innsikt i u-lands-problematikk, deres kunnskap er ofte svært snever. Organisasjoner krever ofte mer av en foreleser enn det en vanlig FK-er kan gi, og vil gjerne ha personlig kontakt med vedkommende før de tar sjansen på å hyre ham/henne opp til foredrags-virksomhet. FN-Sambandet bruker en del FK-ere:

- Østlands-avdelingen brukte to FK-ere som foredrags-holdere (av 30) i 1988;
- Rogalands-avdelingen har flere FK-ere i sin "stall";
- Vestlands-avdelingen 3-4 ganger, av 200 foredrag pr. år;
- Sørlands-avdelingen har en svært aktiv FK-er, som er flyktningekonsulent, og bruker ham mye.

Redd Barna bruker FK lite i sitt arbeid, det samme gjelder Handikap- forbundet, FIVH, Fellesrådet for det Sørlege Afrika, KFUM og Norsk Misjons-forbunds Ungdom. Heller ikke LNU sentralt benytter FK i noen grad som foredragsholdere. De fleste klager på at FK-ere ikke markedsfører seg eller markerer seg på en slik måte at disse organisasjonene blir oppmerksomme på at vedkommende er en ressurs som kan brukes. Disse organisasjonene stiller også høye krav til sine foredragsholdere.

Omfang av aktivitetene

Nesten 23% av de hjemvendte FK-ere har holdt foredrag en eller to ganger i en forsamling utenom skolen. Tolv prosent har holdt foredrag fem ganger eller flere. De fleste er aktive det første året etter at de kommer hjem, og det er nesten ingen som holder foredrag etter tre år hjemme: Av 100 FK-ere som er blitt betalt for foredrag mellom 1981-87, holdt 60% foredrag det første året, 25% det andre og 10% det tredje året. Denne oversikten omfatter ikke foredrag som blir holdt på egne arbeidsplasser, da disse ikke blir betalt av NORAD.

FK-ere blir ikke brukt i noen videre grad av FN-sambandet, og heller ikke av private organisasjoner som FK samarbeider med, eller som har FK-ere knyttet til sine plasseringer i u-land. Unntaket er FN-sambandets Rogalands-avdeling, som har flere FK-ere i foredragsstallen, men som klager over laber etterspørsel fra organisasjonene. LNU har heller ikke benyttet seg av FK-ere i noen grad, men diskuterer nå hvordan de skal få fart på info-arbeidet, i samarbeid med KU.

Oppfatning av egne formidlingsevner

Se under 10.3.2, evnene til å formidle til skoleklasser og organisasjoner er målt sammen.

FK-ere med utdanning mindre enn 15 år har de største vansker i formidlingen av informasjon: 28% sier de er uvant med å skrive, 50% uvant med å holde foredrag, 20% mangler oppfølging og støtte fra FK-kontoret, og 38% tror ikke folk er interessert i stoffet. De tilsvarende tall for FK-ere med 17 års utdanning eller mer, er 10% (skrive), 9% (foredrag), 4% (FK-kontoret) og 32% (mangel på interesse).

FK-erne bruker de tilgjengelige ressurser for å skaffe seg bakgrunnsstoff for brobyggingsaktiviteter i liten grad: 21% har vært i kontakt med DUH/NORAD, 14% med FKS, 13% med FN-Sambandet og 7% med private organisasjoner.

Samarbeid med Lions Club

Flere organisasjoner har engasjert seg direkte i arbeidet FK-erne har gjort ute gjennom å samle inn penger til spesielle prosjekter. Det er spesielt Lions som har vært aktive her - tre av FK-erne på skolene vi besøkte hadde hatt "Lions-prosjekter" ute. De hadde holdt foredrag med lysbilder i Lions når de kom hjem, og fortalt om hvordan de hadde brukt pengene.

En Lions-representant vi snakket med sa at hoved-motivet deres for å gi til disse prosjektene var at det var lokale folk der nede, og at de visste pengene var blitt godt brukt. De synes FK-erne var "flotte folk".

10.3.4 NÆRMILJØET

Oppfatning av egne formidlingsevner

Over 80% av hjemvendte FK-ere vurderer sine ferdigheter i å formidle informasjon til venner og kolleger som svært gode eller gode. Vel 15% vurderer ferdighetene som middels, og nesten ingen som dårlige eller svært dårlige. Det er ingen forskjell mellom kvinner og menn, eller mellom de med høyere og lavere utdanning om dette spørsmålet.

Den første tiden etter at FK-erne kommer hjem, bobler de over av informasjon og forteller-glede. Dette forandrer seg ganske raskt, de blir mer bevisst på å ikke bry folk, og går over til å vente med å fortelle til de blir spurt. Vel en tredjedel av FK-erne tror ikke folk er interessert i u-landsstoff, og tar lite initiativ til å snakke om det.

Venners oppfatning av FK-erne

Utvalget her er lite; det består av vennegrupper rundt FK-lærerne som ble intervjuet på fem skoler. FK-erne ble bedt om å plukke ut en gruppe på tre-fire venner de har nær kontakt med. En av FK-erne var ikke interessert i at vi snakket med vennene. En del venner blir opptatt av den tredje verden gjennom kontakten med FK-erne: De som ikke var særlig interessert i før, blir interessert, og de som var opptatt av emnet før, får forsterket og fornyet sin interesse. Flere av vennene la vekt på at FK-eren hadde forandret seg mens hun/han var ute: Engasjementet i den tredje verden var blitt forsterket, og tålmodigheten med norsk materialisme og snever tenkning var sunket drastisk.

Brevveksling er et viktig ledd i engasjementet: Vennene føler at de er med på det som skjer,

de tar del i prosessen FK-eren går igjennom istedenfor bare å bli presentert for "det ferdige produktet" - dvs. FK-eren som kommer hjem. Da er gjerne avstanden til folk som ikke har vært involvert i prosessen, ganske stor.

Lærerne hadde også en takknemlig situasjon: De kunne fortelle lærere hjemme (som ofte er nære venner - de vi snakket med var utelukkende fra denne yrkesgruppen) om skole-situasjonen i sitt land. En venn på en barneskole arrangerte tegnekonkurranse hjemme, hadde så en tilsvarende konkurranse på FK-erens skole i Afrika, trykket opp resultatene som kort og solgte dem i lokal-miljøet - til inntekt for FK-skolen i Afrika.

Venner har også arrangert innsamlinger på andre områder, og sendt pengene til FK-erens skole. Det blir bemerket at når det er en nordmann på skolen, vet de at pengene kommer fram og blir godt brukt. Folk i lokal-miljøet er svært villige til å gi når de vet at pengene kommer til rette vedkommende.

Flere av vennene nevner også at de har fått et mye mer nyansert bilde av Afrika gjennom informasjonen fra FK-eren, og er blitt mer skeptisk til media-bildet. De stoler på den informasjonen FK-eren bringer, fordi de stoler på FK-eren som person. Dessuten, når de får slik informasjon, er det anledning til å stille spørsmål, og da kan man lære mer. Flere sier at de har lest bøker om Afrika som en direkte følge av FK-ernes engasjement.

FK-ernes informasjon har fått venner til å tenke mer på andre dimensjoner i forholdet mellom oss og den tredje verden, f.eks. menneskeverd. Det har også fått dem til å stille spørsmålsteget ved ekspert-bistanden, og til å forstå bedre hvorfor bistand må gis mer på mottakernes premisser. Det blir imidlertid liten tid til å snakke om Afrika, hverdagen er full for de fleste. FK-erne sier de har lysbilder, men vennene venter på at de skal ta initiativ til å vise dem. Og FK-erne venter på en invitasjon.

Noen av vennene bemerket at det var svært vanskelig å forandre holdninger i lokal-samfunnet: Her satte folk sin ære i å mene det samme som bestefaren. De mente man måtte satse på skolen.

Flere av FK-erne har hatt venner på besøk i Afrika. Disse vennene var imidlertid ikke med i vårt utvalg.

10.4 FK-ERENS BAKGRUNN FOR OG OPPLÆRING I BRO-BYGGING

Rekruttering

Det blir ikke lagt vekt på interesse for eller ferdigheter i brobygging under rekrutteringen. Kontaktutvalget mener at interesse for brobygging bør registreres allerede under uttaket.

Yrkesbakgrunn

Det er FK-ere med skole og undervisning som bakgrunn som er de mest aktive brobyggerne (det vil si deltatt i fire eller flere av de aktiviteter vi har definert i denne undersøkelsen), tett fulgt av gruppen som har sosial-faglig bakgrunn. Disse utgjør en tredjedel av FK-erne. Litt under en tredjedel av de hjemvendte FK-erne fra disse gruppene er aktive brobyggere.

Blant FK-ere som har arbeidet med landbruk og fiske er en fjerdedel aktive, mens vel en femtedel av teknikerne og håndverkerne er aktive. FK-erne med helsefaglig bakgrunn ligger desidert på bunn med under 8% aktive brobyggere.

Nesten halvparten av helse-FK-erne er passive, det vil si de har hatt bare en brobyggings-aktivitet. Teknikerne, landbrukerne og fiskerne har rundt 40% passive brobyggere, mens under en fjerdedel av FK-erne med undervisnings- og sosialfaglig bakgrunn er passive brobyggere.

Det er Tanzania-FK-erne som er de mest aktive brobyggerne. Botswana- og Kenya-FK-erne er de minst aktive, og Zambia ligger "midt på treet". Hele 70% av de som har arbeidet i Botswana er passive, mens det tilsvarende tall for de tre andre landene ligger på ca. en tredel.

Det er svært liten forskjell mellom kvinner og menn, med kvinnene som noe mer aktive enn mennene.

Det må understrekes at tall-materiellet for hver gruppe er relativt lite, men tendensene synes likevel klare.

Forberedelse til brobyggings-virksomhet

Forberedelseskurset tar opp brobygging i relativt begrenset omfang. En rekke av temaene har indirekte relevans til dette arbeidet, som må bygge på en grundig forståelse av samfunnet FK-eren skal bo i. Informasjonsteknikk og fotografering går på de konkrete ferdighetene. Nylig er informasjonsteknikken utvidet med opplæring i samarbeid med lokalaviser, i et forsøk på å få FK-erne til å skrive mer for avisen i distriktet de tilhører.

Intervjuene i felten indikerer at FK-erne ikke er sterkt opptatt av brobygging på dette tidspunktet, og at de opplever informasjonen som delvis irrelevant. De ser seg selv som fagarbeidere som skal ut å gjøre en jobb og krever "matnyttig" informasjon for dette formålet. Bare ni personer, eller nesten 6%, sier de var godt forberedt på brobyggingsrollen før de reiste ut. Vel halvparten sier de ble noe forberedt, mens mer enn en tredjedel sier de ble dårlig forberedt og vel 8% ble ikke forberedt på å være brobyggere. FK-erne i felten hadde noenlunde samme oppfatning. Det bør legges til her at forberedelseskurset nå er forbedret etter at enkelte respondenter var deltakere.

Det er flest kvinner som er kritiske til den manglende forberedelsen: 52% sier de ble dårlig forberedt, mens 37% av mennene føler det samme. Utdanning spiller også en rolle: Dess lenger utdanning, jo flere mener forberedelsen til brobyggingsrollen var mangelfull.

Bare 28% sier at brobygging ble tatt opp mye eller en del på seminarer og kurs mens de var ute. Nesten 72% sier det ble lite eller ikke tatt opp.

Bare halvparten (av vel 100 som besvarte spørsmålet) svarte at brobyggingsaspektet var blitt tatt opp mye eller en del etter at de er kommet hjem. Nesten like mange sier det er blitt tatt opp lite, eller ikke i det hele tatt. Over 60% sier de har samlet informasjon ute med tanke på å bruke denne i brobyggingen. Det er flere kvinner enn menn som sier de har samlet slik informasjon. Det er flest blant de med høyest utdanning som svarer ja på dette spørsmålet.

Fredskorpssambandet (FKS) startet i 1985 helge-kurs i informasjons- teknikk for hjemvendte FK-ere. Disse kursene blir holdt en eller to ganger i året. Det er stor interesse for kursene, og en evaluering i 1987 viste at alle unntatt en av deltakerne var aktive i informasjonsarbeid etter kurset. FKS har startet med avslutningsseminarer i 1988, der nylig hjemvendte FK-ere kommer sammen for å lære blant annet om informasjons- virksomhet.

