Adviescollege ICT-toetsing

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit
T.a.v. de minister, de heer H. Staghouwer
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk
2022-0000338967

Uw kenmerk
PSG-DB/ 21123641

Datum	20 juni 2022
Betreft	Definitief BIT-advies Gemeenschappelijk landbouwbeleid 23-27

Geachte heer Staghouwer,

Uw voorgangster heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een advies uit te brengen over het programma Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2023-2027 (GLB23-27) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De opdrachtgever van het programma is de Directeur Europees, Internationaal en Agro-economisch Beleid. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma GLB23-27 verzorgt de invoering van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in twee fasen: voorbereiding ingang per 1 januari 2023 en verbetering van de uitvoering tot en met 2025. ICT heeft een beperkt aandeel in het budget t/m 2022 (7,2 van 22,5 miljoen euro), maar is belangrijk vanwege de eis van de EU toezicht vooral datagedreven uit te voeren.

Conclusie
Het programma boekt op korte termijn voldoende voortgang met direct betrokken systemen. Toch is het niet zeker dat alle regelingen gedurende de gehele looptijd goed digitaal ondersteund kunnen worden op het geambieerde niveau, omdat:

A. De regelingen onvoldoende zijn uitgewerkt voor datagedreven werken.
B. De dataverzameling niet aansluit bij datagedreven werken.
C. Het ICT-proces niet past bij de vele afhankelijkheden.

Advies
Ons advies is om de regelingen en ICT in hun samenhang simpeler te maken, door deze maatregelen te nemen:

1. Werk als beleid en uitvoering eerder intensief samen aan de digitale uitvoerbaarheid van de regelingen.
2. Geef meer aandacht aan datamanagement.
3. Zet vaart achter de verbetering van het ICT-voortbrengingsproces.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma GLB23-27. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's. In de bijlage staan de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA GLB23-27

Het programma GLB23-27 beoogt het implementeren van het Herziene Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (H-GLB) vanuit de EU. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bestaat sinds 1957. De oorspronkelijke doelen waren inkomenszekerheid voor boeren en voedselzekerheid. Het EU-beleid wordt met regelmaat aangepast. In 2023 treedt het herziene beleid in werking. Dit kent negen doelen, waaronder enkele nieuwe, zoals het tegengaan van klimaatverandering.

Daarnaast vraagt H-GLB meer aandacht voor doelmatigheid bij het uitkeren van gelden. Ten opzichte van eerder heeft Nederland meer ruimte gekregen het EU-beleid om te zetten in de verschillende regelingen. Deze zijn gebundeld in het Nationaal Strategisch Plan (NSP) waarop de Europese Commissie recent een eerste reactie, maar nog geen goedkeuring, heeft gegeven. In de uitwerking van het NSP moeten landbouwers aan strengere voorwaarden voldoen om inkomenssteun per hectare te ontvangen en daalt het bedrag per hectare. Wel komen er aanvullende mogelijkheden voor landbouwers om subsidie te ontvangen voor het uitvoeren van eco-activiteiten.

Uitvoerder van het H-GLB is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die daartoe in april 2021 het programma GLB23-27 is gestart. Het programma heeft als uitgangspunt om de regelingen te realiseren via bestaande RVO-werkprocessen en bestaande ICT-applicaties en ICT-voortbrengingsprocessen (fase 1). Daarbij is de ambitie van LNV en RVO om de mede door de EU gewenste transitie naar datagedreven uitvoering stap voor stap te zetten in fase 2 van het programma. Het programma heeft twee fasen:

- Fase 1: voorbereiding ingang per 1 januari 2023 en voldoen aan betalingsdoelstelling. In deze fase worden de ICT-applicaties voor controle en verantwoording door RVO (BCB, UPEU en het Controleregister) aangepast en verbeterd. Daarnaast worden nieuwe applicaties gerealiseerd voor de landbouwers: een simulatietool en een aanmeldapplicatie. Nieuw ten behoeve van controle met behulp van satellietinformatie is een bredere toepassing van areaalmonitoring.
- Fase 2: verbetering van de uitvoering voor landbouwers en medewerkers t/m 2025. Het plan voor fase 2 wordt aan het eind van fase 1 gemaakt.

Het budget voor fase 1 bedraagt 22,5 miljoen euro, waarvan 7,2 miljoen euro beschikbaar is voor ICT.

