

STUREN OP BETROKKENHEID

EEN CASUSBESCHRIJVING OVER NETWERKSTURING DOOR HET PROGRAMMA 'SLIM GEREGELD, GOED VERBONDEN'

*Drs. Rik Peeters
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)*

Inleiding

Veel ondernemers zijn onnodig tijd en geld kwijt met het aanleveren van dezelfde informatie bij verschillende overheden. De ambitie van het in januari 2009 gestarte programma Slim Geregeld, Goed Verbonden (SGGV) van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken¹ is om de regeldruk voor ondernemers in geselecteerde ketens in 2011 met 10 tot 35% terug te brengen en de efficiency bij overheden te verhogen. Via procesinnovatie en de introductie van ICT-oplossingen wordt de gegevensuitwisseling tussen bedrijven en overheden (zoals toezichthouders) gestroomlijnd. In totaal zijn op drie verschillende domeinen ('voedsel en waren', 'import en export' en 'milieu en omgeving') tien verschillende cases opgepakt door het programma SGGV – variërend van de import van veterinaire producten in de Rotterdamse haven tot vergunningaanvragen voor horecaondernemers, en de verstrekking van digitale nalevingsinformatie door de vleesverwerkende industrie aan de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit.

Zo zijn bij de invoer van veterinaire producten in de Rotterdamse haven vele partijen betrokken: verladers, rederijen, keuringsstations, de Douane, het Havenbedrijf Rotterdam en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA). Al deze partijen vragen om informatie van importeurs, waardoor de ligtijd van containers kan oplopen tot 7 dagen. SGGV begeleidt het proces waarin deze partijen gezamenlijk tot een nieuwe vorm van gegevensuitwisseling komen. Door de introductie van een ICT-oplossing kunnen importeurs al hun gegevens één keer aanleveren en krijgen de overheidspartijen via één centraal informatiepunt de voor hen relevante gegevens toegezonden. Op die manier kan de ligtijd van containers worden teruggebracht tot 3 à 4 dagen – hetgeen een jaarlijkse besparing voor de import van veterinaire goederen oplevert van 5 tot 8 miljoen euro.

In de navolgende casusbeschrijving wordt de organisatie, het proces en de professionaliteit van de casus 'E-logboek Visserij' beschreven en geanalyseerd². Hierbij is het van belang om voorafgaand aan de beschrijving het programma SGGV in de beleids- en theoretische context te plaatsen. De beleidsrijke omgeving, waarin het programma is ingebed, is breder dan het verminderen van de papierstromen rondom toezicht en naleving. Regeldruk, nalevingskosten, toezichtslast en nieuwe vormen van (high-trust) interactie tussen overheid en bedrijfsleven zijn belangrijke thema's die in het programma SGGV een plaats krijgen. De activiteiten van SGGV zijn dan ook te begrijpen in het licht van het streven naar efficiencywinst voor zowel overheid als bedrijfsleven – een kerndoelstelling van het Ministerie van EL&I.

In termen van theoretische inbedding worden de activiteiten van SGGV begrepen als een uiting van netwerksturing³. Centraal uitgangspunt is dat de overheid in toenemende mate geconfronteerd wordt met sturingsopgaven waarin de overheid niet volledig 'in control' is, maar wel geacht wordt resultaat te bereiken. De overheid is niet in staat gedrag van relevante partijen in samenleving en bedrijfsleven af te dwingen of af te kopen, bij voorbeeld via subsidie of het zelfstandig bouwen van arrangementen. In plaats daarvan is de overheid afhankelijk van de inbreng van anderen bij het welslagen van de eigen beleidsvoornemens. Hoe dergelijke processen concreet in het werk gaan, is onderwerp van de navolgende beschouwing.

¹ Inmiddels samengevoegd met het (grote onderdeel van het) Ministerie van LNV tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

² Deze casusbeschrijving is opgesteld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van het programma SGGV. Ten behoeve van het onderzoek is in de periode december 2010 – mei 2011 gesproken met de volgende personen: Mark Brugman (SGGV), Marian Sanders (EL&I), Henk van Terwisga (SGGV), Daniel Tjink (EL&I), Michel Verhagen (EL&I), Geert Jan Visser (EL&I), Henk Demkes (Productschap Vis) en Gerard Reijmer (nVWA).

³ Voor een uitgebreidere theoretische uiteenzetting zie R. Peeters, M. van Twist, M. van der Steen & M. Schulz, *Beweging Bestendigen. Over de dynamica van het overheidssturing in het rizoom*, NSOB, Den Haag 2011.