FKS fikk en informasjons- og organisasjons-sekretær i fast stilling i 1986, og har nå (fra 1988) også en sivil-arbeider. Tidligere ble FKS basert på frivillig arbeid fra medlemmene. FKS legger nå stor vekt på informasjons-aspektet, og har blant annet to blader de sender ut til medlemmene: "Nytt fra Sambandet" og "FK-Nytt".

Kontaktutvalget mener brobyggings-rollen i FK må forsterkes gjennom å skape større bevissthet omkring dette arbeidet, fra uttaket og gjennom alle fasene av FK--perioden. De foreslår blant annet en prøveordning der enkelte FK-ere får et kortvarig oppdrag som informasjonsarbeider rett etter hjemkomsten. Debatten om brobygging fortsetter i utvalget, som ser dette arbeidet som et viktig ledd i å minske frykten for andre kulturer, og å skape en større forståelse i det norske folk for andre kulturer og andres problemer.

Andre lands frivillige har prøvd ut modeller hvor brobygging blir tatt opp på kurs i tjenestelandet seks måneder før hjemreise. Da er FK-erne motivert, de er begynt å se

hjemover. De kan da benytte seg av råd om hva slags bilder og informasjon de bør samle inn fra lokal-samfunnet for å bruke i brobyggingen hjemme.

FK-ernes arbeid med internasjonale spørsmål etter hjemkomst

Vel en tredjedel av FK-erne har arbeidet i utlandet tidligere, halvparten av dem i Nord-Europa og USA. Vel 12% har arbeidet i u-land før, en del av disse har vært ute på FK-kontrakter.

Hele 57% av de hjemvendte FK-erne sier at de har arbeidet med eller vært engasjert i internasjonale problemer, utviklingsarbeid, solidaritetsarbeid, arbeid med flyktninger eller tverrkulturell kommunikasjon i Norge etter at de kom hjem. Det er ikke klart hvor mange som arbeidet i slike sektorer før de reiste ut i FK.

I Flyktningerådet er for eksempel fire av 25 medarbeidere tidligere FK-ere. Flere av flyktningekonsulentene i kommunene har også arbeidet som FK-ere. FKS legger nå stor vekt på arbeidet mot rasismen, blant annet ved å engasjere tidligere FK-ere som støttekontakter for flyktninger og asylsøkere. Det er dannet en interessegruppe for medlemmer som arbeider i flyktninge- og asylsøker-mottak.

Mange av FK-erne fortsetter å jobbe i faggrupper etter at de kommer hjem, og disse gruppene blir en del brukt bl.a. av NORAD på kurs for eksperter og FK-ere som skal reise ut. Fysioterapi-gruppen har laget informasjonsmateriell om fysioterapi i u-land.

FK-kontoret fikk sin egen info-medarbeider til 25-års-jubileet (tidligere ble informasjonsarbeidet for FK gjort av informasjons-enheten i NORAD og av FKS). Informasjonsmedarbeideren samarbeider med FKS om å bruke hjemvendte FK-ere mer aktivt i brobyggings-arbeidet.

Man kan gå ut fra at FK-oppholdet for mange har hatt store konsekvenser for valg av videre yrkeskarriere, studier og fritidsengasjement. Mange kommer hjem som "et annet menneske", de har fått utvidet referanseramme. De tar stilling til internasjonale spørsmål i langt større grad enn før: Det er vanskelig å være likegyldig etter å ha arbeidet på den afrikanske landsbygda. For mange betyr oppholdet er forsterking av deres tidligere engasjement.

10.5 KONKLUSJONER

10.5.1 OMFANG

En stor majoritet av FK-erne mener brobygging er viktig. Bare en liten del er aktive i dette arbeidet, og aktivitets-nivået faller raskt etter de første to årene. Unntaket er lærerne i skolesituasjon.

FK-erne er til en viss grad til stede i lokal-avisene, først og fremst i forbindelse med at de reiser til Afrika, eller kommer hjem - dvs. de er en "lokal-nyhet". En del skriver selv i lokal-avisa, men nesten ingen skriver mer enn en eller to ganger. De blir ikke brukt til å kommentere aktuelle hendelser fra landene de har arbeidet i, og de tar heller ikke initiativ til samarbeid med journalister om å lage reportasjer om emner FK-erne har informasjon om. På begge disse områdene er det et stort potensielt marked for FK-erne.

Den mest målbare positive effekten av FK-ernes brobyggings-arbeid finner vi i skolen. Majoriteten av de hjemvendte lærerne har holdt foredrag fem eller flere ganger i klassen.

Svært få av FK-erne føler at kunnskapene de har tilegnet seg ute kommer til nytte i høy grad etter at de kommer hjem. Nesten halvparten mener de kommer til nytte i noen grad. Resten mener de kommer til nytte i liten eller ingen grad.

10.5.2 PROBLEMER

FK-erne er ikke profesjonelle nok i dagens formidlings-marked, verken til media eller til organisasjoner. De skriver ikke godt nok, og de tar ikke gode nok bilder. De tar heller ikke initiativ til å markedsføre seg overfor mediene slik at deres kunnskap kan brukes som basis for reportasjer - de venter at mediene skal komme til dem. Informasjonen de sitter inne med er ikke den journalister går på jakt etter, bortsett fra når det er nyheter i forbindelse med at en FK-er reiser ut eller kommer hjem til lokal-samfunnet. Journalister og redaksjonssjefer stiller seg imidlertid positivt til denne typen informasjon - hvis de får den "i fanget".

FN-Sambandet og andre organisasjoner bruker FK-ere som foredragsholdere i svært liten grad, først og fremst på grunn av deres manglende formidlings-kunnskap, og fordi de som regel har et for snevert informasjons- grunnlag.

FK-ernes stoff blir utdebattert og "oppbrukt" om det ikke blir fornyet. Etter tre år er det nesten ingen av FK-erne som holder foredrag i organisasjoner lenger.

Noen FK-ere opplever at NORAD-systemet er lite interessert i og mottakelig for kritikk av FK. De som vil framføre slik kritikk må derfor gjøre det utenfor systemet.

Stoffet FK-erne bringer med seg hjem blir i stor grad liggende ubrukt, bortsett fra i skolen og til en viss grad blant venner og familie, på grunn av mangel på initiativ fra begge sider.

10.5.3 EFFEKT AV BROBYGGINGS-VIRKSOMHETEN

Brobyggings-arbeidet ser ut til å ha størst positiv effekt i skolen. FK- lærerne påvirker aktivt elevenes holdninger og kollegenes interesse for u-landsstoff. Medie-bildet av Afrika, der katastrofer og fattigdom dominerer, blir mer nyansert gjennom FK-lærernes undervisning.

Venner påvirkes i tildels sterk grad, og får sitt bilde av Afrika forandret gjennom nærkontakt med FK-eren. De følger som regel prosessen gjennom brevveksling, og blir i noen tilfeller engasjert til å samle inn penger i lokal-miljøet til tiltak i FK-erens landsby. De vennene som hadde minst kunnskap om u-land før FK-erne reiste ut, blir sterkest påvirket.

Effekten av medie-virksomheten er det vanskelig å si noe om med utgangspunkt i vårt materiale. Det som imidlertid er klart er at journalister og redaksjonssjefer ser på FK-erne som troverdige kilder, og mener de sitter inne med godt stoff. Dette er et utmerket utgangspunkt for et mer aktivt engasjement fra FK-ernes side.

Det nytter med brobygging, særlig i skolen. Men - det er en bare liten del av de hjemvendte FK-ere som er aktive brobyggere i skole og media, resten driver "i det små", blant venner, kolleger og familie, når disse spør. Med fortsatt økende vekt på bistand til brobygging, og til profesjonalisering av den, vil denne delen av FK-virksomheten fortsette den positive trenden den nå er inne i - og som virkelig trengs i en tid med økende rasisme og fremmedhat i det norske samfunnet.

Det ligger et stort og ubenyttet potensiale i hjemvendte FK-ere, som kan aktiviseres hvis de får mer profesjonell hjelp og oppfølging i sitt brobyggings-arbeid, og hvis de lærer seg til å bli mer aktive i oppsøkende virksomhet. Fredskorpssambandets handlingsplan understreker slike synspunkter og har allerede opparbeidet kompetanse på området. Evalueringsutvalget mener at dette arbeidet bør tilføres nødvendige ressurser og bygges ut til å fylle slike viktige funksjoner.

11. Fredskorpset. Utviklingsmuligheter i fremtiden?

11.1 INNLEDNING

Evalueringsutvalget er bedt om å se på utviklingsmulighetene for FK. Når det skisseres modeller for ulike utviklingsretninger, melder det seg straks en rekke spørsmål. Utvalget har ingen mulighet for, innen den korte tidsramme som ble gitt, å presentere detaljerte svar på disse spørsmål med tilhørende konsekvensvurderinger av økonomisk og administrativ art. Dette oppfattes heller ikke som utvalgets oppgave. I Danmark ble evaluering av frivilligvirksomheten i Mellomfolkelig Samvirke fulgt opp med en egen organisasjonsanalyse. Det samme foreslås gjennomført for Fredskorpsets vedkommende.

Undersøkelser foretatt under evalueringen gir ikke noe entydig svar på hvordan FK skal utvikles fra nå og inn i 90-tallet. Det bør imidlertid understrekes at konklusjonen utvalget har kommet frem til er fattet av et enstemmig evalueringsutvalg.

Idéene og meningene om FK er mangfoldige og avspeiler nettopp FK's store variasjonsbredde og mangfold. FK, slik det fremtrer i dag er ikke en ensartet bistandsform, men en pluralisme, hvor form og innhold defineres av variable som land, sektor, beliggenhet, tiltaksform og ikke minst den enkelte FK-ers personlige karakteristika.

Det håp mange uttrykte på 60-tallet om at utviklingshjelpen i løpet av 10-20 år ville løse utviklingslandenes hovedproblemer og bringe dem inn i en selvforsterkende utviklingsprosess mot større velstand for folk flest, har ikke slått til. Den senere tids bistandsdebatt har uttrykt en mer pessimistisk holdning til bistandens effekt. Dette skyldes blant annet at større undersøkelser konkluderer at bistanden ikke alltid gir den ønskede effekt, og heller ikke alltid når frem til de grupper den er ment å nå.

Vi må idag se bort fra det naive håp om at det skulle ta et par 10-år før utviklingslandene var inne i en god utviklingsprosess. Uganda - det første fredskorpslandet - er et godt eksempel på hva som kan skje. Uganda var blant de land som på slutten av 60-tallet ble brukt som konkret eksempel på utvikling. I dag, 20 år senere, er det først og fremst et eksempel på håpet som brast som igjen gir en kjerne av nytt håp.