CONCLUSIE: DATAGEDREVEN LANDBOUWSTEUN NIET ZEKER

Het programma boekt momenteel voldoende voortgang met de direct betrokken ICT-systemen. Het ligt daarmee op koers om de openstelling op 1 oktober 2022 voor landbouwers mogelijk te maken. Op de langere termijn is het de ambitie om de landbouwsteun datagedreven te gaan uitvoeren om daarmee de landbouwer beter te faciliteren, minder op locatie te hoeven controleren en uitvoeringskosten te verlagen. Het is nog onzeker of dat gaat lukken. De redenen daarvoor werken we hieronder uit.

A. Regelingen zijn onvoldoende uitgewerkt voor datagedreven werken

Het programma heeft sinds de start moeten werken op basis van verschillende aannames, omdat verschillende beleidsmaatregelen nog niet volledig waren uitgewerkt. Ondanks dat het NSP eind vorig jaar ter beoordeling is ingeleverd bij de Europese Commissie, moet er nog steeds een aantal keuzen voor de korte en langere termijn gemaakt worden die directe impact hebben op de inrichting van de ICT-voorzieningen:

- LNV moet nog beslissen hoe ze de EU-richtlijnen wil toepassen:
  - Het is voor een aantal regelingen onduidelijk hoe moet worden omgegaan met subsidievoorschotten en deelbetalingen van subsidieerbare investeringen. LNV wil voor de Europese landbouwsubsidies in Nederland namelijk graag gebruik maken van een van de uitvoeringsvarianten van het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS) op basis van het Uniform Subsidiekader (USK). Het lijkt er echter op dat de Europese Commissie hier niet volledig mee akkoord gaat. Hierover vindt nog afstemming plaats.
  - Wanneer LNV wil afwijken van de richtlijnen die Brussel stelt aan de subsidies in de vorm van Goede Landbouw- en Milieucondities (GLMC) dient wel duidelijk te zijn hoe Nederland controles uitvoert. Bijvoorbeeld al dan niet met behulp van satellietbeelden waar het gaat om bufferstroken langs waterlopen.
- Verschillende provincies moeten nog beslissen of zij hun regelingen door RVO willen laten uitvoeren, of dat ze dit zelf doen door middel van een zogenaamde Delegated Body. Daarmee zijn er ook nog geen afspraken gemaakt over noodzakelijke aanpassingen aan te gebruiken systemen, zoals voor het doorgeven van gegevens voor de verantwoording aan de EU.
- LNV en RVO moeten zorgen voor meer duidelijkheid ten aanzien van de raakvlakken tussen GLB-regelingen onderling en met andere landbouw- en natuurregelingen:
  - De ontwikkelde simulatietool geeft de landbouwer een onvolledig beeld van de uiteindelijke door hen te ontvangen financiële steun en de mogelijkheden om deze te verhogen middels ecologische activiteiten en verbeteringen.
  - Het is niet duidelijk wat voor RVO nodig is om de samenloop of strijdigheid tussen – of over het geheel van – regelingen te controleren.
- Het is nog niet duidelijk welke eisen de EU exact stelt aan de gegevens die moeten worden opgeleverd ter verantwoording van de uitgekeerde steun. Dit

maakt het onmogelijk om zeker te weten hoe controleprocessen, -registers en -systemen dienen te worden ingericht.

B. Dataverzameling sluit niet aan bij datagedreven werken

Om te bepalen voor welke regelingen landbouwers in aanmerking komen en hoeveel subsidie zij krijgen, zijn voor de nieuwe GLB-regelingen veel meer gegevens – veelal met een geografische component – nodig dan voorheen. Hierbij spelen de volgende complexiteiten:

- De benodigde gegevens zijn verspreid over een groot aantal dataverzamelingen bij verschillende organisaties, zoals provincies en waterschappen. Dit betekent dat er veel koppelingen nodig zijn om gegevens op te halen, waarbij het van belang is dat de gegevens goed op elkaar aansluiten en bruikbaar zijn voor de uitvoering van controles en verantwoording.
- Het concept integraal datagebruik leidt tot juridische vraagstukken, gerelateerd aan bijvoorbeeld de AVG. Landbouwers moeten de mogelijkheid hebben om de gegevens in te zien die worden gebruikt bij de uitvoering en voor welk doeleinde deze gegevens zijn verzameld en worden gebruikt. Ten aanzien van data dient duidelijk te zijn of deze, naast het vaststellen van bijvoorbeeld het type gewas of het moment van maaien, ook gebruikt mogen worden voor andere doeleinden. Bovendien is het de vraag of data die met het oog op controles zijn verzameld, ook gebruikt mogen worden om subsidieaanvragen vooraf automatisch in te vullen.
- Nieuwe data uit landbouw- en milieugerelateerde, innovatieve projecten zijn nog onvoldoende gedefinieerd, beschikbaar of ingepast in de ambitie ten aanzien van datagedreven landbouwregelingen:
  - Satellietdata kunnen pas goed gebruikt worden voor gewenste controles, wanneer zelflerende algoritmes getraind worden met geverifieerde gegevens over landbouwactiviteiten.
  - Het is onduidelijk of waterschappen de benodigde gegevens over ecologisch kwetsbare waterstromen beschikbaar kunnen maken.
  - Het is nog onduidelijk hoe data die mogelijk beschikbaar komen naar aanleiding van (NIVA-)pilotprojecten, bijvoorbeeld vanuit sensoren op landbouwmachines, passen binnen de datagedreven strategie.