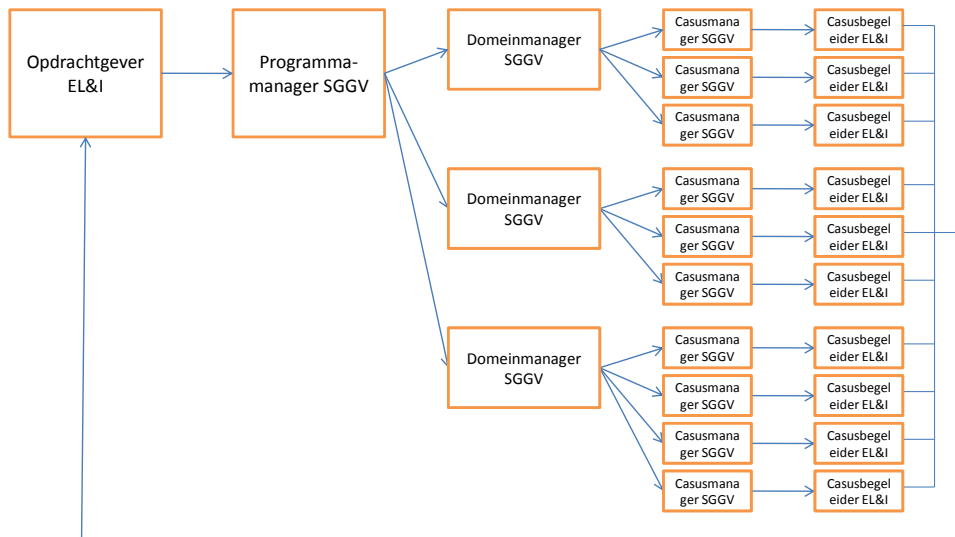
Organisatie

De filosofie achter het programma SGGV is om vanuit een vraag uit de markt de informatie-uitwisseling binnen bestaande ketens van overheids- en marktpartijen efficiënter te laten functioneren. Het gaat daarbij om het doorbreken van impasses – van een ‘marktfaalen’ – tussen ketenpartijen. De werkwijze van SGGV is gericht op het dichterbij elkaar brengen van het ‘aanbod’ en de ‘vraag’ van de publieke en private ketenpartijen. SGGV neemt een probleem niet over en bouwt niet zelf een ICT-oplossing, maar faciliteert en begeleidt het proces van samenwerking waarin de ketenpartijen gezamenlijk tot een nieuwe (ICT-)toepassing en bijbehorende rolverdeling en werkafspraken komen. SGGV brengt ook geen grote sommen geld mee – het biedt vooral procesondersteuning en expertise aan ketenpartijen.

SGGV is dan ook organisatorisch gezien een klein programma. Het opdrachtgeverschap is formeel belegd bij de directie ICT & Toepassing van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). SGGV zelf kent een programmamanager, drie domeinmanagers en per domein drie of vier casusmanagers. Deze casusmanagers zijn elk verantwoordelijk voor één casus. Zij kunnen in die rol de expertise van professionals binnen het Ministerie van EL&I op het terrein van recht, financiën en communicatie benutten. De domeinmanager fungeert als klankbord en achtervang voor de casusmanager; ook houdt deze met name het bestuurlijke proces in de gaten en onderhoudt deze relaties met de programmamanager van SGGV. Per casus is er eveneens een casusbegeleider van het Ministerie van EL&I aangesteld, die het beleidskader vanuit het departement bewaakt.

Schematisch ziet de organisatie er als volgt uit:

Organisatie Programma SGGV



E-logboek visserij

De casus die hier nader wordt beschouwd teneinde enkele conclusies over netwerksturing bij SGGV te trekken is ‘E-logboek visserij’. Sinds 1 januari 2010 zijn vissers met schepen langer dan 24 meter ten gevolge van EU-regelgeving verplicht om informatie over hun visvangst en vaargegevens digitaal aan te leveren aan de overheid. De toenmalige AID⁴ nam in 2008 het

⁴ Inmiddels is de AID opgegaan in de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit.

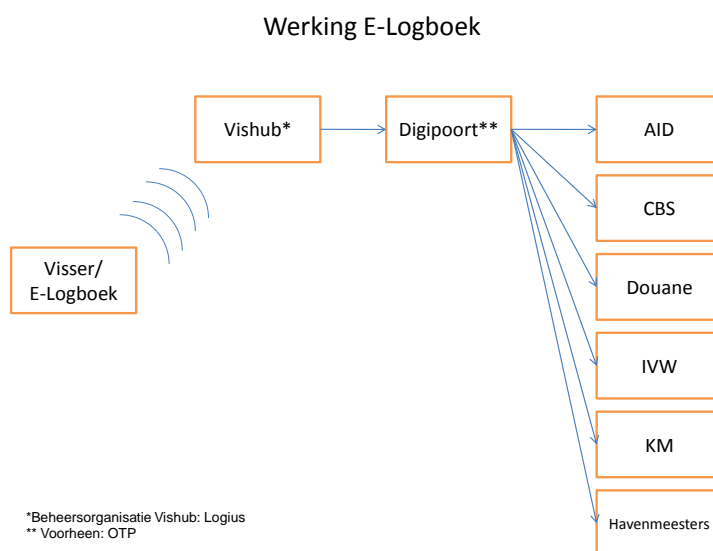
initiatief om de implementatie tezamen met de sector zelf ter hand te nemen. Hiertoe werd contact gezocht met het Productschap Vis, dat door de AID werd gezien als aanspreekpunt voor de vissector. Voor het Productschap was een actieve bijdrage aan het proces aantrekkelijk als er meerwaarde voor het bedrijfsleven in de vorm van lastenverlichting behaald zou kunnen worden. Vandaar dat er is ingezet op het breder trekken van het implementatieproces: door ook partijen als de Douane, het CBS en de Koninklijke Marechaussee te laten aansluiten op het elektronische logboek, zouden vissers voortaan slechts één bericht hoeven te versturen aan alle partijen die van hen informatie verlangen.

SGGV is vanuit dit bestaande overleg gevraagd om het totstandkomingsproces van het E-logboek te begeleiden. Gezamenlijk hebben zij de 'vishub' gecreëerd: schippers sturen hun gegevens in één keer naar één verzamelpunt, waar de verschillende ketenpartners de gegevens ophalen die zij nodig hebben. Behalve implementatie van de EU-richtlijn zou dit ook een mogelijke besparing van 4,1 miljoen euro voor het bedrijfsleven en van 1,1 miljoen euro voor de overheid opleveren.

De vishub wordt sinds 30 december 2009 beheerd door het Productschap Vis en is mogelijk door gebruikmaking van 'digipoort' – een (niet bemenst) 'elektronisch postkantoor' onder beheer van Logius (de dienst digitale overheid van het Ministerie van BZK). De organisaties die gebruik maken van de vishub zijn de nVWA (inspectie goederen), de Douane (vertrek en aankomst), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (veiligheid en milieu), de Koninklijke Marechaussee (bemanningslijsten), het Productschap Vis, het CBS (statistiek visvangst) en de havenmeesters (vertrek en aankomst).

In de oude situatie moesten vissers niet alleen hun gegevens aan alle verschillende ketenpartners afzonderlijk aanbieden, ook was er met name aan de kant van de nVWA (toen nog AID) veel inefficiëntie door werkvloerinspecties – het ophalen en bestuderen van fysieke logboeken en controleren van schepen. Door de invoering van het E-logboek is de mogelijkheid gecreëerd om ook hier efficiëntiewinst te behalen. Mede op basis van risicoprofilering zouden dan de meeste schepen slechts steekproefsgewijs door controleurs van de nVWA worden geïnspecteerd – een vorm van systeemtoezicht. Een bijkomend effect hiervan is vervolgens weer dat bonafide vissers minder inspectiedruk hebben en dat de aandacht van de inspectie zich vooral kan richten op malafide vissers. Het E-logboek zou daarmee dus indirect ook het effect van een 'keurmerk' hebben.

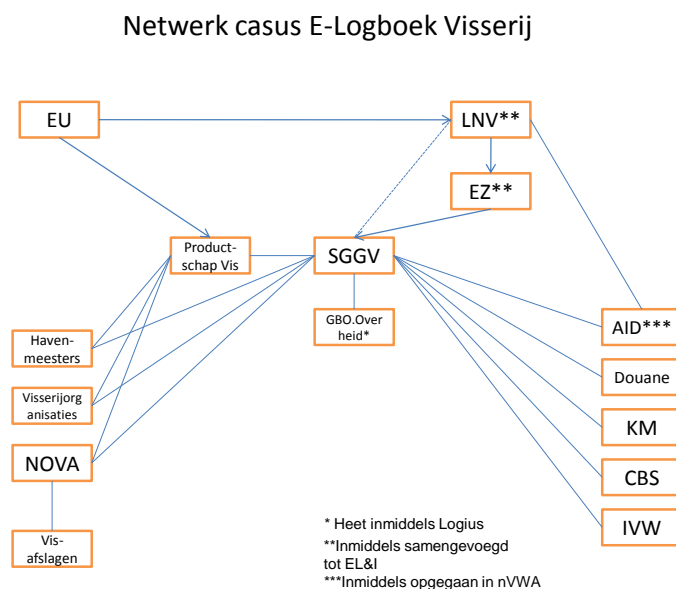
Schematisch ziet de werking van het E-logboek visserij er in grote lijnen als volgt uit:



Netwerk

Maar hoe is het E-logboek tot stand gekomen? Welke interventies heeft SGGV gepleegd? Wat waren daarbij valkuilen, handige prikkels en succesvoorwaarden? Voor een goed begrip hiervan is een blik op het netwerk waarin werd geïntervenieerd belangrijk. Dit zag er voorafgaand aan de interventie van SGGV in grote lijnen als volgt uit. Er was al een bestaand ketenoverleg onder voorzitterschap van het Productschap Vis, waarin ook AID, Douane, Koninklijke Marechaussee, CBS, IVW, Havenmeesters, Visserijorganisaties en NOVA (het Nederlands Overleg Vis Afslagen) zitting hadden. Hierin vond afstemming plaats over de bestaande gegevensuitwisseling en achterliggende kwesties rondom toezichtregimes, visquota en dergelijke. Dit is evenwel een wereld die 'bestaat bij de gratie van wantrouwen'. Niet omdat de betrokken organisaties onbetrouwbaar zouden zijn, maar omdat het de inherente taak van toezichthoudende instanties is om over de schouder van het bedrijfsleven mee te kijken en hun werk te controleren.

Het netwerk in de casus E-logboek visserij is schematisch als volgt weer te geven:



Dit bestaande netwerk kwam 'in beweging' door de EU-verplichting uit november 2008 om op schepen langer dan 24 meter een e-logboek in te voeren per 1-1-2010. Dit verplichtte immers zowel visbranche als toezichthouders om op een andere wijze hun informatie-uitwisseling te organiseren. Met name de voormalige AID zou hierin als meest betrokken toezichthouder een centrale rol spelen. Om dit proces te begeleiden werd – op aanraden van GBO.Overheid⁵ – het programma SGGV benaderd. De bestaande ketenpartijen hadden behoefte aan een externe, maar vooral belangeloze partij. In de navolgende procesbeschrijving en analyse zullen de activiteiten van SGGV centraal staan.

Proces

SGGV hanteert een aantal voorwaarden voordat een casus wordt opgepakt. Ten eerste dient de casus voort te komen uit een expliciete vraag van het bedrijfsleven. Deze vraag kan binnenkomen via het netwerk van SGGV-medewerkers, via VNO/NCW, maar bij voorbeeld ook via bewindspersonen of – zoals in het geval van het E-logboek visserij – via GBO.Overheid. Ten tweede dient de casus urgent te zijn. Er moet een bepaalde tijdsdruk en 'sense of urgency'

⁵ Inmiddels 'Logius' geheten.

bestaan onder de partijen. In de casus E-logboek visserij bestond deze urgentie in de vorm van de EU-richtlijn, die bovendien een snelle deadline stelde voor implementatie. Ten derde moet de casus 'kansrijk' zijn, wat wil zeggen dat er een commitment is van de ketenpartners om actief mee te werken aan een oplossing. In ruil voor dit commitment biedt SGGV procesondersteuning – quid pro quo. Het commitment wordt bovendien bij aanvang van de casus geëxpliciteerd door op bestuurlijk niveau ondertekende intentieverklaringen van de ketenorganisaties. En ten vierde moet een casus niet door de bestaande keten zelf kunnen worden uitgevoerd. Kortom, enkel als er hulp van buiten nodig is verleent SGGV medewerking. Ook in de casus E-logboek visserij was het zo dat de bestaande ketenpartners zichzelf teveel belanghebbende partij achtten om het proces eigenstandig te kunnen begeleiden.

Is aan deze voorwaarden voldaan, dan begint SGGV – in de persoon van de casusmanager – met een eerste verkenning. Deze verkenning is een cruciaal onderdeel van het proces. Niet alleen omdat hier het noodzakelijke commitment op bestuurlijk niveau gepeild wordt, maar ook omdat aan het begin van deze zogeheten 'intake' een initiële business case wordt opgesteld. Deze business case bevat de explicitering van de opgave waarvoor de ketenpartners staan ('ist'- en 'soll'-situatie) alsmede de explicitering van de 'winst' die er voor bedrijfsleven en publieke partijen te halen is bij een succesvolle ICT-oplossing. In de loop van het proces wordt deze business case nog een aantal keer doorontwikkeld op basis van de actuele stand van zaken en eventueel voortschrijdend inzicht. Het uiteindelijke intakeverslag van de casus E-logboek Visserij is ter goedkeuring aan het Ministerie van EZ voorgelegd, inclusief de handtekeningen van de ketenpartners onder de intentieverklaring.

Indien er voldoende commitment en geëxpliciteerde winst voor alle betrokkenen is, volgt de fase van het 'uitvoeren' van de casus. Als eerste wordt de initiële business case verder doorontwikkeld en wordt er een ketenontwerp gemaakt – dat wil zeggen, de nieuwe rollen van de verschillende spelers ten opzichte van elkaar worden geëxpliciteerd. Ook wordt het ontwerp van voorziening (inclusief 'kastjes op de schepen') gestart, waarvoor een aantal technische werkgroepen wordt ingericht. Na een praktijktest (van minstens drie maanden) op een aantal schepen volgt een evaluatie, eventuele bijstelling en tenslotte de vaststelling van de definitieve business case – wederom inclusief handtekeningen ter explicitering van het commitment van de betrokken partijen. Tenslotte vindt via een formele brief de overdracht plaats van het beheer van de 'vishub' naar de keten zelf, in casu de regisseur het Productschap Vis. Daardoor waren de ketenpartners niet alleen probleemeigenaar gedurende het proces, maar krijgen ze ook het beheer in handen van de uiteindelijke tot stand gebrachte oplossing.

Elementen van netwerksturing

Zoals hierboven beschreven oogt het proces zeer overzichtelijk. Nadere beschouwing leert echter dat er diverse elementen van netwerksturing cruciaal zijn geweest bij de voortgang van het proces en de uiteindelijke totstandkoming van de vishub. SGGV was immers geen partij met doorzettingsmacht. Sterker nog, ze was geen probleemeigenaar en wilde dat ook niet zijn. SGGV wilde procesbegeleider zijn, terwijl de verantwoordelijkheid voor het formuleren van een oplossing nadrukkelijk bij de ketenpartners bleef rusten. De meest pregnante prikkels en strategieën, die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:

- Hiërarchische externe 'trigger': de EU-richtlijn zorgde voor een zeer breed gedeelde sense of urgency onder de ketenpartijen. Dit heeft in grote mate bijgedragen aan het commitment van de verschillende spelers. Alle spelers hadden in zekere zin een gedeeld belang – er waren althans geen grote tegenstellingen in termen van einddoelstelling. Bovendien stelde de EU-richtlijn een harde deadline voor implementatie. In veel processen kan zo'n deadline reden voor partijen zijn om te vertragen of achterover te leunen. In de casus 'E-logboek Visserij' speelde dat minder – vooral omdat de deadline 'van buiten' kwam, en niet zozeer in het belang van één van de ketenpartijen was.
- Perspectief van het bedrijfsleven: door bewust het perspectief van het bedrijfsleven te gebruiken, kan er snel vertrouwen ontstaan bij de betrokken marktpartijen. Met name het instrument van de business case is essentieel – het maakt voor alle partijen

inzichtelijk welke winst er te behalen is en wat daarvoor nodig is. Ook bood de business case een goed moment om het commitment van de verschillende partijen te vragen. Maar ook op meer subtiele manieren wordt door SGGV bewust gespeeld met de taal van het bedrijfsleven. Zo is de casusmanager bekend in het bedrijfsleven en waakt SGGV ervoor zich als 'overheidsorganisatie' te presenteren. Soms kan dit overigens heel concreet worden: zo had de casusmanager in kwestie behalve een keurig pak ook werkkleding met laarzen liggen voor het geval hij bij vissers op schepen op bezoek ging.

- Neutrale zone en belangenloosheid: SGGV is er veel aan gelegen zichzelf als 'neutrale zone' te presenteren – en zo wordt ze ook door de ketenpartijen gezien. Gezien het vrijwel inherent wantrouwen binnen de visserijketen was er behoefte aan een neutraal speelveld en een neutrale procesmanager, die de verschillende partijen konden vertrouwen en waar ze met hun problemen of twijfels terecht konden zonder dat dit onmiddellijk repercussies had voor de relaties tussen de ketenpartijen. SGGV is nooit probleemeigenaar geweest en heeft ook nooit een inhoudelijke mening over de eindoplossing gehad – SGGV faciliteert het gesprek waarmee de ketenpartijen tot een oplossing moeten zien te komen. SGGV fungeert als het scharnierpunt tussen overheid en bedrijfsleven. Hoewel verbonden aan het Ministerie van EL&I en dus formeel behorend tot de overheid, kan SGGV nog het best als een 'buitenboordmotor' van het departement worden omschreven.
- Tijdelijkheid van het programma SGGV: de belangenloosheid van SGGV speelt ook op een meer fundamenteel niveau. Aangezien het programma tijdelijk van aard is en na een paar jaar ophoudt te bestaan, kent SGGV nauwelijks een eigen institutioneel belang. De wetmatigheid dat organisatieonderdelen altijd ook met hun eigen voortbestaan bezig zijn, gaat niet per definitie op voor SGGV. Uiteraard heeft het programma wel prestatiedoelstellingen (in termen van te bereiken percentages vermindering administratieve lasten), maar deze worden bewust buiten de concrete cases gehouden en vooral 'geframed' als winst voor bedrijfsleven (lastenverlichting) en overheid (efficiencywinst) in plaats van als 'eigen belang'. Met andere woorden: de resultaten van SGGV zijn vooral de winst voor het bedrijfsleven en andere overheden. Wat uiteraard helpt om de eigen doelstellingen te halen, is de voorwaarde van SGGV om enkel 'kansrijke' cases met voldoende commitment van de deelnemende partijen op te pakken.
- Tijdelijkheid van de interventie: van het begin af aan is het in de casus helder waar het eigenaarschap komt te liggen. De ketenpartijen zijn 'eigenaar' van het probleem en ook de uiteindelijke ICT-oplossing komt in het beheer van een ketenregisseur te liggen (bij het Productschap Vis). Als het volledige proces is doorlopen en er technisch een bevredigende (kleinschalige) oplossing tot stand is gebracht, worden de opschaling en het beheer van de 'vishub' formeel overgedragen aan de keten. Dit helpt SGGV om een belangenloze en procesmatige positie in te nemen, en om de ketenpartijen betrokken en actief te houden. De interventie van SGGV is tijdelijk van aard: 'een casus goed doen en dan weer met stille trom vertrekken...'.
- Spelen op meerdere niveaus: essentiële succesvoorwaarde is, zoals gezegd, het commitment van de betrokken ketenpartijen. Dit commitment moet echter voortdurend op drie verschillende niveaus gewonnen worden. Ten eerste is er het managerial niveau van de vertegenwoordigers van de ketenpartijen, waarmee SGGV daadwerkelijk aan tafel zit. Daarboven staat het bestuurlijk niveau, waar de uiteindelijke formele medewerking moet worden geregeld. Dit betekent dus dat de tijdens de onderhandelingen bereikte resultaten steeds moeten worden teruggelegd naar het bestuurlijk niveau – gebeurt dit niet adequaat, dan kan in een later stadium de voortgang in gevaar komen. En dan is er, ten derde, nog het operationele niveau. Uiteindelijk moeten de schippers met de nieuwe apparatuur kunnen en willen werken. Dit betekent dus ook bepaalde technische eisen aan de apparatuur (zoals gebruiksvriendelijkheid), maar ook het bieden van cursussen aan vissers om ermee om te gaan.

- Subsidie: vanuit het programma SGGV is een interventie richting LNV georganiseerd om een subsidie te bewerkstelligen. Het argument hierbij was dat dit de totstandkoming van het E-logboek aanzienlijk zou versnellen, zodat de door de EU gestelde deadline kon worden gehaald. Zo werd gedurende het proces duidelijk dat LNV een subsidie van 1.8 miljoen ter beschikking zou stellen voor het aanschaffen van de apparatuur voor op de schepen – een bedrag dat overigens grotendeels weer via de EU kon worden teruggevraagd. Ook dit hielp om lastige discussies over financiering tussen de ketenpartners te vermijden. Voorafgaand aan de casus was het overigens al helder dat LNV de 400.000 euro programmakosten zou betalen. SGGV verstrekt subsidies nadrukkelijk niet zelf, maar faciliteert de verstrekking ervan door verantwoordelijke overheden op het belang ervan te wijzen. Dergelijke budgetten en subsidies zijn een soort smeermiddel om het proces niet te belasten met de vraag wie hoeveel betaalt.
- Structurering van het proces: van belang voor de voortgang van het proces was de insteek van SGGV om te structureren waar mogelijk. Dit uitte zich onder andere in het expliciteren van de resultaten en de bijbehorende noodzakelijk te verrichten activiteiten in de business case, en in het steeds opnieuw bij elke belangrijke fase expliciteren van commitment (in de vorm van intentieverklaringen). Maar ook bij aanvang van de casus speelt structurering een belangrijke rol in de voortgang: er was immers al een bestaand ketenoverleg en er waren geen andere dan de ‘usual suspects’ relevante partij. De selectie van deelnemers in het proces kon dus ook gestructureerd verlopen. Waar SGGV inhoudelijk ‘leeg’ was (dat wil zeggen, geen mening had over de aard van de uitkomst), daar was het streng op de voortgang van het proces.
- Professionaliteit van de casus- en domeinmanager: als laatste noemen we hier de absoluut essentiële professionaliteit van de casus- en domeinmanager van SGGV. In essentie is de casus ‘E-logboek visserij’ namelijk een veranderproces: de ketenpartijen moeten anders gaan denken en meer vanuit gedeelde belangen en begrip van de andere partijen gaan handelen. Het versoepelen van wat in essentie ‘schurende relaties’ zijn is een zeer belangrijke taak van de casusmanager, die dagelijks contact met alle partijen heeft. Uiteraard is de technische kant van de ‘vishub’ eveneens essentieel (zo moet de AID kunnen vertrouwen op de echtheid van de gegevens afkomstig van de vishub), maar een basaal onderling vertrouwen is hiervoor een voorwaarde. Van belang hiervoor is dat de casusmanager ‘een gesprekspartner van stand’ is: betrokken, betrouwbaar en goed geïnformeerd over het specifieke terrein waarop wordt geïntervenieerd. Van belang is ook een goede tandem tussen casus- en domeinmanager. Waar de eerste dagdagelijks en op uitvoerend en managerial niveau opereert en een ‘hands on’-mentaliteit heeft, is de domeinmanager vooral op het bestuurlijk en beleidsmatig niveau thuis. Vanuit die rol is de domeinmanager dan ook in staat om beleidsmatige verbindingen tussen SGGV en het ministerie van EL&I te leggen, zoals rondom vraagstukken van lastendruk en toezicht.

Nogmaals: proces

De ‘vishub’ en het E-logboek zijn gerealiseerd. SGGV heeft de casus begeleid, tot een goed eind gebracht en heeft zich weer met stille trom teruggetrokken uit het ketenoverleg. De casus is klaar. Maar het proces tussen de verschillende ketenpartijen is daarmee nog niet afgelopen. Sterker nog, voor de ketenpartijen breekt na de overdracht van het beheer van de ‘vishub’ naar het productschap een nieuwe, cruciale procesronde aan. Hierin staat de daadwerkelijke implementatie centraal: op het moment dat de casus door SGGV werd afgerond was de ‘vishub’ gereed, maar dat betekende niet dat alle schepen er ook mee werkten. Sterker nog, op het moment van onderzoek (voorjaar 2011) werkte een deel van de in totaal ruim 250 schepen voornamelijk nog met fysieke logboeken, ook al was er E-logboek apparatuur aan boord. Ook had een substantieel deel van de schepen (zo’n 100 in totaal) een alternatief systeem: zij hadden wel een elektronisch logboek, maar maakten geen gebruik van de ‘vishub’. Hoe is die situatie ontstaan en welk verband heeft dit met netwerksturing?