11.2. BEHOV FOR FREDSKORPS.

Fredskorps er en bistandsform der personel- og økonomiske innsatser bygger på et idealistisk grunnlag. Behovet for enkelt-menneskers innsats, mellom-menneskelig kontakt over landegrensene og solidaritet med ressursvake grupper i befolkningen er fremtredende. Evalueringen har vist at det har vært og fortsatt er et stort behov for en slik bistandsform både sett i lys av mottakerlandenes behov, som naturligvis er det primære, men også sett ut fra de behov Norge har. Det er grunn til å anta at det vil være behov for en slik bistandsform også i overskuelig fremtid. Noen av de viktigste behovene som underbygger denne antakelsen vil kort bli skissert nedenfor.

a) Direkte bistand til ressursvake grupper

I de norske overordnede bistandspolitiske målsettinger gis det høy prioritet til bistand til fattige og ressursvake grupper. Som evalueringen har vist når ofte FK-innsatsen de minst eller mindre privilegerte grupper av befolkningen. Det er en direkte innsats på mikroplanet. Det sentrale spørsmål er om ikke de offentlige myndigheter i u-landene selv kan imøtekomme disse ressursvake gruppernes behov på en mer samordnet måte. De fleste av dagens

utviklingsland har imidlertid så betydelige økonomiske problemer at dette neppe er realistisk å forvente. Det er vanskelig å se hvordan u-landene i overskuelig fremtid kan yte tilstrekkelig bistand til de ressursvake grupper uavhengig av ekstern assistanse. Det vil derfor i fremtiden også være et stort behov for bistand som når direkte frem til disse gruppene. FK er en kanal som i praksis har vist seg velegnet og effektiv.

b) Personellbistand

Evalueringen har konstatert at det fortsatt er et stort behov for kvalifisert personellbistand på mellomnivå i Botswana, Zambia og Tanzania. Kenya derimot kan i stor grad kan dekke etterspørselen etter slik arbeidskraft fra eget befolkningsgrunnlag. Men landenes behov for personellbistand har endret seg en del over årene. I dag er det et relativt stort behov for yrkesroller som inkluderer planlegging, koordinering, kunnskapsoverføring, ledelse og ikke minst finansiell styring.

c) Brobygging

Fra et norsk synspunkt dekker Fredskorpset også behov. Det siktes her til "brobyggerrollen" der FK kan være med på å styrke båndene mellom den tredje verden og Norge, øke kunnskap og bidra til en større forståelse av situasjonen i den tredje verden. Den kunnskap og de holdninger som FK-erne bringer tilbake til Norge er meget viktige. Hjemvendte FK-ere kan kommunisere og overføre kunnskap på en direkte og personlig måte, og fyller derfor en informasjonsrolle som ikke dekkes i massemedia. Evalueringen viser at det ligger et stort og tildels ubenyttet potensiale i hjemvendte FK-ere i denne forbindelse, og at disse mulighetene kan utnyttes mer aktivt i fremtiden.

I Norge finnes en rekke mennesker som har et behov for å vise solidaritet med underprivilegerte grupper i praksis. Norge har her en lang tradisjon, og de mange aktører innenfor offentlig og frivillig bistandsarbeid skulle tyde på at solidaritetstanken fremdeles er levende i mange grupper av befolkningen. Den enkeltes behov for å gjøre en personlig innsats bør også ivaretas i fremtiden. Fredskorpset vil derfor være et godt alternativ.

11.3. DRIVKREFTENE BAK ENDRINGER AV FK-BISTANDEN.

Evalueringen har vist at FK-bistanden gjennom årene har endret karakter. Viktige valg om form og innhold i bistanden har vært tatt. Det er meget få eksempler på at myndigheter i mottakerland har krevet store endringer i FK-bistanden. Det kan skyldes ren høflighet mot giveren. Evalueringen viser også at det kan skyldes at myndigheter i mottakerlandene ikke alltid har den nødvendige eller detaljerte innsikt i FK-virksomheten som skal til for å formulere klare premisser for FK-bistand på vegne av ressursvake eller marginaliserte grupper. I den senere tid har man imidlertid sett at intellektuelle miljøer i mottakerlandene i stadig større grad har engasjert seg i kritisk vurdering av bistand generelt. Dette er i ferd med å bli avspeilet i politiske programmer i enkelte av Norges hovedsamarbeidsland. I tråd med den mottakerorientering som legges til grunn for norsk bistand er det sterkt ønskelig at mottakerlandene selv uttrykker klare premisser og behov for bistand.

Men selv om mottakerlandene på makronivå konkretiserer og prioriterer sine behov, er det ofte lang "avstand" fra hovedstedene til de ressursvake gruppene på landsbygda som er målgruppe for Fredskorpset. Nettopp fordi målgruppene er ressursvake har de få muligheter til få gjennomslagskraft for sine behov på makronivå.

En rekke endringer som har funnet sted i FK har blitt initiert og båret frem av FK-erne og deres organisasjoner samt NORAD/FK's administrasjon. Drivkreftene til endring har dermed ikke vært norske politiske myndigheter eller målgruppene i mottakerlandene. Det er åpenbart at dette er et dilemma som gjelder bistand generelt og ikke utelukkende for FK. Men

inntil vi får helt klart uttrykte behov fra målgruppene i mottakerlandene, vil det være våre politiske myndigheters ansvar å fastlegge FK-bistandens målgrupper, målsettinger, innhold og form. Dette gjelder også løsning av de dilemmaer som har vært sentrale i evalueringen og som vil få betydning for valg av fremtidig organisasjonsmodell for FK- bistanden:

- Hvordan kan Fredskorpset være tillagt så stor politisk betydning samtidig som Fredskorpset har en lav status i bistandsbyråkratiet i DUH/NORAD?
- Hvordan kan FK ønske høyere status i DUH/NORAD samtidig som FK-administrasjonen er redd for å miste sin egenart og særegne bistandskultur i bistandssystemet?
- Hvordan kan Fredskorpset som solidaritetskorps og sitt nøysomhetsideal være del av NORAD's store bistandsapparat?

11.4. FK-MODELLER.

Evalueringsutvalget har valgt å vurdere nærmere fem ulike modeller for FK-bistand. Det skal imidlertid understrekes at disse fem snarere uttrykker utviklingsretninger enn ferdig utarbeidede konsepter.

A. Utvikle det bestående.

Denne modellen tar utgangspunkt i at Fredskorpset fortsatt er en del av NORAD. Det finnes to klare alternativer for en slik innordning:

- sterkere integrering og samordning av virksomheten eller
- større fristilling med formål å utvikle FK-virksomheten på basis av eget idegrunnlag.

B. Nedlegge Fredskorpset som bistandsform.

Begrunnelsen måtte i så tilfelle være at de fremtidige behov for kvalifisert arbeidskraft på mellomnivå i u-landene er små og at det eksisterende behov kan dekkes gjennom arbeidskraft fra andre land.

C. Uavhengig Fredskorps med klar profil.

Fredskorpset skilles ut av NORAD og fremstår som en i hovedsak offentlig finansiert stiftelse med klar profil.

D. All personellbistand fra NORAD samordnes.

Fredskorpset og ekspertbistanden nedlegges og inngår i en felles personellkategori hvor en har en lang lønnstige der personellet avlønnes etter kvalifikasjoner. Det betyr at all bistand blir en del av landprogrammene som forhandles med mottakerlandene hvert år. I dag er ikke FK inkludert i landrammen.

E. Kombinasjon av alternativ C, D .

11.5. NÆRMERE OM FK-MODELLENE.

Målsettingen om å gi FK er mer internasjonalt preg, blant annet ved i større grad å rekruttere utenlandske FK-ere, kan innfris uansett fremtidig forankring for FK.

Nærmere om alternativ B og D.

B og D innebærer i praksis en nedleggelse av FK som en særegen bistandsform, selv om begrunnelsen for valget vil være forskjellig ved de to alternativene. Argumentene for alternativ B ville eventuelt være at FK nedlegges fordi det ikke lenger finnes *behov* for en slik bistandsform. Evalueringsutvalget har allerede konstatert at slike behov finnes: bistand til ressursvake grupper, personellbistand og brobyggerrollen. Når det gjelder tilbud av

arbeidskraft gjennom FK kan det innvendes at u-landene kan få kjøpt denne arbeidskraften billigere fra andre land i den tredje verden. Men FK tilbyr ikke bare arbeidskraft i snever forstand. Utvalget legger vekt på helheten i FK-bistanden som tidligere beskrevet og finner derfor at dette alternativet ikke er aktuelt.

En sammenslåing av alt bistandspersonell i én kategori slik alternativ D forutsetter kan i utgangspunktet synes fornuftig fra en administrativ synsvinkel. Det er administrativt komplisert å ha to ulike personellkategorier i en og samme organisasjon. Det vil også kunne bety en mer konsentrert innsats i all prosjekt/programbistand fra NORAD slik at prosjektene både kan bli planlagt og drevet bedre. Dessuten ville bistanden bli gjenstand for årlig gjennomgang med mottakerlandene i landprogramdrøftingene. Et slikt alternativ kan også på sikt føre til en omprofilering av norsk offentlig bistand ved en større vektlegging på mindre bistandsprosjekter innenfor "myke" sektorer enn det som idag er tilfelle. Alternativet innebærer likevel en fare for at FK-bistandens målgrupper og deres behov ikke lenger vil bli tilstrekkelig tilgodesett. Det vil blant annet i høy grad avhenge av mottakerlandets myndigheters prioriteringer innenfor landprogrammene, og den vekt de vil legge på tiltak som retter seg direkte inn på å bedre situasjonen for ressursvake grupper. Som nevnt vil disse gruppene neppe ha særlige muligheter til å presse myndighetene til å foreta de nødvendige prioriteringer som tilfredstiller deres behov, gitt den vanskelige økonomiske situasjon de fleste av mottakerlandene befinner seg i. Faren for at de ressursvake gruppene vil bli oversett dersom all bistand blir inkludert i landprogrammene må ses som den viktigste begrunnelsen for at utvalget ikke velger alternativ D alene. Dessuten antas motivasjonen til den enkelte bistandsarbeider og mulighetene til å nå målgruppene til å bli mindre ved dette alternativet.

Nærmere om alternativ A og C

Den andre gruppen av alternativer inneholder en eller annen form for fredskorps.

Det alternativ som legger vekt på å utvikle det bestående FK innen NORAD peker i to motsatte retninger: sterkere integrering eller større grad av fristilling av FK innen NORAD. En sterkere integrering i det bestående system vil kunne oppnås ved gjennomføring av alternativ D som er skissert ovenfor. Den følgende diskusjonen vil derfor bare begrenses til den modell som innebærer en større grad av fristilling av FK innen NORAD. Den mest nærliggende administrative løsning for å gi FK en friere stilling innenfor rammene av den nåværende organisasjonsstruktur vil være at FK-kontoret sorterte direkte under NORADs direktør, men hadde eget styre. Et hovedspørsmål for dette alternativ blir om det er mulig å ha et eget suverent styre for FK samtidig som FK er underlagt NORAD's direktør. Et liknende styringsalternativ gjelder i dag for NORIMPOD som er en del av NORAD. Erfaringer derfra taler ikke umiddelbart for at en reell fristilling av et kontor kan skje samtidig som det er underlagt bistandsadministrasjonen.

Fordelen ved å beholde FK som en del av NORAD må først og fremst sees ut fra de muligheter FK da vil ha til å dra nytte av den infrastruktur som NORAD har bygd opp og den "goodwill" NORAD utvilsomt har i mottakerlandene. Dersom FK gis større tyngde i NORAD i fremtiden vil denne bistandsformen også kunne bli et nyttig korrektiv til den ordinære bistandsvirksomheten gjennom å synliggjøre små tiltaks potensiale i utviklingsprosessen og gjøre bistanden generelt mer målgruppeorientert.

Arbeidet som FK-deltaker gir den enkelte et interessant erfaringsgrunnlag. FK-deltakerne kan i større grad sees som rekrutteringsgrunnlag for administrativt personell i NORAD. Dette er en interessant mulighet for et NORAD som ser FK som et korrektiv for sin øvrige virksomhet. Denne mulighet er idag langt fra utnyttet.

Men i en argumentasjon for et mer selvstendig og styrket FK innenfor NORAD må man også ta utgangspunkt i de erfaringer som er blitt gjort i løpet av de 25 årene FK har vært en del av NORAD. Evalueringen har vist at det kan være mange fordeler ved en slik organisasjons-

struktur, men det er også en rekke forhold som gir grunn til å stille spørsmål om et FK innen NORAD er den mest hensiktsmessige for å oppnå FK-bistandens målsettinger.

Evalueringen peker på flere områder der FKs plassering innenfor NORAD har ført til sprekker i FKs egen identitet. I særdeleshet gjelder dette lønsspørsmål hvor en felles statlig arbeidsgiver lettere gjør at FK- deltakere sammenlikner sitt lønnsnivå med ekspertenes. I denne sammenheng viser det seg at det er uheldig med to personellkategorier innenfor den samme organisasjon der den ene kategorien blir lønnet ut fra faglige kvalifikasjoner mens den andre skal opprettholde solidaritetsprinsippet og akseptere likelønn på et moderat nivå uansett kvalifikasjoner.

