

Acht lessen voor ict in derde wereld

Raamwerk ict-projecten

In Nederland wordt voor het ontwikkelingsbeleid een vast budget van 0,8 procent van het bruto nationaal product gereserveerd. In 2003 was dat ongeveer 3,8 miljard euro¹. De vorm van internationale ontwikkelingshulp is vaak regelinggebonden en daardoor als formeel te karakteriseren.

De laatste tijd zijn steeds meer uitzonderingen op deze regel waar te nemen. Daarnaast heeft het bedrijfsleven in de afgelopen jaren met vallen en opstaan expertise opgebouwd in het opzetten en uitvoeren van maatschappelijk verantwoorde projecten buiten Nederland en België. Soms wordt deze interesse ingegeven door een zakelijk perspectief, maar steeds vaker komt ze voort uit maatschappelijke betrokkenheid. Dit laatste heeft het label Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) gekregen². Omdat Nederlandse ict-bedrijven net beginnen met MVO-projecten, valt veel te leren van de ervaringen van het bedrijfsleven en Nederlandse ontwikkelingshulporganisaties.

Raamwerk voor ict-projecten

Lokaal is het kennisniveau vaak laag, de fysieke condities zijn veeleisend en technische ondersteuning is niet aan-

Behalve de traditionele ontwikkelingshulporganisaties is ook een groeiend aantal Nederlandse it-bedrijven geïnteresseerd in ontwikkelingslanden. De auteurs beschrijven een kader waarmee ondernemingen hun initiatieven kunnen structureren en de lessen die uit de praktijk kunnen worden getrokken.

Victor van Reijswoud, Arjan de Jager en Hans Mulder

wezig. Het managen van ict-projecten wordt daarom in ontwikkelingslanden vaak gezien als een proces van vallen en het een volgende keer beter doen. Toch zijn er goede voorbeelden waaruit lessen te trekken zijn over de wijze waarop projecten beter kunnen worden aangepakt en gefinancierd.

Er zijn grofweg twee wijzen waarop de investering van geld, ict-middelen en/of kennis tot stand komt, te weten een formele en een informele wijze. De formele wijze wordt gekenmerkt door procedures en is te vergelijken met de manier waarop iemand een formeel verzoek doet aan een bank om een lening te verstrekken, waarbij voor de bank de accountantsverklaring, een uitgebreid bedrijfsplan en het voldoen aan de regels vooropstaan. Zo ondersteunen veel Nederlandse non-gouvernementele organisaties (ngo's) lokale organisaties in ontwikkelingslanden met zogenaamde *core funding* (basisfinan-

ciering). Het uitgangspunt is: 'een doortimmerd plan en strakke regels garanderen succes'.

Bij de informele wijze staat het resultaat voorop en is gezamenlijke verantwoordelijkheid een voorwaarde voor het behalen van de beoogde resultaten. Deze aanpak stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de samenwerking tussen de financierende en realiserende partij. De informele resultaatgebonden financiering is met name een reactie op subsidiejagers die projecten verzinnen, netjes uren schrijven, maar geen resultaten boeken.

Daarnaast kunnen twee soorten van ondersteuning worden onderscheiden, te weten in de diepte om innovatie mogelijk te maken, bijvoorbeeld de aanschaf van computers of een internetverbinding, of in de breedte ter dekking van de jaarlijkse exploitatie van ict (zie figuur 1).

Samenvatting

Bedrijven die ict-projecten willen steunen of starten in ontwikkelingslanden, kunnen inzetten op informele initiatieven en vanuit een langetermijnperspectief voor de exploitatie aansluiting vinden bij de politieke besluitvorming. Ze kunnen ook inzetten op formele procedures en vastomlijnde programma's en via sponsoring van innovatie de voortgang en duurzaamheid garanderen. Om succes te hebben is het belangrijk lering te trekken uit de ervaring van anderen.

