

Colofon

Uitgever

Animal Sciences Group van Wageningen UR
Postbus 65, 8200 AB Lelystad
Telefoon 0320 - 238238
Fax 0320 - 238050
E-mail Info.veehouderij.ASG@wur.nl
Internet <http://www.asg.wur.nl>

Redactie

Communication Services

Aansprakelijkheid

Animal Sciences Group aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Liability

Animal Sciences Group does not accept any liability for damages, if any, arising from the use of the results of this study or the application of the recommendations.

Losse nummers zijn te verkrijgen via de website.



De certificering volgens ISO 9001 door DNV onderstreept ons kwaliteitsniveau. Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Animal Sciences Group van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Arrondissementsrechtbank Zwolle.

Abstract

The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality has been working for years on a structural connection to chain information. In this report the authors describe how this approach was dealt with and in what way the government can be more directing in the future.

Keywords: chain connection, structural reduction of administrative burdens, SALDO, turning about information processes in the chain, chain information, transition track

Referaat

ISSN 1570 - 8616

Auteurs: H.C. Holster (ASG), H.A.B. van der Meulen (LEI), R. Schreuder (PPO), E. Annevelink (AFSG)

Titel: THét structureel aansluiten op keteninformatie
Tin de agrosectorT
Rapport 110

Samenvatting

LNV werkt al jaren aan structureel aansluiten op keteninformatie. In dit rapport beschrijven de auteurs hoe deze aanpak plaatsvond en hoe in het vervolg de overheid meer regisserend kan zijn.

Trefwoorden: ketenaansluiting, structurele administratieve lastenverlichting, SALDO, ketenomkering, keteninformatie, transitiepad



Rapport 110

Hét structureel aansluiten op keteninformatie in de agrosector

The structural connecting to chain information in agrisector

H.C. Holster (ASG)

H.A.B. van der Meulen (LEI)

R. Schreuder (PPO)

E. Annevelink (AFSG)

Maart 2008

Voorwoord

Voor u ligt het rapport naar aanleiding van uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden in 2007. Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam bestaande uit onderzoekers uit verschillende delen van Wageningen UR en is gefinancierd door het ministerie van LNV vanuit het BO-thema 'Ondernemerschap tussen maatschappij en markt'. Het gaat over de aanpak van de administratieve lasten en ketenaansluiting via het spoor van efficiënt gebruik van reeds beschikbare informatie in ketens. Een spoor waar sinds 2003 in ontwerpschetsen over gedacht werd ('OCTAAN', daarbij betrokken een aantal van dezelfde onderzoekers) en waar de jaren erop getracht is dit in strategie en praktijk uit te werken.

Terecht spreekt de titel van dit rapport over *het structureel aansluiten op keteninformatie*, waarbij we weten dat het eigenlijk helemaal niet alleen gaat over een ICT vraagstuk, zelfs niet alleen over een administratief lastenvraagstuk. Het is een efficiëntievraagstuk en met name de vraag hoe de overheid de weg naar een efficiëntere en vriendelijkere overheid en efficiëntere ketens kan sturen en faciliteren. Samenwerking tussen privaat en publiek, het organiseren van efficiënte bedrijfsprocessen en efficiëntie en transparantie van ketens, toezicht op controle arrangementen. Het zijn dezelfde vraagstukken die spelen op het bedrijf- en ketenniveau. En juist daar zien we beweging bij partijen die hun benodigde informatiemanagement niet meer alleen, maar in toenemende mate samen organiseren. Partners in informatieketens.

Maar zijn we ook op andere niveaus in staat om samen te werken in een meer of minder gedeelde wereld van informatie? Partners in informatie met bedrijfsleven en overheid? Private en publieke samenwerkingsconstructies zijn er volop en niet zelden met wederzijds gewin. Op het gebied van aansluiten op keteninformatie komt het echter nog maar moeizaam van de grond. Het blijkt een complexe materie waarvoor vooral een veranderingsproces in denken en handelen nodig is. De beweging is er, ook bij de veranderende overheid, maar dit soort veranderingen kosten nu eenmaal tijd.

Hopelijk draagt dit rapport bij aan inzicht op de LNV aanpak tot dusver van ketenaansluiting en geeft het lessen voor vervolgaanpak naar een efficiëntere BV Nederland.

Graag wil ik tot slot grote dank uitspreken aan zowel de opdrachtgever, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als ook vele direct en indirect betrokkenen bij de uitvoering van dit onderzoek en bij de totstandkoming van het rapport. Een enkeling is persoonlijke dank verschuldigd voor hun betrokkenheid en samenwerking. Allereerst Evert Jan Krajenbrink van de directie Industrie & Handel van LNV, niet alleen als contactpersoon namens de opdrachtgever, maar ook als gewaardeerd geweten van het projectteam. Daarnaast Paul Raven en Frans van Diepen, beiden van LNV, met hun immer inspirerende inbreng bij dit thema.

Prof. Dr.ir. R.B.M. Huirne
Directeur (a.i.) Animal Sciences Group, Wageningen UR

Samenvatting

De LNV-strategie 'Verbinden met informatie' houdt in dat men de komende jaren voor de gegevensinwinning voor beleidsuitvoering maximaal gebruik moet maken van informatie die reeds beschikbaar is op primaire bedrijven en in ketens. Een gevolg hiervan is onder andere dat de verantwoordelijkheden tussen bedrijfsleven en overheid opnieuw moeten worden verdeeld. Voor het "Verbinden van informatie" zette het ministerie van LNV een aantal acties in gang. Het SALDO-principe (Structurele Administratieve Lastenverlichting Door Omkering) doet dit voor terugdringing van administratieve lasten en het omkeren van ketens, ook wel het aansluiten op ketens. Het LNV-programma EDV (Electronische Dienst Verlening) richt zich via haar derde niveau op aansluiting op ketens en ketenproduct(ie)processen. Het LNV-programma 'KETENS' van de VD, DL en I&H beschouwt efficiënte informatievoorziening als cruciaal voor de optimalisatie van ketens. Vermindering van administratieve lasten is daarbij een van de hoofddoelstellingen.

De kennisbehoefte van LNV bestond uit het zicht krijgen op de factoren die succesvolle en efficiënte informatie-uitwisseling mogelijk maken. Niet alleen het kennen van de informatietechnische kant, maar juist ook kennis over procesafstemming tussen overheid en bedrijfsleven is daarbij cruciaal. Het onderzoek richtte zich in 2007 vooral op het onderzoeken van de LNV-strategie 'Verbinden met informatie' en de werking hiervan in de praktijk door de ondersteuning van pilots.

De doelstelling van het onderzoek was inzicht te verschaffen in de vraag of efficiënt aansluiten op beschikbare informatie in de keten (de 'ketenaansluiting' volgens SALDO-principe) werkt, en daarmee bijdraagt aan efficiëntere ketens en overheid en aan vermindering van de administratieve lasten voor de ondernemer. Hiervoor is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur en van talloze bevindingen die de afgelopen jaren zijn opgedaan tijdens vele gesprekken, studies, pilots, workshops. Daarbij waren diverse personen (stakeholders) uit verschillende organisaties betrokken bij dit onderwerp. Het onderzoeksrapport heeft hierdoor vooral een beschrijvend en beschouwend karakter.

Hoofdstuk 2 geeft een beschouwing op macroniveau hoe men de strategie en ontwikkelingen door de tijd kan zien. Beweging en verandering worden bekeken vanuit het transitieperspectief. Ketenaansluiting wordt gezien als een gewenste structurele maatschappelijke verandering. Het begrip 'transitie' en de benodigde omslag in denken en doen, fungeren als rode draden bij deze beschouwing. Hierbij kunnen we de volgende stelling als leidend beschouwen: "(Informatie-)ketenaansluiting" wordt gerealiseerd door een geleidelijke en natuurlijke (maatschappelijke) omslag van denken en doen naar een (meer) gemeenschappelijke informatiehuishouding". Sturing- en beleidsinstrumenten van de overheid bij transitie zijn inspireren, agenderen, innoveren, verbinden, stimuleren en verbreden. Ketenaansluiting, gezien vanuit het transitie-model, betekent:

- dat voor verandering, de gewenste omslag in denken en handelen, tijd en dus ook geduld nodig is;
- dat een dergelijk hardnekkig vraagstuk vraagt om een andere sturing dan gebruikelijk;
- dat LNV instrumenten in handen heeft om de gewenste verandering(en) te sturen en te stimuleren, maar nog niet helder heeft welke instrumenten waar en hoe toe te passen;
- dat niet alle pilots zullen slagen, en dat heel veel (kleine) bewegingen tot een grote moeten leiden; initiëren en faciliteren van meer pilots is daarvoor nodig;
- dat transitietrajecten vragen om een andere manier van kijken, meer gericht op outcome en impact in plaats van output.

Het gaat bij de LNV-strategie ook over de verwevenheid met de opkomende Toezicht op Controle (TopC) aanpak en de behoefte aan nieuwe Publiek-Private Samenwerkingsconstructies (PPS). De twee constructies hebben een nauwe samenhang met de aanpak van ketenaansluiting. Voor het delen van informatiestromen kan men veel leren van het PPS-project 'CLIENT'. Dit project bracht partijen als douane, PD, exporteurs e.d. bij elkaar om een snel en adequaat proces te realiseren voor de uitgifte van exportcertificaten van primaire landbouwproducten.

Toezicht op Controle (TopC) is een andere constructie. Dit zijn arrangementen waarbij de overheid juist meer afstand neemt en de private partijen zelf haar verantwoordingsvraagstukken regelen. Ketenpartijen zijn in beginsel zeer bereid op basis van ketengarantiesystemen Toezicht op Controle-arrangementen met de overheid te organiseren. Vanuit het oogpunt van efficiëntie van controles ("geen of minder controleurs over de vloer") en anderzijds imagowinst ("als de overheid erop kan bouwen, moet het goed zijn") is er duidelijke winst voor ketenpartijen te behalen. Dit alles leidt tot de aanbeveling om TopC-arrangementen en het gebruik van PPS-constructies volwaardig en geïntegreerd in de strategie van ketenaansluiting in te zetten.

Gebeurtenissen weergegeven in een tijdlijn vormen een 'learning history' van de ontwikkelingen. De tijdlijn geeft slechts een beperkt aantal markeringspunten, maar helpt bij het verwerven van inzicht welke beweging er is gemaakt en waar men nu in de tijd staat. Deze leergeschiedenis gaat uit van de start rond 2003 en kijkt naar een toekomstig gewenste situatie in 2015.

Hoofdstuk 3 schetst de ontwikkelingen op het gebied van ketenaansluiting en administratieve lastenverlichting (AL), gerelateerd aan de aanpak van het ministerie van LNV in de periode 2003-2007. Daarbij is niet alleen gekeken naar het spoor van ketenaansluiting, maar wordt eerst de brede context van administratieve lastenverlichting in beeld gebracht. Eerst komt de ontwikkeling van het beleid in die periode aan de orde. Vervolgens geven we aan hoe de overheid via SALDO invulling heeft gegeven aan het principe van 'het omkeren van de informatieketen' ofwel ketenaansluiting. Ten slotte beschrijven we kort de belangrijkste resultaten van het WUR-onderzoekstraject naar theoretische achtergronden van administratieve lastenverlichting door ketenomkering. Deze analyse heeft onder andere geleid tot een lijst met aanbevelingen voor het opzetten van projecten vanuit het SALDO-principe.

In 2003 zijn denkmodellen ontworpen voor de informatiearchitectuur in de agrarische sector in 2010. Binnen het huidige transitieproces bieden deze denkmodellen nuttige referentiekaders bij het beantwoorden van de vraag hoe de toekomstige rolverdeling eruit kan zien en waar door wie naartoe gewerkt kan worden.

In hoofdstuk 4 schetsen we de ontwikkeling van deze denkmodellen. Daarna volgt een reflectie op hoe de daarna gestarte trajecten als EDI-Circle hierin passen. Door de huidige ontwikkelingen in dit modelperspectief te plaatsen, wordt aannemelijk gemaakt dat de nieuwe informatiearchitectuur zich ook echt aan het ontwikkelen is. Een toekomstbeeld volgens het zogenaamde netwerkmodel laat zien hoe de nieuwe informatiearchitectuur zich verder kan ontwikkelen.

Hoofdstuk 5 behandelt een discussie over de regierol van de overheid en het ontbreken ervan. In 2007 ontstaat bij LNV het beeld dat ketenaansluiting en het SALDO-principe weliswaar als filosofie steeds meer bekend is, maar dat het omarmen ervan maar niet van de grond komt. Aansluiten op keteninformatie is lastig, in ieder geval via de weg van de verleiding. Het beleidsvoornemen van de strategie van verleiding gaat over in die van verplichting. Men spreekt over: LNV 100% digitaal binnen 4 jaar. Er is dus sprake van de volgende strategie: 'Verleiding tot verbindingen met informatie van overheid en bedrijfsleven waar het kan, verplichting waar het moet'. Er zijn goede argumenten om over te stappen op een aanpak waarbij de overheid meer afdwingt en voorschrijft via het ICT-spoor. Deze argumenten zijn onder andere:

- Bedrijfsleven vraagt om een duidelijke en eenduidig richtingaangevende en trendzettende overheid, zoals al in 2003 bleek uit workshops op dit vlak.
- Basisinfrastructuur maken en onderhouden is een rol van de overheid. Een ogenschijnlijk irrelevante discussie in tijden van een terugtrekkende overheid. Toch is een hernieuwde rol van de overheid juist hier op zijn plaats, zoals inventariserend intern LNV-onderzoek naar standaarden in elektronisch berichtenverkeer aantoont. Bovendien is er behoefte aan een centraal coördinatiepunt met taken op het gebied van gebruik, ontwikkeling en beheer van standaarden. Het gaat hier om wezenlijke beleidskeuzes.
- Digitale verplichting leidt tot (noodzakelijke) voldongen feiten en daardoor versnelling van efficiëntie, zoals de Belastingdienst bij verplichte aangifte omzetbelasting ons leert.
- Niet in de laatste plaats wordt betwijfeld of het principe 'Van zorgen voor naar zorgen dat' wel op zijn plaats is bij de grote maatschappelijke informatiseringvraagstukken. Tot dusver is nog niet gebleken dat het bedrijfsleven de energie gemakkelijk uit de mouw schudt als het gaat om ontwikkeling van gemeenschappelijke infrastructuur.

Bij een omslag naar een meer afdwingende overheid, in dit geval door bijvoorbeeld verplichting van digitale gegevensinwinning, moeten we opmerken dat er veel nog niet duidelijk is. Denk hierbij aan de consequenties of waar de winst of beweegredenen voor partijen zit. Het is verstandig hier vanaf 2008 onderzoek naar te doen.

Tot slot formuleren we in hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen. De belangrijkste conclusies zijn:

- De basisprincipes en aanpak van ketenaansluiting zijn waardevol.
- De weg naar aansluiting op keteninformatie is een transitieproces.
- Toezicht op controle (TopC) en PPS-constructies horen bij de ketenaansluitingstrategie.
- Het "Zorgen dat"-principe was misleidend bij het proces. Meer regie is gewenst.
- Er is onduidelijkheid over de beweegredenen van de overheid en het bedrijfsleven.

In aansluiting hierop zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Blijf inzetten op ketenaansluiting en blijf werken aan stimulering van praktijkinitiatieven.
- Pas de strategie van ketenomkering aan het transitiedenken aan.
- Integreer TopC-arrangementen en PPS-constructies volwaardig in de vervolgaanpak voor ketenaansluiting. Integreer TopC in het nieuwe LNV-programma "100% digitaal".
- Transformeer de lijn van de aanpak "Van zorgen voor naar zorgen dat" naar een hybride vorm van "Verleiden waar het kan, verplichten waar het moet". Kies voor een meer richtinggevende en voorschrijvende overheid, in ieder geval bij de keuze, ontwikkeling en onderhoud van standaarden voor elektronisch berichtenverkeer.
- Ontwikkel een instrumentarium om de meerwaarde voor betrokken partijen inzichtelijker te maken. Koppel dit aan de incentives van de betrokken partijen.

Summary

The strategy of the Ministry of Agriculture 'Connecting with information' imposes that the coming years it has to maximise the use of information already available on primary farms and in chains for its own data collection. As a result responsibilities between the private industry and the government have to be re-established. For 'Connecting with information' the Ministry has started a few projects. The SALDO-principle (Structural Reduction of Administrative Burden by Turning about Information Processes) is aimed at reducing the administrative burden and at turning about the information processes in chains, also called connecting to chains. The Ministry-programme EDV (Electronic Services) is aimed at connecting with chains and chain product(ion) processes via its third level. The programme 'KETENS' (VD, DL, and I&H) considers efficient information supply crucial in optimising chains. Reducing the administrative burden is one of the main objectives here.

The ministry's need for knowledge consisted of getting insight into the factors that make successful and efficient information exchange possible. Not only is the information-technical side important, but also how fine-tuning of processes between government and private industry is realised. The study in 2007 was particularly aimed at investigating the Ministry's strategy 'Connecting with information' and its effect in practice supported by pilot studies.

The objective of the study was to provide insight into the question whether efficiently connecting to available information in the chains (according to the SALDO principle) was working and whether it contributed to more efficient chains and a more efficient government and to reducing the administrative burden for the entrepreneur. Use was made of available literature and of countless observations obtained over the past few years from many discussions, studies, pilot studies, and workshops. Various stakeholders from different organisations were involved. The research report is, therefore, particularly describing and reflective in nature.

Chapter 2 provides a view at macro level how the strategy and developments can be considered through time. Momentum and change can be viewed from a transition perspective. Chain connection is considered a desired structural social change. The notion 'transition' and the necessary change in thought and deed function here as red threads. We can therefore take the following proposition as a guiding principle: "(Information) chain connection" is realised by a gradual and natural (social) change in thought and deed to a (more) social information household". The government's guiding and policy tools in transition are inspiring, putting it on the agenda, innovating, connecting, stimulating and broadening. Chain connection seen from a transition point of view means:

- that for change, the desired transition in thought and deed, time and thus patience is needed;
- that such a complex issue requires a different steering than usual;
- that the ministry has tools at hand to steer the desired transition(s) and to stimulate, but does not know yet which tools to apply how and where;
- that not all pilot studies will be successful and that very many (small) steps should lead to one giant step; initiating and facilitating more pilot studies will be necessary;
- that transition tracks require a different way of looking, aimed at outcome and impact, rather than output.

The ministry's strategy also deals with the interrelationship with the rising Toezicht op Controle (TopC) [Monitoring Control] approach and with the need for new Public-Private Cooperation constructions (PPS). The two constructions are closely linked to the approach of chain connection. For sharing information flows much can be learned from the PPS-project 'CLIENT'. This project brought parties such as customs, PD, exporters together to realise quickly and adequately a process for issuing export certificates of primary agricultural products. TopC is a different construction, in which arrangements are made where the government distances itself and the private industry deals with its own responsibility issues. Chain parties are, in principle, very willing to organise Monitoring Control-arrangements with the government on the basis of chain guarantee systems. From the efficiency point of view as to checks ("no or fewer inspectors") and on the other hand a more positive image ("if the government relies on it, it must be good") there is a clear profit to be gained for the chain parties. All this leads to the recommendation to integrate TopC-arrangements and the PPS-constructions fully into the strategy of connection chains.

Outlining the events along a timeline form a 'learning history' of the developments. The timeline provides only a limited number of marker points, but it helps to gain insight into which movement was made and in what period one is. The time span of this learning history is from 2003 to 2015 (the desired situation).

Chapter 3 describes the developments in the area of chain connection and reducing the administrative burden, related to the approach of the ministry in the period of 2003-2007. Not only is looked at the track of chain connection, but first the wide context of reduction of the administrative burden is shown. The development of the

policy in that period is dealt with first. After this we indicate how the government has interpreted the principle of 'turning about information processes in the chains' or chain connection via SALDO. Lastly, we briefly describe the most important results of the WUR-research into the theoretical background of reducing the administrative burden by turning about information processes in the chain. This analysis has led to a list of recommendations for setting up projects starting from the SALDO-principle.

In 2003 the thought models were designed for the information architecture in the agrarian sector in 2010. Within the current transition process these thought models offer useful reference frameworks for answering the question what the future division of roles looks like and how this can be achieved, where and by whom. In chapter 4 we outline the development of these thought models, after which a reflection follows upon how the tracks such as EDI-Circle fit in these models. By placing the current developments in these models, the real development of the new information architecture is made reasonable. A picture of the future according to the so-called network model shows how the new information architecture can develop itself further.

Chapter 5 deals with a discussion on the government's role of direction and its lack. In 2007 the Ministry perceived that chain connection and the SALDO-principle as philosophy have been widely recognised, but that implementation has not been realised yet. Connecting to chain information is complex; particularly via the road of temptation. The policy of the strategy of temptation is changed into that of obligation. The Ministry is to be 100% digital within 4 years, so the following strategy is to be applied: 'Temptation to connection with information of government and private industry where possible, obligation where needed'.

There are good arguments to change to an approach in which the government enforces and prescribes via ICT. These arguments are:

- The private industry asks for a clear and unambiguous directing and trendsetting government, as already became clear from the 2003 workshops.
- Creating and maintaining the base infrastructure is a task for the government. An apparent irrelevant discussion in times of a withdrawing government. Yet a renewed role of the government is relevant, as is shown by internal ministry studies on standards in electronic data exchange. Moreover, there is a need for a central coordination with tasks in the area of use, development and control of standards; real policy choices.
- Digital obligation leads to (necessary) accomplished facts and by this to acceleration in efficiency, just as with the obligatory sales tax declaration for the Inland Revenue.
- Not in the least it is doubted whether the principle of 'providing for' to 'making something happen' is appropriate in large social information issues. So far it has not been proved that the private sector can easily realise the development of a common infrastructure.

With a change to a more enforcing government, in this case by obligatory digital data collection, we have to state that not all is clear yet, for example, the consequences or where the win situation or motive is for the parties. It is recommended to study this from 2008 onwards.

Lastly, chapter 6 carries the conclusions and recommendations, the most important of which are:

- The basic principles and approach of chain connection are valuable.
- The road to connection with chain information is a transition process.
- Monitoring Control (TopC) and PPS-constructions belong to the strategy of chain connection.
- The principle of 'making something happen' was misleading during the process. More direction is desired.
- There is uncertainty about the motives of the government and the private sector.

Therefore, the following recommendations have been made:

- Keep pursuing chain connection and keep working on stimulating practical initiatives.
- Adjust the strategy of turning about chain information processes to transition thinking.
- Integrate fully TopC-arrangements and PPS-constructions into the follow-up approach for chain connection. Integrate TopC into the new Ministry programme "100% digital".
- Transform the line of approach of 'providing for' to 'making something happen' to a hybrid form of "Temptation where possible, obligation where needed". Choose for a more directing and prescribing government, particularly with choice, development and maintenance of standards for electronic data exchange.
- Develop a set of instruments to provide more insight into the extra value for the parties involved and link this to the incentives.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Summary

1	Inleiding	1
2	Strategie en ontwikkeling volgens transitie-model	4
2.1	Transitie en maatschappelijke verandering	4
2.1.1	Transitiemodel.....	4
2.1.2	Sturing en beleidsinstrumenten	5
2.2	Transitie, denken en handelen bij ketenaansluiting.....	6
2.3	Relatie met PPS en TopC als arrangementen	7
2.4	Tijdlĳn, een leergeschiedenis.....	8
3	Werken aan ketenaansluiting 2003-2007	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Beleid van de overheid	10
3.3	Het SALDO principe van LNV.....	11
3.3.1	De uitgangspunten van SALDO.....	11
3.3.2	Resultaten SALDO.....	12
3.3.3	SALDO in en na 2007	13
3.4	Onderzoekstraject rond SALDO	14
4	Nieuwe informatiearchitectuur ontvouwt zich	16
4.1	Netwerkmodel	16
4.2	Spiegeling aan de XBRL pilot met EDI-Circle	17
4.3	Spiegeling netwerkmodel aan tuinbouwinitiatieven.....	19
4.4	Toekomstbeeld van netwerkmodel.....	19
5	Discussie over LNV aan de zijlijn of toch in de regierol?	21
5.1	Een andere aanpak?	21
6	Conclusies en aanbevelingen	23
	Literatuur	25
	Bijlagen	27
Bijlage 1	Lopende projecten en initiatieven met SALDO principe.....	27
Bijlage 2	(Onderzoeks)projecten, relevant voor SALDO principe	28
Bijlage 3	Achtergrond pilot EDI-Circle.....	30
Bijlage 4	Informatie-architectuurmodellen als denkrĳchting	32

1 Inleiding

Voorgeschiedenis

Sinds ongeveer 2002 werkt het ministerie van LNV actief aan de reductie van administratieve lasten voor de agrarisch ondernemer. De commissie Sorgdrager gaf adviezen over het verminderen van het aantal regels, maar ook over het beter benutten van het ICT-spoor (Sorgdrager, 2002). In 2004 werkte de gemengde commissie administratieve lasten (commissie Constandse) dit verder uit en adviseerde om de overheid aansluiting te laten maken op beschikbare gegevens bij bedrijfsleven en ketens (Gemengde commissie administratieve lastenvermindering, 2004). Dit was een verschuiving van de aanpak, meer gericht op de omgeving van de primaire agrarisch ondernemer, maar ook gericht op andere doelen dan administratieve lastenverlichting, zoals het stimuleren van efficiëntere ketens en minder op de eigen informatiehuishouding. Dit advies sloot aan bij het resultaat van de werkgroep OCTAAN (Ondernemer Centraal bij Terugdringing Administratieve lasten in Agrarisch Nederland) van Wageningen UR (Annevelink et al., 2004).

Uit het advies van de commissie Constandse is het SALDO-principe geboren: Structurele Administratieve Lastenverlichting Door Omkering. Vanaf dat moment staat het principe van "Aansluiten op keteninformatie", of ook "Het slim benutten van keteninformatie" centraal, ook in dit rapport. Daar waar we in dit rapport spreken over administratieve lastenverlichting, moet u dit lezen als niet een doel op zich, maar als een thema passend in de aanpak van de aansluiting op keteninformatie.

Wat is aansluiten op keteninformatie? Het doel is een overheid die niet zomaar gegevens vraagt, maar eerst kijkt of ze kan aansluiten op de informatiestromen in het bedrijfsleven en in de ketens. De problematiek is de afgelopen jaren veel gecompliceerder gebleken dan alleen die van administratieve lasten. Wil men het spoor van efficiënter gebruik van informatie goed kunnen bewandelen, dan raakt dit aan andere beleidsthema's. Het versterken van ketens en daarmee de concurrentiepositie, een andere overheid die meer op afstand staat en meer vertrouwen geeft aan bedrijfsleven (bijvoorbeeld Toezicht op Controlearrangementen). Deze thema's zijn allemaal verweven met het thema 'efficiënt informatiegebruik'. De discussie over de gewenste andere rol van de overheid speelt rond 2006 ook op kabinetsniveau. De overheid als betrouwbare partner, wellicht ook als partner in informatiebusiness, is het doel.

Het ministerie van LNV ging vanaf 2005 op zoek naar verbindingen en vooral naar energie bij bedrijfsleven en ketens, om de principes van het slim aansluiten op informatie te laten zien. Autonome initiatieven waarbij partijen de actieve informatiekoppeling met LNV willen maken zijn als pilots ondersteund. Het ministerie van LNV koos voor pilots omdat ze kunnen fungeren als leerobject en als voorbeeld van hoe het SALDO-principe werkt. De pro-SALDO-onderzoeksgroep van Wageningen UR volgde deze processen en destilleerde hieruit de geleerde lessen. Ook werd in een quickscan de agrarische sector doorgelicht, om kansrijke projecten en processen te identificeren die de SALDO-filosofie konden illustreren (Holster et al., 2006).

Het onderzoek richtte zich in 2007 vooral op de LNV strategie 'Verbinden met informatie' en de werking hiervan in de praktijk door de ondersteuning van pilots. In dit rapport is ervoor gekozen de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot ketenaansluiting te beschrijven vanuit een historisch perspectief. Wat is er door de tijd gebeurd, welke strategie is er toegepast, met welk succes en hoe nu verder? Door een beeld in de tijd te geven kan men hopelijk het heden en de toekomst beter begrijpen.

Kennisbehoefte LNV in 2007

De LNV-strategie 'Verbinden met informatie' schrijft in 2007 voor dat de komende jaren voor de inwinning van gegevens voor beleidsuitvoering maximaal gebruik gemaakt moet worden van informatie die reeds beschikbaar is op primaire bedrijven en in ketens. Een gevolg hiervan is onder meer dat de verantwoordelijkheden tussen bedrijfsleven en overheid opnieuw moeten worden verdeeld. Voor "het verbinden van informatie" zette het ministerie van LNV een aantal acties in gang. Het SALDO-concept doet dit voor terugdringing van administratieve lasten en het omkeren van ketens, ook wel het aansluiten op ketens. Het LNV-programma EDV (Electronische Dienst Verlening) richt zich via haar derde niveau op aansluiting op ketens en ketenproduct(ie)processen. Het LNV-programma 'KETENS' van de VD, DL en I&H beschouwt efficiënte informatievoorziening als cruciaal voor de optimalisatie van ketens. Vermindering van administratieve lasten is daarbij een van de hoofddoelstellingen.

Het aansluiten en het verbinden met informatie van LNV met 'haar externe klant' is in 2006 gestart, de slag van beleidsprogrammering naar uitvoering via SALDO-pilots is gemaakt. Met beleidsondersteunend onderzoek wordt dit proces onderzoeksmatig gefaciliteerd. Het gaat hierbij om de pilot samenwerkingsverband EDI-Circle waarin

de grootste agrarische accountantskantoren en veevoederleveranciers digitaal factuurgegevens uitwisselen. Dit moet voordelen opleveren voor de ondernemer, de accountant en de voederleverancier.

De kennisbehoefte bestaat uit het zicht krijgen op de factoren die succesvolle en efficiënte informatie-uitwisseling mogelijk maken. Niet alleen het kennen van de informatietechnische kant, maar juist ook kennis over procesafstemming tussen overheid en bedrijfsleven is daarbij cruciaal. Hierbij is een veranderende, wellicht proactieve, rol van de overheid vereist. Tot zover is nog niet aangetoond dat het conceptuele denkkader (van het passief aansluiten van de overheid op initiatieven vanuit bedrijfsleven en ketens) gaat werken.

Achtergrond is dat het thema administratieve lastenverlichting door ketenomkering leeft bij het bedrijfsleven; maar zodra van hun inspanningen en initiatief worden gevraagd ebt de belangstelling snel weg. Een verklaring hiervoor is dat de opbrengst van de administratieve lastenverlichting nog niet inzichtelijk is en/of niet opweegt tegen de inspanningen die daarvoor op korte termijn moeten worden gedaan.

Het (beleid)belang van het SALDO-principe voor de doelgroepen is:

- LNV-organisatie:
 - realiseren van aansluiting door informatiestroom (gegevensinwinning) op bedrijfsleven;
 - versterken ketens door efficiënter en effectiever informatiemanagement;
 - structurele vermindering van AL, zodat ondernemers ruimte krijgen om te ondernemen.
- Bedrijfsleven (ondernemers en intermediairs):
 - verlaging administratieve lastendruk;
 - economisch gewin door efficiënter gegevens- en informatiegebruik;
 - versterken concurrentiepositie door betere informatievoorziening;
 - inzicht trends relevant voor SALDO.

Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek kunnen we als volgt benoemen: inzicht verschaffen in de vraag of efficiënt aansluiten op beschikbare informatie in de keten (de 'ketenaansluiting' volgens SALDO principe) werkt en daarmee bijdraagt aan efficiëntere ketens en overheid en daarbij ook aan vermindering van de administratieve lasten voor de ondernemer. Hierbij wordt antwoord geven op de volgende vragen:

- Waar staat SALDO na 3 jaar werken aan dit thema?
- Wat heeft het opgeleverd aan lessen of successen?
- Wat zijn de aanbevelingen voor vervolg?

Aanpak en aard

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur en van talloze bevindingen die de afgelopen jaren zijn opgedaan tijdens vele gesprekken, studies, pilots, workshops met diverse personen (stakeholders) uit verschillende organisaties die betrokken waren bij dit onderwerp.

In 2007 was het onderzoeksteam betrokken bij de EDI-Circle XBRL pilot ('aan tafel') en afstemmingsmomenten met bedrijfsleven. Ook waren er talloze formele en informele contactmomenten met medewerkers van LNV en het bedrijfsleven. De ervaringen van deze ontmoetingen zijn in deze studie opgenomen.

Dit onderzoeksrapport heeft hierdoor vooral een beschrijvend en beschouwend karakter.

Leeswijzer bij dit rapport

Hoofdstuk 2 geeft een beschouwing op macroniveau hoe we de strategie en ontwikkelingen door de tijd kunnen zien. Beweging en verandering worden bekeken vanuit het transitieperspectief. Het gaat dan ook over de verwevenheid met de opkomende Toezicht op Controle-aanpak en de behoefte aan nieuwe Publiek-Private Samenwerkingsconstructies (PPS). Ook geven we de gebeurtenissen weer in een tijdlijn om te komen tot een 'learning history' van de ontwikkelingen.

Hoofdstuk 3 sluit aan op voorgaande. We schetsen de activiteiten en ontwikkelingen op het gebied van ketenaansluiting, vanaf het moment van gezamenlijk denken en handelen in deze richting. Hierbij geven we bijzondere aandacht aan het SALDO-principe (Structurele Administratieve Lastenvermindering Door Omkering).

In hoofdstuk 4 beschrijven we aan de hand van de EDI-Circle-XBRL pilot hoe in de praktijk zich een nieuwe informatiearchitectuur ontwikkeld. Het toont hoe de ontwikkeling in het grote (transitie) geheel verloopt en leert ons principes en lessen uit de praktijk.

Hoofdstuk 5 geeft een discussie over de regierol van de overheid en het ontbreken ervan. We geven een aanzet voor een omslag naar een meer sturende overheid, ook al druist dat in tegen het principe van "Zorgen voor naar zorgen dat".

We sluiten het rapport af met conclusies en aanbevelingen voor vervolgaanpak (hoofdstuk 6).

2 Strategie en ontwikkeling volgens transitie­model

Dit hoofdstuk is een beschouwing over het denken en het handelen met betrekking tot de aanpak van ketenaansluiting en administratieve lastenproblematiek, zoals deze vanaf 2003 van toepassing was. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het transitie­principe.

We zien ketenaansluiting als gewenste structurele maatschappelijke verandering, Het begrip transitie, en de benodigde omslag in denken en doen, zijn als rode draden in dit rapport verweven. Hierbij kan de volgende stelling als leidend worden beschouwd:

“(Informatie-)ketenaansluiting” wordt gerealiseerd via een geleidelijke en natuurlijke (maatschappelijke) omslag van denken en doen naar een (meer) gemeenschappelijke informatiehuishouding”.

Vanuit de discussie over de rol van de overheid kunnen we hieraan toevoegen:

“... hierbij kan het stimuleren en opduwen van deze, verondersteld gewenste, richting een taak van de overheid zijn”.

Vanaf begin af aan was het duidelijk dat bij de aanpak van de aansluiting op informatieketens een omslag in denken en doen nodig was. Niet een overheid die het even alleen regelt, evenmin het bedrijfsleven dat alleen het initiatief neemt. Verandering van de manier waarop partijen (samen)werken, elkaar kunnen vinden en tot win-win situaties kunnen komen is nodig. Bij de start van het onderzoek in 2003 is gewerkt aan het schetsen van toekomstige beelden (bijlage 4) met daarna pogingen tot terugredeneren welke stappen daarvoor nodig zijn.

Toch was niemand zich ervan bewust dat het gaat om een transitiepad. Hieronder gaan we in op dit transitiedenken en bijhorende aanpak. Dit helpt mogelijk bij het beter begrijpen van het complexe vraagstuk en bij een meer relativerende beoordeling van waar men in een dergelijk langdurig proces staat. Niet kijken wat er nog niet is gerealiseerd, maar wel wat er in het tijdspad van 2003 tot 2015 is opgeschoven anno 2007. We gaan in op de transitie en maatschappelijke beweging, hoe we dat in dit perspectief moeten zien en waar men in het proces nu staat.

2.1 Transitie en maatschappelijke verandering

In de land- en tuinbouw wordt op allerlei manieren gewerkt aan structurele veranderingen die maatschappelijk gewenst zijn. Werken aan structurele verandering (verduurzaming) is mogelijk via systeeminnovaties. Dit zijn bedrijfsoverstijgende veranderingen. Ze zijn nodig in de transitie van de land- en tuinbouw naar duurzame, maatschappelijk gewenste productiesystemen. Systeeminnovaties kunnen alleen ontstaan en slagen in grotere verbanden en met medewerking van alle belanghebbenden: boeren, tuinders, landbouworganisaties, landelijke en regionale overheden, maar ook ketenpartijen en maatschappelijke organisaties.

Hiervoor is het nuttig te weten hoe transitie in zijn werk gaat en welke instrumenten ingezet kunnen worden om beweging te stimuleren of in gang te zetten. Het gaat er hierbij vooral om hoe de verduurzaming is (bij) te sturen en te versnellen. De vraag daarbij is ook hoe maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld overheden, invloed kunnen uitoefenen op deze veranderingsprocessen.

Hieronder volgt het theoretische kader. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de betekenis voor de aanpak van ketenaansluiting.

2.1.1 Transitie­model

Transitie, doelend op de verandering die zich in het maatschappelijke veld voordoet en die actoren trachten te beïnvloeden, kent zijn theorie. De zoektocht naar duurzame ontwikkelrichtingen in de land- en tuinbouw volgt twee elkaar aanvullende en tegemoetkomende paden om de gewenste veranderingen en innovaties te initiëren en te versterken (figuur 1).

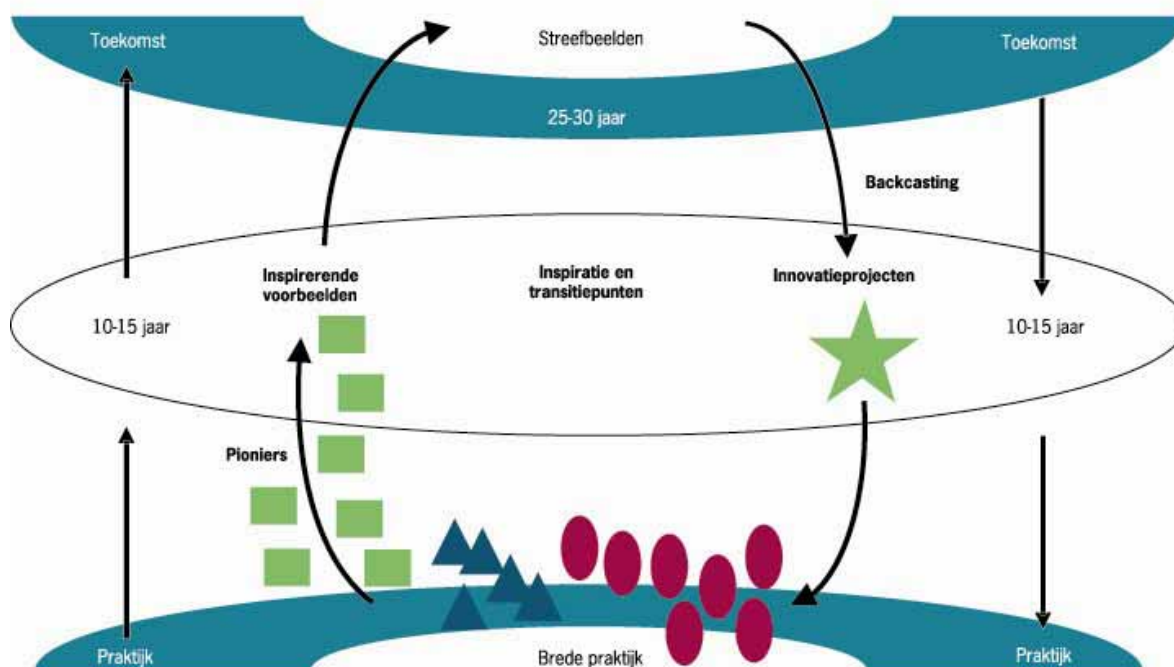
Het eerste pad loopt van de toekomst naar de huidige praktijk. Als eerste stap stellen stakeholders gewenste toekomstbeelden op die als inspiratiebron dienen voor kansrijke ontwikkelrichtingen. Deze toekomstbeelden worden ook wel streef­beelden of ontwerp­schetsen genoemd. De volgende stap is terugvoorspellen (backcasting) vanuit die toekomst naar het heden om te achterhalen of er knelpunten zijn die het realiseren van de toekomstbeelden tegenhouden. Deze knelpunten worden de transitie­punten genoemd: daar is immers nu actie voor nodig. Vervolgens worden innovatie­projecten uitgevoerd om deze knelpunten aan te pakken. Daarbij gaat het

niet alleen om nieuwe technologie, maar ook om veranderingen in de werkwijze van organisaties, nieuwe vormen van samenwerking van stakeholders en kaders voor wet- en regelgeving. Uiteindelijk zullen (delen van) deze nieuwe concepten als basis dienen voor nieuwe businessstrategieën voor ondernemers.

Het tweede pad loopt van de praktijk naar de toekomst. De praktijk kent namelijk een groot aantal initiatieven die ieder bijdragen aan een deel van de maatschappelijk gewenste veranderingen. Gezamenlijk vormen zij een wezenlijke beweging, ook al wordt niet ieder initiatief een succes. Op dit pad fungeren de innovaties van pioniers als inspiratiebron. Waar innovaties stokken of partijen elkaar niet kunnen vinden, helpen derden. Vaak zijn dit onderzoekers en kenniswerkers.

Door op beide paden actief te zijn kunnen activiteiten elkaar versterken. Ondernemers en ketens kunnen inspiratie halen uit grensverleggende innovatieprojecten en de innovatieprojecten kunnen profijt hebben van de creativiteit van innoverende ondernemers en ketens. Dit is essentieel voor de toepassing van (systeem)innovaties in de praktijk.

Figuur 1 Transitie-model
Bron: Vogelezang en Wijnands. Syscope extra, voorjaar 2005, nummer 6, Wageningen UR



2.1.2 Sturing en beleidsinstrumenten

Verschillende typen activiteiten dragen bij aan het realiseren van de gewenste verandering. Ze zijn te groeperen naar hun functie in de hierboven geschetste transitiepaden. Ze kunnen individueel of in samenhang met elkaar ingezet worden. Vaak zullen deze activiteiten onderdeel zijn van nieuwe arrangementen of innovatieprojecten. Het zijn de instrumenten die beleidsmakers in handen hebben om invloed te kunnen uitoefenen op het beoogde einddoel, in transitie termen ook wel het beoogde maatschappelijk gewenste (eind)doel. Het is overigens niet per definitie de overheid die de instrumenten ook zelf ter hand neemt, veelal wordt de uitvoering ervan gedelegeerd aan derden, die vanuit een betere positie gemakkelijker tot procesresultaat kunnen komen (bijvoorbeeld Wageningen UR die innovaties begeleidt).

Vogelezang en Wijnands (2005) noemen de volgende instrumenten:

- Inspireren**
- vanuit identificeren trends en kansen
 - vanuit opstellen toekomstbeelden
 - vanuit andere sectoren, branches, internationaal

Agenderen	- van prioritaire toekomstgerichte ontwikkelrichtingen - van voorwaarden voor optimaal innovatieklimaat - van transitiepunten (benodigde doorbraken, knelpunten)
Innoveren	- door het genereren van nieuwe inzichten (proof of principle) - door het wegnemen van belemmeringen - door slim combineren van bestaande kennis in een nieuwe setting
Verbinden	- door het creëren van ontmoetingsruimte (innovatiecafés, workshops) - door te makelen en schakelen (allianties, coalities) - door het vormen van netwerken rondom de dragers van de innovatie
Stimuleren	- door individuele coaching - door netwerkbegeleiding - via het ontwikkelen van competenties (inspirerende leeromgevingen)
Verbreden	- door het organiseren van ontmoetingsdagen - door het laten zien van aansprekende voorbeelden (demo) - door informatie te bundelen in virtuele (www) en fysieke kenniscentra

Dirven geeft een iets andere benadering over sturing en beleidsinstrumenten. Speciaal voor de uitvoering van wetenschap en beleid noemt onderzoeker Dirven (2005) drie sturingsprocessen: Agenderen, Instrumenteren en Effectueren. In essentie spreekt men over hetzelfde, waarbij gesteld wordt dat bij toenemende hardnekkigheid (pluriformiteit, dynamiek en complexiteit) de beïnvloedbaarheid minder wordt en vraagt om andere beïnvloedingsmechanismen. Zo waren we altijd goed in technisch leren, het creëren van instituties, verticale ordeningen en het aanwenden van invloed en macht. Maar de hardnekkige vraagstukken vereisen een andere effectieve sturing volgens Dirven. Wellicht van technisch leren naar sociaal leren, van organisaties naar netwerken, van verticale naar horizontale ordening en naar waarde en betekenis in plaats van invloed en macht. Hiervoor is geen technisch maar vooral een sociaal leerproces nodig, waarbij participanten – waaronder onderzoekers en beleidsmakers – ook zelf leren en mee veranderen.

2.2 Transitie, denken en handelen bij ketenaansluiting

De zoektocht naar ketenaansluiting en structurele administratieve lastenverlichting kunnen we beschouwen als een transitie. Het is een maatschappelijk hardnekkig (naar terminologie van Dirven) vraagstuk en niet zomaar iets waar de overheid iets mee wil. Het maatschappelijk veld (de agrosector) is er al mee bezig en werkt aan eigen efficiënte(re) ketens en daarmee efficiënte informatiestromen en dus (relatieve) beperking van de administratieve last. De volgende bewegingen op technologisch en organisatorisch vlak zijn waar te nemen:

- steeds meer data wordt gegenereerd, mede door ICT-technologische mogelijkheden, maar ook door de toenemende vraag naar verantwoording en transparantie;
- de trend om informatie meer te delen; het oplossen van complexe vraagstukken (bijvoorbeeld bij voedselveiligheid of ketentransparantie) lukt gewoon niet meer alleen. Bedrijven (in ketens) hebben elkaar nodig;
- de ontwikkeling van ICT helpt in mogelijkheden bij het slim delen of koppelen van informatie.

Als we kijken vanuit het transitieproces naar de aanpak van ketenaansluiting en administratieve lastenvermindering valt op dat samen met de stakeholders in 2003 al is gestart met het schetsen van toekomstbeelden voor 2010¹. In het transitieproces is dit het werken van toekomst naar praktijk. Scenario's hadden daarna via backcasting uitgewerkt moeten worden in kleinere stappen. Dit is nooit echt goed gebeurd. Mogelijk was de materie voor betrokkenen te complex, of waren de betrokken onderzoekers niet bij machte te denken en handelen volgens het transitieproces. Het is een les voor vandaag, het is een transitievraagstuk en dus is er nog tijd te gaan.

Een transitiepad is ook het toewerken met vele praktijkinitiatieven naar het toekomstbeeld. Gebruik de energie van actoren en help ze met experimenteerruimte om een schakeltje te mogen zijn in het grote geheel. Vele schakels, waarvan er in de tijd steeds meer gaan draaien, kunnen zorgen voor een wezenlijke beweging. De SALDO-filosofie heeft - wellicht in zekere zin onbewust - volgens dit spoor gewerkt. Pilots hebben gelopen op eigen energie, voortgestuwd uit eigen belang en 'geloof in' en staan aan de basis van grotere veranderingen. Belangrijk is het bieden van experimenteerruimte; niet alleen het geven van ruimte qua wet- en regelgeving, maar

¹ Toekomstbeeld van 2010 of 2015? In dit rapport worden beide jaartallen gebruikt. De OCTAAN-architectuurmodellen zijn destijds officieel gerapporteerd als voorbeelden voor 2010. (bij directe bronverwijzing wordt dit jaar gebruikt). Onderzoekers spraken destijds ook al over de beelden van 2015, maar voor nu is dit een jaartal dat meer tot de toekomstverbeelding spreekt.

ook het accepteren van falen. Een slecht resultaat is ook een resultaat, zoals er bij de VONK-pilot (zie ook 3.3.2.) ook wel tegenaan wordt gekeken ("geen direct succes, maar wel geleerd en dus indirect succes", aldus LNV betrokkene Raven in een mondelinge toelichting). Het succes wordt uiteindelijk bepaald in de grote groep van experimenten waarin een redelijk aantal wel slagen en daarmee richting bepalen.

Gezien vanuit het transitie-model betekent dit voor het pad naar ketenaansluiting:

- Dat voor verandering, de gewenste omslag in denken en handelen, tijd en dus ook geduld nodig is.
- Dat een dergelijk hardnekkig vraagstuk vraagt om andere sturing dan gebruikelijk. Betrokken actoren moeten zelf ook leren en mee veranderen, waarbij een sociaal leerproces van belang is.
- Dat LNV instrumenten in handen heeft om de gewenste verandering te sturen en te stimuleren, maar nog niet helder heeft welke waar en hoe toe te passen (zie hoofdstuk 3).
- Dat we de pilots moeten zien als praktijkinitiatieven. Niet alle initiatieven zullen slagen, heel veel (kleine) bewegingen zullen tot een grote moeten leiden. We kunnen stellen dat er nog te weinig initiatieven zijn om überhaupt een werkelijke omslag te kunnen doormaken. Initiëren en faciliteren van meer pilots is daarvoor nodig.
- Dat waarschijnlijk niet op de goede manier wordt gekeken naar de (tussen)resultaten. De neiging bestaat van nature om af te rekenen op fysieke eindproducten; bijvoorbeeld het aantal bedrijfsprocessen of keteninformatiestromen die de integrale verbinding met de overheid heeft gemaakt. Maar transitietrajecten vragen per definitie om een andere manier van kijken, meer gericht op outcome en impact in plaats van op output. Niet de producten die een pilot oplevert, maar wat er uit voortkomt (outcome) en de betekenis of doorwerking op het gehele systeem. Monitoring en evaluatie van deze transitie- en innovatieprocessen volgens deze denkwijze is aan te raden. Dat het tot dusver niet is gebeurd, komt omdat het proces niet werd gezien als transitie.

De tijd die nodig is om het denken en handelen te veranderen, verklaart waarom er weinig pilots zijn geweest die tot een daadwerkelijk resultaat van ketenaansluiting hebben geleid. De tijd en geest waren er nog niet rijp voor.

2.3 Relatie met PPS en TopC als arrangementen

Bij structurele verandering van een systeem worden arrangementen gezien als beïnvloedingsinstrument voor beleid. Zo is er een transitie gaande van de agro-kennisinfrastructuur. Kennisarrangementen zijn hier het sleutelbegrip, waarbij praktijk, bedrijfsleven en ook kennispartijen (onderwijs en onderzoek) samen optrekken om andere manieren van kennisontwikkeling, kennis (co-)creatie en kenniscirculatie te ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn de Melkvee Academie, Telen met Toekomst en KoDA, die volgens het transitie-model de eerder in paragraaf 2.1.2. genoemde beleidsinstrumenten inzetten om tot verandering van vooral denken naar doen te komen.

Voor ketenaansluiting en haar aanpak zijn er parallellen. De twee constructies hebben een nauwe samenhang met de aanpak van ketenaansluiting. Binnen deze constructies hebben een aantal projecten gelopen die raken aan ketenaansluiting.

De Privaat-Publieke Samenwerkingsconstructies (PPS) kennen een lange geschiedenis waar al veel onderzoek naar is gedaan. Veel van de praktijkinitiatieven "ketenaansluiting" zullen lopen via een samenwerkingsconstructie tussen het private en publieke domein. Op het gebied van het delen van informatiestromen kunnen we veel leren van het project 'CLIENT'. Dit project brengt partijen als douane, PD, exporteurs e.d. bij elkaar om een snel en adequaat proces voor de uitgifte van exportcertificaten van primaire landbouwproducten te realiseren (Matthijssen et al., 2004). Dit project toont aan dat efficiënte samenwerking op basis van ieders eigen belang en gewin, maar ook het gezamenlijke gewin, mogelijk is, maar nooit vanzelf gaat. Hiervoor gelden een aantal spelregels.

Toezicht op Controle (TopC) is een andere constructie. Dit zijn arrangementen waarbij de overheid juist meer afstand neemt en de private partijen zelf haar verantwoordingsvraagstuk regelen. Deze thematiek is eerder bewust losgekoppeld van de strategie van ketenaansluiting (zie paragraaf 3.2). Dat is niet geheel terecht. Bij toezicht op controle legt de overheid het verantwoordingsvraagstuk en haar eigen verantwoordelijkheid hierin op een hoger niveau. Ze neemt niet afstand van haar publieke taken, maar voert controle uit op een ander niveau. Het organiseren van het efficiënt delen van informatie, en daarmee samenwerking, blijft aan de orde. Dit is te illustreren aan de hand van een voorbeeld. In 2005 sloot de VWA een convenant met TRUSQ (een verenigde groep van diervoederleveranciers) met het gezamenlijk doel om kwaliteit en voedselveiligheid te borgen (de Bakker et al., 2007). In het convenant is afgesproken om de controleurs van VWA over de schouder mee te laten kijken bij TRUSQ (leden). Daarbij was de doelstelling ook om toe te werken naar een Toezicht op Controle arrangement. Voor de informatievoorziening betekent dit dat VWA in de eerste fase op enigerlei wijze gebruik

maakt van de TRUSQ-database om toegang te verkrijgen tot de gegevens van deze leden; fysieke controles op de bedrijven blijven bestaan. In een situatie van volledig Toezicht op Controle (in welke vorm dan ook) betekent dat, dat VWA nog steeds direct of indirect inzage in de private database zal hebben, maar dan op meer geaggregeerd niveau. Het is dan nog de vraag hoe dit georganiseerd zal zijn in crisissituaties. Het is aannemelijk dat de overheid dan snel en efficiënt tot op dieper niveau geïnformeerd moet kunnen worden. Bij VWA zal de behoefte groeien om de niet bij TRUSQ aangesloten leveranciers op soortgelijke manier te controleren, nog niet gesproken over alle andere private partijen in de voedselketen waar ze controle en toezicht op wil uitvoeren. De overheid heeft er belang bij dat de aansluiting op keteninformatie zo efficiënt mogelijk wordt georganiseerd.

Het vraagstuk van efficiënt organiseren van informatieketens speelt hier dus prominent, juist ook voor ketens zelf en in het bijzonder door de ontwikkeling van ketengarantiesystemen. Deze zijn in sterke mate in ontwikkeling en het belang ervan voor ketens is groeiende. Ketenpartijen zijn in beginsel zeer bereid op basis van ketengarantiesystemen Toezicht op Controle-arrangementen met de overheid te organiseren. Vanuit het oogpunt van efficiëntie van controles ("geen of minder controleurs over de vloer") en anderzijds imagowinst ("als de overheid er op kan bouwen moet het goed zijn") is er duidelijke winst voor ketenpartijen te behalen.

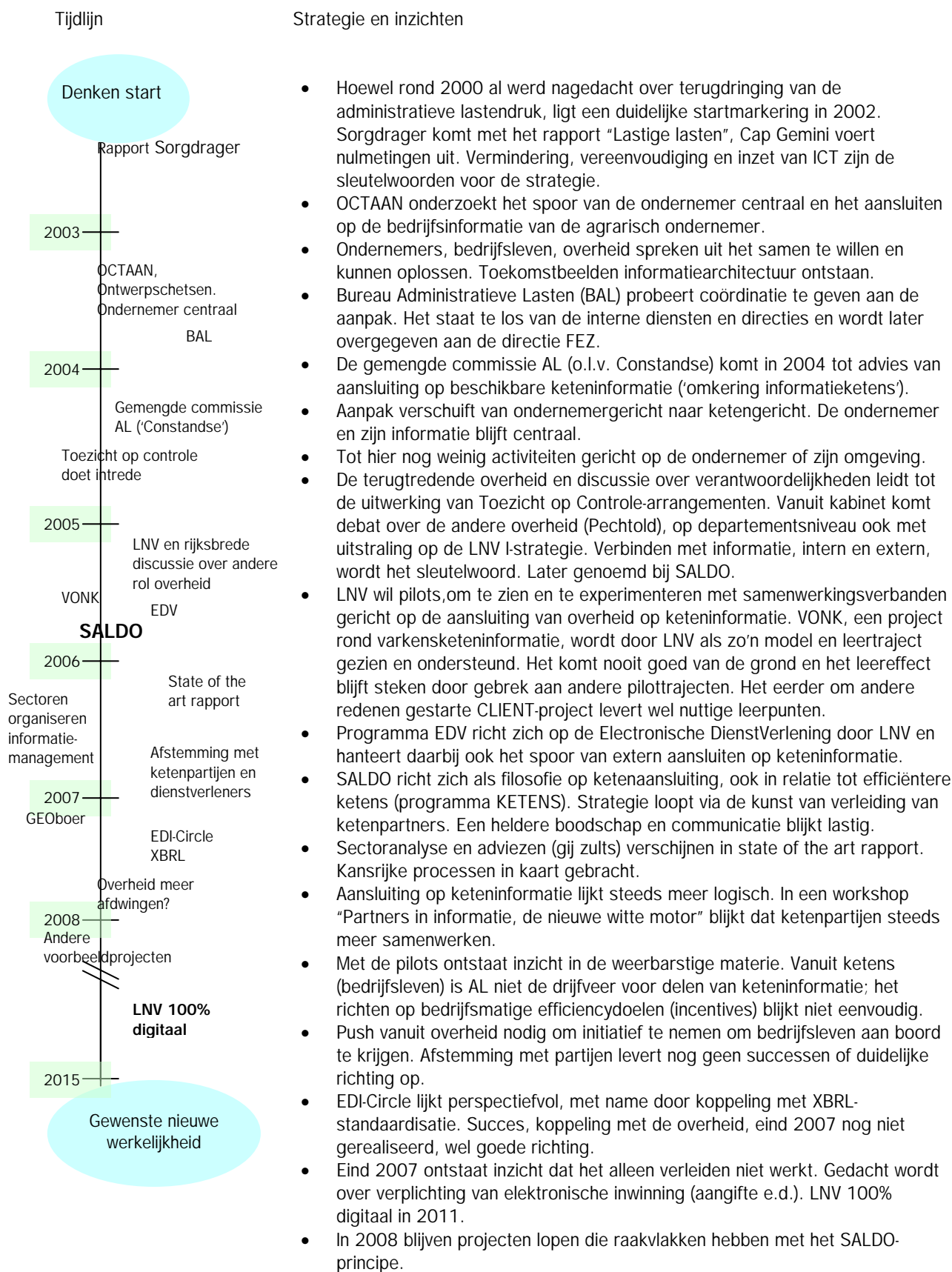
TopC-arrangementen kunnen ook gebruikt worden als vehikel om de beweging naar ketenaansluiting en structurele AL-vermindering uit te dragen. Samenwerking op basis van een andere vorm van toezicht weliswaar, maar uiteindelijk ook door een efficiëntere manier van aansluiting op keteninformatie.

Dit alles leidt tot de aanbeveling om TopC-arrangementen en het gebruik van PPS constructies volwaardig en geïntegreerd in de strategie van ketenaansluiting in te zetten.

2.4 Tijdlijn, een leergeschiedenis

In deze paragraaf geven we de ontwikkelingen en strategie van het werken aan ketenaansluiting in een grove tijdlijn weer. De tijdlijn geeft slechts een beperkt aantal markeringspunten, maar helpt bij het verwerven van inzicht in welke beweging is gemaakt en waar men nu in de tijd staat. Deze leergeschiedenis gaat uit van de start rond 2003 en een beweging richting een toekomstig gewenste situatie in 2015. Het is gebaseerd op de aanname in dit hoofdstuk dat hier sprake is van een transitiepad.

Figuur 2 Een tijdlijn van momenten, een lerende geschiedenis



3 Werken aan ketenaansluiting 2003-2007

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkelingen op het gebied van ketenaansluiting en administratieve lastenverlichting (AL) gerelateerd aan de aanpak van het ministerie van LNV in de periode 2003-2007. Daarbij kijken we niet alleen naar het spoor van ketenaansluiting, maar brengen we eerst de brede context van administratieve lastenverlichting in beeld. Eerst komt de ontwikkeling van het beleid in die periode aan de orde. Vervolgens geven we aan hoe de overheid invulling heeft gegeven aan het principe van 'het omkeren van de informatieketen' ofwel ketenaansluiting. Ten slotte worden kort de belangrijkste resultaten beschreven van het WUR-onderzoek naar theoretische achtergronden van administratieve lastenverlichting via ketenomkering.

3.2 Beleid van de overheid

Het kabinet Balkenende II (2003) had als doel om de Administratieve Lasten met gemiddeld 25% te reduceren. Het LNV-aandeel in het totaal van 17 miljard euro was circa 430 miljoen euro (ongeveer 2,5%).

Om de door LNV veroorzaakte administratieve lasten te verlagen, heeft de minister van LNV in 2003 een commissie ingesteld met leden uit het bedrijfsleven en de overheid. Deze commissie o.l.v. drs. B.J. Constandse geeft in haar advies 'Lasten in Balans' een referentiekader voor de wijze waarop het Ministerie van LNV de administratieve lasten in de periode 2003-2007 kan minimaliseren (Gemengde Commissie Administratieve Lastenvermindering, 2004). Dit referentiekader bestaat uit drie sporen:

1. Minder regels
2. Makkelijker maken (beter gebruik ICT)
3. Omkering van de informatieketen / Toezicht-op-Toezicht

Het eerste spoor bleek een effectief middel. Februari 2005 had LNV in ruim een jaar 50% van de LNV-regelingen afgeschaft; daarbij opgetekend dat een deel ervan als 'dor hout' (niet meer in gebruik) werd betiteld.

Bij het tweede spoor 'Makkelijker maken' was het streven om de communicatie met de verschillende partijen in de agrarische sector te vergemakkelijken door een beter gebruik van ICT-mogelijkheden en tevens om de irritatie die met regelgeving samenhangt te verminderen.

Het derde spoor 'Omkering van de informatieketen / Toezicht-op-Toezicht' bood houvast voor een meer structurele aanpak van de administratieve lastenproblematiek. In 2004 zijn de twee onderdelen van het derde spoor uit elkaar gehaald. Dit leidde tot twee afzonderlijke trajecten: SALDO en Toezicht-op-Toezicht (TopC). We behandelen in dit hoofdstuk het SALDO-principe.

Bij TopC gaat het om de mogelijkheden en voorwaarden waaronder het overheidstoezicht ingevuld kan worden. Vraagstukken rond de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij staan hierbij centraal. In maart 2005 is door de Minister van LNV het Beleidskader 'Toezicht op Controle (Toezicht op Toezicht)' vastgesteld. Dit bevat de voorwaarden waaronder TopC is in het agro-foodcomplex. In 2005 zijn vijf initiatieven op het vlak van zelfcontrole en certificering gekozen als pilots voor het beleid: MPS, Primabol, IKB-systemen varkens, GMP+ en TrusQ (zie ook paragraaf 2.3) (de Bakker et al., 2007).

In maart 2005 heeft het ministerie van LNV in haar periodieke verantwoording aan de Tweede Kamer de stand van zaken rond AL gerapporteerd. Enkele belangrijke conclusies op dat moment waren:

- LNV heeft doelstelling 25% verlaging administratieve lasten gehaald.
- De beleving van de lastenvermindering is nog niet voor de ondernemer voelbaar.
- Van een duurzame, structurele verlaging van administratieve lasten is nog geen sprake. Daarvoor is het wachten op resultaten van de nieuwe sporen van het beleidskader Toezicht op controle, SALDO en de inzet van ICT.
- Om nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en ondernemers vorm te geven, moeten beide partijen naar elkaar toegroeien om goede afspraken te maken en de ondernemer dubbel werk te besparen.

De beleving van de lastenreductie (33% in 2006) werd in de praktijk niet duidelijk gevoeld. Daarom is door het ministerie van LNV in 2006 het project 'Beleefde lasten' gestart. Doel hiervan was het krijgen van inzicht in de administratieve lasten zoals die door de betrokkenen worden ervaren en het daar waar mogelijk wegnemen van irritaties. Het voeren van 'keukentafelgesprekken' met ondernemers was de belangrijkste bron van informatie. De belangrijkste conclusie was dat er minder en betere regels moeten komen.

3.3 Het SALDO principe van LNV

3.3.1 De uitgangspunten van SALDO

In een brief van de minister van LNV aan de voorzitter van de Tweede Kamer wordt in november 2004 ketenomkering voor het eerst genoemd als mogelijkheid om structureel administratieve lasten voor het bedrijfsleven op een lager niveau te houden. Met ketenomkering is in de kern bedoeld het omkeren van informatiestromen; de overheid die haar informatiestromen aansluit op die van het bedrijfsleven en het subject van haar regels in plaats van andersom.

SALDO, als beleidsprincipe, is dan geboren. SALDO staat voor Structurele Administratieve Lastenvermindering Door Omkering. Voor het welslagen van de gewenste omkering van de informatieketen is essentieel dat zowel het bedrijfsleven als ook de overheid haar rol stevig oppakt. Het college van voorzitters van productschappen, dat zich op het kruispunt van bedrijf- en overheidsinformatie bevindt, wordt gevraagd de externe sturing op zich te nemen voor het onderwerp ketenomkering. Men dient zich aan te sluiten bij werkprocessen die al binnen overheid en bedrijfsleven plaatsvinden. Daarom kiest men voor het uitvoeren van enkele kansrijke pilots waarin de omkering van informatiestromen concreet onder de loep genomen kan worden en die aansluiten bij de praktijkwensen van het bedrijfsleven.

De (toenmalige) minister is er zich dan van bewust dat de hiervoor gewenste cultuurverandering, een andere manier van werken in het algemeen, nog veel voeten in aarde zal hebben en dat dit een proces van jaren vergt.

Het ondernemersperspectief staat bij de gegevensinwinning centraal. Het gaat om een structurele verandering van de manier van werken en om een gezamenlijke aanpak door bedrijfsleven en overheid. Hieraan zitten twee kanten:

- De overheid houdt zijn informatiebehoefte tegen het licht en reorganiseert zijn informatiestromen. De overheid sluit daarbij waar mogelijk aan op datastromen en definities van het bedrijfsleven.
- Het bedrijfsleven wordt transparanter in informatiestromen en legt in een vroeg stadium verbinding tussen noodzakelijke managementinformatie en overheidsinformatie.

Binnen SALDO is in maart 2005 gekozen voor een aanpak langs drie sporen, namelijk:

1. Ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de kansen die omkering door bedrijfsleven en overheid biedt.
2. In beeld brengen van de state of the art rond het thema, met als doel geleerde lessen te verzamelen, te communiceren en vooral te vertalen in activiteiten.
3. Op korte termijn concreet aan de slag te gaan met een aantal pilots van het bedrijfsleven, waarbij ook de overheid zelf flink moet investeren voor het stroomlijnen van haar inwinningproces.

Belangrijke onderdelen van het SALDO-principe zijn:

- Niet de vraag van de overheid, maar het aanbod van (keten)informatie staat centraal.
- Het is de bedoeling om de informatiebehoefte van de overheid af te stemmen op de aanwezige informatie in de keten.

Het hoogste eindresultaat bij de start van SALDO was een samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid bij het inwinnen van noodzakelijke overheidsinformatie, waarbij het ondernemersperspectief uitgangspunt is. Zowel overheid als ondernemers beschouwen bedrijfsprocessen als de bron voor overheidsinformatie en informatiestromen zijn zoveel mogelijk gekoppeld. In de eerste fase van SALDO wilde men een beperkt aantal concrete pilots ondersteunen om tot sterk gelokaliseerde lastenvermindering te komen en vooral tot inzichten die in een tweede fase verder uitgerold kunnen worden.

Het bedrijfsleven moest zelf een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat dragen. De overheid zou het proces waar nodig faciliteren, conform het LNV-motto "van zorgen voor naar zorgen dat". Dit kwam tot uiting in de aard en de manier van uitvoering van het SALDO-traject. SALDO was vanaf het begin een filosofie en traject, geen project of programma, en dus een traject zonder sturing en middelen. Dit heeft ontegenzeggelijk consequenties gehad. Meer hierover in hoofdstuk 5.

De overheid stond nu ook aan de lat om haar eigen inwinningproces vanuit het perspectief van de ondernemer verder te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Dit werd gezien als randvoorwaardelijk voor het slagen van SALDO.

3.3.2 Resultaten SALDO

LNV zag de balans voor SALDO aan het einde van 2006 als positief. Dit wordt onder andere verwoord in interne rapportages van de directie I&H, de trekker. Concrete pilots liepen, waarvan EDI-CIRCLE het meest belovend was. Andere pilotprojecten, zoals VONK en digitalisering Document Begeleiding Slachtpluimvee (DBS), hadden weliswaar niet volledig aan de verwachtingen voldaan, maar hebben wel interessante leermoment opgeleverd. Deze houding past bij het transitiedenken.

VONK was een keteninitiatief in de varkenshouderijsector bedoeld om keteninformatie beter te benutten. VONK kwam echter nooit goed van de grond in de samenwerking. In mondelinge evaluatiemomenten met betrokken partijen worden als oorzaken genoemd: het gebrek aan onderling vertrouwen van de partners, een gemis aan voldoende bedrijfsmatige doelstellingen (win-wins op ieders afzonderlijke en gezamenlijke bedrijfsprocessen), een te grote focus op ICT en de weerstand die door grote ketenpartners met afwijkende strategieën werd geboden. Kennelijk moet men vooraf beter kijken naar deze randvoorwaarden, wil een proces of project een goede kans van slagen hebben.

DBS staat voor Document Begeleiding Slachtpluimvee en is bedoeld voor de Ante Mortem keuring. Op de slachterij wordt het koppel aan de hand van dit formulier gekeurd, voorafgaand aan het slachten. Dit was een papieren formulier, dat met de hand ingevuld werd en waarvan meerdere partijen de informatie gebruikten. Het idee om de informatiestroom en partners aan elkaar te koppelen was een logische stap. Toch lukte het betrokken partijen in de eerste fase nog niet om een gedeeld informatiesysteem op te zetten (centrale database met aftap voor verschillende partijen). Wel is een spreadsheet ontwikkeld die men per e-mail rondstuurt. Een les hieruit is dat de lat niet meteen te hoog gelegd moet worden. Elke stap kan er één in de goede richting zijn, mits deze wordt gevolgd door meer duurzame stappen.

Het bewustwordingsproces van het ketenomkeringsprincipe ontwikkelde zich positief. Binnen LNV was SALDO als vierde principe opgenomen in de I-strategie. Dit is de informatiestrategie van het ministerie van LNV waarin ook een paragraaf staat over de informatieverbinding van de overheid met haar buitenwereld en klant. Het derde plateau van het EDV-programma implementeerde het SALDO-principe. Bovendien ging VWA het SALDO-principe meenemen in samenwerkingsovereenkomsten met de sector (denk aan het convenant met TRUSQ). SALDO werd verder ook meegenomen in interdepartementale trajecten als I-overheid en LNV-EZ Taskforce 'Ketenherinrichting'. De sector kwam ook met initiatieven. Het PVE (Productschap voor Vee, Vlees en Eieren) is als follow-up van het DBS-project bezig met de ontwikkeling van een database.

Figuur 3 Folder/factsheet uit de portfolio van directie I&H



Eind 2006 worden de volgende successen genoemd:

- SALDO was als principe binnen LNV geland.
- Principe is opgenomen in de LNV I-strategie.
- SALDO is als thema in programma KETENS opgenomen.
- Programma 'Keteninformatie' loopt binnen EDV.
- Pilotprojecten lopen (Edi Circle, XBRL, DBS, Geoboer).
- Interdepartementale samenwerking met EZ en FIN.
- VWA past SALDO-principes toe bij samenwerkingscontracten/convenanten.

Een aantal knelpunten ligt eind 2006 nog bij de sector:

- Gebrek aan vertrouwen om informatie te delen.
- Sense of urgency bij betrokken partijen mist.
- Best practices zijn nog in ontwikkeling en moeilijk communiceerbaar.

De uitvoerende diensten nemen SALDO mee in lopende projecten, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van uitvoeringsbeginselen ten behoeve van de Hygiënerichtlijn (Ketenintegratie).

In 2007 gaat het SALDO-traject door, zowel binnen als buiten LNV. Een van de knelpunten, het duidelijk communiceren van de boodschap, wordt aangepakt. Directie Industrie & handel komt met een folder (factsheet)

getiteld SALDO, "Slim benutten van keteninformatie" (zie figuur 4). Deze folder wordt vanaf dat moment veelvuldig gebruikt in het uitdragen van de boodschap. De SALDO-boodschap is ook gecommuniceerd door presentaties tijdens bijeenkomsten van de EDI Agro Vereniging (EAV).

Eind 2007 valt het nog niet mee LNV-diensten en directies de ketenaansluitingen te laten maken. Toch zijn er successen te noteren. Eén ervan is de AMT-medicijnenpilot, officieel bekend onder de naam "Efficiënt en transparant medicijngebruik". Ketenpartijen (o.a. Zuivel, GD, dierenartsen, NRS) en ondernemers in de melkveehouderijsector hebben er belang bij dat de informatievoorziening over medicijngebruik en dierbehandelingen (gezondheidsmanagement) in relatie tot bedrijf- en ketenmanagement efficiënt en transparant georganiseerd is. Maar ook de overheid heeft meerdere belangen bij een goede informatieverbinding met deze medicijneninformatiestroom. Meerdere overheidspartijen, los van elkaar zelfs, zoals VWA, VD, BRD, DR, AID. Hoewel genoemde overheidsonderdelen ieder voor zich waarschijnlijk slechts een beperkte informatievraag hebben, is het uiteindelijk gelukt ze gezamenlijk medeverantwoordelijk te maken voor een ketenaansluitingstraject. Begin 2008 zal dit project van start gaan. Zowel het bedrijfsleven als LNV subsidiëren het project.

Vooraf het samenwerken tussen overheidspartijen, maar zeker ook de durf en wil van de ketenpartijen om met de overheid de brug te slaan, beschouwt LNV als een bemoedigend succes. Betrokken ketenpartijen zijn blij met de intenties, maar zijn nog afwachtend over of het de overheid lukt op gepaste wijze (gepaste afstand) de aansluiting te maken. Zij beschouwen dit traject vooral als een ketenontwikkeling met minder prioriteit voor de verbinding met de overheid.

Deze ontwikkeling is zeker bemoedigend. De kanttekening is echter dat al vanaf 2006 wordt gesproken over dit project en dat de totstandkoming van de beoogde samenwerking een langdurend proces was.

3.3.3 SALDO in en na 2007

Medio 2007 komt LNV tot het inzicht dat het principe van omkering van informatieketens niet tot een grote omslag heeft geleid. De aanpak behoeft wellicht bijstelling. Het SALDO-principe is in hoge mate gebaseerd op initiatief en energie uit de sector, waar de overheid op aansluit. De strategie van de overheid, wachten op initiatieven, heeft door gebrek aan initiatieven niet tot succes van ketenaansluiting geleid. Het verleiden van ketenpartijen heeft niet gewerkt, althans het leidt niet snel tot nieuwe efficiënte ketenaansluitingen. Dit ondanks dat ketenpartijen en hun informatieketens zelf wel in ontwikkeling zijn en kansen zouden moeten bieden voor de overheid om de verbinding te maken.

Van de 23 begin 2006 beschreven voor SALDO relevante projecten of processen (Holster et al., 2006) zijn er slechts enkele waarmee LNV in 2007 actief aan de slag is gegaan. Eind 2007 blijkt het positieve leereffect uit de afzonderlijke pilots, en de mate waarin deze processen bijdragen aan de omkering van informatieketens, beperkt. Hieronder geven we een aantal constatering die zijn voortgekomen uit een groot aantal gesprekken met betrokkenen, eigen waarnemingen en interpretaties van de onderzoekers.

- **Het SALDO-principe is nog niet integraal binnen LNV geland**

Het SALDO-principe wordt nog niet vanzelfsprekend opgepakt. Lang niet altijd denkt men aan het slim benutten van keteninformatie, of weet men er geen of moeizaam uitvoering aan te geven. Geoboer (de codenaam voor de koppeling van de LNV basis perceelsregistratie met de managementsystemen), was al in 2002 bedacht en zou in 2005 gerealiseerd moeten zijn. Op dit moment is het nog niet zeker of realisatie lukt voor de meitelling 2008, dit tot onvrede van de softwareleveranciers.

Bij de dossierbeheersing zoönosen in de pluimvee-sector en rond de hervorming van de vleeskeuring (analytisch gebruik informatie rond vleeskeuring) was al snel duidelijk dat meerdere publieke partijen efficiënt gebruik zouden kunnen, of zelfs moeten, maken van (ook) private gegevens. In 2007 is voor het eerst onderzoek gestart naar koppelingmogelijkheden van informatie, maar tot nu toe blijft samen werken en delen van informatie een punt van zorg, ook interdepartementaal (VWA, VWS) en binnen LNV.

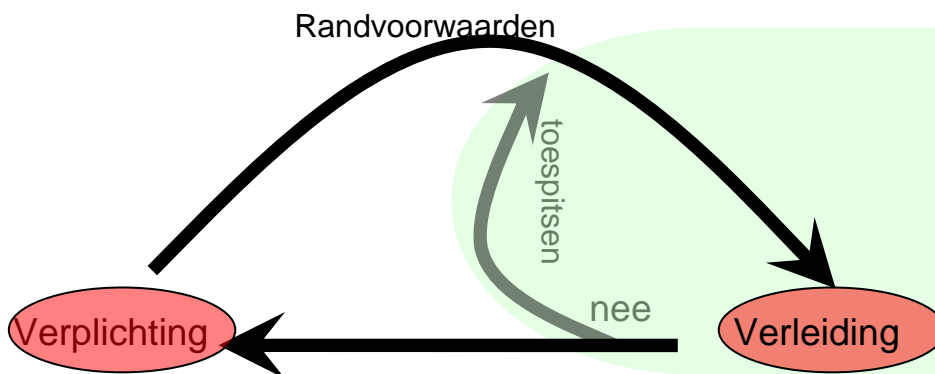
Ook bestaat het beeld dat slechts een handjevol LNV-medewerkers het principe probeert uit te dragen.

- **Pilots nog beperkt succes**

Geoboer, EDI-Circle, de medicijnenpilot zijn drie voorbeelden uit 2007. De ideeën zijn krachtig, de werkelijke realisatie van de aansluiting van overheid op keteninformatie is lastig. Geoboer is al genoemd. EDI-Circle is een sterk groeiend samenwerkingsverband met grote potentie voor het faciliteren van de aansluiting van boeren transactiegegevens op de verplichte GDI (o.a. 'landbouwtelling'), gebruik makend van de XBRL-standaard (zie hoofdstuk 4). De totstandkoming van het project Efficiënt en Transparant medicijngebruik is een langdurig proces geweest. Na de planvorming in 2006, start dit project niet eerder dan begin 2008. Succes is dan uiteraard nog niet verzekerd.

- **Het SALDO-principe lijkt nog vooral een beleving op papier, coördinatie ontbreekt.**
Op papier is SALDO stevig ingebed in integrale LNV-beleidsstructuren, zoals de I-strategie en EDV-programma; maar van integrale aanpak en afstemming in de brede praktijk is nog geen sprake. Pogingen tot afstemming zijn er zeker. Hieruit komt echter maar beperkt afstemming of concrete uitwerking uit voort. De perceptie van het bedrijfsleven is dat SALDO vooral een intern gericht proces is, waar ze nog weinig mee kan. Meermaals wordt uitgesproken dat ze meer sturing en een duidelijker aanspreek- en coördinatiepunt mist (bron: diverse gesprekken, notitie en bespreking van Beulens, Wolfert).
- **Procesmatige belemmeringen lijken onvoldoende inzichtelijk.**
De overheid weet de gevoelige snaar bij het bedrijfsleven nog niet te raken of het bedrijfsleven zelf is niet bij machte zichzelf voldoende te kietelen op zoek te gaan naar de mogelijke winst. Ook kennispartijen (onderzoekers, adviseurs) kunnen nog onvoldoende aantoonbaar maken waar de winst zit bij strategische samenwerking op het gebied van informatiemanagement in het privaat-publieke domein.
- **Zorg over voortgang in relatie tot. aanpak via verleiding.**
Eind 2007 ontstaat het beleidsvoornemen om te switchen van de strategie van verleiding naar die van meer regie. Gesproken wordt over LNV 100% digitaal binnen 4 jaar. Zonder dat duidelijk is hoe men dit moet uitwerken, lijkt het erop dat we de strategie als volgt kunnen verwoorden: *Verleiding tot verbindingen met informatie met overheid en bedrijfsleven waar het kan, verplichting waar het moet.* Waarschijnlijk is hier de onderstaande spanningsboog (figuur 4) aan de orde, uitgaande van het principe dat de weg of kunst van verleiden nog steeds leidend is en dat waar dat niet afdoende werkt enige vorm van verplichten kan helpen. Waar verleiden overgaat in verplichten is moeilijk te zeggen, evenals welke instrumenten of voorwaarden hiervoor van toepassing zijn. In hoofdstuk 6 gaan we in op het principe ketenaansluiting met een overheid in de regio.

Figuur 4 De spanningsboog tussen het verleiden en verplichten. Als verleiden niet kan, dan verplichten.



3.4 Onderzoekstraject rond SALDO

De werkgroep OCTAAN is in 2003 gestart met participatief onderzoek bij de aanpak van administratieve lastenvermindering (Annevelink et al., 2004). Participatief, omdat niet vanachter het bureau gewerkt werd, maar samen met agrarische ondernemers, ketenpartijen, overheden en dienstverleners. Er is gewerkt aan de vraag hoe de administratieve wereld van ondernemers in 2010 te vereenvoudigen. Onderdeel van het onderzoek was het schetsen van toekomstbeelden (bijlage 4), met daarbij de indringende vraag aan alle betrokken actoren wat ze willen en kunnen. Het afstemmingsmodel ontstond.

Interessante kennis over de mogelijke uitwerking is opgedaan tijdens de Ondernemerschapdag, georganiseerd in het kader van kennisuitwisseling beleidsondersteunend onderzoek "Tussen markt en ondernemerschap". In een sessie "Actief Administratieve Lasten te lijf" is geprobeerd te achterhalen hoe met de uitvoering van afstemmingsmodel uit het OCTAAN project gestart zou kunnen worden. Een 'spelsimulatie' tussen het bedrijfsleven (The Greenery), overheid (LNV-Dienst Regelingen), (informatie)dienstenleveranciers, belangenorganisaties en boeren is driemaal gespeeld met verschillende spelers (van Uffellen et al., 2006). De belangrijkste conclusies uit de spelsessies en de daarop volgende discussies waren:

1. Elke afzonderlijke partij accepteert administratieve lasten voor wat ze zijn. Dezelfde partij is niet bij machte om die lasten individueel aan te pakken;

2. Administratieve lasten zijn zelf geen initiërend probleem. Administratieve lastenvermindering is alleen te realiseren door mee te liften op andere initiatieven.
3. Van belang is dat alle betrokkenen in het spel aan tafel zitten en de individuele belangen van de betrokkenen op tafel krijgen.
4. Een van de voorwaarden en tegelijk de mogelijkheid om aan tafel vertrouwen te winnen is het faciliteren van een uniform berichtenstelsel en gegevensdefinities. Deze vraag komt steeds weer bovendien.
5. LNV kan het initiatief nemen om agro-datadictionary nieuw leven in te blazen en op basis hiervan het elektronische berichtenverkeer een stap vooruit te helpen.
6. Modernisering van het INSP-datamodel, EDI-berichtenverkeer en implementatie van een gebruikersplatform kan helpen. LNV mag als (groot)gebruiker van informatie best initiatiefnemer zijn.
7. De gegevensvraag moet door de overheid beter geconcretiseerd worden.
8. Herordening is herschikken van de balans tussen kosten en baten: win-win.

In 2006 zijn door Wageningen UR (Holster et al., 2006) trajecten waar belangrijke relaties liggen met het SALDO-principe geanalyseerd. Deze analyse heeft geleid tot een lijst met aanbeveling voor het opzetten van projecten vanuit het SALDO principe (tabel 1).

Tabel 1 Do's and Dont's voor SALDO (Holster et al., 2006)

Domein	Beelden en lessen
Beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • zet beleidsagenda's in als deadlines • denk mee over mogelijkheden voor aansluiting op potentiële initiatieven • streef naar een proactieve overheid die in interactie treedt met het bedrijfsleven
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • SALDO moet insteken op economische drijfveren. Administratieve lasten op zich zijn geen primaire drijfveer voor het bedrijfsleven om tot verandering over te gaan • het bedrijfsleven heeft behoefte aan een basis-informatie-infrastructuur die gesteund wordt door de overheid
Institutioneel	<ul style="list-style-type: none"> • onderling vertrouwen is volgens het SALDO-principe belangrijker bij afstemming van gegevens dan vooraf alles willen regelen via bijvoorbeeld publiekprivate afspraken • draagvlak voor een 'andere' of veranderende overheid kost tijd (in het kader van het adagio 'van zorgen voor naar zorgen dat') • directe communicatie en informatie-uitwisseling met de agrarische ondernemer biedt kansen
Informatie-infrastructuur en architectuur	<ul style="list-style-type: none"> • een actieve rol van de overheid is vereist om tot een afstemmingsplatform op de nieuwe informatiemarkt te komen; hierbinnen dienen standaardisatieactiviteiten, visie en afstemming plaats te vinden • de overheid moet optreden als vragende partij met een heldere informatievraag
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> • het belang van een ketenregisseur is evident maar wordt soms ook overschat • externen en intermediären kunnen bij complexe of starre ketens een positieve rol spelen • afstemming werkt alleen wanneer de betrokken partijen gelijkwaardige partners zijn
Sociaal/emotionele elementen	<ul style="list-style-type: none"> • de rol van de overheid (faciliterend, actief of vragend) wordt bepaald door de keten
Leer- en modelcapaciteit	<ul style="list-style-type: none"> • goede voorbeelden zijn nodig, de overheid moet aansluiten op de 'parels' • overheidsbemoedening is nodig bij het opzetten van een architectuur/ infrastructuur die ten dienste staat van een efficiënte informatiemarkt

4 Nieuwe informatiearchitectuur ontvouwt zich

In hoofdstuk 3 zijn de ontworpen denkmodellen voor de informatiearchitectuur in de agrarische sector in 2010 genoemd (Annevelink et al., 2003) (Bijlage 4). Binnen het huidige transitieproces bieden deze denkmodellen nuttige referentiekaders bij het beantwoorden van de vraag hoe de toekomstige rolverdeling eruit kan zien en wie waar naartoe kan werken.

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkeling via deze denkmodellen en geven we een reflectie op hoe de daarna gestarte trajecten als EDI-Circle hierin passen. Door de huidige ontwikkelingen in dit modelperspectief te plaatsen wordt aannemelijk gemaakt dat de nieuwe informatiearchitectuur zich ook echt aan het ontwikkelen is. We sluiten af met een toekomstbeeld, hoe het zich verder kan ontwikkelen.

4.1 Netwerkmiddel

De discussie rond het Anglo-Saksische marktmodel en het Rijnlands afstemmingsmodel heeft geleid tot een tussenvorm, het zogenaamde netwerkmiddel. Hiervoor leek draagvlak te zijn en het bevat elementen van beide modellen (figuur 5).

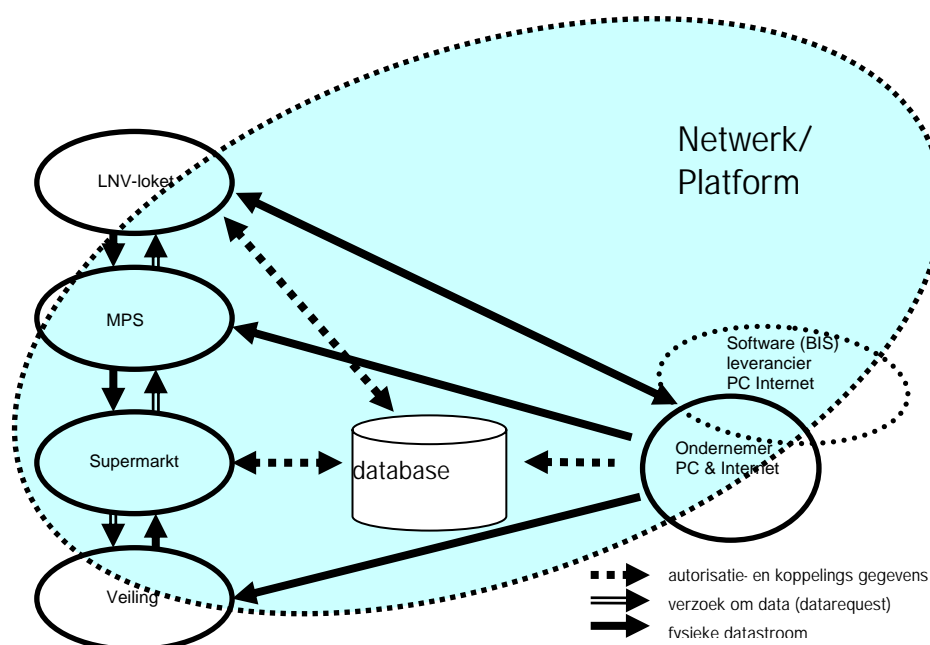
De gegevens van de ondernemers zijn door autorisaties toegankelijk/beschikbaar voor derden. De horizontale en verticale ketenpartijen wisselen ten behoeve van wederzijds voordeel onderling gegevens uit. In de netwerkstructuur wordt gezorgd voor onderlinge samenhang, afstemming op macroniveau over richting en strategie, maar ook op uitvoeringsniveau met betrekking tot bijvoorbeeld standaardisatie en uniformeringkwesties.

In 2007 geeft Van Diepen (LNV) aanbevelingen op dit spoor, na een inventarisatie van standaarden in elektronisch berichtenverkeer. Zijn aanbevelingen voor het bevorderen van afstemming en onderlinge samenhang zijn onder andere:

- LNV dient het gebruik van standaarden voor elektronisch berichtenverkeer te stimuleren door enerzijds te kiezen voor internationale standaarden (zie ook hoofdstuk 5) en anderzijds te participeren in private forums voor de ontwikkeling van standaarden.
- LNV stelt in samenwerking met de private sector referentiemodellen voor agrofood sector op.
- LNV richt in samenwerking met de private sector een coördinatiepunt in voor elektronische berichtenuitwisseling; dit ter bevordering van nationale en internationale afstemming en harmonisatie van processen en definities en het gebruik van standaarden.

Eind 2007 zijn deze aanbevelingen (nog) niet integraal overgenomen. Gezien de denk- en ontwikkelrichting is het goed ze nu mee te nemen in de vervolgaanpak.

Figuur 5 Netwerkmiddel (Annevelink et al., 2004)



4.2 Spiegeling aan de XBRL pilot met EDI-Circle

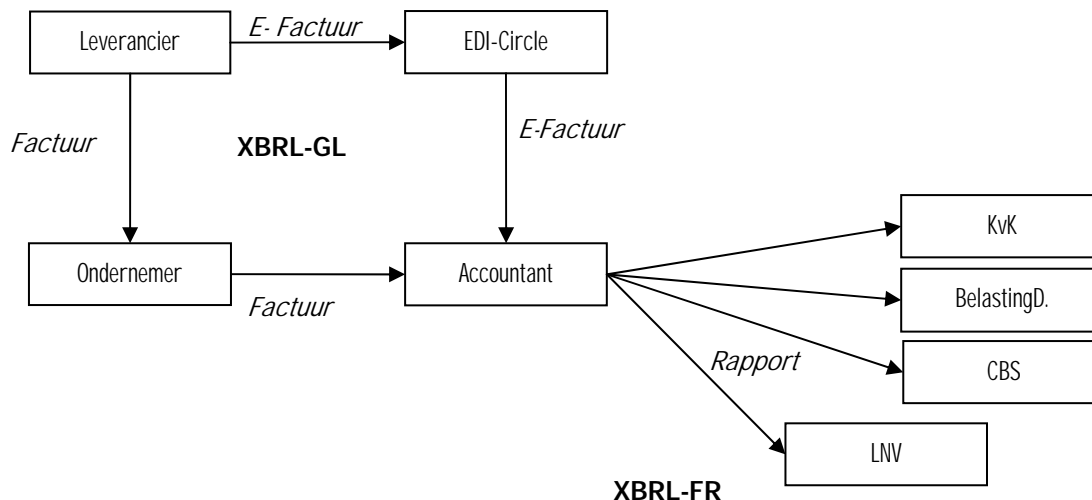
In 2006 is gestart met de XBRL-pilot met EDI-Circle (figuur 6). EDI-Circle is een samenwerkingsverband, opgericht door een aantal grote accountantsorganisaties en mengvoederleveranciers, gericht op het zo soepel mogelijk doorsluizen van gegevens (zie bijlage 3). EDI-Circle is zowel een systeem voor het distribueren van data als ook de gelijknamige vereniging die het systeem in eigendom heeft.

XBRL is een reporting-standaard gebaseerd op XML, ontwikkeld in de financiële wereld in de VS. Inmiddels is XBRL in Nederland opgepakt door de ministeries van Financiën en Justitie en de financiële wereld voor de rapportverantwoording aan privaat en publieke partijen als KvK, belastingdienst en CBS (bron: www.xbrl-ntp.nl). De XBRL-standaard is bovenal gericht op een uniforme rapportageverplichting (i.t.t. EDI-berichtenverkeer dat gericht is op de uniforme gegevensopbouw van berichtensets), hoewel men hiervoor wel werkt met taxonomiën. Een taxonomie is een verzameling van bouwstenen in de vorm van gegevens- en (reken-)regel-definities, die als basis dienen voor de communicatie.

De veronderstelling bij LNV en de EDI-Circle groep was, dat men gebruik kon maken van de bestaande taxonomiën uit de financiële wereld. Na aanvulling met een specifieke agro-taxonomie zou dit de basis kunnen vormen voor vele nieuwe geautomatiseerde informatiestromen. De pilot richt zich hierbij specifiek op de LNV-gegevensinwinning voor de GDI (Gecombineerde Data Inwinning) met als basis de landbouw(meij)telling. De accountantskantoren hebben al de nodige (transactie)gegevens van hun agrarische klanten in huis en het moet dus mogelijk zijn dat de ondernemer zijn GDI-aangifte op deze manier uitbesteedt aan dienstverleners in de keten.

Onderstaand de positie en structuur van EDI-Circle en XBRL eenvoudig uitgelegd. EDI-Circle zorgt voor de elektronische distributie van transactiegegevens, zeg maar via elektronische facturen. Facturen bevatten doorgaans betrouwbare en relatief up to date gegevens over producten. LNV en EDI-Circle gebruiken de XBRL-standaard om de gegevens door te sluisen naar het GDI-proces.

Figuur 6 Structuur EDI-Circle melkveehouderij

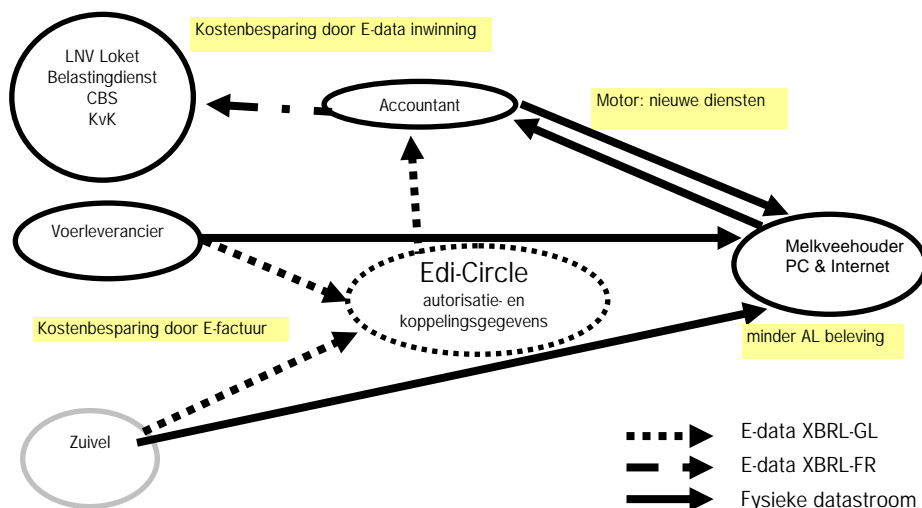


De onderlinge gegevensuitwisseling gaat via XBRL-General Ledger (GL), de rapportage naar de gegevensvragers via XBRL-Financial Report (FR).

Er zijn binnen EDI-Circle een aantal motoren (drijvende krachten en incentives) aanwezig. Dit is zichtbaar gemaakt in figuur 7, waar EDI-Circle is geprojecteerd op het netwerkmodel. De grootste motor is te vinden bij de accountants. Zij kunnen zo tegen geringe of zelfs minder kosten nieuwe diensten leveren aan hun klanten en dus in de markt blijven. Andere motoren zijn verlaging van de operationele kosten bij de leveranciers en afnemers en de uitvoeringskosten gegevensinwinning bij de overheden. Tenslotte zal de financiële last bij de ondernemer dalen, maar bovenal de beleefde last.

Het toekomstbeeld van EDI-Circle is eenvoudig te schetsen. Meer leveranciers kunnen zich aansluiten en door horizontale ketenverbindingen kunnen andere agrarische deelsectoren aansluiting vinden. Inmiddels heeft ook de zuivelsector zich (indirect) aangesloten en zijn er gesprekken gaande met diverse partijen in de agroketen.

Figuur 7 Projectie OCTAAN-netwerkmodel op EDI-Circle



Bovenstaande informatiearchitectuur gaat uit van het bestaan van een of meer centrale databasemechanismes die autorisatie- en koppelingsgegevens bevat, of in ieder geval de toegang tot (externe) gegevens kan verzorgen. Dit mechanisme wordt ook wel een hub genoemd. EDI-Circle is een voorbeeld van een hub, daar waar er velen in de agrosector zijn en nieuw kunnen ontstaan (zie ook paragraaf 4.4).

Koppeling van meersoortige gegevens maakt het mogelijk dat nieuwe diensten ontstaan. Een voorbeeld is het koppelen van de weersvoorspelling aan de klimaatcomputer van de kas of de aardappelbewaring. Het is een voorbeeld van een niet een monopolistische oplossingsrichting.

Kritische succesfactoren EDI-Circle:

- Brede betrokkenheid en draagvlak vanuit accountantskantoren en (voer)leveranciers.
- Aansluiten op overheid door infrastructuur. XBRL geeft signaal af richting andere partijen en zorgt voor vliegwiel naar automatiseerders.
- LNV kan in de toekomst voor wet- en regelgeving ook gegevens aftappen van de EDI-Circle hub. EDI-Circle principe kan dan ook voor andere sectoren/onderwerpen worden toegepast.

Het EDI-Circle project is nog niet afgerond en het leereffect is tot dusver nog beperkt gebleven. Een aantal kennisvragen hebben zich wel aangediend, maar zijn nog onvoldoende beantwoord. Deze vragen houden verband met samenwerking- of afstemmingconstructies (PPS, vooral organisatorisch), maar ook met ICT-aspecten als de aansluiting van gegevensdomeinen.

De openstaande vragen zijn:

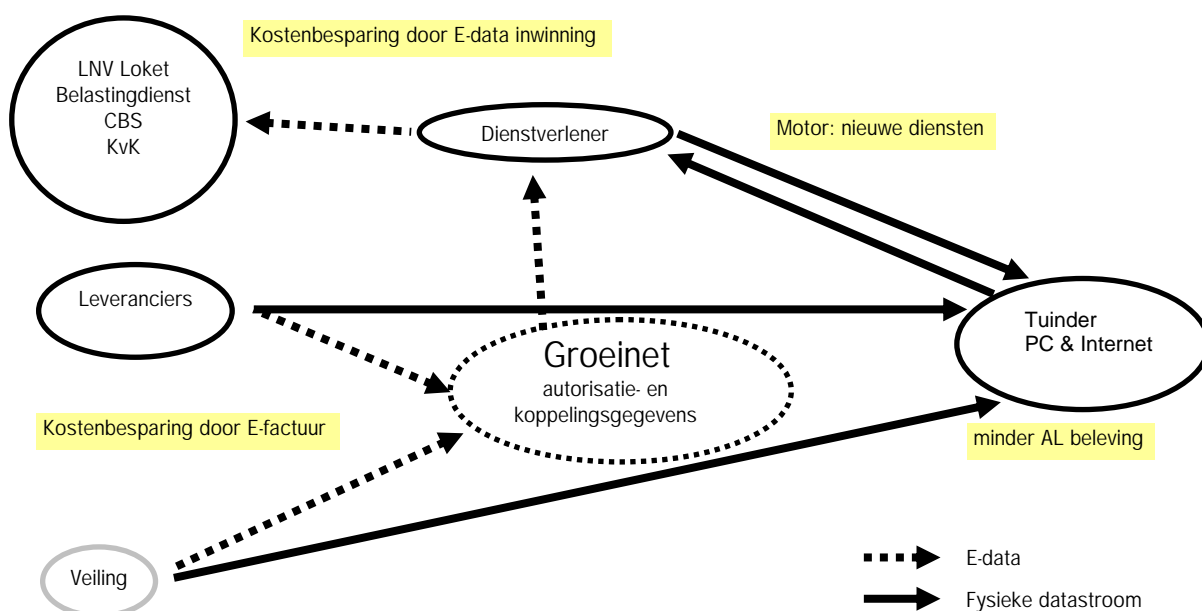
- Zijn de parels en puzzels rond de afstemming generiek te maken? Het moet gaan om wetgevingsdossiers waarbij technische koppeling met financiële gegevens voor accountantskantoren meerwaarde heeft. Accountantskantoren hebben geen directe relatie met wet- en regelgeving van LNV (dit in tegenstelling tot opstellen van winst- en verliesrekening). Wel raadplegen veel ondernemers als adviseur/uitvoerende de wet- en regelgeving.
- Op welke juridische uitdagingen of beperkingen stuit men bij gemeenschappelijk datagebruik? LNV kan inwinning van wetgevingsgegevens nooit exclusief voorbehouden aan accountantskantoren. De agrarische ondernemer moet ook zelf of via andere organisaties deze gegevens kunnen aanbieden aan de overheid. In open netwerk/platformstructuur kan er een interessante rol zijn weggelegd voor andere hubs en (agro)portals.
- Hoe moet LNV een dergelijk proces (be)geleiden ?
- Dilemma van snelheid versus omvang. Hoe om te gaan met een qua omvang klein project wat impact betreft, maar waarvan afbreukrisico minder is. Of toch kiezen voor grotere stappen met meer afbreukrisico?

4.3 Spiegeling netwerkmodel aan tuinbouwinitiatieven

Uitgaande van de uitwerking van EDI-Circle in het netwerkmodel met hubs kan ook voor de initiatieven in de glastuinbouw een schema worden opgesteld (figuur 8). In de glastuinbouw zijn sinds 2006 minimaal twee ontwikkelingen gaande die interessant zijn voor aansluiting op de gegevensvraag vanuit de overheden: Groeinet en Frug-I-Com. In de glastuinbouw legt men een veelheid aan gegevens vast, zoals padregistratie, opbrengstprijzen, energieverbruik of bijvoorbeeld plantsensoren. Veelal willen ondernemers deze gegevens met elkaar vergelijken en overzichtelijk weergeven (bedrijfsvergelijking en benchmarking). Dat vereist een koppeling met diverse automatiseringssystemen. Groeinet heeft een uitwisselprotocol ontworpen op basis van XML en Datatuin componenten om in te spelen op deze behoefte.

Het project Frugicom heeft tot doel een samenwerkingsplatform te creëren om de uitwisseling van informatie tussen ketenpartijen via de elektronische weg te bevorderen. Het zoekt aansluiting bij CLIENT Het is een initiatief van Frugi Venta, voortkomende uit het project Datatuin.

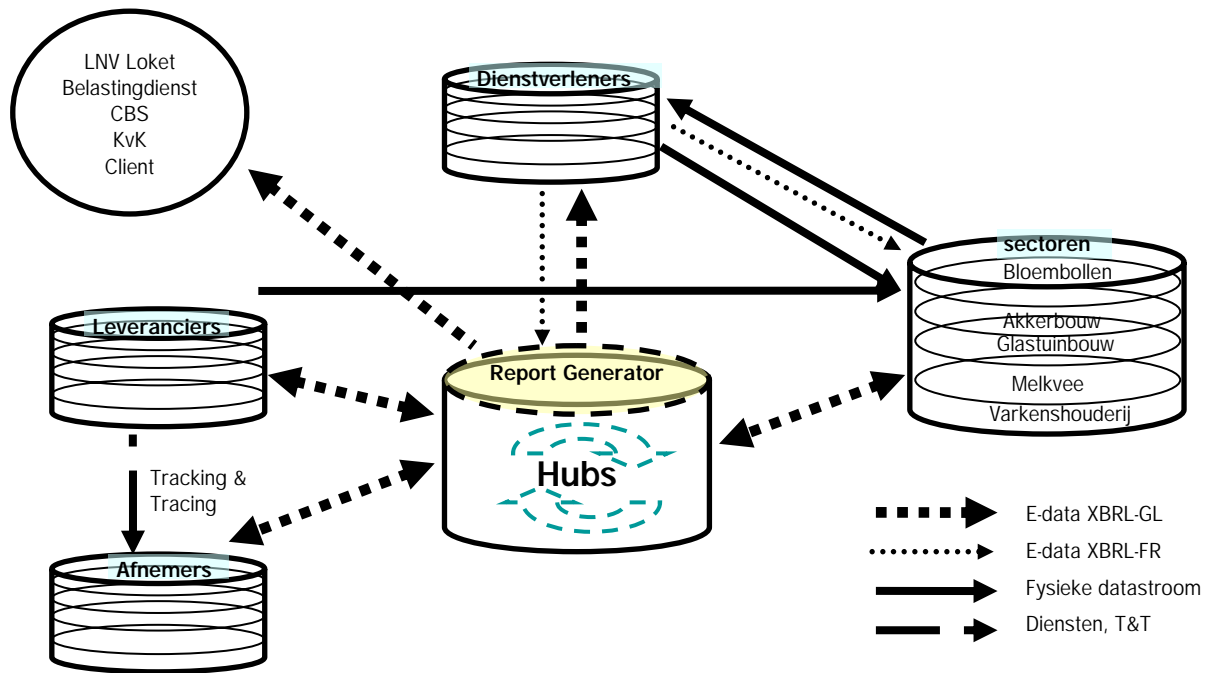
Figuur 8 Projectie netwerkmodel op Groeinet



4.4 Toekomstbeeld van netwerkmodel

Eerder genoemde initiatieven als EDI-Circle en Groeinet kunnen worden beschouwd als hubs, distributiepunten van data (figuur 9). In een intelligente toekomstige omgeving zou de hub in staat moeten zijn om datarequests (data- of rapportverzoeken) van de buitenwereld geautomatiseerd af te handelen, zonder dat hiervoor de data in de hub zelf aanwezig hoeft te zijn. Een centraal geregisseerd communicatiecentrum dat weet welke data waar te halen zijn, wie wat mag halen en dat zorg draagt voor het verzamelen en afleveren van de gevraagde informatie. Iedere keten kan zijn eigen hub hebben, maar er zal ook sprake zijn van dienstverleners die zich specialiseren om dit voor meer klanten en ketens tegelijk te gaan doen. In de ideale situatie zal de hub enkel de business rules en metadata bevatten om te weten hoe in welke situatie te voldoen aan het verzoek. Een dergelijke systematiek heeft als groot voordeel dat businessgerelateerde data bij de bron (de business) blijven, daar waar de grootste betrouwbaarheid en beste beheersbaarheid gegarandeerd kan worden. De ICT ontwikkelt zich nu al meer in de richting van het koppelen van informatie dan het fysiek bij elkaar brengen ervan.

Figuur 9 Netwerkmodel toekomstbeeld



5 Discussie over LNV aan de zijlijn of toch in de regierol?

In 2007 ontstaat bij LNV het beeld dat ketenaansluiting en het SALDO-principe weliswaar als filosofie steeds meer bekend zijn, maar dat het omarmen ervan maar niet van de grond komt. Aansluiten op keteninformatie is lastig, in ieder geval via de weg van de verleiding. Dan ontstaat het beleidsvoornemen om te switchen van de strategie van verleiding naar die van verplichting. Men spreekt over LNV 100% digitaal binnen 4 jaar. Zoals bij de ontwikkelingen in hoofdstuk 2 al is beschreven, is er sprake van de volgende strategie: *Verleiding tot verbindingen met informatie met overheid en bedrijfsleven waar het kan, verplichting waar het moet*. In dit hoofdstuk een beschouwing waarom deze omslag aan de orde kan zijn.

5.1 Een andere aanpak?

Om iets te kunnen zeggen over een andere aanpak is het zinvol eerst uitspraken te doen over de huidige aanpak. Een nieuwe aanpak heeft nieuwe consequenties, zonder dat men direct ziet wat deze consequenties zijn. Ook proberen we een eventuele nieuwe aanpak te beoordelen op kansrijkheid.

Eerst een aantal kanttekeningen bij de huidige aanpak. Zoals hoofdstuk 2 over transitiedenken aangeeft, zal het tot dusver behaalde resultaat (of het ontbreken ervan) gerelativeerd moeten worden. Er is wel degelijk beweging in het denkproces gemaakt. Ook is geleerd wat valkuilen en wat de do's en dont's zijn. Overigens blijft het lastig hierin de meest wezenlijke lessen te vertalen naar concrete praktijkacties. Een structurele verandering in de tijd vraagt ook om een andere manier van beoordelen. Meer inspanning met meer praktijkinitiatieven is nodig om überhaupt iets te kunnen zeggen over de potentie van de huidige strategie of over hoe de instrumenten bij te sturen. Het transitiedenken leert ons ook dat wellicht andere hulpmiddelen of instrumenten nodig zijn. Genoemd zijn backcasting vanaf 2015 en een reeks aan beleidsinstrumenten om innovatie door overheden te laten helpen. Deze kunnen nader beschouwd worden. Kortom: we kunnen voorzichtig spreken over een tot dusver suboptimale aanpak in plaats van een niet deugdelijke. En toch zijn er goede argumenten om over te stappen op een aanpak waarbij de overheid meer afdwingt en voorschrijft via het ICT-spoor. Deze argumenten zijn:

Bedrijfsleven vraagt erom

Overheidsbemoediging wordt zeker niet altijd als zeer ongewenst ervaren. Al in de workshops in 2003 is door veel partijen uitgesproken dat richting aangeven en ook trends zetten door overheid meer dan gewenst is (Annevelink et al., 2004). In ieder geval in bepaalde lagen van het proces. Duidelijkheid (vaak niet meer dan eenduidigheid creëren) in wet- en regelgeving is al een grote stap. Maar bijvoorbeeld ook het voortouw nemen bij het ontsluiten van uniforme protocollen of coderingslijsten, waarover de overheid het beheer voert (bijvoorbeeld de gewasbeschermingsmiddelendatabase ontsluiten).

Basisinfrastructuur maken en onderhouden is een rol van de overheid

Met basisinfrastructuur denken we gelijk aan ons wegennet. Velen beschouwen het als gelukkig en vanzelfsprekend dat deze in hoge mate in handen is van de publieke sector. Bedrijfsleven blijkt ook maar met moeite bereid hieraan mee te betalen. Voor de basis informatie-infrastructuur geldt hetzelfde. Dit lijkt een niet relevante discussie in een omgeving waar we nog steeds spreken van een terugtrekkende overheid, of van een ministerie dat de omslag maakt(e) van 'zorgen voor naar zorgen dat' (ofwel niet "pamperen", eigen ondernemersverantwoordelijkheid voorop). Ook standaardisatie wordt door de jaren heen steeds meer beschouwd als verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. ISO- en UNCEFACT-standaardisatiegroepen organiseren zich immers rond de vraag en energie van partners in het bedrijfsleven. Toch ligt deze discussie in werkelijkheid genuanceerder. Overheidspartijen worden in toenemende mate zelf partner op de informatiemarkt (in Post-INSP-tijdperk deed LNV het vooral niet voor zichzelf) en zijn in toenemende mate zelf lid van genoemde standaardisatiegroepen. Het lijkt erop dat LNV overgevoelig is voor een mogelijke herleving van het INSP-gedachtegoed, waarin alles door de overheid geïnitieerd en gecoördineerd werd. Dat nooit meer! Maar niemand zit meer op een dergelijke structuur te wachten, het past ook niet in de huidige maatschappelijke context. Een voorbeeld van positieve overheidsbemoediging op dit vlak is Duitsland. De federale overheid draagt hier zorg voor (mede)financiering van informatie-infrastructuur. Hierdoor is het mogelijk een duurzaam en breed gedragen communicatieprotocol voor data-uitwisseling te ontwikkelen (agroXML ontwikkeld en beheerd door KBTL).

In 2007 is naar deze, mogelijke hernieuwde rol van de overheid en LNV, ruimschoots verkenning uitgevoerd door Van Diepen. In zijn inventarisatie van (internationale) standaarden in elektronisch berichtenverkeer wijst hij in zijn conclusies en aanbevelingen op diverse knelpunten in de huidige situatie en doet aanbevelingen aan het adres van LNV. Gesteld wordt dat de overheid een rol heeft bij het bevorderen, afstemmen, kiezen en ook bij het tot stand

komen van standaarden en uniformering van gegevensdefinities en procesintegratie. Speciaal genoemd wordt de behoefte aan een coördinatiepunt die vorm geeft aan regie binnen LNV en afstemming met de sector op het gebied van elektronisch berichtenverkeer. Hierbij zijn taken voor de coördinator op het gebied van datadefinities en bij het gebruik, de ontwikkeling en onderhoud van standaarden.

Gesteld wordt dat het hier gaat om beleidskeuzes. Wil LNV effectief doorpakken op ketenaansluiting, dan lijkt deze beleidskeuze een wezenlijke te zijn.

Sturende en kiezende overheid biedt structuur en duidelijkheid

Een sturende overheid is vaak een zegen voor het bedrijfsleven (i.t.t. een stuurloze). Het leidt tot structuur en duidelijkheid. Voorbeelden zijn bekend van dienstverlenende partijen die maar moeizaam investeren in vernieuwende technologie omdat hen onduidelijk is of ze het kunnen terugverdienen. Daar waar de overheid duidelijke keuzes maakt bij de inrichting van hun eigen informatiearchitectuur, geeft dit een push aan de investeringsbereidheid van het bedrijfsleven. Als voorbeeld is het niet zozeer van belang welke webserviceprotocol LNV (als voorbeeld voor de overheid) kiest voor haar ontsluiting van de I&R databases, als de keuze maar zoveel als mogelijk dezelfde is bij soortgelijke oplossingen.

Digitale verplichting leidt tot (noodzakelijke) voldongen feiten

Wellicht het meest aansprekende voorbeeld ligt bij de Belastingdienst. Door het verplicht stellen van digitale aanlevering van de omzetbelasting- en BTW-gegevens werd het bedrijfsleven voor een voldongen feit geplaatst. In een democratie komt een verplichting keihard aan en maar moeizaam geaccepteerd worden was de allereerste gedachte. Het liep echter heel anders. Juist door het geforceerd creëren van een sense of urgency (er was geen keuze) wist het bedrijfsleven waar het aan toe was. Het bedrijfsleven besteedde hun problematiek zonder al te veel morren massaal uit aan de administratieve softwareleveranciers; de oplossingen volgen bijna vanzelf.

Van zorgen voor naar zorgen dat' principe ter discussie

Een overheid die meer ruimte en verantwoordelijkheid geeft aan burgers en ondernemers is een vanzelfsprekend verschijnsel geworden. Gevolg is dat van ondernemers meer eigen initiatief wordt gevraagd. Het is te betwijfelen of dit principe wel op zijn plaats is bij de grotere maatschappelijke informatiseringvraagstukken. Bij de huidige praktijkinitiatieven is tot dusver nog niet gebleken dat partijen uit bedrijfsleven de energie gemakkelijk uit de mouw schudden om te werken aan gemeenschappelijke infrastructuur. Individuele ondernemers of ketenpartijen kunnen maar moeilijk verantwoordelijk worden gehouden voor het oppakken van alles- of veeloverstijgende uitdagingen, zoals het werken aan structurele en duurzame verandering.

Bij alle genoemde argumenten om de omslag naar LNV 100% digitaal te maken is het niet duidelijk tot welk niveau overheidsbemoediging moet gaan. Evenmin is nog onvoldoende duidelijk wat de consequenties zijn of waar de winst of incentives voor partijen zit. Het is verstandig hier vanaf 2008 onderzoek naar te doen.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk leest u de conclusies in willekeurige volgorde met daarbij een aanbeveling.

1. De basisprincipes en aanpak van ketenaansluiting zijn waardevol

De beginstrategie van ketenaansluiting is onverminderd van waarde en werkt naar een denkbeeldige efficiënte agrosector in 2015.

Aanbeveling 1

Blijf inzetten op ketenaansluiting en blijf werken aan stimulering van praktijkinitiatieven.

2. De weg naar aansluiting op keteninformatie is een transitieproces

Transitie is autonome beweging in de maatschappij. Wij bedoelen met transitie het gemeenschappelijk gebruik van gegevens in de agrosector. De overheid dient mee te bewegen, maar ook richting te geven. Transitie betekent voor het proces ketenaansluiting dat:

- voor de veranderingen in denken en handelen tijd en geduld nodig is;
- de pilots autonome praktijkinitiatieven zijn. Zij worden beoordeeld op hun afzonderlijke slagen, maar vooral op hun bijdrage aan het transitieproces;
- andere sturing dan gebruikelijk vereist is. Betrokken actoren moeten ook leren en meeveranderen, waarbij een sociaal leerproces van belang is.

De benodigde tijd om denken en handelen te veranderen, verklaart waarom er weinig pilots zijn geweest die tot daadwerkelijke aansluiting hebben geleid. De tijd en geest waren er nog niet rijp voor.

Aanbeveling 2

Pas de strategie van ketenomkering aan het transitiedenken aan.

- *Benoem het pad van toekomst naar heden en herleid de benodigde activiteiten.*
- *Creëer experimenteerruimte voor praktijkinitiatieven en faciliteer deze om beweging te krijgen en vaart te houden.*
- *Laat inspireren, agenderen en stimuleren; maar ook het aanzetten tot sociale leerprocessen is een onderdeel van de strategie.*
- *Transitie kent een eigen monitoring- en evaluatiesystematiek. Pas op dit proces geschikte monitoring en evaluatie toe.*

3. Toezicht op controle (TopC) en PPS-constructies horen bij de ketenaansluitingstrategie

Toezicht op controle hoort bij efficiënte ketenaansluiting. Men kan TopC-arrangementen gebruiken om de beweging naar ketenaansluiting en structurele AL-vermindering te stimuleren. In het bijzonder zijn Ketengarantiesystemen interessant als basis voor de vorming van TopC- arrangementen. Privaatpublieke samenwerkingsconstructies vormen de kern van ketenaansluiting.

Aanbeveling 3

Integreer TopC-arrangementen en PPS-constructies volwaardig in de vervolgaanpak voor ketenaansluiting. Integreer TopC in het nieuwe LNV-programma "100% digitaal".

4. Het "Zorgen dat"-principe was misleidend bij het proces. Meer regie is gewenst

LNV stuurt steeds meer op afstand volgens het principe "Van zorgen voor naar zorgen dat". LNV heeft het willen "laten gebeuren". Deze niet-regisserende houding van de overheid past hier echter niet, vooral omdat ze zelf direct belanghebbende is. De overheid is onderdeel van de informatieketen en wenst een directe kostenbesparing binnen de eigen organisatie door ketenaansluiting.

Vanwege de niet-regisserende houding was het voor LNV alleen mogelijk anderen tot beweging te motiveren door het communiceren van behaalde successen. Maar deze successen konden echter niet vanzelf ontstaan, en zeker niet bij gebrek aan goede best practices en het ontbreken van sturing en stimulering.

Een meer sturende en regisserende overheid kan beter instrumenten inzetten op het verleidingsspoor; dat biedt structuur en duidelijkheid. Digitale verplichting is een ultieme vorm die leidt tot (noodzakelijke) duidelijkheid.

Aanbeveling 4

Transformeer de lijn van de aanpak "Van zorgen voor naar zorgen dat" naar een hybride vorm van "Verleiden waar het kan, verplichten waar het moet". Kies voor een meer richtinggevende en voorschrijvende overheid, in ieder geval bij de keuze, ontwikkeling en onderhoud van standaarden voor elektronisch berichtenverkeer.

5. Er is onduidelijkheid over de beweegredenen van de overheid en het bedrijfsleven

Het onvoldoende in beeld hebben van de incentives maakt dat betrokken partijen geen zicht hebben op de meerwaarde van ketenaansluiting voor de betrokken partijen. Daarmee ontbreken sturingsmogelijkheden, wat leidt tot

- onvoldoende vertrouwen in samenwerking;
- gebrek aan sense of urgency bij het bedrijfsleven;
- gebrek aan vertrouwen bij het delen van informatie;
- complexiteit in de samenwerking met vele stakeholders en hun eigen belangen;
- een onduidelijke overheid die zoekt naar positie.

TRUSQ heeft laten zien dat samenwerking, ondanks verschillende belangen van de overheid (goede en goedkope uitvoering van de controle) en bedrijfsleven (kostenefficiëntie), toch kan leiden tot een geslaagd traject.

Bij het project "Efficiënt en transparant medicijngebruik" zijn de incentives van de verschillende LNV-onderdelen in beeld gebracht. Daaruit bleek dat gezamenlijk optreden meerwaarde had ten opzichte van de klassieke werkwijze waarbij men los van elkaar werkt.

Aanbeveling 5

Ontwikkel een instrumentarium om de meerwaarde voor betrokken partijen inzichtelijker te maken. Koppel dit aan de incentives van de betrokken partijen. De belangrijkste incentive van de overheid is de efficiency-opgave; ketenversterking is een andere. Het terugleveren van informatie kan hierbij een rol spelen.

De incentives van het bedrijfsleven zijn kostenbesparing en nieuwe diensten.

Literatuur

Annevelink, E., F.A. Geerling-Eiff, G.H. Kroeze, H.A.B. van der Meulen, H. Stormink, H.C. Holster, K.J. Poppe, R. Schreuder & R.A.F. van Paassen (2004), Ondernemer Centraal bij Terugdringing Administratieve lasten in Agrarisch Nederland, Verkenning naar de toekomstige informatie architectuur tussen overheid en agrarische ondernemingen. Den Haag, LEI, Rapport 6.04.05.

Bakker, E. de, G. Backus, T. Selnes, M. Meeusen, P. Ingenbleek & C. van Wagenberg (2007), Nieuwe rollen, nieuwe kansen? Een programmeringsstudie voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex. Den Haag, LEI, Rapport 6.07.08.

Bureau Administratieve Lasten (2005). Beleefde Lasten. De Kinematica van Administratieve Lasten, Observaties van Bureau Administratieve Lasten. Ministerie van LNV, Den Haag.

Diepen, F. van (2007), Standaarden elektronisch berichtenverkeer, inventarisatie. Presentatie en document Conclusies en aanbevelingen. Ministerie van LNV, Den Haag

Diepen, F. van (2004), De Landbouwtelling anders? Makkelijker kunnen we het wel maken, maar dat is niet zo makkelijk voor LNV. Verslag van een onderzoek naar mogelijkheden tot aanscherping van de aanpak van administratieve lastenverlichting in de LNV-sector. Ministerie van LNV, Den Haag

Directie Industrie & Handel (2005), SALDO, 'Slim benutten van keteninformatie'. Factsheet uit de portfolio van de directie. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Dirven, J.M.C (2005), Agendaprocessen sturingsvormen en paradigmatische beleidsveranderingen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Gemengde commissie Administratieve Lastenvermindering (2004). Lasten in Balans, Eindrapport van de gemengde commissie Administratieve Lastenvermindering. Advies aan de Minister van LNV. Den Haag.

Holland, Chr., B. Kaashoek, P. den Hertog & F. Bongers (2007). Naar een typologie van PPS constructies voor Kennis en Innovatie in het LNV domein. Deel I. Dialogic.

Holster, H.C., H.A.B. van der Meulen, E. Annevelink, F.A. Geerling-Eiff, R.A.F. van Paassen en R. Schreuder (2006). Relevante processen voor SALDO in beeld: State of the Art, een quick scan van de omgeving. LEI Wageningen UR, Den Haag.

Kuipers, A., F. Verhees & B. Ipema (2005), Duurzame Datastromen in Keten. Op zoek naar efficiëntie en transparantie. Agro Management Tools, Wageningen.

Lokhorst, C., J.B. van der Fels, H. Hoogeveen, H.J. Schuiling, A.G.J. Velthuis, M.C.M. Mourits, G.P. Binnendijk, L.F. Schuit, J.C. Verkaik, J.W.P.M. Vogels & H. van Wichen (2007). Electronische identificatie en registratie voor schapen en geiten. Animal Sciences Group, Wageningen UR.

Matthijssen, Laurant, Ruud van Dael en Frederik Heijink (red.) (2004). Andere overheid, andere bedrijven, andere systemen; Over het programma CLIENT: een geslaagde samenwerking om grenscontroles te verbeteren. Den Haag, Stichting Het Expertise Centrum.

Sorgdrager, W. (2002). Lastige Lasten. Mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten voor de landbouwsector. Ministerie van LNV, Den Haag.

Uffelen, R. van, H. Schoorlemmer, J. Heeres en M. de Haan (2006). "Groeien in concurrentie" Dagverslag van symposium Ondernemerschap tussen Maatschappij en markt. LEI Wageningen UR.

Veerman, C.P , minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende "Voortgang Pakketbrief op het gebied van vermindering administratieve lasten en regelgeving TRC 2004/7616". Den Haag.

Vogelezang, J., Wijnands, F. (2005). Syscope special, zomer 2005, nummer 6 (kwartaalblad van systeeminnovatieprogramma's) Model via twee transitiepaden. Plant Sciences Group, Wageningen UR.

Verburg, G. (2008). Toekomstvisie op de veehouderij. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Bijlagen

Bijlage 1 Lopende projecten en initiatieven met SALDO principe

Sector	Partijen	Regelgeving	Projectnaam	Beschrijving
Akkerbouw	HPA, VWA	Registratieverplichting Europese hygiënewetgeving	VVAK	Gebruik van producentenregisters productschap
Varkenshouderij	ZLTO, Vion, DR, I&H	nieuwe mestbeleid (NMB)	VONK	Project gestopt
Diervoedersector	VWA, ABCTA, , Agrifirm, Cehave, De Heus Brokking Koudijs Sondag, Hendrix UTD, Rijnvallei	NMB	TRUSQ	Waarborging voedselveiligheid in de diervoederproductie
Diervoedersector/Zuivel	DR, EDI-circle, ZLTO, GIBO, I&H	GDI, NMB	EDI-circle	Bestaat uit 3 projecten: rapportage aan de overheid (XBRL-FR); gegevensuitwisseling op transactieniveau (XBRL-GL), het inrichten van een beheersorganisatie voor de agro-extensie.
Pluimveesector	PVE, VWA, Nepluvi, DR, I&H	GFL	Digitalisering DBS- formulieren	Resultaat is digitalisering DBS formulier in excelbestand. Verdere stappen binnen projectvoorstel Ketens
AGF	CBL, Frugi Venta, GS1, DPA, LNV, Productschap Tuinbouw, Jan Linders supermarkten, veiling Zon	Tracking & Tracing,	Supervers	Informatiestromen in de versketen GFT
Levensmiddelensector	Hoofdbedrijfschap Ambachten, het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, VWA	hygiëneverordening voor levensmiddelen	Samenwerkingscontract en met VWA	Gebruik van producentenregisters productschap
Diervoedersector	Productschap Diervoeder, VWA	hygiëneverordening voor diervoeders	Samenwerkingscontract en met VWA	Waarborging voedselveiligheid in de diervoederproductie
Veehouderij	VD, I&H, WUR, Productschap Zuivel, Friesland Foods, NRS, Nutreco, Gezonde Dieren, Centraal Bureau Levensmiddelen en LTO	Medicijngebruik Diergeneesmiddelenregeling, voedselketeninformatie, registers diergeneesmiddelen, data van toediening en wachtijden.	Duurzame Datastromen in Keten (Demo Medicijngebruik)	Medicijngebruik in de veehouderij in het kader van voedselveiligheid
Akkerbouw	DR, Agrovision, 200 akkerboeren	Registratie perceelgegevens	Geoboer/KODA	Registratie perceelgegevens

Bijlage 2 (Onderzoeks)projecten, relevant voor SALDO principe

In aanvulling op het eerder verschenen rapport over relevante processen voor SALDO in beeld (Holster et al) is een aanvulling gemaakt van projecten die zich afspelen door of met onderzoek en die een relevantie hebben voor het SALDO-principe.

1. Elektronische identificatie en registratie voor schapen en geiten

<http://www.asg.wur.nl/NL/publicaties/Eigenpublicaties/Rapporten/default.htm> rapport 50

Status: Afgerond
 Uitvoering door: Diverse partijen WUR
 Over: Inrichting/haalbaarheid E-I&R systeem en architectuur. Vergelijk centrale database individuele dieren (CIR) versus enkel verplaatsing in database (CAR)

Relevantie t.b.v. SALDO

- Spelsimulatie ketenactoren (incl. VWA, AID) CIR en CAR
- Meest gedragen/beleefde samenwerkingsoplossing
- Ketenbewustzijn/organisatie privaat-publiek
- Kostenanalyse
- SWOT

2. Inventarisatie koppelingsmogelijkheden zoönosen-informatie in de pluimveesector

Status: Looptijd 2e helft 2007
 Onderzoek/thema: BO-08; Voedselkwaliteit, Voedselveiligheid en Diergezondheid; deel 3 zoönosen
 Uitvoering door: ASG (Van Buiten)
 Doelgroepen: LNV, VWA, VWS, PVE/pluimveevlees sector, GD
 Over: Inventariseren van bestaande informatiebronnen en databasesystemen in de Nederlandse pluimveesector en de mogelijkheden nagaan tot koppeling van zoönosen-informatie voor de uitvoering van de risicobeheersing zoönosen. De inventarisatie is primair gericht op de beschikbaarheid voor sector/private controleorganisaties/VWA en LNV van aanwezige gegevens (technisch en organisatorisch) en uitwisselbaarheid ervan in systeem- en informatietechnische zin.

Relevantie voor SALDO:

- Inzicht risicobeheersingaanpak
- Idem optimalisatiemogelijkheden gebruik en ontsluiting relevante (keten)informatie
- Privaat-Publieke samenwerking

3. Inventarisatie toegankelijkheid informatiesystemen in de vleessector voor analytisch gebruik rond de vleeskeuring

Status: Looptijd 2e helft 2007
 Onderzoek/thema: BO-010; Voedselkwaliteit, Voedselveiligheid en Diergezondheid; deel 3 zoönosen
 Uitvoering door: ASG (Van Buiten)
 Opdrachtgever: Richard Soons, Stephanie Wiessenhaan, Directie VD
 Doelgroepen: VWA
 Over: Inventarisatie van de opzet van huidige databasesystemen en de (on)mogelijkheden die ICT-oplossingen kunnen geven voor het beter toegankelijk en interpreteerbaar aanbieden van informatie ten dienste van de (nieuwe) vleeskeuring.

Relevantie voor SALDO:

- Inzicht koppeling gegevens (identificatie, UBN's e.d.)
- Idem uitwisselbaarheid privaat-publiek op niveau van architectuur, systemen e.d.
- Pm. Privaat-Publieke samenwerking

4. Nieuwe rollen, nieuwe kansen? Een programmeringstudie voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex

Auteurs:	Erik de Bakker, Gé Backus, Trond Selnes, Marieke Meeusen, Paul Ingenbleek, Coen van Wagenberg Den Haag, LEI, 2007, Rapport 6.07.08; ISBN 978-90-8615-133-2; Prijs € 10,- (inclusief 6% BTW). Zie ook www.lei.wur.nl
Status:	Afgerond
Onderzoek/thema:	BO-03 Macrotrends en sociaal-economische vragen in internationaal verband; cluster Economisch Perspectiefvolle agroketens
Opdrachtgever:	Werkgroep Toezicht op Controle van LNV (anno 2006: M. van den Broeke, C. Goewie, M. Goossens, G. Heeringa, S. de Jong, F. Leenstra, E. Maathuis, G. Theunissen, A. Vroegop, B. Vrolijk en M. Willemen)
Uitvoering:	LEI
Inhoud:	Deze programmeringstudie identificeert de kennislacunes die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van nieuwe toezichtarrangementen voor toezicht op controle. In dit beleid zijn meer kansen te benutten. Als aanbeveling voor vervolgonderzoek worden drie prioriteiten aangegeven: onderzoek naar de mogelijkheden die de 'markt voor certificering en controle' biedt voor toezicht op controle, een meer diepgaande bestuurskundige analyse van nieuwe toezichtarrangementen en verdergaand draagvlakonderzoek in combinatie met maatschappelijke kosten-batenanalyses.

Relevantie voor SALDO:

- relatie van ketenomkering met toezicht op controle
- beschreven pilotprojecten en TopC-beleid in de praktijk (zie hoofdstuk 6)
- Publiek-private samenwerking

Bijlage 3 Achtergrond pilot EDI-Circle

EDI-Circle in SALDO perspectief

Vijf grote Nederlandse accountancyorganisaties in de agrarische sector introduceren samen met de vijf grootste mengvoederleveranciers EDI-Circle. Inmiddels zijn ook Alfa accountants, Accon-AVM en het LEI-boekhoudnet lid geworden. Doelstelling is om de dienstverlening aan de (agrarische) ondernemer verder te verbeteren en kostenefficiënter te maken. EDI-Circle maakt de uitwisseling van digitale factuurgegevens mogelijk op grote schaal. De deelnemende organisaties bepalen gezamenlijk welke gegevens interessant zijn om een automatische koppeling te maken tussen technische en financiële gegevens.

Uiteindelijke doel van deze samenwerking is dat betrokken partijen er beter van worden.

Oprichters van EDI-Circle

Accountancy-organisaties	Mengvoederleveranciers
ABAB Accountants – Belastingadviseurs – Juristen	Agrifirm
Countus accountants + adviseurs	Cehave Landbouwbelang
GIBO Groep Accountants en Adviseurs	De Heus Brokking Koudijs/ Sondag Voeders
Meeuwsen Ten Hoopen Registeraccountants / Belastingadviseurs	Hendrix UTD
Noordelijke Accountants Unie	ForFarmers

Voordeel accountantskantoren:

- Het geautomatiseerd verwerken van transacties bespaart manuren bij het gereedmaken van de jaarrekening (minder handmatig invoeren).
- Bijkomend voordeel is dat de controletaak wordt vereenvoudigd; accountants hoeven de elektronisch verwerkte facturen namelijk niet meer na te kijken.
- Accountants kunnen dus efficiencyvoordelen (besparing op de interne kosten) behalen en gebruiksgemak voor de klanten realiseren.
- Automatische koppeling van financiële en technische gegevens biedt meer adviesmogelijkheden naar de klant; bijvoorbeeld op het gebied van benchmarking. Het sneller in de tijd beschikbaar hebben van gegevens levert ook kansen op het gebied van forecasting.

In dit kader moeten we ook het TIP zien. TIP staat voor Toegankelijk Informatie Platform en is een initiatief van GIBO Groep, ABAB, ZLTO en Van Aaken automatisering. Het doel is sneller, meer, betere en actuele managementinformatie beschikbaar te krijgen voor agrarische ondernemers en adviseurs. De achterliggende gedachte is dat ondernemers beter in staat zijn te concurreren op de wereldmarkt, wat de Nederlandse concurrentiepositie ten goede komt. TIP is meer dan EDI-Circle en heeft voor initiatiefnemers tot doel om (nieuwe) adviesdiensten in de markt te zetten. Belangrijke drijfveer vanuit economisch perspectief hierbij is dat de deelnemende accountantskantoren elkaar kunnen beconcurreren op iets anders dan de prijs van het transparante productjaarrekening!

Voordeel ondernemers:

- Indirect voordeel al naar gelang de accountantskantoren bereid zijn de besparing binnen de eigen organisatie door te vertalen naar hun eigen klanten. In het kader van het NTP taxonomieproject is door de deelnemende accountantsorganisaties een convenant ondertekend dat behaalde voordeel ook daadwerkelijk terecht komt bij de klant.
- Sneller beschikking krijgen over managementinformatie waardoor kennisontwikkeling wordt bevorderd.
- Bij aansluiting door de overheid kunnen ondernemers die op afroep moeten aantonen dat zij hebben voldaan aan wet- en regelgeving technische gegevens altijd worden terug herleid aan de hand van financiële informatiestromen bij de accountant.
- Verlaging van de administratieve lasten en bovenal beleefde lasten.

Voordeel voerleverancier:

- De grote schaal waarop deze bedrijven opereren en de grote facturenstroom maakt de digitale factuurverwerking interessant.

Voordeel overheid:

- Bijdrage aan doelstelling van het kabinet om de administratieve lasten bij ondernemers te verlagen.
- Resulteert uiteindelijk in behoud/betere concurrentiepositie van de land- en tuinbouw. Zorgt voor werkgelegenheid, belastinginkomsten e.d.
- Sterk punt van de accountantskantoren voor samenwerking met de overheid is dat zij beschikken over veel en betrouwbare data. Daarnaast hebben zij ook verstand van inrichtingsprocessen van administratieve organisatie.
- Vertrouwen van bedrijfsleven/ondernemers herwinnen door zich uit te spreken in een berichteninfrastructuur zoals XBRL en hierbij bedrijfsleven te betrekken bij standaardisatie van de gegevensinwinning.
- Als overheid signaal afgeeft te willen investeren in een bepaalde infrastructuur, biedt dit perspectief voor een publiek-private kennisinfrastructuur op verschillende terreinen.
- Juridische aspecten vragen de aandacht. Ondernemer machtigt de accountant om gegevens veevoer te mogen koppelen. Overheid moet hiermee rekening houden door op dit moment alleen te vragen aan de ondernemer waarvoor er een wettelijke basis ligt.
- Bij de invulling van toekomstig overheidsbeleid (nieuwe wetgeving) aansluiten op gedefinieerde standaarden met bedrijfsleven. Hierbij gebruik maken van toekomstige inzichten van Toezicht op Controle-arrangementen. Belangrijk om te kijken waar de verantwoordelijkheid ligt.
- Motto bij inwinnen van data vanuit de overheid is 'Need for Speed'.

Resterende kennisvragen

Het EDI-Circle project is nog niet afgerond en ook is het leereffect tot dusver nog beperkt gebleven. Een aantal kennisvragen hebben zich wel aangediend, maar zijn nog onvoldoende beantwoord. Deze vragen houden verband met samenwerking- of afstemmingconstrcuties (PPS, vooral organisatorisch) maar ook met ICT-aspecten (aansluiting gegevensdomeinen).

De openstaande vragen zijn:

- Zijn de parels en puzzels rond de afstemming generiek te maken?
- Op welke juridische uitdagingen of beperkingen stuit men bij gemeenschappelijk datagebruik?
- Hoe moet LNV een dergelijk proces (be)geleiden ?
- Wat zijn de exacte Kritische SuccesFactoren (KSF-en) voor verbreding?
- Dilemma van snelheid versus omvang. Hoe om te gaan met een qua omvang klein project wat impact betreft, maar waarvan het afbreukrisico minder is? Of toch kiezen voor grotere stappen met meer afbreukrisico?

Bijlage 4 Informatie-architectuurmodellen als denkriching

Bron: OCTAAN rapport 2004

De beide ontwikkelde theoretische denkmodellen zijn twee uitersten. Ze worden hierna kort gekarakteriseerd en daarna uitgebreider beschreven.

I. Anglo-Saksisch marktmodel

De (concrete) marktvraag bepaalt de organisatie van de datastroom. De datastroom is direct op de boer/teler en zijn Bedrijfs Informatie Systeem (BIS) gericht. Afspraken over elektronische ontsluiting van gegevens worden met de BIS-leverancier gemaakt.

II. Rijnlands afstemmingsmodel

De gegevensvraag is gericht op de productiepartijen in de keten, meer dan op de boer/teler zelf. Voorzien in de informatiebehoefte (ontsluiting gegevens van de boer/teler) is een zaak van afstemming tussen ketenpartijen. Boer/teler blijft wel aan de knoppen, dit wordt bestuurd door centrale autorisatiemechanismen.

Denkmodel I: het Anglo-Saksische marktmodel

In dit model, schematisch weergegeven in onderstaand figuur, staat de ondernemer centraal met zijn bedrijfscomputer en Bedrijfs Informatie Systeem (BIS, zie kader en kanttekening) en - in 2010- vaste communicatieverbinding naar buiten (bijvoorbeeld internet). Het bedrijf is groter dan het huidige. Aspecten als arbo-wetgeving zijn een normaal onderdeel van het management en de onderneming functioneert in vaste ketens. In zo'n keten is een dominante ketenpartij die de onderneming voorschrijft welke data er verzameld en met producten uitgeleverd moeten worden, en beschikbaar moeten zijn bij bijvoorbeeld audits voor certificering. In essentie bepaalt, naast de onderneming zelf, vooral de sterke ketenpartij hoe de informatie-uitwisseling in de keten eruit ziet. Ketens produceren daarbij een duurzaamheidsverslag met het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen, en hebben dus zelf behoefte verantwoording af te leggen over bijvoorbeeld milieu en arbeidsomstandigheden. Privégegevens staan los van de bedrijfsgegevens in de computer of bij de accountant (gescheiden bankrekeningen, boekhouding e.d.). Er zijn een of meerdere softwareleveranciers actief die de primaire ondernemingen zo goed mogelijk van dienst zijn met pakketten voor eenmalige en efficiënte vastlegging en uitwisselingsmogelijkheden met tal van toeleveranciers, afnemers en dienstverleners. De softwareleverancier, die dat het beste doet, wint marktaandeel.

Het kan zijn dat de dominante ketenpartij een paar softwareleveranciers accrediteert (een keuze uit die partijen voorschrijft) en dat de ketenpartij of de softwareleverancier bedrijfsvergelijking organiseren. Ook dienstverleners als accountants, banken en certificeerders kunnen dergelijke activiteiten ondernemen.

BIS, het Bedrijfs Informatie Systeem

Het onderzoeksteam heeft een BIS als volgt omschreven:

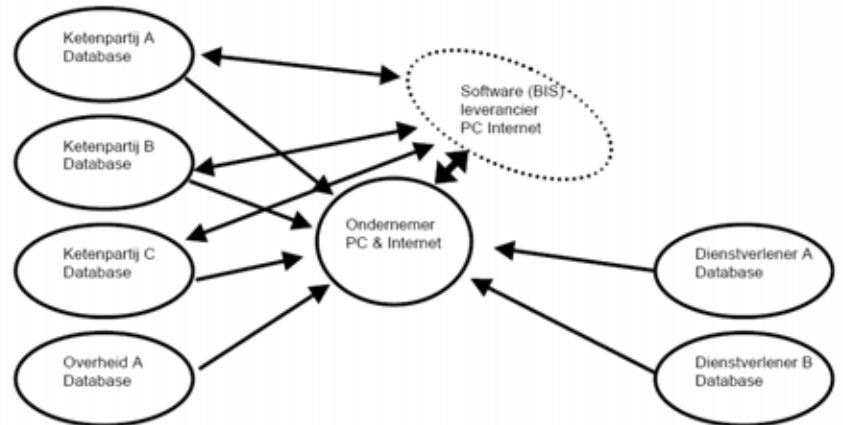
Het Bedrijfs Informatie Systeem is een verzameling van een of meer informatiesystemen van de primaire ondernemer (direct of indirect eigendom) waarin op zo veel als mogelijk unieke en gestructureerde wijze gegevens, alsmede eventueel afgeleide of verwerkte gegevens (informatie), zijn vastgelegd, met als doel het bedienen van het geheel van gegevensvraag van deze ondernemer.

De fysieke plaats en bediening van het systeem, of onderdelen ervan, zijn niet bepaald en kunnen daarmee op afstand staan van het bedrijf in de vorm van bijvoorbeeld dataopslag via internet (fysieke locatie) of input en bediening door uitbesteding. Het bedienen van de gegevensvraag impliceert een administratief systeem, maar in bredere zin kan een informatiesysteem voor het voeren van de bedrijfsvoering (BMS, bedrijfsmanagementsysteem) ook als onderdeel, of zelfs als basis, van het BIS worden beschouwd. Input vindt zowel handmatig als door geautomatiseerde koppelingen (elektronische gegevensuitwisseling) met andere bronnen (met name de keten) plaats.

De overheid zit in dit denkmodel op afstand. Bij het introduceren van nieuwe (bijvoorbeeld Brusselse) regelgeving kan de overheid de administratieve lastendruk zo mogelijk beperken door aan te sluiten bij gegevensdefinities die men al in de ketens gebruikt (maar niet geharmoniseerd zijn bij meerdere ketens in één sector) en bij bedrijfscertificaten en audits. Men kan vertrouwen op de marktwerking bij de softwareleveranciers. Dit houdt in dat zij zullen proberen om zo goed mogelijk de voor de overheid vast te leggen gegevens in hun pakketten verwerken om de onderneming te ondersteunen.

'De ondernemer centraal' betekent in het Anglo-Saksisch Marktmodel dat:

- gegevens in belangrijke mate bij de primaire onderneming zijn te vinden omdat de vastlegging van gegevens in de bedrijfsadministratie een belangrijke rol in het management speelt;
- de ketenpartijen mede de inhoud van deze administratie bepalen;
- de overheid via zelfregulering tracht niet meer aan gegevens te vragen, en niet met andere definities, frequenties, protocollen en audits, dan ketenpartijen doen.



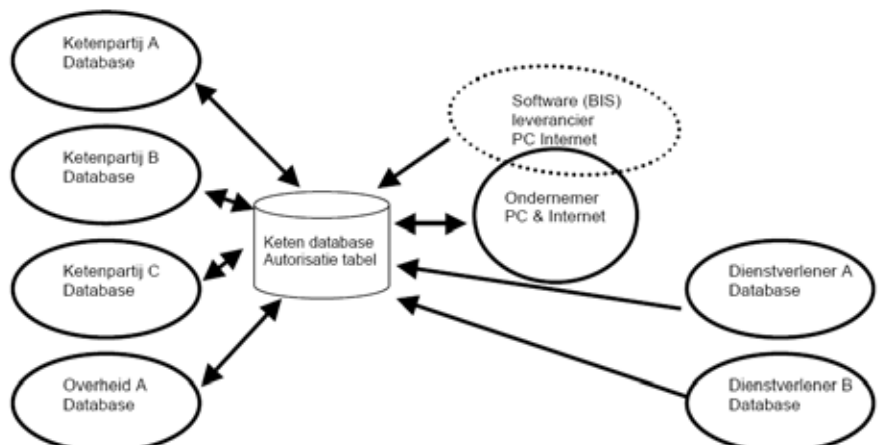
Denkmodel II: het Rijnlands afstemmingsmodel

In dit model, schematisch weergegeven in onderstaande figuur, beschikken ondernemers weliswaar over een PC met een vaste communicatieverbinding met de buitenwereld (internet), maar bij een groot aantal speelt dit gereedschap geen centrale rol in het management, omdat men het administreren liever aan anderen over laat. Men gebruikt wel veel standaardoverzichten, die ketenpartijen en dienstverleners hebben opgesteld. Ketenpartijen hebben wel behoefte aan data bij productstromen. De afstemming vindt vooral plaats op definities van data op het niveau van het primaire bedrijf. Dat komt enerzijds door het ontbreken van regie en bewust openhouden van mogelijkheden voor het kunnen switchen tussen toeleveranciers. Anderzijds zoekt men bij datgene wat men afstemt samenwerking tussen partijen en tracht men de administratieve lastendruk uit de keten op het boeren- en tuinderserf zo klein mogelijk te houden.

Dienstverleners en softwareleveranciers ontwerpen (internet)software waarmee na autorisatie door de primaire ondernemers, gegevens die al in computers van ketenpartijen en overheid zijn opgeslagen, gecombineerd worden tot nuttige bedrijfsinformatie. De overheden draaien in dit circuit mee, door ook in dit geval zoveel mogelijk aan te sluiten bij gegevens die al voor het management en in de keten worden verzameld. Bij nieuwe ontwikkelingen participeert men echter actief in overleg rond gegevensuitwisseling, inclusief afstemming van definities, certificeringprotocollen e.d.

Om de gegevensuitwisseling mogelijk te maken en afstemmingsvraagstukken op te lossen speelt in de sector een 'centrale gegevensmanager' een regierol. Deze non-profit organisatie biedt een platform waarin op basis van gelijkwaardigheid alle partijen (ketenpartijen, overheden, primaire ondernemers) overleggen over de datalogistiek in de sector (keten en overheden) en daarvoor gegevenscatalogussen, gegevensdefinities en een gereedschap voor gegevensuitwisseling (met autorisaties) onderhouden. Bij het oplossen van problemen in deze regierol staat een optimale administratie voor de primaire onderneming centraal: de centrale gegevensmanager is op dit punt een versterking van de zwakke positie van de primaire onderneming. Alle betrokken partijen zien zoveel belang in de organisatie die als 'centrale gegevensmanager' optreedt, dat ze deze blijvend van een solide financiële basis voorzien. 'De ondernemer centraal' betekent in het Rijnlands afstemmingsmodel dat:

- gegevens van primaire ondernemingen in belangrijke mate via een centrale gegevensmanager te benaderen zijn bij partijen rond het agrarisch bedrijf;
- de ketens en de overheden met zijn allen de inhoud van deze administratie bepalen;
- dit te realiseren met zo laag mogelijke administratieve lasten voor de primaire onderneming;



- de overheid tracht door zelfregulering niet meer aan gegevens te vragen, en niet met andere definities, frequenties, protocollen en audits dan ketenpartijen doen. Het gezamenlijke gegevensmodel laat echter iets meer ruimte voor aanpassingen.

Kenmerkend technisch verschil met het Anglo-Saksisch marktmodel

Niet de primaire ondernemer, maar een mechanisme in de keten bedient de gegevensvraag. Uiteraard levert de primaire ondernemer data aan dit mechanisme in het kader van de ketenproductie, of soms verzamelen de ketenpartijen zelf al informatie. Het mechanisme kan verschillende gedaantes hebben, in de meest theoretisch (waarschijnlijk meest idealistische) benadering, is dit een knooppuntmechanisme met meta- en autorisatiegegevens. Gegevens worden namens de primaire ondernemer (autorisatie) ontsloten door het koppelen van diverse informatiebronnen in de keten.

Naar netwerkmodel

Geen van de twee concepten kon model staan voor de sectoren melkveehouderij of glastuinbouw. Belangrijkste conclusie wellicht is dat men de modellen als te star beschouwt in een wereld waar onderlinge relaties soms vluchtig, maar in ieder geval dynamisch zijn. In dit kader past de term netwerkontwikkeling als vernieuwd denken na het ketenconcept. Toch kunnen de modellen goed dienst doen voor een nadere beschouwing, mits hierop een enkele nuanciering wordt aangebracht:

1. Rol Bedrijfs Informatie Systeem

Ook in het afstemmingsmodel is er toch een rol van belang voor het Bedrijfs Informatie Systeem. Als zodanig is de link van boer en teler naar de ketendatabase autorisatietabel een wezenlijke, als ware het een informatiebron zoals alle anderen vanuit de keten;

2. Ketens worden netwerken

Productie en handel vinden plaats in dynamisch gevormde ketens, of liever netwerken. Afhankelijk van de meer of minder actuele vraag, op basis van het te verwachten rendement, zal er vraag zijn naar het organiseren van de bijhorende informatiestromen. Soms zal directe aansluiting van de gegevensvraag op de primaire ondernemer een grotere kans bieden, andere vragen zijn beter in de keten onder te brengen.

Uit de tweede nuanciering mogen we niet afleiden dat het geen zin heeft informatiehoudingen te gaan organiseren. Zo is er minimaal een dringende behoefte aan een minder strakke scheiding tussen privaat- en publieksrechtelijk gegevensgebruik, juist daar waar de koppeling gemaakt kan worden met de best voorhanden zijnde bronnen is winst te behalen. Deze gevoelde noodzaak tot samenwerking op het terrein van gemeenschappelijke informatiehouding vraagt dringend om overleg- en netwerkstructuren. Deze moet dan wel weer van een dynamisch karakter zijn, geoptimaliseerde samenstelling per thema of beter nog per keten of per (deel)- sector. Sturen en organiseren op de actuele (informatie)markt vraag is het credo. Behoeft aan een brede top-downbenadering, geldig of van toepassing zijnde voor alle processen in een sector, laat staan over sectoren heen, zoals daar de insteek in het INSP tijdperk was, is eenvoudigweg niet meer aan de orde.