Vedlikehold og utvikling av FKs identitet har imidlertid også flere sider enn de som er knyttet til lønsspørsmål. Det har vist seg at FK- administrasjonen må bruke relativt store ressurser på å markere og vedlikeholde sin særegenhet som bistandsform overfor NORAD. Evalueringen peker på at det er en tendens til at FK blir møtt med en viss skepsis og nedvurdering i systemet, og at FK blir sett som en bistandsform med lavere status enn øvrig bistand. "Lavstatus" i et byråkrati kan blant annet reflekteres i form av problemer med økte midler og stillingshjempler. Det viser da seg også at FK har hatt problemer med å få nye stillingshjempler på et høyere nivå, mens andre kontorer i NORAD har hatt større gjennomslag for å øke sine bemanningsbehov.

Det har også vist seg at den fagkunnskap som NORAD representerer ikke blir benyttet av FK i særlig grad. Dette kan ha sammenheng med at fagkontorene delvis har en ekspertise som ikke er relevant for den type virksomhet FK driver slik at etterspørselen etter denne ekspertisen ikke har vært stor fra FKs side. Manglende utnyttelse av fagkunnskap i NORAD kan også ha sammenheng med stort tidpress og kapasitetsmangel ved fagkontorene og at disse ikke prioriterer en nærmere faglig oppfølging av prosjekter som ikke umiddelbart er knyttet opp til kontorets øvrige aktiviteter.

FKs rolle vis a vis NORAD ved utestasjonene kan også diskuteres. Slik det er idag har NORAD et overordnet ansvar for avtaler og kontrakter som inngås gjennom FK, noe som kan føre til administrative kompliserte beslutningsprosedyrer. Stedlig representants direkte innblanding i daglige arbeidsoppgaver ved FK-administrasjonen ute synes også å være avhengig av det "regimet" som hersker ved den enkelte NORAD representasjon til enhver tid. Mens det ved enkelte representasjoner kreves et relativt detaljert innsyn ved FKs daglige aktiviteter; har FK en betydelig "friere" stilling ved andre representasjoner.

FK er en bistandsform som skal uttrykke solidaritet med de fattige. Kontorhold, bilhold og generell bruk av ressurser må avspeile dette. Måtehold i ressursbruken uttrykkes ofte i begrepet "FK-stil". Som en del av NORADs omfattende virksomhet kan det være vanskelig å oppnå samsvar mellom liv og lære.

Det er grunn til å tro at en rekke av de problemer som er skissert ovenfor ikke umiddelbart lar seg løse selv med et styrket og friere FK innen NORAD. Tilhørighet i NORAD- systemet byr på visse fordeler; spesielt ved å kunne utnytte infrastrukturen og den gode kontakten NORAD har med mottakerlandenes myndigheter, men 25 års erfaring viser likevel at FK lett kan få en noe marginal posisjon i systemet, og ha problemer med å vedlikeholde og utvikle sin egenart.

De fleste av ulempene ved FK som en del av NORAD kan på den annen side bli sett på som fordelene ved å velge alternativ C som er en *fristilling av FK i forhold til NORAD*. Det vil si at FK gis en mulighet til å videreutvikle sin særegenhet som en idealistisk bistandsform og en friere og selvstendig stilling i forhold til mottakerlandenes myndigheter. Personnel som rekrutteres til korpset vil lettere kunne identifisere seg med FK, og være mer tilbøyelige til å oppfatte seg som solidaritetsarbeidere i u-landstjeneste enn som fagarbeidere i den norske stats tjeneste. Lønnsmessige sammenlikninger med ekspertene i den øvrige del av bistanden vil trolig ikke være like aktuelt. Det vil med andre ord bli lettere å vedlikeholde og utvikle den "FK-stil" som var en av hovedtankene bak opprettelsen av FK. Dessuten ligger mye av

begrunnelsen for å opprettholde et FK i at korpset har en profil som skiller det fra annen norsk bistand.

Et frittstående FK vil også i fremtiden ha bedre muligheter for mer målgruppeorientert bistand, og forøvrig være mer fleksibel i bestrebelsene på å tilpasse bistanden både til mottakernes, Norges og den enkelte FK-ers behov. En mer internasjonal dreining av FK ved større muligheter for å kunne rekruttere også utenlandske statsborgere til korpset vil også bli lettere å gjennomføre ved et selvstendig FK.

Det vil også være lettere for FK å inngå i konkrete samarbeidsprosjekter med øvrige lands frivillige korps dersom FK blir fristilt fra NORAD.

FKs brobyggerrolle blir lettere innen et selvstendig FK med klar profil. Å bringe stoff fra den tredje verden kan ofte bety å uttrykke kritikk av bistandstiltak som andre står bak. Dette kan medføre lojalitetskonflikter, både for FK-erne og det administrative personell, overfor NORAD som arbeidsgiver. Her kan det også legges til et ønske om å styrke den bistandsfaglige debatt i Norge ved å øke antallet fagfolk med u-landserfaring som ikke direkte eller indirekte er avhengig av NORAD-midler.

Men som med de andre alternative modeller som er skissert i denne rapporten innebærer også en fristilling av FK i forhold til NORAD en del ulemper. Som vi har sett var en av fordelene ved den nåværende organisasjonsstruktur at FK kunne benytte seg av NORADs infrastruktur ved representasjonene og det gode rykte og forhandlingsapparat NORAD har i forhold til mottakerlandenes myndigheter. Det bør imidlertid tilføyes at selv om et offentlig finansiert FK er uavhengig, bør NORAD og andre bistansorganisasjoner likevel være samarbeidspartnere.

Det kan også innvendes at å starte opp noe nytt og ukjent kan medføre rekrutteringsvansker fordi et slikt FK vil legge enda større vekt på solidaritetstankegangen og brobyggerrollen enn det som gjøres idag. Det kan derfor bli en viss "utsiling" av personell som primært legger vekt på gode lønnsvilkår og andre godtgjørelser i forbindelse med tjenesten. Det er grunn til å tro at i alle fall i begynnerfasen vil et fristilt FK bli noe mindre omfattende enn det er i dag, både med hensyn til antall ansatte og omfang av innsatsen.

For å nå fram til enkelte av FKs prioriterte målgrupper vil det også i framtiden være naturlig å samarbeide innen større sektorprogrammer med andre små og store bistandsorganisasjoner. Et fristilt FK kan ta ansvar for rekruttering til deler av en sektor, for eksempel innen arbeid med funksjonshemmede.

Til slutt skal det nevnes at et av argumentene for et fristilt FK er at de land det faller naturlig å sammenlikne seg med har fristilt de frivillige korpsetene fra den statlige bistanden. Det svenske voluntär-programmet stod overfor et valg for få år siden som resulterte i løsrivelse fra SIDA for å bli en selvstendig stiftelse. Nedenfor skal det kort skisseres hvordan tilsvarende organisasjonsmessige løsninger for frivillig-virksomheten har utviklet seg i henholdsvis Nederland og Danmark.

11.6 ADMINISTRATIVT OPPLEGG FOR FRIVILLIG-VIRKSOMHETEN I NEDERLAND (SNV) OG DANMARK (MS)

Det følgende er basert på intervjuer med administrativt personell ved hovedkontorene til SNV og MS.

11.6.1 FRIVILLIGORGANISASJONEN I NEDERLAND (SNV)

SNV startet som en integrert del av den offentlige hollandske utviklingshjelp i 1963. Etter 2 år ble SNV skilt ut, da mange kirkelige organisasjoner mente at de kunne utføre virksomheten

bedre som en ikke-statlig organisasjon. I 1965 ble det således opprettet eget styre for SNV hvor de kirkelige organisasjonene fikk 50% av styremedlemmene. Disse optrådte som en gruppe og fikk meget stor innflytelse på utviklingen av SNV. Innflytelsen til de kirkelige organisasjonene ble så stor at det ble stilt spørsmål om det var et reellt skille mellom utviklingshjelp og forkynnelse. Den andre halvdel av styret kom fra staten og representanter for de store interesseorganisasjonene. I perioden 1965-75 mener administrasjonen at SNV stagnerte. Det var betydelige problemer mellom administrasjonen i Haag og FK-erne ute i felten, som i stor grad jobbet på tiltak igangsatt av misjonsorganisasjonene.

I 1975-76 ble det "presseoppvask" da en stor boulevard-avis i Holland beskrev enkelte frivillige, deres arbeidsplasser og arbeidsgivere. Det framkom at de opprinnelige målsettingene med virksomheten ikke ble innfridd. Organisasjonen måtte foreta en omfattende ryddeoperasjon som besto i å få fram kriterier med hensyn til valg av land og prosjekt/samarbeidspartner. Dette førte til at en rekke prosjekter/samarbeidspartnere ble avvirket.

Misjonsorganisasjonene så ikke SNV som noe tjenlig redskap for sine interesser og forlot styret i 1979. Det samme skjedde med andre organisasjoner. Idag består styret i stiftelsen SNV av 15 personer: 5 representanter er valgt av de frivillige selv, 2 kommer fra kirkelige organisasjoner/misjonsorganisasjoner, 4 kommer fra ulike sektorer av samfunnslivet, 1 representerer personalet i SNV, 2 kommer fra Bistandsministeriet.

Departementsråden i Bistandsministeriet har sete i styret og har et slags veto mot beslutninger som anses politisk sensitive. I praksis har det vist seg å være få store konflikter mellom stiftelsen og Bistandsdepartementet. I løpet av de siste to årene har det vært to episoder. I det ene tilfelle nektet Bistandsdepartementet SNV å etablere seg i Kambodsja. Det andre stridsspørsmålet gjalt bistands samarbeid med regjeringen i Bolivia - en regjering SNV nektet å ha noe samarbeid med. Etter administrasjonens mening fungerer styret godt og på faglige premisser. Forholdet til Bistandsministeriet er godt.

Nedenfor gjengis enkelte opplysninger som beskriver driften av SNV:

Finansiering.

Alle midler kommer fra det offentlige via Bistandsdepartementet. SNV har fått de midlene de har hatt behov for. Det har ikke framkommet noen alvorlig kritikk av de resultater SNV har oppnådd.

Bistandsministeriets påvirkning på SNV.

Bistandsministeriet har betydelige muligheter til å påvirke SNV, men kontakten preges av gjensidig respekt for hverandres egenart. SNV deltar i Bistandsministeriets prosjekter når disse er i samsvar med SNV's politikk. Dette finner ikke sted i stor skala.

Ansettelsesforhold i administrasjonen

Alle ansatte i SNV Haag er formelt ansatt i Utenriksministeriet. Utekontorene er engasjementstillinger betalt av SNV. Selv om de ansatte er formelt ansatt i UD, er det ikke vanlig å se UD som karrierevei for SNV-ansatte.

Utekontorenes forhold til ambassaden og den offentlige bistands-administrasjonen.

SNV har alltid egne kontorer som er lokalisert et godt stykke fra ambassaden. Standarden er beskjedent. SNV har et godt forhold til ambassaden, men samarbeidet begrenses til praktiske ting. Det har også vært samarbeid om prosjekter når disse er i samsvar med SNV-målsettinger.

SNV's valg av samarbeidspartner

SNV legger vekt på at organisasjonen fritt kan gå ut av et land som er "politisk betent" og at SNV kan samarbeid med organisasjoner som er i opposisjon til landets myndigheter. Med hensyn til valg av samarbeidspartner, målgrupper etc. lages det et policy paper som streker opp hva SNV skal gjøre i hvert land over en fire-årsperiode. Det sees som viktig og riktig å følge SNV's prinsipper og målsettinger - slik at de frivillige kan føle seg trygge på at de arbeider for en organisasjon som lever opp til den idé virksomheten er basert på. SNV legger meget stor vekt på forholdet til, og samarbeidet med, målgrupper og målgruppers organisasjoner.

Lønnsforhold til de frivillige

Lønnen er delt inn i en komponent i lokal valuta og lønn på konto i Nederland. Den lokale lønnen er lik for alle inklusive det administrative personell, mens lønnen i Nederland varierer om en er ansatt på SNV's utekontor, om en er spesialist (senior frivillig med universitetsutdannelse og erfaring i SNV-sektorer) eller FK-er. For sistnevnte gruppe varierer lønnen noe etter alder/ansienitet.

Med hensyn til størrelsen på den lokale lønnen, er hensikten at den skal muliggjøre en fornuftig levestandard i tjenestelandet. Etter hjemkomst har de frivillige lønn inntil 6 måneder i tilfelle arbeidsledighet eller sykdom.

Det ovennevnte lønssystemet er framkommet de siste 3 årene. Tidligere var det fullstendig likelønn i SNV. De frivillige er organisert i fagforeninger.

De frivilliges innflytelse i SNV.

I tillegg til styrerepresentasjon, velger de frivillige i hvert tjenesteland en representant som deltar i årlige møter i Nederland. Møtet tillegges stor vekt og omfatter blant annet policy-spørsmål.

Planlegging og drift av SNV-virksomheten ute i felten

SNV har vært gjennom den samme prosess som andre frivillig-organisasjoner, fra plassering i etablerte organisasjoner til plasseringer i mer prosjektlignende tiltak. Som en konsekvens av dette er kravet om bedre prosjektoppfølgning kommet. SNV har søkt å løse dette ved å utpeke en gruppe av spesialister som har universitetsutdannelse i utgangspunktet, men som i tillegg har erfaring på et felt som er viktig for SNV, for eksempel tropisk jordbruk, husdyrhold etc. Disse senior-frivillige er sentrale i planlegging og oppstartning av nye tiltak.

Brobyggingsrollen

Organisasjonen tillegger denne økende vekt. Det har ikke alltid vært tilfelle i SNV's historie. Det er nå igangsatt et systematisk arbeid med å velge ut land som skal bli spesielt dekket i informasjonsarbeid til den hollandske opinionen. Dette skal gjøres via etablerte organisasjoner i Holland og gjennom direkte forbindelse mellom byer/landsbyer i mottakerlandet og byer/landsbyer i Holland.

11.6.2 DET DANSKE FRIVILLIGE-PROGRAMMET I MELLOMFOLKELIG SAMVIRKE (MS)

Noen få aspekter ved frivillige-programmet i Danmark bli beskrevet nedenfor.

MS's forhold til DANIDA/offentlige bistandsmyndigheter.

MS er en frittstående organisasjon som i utgangspunktet er en grasrotbevegelse med medlemskap av både individer og organisasjoner. MS har en generalforsamling/representantskap som øverste organ. Organisasjonen har et styre med en rekke underutvalg. Et av underutvalgene er ansvarlig for opplegg og drift av Frivillige-programmet.

DANIDA har også et styre hvorav noen styremedlemmer danner et utvalg som møtes sammen

med FK-utvalget i MS. Sammen danner disse samarbeidsutvalget for Frivillig-programmet. Arbeidet i dette utvalget består i en diskusjon av de forslag MS stiller. Arbeidet i samarbeidsutvalget baserer seg på enighet, d.v.s. at partene har en slags gjensidig veto-rett. Samarbeidsutvalgets hovedarbeidsområder er å ta stilling til budsjetter, større endringer i administrativ praksis og andre spørsmål som oppfattes som vesentlige. Programmet i nye land må sendes DANIDA til uttalelse hvor det i siste instans er utenriksdepartementet som formelt avgjør valg av nye land. Det er også Utenriksministeriet som oppretter avtaler med mottakerland.

Arbeidet i samarbeidsutvalget fungerer i henhold til evalueringens informanter bra. Partene vet "hvor grensen går", og MS synes at frihetsgradene er tilstrekkelige for å drive et frivillig-arbeid i samsvar med ideologien.

Lønnsspørsmål/rettighetsspørsmål.

MS praktiserer likelønn for de frivillige. Ledelsen i MS mener at lønnsnivået er høyt nok. Lønns- og vilkårs-spørsmål har også vært problematisk for MS i enkelte perioder.

Uterepresentasjonene

Som en oppfølging av evalueringen av Frivillige-programmet legges det nå større vekt på opplæring/kvalifisering av ansvarlige for programmet i mottakerlandene. Det legges opp til en rotasjonsordning for personalet som nærmest er å sammenligne med en karriéereplan for egnede kandidater til slike lederstillinger. MS skiller nå sterkt mellom programaktiviteter og administrative aktiviteter for å sikre at ikke all kapasitet på utestasjonene benyttes til rutine og dag-til-dagproblemer. MS legger stor vekt på at de har eget kontorlokale i mottakerlandene. Både kontor og drift forsøkes holdt i frivillig-stil, det vil si at virksomheten skal avspeile ideologien.

Krav til planlegging av virksomheten

MS søker nå å profesjonalisere hele planleggingsprosessen fra forundersøkelse til evalueringsfasen. Det legges stor vekt på å ha en lokal samarbeidspartner som representerer en lokalt basert struktur. MS er også igang med planlegging av store prosjekter i frivillig-sammenheng. For disse vil en søke om spesielle midler fra DANIDA. I slike prosjekter vil det bli stilt meget store krav til planleggingen.

Brobygging

Opplysningsarbeidet, som de frivillige er ment å skulle drive når de kommer hjem, er integrert i hele programmet. MS ser dette som en meget viktig del av sin virksomhet. Organisasjonen har et stort bibliotek og en rekke tidsskrifter og et stort opplegg for å gi best mulig informasjon om den tredje verden. Det blir opprettet kontakt mellom de frivillige og spesielle grupper i Danmark før utreise. For å forbedre den frivilliges bruk av informasjons-materiell bygges det nå opp en AV-seksjon på kursstedet i Arusha, Tanzania. Denne seksjonen tar mål av seg til å gi prosjektinformasjon på en lettfattelig måte og dessuten skal seksjonen være med å produsere generell informasjon om Afrika. MS arbeider nå med et opplegg for å lage en informasjons-workshop i alle land før de frivillige før de reiser hjem etter endt tjeneste. Idag har MS 40 aktive lokale grupper som arbeider med utviklingsspørsmål. De hjemvendte FK-erne søkes integrert i en av disse gruppene og det har en lykkes med i stor grad.

11.7. VALG AV ALTERNATIV.

Utvalget ser muligheter for at en kombinasjon av alternativer kan velges. Et uavhengig FK med klar profil kan eksistere ved siden av en personellkategori med lang lønnsstige innen NORAD, da disse neppe trekker fra samme rekrutteringsgrunnlag. Det er ikke utvalgets

oppgave å vurdere nevnte personellkategori innen NORAD. Utvalgets valg av et uavhengig FK med klar profil er derimot skissert nedenfor.

11.8. NÆRMERE OM ALTERNATIVET: ET UAVHENGIG FK MED KLAR PROFIL.

FK gjøres om til en i hovedsak offentlig finansiert stiftelse ledet av et styre valgt på bistandsfaglig grunnlag. Stiftelsen forutsettes å ha god kontakt og samarbeid med humanitære organisasjoner i Norge, NORAD og frivillig-organisasjoner i andre land.

Uavhengigheten av bestemte interessegrupper og av NORAD vil gjøre det lettere å tilpasse dette FK til stadig nye utfordringer. Utvalget ser det som ønskelig over tid å

- Arbeide mot en samordning av FK-bistanden fra Norden.
- Få en mer internasjonal profil på virksomheten blant annet ved å trekke inn deltakere fra mottakerlandene selv og samordne bistanden i felten med andre frivillig-organisasjoner.

Målgruppene for FK vil fortsatt være marginaliserte grupper i den tredje verden. En viktig strategi for å nå fram til målgruppene er å arbeide gjennom organisasjoner eller lokale strukturer som representerer disse gruppene. Å styrke slike organisasjoner vil være et viktig virkemiddel for senere å nå fram til de mest ressursvake.

De ressurser som tilføres tiltak/arbeidsplassene må gis uten at FK-eren får for stor makt. Det må legges stor vekt på planleggingsprosedyrer og at mottakernes innflytelse og ansvar er sikret. Tiltakene må følges opp systematisk og det bør foretas jevnlig evalueringer. Alle ressurser som tilføres bør inkluderes i tiltakets regnskaper.

I valg av land, sektor og lokal samarbeidspartner må det være godtgjort at det er enighet om generelle mål som er nedfelt for FK. Den enkelte FK-deltaker må være motivert til og kvalifisert for å jobbe nær målgruppene og utvikle sin innsikt i hvordan deres livssituasjon kan bedres på kort og lang sikt. Overføring av kunnskap er en av de mest sentrale arbeidsoppgavene for FK også i fremtiden. Det forutsettes derfor at FK-erne har språkferdighet og god innsikt i kultur- og utviklingsspørsmål. En stor del av opplæringen av FK-ere må legge slike fagområder til grunn. Hoveddelen av opplæringen bør skje i tjenestelandet/naboland.

Under oppholdet i tjenestelandet bør det etableres erfarings-grupper innen institusjonsoppbygging og administrasjon foruten faggrupper for de sektorer FK bistår. Gruppene må knytte til seg stedlig ekspertise og det bør legges stor vekt på at erfaringer og kunnskaper viderefremmes til nye FK-ere.

Evalueringsutvalget foreslår at det vurderes å innføres en ordning hvor det skilles mellom nybegynnere og seniorer. Etter en nybegynner-periode på to års tjenestekan en søke om å bli vurdert som senior FK-er.

Godtgjørelsen til FK-erne bør skje i form av

- lønn med ektefelle- og barnetillegg. Denne skal dekke normale leveomkostninger i tjenestelandet og muliggjøre et nøkternt levesett som ikke ligger for langt over den lokale levestandard for grupper det er naturlig å sammenligne FK med.
- utetillegg og etableringstillegg som kompensasjon for ekstraordinære leveomkostninger og etableringskostnader. Refusjon av henførbare omkostninger ved etablering og uteopphold avskaffes.
- bonus som spares opp i Norge eller betales ut i Norge. Denne skal kunne rekke til

renter/avdrag på lån FK-eren har skaffet seg før utreise og muliggjøre tilbakekomst til Norge uten større problemer for den enkelte FK-er.

- senior FK-ere bør få sin økte godtgjørelse i form av bonus.

Rekrutteringsgrunnlaget vil i utgangspunktet være nordmenn og andre nordiske borgere, men må i større grad også inkludere utenlandsk personell, for eksempel rekruttert lokalt. En slik utvidelse av rekrutteringsgrunnlaget må imidlertid utredes nærmere og igangsettes som forsøksordning i ett land før nærmere retningslinjer kan utarbeides for alle land.

Det må drives en løpende utvikling og kritisk gjennomgang av idégrunnlaget for FK-virksomheten med det mål for øye å nedfelle de overordnede målsettinger i delmålsettinger og strategier for virksomheten. Dette vil være et viktig ansvarsområde for styret som forutsettes å ha bistandsfaglig innsikt i den spesielle bistandsform FK representerer. FK-erne selv kan spille en betydelig rolle som initiativtakere til kritiske gjennomganger og utvikling av FKs idegrunnlag. En personlig deltakelse i utviklingen av FK-ideer anses som grunnleggende for den enkeltes motivasjon for innsats og solidaritet med ressursvake grupper.

Det må stilles økte krav til kompetanse hos det administrative personell som skal lede virksomheten hjemme og spesielt på utestasjonene. På utestasjonene må FK-ledelsen frigjøres fra administrative rutine oppgaver. Ledelsen må i all hovedsak bruke sin tid til programaktiviteter. Det må legges vekt på å øke antallet lokalt ansatte ved utekontorene for å bistå ledelsen i dette arbeidet.

Kontorlokalene og driften av virksomheten ute må avspeile en nøktern husholdning av ressursene. Ledelsen av utestasjonene må gå foran med et godt eksempel på hva som forventes av en FK-er i arbeid såvel som i fritid. Ved at ledelsen bevisst bidrar til å skape og vedlikeholde en korpsånd antas trivselen og motivasjonen hos FK-erne å øke. Det utvalget har forsøkt å uttrykke ovenfor blir idag uttrykt i ett ord: "FK-stilen". Det er viktig at en slik FK-stil blir vedlikeholdt som rettesnor for administrasjonen såvel som den enkelte FK-er. For å spare midler gjennom kontorfellesskap og andre samarbeidstiltak, bør utestasjonene søke samarbeid med organisasjoner/virksomheter som har lignende formål, for eksempel andre lands FK-organisasjoner.

FK-erne skal ved hjemkomst bli organisert i støttegrupper for å bedre kunnskapen den tredje verden og bistanden hos det norske folk. Dette forutsetter en opplæring i slik kunnskapsformidling. Støttegruppene vil dessuten være rekrutteringsbase for senior FK-ere. Det er naturlig at FK-sambandet får ansvaret for denne del av virksomheten.

12. Materiale og metode

GENERELT

Flere forhold har innvirket på valg av metode for evalueringen. For det *første* er Fredskorpset selv svært omfangsrikt og komplekst med hensyn til antall deltakere og faglig og geografisk spredning. For det *andre* var DUH/NORADs mandat for evalueringen omfattende, tilsynelatende med et forsøk på å "undersøke alt" om Fredskorpset i stedet for konsentrasjon til enkelte sentrale problemstillinger. For det *tredje* ga naturligvis de økonomiske rammene for evalueringen sine begrensinger med hensyn til valg av metode. For det *fjerde* kunne man si at informasjonsgrunnlaget og datakildene i seg selv var med på å definere valg av metode. Dette gjaldt for informasjon som bare kunne samles inn i tilknytning til FK-eres arbeidsplasser i tjenestelandene, men også for informasjon som fantes i det norske systemet.

Sett på denne bakgrunn ble det sett som mest formålstjenlig å velge en bred tilnærming til problemstillingene, med innsamling av data fra mange forskjellige kilder. I grove trekk fikk evalueringen følgende form:

Kjernen i evalueringen var et selvstendig evalueringsutvalg på 5 personer nedsatt av DECO i nært samarbeid med Evalueringskontoret i DUH/NORAD. Medlemmene i utvalget hadde mange års erfaring fra bistandsarbeid og spesielt fra de landene som ble valgt ut for feltarbeid: Botswana, Kenya, Tanzania og Zambia. Kompetansemessig dekket utvalget fagområder som ble ansett for å være spesielt viktige.

I hvert av landene Botswana, Kenya, Tanzania og Zambia ble det engasjert to eller tre eksperter innen aktuelle fagområder som dels fikk ansvar for å skrive egne personellutviklingsstudier for hvert land, dels var medlemmer av evalueringsutvalget under feltarbeidet og rapportskriving.

I tillegg ble det i regi av evalueringen iverksatt flere spesialstudier som dekket spesielle emner eller informasjonskilder;

- Spørreskjemaundersøkelse i regi av Diakonhjemmets Internasjonale Senter.
- Arkivstudie av rapporter fra FK-ere i tjeneste.

Detaljert beskrivelse av de metodene som ble benyttet under spesialstudiene finnes i de respektive rapporter. Derfor vil vi i det følgende bare omtale enkelte problemstillinger med hensyn til evalueringsutvalgets metoder og feltarbeidet.

Utvalg

Valg av land for spesiell undersøkelse ble foretatt av DUH/NORAD. Opprinnelig ble evalueringen lagt opp for feltarbeid i tre land. Evalueringskontoret ville imidlertid også inkludere Zambia i undersøkelsen. De fire landene med flest FK-plasseringer på det tidspunkt evalueringen fant sted ble derfor dekket.

Da FK-sektorene i hvert av de fire landene skulle velges, var det sektorenes omfatning i form av antall FK-ere som var det avgjørende kriterium. Det er mulig at evalueringen på denne måte har gått glipp av sektorer som enten er spesielt interessante i FK-sammenheng, eller for eksempel har hatt store problemer. Det var imidlertid ikke anledning til å dekke alle FK-sektorer i hvert land under feltarbeidet.

Etter at sektorene var valgt gjensto det enda et utvalgsproblem: det var antatt umulig å besøke alle FK-plasseringer innen de utpekte sektorene. Ved å ta hensyn til blant annet den tid evalueringsutvalget var i landet og den lokale FK-administrasjonens vurderinger, ble det

utpekt en rekke FK-plasseringer som skulle besøkes under feltarbeidet. Evalueringsutvalgets leder foretok i denne forbindelse en rundreise til de fire landene og utarbeidet detaljerte planer for feltarbeidet. Enkelte vil kanskje reagere mot at den lokale FK-administrasjonen på denne måten spilte en viss rolle i utvalg av plasseringer. Vanligvis skal slike utvalg foretas på uavhengig grunnlag. Evalueringsutvalgets erfaring var imidlertid at det ikke er noen grunn til å tro at den lokale FK-administrasjonen har forsøkt å trekke ut spesielt "gode" FK-plasseringer for dermed å gi et bedre inntrykk av virksomheten.

Det ble intervjuet 17 FK-ere i Botswana, 14 i Kenya, 28 i Tanzania og 13 i Zambia. I tillegg foretok evalueringsutvalget formelle intervjuer basert på sjekklister for 122 kolleger til FK-ere, arbeidsgivere, representanter for private organisasjoner og myndigheter. Dessuten ble det samlet informasjon fra en rekke møter som ble arrangert i forbindelse med evalueringen og fra kortere samtaler hvor sjekklister ikke ble benyttet.

I tillegg til ovennevnte fant det sted en rekke intervjuer under arbeidet med personellutviklingsundersøkelsene før evalueringsutvalgets feltarbeid.

Vurdering av informasjonen

Evalueringsutvalget hadde som vist ovenfor til sin disposisjon et stort informasjonsmateriale innsamlet ved hjelp av mange metoder. Disse skal kort omtales her:

Materiale fra spørreskjemaundersøkelsen. Skjemaene ble besvart av tidligere og nåværende FK-ere. Besvarelsene ga stort sett preg av at FK-erne har stolt på at materialet ikke skulle benyttes til annet enn undersøkelsen. Dette materialet ble særlig benyttet for å forklare trender og tendenser på et relativt høyt aggregert nivå.

Arkivundersøkelsen, som ble basert på rapporter fra FK-ere til FK-kontoret, ga kanskje ikke på samme måte informasjon om trender eller allmenne forhold. Dette materialet ble benyttet i hovedsak for å belyse eksempler og uttalelser fra FK-ere til gitte problemstillinger.

Personellutviklingsrapportene forfattet av lokale eksperter i de fire landene dannet et verdifullt materiale med hensyn til mottakerlandenes synspunkter og personellutvikling innen FK-sektorene og disse ble derfor primært benyttet i denne sammenheng.

Resultatene fra evalueringsutvalgets feltarbeid ble bearbeidet og benyttet på flere måter. For det første fikk evalueringens medlemmer ved selvsyn observert mange tiltak og dannet seg et visuelt inntrykk av forholdene. For det andre ble det foretatt intervjuer, basert på sjekklister, med FK-erne, deres kolleger og arbeidsgivere, med representanter for myndigheter fra distrikt til nasjonalt nivå. Det ble lagt ned et stort arbeid for å systematisere innkomne svar for å forenkle videre analyse. For det tredje ble representanter for NORAD og FKs lokale administrasjon intervjuet.

Varigheten ved evalueringens besøk ved FK-plasseringene var som regel en dag eller lenger. Intervjuene med FK-erne tok gjerne flere timer. Bortsett fra i noen få tilfelle var det to intervjuere tilstede; en fra Skandinavia og en lokal forsker. Det ble lagt vekt på at ingen andre enn informanten var til stede. Selv om det ble benyttet sjekklister, ble intervjuene forsøkt holdt i en uformell form. Dette medførte blant annet at FK-erne fikk anledning til selv å ta opp emner og problemstillinger som de følte var viktig å belyse. Kvaliteten av intervjuene var avhengig av FK-ernes erfaring, åpenhet og evne til å uttrykke seg muntlig. Det generelle inntrykk ble at svarene dannet et godt bilde av FK-ernes oppfattelse av sin egen situasjon og tiltaket. Stort sett var FK-erne åpenhjertige og også selv-kritiske. Imidlertid hadde enkelte FK-ere problemer med å formulere svar på engelsk.

Intervjuene med kolleger og arbeidsgivere til FK-ere var av noe kortere varighet. Bortsett fra noen få tilfelle fikk evalueringsutvalget inntrykk av at svarene gav et korrekt bilde av situasjonen. Unntakene gjaldt blant annet spørsmål om nytten av FK-innsatsen og samarbeidsforhold på tiltaket. Dette er naturligvis ikke overraskende sett på bakgrunn av at

- bistand ofte blir oppfattet som "gave". Å kritisere en gave man har mottatt kan oppfattes som kulturelt udannet (som i Norge).
- både FK-eren og evalueringsutvalget ble oppfattet som gjester. Gjester skal behandles med respekt. Negativ omtale er upassende.
- tiltaket ofte var avhengig av FK-bistanden for sin drift. Evalueringen kunne i denne sammenheng bli tatt for å være en trussel om å trekke tilbake bistanden.

De lokale medlemmene av evalueringsutvalget spilte en betydelig rolle for å innhente informasjon og vurdere dens validitet og reliabilitet. I enkelte tilfelle ble det funnet mest formålstjenlig å la de nasjonale medlemmer av utvalget foreta intervjuene alene og på nasjonalt språk. Dette gjaldt blant annet for enkelte FK-kolleger som hadde problemer med engelsk eller var tydelig "brydd" over evalueringens besøk. I enkelte tilfelle måtte forøvrig intervjuene med FK-erne foretas på norsk da det var tydelig at språkvanskelighetene ble for store.

Dokumenter som beskriver FK-bistanden eller beslektede temaer har vært gjennomgått av evalueringsutvalget og er benyttet som bakgrunns- og referansemateriale der det har vært aktuelt. Disse dokumentene kan deles i flere grupper:

1. Materiale produsert av FK-kontoret som omhandler FK-virksomheten; planer, rapporter, brosjyrer
2. Rapporter skrevet på bestilling av FK som beskriver deler av virksomheten ute
3. Materiale produsert av NORAD, DUH/NORAD: styredokumenter, årsmeldinger, notater, landanalyser
4. Offentlige dokumenter: Stortingsmeldinger, Proposisjoner og Innstillinger
5. Uavhengige forskningsrapporter
6. Annen litteratur som beskriver FK-virksomheten
7. Aviser, tidsskrifter (FK-nytt)

For nærmere referanser vises til litteraturoversikt.

Intervjuer med ressurspersoner i Norge. Evalueringsutvalget har intervjuet mange ressurspersoner som har tilknytning til FK. Dette gjelder blant annet enkelte tidligere FK-ere, personer som har tilkjennegitt spesielle oppfatninger om FK, personell i DUH/NORAD og ved FK-kontoret, Kontaktutvalget og FK-sambandet. Noen av disse intervjuene ble holdt med hele eller en stor del av evalueringsutvalget tilstede. De fleste intervjuer ble imidlertid foretatt under arbeidet med innsamling av informasjon og av enkeltmedlemmer i utvalget. Som regel er skriftlige referat fra slike samtaler delt ut til utvalgets medlemmer.

Evalueringen av Fredskorpset har behandlet et sakskompleks som er kontroversielt i den forstand at mange har sterke meninger om det. Evalueringsutvalgets fem representanter er enige i rapportens framstilling og konklusjoner. Likvel vil det naturligvis bli spørsmål om evalueringsrapporten gir en korrekt framstilling og om informasjonsgrunnlaget var tilstrekkelig for å trekke konklusjonene. Av denne grunn foreslår evalueringsutvalget at Departementet stiller bakgrunns materialet til fri disposisjon. Dette gjelder blant annet Diakonhjemmets rapport og personellutviklingsstudiene. Resten av bakgrunns materialet bør bare kunne frigis etter at henvisninger til enkelt-informanter er fjernet.

Vedlegg I. Mandat

Terms of reference for an evaluation of

The Norwegian Volunteer Service (NVS)

1. BACKGROUND

The Norwegian Volunteer Service (NVS) was established in 1963. During the 25 years since the start 9 countries have hosted more than 1000 volunteers. These are Uganda, Iran, Kenya, Tanzania, Zambia, Botswana, Mosambik, Nicaragua and Costa Rica. The Norwegian volunteer service falls directly under the bilateral state agency, the Norwegian Agency for International Development in the Royal Norwegian Ministry of Development Cooperation (MDC/NORAD).

MDC/NORAD has decided to undertake an evaluation of impact and efficiency of the volunteer service in selected countries. A background document for the evaluation was prepared in May 1988 by DECO Ltd.