De praktijk

Het niet doordenken van de financiering van innovatie naar exploitatie herbergt het grootste gevaar voor mislukking. Zonder een dekkende exploitatie wordt een gerealiseerde innovatie namelijk tenietgedaan en anderszins nodigt een voortdurende en gegarandeerde dekking van de kosten niet uit tot het realiseren van innovaties (lees productiviteitsverbetering, kostenreductie en dergelijke). Een voorwaarde voor succes is dat de innovatie een onderdeel wordt van de dagelijkse praktijk ofwel de exploitatie, welke wijze van stimulering men ook kiest: In ontwikkelingslanden dient men aan te sluiten op het beleid van het desbetreffende ministerie. De invloed van beleidsmakers is extreem groot omdat de samenleving in Afrika sterk hiërarchisch is en – zeer praktisch – ook omdat de publieke sector in de meeste ontwikkelingslanden verreweg de grootste werkgever is. Initiatieven die haaks staan op de ministeriële planvorming, mislukken altijd. Voorbeeld 1 is een illustratie van deze situatie.

Voorbeeld 1: Geen draagvlak

Slechts 9 procent van de Tanzaniaanse jeugd gaat naar de middelbare school, want schoolboeken kosten een gemiddeld jaarsalaris. Er ontwikkelt zich een initiatief: Tanzaniaanse leraren ontwikkelen met ict-applicaties een alternatief voor de dure schoolboeken. Het gehele proces wordt, mede door een Risograph-printer, een factor 100 goedkoper. Na twee jaar blijkt het project³ nauwelijks impact te hebben omdat het Ministerie van Onderwijs in Tanzania geen goedkeuring wil geven aan deze studiematerialen. Na een aantal lobby-

pogingen wekt het project de interesse van het Institute for Adult Education in Tanzania, dat de ontwikkelde materialen vanaf 2003 inzet bij het volwassenenonderwijs in het hele land. Het volwassenenonderwijs heeft een hoge prioriteit bij het ministerie en daarom besluit het ministerie alsnog de materialen te certificeren. Anno 2005 zijn de materialen een zeer gewild alternatief. Dit project zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de doelstelling van het Ministerie van Onderwijs om per 2008 50 procent van de Tanzaniaanse jeugd naar de middelbare school te laten gaan.

Duurzame financieringsmodellen

Ict-projecten in ontwikkelingslanden hebben een kapitaalinjectie nodig om op gang te komen. Innovatie kan op twee manieren worden ondersteund, namelijk met programmasubsidies, die bewezen innovatieve resultaten belonen met financiering vanuit een beleidsbepalende organisatie, en met opstartfinanciering, financiering van innovatieve ideeën die nog niet beproefd zijn. In de zakelijke wereld wordt de laatste vaak aangeduid met *venture capital* of durf- of risico-investeringen.

Voor de exploitatie kan onderscheid

worden gemaakt tussen twee financieringsmodellen: meerjarige ondersteuning, gericht op langdurige ondersteuning van een programma of project (vaak *activity-based*), en basisfinanciering van een organisatie (*core funding*). Financiering die zich slechts concentreert op één kwadrant (zie figuur 1), heeft geen kans van slagen (zie voorbeeld 5). Innovatie en exploitatie moeten worden gecombineerd om resultaat te boeken. Op dit moment worden twee wegen bewandeld: meerjarige ondersteuning en basisfinanciering.

Voorbeeld 2: Informeel innovatief project

De verwachtingen ten aanzien van e-governance om overheden in ontwikkelingslanden met ict transparanter te maken en de dienstverlening naar burgers te verbeteren, zijn enorm. IICD heeft vanaf 2000 in samenwerking met CapGemini Nederland in de grootste deelgemeente van Dar-es-Salaam in Tanzania een programma opgestart met de Kinondoni Municipal Council (KMC)⁴. Via workshops voor de besluitvormers van KMC en een opstartbudget van €45.000 voor twee jaar (innovatie, informeel) is het serviceniveau naar de burgers verbeterd en kosteneffectiever geworden. Zo

Het ict-financieringsraamwerk

1

kenmerk	kenmerk	
	formeel	informeel
innovatie diepte, eenmalig	programmasubsidies (vgl. Senter-regelingen)	I II opstartfinanciering en/of opstart-awards
exploitatie breedte, voortdurend	basisfinanciering voor organisatie in ontwikkelings- land	III IV meerjarige sponsoring/ ondersteuning (bijv. organisatie tijdelijk adopteren)

kunnen aanvragen voor bedrijfsvergunningen in Kinondoni nu binnen een tijdsbestek van twee dagen worden gehonoreerd. Dit is ongekend snel voor Tanzania (vroeger duurde de behandeling officieel twee weken, maar vaak bleven de aanvragen in de papiermolen steken). Bovendien levert elke vergunning de gemeente geld op, zodat andere gemeenten nu bij KMC te rade gaan om het proces te kopiëren. KMC heeft per 2003 zelf de verantwoordelijkheid van het project overgenomen. Na 2003 heeft IICD dit initiatief ondersteund met training en strategisch advies. De ondersteuning vanuit IICD voor dit initiatief is een voorbeeld van *embedding* in de lokale organisatie via een informeel innovatief initiatief naar meerjarige ondersteuning (advies, training).

Voorbeeld 3: Informeel innovatief project

In 2001 besluit een groep Nederlandse ict-bedrijven, als een van haar medewerkers naar Oeganda verhuist, een leerstoel informatiesystemen te financieren vanuit de venture capital-gedachte. De leerstoel heeft als opdracht een mastersopleiding informatiesystemen te verzorgen. De initiële financiering is bestemd voor de inrichting van een ict-lokaal en de personele bezetting voor de komende drie jaren. Een eerste probleem bij het oprichten van de mastersopleiding is het aantrekken van gekwalificeerde ict-docenten, omdat er niet veel ict-experts in het land zijn. Om het gebrek aan kennis op te vangen wordt samenwerking gezocht met prof. Erik Proper van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Voor specifieke vaardigheden, zoals programmeren van webapplicaties, worden vanuit Nederland hoogleraren en ict-ondernemers ingevlogen. Een

tweede probleem voor de opleiding is dat commerciële software te duur is, te hoge eisen stelt aan de vaak verouderde computers en weinig mogelijkheden biedt om verder te ontwikkelen. Free en open-source software wordt gekozen als alternatief. Vanuit de leerstoel wordt een project uitgevoerd om de universiteit te migreren naar open-source software, en met succes. Als uitvloeisel van het project wordt het East African Center for Open Source Software⁵ gestart, dat vervolgens wordt ondersteund door het IICD, Ordina en de Universiteit van Nijmegen. Hiermee is het informele initiatief omgebogen tot een meerjarige ondersteuning. Dit initiatief van open-source software in Oost-Afrika wordt door het hoofd van de EU-missie in Oeganda, Sigmund Illing, aangemerkt als een voorbeeld van een succesvolle publiek-private partnership tussen Europa en Afrika. Anno 2005 is de leerstoel uitgegroeid tot een faculteit en heeft de universiteit de exploitatie van de leerstoel overgenomen. De monitoring van de investering vindt jaarlijks plaats, onder andere in de vorm van de uitreiking van een award aan de student met de beste ict-scriptie, die daarmee een vervolgstudie of een eigen bedrijf kan beginnen.

In welke richting men het raamwerk ook doorloopt, uiteindelijk dient het initiatief op termijn te worden overgenomen door de lokale organisatie. In de wereld van ontwikkelingssamenwerking spreekt men in dit geval over *embedding* op organisatie- of sectorniveau (bijvoorbeeld onderwijs) om het initiatief duurzaam te laten zijn. En dat is nu precies waar het MVO-initiatief zijn toegevoegde waarde kan verlenen.

Voorbeeld 4: Formeel exploitatiegericht project

Een aantal Nederlandse ngo's wil een bijdrage leveren aan de bestrijding van de groeiende digitale achterstand in ontwikkelingslanden. Men richt zich hierbij specifiek op toegang tot internet, capaciteitsversterking, content op het web, digitaal netwerken en internetrechten. Deze ngo's richten zich hierbij vaak op lokale organisaties waarmee al een samenwerkingsrelatie mee heeft. Investeren in ict-voorzieningen

wordt hiermee in eerste instantie een aanvullende programmacomponent en na verloop van enige tijd een onderdeel van de *core funding* (structurele ondersteuning). De vraag hierbij is of een voortdurende en gegarandeerde dekking van de kosten ict-innovaties niet in de weg staat. Deze vorm van ondersteuning is een voorbeeld van *embedding* van ict in de lokale organisatie via programmafinanciering (I) naar basisfinanciering (III).

Voorbeeld 5: Informeel project

Veel ontwikkelingslanden worden momenteel voor het eerst met computers geconfronteerd en zijn daardoor niet op de hoogte van de 'gebruiksaanwijzing'. Dat computers in een schoon klaslokaal moeten staan, wordt verteld, maar dat het niet verstandig is om elke dag met een grove bezem en grote wolken fijn zand en stof het lokaal te reinigen, is niet bekend, met als gevolg dat computers regelmatig defect raken. Het schenken of financieren van (tweedehands) computers in scholen vertoont daarmee grote overeenkomsten met voorbeelden van ontwikkelingshulp uit de jaren zeventig toen tractoren stil bleven staan op het land omdat niemand wist dat de bougies vervangen moesten worden. Dus naast de middelen is kennis van groot belang. Helaas wordt deze oude les te vaak vergeten, zodat in veel Afrikaanse scholen computerlokalen ongebruikt blijven omdat de docenten niet met de computers kunnen werken of men de exploitatie niet kan betalen.

De lessen

Welke aanpak moeten bedrijven die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen, nu volgen om het succes te maximaliseren? Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat er twee mogelijkheden zijn: 1) inzetten op informele initiatieven en vanuit een langeretermijnperspectief voor de exploitatie aansluiting vinden bij de politieke besluitvorming; 2) inzetten op formele procedures en vastomlijnde programma's om via sponsoring van innovatie de voortgang en duurzaamheid van het project te garanderen. In beide scenario's kunnen bedrijven

die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen, een belangrijke toegevoegde waarde hebben. In het eerste geval is er sprake van het ondersteunen van kleinschalige innovatieve initiatieven, maar dient bij succes snel aansluiting te worden gezocht bij een structurele financier, meestal in het traditionele ontwikkelingssamenwerkingcircuit. In het tweede geval haakt de ondersteuning aan bij een bestaand(e) initiatief of organisatie en concentreert de bijdrage zich op het inbrengen van kleine incentives en innovatieve impulsen. In alle gevallen is het belangrijk de lessen te volgen die uit eerdere ervaringen getrokken kunnen worden.

Les 1: Investeer in de warme aanpak

Het resultaat van een project is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de projectleider. Regel eerst de goede mensen, dan pas de financiën en vervolgens de (ict-)infrastructuur. Dit geldt in sterkere mate voor buitenlandse investeringen, want hoewel het in Nederland vaak voor personeel al moeilijk is om ict goed aan de praat te krijgen, moet in ontwikkelingslanden het algemene ict-kennissniveau op pijl worden gebracht om te voorkomen dat computers werkeloos in organisaties staan. Behalve geld is veel energie en doorzettingsvermogen nodig en resultaten mogen pas op termijn (na twee à drie jaar) worden verwacht. De ervaring leert dat het werken in een ontwikkelingsland de situatie er niet gemakkelijker op maakt. Cultuurverschillen zetten bekende samenwerkingsconcepten sterk onder druk, waar inzet wordt verwacht, wordt deze niet geleverd.

Les 2: Zorg voor een gezonde situatie op middellange termijn

Successen die niet zonder steun van buiten de instelling kunnen worden voortgezet, sterven snel af. Als de kennis of het geld niet voorradig is als het project is afgelopen, is het project mislukt. Een resultaatgerichte aanpak lijkt op dit punt beter aan te sluiten dan een formele, gereguleerde aanpak. Voor de investeerder is het van belang zijn financiële steun op termijn overbo-

dig te maken. Het vooraf bespreken van de exitregeling met de instelling voorkomt lurkgedrag.

Les 3: Zorg voor flexibele relaties en een graadmeter voor succes

Maatschappelijk ondernemen in ontwikkelingslanden is een ontdekkings-tocht met veel verrassingen. De werkelijkheid past vaak niet in de regelingen en plannen blijken niet haalbaar te zijn. Succes kan alleen worden behaald als er flexibiliteit en vertrouwen is tussen de partijen. Nieuwe richtingen kunnen dan in overleg worden verkend in plaats van dat wordt vastgehouden aan 'goedgekeurde plannen'. In voorbeeld 2 is sprake van een dergelijke flexibiliteit.



Van belang is dat voorafgaand aan het maatschappelijke project een meetbare graadmeter voor succes wordt gedefinieerd, op basis waarvan het project afgerekend kan worden. Denk bijvoorbeeld voor een ondersteunde universiteit aan het aantal afgestudeerde ict'ers op dat daadwerkelijk in de ict-sector werkzaam is, of het inkomen van boeren uit voorbeeld 6. De monitoring van de investering dient plaats te vinden op twee niveaus: de tevredenheid van de gebruikers van het programma en de daadwerkelijke impact van het programma.

Les 4: Het proces van samenwerking tussen bedrijven, organisaties in ontwikkelingslanden en ngo's heeft tijd nodig

Wederzijds vertrouwen en persoonlijke relaties spelen een cruciale rol. Succesvolle samenwerking tussen bedrijven en ngo's is daarom niet van de ene op de andere dag tot stand gebracht, alleen al door het feit dat Nederlandse ngo's in ontwikkelingslanden door de jaren-

lange regelinggebonden praktijk van ontwikkelingssamenwerking minder resultaatgericht (informeel) innovaties zullen nastreven. Het samenwerken met Nederlandse ngo's die 'moderner' zijn, die 'bedrijfsmatig werken', is zeer zeker een aanbeveling.

Les 5: Sluit aan bij de bestaande beleidsvoornemens

Het niet goed doordenken van de financiering van innovatie naar exploitatie herbergt het grootste gevaar voor mislukking. Programma's in sociale sectoren zoals het onderwijs en de gezondheidssector dienen te worden opgenomen in de planvorming van de betreffende ministeries. Het is daarom essentieel dat ieder MVO-initiatief wordt getoetst op de beleidsvorming van de betreffende ministeries. Zonder financiële ondersteuning van de overheid kunnen programma's op het gebied van onderwijs en gezondheid immers nooit financieel duurzaam worden.

Les 6: Zorg voor langduriger interventies gebaseerd op de behoeftes

Voorbeeld 6

In 2000 startte BIS (Business Information Services) Tanzania⁶ een service om marktprijzen van de belangrijkste agrarische producten over heel Tanzania te verzamelen en die prijsinformatie vervolgens te distribueren via de website, een wekelijkse krant en radio. (In 2005 zal sms als distributiemechanisme worden toegevoegd.) De impact van dit project was alleen merkbaar in Magu (een klein agrarisch centrum op 700 kilometer afstand van de hoofdstad Dar-es-Salaam), waar BIS een partnerinstituut heeft, Cromabu. Daar wordt de prijsinformatie via internet ontvangen, waarna deze wordt afgedrukt en door jongeren per fiets wordt gedistribueerd. Vervolgens kunnen de boeren hun producten bij dit centrum brengen voor transport naar andere markten. Kortom: het probleem van de gemiddelde boer in Tanzania gaat verder dan niet weten voor wat voor prijs een product verkocht kan worden. Het probleem van de gemiddelde boer in Tanzania is hoe zijn product voor een goede prijs op welke markt komt. In

dit soort projecten leert men nooit meer te vragen wat voor informatie er nodig is, maar in plaats daarvan te vragen wat de problemen zijn, en vervolgens hoe ict kan worden ingezet om die problemen aan te pakken.