C. ICT-proces niet passend bij de vele afhankelijkheden

Hoewel verschillende verbeteringen zijn aangebracht in de programmasturing, is de ICT-ontwikkeling beperkt onder controle. Dat komt omdat het programma te maken heeft met veel afhankelijkheden:

- Om de ICT-ondersteuning voor een subsidieregeling volledig te realiseren over de gehele keten van aanvraag tot uitkering en verantwoording, moeten diverse systemen worden aangepast door verschillende ICT-ontwikkelteams. Dit betekent dat er veel afhankelijkheden zijn, niet alleen binnen het programma, maar ook daarbuiten. Daar is nu onvoldoende aandacht voor.
- Het continu testen van de ketenprocessen is geen onderdeel van het reguliere ICT-ontwikkelproces. Het programma is inmiddels begonnen om ketentesten

te organiseren, maar er is weinig ruimte in de planning om deze uit te voeren en zo de samenhang van de systemen te garanderen.
- Om de grootschalige aanpassing van de systemen op tijd door te voeren is het nodig de ontwikkelcapaciteit uit te breiden met extra teams. De benodigde expertise blijkt schaars, zowel ten aanzien van de landbouwregelingen en uitvoeringsprocessen, als ten aanzien van de ICT. Tijdelijke uitbreiding is niet efficiënt, maar structurele uitbreiding wordt gehinderd door de jaarlijkse financiering vanuit LNV. Met name voor het Geo-domein is het van belang om de komende jaren structureel voldoende expertise in te zetten.
- De huidige ICT-voortbrengingsorganisatie is sterk afhankelijk van datgene wat wordt opgeleverd door het programma GLB in het kader van specifieke regelingen. Specificaties voor de aanpassingen aan applicaties ten behoeve van de ICT-ontwikkelteams komen vanuit verschillende hoeken.
- Door de grootte en invloed van het programma is onduidelijk of de feitelijke invulling van het ICT-beleid door LNV of RVO en/of programma wordt aangestuurd.

ADVIES: MAAK HET SIMPELER

De onzekerheden over de uitwerking van regelingen leiden tot veel interne discussies en analysewerk. De complexiteit is zowel voor landbouwers als medewerkers groot; weinigen doorzien het geheel. Probeer daarom zowel nog in fase 1 maar vooral in fase 2 te werken aan vereenvoudiging, steeds met een oog voor de effecten op de landbouwers: van de GLB-regelingen, van de data en bedrijfsregels in de ICT-systemen en van het ICT-voortbrengingsproces. Neem daartoe onderstaande maatregelen.

1. Werk als beleid en uitvoering eerder intensief samen aan de digitale uitvoerbaarheid van de regelingen

Er is nog beperkt tijd om systemen aan te passen ten behoeve van de gewenste openstelling van de nieuwe regelingen. Maak daarom, daar waar nog onzekerheid is over de exacte invulling, een regeling zo simpel mogelijk voor de landbouwer. En maak zoveel mogelijk gebruik van data waarover RVO nu al kan beschikken en die bekend zijn bij de landbouwer om regelingen uit te werken. Zorg er daarbij voor dat voldoende tijd overblijft om de meest kwetsbare onderlinge afhankelijkheden tussen de systemen aan een praktijktest te onderwerpen.

Om volledig digitaal en datagedreven te kunnen werken is een voorwaarde dat data en bedrijfsregels en/of algoritmes aansluiten bij de gewenste effecten van de regelgeving. De bedrijfsregels en algoritmes vormen de vanuit de regelgeving afgeleide instructies aan de computer om met de gekozen data om te gaan. Het vraagt dat beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen, de uitvoerders en ICT-deskundigen daarover met elkaar in gesprek gaan, nu en in de toekomst; niet alleen over individuele regelingen en ICT-aspecten, maar ook over de samenloop van de regelingen en de gevolgen voor de landbouwer. Richt daartoe structureel overleg- en werkvormen in, met een helder besluitvormingsproces. Gebruik deze

werkwijze ook om de kennis van en ervaring met de regelingen, van toepassing zijnde wetgeving en de (on)mogelijkheden van ICT over meer mensen te verdelen.