The general objectives of the volunteer service were laid down in official documents in the 1960s. These were firstly based on the desire to assist the third world countries, and secondly to create awareness and understanding of the third world situation in Norway (bridge building). Since the early sixties, the third world as well as the industrialised countries, have undergone large changes. The education systems and the manpower situation of the developing countries have improved in many ways during this period. At the same time the Norwegian public's general contact with the third world has increased tremendously. Both these factors affect the basis on which the volunteer service initially was built.

2. SCOPE OF THE NVS

The cost of the NVS programme in 1987 was NOK 61.6 mill. In addition come the administrative costs both at MDC's headoffice in Norway and the offices in the recipient countries. The number of volunteers posted presently is 159 and these are working in the following countries and sectors:

Number of Volunteers by Country of Service (April 1, 1988)

Botswana	27
Kenya	34
Tanzania	50
Zambia	32
Mosambique	10
Nicaragua	5
Costa Rica	1
	<u>159</u>

Number of Volunteers by Job-assignment

Education/training	50
Social work	17
Agriculture/fisheries	21
Health, incl. physiotherapy	27
Technical disciplines/production activities	18
Women's groups	12
Infrastructure	7
Misc. multisector	7
Total	<u>159</u>

Since the beginning more than half of the volunteers have been women.

The administration of the NVS is placed in a separate Division under NORAD's Personnel Department at Headquarters and MDC/NORAD's Resident Representative in the recipient countries. The Headquarter administration of the volunteer service comprises 13 permanent staff, while the number of staff members normally attending to volunteer activities at each field office is 2.

3. DELIMITATION OF THE EVALUATION AND METHODS OF WORK

The activities of the NVS in Nicaragua and Costa Rica only started during the last year. Only a few volunteers have yet been posted in Mozambique. Therefore these three countries will not be included in the present evaluation.

The main field study will thus cover Kenya, Tanzania, Zambia and Botswana, where more than 70 per cent of the volunteers are presently posted. In addition, there will be an overall assessment of the organizational aspects of the NVS.

The evaluation will comprise the following parts:

1. Background document (completed May 1988)
2. Questionnaire survey among a selected number of returned volunteers
3. Questionnaire survey among all present volunteers in Kenya, Tanzania, Zambia and Botswana
4. Manpower surveys in Kenya, Tanzania, Botswana and Zambia for the main professions and sectors to which the NVS recruits personnel
5. Main field work in Kenya, Tanzania, Zambia and Botswana including interviews with a selected number of volunteers, their colleagues, superiors, intended beneficiaries as well as recipient authorities.

4. OBJECTIVES

The main objectives of the evaluation are:

- 4.1. Asses the relevance of aims, guidelines and mode of work of the NVS in relation to the present situation and needs of the host countries, as well as the present pattern of contacts between Norway and the third world
- 4.2. Evaluate the extent to which the aims of the NVS and the recipient countries regarding the NVS have been achieved, and assess other positive and negative effects
- 4.3. Assess the effectiveness and efficiency of different categories of volunteers in different job assignments in the four countries, compared to alternatives (e.g. NGO-assistance, other personnel assistance, local personnel, etc.)
- 4.4. Evaluate the adequacy and efficiency of the NVS-organization regarding project planning, follow-up, as well as recruitment, training, on-the-job support, etc. Consider alternative organizational models.
- 4.5. Discuss alternative future options for the NVS.

5. SCOPE OF WORK

The evaluation shall comprise, but not necessarily be limited to, a review, assessment and analysis of the following aspects:

5.1. Relevance of Aims

On the basis of the background document by DECO Ltd. the team shall describe the aims and guidelines of the NVS and evaluate their relevance in the light of

- the general Norwegian objectives of development assistance, as well as needs and requests for volunteer assistance from Kenya, Tanzania, Zambia and Botswana
- the changing situation in terms of increased information and contacts between developing countries and Norway

5.2. Needs and Demands for Volunteers

The team shall assess the adequacy of host country and Norwegian efforts for identification of needs for volunteers in view of the increasing availability of various categories of middle level manpower in recipient countries, and in particular

5.2.1 describe the mechanisms and motives for forwarding requests for volunteers both from local institutions/organizations as well as government departments.

5.2.2. analyse the host countries' views on the adequacy of the assistance offered by volunteer agencies in general and by the NVS in particular (in respect of numbers, professional qualifications, gender, attitudes, adaptability, cost, etc.).

5.2.3. assess possible discrepancies between perceived needs and the actual pattern of assignments and whether volunteers could be substituted by qualified host country personnel, provided funds were available.

5.2.4. as a separate assignment the team shall assess whether satisfactory feasibility studies on the needs for volunteers in Nicaragua and Costa Rica have been made.

5.3. Project Selection and Planning

The team shall

5.3.1. Determine whether the selected sectors and projects, as well as the categories of volunteers recruited to Kenya, Tanzania, Zambia and Botswana, are consistent with NVS objectives and the policies and needs of the recipient countries.

5.3.2. Assess the appropriateness of the project concept that has materialized; e.g. the size, type, mix (personnel and funds) and length of support given to individual projects, institutions or organizations in relation to local needs and volunteer aims (i.e. support to the poorest or most disadvantaged groups).

5.3.3. Assess the adequacy of appraisal and planning methods and procedures for selection of projects as well as the capacity of the NVS to carry out this type of planning.

5.3.4. Collect and consider the volunteers' views on AIDS information.

5.4. Factors influencing the Effectiveness of Volunteers

The team shall assess the effectiveness of the Norwegian volunteers in relation to plans and expectations from MDC/NORAD and the recipient country and in comparison with NGO and other personnel assistance as well as local personnel. The team shall further consider the relative importance of various factors like:

- professional and personal qualifications, motivation, gender, earlier work experience, age and family status of the volunteer
- existence of project designs and job descriptions
- emphasis put on functions like training and institution building relative to the implementation of other goals

- working conditions, e.g. office, equipment, transport, local funds, etc.
- length of assignment and continuity of volunteer functions, loyalty to host country institutions and regulations.
- language skills and intercultural communication as well as awareness of and respect for local ways of life.
- availability of qualified local colleagues and counterparts as well as mode and extent of cooperation between the volunteer and local staff, incl. the counterpart system.
- disparities in salary scales, living conditions and benefits between the volunteer and local colleagues/counterparts.
- volunteers and "experts" working side by side or on different assignments/projects.
- responsibilities of the volunteer within the project/institution, e.g. executive versus advisory functions and control of project funds.
- adequacy of on-the-job support for the volunteer from the NVS.
- adequacy of allowances and welfare arrangements in general: housing, health, security, social situation, children's school, etc.

5.5. Development Impact of Norwegian Volunteers

The team shall:

5.5.1. Assess the intended and unintended development impact of various categories of Norwegian volunteers, in particular to what extent the volunteers have contributed to

- improve the standard of living and social conditions of the intended beneficiaries, particularly the poorest and least privileged groups, including women
- impart relevant knowledge, skills, technologies, working methods and systems within the local community.
- create attitudes and lifestyles in the local community which are conducive for local development.
- mobilize local human and financial resources as well as strengthening local institutions.

5.5.2. Assess the use, relevance and impact of the supporting project funds allocated by the NVS.

5.5.3. Assess whether institutions/projects supported by the NVS tend to be self sufficient or dependent on future assistance.

5.6. Information and Feed-back by Returning Volunteers

The team shall

5.6.1. Assess the actual and potential role of returning volunteers as informants and opinion makers; their awareness and understanding of the third world situation and development problems and their opportunities and abilities to influence the public.

5.6.2. Discuss the general development in Norway of the flow of information related to the third world since the beginning of the early 1960s, with special consideration to the question of what can affect public opinion towards greater understanding, solidarity and tolerance, and the role of volunteers in this connection.

5.6.3. Determine to what extent previous volunteers have continued their professional careers

in jobs related to international problems or development work, i.e. the extent to which the NVE have contributed to train and prepare personnel for later assignments related to the third world.

5.7. Cost and Efficiency of Volunteers

The team shall:

5.7.1. Discuss cost and efficiency aspects of various categories of Norwegian volunteers in development work compared with other categories of technical assistance personnel as well as local personnel.

5.7.2. Consider the efficiency of returned volunteers in information work compared to other information sources which may promote understanding, solidarity and tolerance.

5.8. The Volunteer Organization

Departing from volunteer aims and recipient needs and requests the team shall:

5.8.1. Describe the functioning of the NVS, its position and relations to MDC/NORAD, the authorities of the recipient countries, the Exvolunteer Association, the Contact Committee as well as other partners in the development cooperation (particularly some NGOs).

5.8.2. Assess whether the NVS and MDC/NORAD have utilized adequate capacity and competence for preparing, planning, implementing, monitoring and evaluating volunteer activities.

5.8.3. Discuss the adequacy of the NVS's present organizational structure, the administrative position, as well as terms conditions of service particularly by comparison with other volunteer service organizations placed independently of bilateral state agencies.

5.9. Organizational Procedures

The team shall assess the present procedures and routines concerning

- recruitment
- selection
- training, introduction to job
- reporting
- back-up (by the NVS)
- replacement/overlapping
- debriefing
- use of returned volunteers in information assignments

6. CONCLUSIONS AND GENERAL RECOMMENDATIONS

The team shall present conclusions regarding

- the relevance of the NVS aims and programme in relation to the needs expressed by the host countries,
- the extent to which the aims have been achieved,
- the main factors determining achievement or non-achievement of the aims of the programme,

- the adequacy and efficiency of the NVS administration.

The team shall further discuss future options for the NVS regarding sectors of support and choice of organizational model and make proposals on future aims, guidelines and routines.

7. TIMING AND REPORTING

The evaluation consists of several studies which will be carried out in stages. During the first stage the two questionnaire surveys for all present volunteers and a sample of returned volunteers will be carried out together with the manpower surveys in the recipient countries and the study on information flows on third world countries in Norway.

In the second stage the main field work in Kenya, Tanzania, Zambia and Botswana will be carried out.

The report writing stage is envisaged for early 1989.

A report in English comprising of all findings and recommendations from the different studies shall be submitted to the Evaluation Division, MDC before 31st May 1989.

Oslo, 8th November 1988

Jarle Hårstad
Acting Head of Evaluation Division

Vedlegg II Liste over publikasjoner

AXELSEN, E. "Betydningen av personlige forutsetninger for å arbeide i utviklingshjelp" (udatert) (17 p)

BAREGU, M.: "National Manpower Policies and Attitudes towards TAP in Tanzania" DUH TAP-evaluation, annex II, Oslo 1987.

BAREGU, M: "The demand for Employment and Effectiveness of Danish Volunteers in Tanzania". In "The Danish Volunteer Service." An evaluation Report to Danida, Copenhagen, September 1988

BYE, V. "Norsk Personellbistand til Nicaragua". Utredding. April 1985.

CENTRAL BUREAU OF STATISTICS OF NORWAY, "Holdninger til norsk utviklingshjelp 1986" *Rapporter 87/6* (1987)

DANIDA: "The Danish Volunteer Service." An evaluation Report to DANIDA, by KUENSTLER, P., BALL A., MARSDEN, D. AND WATT, G. Copenhagen, September 1988

DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP, "Bistand til Mellom-Amerika. Innstilling fra DUH's arbeidsgruppe om det framtidige bistandssamarbeid med regionen og Nicaragua". Oslo (1985).

DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP, "Samarbeidet med private organisasjoner 1986", Oslo (1987)

DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP,

"St.meld. nr 36, 1984/85 - Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp"

"St.meld. nr 74, 1984/85 - Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1984"

"St.meld. nr 34, 1985/86 - Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985"

"St.meld. nr 34, 1986/87 - Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp - Tilleggsmeldingen til St.meld nr. 36 (1984/85)"

"St.meld. nr 66, 1986/87 - Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1986"

DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP, Rapport fra Delegasjonsreise til Mellom-Amerika 24/8 - 3/9 1986. Utredding av fredskorpsbistand. (1986)

DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP, Notat til Statsråd Vetlesen: Forhandlinger om fredskorpsavtaler i Costa Rica og Nicaragua. September 1987.

DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP, "Evaluation of the effectiveness of technical assistance personnel financed by the Nordic countries" (SIDA, DANIDA, FINNIDA) (1988)

DEVELOPMENT CONSULTING AS (DECO), "Some proposals for Evaluation of the Norwegian Volunteer Service", DRAFT, Oslo May 1988

DIS, CENTRE FOR PARTNERSHIP IN DEVELOPMENT, "Evaluering av Det norske Fredskorpset 1988-89" En spørreskjemaundersøkelse blant nåværende og tidligere FK-deltakere" Foreløpig rapport, Februar 1989

FAHLEN, M. "Swedish Volunteer Service in Zimbabwe - an Evaluation", Harare February 1988

FEEDBACK A.S. "Rapport fra omnibusundersøkelse" Oslo 07.03.1988

- FKOK "Uttalelse fra FKOK's mai seminar 1988" Nairobi, Kenya, 23 May 1988
- GALTUNG, J. "Galtung-komiteen" (1962)
- GAUSTADSÆTHER, T. "Ekspertbistand til Utviklingslandene" En sosiologisk analyse av NORAD-engasjerte bistandseksperter rolle i utviklingslandenes moderniseringsprosess. DERAP-publikasjon no 194, Bergen 1985
- GAUSTADSÆTHER, T. "Bistandseksperter og NORAD." En analyse av debriefingskjemaer for hjemvendte NORAD-engasjerte eksperter. DERAP Working Papers A 357, Bergen 1986
- GRAHL-MADSEN, A. "Bergens-komiteen" (1962)
- GRAY, A. "Manpower Planning in Botswana". In "The Danish Volunteer Service." An evaluation Report to DANIDA, Copenhagen, September 1988
- IFKA (Interesseforeningen for FK-ere i Afrika) "Referat og vedtak", Pamodzi Hotel, Lusaka, Zambia 23-25 January 1988
- JULSRUD, HARALD GUNNAR & BJØRNSSEN, BJØRN: *Jambo Uganda*
- KITUYI, M. "Recipient Country Attitudes, Policies and Procedures on Technical Assistance Personnel (TAP). Kenya Case Study. MDC TAP-evaluation, annex III, Oslo 1987
- KONTAKTUTVALGET FOR FREDSKORPSET: "Rapport fra seminaret "Fredskorpset og utvidelse" Trollvasshytta, 30 og 31 mai 1980 (1980)
- KONTAKTUTVALGET FOR FREDSKORPSET: "Virksomhetsrapport for august 1979 til august 1983" (1983)
- KONTAKTUTVALGET FOR FREDSKORPSET & LANDSRÅDET FOR NORSKE UNGDOMSORGANISASJONER "Fredskorps til Nicaragua, rapport fra felles dagsseminar 18.12.1986"
- KONTAKTUTVALGET FOR FREDSKORPSET, brev til Utenrikskomiteen, 28.3.1985
- KÖNINGSSON, K.G, OTTOSSON, H., RINDSTIG, I.: "Organisationsöversyn" av SVS, Föreningen Svensk Volontärsamverkan - Swedish Volunteer Service", + Bilagor, June 1988
- LANDSRÅDET FOR NORSKE UNGDOMSORGANISASJONER OG KONTAKTUTVALGET FOR FREDSKORPSET, "Fredskorps til Nicaragua" Rapport fra dagsseminar 18.12 (1986)
- MODALSLI, J., BJERVE, P.J., LYSGAARD, S., DYRBORG, O. "Uttalelse om det norske fredskorps". Utvalg oppnevnt av Norsk Utviklingshjelp for å vurdere planleggingen, gjennomføringen og erfaringene med fredskorpset. (1965)
- MOLUTSI, P.P., GYEKYE, A.B., "Evaluation of The Norwegian Volunteer Service. Manpower Assessment Report - Botswana" Prepared for NORAD, University of Botswana, October 1988
- MULENGU, A. PUNABANTU, "Manpower Situation in Zambia: An Evaluation of Organizations with Norwegian Volunteers" Prepared for NORAD, Lusaka, October 1988.
- NETHERLANDS DEVELOPMENT ORGANISATION, "SNV examined, methodology, observations and recommendations", summary of the Final Report of the Programme Evaluation of SNV/Netherlands Development Organisation, The Hague, 13.12. (1985)
- NORAD, "Fredskorpset, arbeid i utviklingsland" Brochure, (1974)
- NORSK UTVIKLINGSHJELP: "Ung utviklingshjelp, det norske fredskorps historie, oppbygging, målsetting" (udatert)

NORSK UTVIKLINGSHJELP: "Innstilling fra utvalget for å utrede de praktiske og økonomiske sider ved opprettelse av et norsk fredskorps. Også spørsmålet om "juniorekspert" tas med i utredningen." Nedsatt av Norsk Utviklingshjelp den 29.6.1962 (1963)

NORAD: "Referat - seminar om fredskorpset, Leangkollen i Asker, 16. og 17. oktober (1971)

NORADs Styre "Retningslinjer for Fredskorpset" Vedtatt av NORADs Styre 13.4.1973

NORAD: STYREDOKUMENT 4/77: "Faglig bistand - Fredskorpset" (1977)

NORAD: "Fredskorpset - Oversikt over utviklingstrekk og problemområder. Alternative arbeidsformer i framtiden" Notat fra Fredskorpskontoret, 25.10. (1977)

NORAD: "Fredskorpsvirksomheten 1978" Styredokument 45/79, 23.3.79 (1979)

NORAD: "Fredskorpset. Oversikt over virksomheten i 1981" (1981)

NORAD: "Fredskorpset. Oversikt over virksomheten i 1982" (1982)

NORAD: "Styrking av fredskorpset - kvalitativt!" Report from Seminar, 22-23 April (1983)

NORAD: STYREDOKUMENT 123/83: "Faglig bistand" blant annet med vedlegg: "Fredskorpset 1963 - 83 og planer for årene som kommer" oktober 1983

NORAD: "Fredskorpset. Oversikt over virksomheten i 1983" (1983)

NORAD: "Fredskorpset. Oversikt over virksomheten i 1984" (1984)

NORAD: NOTAT, Fra FK-kontoret, Til: Avd.dir. Myklebust, "Økt fattigdomsorientering i bistanden - konsekvenser for Fredskorpset" 29.10.(1984)

NORAD: "Melding om Fredskorpsvirksomheten 1985"

NORAD: "Fredskorpset. Oversikt over virksomheten i 1986" (1986)

NORAD: "Rekruttering og forberedelse av eksperter/konsulenter" Rapport fra arbeidsgruppen, PRO, juli 1987

NORAD: NOTAT, Fra FK-kontoret, Til: Statsråden via Direktøren, "Stortingsuttalelser i forbindelse med Fredskorpset" 04.11.(1987)

OKUMU, JOHN J., ALILA, PATRICK O. "The Norwegian Volunteer Service: A Kenya Manpower Study". Submitted to NORAD, Nairobi, October 1988

SAASA, O.S.: Evaluation of Zambia's Attitudes, Policies and Procedures concerning Technical Assistance Personnel". MDC TAP-evaluation, annex IV, Oslo 1987

SIDA, *Utredning om fredskåren*, THOMAEUS, L., HERMANSSON, S., ANDERSSON, L., GATE, B. & LØFGREN, S., Stockholm, sept. (1978)

SIAMWIZA, R.J., MULENGU, A.P., MWANSA, L.K., PILLAI, V.K., "Evaluation of the NORAD Volunteer Service Programme in Zambia" University of Zambia, Social Development Studies Department", October 31, (1986)

STATISTISK SENTRALBYRÅ, (Central Bureau of Statistics of Norway) "Holdninger til norsk utviklingshjelp 1986", Rapport 87/6, Oslo April 1987

STORTINGET

Innst.S.nr.165 (1962-63) Stortingets Utenriks- og konstitusjonskomite, (foreslår opprettelsen av norsk fredskorps som en prøveordning)

St.prp. nr. 89. (1962-63) "Om tilleggsbevilgning for budsjettåret 1963 under kap. 147"

St.prp. nr. 29. (1963-64) "Om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge inngår en avtale med Uganda om anvendelse av norske fredskorpsdeltakere"

St.prp. nr. 24. (1964-65) "Om utvidelse av forsøksordningen for Det norske fredskorps"

St.prp. nr. 73. (1964-65) "Om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge inngår en avtale med Iran om anvendelse av norske fredskorpsdeltakere, og en tilleggsbevilgning for budsjettåret 1965 under kap.147 mot tilsvarende reduksjon av kap. 146."

St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 7 (1965-66) For budsjetterminen 1966 "Om fredskorpstjeneste som varig ledd i Norsk Utviklingshjelps virksomhet"

St.prp. nr. 132. (1968-69) "Om samtykke til ratifikasjon av avtale mellom Norge og Kenya om anvendelse av norske fredskorpsdeltakere, undertegnet i Nairobi den 10. mars 1969"

St.prp. nr. 35. (1971-72) "Om samtykke til undertegning av en avtale mellom Norge og Tanzania om anvendelse av norske fredskorpsdeltakere"

(Innst. S. nr. 187 (1986-87) "Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om opprettelse av fredskorps i Mellom-Amerika".

Mellom-Amerika. Debatter og spørsmål i Stortinget. Sesjonene 1983-84 og 1984-85.

SUMRA, SULEMAN, "Evaluation of The Norwegian Volunteer Service: Manpower study in Tanzania". A report submitted to NORAD, November 1988

SVS

"Verksamhetsberättelse 1987/88"

"Verksamhetsplan 1989/90"

"Organisationsöversyn av SVS", (appendices in separate volume) Personal Charlie & Bertil Olssons Revisionsbyrå, Stockholm, June 1988

TORGENSEN, BØRGE E., *Det norske fredskorps - fra ide til virkelighet*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, (1976)

TVEITE, I. "Evaluering av fredskorpsets bistand til Harambee-skolene i Kenya" Pedagogisk Forskningsinstitutt, Oslo (1976)

ULATEIG, EGIL: *Den hvite mann i Afrika*, (1973)

UNDP, Central Evaluation Office; "Evaluation of the UN Volunteers Programme" November (1987)

UTENRIKSDEPARTEMENTET,

St.meld. nr. 23 (1961-62) "Engen-utvalget om Norges bistand til utviklingslandene"

St.meld. nr. 29. (1971-72) "Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene" (1971-72)

St.meld. nr. 63. (1982-83) "Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1982"

UTRIKESDEPARTEMENTET, Sweden, *En ny fredskår*, Betänkande avgivet av Kommittén om fredskårens framtid, Ds UD 1980:2 (1980)

VETLESEN, LEIF: *Det norske fredskorps, fra Trollvasshytta til Afrika*, Gyldendal, Oslo (1987)

VIGTEL, TERJE: "Fredskorpset - hjelp til selvhjelp for de fattigste?" (16 p) (1983)

VILBY, K. "The Study of Policies and Procedures of Consultants" MDC TAP-evaluation, annex V, Oslo 1987

WIKAN, GERD: "Håndbok, vurdering av fredskorpsprosjekter" NORAD (8 p.) (1983)

WIKAN, GERD: "Norsk fredskorps og Botswana", (48p) Gaborone Mars (1983)

WIKAN, GERD: "Håndbok - vurdering av fredskorpsprosjekter" Fredskorpskontoret, Oslo Juni (1983)

ØKSNES, K.J., BIRKELI, F., DAHL, K.N., HANSEN, K: "Innstilling fra utvalget for å utrede de praktiske og økonomiske sider ved opprettelse av et norsk fredskorps. Også spørsmålet om "juniorekspert" tas med i utredningen." Utvalg nedsatt av *Norsk Utviklingshjelp* den 29.6.1962 (1963)

WIGTEL, TERJE: "Fredsforhold - hjelp til selvhelp for de fattigste" (1981)

WILBY, K.: "The Study of Politics and Procedures of Congress" (1987)
evaluation, annex V, Oslo 1987

WIKAN, GERD: "Håndbok i endring av fredsforholdene" (1983)

WIKAN, GERD: "Norsk fredsforhold og Botswana" (1983)

WIKAN, GERD: "Håndbok i endring av fredsforholdene" (1983)

ØKSNER, K.A., BIRKELI, E., DAHL, K.M., HANSEN, E.: "Håndbok i endring av fredsforholdene og økonomiske sider ved fredsforholdene i norsk fredsforhold" (1983)