Initiatieven vanuit het bedrijfsleven zijn vaak te eenmalig, te veel ingevuld door de mogelijkheden en onmogelijkheden vanuit het ict-perspectief, en te aanbodgericht ('Welke consultants kunnen we nu missen?') Het opbouwen van relaties met partners in ontwikkelingslanden kost tijd. Zorg ervoor dat de inzet van personeel niet eenmalig is, want het steeds wisselen van ict-consultants werkt niet alleen vertragend maar belemmert ook de opbouw van vertrouwensrelaties.

Te vaak wordt het uiteindelijke aanbod van ict-consultants niet gevoed door de vraag van de partners in ontwikkelingslanden, maar door het beschikbare aanbod van ict-personeel bij het betreffende bedrijf. In het algemeen kunnen we stellen dat er niet zo zeer sprake is van ontbrekende capaciteit op terreinen zoals programmeren, netwerktechnologie en systeemontwikkeling (de specifiekere, harde ict-expertise), maar meer op terreinen zoals informatiemanagement, changemanagement en projectmanagement.

Les 7: Koppel ontwerp en beheer van ict

Ict is nog geen zelfstandige industrie in ontwikkelingslanden. Momenteel wordt ict toegepast binnen sectoren zoals overheid, onderwijs en landbouw, maar een zelfstandige ict-service-industrie waarin verschillende bedrijven zich specialiseren op bepaalde aspecten van ict, komt vrijwel niet voor. Omdat specifieke ondersteuning niet lokaal voorhanden is, is de overdracht tussen ontwerp, bouw, implementatie en beheer van informatiesystemen in een degelijke lokale context een aandachtspunt. Het verdient aanbeveling in de samenwerking het gehele traject van ontwerpen tot en met het beheer van ict te koppelen.

Les 8: Wees voorbereid op teleurstellingen en zoek samenwerking

Ondernemen in ontwikkelingslanden is totaal anders dan ondernemen in Nederland. Culturele verschillen kunnen – indien men niet goed voorbereid is en/of te ongeduldig is – leiden tot teleurstellingen. Zoek daarom aansluiting bij een Nederlandse ontwikkelingshulporganisatie met een ervaring. Een recent onderzoek van de vereniging PSO (Personele Samenwerking Ontwikkelingslanden)⁷ toont aan dat meer dan 60 procent van de Nederlandse ontwikkelingshulporganisaties reeds samenwerkt met het Nederlandse bedrijfsleven.

Wanneer deze lessen in acht worden genomen, neemt de kans op een succesvol ict-project aanmerkelijk toe.

Noten

1. Zie www.minbuza.nl.
2. Zie www.maatschappelijkverantwoordondernemen.net, www.duurzaam-ondernemen.nl en www.mvo.mkb.nl.
3. Zie www.distancelearning-tz.org.
4. Zie www.swopnet.or.tz/docs/Workshop.pdf en www.kinondonimunicipality.go.tz/english/english.htm.
5. Zie www.eacoss.org.
6. Zie www.bistanzania.com.
7. PSO is een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerde brancheorganisatie voor capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden; zie www.pso.nl.

Victor van Reijswoud

is als hoogleraar informatiesystemen verbonden aan Uganda Martyrs University (www.umu.ac.ug). E-mail: victor@umu.ac.ug.

Arjan de Jager

is als projectcoördinator verbonden aan het IICD (www.iicd.org). E-mail: ajager@iicd.org.

Hans Mulder

is verbonden aan de Venture Informatisering Adviesgroep nv (www.viagroep.nl) en de TU Delft. E-mail: hans.mulder@viagroep.nl.