Het totstandkomingsproces van de 'vishub' vond plaats met een select gezelschap van direct betrokken partijen. Eén van die partijen, het Productschap Vis, vertegenwoordigde echter de voltallige vissector in dat proces. Na de zomer van 2009 (dus nog tijdens het proces) bleek deze vertegenwoordigende positie echter kwetsbaar: een deel van de sector besloot op dat moment om met een andere marktpartij in zee te gaan voor de ontwikkeling van een elektronisch logboek⁶. Dit alternatieve logboek voldoet aan de EU-verplichtingen, maar kan enkel 'platte' berichten versturen. In plaats van een 'vishub', die één bericht opsplijt in verschillende deelberichten voor aangesloten ketenpartijen, vereist dit systeem dat er voor elke ketenpartij een apart bericht wordt verzonden. Voor een deel van de sector weegt dit nadeel echter minder zwaar dan het voordeel van de lagere kosten die aan dit alternatieve systeem verbonden zijn. Relevant in termen van netwerksturing is de constatering dat een vertegenwoordigende organisatie zoals het Productschap Vis in een ketenoverleg weliswaar 'namens' een achterban spreekt, maar dat dit 'namens' kan vaak niet formeel worden afgedwongen. In dergelijke gevallen treedt dus een mogelijke complicatie op: naast het proces van de directe ketenpartners is er nog een 'buitenring' van relevante spelers, die eveneens binnenboord gehouden moeten worden willen de afspraken tussen de ketenpartners effect sorteren. Door dit gegeven kan er tijdens of na afloop van een proces tussen de ketenpartners plotseling een andere situatie ontstaan: organisaties (zoals in casu vissers) die de uiteindelijke 'oplossing' moeten invoeren kunnen op basis van welbegrepen eigenbelang besluiten om een eigen koers te varen en zich te onttrekken aan de structurering die in de netwerksturing is aangebracht. Een tweede relevante overweging voor netwerksturing is gelegen in het vasthouden van energie en betrokkenheid na afloop van een proces. Uiteindelijk moet de meerwaarde van de 'vishub' blijken in de alledaagse praktijk van vissers. Na afloop van het totstandkomingsproces van de 'vishub' bleek deze meerwaarde echter niet onmiddellijk gerealiseerd te kunnen worden. Ten eerste waren er opstartproblemen aan de kant van de nVWA, hetgeen ervoor zorgde dat een deel van de vissers nog steeds zijn gegevens moest aanleveren via het oude fysieke logboek. Ten tweede bleken aan publieke zijde verschillende ketenpartners niet onmiddellijk de meerwaarde van de 'vishub' te kunnen of willen realiseren voor de sector. Zo heeft de Douane haar aansluiting op de vishub uitgesteld en is de 'vishub' voor het CBS vooral pas interessant als gegevens van alle schepen kunnen worden verzameld. Dit doet vervolgens ook weer afbreuk aan de meerwaarde van de 'vishub' voor de vissers zelf.

De casus is klaar, het proces niet. Doordat rondom de 'binnenring' van directe ketenpartners er nog een relevante 'buitenring' van spelers was (de vissers) bleken de afspraken in die binnenring niet onmiddellijk ook van toepassing op de buitenring. En doordat er op het moment van de overdracht van de 'vishub' naar de sector onmiddellijk een 'tweede ronde' startte, is het uiteindelijke toekomstige gebruik van de 'vishub' nog ongewis. SGGV is geen onderdeel meer van het proces: de overdracht van de 'vishub' naar de ketenpartijen betekent ook de overdracht voor de verdere implementatie naar diezelfde ketenpartijen.

De noties van een 'buitenring' en een 'tweede ronde' zijn relevant voor netwerksturing aangezien ze het behaalde resultaat in het ene proces op een andere plaats of op een ander moment in een nieuw daglicht kunnen plaatsen. Enerzijds staat dit los van het proces zoals dit door SGGV is begeleid, al was het maar omdat de verantwoordelijkheid van SGGV beperkt bleef tot het begeleiden van de daadwerkelijke casus. Anderzijds zijn de risico's ingebakken in het oorspronkelijke procesontwerp. De praktische noodzaak om met één vertegenwoordigende partij te spreken (in plaats van met alle vissers afzonderlijk) impliceerde ook de aanvaarding van het risico dat er 'kikkers uit de kruiwagen zouden springen'. En de formele beëindiging van het proces door SGGV betekende tegelijkertijd ook de start van een nieuw proces tussen de ketenpartners onderling waarin SGGV geen rol meer had.

Een interessante manier om dit risico te mitigeren is het instrument van monitoring. SGGV laat de casus niet volledig los na afloop van de 'eerste ronde', maar houdt de voortgang in beeld. Op basis daarvan heeft SGGV de positie om partijen in de 'tweede ronde' aan te spreken op de voortgang. Niet om opnieuw eenzelfde positie als procesbegeleider in te nemen, maar wel vanuit de zijlijn en met een bescheiden betrokkenheid het vuurtje op te stoken als de situatie daarom vraagt.

⁶ Ten tijde van het onderzoek (juni 2011) was er inmiddels ook een derde marktpartij met een systeem dat voldoet aan de EU-verplichting.