2. Geef meer aandacht aan datamanagement

Het is een randvoorwaarde voor het realiseren van de ambitie om datagedreven te werken om te beschikken over een geschikte dataverzameling. Ook roept de inzet van verzamelde data voor een integraal beeld per landbouwer of over de doelmatigheid van het NSP ethische, juridische en technische vragen op. Met het inrichten van datamanagement over alle voor landbouwsteun en investeringssubsidie beschikbare data verhoogt RVO de slaagkans van deze ambitie.

Een belangrijk vertrekpunt is een datastrategie die aansluit bij het beleid. Het beschikken over de juiste data en algoritmes om de gewenste regelingen uit te voeren, is namelijk geen eenmalige exercitie, maar vraagt continue aandacht. Zo veranderen de regelingen zelf, verandert de verzameling data (er komen bijvoorbeeld data bij vanuit nieuwe bronnen zoals sensoren) en moeten de bedrijfsregels en/of algoritmes aangepast worden.

Wij adviseren daarom als onderdeel van de uitwerking van het GLB een datastrategie op te stellen, die kaders stelt voor het verzamelen en omgaan met eigen en openbare data. De kaderstellende datastrategie geeft overheids- en marktpartijen aan welke spelregels van toepassing zijn bij landbouwdata. Ze heeft een bredere reikwijdte dan GLB en zou een uitgangspunt kunnen zijn voor de gewenste en ongewenste samenloop van datagedreven uitvoering van regelingen bij de landbouwer. De datastrategie is ook kaderstellend voor het datamanagement bij RVO voor onderwerpen zoals data-eigenaarschap, dataveiligheid (privacy en security) en de opbouw van de juiste competenties.

3. Zet vaart achter de verbetering van het ICT-voortbrengingsproces

RVO en DICTU hebben voor de verschillende ICT-platforms en –applicaties teams ingericht die enigszins schaalbaar zijn. Het analyseproces verloopt in verhouding trager dan het tempo waarmee de teams input nodig hebben. Versnel en verbeter het ICT-voortbrengingsproces in de eerste plaats door de samenwerking met LNV (zie advies 2) en in de tweede plaats door een aantal verbeteringen door te voeren op basis van een raamwerk voor agile werken op grote schaal, zoals SAFe. Richt bijvoorbeeld de organisatie zo in dat de teams van LNV, RVO en DICTU binnen helder afgebakende ketens werken aan meetbare doelstellingen, zodat uitvoering en beleid met elkaar in lijn zijn en er minder afhankelijkheden zijn om te beheersen.

***

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan de resterende vraagstukken van zowel fase 1 als fase 2 van het programma GLB23-27.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over het programma Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 23-27

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Gemeenschappelijk landbouwbeleid 23-27
2.	Opdrachtgever	Directeur Europees, Internationaal en Agro-economisch Beleid
3.	Startdatum programma	April 2021
4.	Einddatum programma	Eind 2024
5.	Type programma	Implementatie nieuwe EU-richtlijn
6.	Fase programma	Fase 1: openstelling Fase 2: verbetering van de uitvoering t/m 2025
7.	Totaal budget	22,5 mln. euro
8.	Reeds uitgegeven	8,8 mln. euro (t/m 2021)
9.	Doelstelling	Beheerste invoering van H-GLB waardoor de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd kan worden.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	- zorgen voor een eerlijk inkomen voor landbouwers, - het concurrentievermogen vergroten, - het machtsevenwicht in de voedselvoorzieningsketen herstellen, - de klimaatverandering tegengaan, - zorgen voor het milieu (verbeteren van de leefomgeving), - landschappen en de biodiversiteit beschermen, - de generatiewissel bevorderen, - het platteland vitaal houden, - en de kwaliteit van onze voeding en onze gezondheid beschermen.
11.	Meetbare Baten	Voldoen aan de GLB-eisen vanuit EU
12.	Huidige technologie/ architectuur	Blueriq en Oracle APEX
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Blueriq en Oracle APEX
14.	Omvang systeem	onbekend
15.	Aantal gebruikers	43.000 landbouwers en 400 RVO medewerkers
16.	Belanghebbenden	Landbouwers RVO Provincies EU
17.	Aanbesteding voorzien	nee

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum project	9 september 2021
2.	Start onderzoek	25 januari 2022
3.	Afronden onderzoek	22 april 2022
4.	Datum concept advies	23 mei 2022
5.	Datum definitief advies	20 juni 2022
6.	Eerder onderzoek	N.v.t.
7.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentstudie