

**UITSLUITEND PER E-MAIL**

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

E-mail: [REDACTED]

Geachte [REDACTED],

Op 28 november jl. heeft Wageningen University uw verzoek ontvangen om informatie openbaar te maken die betrekking heeft op alle communicatie tussen mensen die werken voor Wageningen University en de zuivelindustrie omtrent het project 'Kritische Prestatie Indicatoren voor Kringlooplandbouw'.

**Uw verzoek om informatie**

Specifiek vraagt u om een kopie van alle documenten die zich bij of onder Wageningen University bevinden inzake communicatie met mensen die werken voor Wageningen University in het tijdvak van 1 juli 2019 tot de datum van indiening van uw verzoek:

- met de zuivelindustrie en haar brancheorganisaties, waaronder de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en haar dertien leden, ZuivelNL en de Duurzame Zuivelketen;
- omtrent het ontwikkelen van, en (verkennd) onderzoek naar, een integrale set kritische prestatie indicatoren (KPI's) die bedoeld zijn voor bevordering en monitoring van kringlooplandbouw in de volle breedte;
- waaronder het KPI-K Response Paper met de titel 'Kansen en knelpunten van een systeem van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) om integraal te sturen naar de doelen van kringlooplandbouw'.

U sluit hierbij individuen in de hoedanigheid van melkveehouder uit. In uw verzoek noemt u dat u onder documenten verstaat 'iedere vorm van vastlegging ongeacht de gegevensdrager, waaronder alle vormen van analoge en digitale, waarop dit gebeurd is en ongeacht of deze gegevensdrager in publiek of privaat bezit is'.

**Behandeling van uw verzoek**

Op 2 december jl. hebben wij de ontvangst van uw verzoek om informatie bevestigd.

Naar aanleiding van uw verzoek heeft Wageningen University uitvraag gedaan bij de relevante departementen en afdelingen van Wageningen University. Deze zoekactie heeft zeven documenten opgeleverd die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen.

Op 20 december jl. hebben wij belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op de voorgenomen openbaarmaking van die documenten. Op diezelfde datum bent u geïnformeerd dat vanwege de uitvraag van zienswijzen de termijn voor het nemen van een besluit op uw verzoek is opgeschort. De reacties op de uitvraag hebben wij meegenomen in onze uiteindelijke besluitvorming.

Wageningen  
University

DATUM  
29 januari 2025

ONDERWERP  
Uw Woo-verzoek

ONZE REFERENTIE  
2500551

POSTADRES  
Postbus 9101  
6700 HB Wageningen

BEZOEKADRES  
Wageningen Campus  
Gebouw 104  
Droevendaalsesteeg  
6708 PB Wageningen

INTERNET  
[www.wur.nl/university](http://www.wur.nl/university)

KVK NUMMER  
09215846

CONTACTPERSOON  
[REDACTED]

E-MAIL  
[woo@wur.nl](mailto:woo@wur.nl)

## **Besluit**

Het college van bestuur van Wageningen University besluit uw verzoek om informatie te honoreren. Hierbij nemen wij de kaders van de Wet open overheid ('Woo') in acht. Dit betekent dat wij de door u verzochte documenten verstrekken indien en voor zover Wageningen University die informatie onder zich heeft en indien en voor zover de uitzonderingsgronden van de Woo zich niet tegen openbaarmaking van deze informatie verzetten. Wij hebben in de betreffende documenten aangegeven op welke grond wij eventueel informatie hebben afgeschermd.

DATUM  
29 januari 2025

PAGINA  
2 van 3

### Toepassing van de uitzonderingsgronden

In de verstrekte documenten zijn persoonsgegevens, zoals namen en adressen, geredigeerd op grond van artikel 5.1 lid 2 sub e Woo. De openbaarmaking van deze gegevens weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen.

### Reactie op de ontvangen zienswijzen

Twee belanghebbenden hebben aangegeven dat documenten 1a en 1b zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Die documenten zouden persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en moeten daarom volgens belanghebbenden integraal uitgezonderd worden van openbaarmaking, onder verwijzing naar artikel 5.2 Woo. Wageningen University neemt deze zienswijze niet over. Deze door externe partijen opgestelde documenten zijn doelbewust met Wageningen University en tevens met een relatief grote kring van andere partijen gedeeld ten behoeve van gestructureerd overleg. Deze omstandigheid wijst er reeds op dat hier geen sprake is van *intern* beraad zoals bedoeld in artikel 5.2 Woo. Daar komt bij dat een deel van deze documenten in definitieve vorm naar zijn aard bestemd is voor openbaarmaking. De betrokken belanghebbenden hebben tot slot niet gespecificeerd welke passages van de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Eén belanghebbende geeft aan dat documenten 1a en 1b conceptversies zijn en dat de definitieve versies nog gepubliceerd moeten worden. Het openbaar maken van de conceptversies van de documenten zou verwarring kunnen veroorzaken bij de lezers en moeten daarom volgens deze belanghebbende worden uitgezonderd van openbaarmaking, vanwege het belang van het goed functioneren van de Staat (artikel 5.1 lid 2 sub i Woo). Hoewel Wageningen University begrip heeft voor de omstandigheid dat openbaarmaking van conceptversies voorafgaand aan openbaarmaking van de definitieve versies tot verwarring kan leiden, is inmiddels duidelijk dat de beoogde publicatie van de definitieve versie van de documenten de openbaarmaking van de concepten onder dit besluit doorkruist. Nu belanghebbende niet aannemelijk heeft kunnen maken dat openbaarmaking van de conceptdocumenten daadwerkelijk het goed functioneren van het bestuursorgaan in de weg zou staan, volgt Wageningen University de redenering van belanghebbende niet.

Verder voert één belanghebbende aan dat Wageningen University bij toeval in bezit is gekomen van de documenten en dat deze geen betrekking hebben op de uitoefening van de publieke taak van Wageningen University. Ook deze redenering volgt Wageningen University niet. De betreffende documenten zijn in dit geval door één van de oorspronkelijke ontvangers doorgestuurd aan Wageningen University ten behoeve van eigen doeleinden die niet gelijk zijn aan de oorspronkelijke doelstelling van de opstellers van de documenten. Die eigen doeleinden van Wageningen University betreffen een publieke taak. Daarmee wordt geconcludeerd dat de documenten doelbewust en niet slechts bij toeval in bezit zijn gekomen van Wageningen University.

Tot slot hebben enkele belanghebbenden aangegeven dat hun gegevens bij vergissing in document 1a zijn geplaatst. Wij hebben van die organisaties begrepen dat die gegevens in meer definitieve versies van die documenten, die overigens niet in het

bezit zijn van Wageningen University, zijn verwijderd. Vanwege deze bijzondere omstandigheid acht Wageningen University het gerechtvaardigd die organisatienamen te redigeren onder verwijzing naar artikel 5.1 lid 5 Woo, nu de openbaarmaking van die informatie onevenredige benadeling zou toebrengen aan deze organisaties.

DATUM  
29 januari 2025

PAGINA  
3 van 3

### **Openbaarmaking stukken**

Omdat naar verwachting belanghebbenden bezwaar kunnen hebben tegen de openbaarmaking van de informatie, maken wij de documenten twee weken na dagtekening van dit besluit openbaar, zoals voorzien in artikel 4.4. lid 5 van de Woo.

Indien binnen die periode daadwerkelijk bezwaar is gemaakt door een belanghebbende en daarnaast bij de rechtbank is verzocht om, bij wijze van voorlopige voorziening, de werking van het onderhavige besluit tot openbaarmaking te schorsen, zullen wij de uitspraak van de voorzieningenrechter afwachten alvorens de documenten te openbaren. De documenten waarvan tegen de openbaarmaking geen bezwaar is gemaakt, zullen na de termijn van twee weken openbaar worden gemaakt en aan u worden verstrekt.

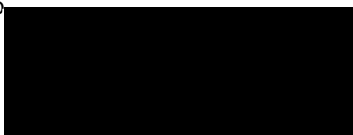
### **Informatie en termijn voor bezwaar**

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u vragen heeft over dit besluit kunt u contact opnemen met onze woordvoerder Vincent Koperdraat, via [vincent.koperdraat@wur.nl](mailto:vincent.koperdraat@wur.nl).

U kunt binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt een bezwaarschrift indienen. U dient in dat geval schriftelijk uw bezwaren te richten aan het college van bestuur van Wageningen University, Postbus 9101, 6700 HB Wageningen, dan wel per e-mail gericht aan [woo@wur.nl](mailto:woo@wur.nl).

Hoogachtend,

p/o



Dr.

voorzitter college van bestuur  
Wageningen University

**From:** 5.1.2.e  
**To:** 5.1.2.e  
**Subject:** Fwd: Agenda en stukken Klankbordgroepbijeenkomst woe. 25 september a.s. 10.00-12.00 uur, Bar Beton Station Utrecht Centraal  
**Date:** dinsdag 24 september 2024 12:24:19  
**Attachments:** [Conceptrapportage KPI-governance versie 4.pdf](#)  
[Oplegger rapport Berenschot schoon 3.docx](#)

---

Beste 5.1.2.e en 5.1.2.e,

binnen Nederland wordt parallel aan de uitvoering van het KPIK project, nagedacht over een Publiek Private Governance organisatie die een KPI taal voor doelsturing in Nederland structureel kan organiseren.

Berenschot heeft daar in de afgelopen maanden met inzet van een klankbordgroep bestaande uit diverse publiek private partijen, een advies over opgesteld. Morgen wordt dit gepresenteerd en definitief gemaakt.

Bij deze stuur ik jullie deze informatie toe. Het is mijn inzins een basis waarvoor wij kunnen verkennen hoe we daarmee een connectie kunnen maken met ReGeNL. Ik spreek jullie hier graag de komende dagen verder over.

Tot morgen! Groeten 5.1.2.e

----- Forwarded message -----

Van: 5.1.2.e @minlnv.nl

Date: vr 20 sep 2024 om 17:49

Subject: Agenda en stukken Klankbordgroepbijeenkomst woe. 25 september a.s. 10.00-12.00 uur, Bar Beton Station Utrecht Centraal

To: 5.1.2.e @vitalevarkenshouderij.nl, 5.1.2.e @bo-akkerbouw.nl, 5.1.2.e @drenthe.nl, 5.1.2.e @rvo.nl, 5.1.2.e @provincie-utrecht.nl, 5.1.2.e @rabobank.nl, 5.1.2.e @rvo.nl, 5.1.2.e @boerennatuur.nl, 5.1.2.e @cosun.com, 5.1.2.e @frieslandcampina.com, 5.1.2.e @lto.nl, 5.1.2.e @boerennatuur.nl, 5.1.2.e @smk.nl, 5.1.2.e @zuivelnl.org, 5.1.2.e @ipo.nl, 5.1.2.e @gmail.com, 5.1.2.e @smk.nl, 5.1.2.e @zuivelnl.org, 5.1.2.e @brabant.nl, 5.1.2.e <vzpluimveehouderij@lto.nl>, 5.1.2.e @nvwa.nl, 5.1.2.e @samenvoerbiodiversiteit.nl, 5.1.2.e @noorderbos.nl, 5.1.2.e @waternet.nl, 5.1.2.e @zlto.nl, 5.1.2.e @lto.nl, 5.1.2.e @nzo.nl, 5.1.2.e @zuivelnl.org, 5.1.2.e @cosun.com, 5.1.2.e @countus.nl, 5.1.2.e @lto.nl, 5.1.2.e @pov.nl, 5.1.2.e Boerenverstand 5.1.2.e @boerenverstand.nl, 5.1.2.e @minlnv.nl, 5.1.2.e @caringfarmers.nl, 5.1.2.e @caringfarmers.nl, 5.1.2.e @uvw.nl, 5.1.2.e @flynth.nl, 5.1.2.e @fryslan.frl, 5.1.2.e @berenschot.nl, 5.1.2.e @berenschot.nl, 5.1.2.e @berenschot.nl, 5.1.2.e @ipo.nl, 5.1.2.e @rvo.nl



Goedemiddag allen,

Bijgaand ontvangen jullie de agenda, de concept-oplegger en het concept-rapport van Berenschot t.b.v. onze klankbordgroepbijeenkomst van **woensdag 25 september a.s. van 10.00-12.00 uur**.

**Locatie: Bar Beton op Station Utrecht Centraal.**

Voor meer informatie over de locatie en hoe daar te komen verwijs ik jullie naar het agendaverzoek.

V.w.b. de **concept-oplegger** ons verzoek om goed te kijken of je deze wil ondertekenen en zo ja, of de tenaamstelling klopt.

V.w.b. het **concept-rapport** de opmerking dat de figuren (o.a. tijdlijn) nog niet zijn verwerkt. Deze opmerkingen worden door Berenschot verwerkt bij de definitieve versie en wanneer het hele rapport grafisch wordt opgemaakt.

Het **programma** ziet er als volgt uit:

- **10.00 uur:** Welkom en opening (5.1.2.e )
  
- Bespreking laatste versie rapport (5.1.2.e )
  - Presentatie over belangrijkste aanpassingen na vorige Klankbordgroep
  - Ophalen laatste concrete suggesties
  
- Bespreking Oplegger van de klankbordgroep bij het rapport (5.1.2.e )
  - Onderschrijven door klankbordgroep (oplegger)
  - Aanbieding en presentatie van het rapport (evt. publiek moment)

- Bespreken vervolgproces (5.1.2.e )
- **12.00 uur:** Afsluiting (5.1.2.e ).

Wellicht ten overvloede: Dit keer is er **GEEN lunch** geregeld.

Ik hoop jullie woensdag te mogen begroeten.

Fijn weekend!

Grtz,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

*Programma bedrijfsgerichte doelsturing*

.....

**Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur**

**Directie Strategie, Kennis & Innovatie**

*Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 10 (Bruggebouw Oost 7<sup>e</sup> etage) |*

*2595 CL Den Haag*

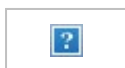
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC | Den Haag  
Postbus 20401 | 2500 EK | Den Haag

.....

**M:** 5.1.2.e  
**E:** 5.1.2.e @minlnv.nl  
**W:** <http://www.rijksoverheid.nl/lvvn>

.....

*Werkdagen: maandag t/m donderdag en vrijdagochtend*



Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is gezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen.

De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message.

The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.



RAPPORT

# Bedrijfsgerichte doelsturing: een volgende stap met KPI's

Verkenning governancestructuur KPI-taal

71606 – Vertrouwelijk – 19 september 2024

5.1.2.e

en 5.1.2.e

## VOORAF

# Managementsamenvatting

## Bedrijfsgerichte doelsturing: een volgende stap met KPI's

In de landbouw is al enige jaren sprake van de ontwikkeling van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) om duurzaamheidsprestaties van agrarische ondernemingen te monitoren en te waarderen. Het nieuwe kabinet wil ook werk maken van de omslag naar doelsturing middels KPI's en daarmee ondernemers ruimte geven op hun eigen wijze te werken aan de duurzaamheidsopgaven in de landbouw. Het afgelopen jaar is er door een brede klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de sector (waaronder sectorale partijen, marktpartijen, regionale en landelijke overheden, ngo's en wetenschap) een proces begeleidt om deze ontwikkelingen te harmoniseren en te komen tot een gemeenschappelijke KPI-taal.

Op verzoek van deze klankbordgroep heeft het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) Berenschot de opdracht verleend te komen met een advies waarin een gedragen voorstel voor een governance voor de KPI-systematiek.

De **kern** van het advies luidt: Zet in op de oprichting van een publiek-private stichting om de KPI-taal vast te stellen, door te ontwikkelen en te beheren. Dit proces moet een vliegende start krijgen door op korte termijn een intentieverklaring te ondertekenen, die snel wordt omgezet in een convenant.

Hierbij treft u de samenvatting aan van het rapport. Het eerste deel van deze samenvatting geeft **de aanleiding en context van de KPI-taal**. Het tweede deel geeft **de toelichting en argumentatie voor het voorstel voor een governance voor de KPI-systematiek**.

-----de context-----

### De agrarische sector wenst de beweging te maken van middel- naar doelsturing

Om bepaalde maatschappelijke doelen te halen, werkt de Nederlandse overheid op dit moment met middelsturing. Door maatregelen te verplichten wordt er gehoopt dat doelen worden behaald. Het is echter een wens van de sector en (decentrale) overheid om van algemene maatregelvoorschriften over te stappen naar bedrijfsgerichte doelsturing. Dit houdt in dat het behalen van een doel wordt gestimuleerd met positieve of negatieve prikkels, maar dat de manier waarop dat doel behaald wordt vrij is. Het nieuwe kabinet zet in op doelsturing, evenals de provincies. Ook bedrijven hechten waarde aan doelsturing. Bedrijven moeten per 2024 rapporteren over de impact van hun activiteiten op mens en milieu. Dit is bepaald in de CSRD-richtlijn.

Doelsturing zorgt ervoor dat:

1. De boer meer 'aan het stuur' komt;
2. Er meer vertrouwen en ruimte aan de boer wordt gegeven;
3. Er meer mogelijkheden zijn om rekening te houden met lokale omstandigheden;
4. Het vakmanschap van de agrariër en zijn kennis van zijn bedrijf centraal wordt gezet.



Ondanks, de beweging naar doelsturing, wordt er verwacht dat (op korte termijn) middelsturing niet volledig vervangen zal worden door doelsturing.

### **Doelsturing wordt mogelijk gemaakt door KPI-taal**

Om doelsturing op bedrijfsniveau mogelijk te maken, is inzicht in de vraag in hoeverre een agrarische bedrijf bijdraagt aan de maatschappelijke doelen noodzakelijk. Deze doelen moeten worden omgezet in een aantal kritische prestatie indicatoren (KPI's) die op bedrijfsniveau te meten zijn. Met deze KPI's is het dan mogelijk om verduurzaming op bedrijfsniveau te bepalen, doelen hiervoor te stellen en daarop te sturen. KPI's worden op dit moment door marktpartijen al gebruikt, bijvoorbeeld in de biodiversiteitsmonitor.

### **Waarom één gezamenlijke KPI-taal?**

Het hoofddoel van de ontwikkeling van één KPI-taal is het harmoniseren van de wijze waarop duurzaamheidsprestaties van bedrijven in de agrarische sectoren worden bepaald. Zowel vanuit publiek, als vanuit privaat oogpunt. Harmonisatie is om een aantal redenen belangrijk:

1. Om eenduidig en integraal te sturen op duurzaamheidsopgaven en onnodig tegenstrijdige aansturing op het erf te voorkomen.
2. Om stapeling of afstemming van publieke en private waardering te kunnen organiseren.
3. Om ontwikkel- en beheerkosten zo laag mogelijk te houden.
4. Om administratieve lasten en transactiekosten voor agrariërs zo laag mogelijk te houden.

Met één KPI-taal zijn er dus veel voordelen te behalen én wordt er gezamenlijk gewerkt om de beweging naar doelsturing verder te brengen.

### **Voor het vaststellen, (door)ontwikkelen en stimuleren van de KPI-taal is een governance nodig**

Met governance bedoelen we de governancestructuur en de governancefaspraken. De governance heeft de volgende taken:

1. De KPI-taal moet **vastgesteld** worden, om een duidelijk startschot te geven: een signaal dat deze taal integraal is en goed te gebruiken.
2. De KPI-taal moet in **(door)ontwikkeling** blijven, zodat deze aan blijft sluiten bij de nieuwste inzichten uit de wetenschap en praktijk om langdurig bruikbaar te blijven.
3. Het gebruik ervan door andere partijen moet **gestimuleerd** worden, om de inzet van de KPI-taal te vergroten.

De governance zal zich dus niet bemoeien met de wijze waarop toepassers de KPI-taal inzetten, zoals het verwaarden, stimuleren, beprijzen van prestaties. Toepassers kunnen de (decentrale) overheden, marktpartijen en banken zijn.

-----toelichting en argumentatie van het advies van Berenschot-----  
-----

### **Doel en uitgangspunten voor de governancestructuur**

Aan de hand van een verkenning, waarin is gesproken met de betrokken partijen<sup>1</sup>, zijn het onderstaande doel en de uitgangspunten voor de organisatievorm opgesteld. Het doel is om het bepalen van duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven in Nederland te harmoniseren en om de verduurzaming in de sector te stimuleren.

---

<sup>1</sup> Onder andere landelijke overheden, regionale overheden, uitvoeringsorganisatie, sectorale partijen, marktpartijen en banken.

De opgestelde uitgangspunten zijn de volgende:

1. De governance moet een samenwerking worden tussen publieke en private partijen. De partijen willen zich namelijk committeren aan een governance en aan de KPI-taal.
2. De organisaties die onderdeel zijn, doen dit op basis van zelfbinding.
3. De ontwikkeling, vaststelling en de stimulering van de KPI-taal moet onafhankelijk gebeuren en daarbij geldt als uitgangspunt dat dit niet vermengd wordt met de daadwerkelijke doelsturing van verschillende stakeholders. Bij vermenging van het objectief meten van prestaties met normering kan de onafhankelijkheid en objectiviteit van de KPI-taal in het gedrang komen. De ontwikkeling van de KPI-taal moet een wetenschappelijke basis hebben maar tegelijkertijd dienen thema's als haalbaarheid en uitvoerbaarheid daadwerkelijk onderdeel te zijn van het ontwikkelingsproces.
4. De oprichting van de governance dient met gepaste snelheid te gebeuren. Partijen geven aan snel voortgang te boeken op doelsturing. Randvoorwaardelijk is een governance voor de KPI-taal, zodat die wordt vastgesteld.
5. De governance biedt ruimte voor ontwikkeling en sectorale verschillen. De governance zoals die in eerste instantie wordt ingericht, is niet in beton gegoten. Er kunnen taken bijkomen, nieuwe sectoren worden toegevoegd of afspraken worden aangepast. Er dient tevens ruimte te bestaan om waar dat nodig is, om te gaan met sectorale verschillen.

#### **Welke organisatievorm is passend?**

Er zijn verschillende organisatievormen onderzocht. Deze zijn: besloten vennootschap, naamloze vennootschap, coöperatie, intentieverklaring, convenant, vereniging, zbo, rwt, en onderbrengen in een bestaande rechtspersoon. Deze worden afgezet tegen het bovenstaande uitgangspunten.

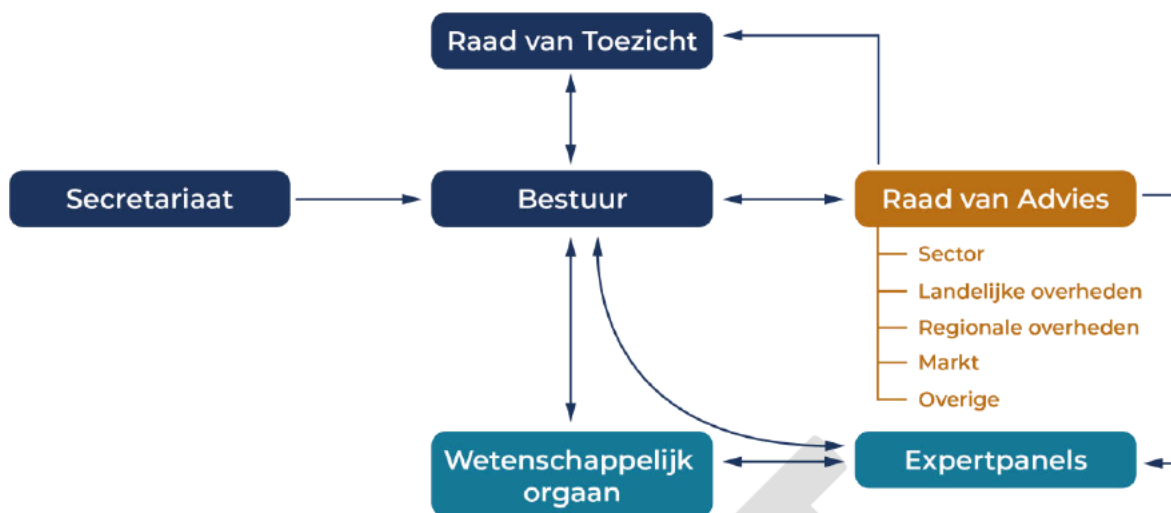
**Het advies van Berenschot is om toe te werken naar een publiek-private stichting, maar dit snel een vliegende start te geven door op korte termijn een intentieverklaring te ondertekenen en dit snel te vertalen in een convenant.**

Uiteindelijk is een stichting het meest passende model voor de beoogde doelen, uitgangspunten en taken van de governance. Het biedt de ruimte voor een publiek-private samenwerking en het geeft de juiste mate van onafhankelijkheid. Daarnaast geeft het partijen ook de ruimte om belangen in te brengen.

Het oprichten van een (nieuwe) stichting zal een jaar of twee in beslag nemen. Om snel te kunnen starten, adviseren we daarom een intentieverklaring op te stellen en deze te ondertekenen. In deze intentieverklaring worden doelen, uitgangspunten, taken en de doorlooptijd afgesproken. Dit moet daarna worden omgezet in een bindend convenant. Bij de start van het convenant wordt de startset van de KPI-taal vastgesteld. E

Na de convenantsfase, zal er een stichting worden opgericht. Wanneer blijkt dat de overheid zicht enkel middels een convenant kan verbinden aan de stichting, adviseren we dat de stichting en het convenant naast elkaar blijven bestaan.

De stichting krijgt de volgende organen: (1) Bestuur; (2) Secretariaat; (3) Raad van Advies; (4) Raad van Toezicht; (5) Expertpanels; (6) Wetenschappelijk orgaan; (7) Deelnemende partijen. De partijen verhouden zich tot elkaar via de onderstaande figuur.



### Het besluitvormingsproces om te komen tot één KPI-taal

Het besluitvormingsproces voor de ontwikkeling, (door)ontwikkeling en vaststelling van de KPI-taal wordt vastgelegd in statuten en reglementen. Dit proces is complex vanwege de vele betrokken stakeholders en vereist duidelijke richtlijnen voor besluitvorming. Belangrijke uitgangspunten zoals onafhankelijkheid, publiek-private samenwerking en procedurele rechtvaardigheid moeten in de statuten worden gewaarborgd.

Besluitvorming rondom (door)ontwikkeling en vaststelling van de KPI-taal:

- Klein onderhoud: Jaarlijks worden kleine aanpassingen doorgevoerd op basis van suggesties van gebruikers en inzichten van het wetenschappelijk orgaan. Het bestuur geeft een jaaropdracht voor deze aanpassingen.
- Groot onderhoud: Elke drie tot vijf jaar worden grotere wijzigingen doorgevoerd. Het wetenschappelijk orgaan onderzoekt en valideert (nieuwe) KPI's, analyseert de samenhang tussen KPI-scores en toetst de KPI's op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Er volgt een voorstel van het wetenschappelijk orgaan. Het bestuur besluit op basis van advies van de RvA.

Dit proces zorgt voor een transparante en rechtvaardige besluitvorming met ruimte voor inbreng van alle betrokken partijen.

### De data binnen de KPI-systematiek en de financiën van de organisatie zijn belangrijke randvoorwaarden

**Data** is in de context van de KPI-taal belangrijk omdat de KPI's op een eenduidige wijze berekend moeten worden. Voor het goed functioneren van de KPI-taal moeten betrokkenen daarom een aantal randvoorwaarden voor de omgang met data inregelen. We schetsen in het rapport hiervoor een begin. Tijdens deze verkenning geconstateerd dat er verdiepend onderzoek nodig is voor de inrichting van het datalandschap voor KPI-doelsturing.

Met betrekking tot de **financiën** van de stichting, zal er rekening gehouden moeten worden met de volgende soorten kosten:

1. Bestuurs- en organisatiekosten: structureel minder dan een half miljoen per jaar. Op basis van de vastgestelde uitgangspunten, is het aannemelijk dat de belangrijkste stakeholders de bestuurs- en organisatiekosten in het begin dragen via het verstrekken van een bijdrage.



2. Kosten voor de ontwikkeling en doorontwikkeling: enkele miljoenen. Tot 2025 is er geld van het ministerie van LVVN beschikbaar voor de ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal. Hoe dit daarna verkregen moet worden dient onderzocht te worden.
3. Kosten aangaande data: hiervoor is nader onderzoek nodig.

### De tijdslijn

Om tot de realisatie van de stichting te komen, raden wij onderstaande fasering aan.



In de voorbereidingsfase is kennisdeling en communicatie over de KPI-taal en de governance relevant ten behoeve van de aansluiting van zoveel mogelijk partijen en het creëren van draagvlak. Tijdens deze fase werkt het wetenschappelijk consortium aan de startset van de KPI-taal. De weg naar deze intentieverklaring toe wordt ondersteunt door een procesbegeleider.

Om de voortgang te waarborgen, raden we aan om direct per januari 2025 te starten met een intentieverklaring. In deze intentieverklaring staan de doelen, uitgangspunten, taken en doorlooptijd vermeld. Met deze intentieverklaring spreken partijen uit dat de aanbevelingen van het advies worden overgenomen en dat ze toe willen werken naar de implementatie van deze aanbevelingen.

Na de intentieverklaring wordt het convenant voorbereid. De KPI-startset wordt in deze fase doorontwikkeld. Ook andere onderwerpen, zoals data, worden verder onderzocht. Daarnaast wordt er besloten of er een nieuwe stichting komt of dat een bestaande stichting wordt omgevormd. De intentieverklaring wordt opgevolgd door een convenant per juni 2025 tot en met de start van de stichting. Met het aangaan van het convenant wordt ook de KPI-startset vastgesteld.

Ten slotte, kan er een stichting worden opgericht. De stichting voert de beoogde taken (ontwikkeling, doorontwikkeling en stimulering) van de KPI-taal uit.

# Inhoudsopgave

hoofdstuk 1 .....	9
Inleiding.....	9
1.1 Inleiding en vraag.....	9
1.2 Onze opdracht: de governance van de KPI-taal .....	10
1.3 Leeswijzer .....	11
Hoofdstuk 2.....	13
Context van de KPI-taal en governance .....	13
2.1 De beweging naar doelsturing.....	13
2.2 KPI-taal als belangrijke stap naar doelsturing: bepalen van verduurzaming op bedrijfsniveau.....	14
2.3 Beweegreden om te komen tot één KPI-taal .....	15
2.4 Wat de KPI-taal precies inhoudt.....	16
2.5 Waar de KPI-taal niet over gaat .....	17
2.6 Waar staan sectoren met de KPI-taal.....	18
2.6 Waarom er ook een governance nodig is.....	18
2.7 Waarom er nog meer nodig is.....	19
hoofdstuk 3 .....	20
Governanceafspraken.....	20
3.1 Vaststelling van de KPI-taal .....	20
3.2 (Door)ontwikkeling van de KPI-taal.....	21
3.3 Via stimulering van het gebruik van de KPI-taal de beweging naar doelsturing versterken .....	21
hoofdstuk 4 .....	23
Uitgangspunten voor de governance-structuur .....	23
4.1 Overeengekomen uitgangspunten voor de governance .....	23
hoofdstuk 5 .....	25
Analyse organisatievorm .....	25
hoofdstuk 6 .....	34
Uitwerking organisatievorm .....	34
6.1 Uitgangspunten governance in relatie tot het besturingsmodel.....	35
6.2 De organen van de organisatie .....	36
6.3 Deelnemende partijen en sectoren .....	38
6.4 Besluitvormingsprocessen .....	40
hoofdstuk 7 .....	43
De rol van data binnen KPI-doelsturing .....	43
7.1 De processtappen: van data naar een betekenisvolle KPI-score.....	45
7.2 Mogelijke scenario's voor het datalandschap.....	46
7.3 Overige afspraken met betrekking tot data .....	52

<b>7.4</b>	<b>Ter afsluiting van het datahoofdstuk .....</b>	<b>53</b>
	<b>hoofdstuk 8 .....</b>	<b>54</b>
	<b>De financiering van de organisatie .....</b>	<b>54</b>
<b>8.1</b>	<b>Kosten die samenhangen met de governance .....</b>	<b>54</b>
<b>8.2</b>	<b>Vormgeving en opbouw van financiering .....</b>	<b>56</b>
	<b>hoofdstuk 9 .....</b>	<b>58</b>
	<b>Tijdslijn en aandachtspunten .....</b>	<b>58</b>
	<b>Bijlage 1. De doorlopen stappen in de verkenning .....</b>	<b>62</b>
	<b>Bijlage 2. Lijst van betrokken partijen .....</b>	<b>64</b>
	<b>Bijlage 3. Voorbeelden van wat de KPI-taal inhoudt .....</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage 4. Kernset KPI's voor sectoren melkvee en akkerbouw .....</b>	<b>70</b>

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Inleiding en vraag

In de agrarische sector, de keten en de politiek bestaat de grote wens om tot een systeem van doelsturing te komen.<sup>2</sup> Dat geeft de mogelijkheid dat agrarische ondernemingen bedrijfsspecifieke doelen krijgen, die zij op hun eigen wijze kunnen 'halen'. Dit is een belangrijke stap in de doorontwikkeling van de Nederlandse landbouw, zowel op economisch als op ecologisch gebied. Doelsturing vormt een groot verschil met de hoofdzakelijk generieke of regio-specifieke maatregelvoorschriften die op dit moment voor elke agrariër gelden, ongeacht de daadwerkelijke duurzaamheidsprestaties van het bedrijf.

Om doelsturing mogelijk te maken, moet je prestaties op bedrijfsniveau kunnen bepalen. Op dit moment werkt een breed kennisconsortium in opdracht van het ministerie van LNV aan een set van kritische prestatie-indicatoren (KPI's)<sup>3</sup>. De KPI-systematiek is een hulpmiddel om duurzaamheidsprestaties van individuele bedrijven overzichtelijk samen te vatten. Het biedt een boer inzicht en overzicht in de opgaven die samen komen op het erf. Deze KPI's hebben tevens een belangrijke rol in het verwaarden van de producten op de (inter)nationale markt, bijvoorbeeld door middel van keurmerken.

Door KPI's te ontwikkelen, wordt het mogelijk op bedrijfsniveau te bepalen in hoeverre bedrijven bijdragen aan de maatschappelijke doelen én om hierop te sturen. Bedrijven, banken en overheden kunnen bijvoorbeeld agrarische bedrijven informeren en ze stimuleren via benchmarks<sup>4</sup>, beloningen<sup>5</sup>, beprijzing<sup>6</sup> of normeringen<sup>7</sup>. Daarnaast leveren KPI's de boeren informatie, zodat ze gericht kunnen sturen in de bedrijfsvoering. Doelsturing kan worden toegepast door het bedrijfsleven én de overheid om de agrarische sector verder te verduurzamen en om de producten beter te verwaarden in de markt. De verwachting is dat dit in de toekomst steeds meer zal gebeuren.

Overheden, markt en sector willen de beweging naar meer doelsturing maken. Betrokken partijen willen namelijk voorkomen dat er een breed scala aan definities en KPI-sets ontstaat van afzonderlijke partijen (zoals verwerkers, overheden, financiers). Dit is een zeer onwenselijke situatie voor de individuele boer, die dan zal moeten werken met allerlei verschillende KPI's, definities en sets. Daarom is het van belang dat er gezamenlijk afspraken worden gemaakt.

---

<sup>2</sup> Hoofdlijnenakkoord (2024), p.10.

<sup>3</sup> Ook de KPI-kernset of KPI-K genoemd.

<sup>4</sup> Benchmarking is een manier om de prestaties van een bedrijf of regio te vergelijken met die van (vergelijkbare) andere bedrijven of regio's.

<sup>5</sup> Beloningen kunnen worden toegekend door overheden of ketenpartijen wanneer een bedrijf bovenwettelijke prestaties behaalt.

<sup>6</sup> Beprijzen is een manier om bedrijven te laten betalen voor de aangerichte schade. Dit is kan als economische prikkel ingezet worden.

<sup>7</sup> Normeren is de mogelijkheid om een maatstaf aan te wijzen waaraan bedrijven moeten voldoen. Dit kunnen relatieve of absolute normen zijn.

## 1.2 Onze opdracht: de governance van de KPI-taal

Omdat de KPI's door zowel het bedrijfsleven als de overheid ingezet kunnen worden én omdat de KPI's nog ontwikkeld en doorontwikkeld worden, bestaat de behoefte om met betrokken partijen afspraken te maken over hoe KPI's tot stand komen en hoe ze te gebruiken. Berenschot is daarom gevraagd om:

**Te komen tot een gedragen voorstel voor een governance voor de KPI-systematiek en bij de verkenning als onafhankelijk procesbegeleider op te treden.**

In dit rapport wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen de **toepassing** van de KPI-taal en de **governance** van de KPI-taal. Bij de governance ligt de nadruk op de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke (door)ontwikkeling en stimulering van de KPI-taal. De toepassers zullen de KPI's uiteindelijk gaan inzetten. In de volgende paragraaf beschrijven we wat we verstaan onder de governance, en verhelderen we de splitsing met de toepassers. Ook laten we, in het blauwe kader hieronder, een voorbeeld zien van de relatie tussen doelen, doelsturing, KPI's, KPI-taal en toepassers.

### Wat we verstaan onder governance

Dit rapport is het resultaat van die verkenning, waaraan we met de betrokken partijen hebben gewerkt. Het rapport richt zich dus specifiek op een governancevoorstel. Onder governance verstaan wij zowel een governancestructuur (organisatievorm) als governanceafspraken. De governancestructuur is de organisatie die de governanceafspraken bewaakt en uitvoert; de governanceafspraken zijn afspraken over de ontwikkeling of het gebruik van de KPI's die bijdragen aan de geloofwaardigheid, bruikbaarheid en uitvoering van de KPI's.

Het rapport gaat niet in op de inhoudelijke ontwikkeling van KPI's: welke moeten er wel of niet komen en op welke manier moeten die berekend worden? Daarvoor loopt een apart traject met het kennisconsortium en de organisatie zal dit in de toekomst begeleiden. Ook gaat het advies niet in op de vraag hoe KPI's toegepast moeten worden voor doelsturing. Dat is uiteindelijk aan de partijen die dit willen toepassen zelf, zoals we later nog extra zullen duiden. Het voorstel richt zich dus op één van de puzzelstukjes die gelegd moeten worden om daadwerkelijk tot doelsturing te komen. Maar dit puzzelstukje staat wel in verbinding met de andere puzzelstukjes. Waar dat zinvol is maken we die verbinding expliciet.



### Een voorbeeld ter verheldering

Een **algemeen doel** van de regering is om de waterkwaliteit en het waterbeheer in Nederland te verbeteren. Een **specifiek doel** gerelateerd aan dit algemene doel zijn bijvoorbeeld de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit grote doel moet verkleind worden naar doelen op gebieds- of bedrijfsniveau. Onder **doelsturing** (of doelvoorschriften) verstaan we een doel of een van dat doel afgeleide norm die gesteld wordt, waarbij er keuzevrijheid is in hoe dit wordt behaald (Remkes et al., 2020). Om doelsturing mogelijk te maken zijn er **kritische prestatie-indicatoren (KPI's)** nodig. Een slim gekozen set KPI's (de kernset) meet in welke mate het individuele bedrijf zich verhoudt tot de doelen.

In het voorbeeld van het verbeteren van de waterkwaliteit sturen meerdere KPI's op dit resultaat. Namelijk: het stikstofbodemoverschot, het fosfaatoverschot, de hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen, de organische stofbalans, de bodembedekking en de gewasdiversiteit. Als we het stikstofbodemoverschot als voorbeeld nemen kan de boer zelf aanpassingen doen in de bedrijfsvoering om deze KPI te verbeteren. Onderliggende maatregelen zijn bijvoorbeeld het verlagen van de kunstmestgift, een betere benutting van de stikstof door precisiebemesting, het uitrijden onder geschikte (weers)omstandigheden, de mestgift beter verdelen over de percelen, etc.. **Toepassers** (zoals banken, overheden of marktpartijen) kunnen de KPI's gebruiken, bijvoorbeeld door te belonen voor bovengemiddelde, bovenwettelijke resultaten. Hoewel het systeem in eerste instantie bedoeld is voor positieve waardering en stimulering kunnen ze ook gebruikt worden voor beprijsing of normering. De governance van de KPI-taal gaat over de **definities** en het **meten of bepalen** van KPI's zoals stikstofbodemoverschot, en níét over hoe dit toegepast wordt door de partijen.

In hoofdstuk 2 worden deze begrippen nader toegelicht.

## 1.3 Leeswijzer

Het rapport is geschreven aan de hand van onderstaande figuur. Om de gehele beweging naar doelsturing, en de rol van de governance daarin, te begrijpen, is het verstandig om voor uzelf dit model van boven naar beneden te doorlopen. Het biedt ondersteuning bij de benodigde denkstappen in het vraagstuk, en een duidelijke afbakening van de scope van deze opdracht. De inleiding en hoofdstuk 2 gaan over de aanleiding en de context van de KPI-taal. Hoewel het geen onderdeel is van de opdracht aan Berenschot, is het belangrijk om deze context te schetsen. Het geeft namelijk een beeld waarom er een governance voor de KPI-taal nodig is.

Hoofdstuk 3 gaat in op de taken van de governance, namelijk het vaststellen, (door)ontwikkelen en stimuleren van de KPI-taal. Hoofdstuk 4 geeft de overeengekomen uitgangspunten voor de governance weer. In hoofdstuk 5 toetsen we passende organisatievormen aan de overeengekomen uitgangspunten. Daarnaast wordt per organisatievorm een beschrijvende analyse weergegeven. Aan het einde van hoofdstuk 5 geeft Berenschot een advies over de meest passende organisatievorm voor de governance van de KPI-taal. Deze organisatievorm werken we in hoofdstuk 6 verder uit. In dit hoofdstuk worden de organen en besluitvormingsprocessen beschreven.

Randvoorwaardelijk voor de KPI-taal en de governance zijn de thema's data en financiën. In hoofdstuk 7 en 8 zijn deze thema's uitgediept. Tot slot geven we een tijdslijn weer in hoofdstuk 9. De adviezen die wij schetsen in dit rapport zullen gefaseerd opgepakt moeten worden. In bijlage A lichten we onze werkwijze toe. In bijlage B vindt u het overzicht met de betrokken partijen.



Figuur 1 - Overzicht van denkstappen in het rapport.

## Terminologie

Voordat we op de inhoud van het advies ingaan, lichten we drie termen toe die we in het rapport hanteren.

**KPI-taal.** Als we het over (de ontwikkeling van) KPI's hebben, noemen we dat naar analogie van 'spreektaal' 'KPI-taal'. Wat er precies onder de KPI-taal valt, lichten we toe in het volgende hoofdstuk. Er zijn drie kenmerken van spreektaal die ook voor KPI's gelden en die maken dat we van KPI-taal kunnen spreken. Zo maakt het in de eerste plaats bij spreektaal niet uit wélke taal je spreekt, als je maar dezelfde taal spreekt als je gesprekspartner. Ten tweede: welke taal je spreekt, heeft geen invloed op wat je wilt zeggen. En ten slotte is spreektaal altijd in ontwikkeling. Er komen nieuwe woorden bij, woorden krijgen net een iets andere betekenis of woorden worden niet meer gebruikt. Hoe je de score op maatschappelijke doelen precies meet, kan verschillen, maar het is belangrijk dat iedereen dat op dezelfde manier doet. Verder is het aan partijen zelf om te bepalen wat ze willen meten en vooral hoe ze daar vervolgens op sturen. En KPI's kunnen door de tijd heen wat worden aangepast, bijvoorbeeld omdat er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn. Het kennisconsortium werkt op dit moment aan één mogelijke KPI-taal en het governancevoorstel richt zich op een governance voor deze KPI-taal.

**Gebruikers** zijn de partijen (vaak agrariërs) die de KPI's gebruiken en indicatoren op hun bedrijf meten.

**Toepassers** zijn de partijen die sturen op basis van KPI's. Dat doen ze bijvoorbeeld door te informeren, benchmarken, belonen, beprezen of normeren. Voorbeelden van toepassers zijn afnemers van agrarische producten, ketenpartijen, financiers, overheden, etc.

## HOOFDSTUK 2

# Context van de KPI-taal en governance

In hoofdstuk 2 worden de aanleiding en context van de KPI-taal geschetst. Het is geen onderdeel van de opdracht, maar het is belangrijk om te begrijpen waarom er een governance nodig is. In de Nederlandse agrarische sector is de beweging van middelsturing naar doelsturing ingezet. Een belangrijk onderdeel daarvan is het peilen van duurzaamheidsprestaties op bedrijfsniveau. Deze prestaties worden gemeten met kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Deze KPI's kunnen gebruikt worden door agrariërs zelf en door partijen die hen willen belonen op basis van de waarde van hun KPI's.

Om een wildgroei van KPI's en de daarbij horende toenemende administratieve last voor agrariërs te beperken, is de beweging naar één gezamenlijke KPI-taal ingezet. Hiermee is het ook mogelijk om eenduidig en integraal te sturen en de afstemming tussen private en publieke waardering te voorkomen. Ook de ontwikkel- en beheerkosten blijven hierdoor laag.

Er is governance nodig om de KPI-taal in gebruik te krijgen en te blijven houden. In het kort: de taal moet worden vastgesteld en (door)ontwikkeld. Ook moet het gebruik gestimuleerd worden. Om deze taken te organiseren, zien betrokken partijen de noodzaak om een governance in te richten.

Dit hoofdstuk beschrijft ook wat onderdeel is van de KPI-taal en wat niet. Ten slotte schetst dit hoofdstuk wat er – naast een gezamenlijke KPI-taal en governance – nog meer nodig is om tot doelsturing te komen.

## 2.1 De beweging naar doelsturing

Om een aantal maatschappelijke doelen te halen, bijvoorbeeld op het gebied van natuur, klimaat en water, heeft Nederland maatregelverplichtingen voor de landbouw ingevoerd. De overheid doet aan middelsturing, door maatregelen te verplichten om de doelen te kunnen halen. Denk bijvoorbeeld aan kalenderlandbouw en verplichte bufferstroken. Ook de eco-regeling van het GLB is een voorbeeld van middelsturing, maar dan met een positieve prikkel en meer ruimte voor de keuze van de boer.

Het is echter een langgekoesterde wens van de sector en overheid om van algemene maatregelvoorschriften over te gaan naar (bedrijfsgerichte) doelsturing.<sup>8</sup> Doelsturing houdt in dat het behalen van een doel wordt gestimuleerd met positieve of negatieve prikkels, maar dat de manier waarop dat doel behaald wordt vrij is. Doelsturing zorgt ervoor dat de boer meer 'aan het stuur' komt; het geeft vertrouwen en ruimte aan de boer, laat meer mogelijkheden om rekening te houden met lokale omstandigheden en zet het vakmanschap van de agrariër en zijn kennis van zijn

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: [In beweging: concept-landbouwakkoord \(2023\)](#); [Kamerbrief organisatie en stand van zaken landbouwakkoord 21 februari 2023](#); [Kamerbrief Perspectieven voor agrarische ondernemers 10 juni 2022](#).



bedrijf centraal. Ondanks de beweging naar doelsturing is de verwachting dat op korte termijn middelsturing niet volledig vervangen zal worden door doelsturing.

Bedrijven moeten per 2024 rapporteren over de impact van hun activiteiten op mens en milieu. Dit is bepaald in de CSRD-richtlijn. De bedrijven in de landbouwketen moeten hier ook aan voldoen. Volgens de CSRD-richtlijn moeten bedrijven rapporteren over materiële duurzaamheidsontwikkelingen (zoals grondstoffenschaarste, extreem weer, transitierisico's), over ecologische en sociale of materiële impact op mens en milieu (bijvoorbeeld op het gebied van biodiversiteit of mensenrechten) en over het meten van langetermijndoelstellingen. De CSRD-richtlijn gaat ook over immateriële zaken, zoals sociaal kapitaal.

Het nieuwe kabinet zet in op doelsturing, evenals de provincies. De eerste zin uit de land- en tuinbouwparagraaf van het Hoofdlijnenakkoord luidt dan ook: "Boeren en tuinders werken al eeuwen met de bodem, dieren, omgeving en natuur. Zij zijn de professionals. De vakkennis van de boeren en tuinders staat daarom centraal: we gaan van middel- naar doelsturing. De boer staat hierbij aan het roer." Daarnaast wordt er in elk Provinciaal Plan Landelijk Gebied (PPLG) rekening gehouden met doelsturing in de landbouw.

Vanuit de ontwikkeling naar doelsturing is het wenselijk dat er één KPI-taal is, waarbij definities niet van elkaar verschillen en KPI's op dezelfde manier gemeten worden. Anders zou het voor boeren een onmogelijke opgave zijn. Ter illustratie: wanneer elke slachterij in de varkenshouderij zijn eigen methode hanteert om de CO<sub>2</sub>-voetafdruk te berekenen<sup>9</sup>, en deze methoden en definities afwijken van die van landelijke en regionale overheden, ontstaat er verwarring. Als financiers vervolgens ook nog eens hun eigen voorwaarden stellen en andere definities hanteren, raakt de individuele boer volledig het overzicht kwijt.

## 2.2 KPI-taal als belangrijke stap naar doelsturing: bepalen van verduurzaming op bedrijfsniveau

Om maximale doelsturing (met zoveel mogelijk keuzevrijheid voor de ondernemer) op bedrijfsniveau mogelijk te maken, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de vraag in hoeverre een agrarisch bedrijf bijdraagt aan de maatschappelijke doelen. Daarvoor is het nodig dat abstracte nationale doelen zoals 'het verbeteren van de natuur' worden omgezet in een aantal indicatoren die op bedrijfsniveau te meten zijn. Deze indicatoren noemen we kritische prestatie-indicatoren (KPI's).

Met KPI's is het mogelijk om de verduurzaming op bedrijfsniveau te bepalen. Daarnaast is het met deze manier van meten ook mogelijk om op bedrijfsniveau doelen te stellen en daarop te sturen. Sturing op KPI's vindt op dit moment ook al plaats, maar het is zeer versnipperd. Er zijn al verschillende voorbeelden van private en publieke partijen die agrarische bedrijven belonen als ze bepaalde scores op KPI's halen. Daarmee creëren die partijen een positieve prikkel voor agrarische bedrijven om verder te verduurzamen. Om dit mogelijk te maken zijn er dus KPI's nodig die die landelijke maatschappelijke doelen kunnen vertalen naar de situatie op een specifiek bedrijf.

Er zijn echter eindeloos veel manieren om tot zulke KPI's te komen. Er bestaan nu vanuit publieke en private partijen verschillende KPI's die ongeveer dezelfde maatschappelijke doelen meten. In principe kunnen die allemaal werken voor doelsturing op bedrijfsniveau, maar er zitten nadelen aan het bestaan van verschillende sets KPI's.

---

<sup>9</sup> CoViVa (Coalitie Vitale Varkenshouderij) heeft inmiddels een methode ontwikkeld waarmee de CO<sub>2</sub>-voetafdruk van elk varken uniform berekend kan worden. Zie ook: [CoViVa ontwikkelt methode om CO<sub>2</sub>-voetafdruk van elk varken uniform te berekenen \(vitalevarkenshouderij.nl\)](https://www.vitalevarkenshouderij.nl).

## 2.3 Beweegreden om te komen tot één KPI-taal

Het initiatief om te komen tot één KPI-taal wordt gedragen door een brede groep van betrokken partijen: ketenpartijen, banken, landelijke en regionale overheden, uitvoeringsorganisaties, de agrarische sector en ngo's.

Terwijl de belangen voor de partijen verschillen, wordt het belang van één taal onderschreven.

### Uitspraken die het belang van één taal onderschrijven

"We willen allemaal naar doelsturing toe, dan moet je ook bereid zijn om dat mogelijk te maken via één KPI-taal. Wie A zegt, moet ook B zeggen."

"Het is ook een nationale en internationale markt-tool. Heb je een eenduidige systematiek, dan hoef je dit maar op één manier te doen. We kunnen ons hierin onderscheiden ten opzichte van het buitenland."

"We hebben gezegd dat in ons financieringsbeleid duurzaamheid een thema is. Dat willen we graag doen op basis van objectieve data."

"Het beleid met maatregelen heeft nooit geleid tot het doel (biodiversiteitsherstel). We willen een meetinstrument voor doelsturing. Er is één meetinstrument nodig, zodat stapeling van beloningen mogelijk wordt om biodiversiteit te stimuleren. Je hebt een breed gedragen meetsysteem nodig."

"In sommige sectoren is er een breed palet aan afnemers; wanneer iedere afnemer met afzonderlijke definities werkt is het onhaalbaar voor de individuele boer om dit te overzien."

Zonder een KPI-taal moet elke partij opnieuw hetzelfde wiel uitvinden, wordt het voor de agrariër een grote administratieve last om zijn scores voor hetzelfde maatschappelijke doel op verschillende manieren te moeten berekenen en wordt het ingewikkelder om verschillende doelsturingstoepassingen te combineren omdat KPI's net van elkaar afwijken.

Om deze problemen te voorkomen én om ervoor te zorgen dat het gebruik van KPI's voor doelsturing zo breed mogelijk gebruikt wordt, is het initiatief genomen om te komen tot één KPI-taal. Het hoofddoel van de ontwikkeling van de KPI-taal is het harmoniseren van het meten van duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven in Nederland, publiek en privaat. Harmonisatie is om een aantal redenen belangrijk:

- 1. Om eenduidig en integraal te sturen op duurzaamheidsopgaven en onnodig tegenstrijdige aansturing te voorkomen.** Een goede KPI-taal bestrijkt alle relevante maatschappelijke doelen en brengt deze met elkaar in verband. Alleen zo is in ieder geval in beeld te brengen waar afwenteleffecten ontstaan, bijvoorbeeld als een agrariër maatregelen neemt om het dierenwelzijn te vergroten, maar dat ook leidt tot een verhoogde stikstofemissie. Door een integrale, gedeelde KPI-taal te hanteren, is juist op die integraliteit goed te sturen, zodat geen van de maatschappelijke doelen achterblijft.
- 2. Om stapeling of afstemming van waardering publiek en privaat te kunnen organiseren.** Dit sluit aan bij het vorige punt. De gedeelde, geharmoniseerde taal maakt het mogelijk om vanuit verschillende partijen met verschillende instrumenten op dezelfde maatschappelijke doelen te sturen. Binnen de kaders van de mededingingswetgeving kunnen partijen sturen op dezelfde doelen. Door dezelfde KPI's te gebruiken om agrariërs te belonen voor verduurzaming, worden de krachten gebundeld om juist die KPI's te versterken. Door een publiek-private taal te hanteren, kunnen overheidsbijdragen en bijdragen vanuit marktpartijen worden gebundeld.

3. **Om ontwikkel- en beheerkosten zo laag mogelijk te houden.** Doordat alle partijen werken met dezelfde KPI-taal, hoeven er geen verschillende KPI's ontwikkeld te worden, zoals nu wel het geval is. De meeste partijen die met KPI's werken, ontwikkelen deze gezamenlijk of in samenwerking met een aantal partijen. Door te werken naar één KPI-taal hoeven die kosten maar één keer gemaakt te worden.
4. **Om administratieve lasten en transactie voor agrariërs zo laag mogelijk te houden.** Een van de belangrijkste voordelen van een gedeelde KPI-taal, tot slot, is dat de administratieve last voor de agrariër flink lager wordt. Juist als meerdere partijen op doelen willen sturen, is een keuze voor één manier van registratie van belang. Het alternatief is dat de boer voor al die verschillende doelsturingvormen net op een andere manier zijn administratie moet aanleveren. Daar gaat veel tijd en werk in zitten, zonder dat dit de verduurzaming ten goede komt. De KPI-taal voorkomt dit, doordat de boer dezelfde administratie voor verschillende toepassingsvormen kan gebruiken.

Met één KPI-taal zijn er dus veel voordelen te behalen én wordt er gezamenlijk gewerkt om de beweging naar doelsturing verder te brengen.

In de volgende paragraaf lichten we toe wat er precies onder de KPI-taal valt. Daarna richten we ons op de kern van dit rapport: de governance voor de KPI-taal.

## 2.4 Wat de KPI-taal precies inhoudt

De KPI-taal gaat in principe uit vijf onderdelen bestaan. We lopen deze onderdelen kort langs. Zie bijlage C voor een uitgebreide toelichting met voorbeeld bij elk onderdeel.

1. **De afbakening van de maatschappelijke doelen/opgaven.** Dit zijn de thema's waarop in de KPI-taal KPI's worden geformuleerd. Er zijn algemene doelen (zoals verbeteren van de bodemkwaliteit) en er zijn specifieke doelen. De specifieke doelen zijn ondersteunend aan een algemeen doel.

*Voorbeeld:* Een algemeen doel is het verbeteren van de bodemkwaliteit, een specifiek doel dat hieraan bijdraagt is het verhogen van het gehalte aan bodemkoolstof.

2. **De definities van de KPI's.** Dit is de daadwerkelijke vertaling van een maatschappelijk doel naar een score op bedrijfsniveau. In de KPI-taal wordt vastgelegd:
  - a. wat de logica van de specifieke KPI is; waarom deze is opgenomen in de hele set en hoe dit aansluit bij (internationale) standaarden
  - b. wat de eenheid van de KPI is en hoe het begrip afgebakend is
  - c. welke data en datasystemen nodig zijn om de KPI te kunnen berekenen
  - d. welke rekenregels moeten worden gevolgd om de KPI op de juiste manier te berekenen.

Afhankelijk van de KPI zijn er soms meerdere detailniveaus mogelijk voor dezelfde KPI. Die detailniveaus variëren dan in hoe specifiek, gedetailleerd of betrouwbaar ze een bepaald doel kunnen meten.

*Voorbeeld:* De KPI 'ammoniakemissie' kan op bedrijfsniveau aan de hand van specifieke bedrijfsdata worden berekend. Het is echter ook mogelijk om een forfaitaire inschatting te maken op basis van de grootte en samenstelling van de veestapel, de grondsoort en de oppervlakte per gewascategorie.



3. **Kwaliteitseisen die worden vastgesteld als onderdeel van de detailniveaus.** Dit betreft het benoemen van criteria en het definiëren daarvan op de verschillende niveaus. Het gaat om drie soorten kwaliteitseisen:
- kwaliteitseisen aan datasystemen
  - kwaliteitseisen aan rekeninstrumenten
  - kwaliteitseisen aan borging.

4. **Integraliteit en samenhang van de KPI's onderling.** In de ontwikkeling van de taal worden de relaties tussen KPI's en de verschillende doelen toegelicht. (Om in de beeldspraak van taal te blijven: dit betreft de grammatica van de taal. Het gaat om meer dan het afzonderlijk gebruik van KPI's; het gaat er ook om hoe die in samenhang met elkaar gebruikt worden.) Bij de toelichting hoort ook de uitleg bij de vraag hoe een betere KPI-prestatie bijdraagt aan de realisatie van meerdere doelen. Ook is er aandacht voor methoden om cherrypicking en afwenteling tussen KPI's en doelen te voorkomen. Tot slot bevat de KPI-taal methoden om (waar mogelijk) KPI's op te tellen tot een totaalscore, zodat er een (meer) integrale score te berekenen is.

*Voorbeeld:* Beslisbomen kunnen bepalen in welke gevallen KPI's wel en niet kunnen worden weggelaten, om integraal op doelen te sturen of afwenteling te voorkomen.

5. **Referentiewaarden.** Scores op KPI's moeten geduid kunnen worden aan de hand van gemiddelden, best behaalde scores in de sector en waarden die gerelateerd zijn aan doelbereik. De KPI-taal schept duidelijkheid over de te gebruiken terminologie voor deze referentiewaarden: bijvoorbeeld benchmarks, theoretisch haalbare waarden, drempel- en streefwaarden en sturingswaarden. Daarnaast wordt er binnen de KPI-taal overzichtelijk gedocumenteerd over:
- benchmarks: hoe scores vergelijkbare bedrijven op individuele KPI's en in samenhang?
  - de vraag wat volgens de literatuur theoretisch haalbare waarden zijn
  - de vraag welke drempel- en streefwaarden nodig zijn om specifieke beleidsdoelen te realiseren.

De KPI-taal bepaalt níét of en hoe KPI's gebruikt worden om te sturen op duurzaamheid. Partijen kunnen zelf bepalen bij welke waarden bijvoorbeeld beloond gaat worden. Inzicht in benchmarks, theoretisch haalbare waarden en drempel- en streefwaarden worden geboden zodat hiermee sturingswaarden vastgesteld kunnen worden door toepassers.

## 2.5 Waar de KPI-taal niet over gaat

Partijen committeren zich aan de KPI-taal, maar de KPI-taal is niet allesomvattend. Een aantal elementen zijn bewust geen onderdeel van de KPI-taal zelf, bijvoorbeeld omdat ze raken aan het mededingingsrecht, of omdat ze de scheiding tussen belangen rondom doelsturing en het gebruiken van een objectieve meetmethode doen vervagen. Een aantal onderdelen die daarom expliciet geen onderdeel zijn van de KPI-taal zijn:

- verplichte drempel- en streefwaarden voor KPI's om beleidsdoelen te realiseren; hier wordt enkel een wetenschappelijke duiding aan gegeven
- het afleiden en onderbouwen van realistische waarderingsniveaus voor KPI's (de relatie tussen maatregelen, KPI-scores en de economische impact op het bedrijf)
- het in beeld brengen van handelingsperspectief: welke maatregelen (op hoofdlijnen) kunnen boeren nemen om KPI-scores te verbeteren en hoe hangen deze samen met elkaar en met maatschappelijke doelen

4. de analyse van de samenhang tussen KPI-scores op basis van integrale datasets en daarmee het voorkomen van overbodige KPI's

Kortom: de KPI-taal is een uitgebreid instrument om de verduurzaming van agrarische bedrijven te meten en het op die manier mogelijk te maken daarop te sturen. De taal gaat verder dan enkel het berekenen van KPI-scores. Ze houdt bijvoorbeeld ook rekening met de samenhang tussen KPI's. Tegelijkertijd bepalen uiteindelijk de gebruikers (de agrariërs) en de toepassers (de partijen die informeren, belonen, beprezen, etc. op basis van KPI-taal) hoe de KPI's daadwerkelijk in de praktijk gebruikt worden.

## 2.6 Waar staan sectoren met de KPI-taal

Meerdere sectoren in de landbouw zijn bekend met het werken met KPI's, zoals de (glas)tuinbouw-, fruitteelt-, akkerbouw- en melkvee-sector. De ontwikkeling van KPI-taal begint dus niet op nul. In bijlage D staat het voorbeeld weergegeven van de sectoren akkerbouw en melkvee (april 2024). Deze KPI's zijn inmiddels al geladen met inhoud; zie ook [dit overzicht](#). KPI's worden op dit moment door regionale overheden<sup>10</sup>, de landelijke overheid<sup>11</sup> en marktpartijen<sup>12</sup> toegepast, maar zijn niet formeel en in gezamenlijkheid vastgesteld.

## 2.6 Waarom er ook een governance nodig is

De KPI-taal is een cruciaal puzzelstukje om de beweging naar doelsturing te maken. Er zijn eerder initiatieven geweest (denk bijvoorbeeld aan de Stichting Biodiversiteitsmonitor en aan de BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw<sup>13</sup> (in ontwikkeling), of aan de beloningssystematiek van verwerkers en afnemers<sup>14</sup>), maar nu wordt voor het eerst gewerkt aan een gedeelde taal die voor overheid en markt kan werken. Maar alleen de KPI-taal is niet voldoende. De KPI-taal moet natuurlijk ook gebruikt worden om de beweging naar doelsturing te versterken. Om ervoor te zorgen dat die daadwerkelijk gebruikt wordt, zijn er drie zaken nodig:

4. De KPI-taal moet **vastgesteld** worden, om een duidelijk startschot te geven: een signaal dat deze taal integraal is en goed te gebruiken.
5. De KPI-taal moet **in ontwikkeling** blijven, zodat deze aan blijft sluiten bij de nieuwste inzichten uit de wetenschap en praktijk om langdurig bruikbaar te blijven.
6. Het gebruik ervan door andere partijen moet **gestimuleerd** worden, om de inzet van de KPI-taal te vergroten.

Om deze taken te organiseren, zien betrokken partijen de noodzaak om een governance in te richten.

Met **governance** bedoelen we **governancestructuur** en **governanceafspraken**. De governancestructuur is de organisatievorm, de rollen en de taken die nodig zijn om uitvoering te geven aan governanceafspraken. Dat zijn inhoudelijke afspraken over de ontwikkeling, het gebruik, de toepassing en de randvoorwaarden van de KPI-taal.

<sup>10</sup> Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor regionale overheden (WUR). In kaart gebracht via: [Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor regionale overheden \(wur.nl\)](#).

<sup>11</sup> Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor de Rijksoverheid (WUR). In kaart gebracht via: [Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor de Rijksoverheid \(wur.nl\)](#).

<sup>12</sup> Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor marktpartijen (WUR). In kaart gebracht via: [Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor marktpartijen \(wur.nl\)](#).

<sup>13</sup> Zie voor meer informatie over de BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw deze link: <https://www.bo-akkerbouw.nl/files/Pdfs-Kennis-en-Innovatie/BiodiversiteitsMonitor-Akkerbouw-Brochure.pdf>.

<sup>14</sup> Een voorbeeld van beloningssystematiek van verwerkers en afnemers is het sustainability label van Planet Proof: [BiodiversiteitsMonitor-Akkerbouw-Brochure.pdf \(bo-akkerbouw.nl\)](#).

In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op deze doelen van de governance en doen we voorstellen voor de inrichting van de governance.

## 2.7 Waarom er nog meer nodig is

De ontwikkeling van de KPI-taal en het inrichten van de governance zijn belangrijke puzzelstukken om te komen tot doelsturing. Maar er is meer nodig.

Ten eerste is het goed te beseffen dat naast doelsturing, ook middelsturing zal blijven bestaan. Om de maatschappelijke doelen te halen zal er naast doelsturing vanuit private en publieke partijen aanvullend beleid nodig zijn. Doelsturing is een van de manieren om bij te dragen aan het halen van doelen, maar borging en verwacht doelbereik zijn nog niet altijd helder.

Ten tweede geldt dat de toepassingen van de KPI-taal nog verder ontwikkeld kunnen worden. Op korte termijn lijken beloningen vanuit publieke en private partijen haalbaar voor een aantal maatschappelijke doelen, maar een aantal andere toepassingen, bijvoorbeeld ter vervanging van middelsturing, moeten verder ontwikkeld worden (bijvoorbeeld in pilots). Wel sluit de KPI-taal hier goed bij aan. De afrekenbare stoffenbalans die in het Hoofdlijnenakkoord wordt genoemd, kun je invullen op basis van de KPI's die nu in ontwikkeling zijn. De vraag is vooral op welk detailniveau van de KPI dat moet gebeuren en welke (kwaliteits)eisen er precies aan die detailniveaus moeten worden gesteld.

Ten derde schuilt het succes van de KPI-taal in het commitment van de partijen die een rol hebben in doelsturing. Alleen als alle overheden met deze taal gaan werken in hun beleid en alleen als een groot aantal marktpartijen deze KPI-taal benutten, zal er een serieuze beweging naar een meer doelgestuurde verduurzaming van de landbouw komen. Partijen zullen daarbij zelf het initiatief moeten nemen (al dan niet geïnspireerd door andere toepassers) om innovatieve doelsturingstoepassingen te ontwikkelen. Daarbij kunnen zij dan altijd gebruikmaken van de KPI-taal.



## HOOFDSTUK 3

# Governanceafspraken

In dit hoofdstuk worden de drie aspecten op het gebied van de KPI-taal voor de te vormen organisatievorm – vaststellen, (door)ontwikkelen en stimuleren – verder uitgediept.

- **Vaststellen:** Van de KPI-taal moet vastgesteld worden wanneer die goed en integraal te gebruiken is. Op deze manier wordt er eigenaarschap en commitment gecreëerd. Daarnaast dienen er afspraken gemaakt te worden over waaraan de vastgestelde KPI-taal moet voldoen. Voorbeelden hiervan zijn de verbinding tussen praktijk en wetenschap, de onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid van de taal. Deze afspraken worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.
- **(Door)ontwikkelen:** Om te voorkomen dat de KPI-taal verouderd en onbruikbaar wordt, moet deze worden geactualiseerd. Het onderzoek wordt gedaan door een wetenschappelijk orgaan dat aangestuurd wordt door de governance. Onderdeel hiervan is ook de koppeling naar de praktijkervaringen; elke gebruiker en toepasser kan dan ook suggesties doen.
- **Stimuleren:** De governance stimuleert het gebruik van de KPI-taal door duidelijke afspraken te maken en de betrouwbaarheid van de taal te borgen. Ook zet de governance in op het stimuleren van datagedreven werken. De governance wordt ook ingezet als netwerkfunctie, zodat het gebruik van de KPI-taal zich verspreidt.

In het vorige hoofdstuk beschreven we waarom er een governance nodig is: voor het vaststellen, (door)ontwikkelen en stimuleren van het gebruik van de KPI-taal. Bij die verantwoordelijkheden horen ook governanceafspraken. In dit hoofdstuk verkennen we de verantwoordelijkheden verder en doen we een voorstel voor de afspraken die daarbij horen. Dit beeld is gevormd op basis van gesprekken met betrokken partijen (zie bijlage B voor de lijst met betrokken organisaties).

## 3.1 Vaststelling van de KPI-taal

Wanneer de KPI-taal integraal en goed te gebruiken is, zal de governance deze voor de eerste keer vaststellen. De governance creëert daarmee eigenaarschap: betrokken partijen committeren zich via de governance aan het gebruik van de KPI-taal. Dat houdt in dat zij toezeggen om (op relatief korte termijn) de KPI-taal in hun toepassingen te gaan gebruiken.

Verder geldt dat in de totstandkoming van de KPI-taal de verbinding tussen praktijk en wetenschap én de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de KPI-taal geborgd moeten zijn. Onderdeel van de vaststelling van de KPI-taal is dan ook het definiëren van een aantal uitgangspunten voor verdere ontwikkeling van de KPI-taal en het maken van afspraken over de betrokkenheid van partijen bij de totstandkoming van de taal. Het gaat hierbij om de volgende afspraken:

1. De KPI-taal moet zo betrouwbaar mogelijk zijn. Dat betekent dat een KPI-score zo goed mogelijk overeenkomt met de werkelijkheid.
2. De KPI-taal moet een integrale set van KPI's vormen. De integraliteit en de mogelijke afwenteleffecten zijn een standaardonderdeel van de opdrachtverlening aan het wetenschappelijk orgaan.

3. De KPI-taal moet zo min mogelijk administratieve-lastendruk opleveren voor gebruikers en toepassers.
4. De KPI-taal moet zo eenvoudig als het kan en zo uitgebreid als het moet. Liever twee KPI's die echt het verschil maken dan achter de komma blijven sturen.
5. De KPI-taal moet aansluiten bij internationale standaarden waar Nederland zich publiek en privaat aan heeft gecommitteerd.
6. De KPI-taal moet uitvoerbaar zijn voor de gebruikers en toepassers. Het moet begrijpelijk zijn, aansluiten bij de realiteit en de KPI's moeten bruikbaar zijn.
7. De KPI-taal moet haalbaar zijn voor gebruikers en toepassers in relatie tot tijd en geld. De kosten moeten opwegen tegen de baten.
8. De KPI-taal moet waar nodig oog hebben voor de verschillende agrarische sectoren – bijvoorbeeld door extra KPI's te ontwikkelen, of niet-relevante KPI's weg te halen voor bepaalde sectoren. Ook moet de KPI-taal rekening houden met de verschillende grondsoorten.

## 3.2 (Door)ontwikkeling van de KPI-taal

Om te voorkomen dat de KPI-taal veroudert en daardoor onbruikbaar wordt voor doelsturingstoepassingen en om de KPI-taal te verbeteren en actualiseren op basis van de nieuwste inzichten, moet de KPI-taal worden doorontwikkeld. In de governance worden er daarom afspraken gemaakt over het doorontwikkelingsproces, de betrokkenheid van gebruikers en toepassers, en de mogelijkheden en taken met betrekking tot onderzoek. De afspraken die daarover gemaakt kunnen worden zijn:

1. In principe worden kleine aanpassingen, oftewel 'klein onderhoud', doorlopend doorgevoerd, of in ieder geval elk jaar. Elke drie tot vijf jaar is er sprake van 'groot onderhoud', waarin grotere wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.
2. Elke gebruiker of toepasser kan een suggestie voor aanpassing of verbetering doen; binnen de governancestructuur wordt hier een filtering in gemaakt. Deze selectie wordt meegegeven aan het wetenschappelijk orgaan.
3. Het wetenschappelijk orgaan kan ten behoeve van de doorontwikkeling ook:
  - a. de KPI's valideren op basis van praktijkervaringen en technologische ontwikkelingen
  - b. de samenhang tussen KPI-scores analyseren op basis van integrale datasets, om het aantal KPI's zo klein mogelijk te houden
  - c. aanvullend onderzoek doen naar nieuwe KPI's, nieuwe maatschappelijke doelen en nieuwe sectoren of gemengde bedrijven
  - d. aanvullend onderzoek doen naar en adviseren over de aanpassing en/of uitbreiding van KPI's, om missende ontbrekende impact in beeld te krijgen of verfijnder inzicht in de bedrijfsvoering te geven
  - e. aanvullend onderzoek doen naar en adviseren over het verminderen van administratieve lasten, bijvoorbeeld via automatisering of het gebruik van andere databronnen
4. Het bestuur van de governance stuurt het wetenschappelijk orgaan aan en stelt daarbij prioriteiten voor de doorontwikkeling op alle onderdelen van de KPI-taal.
5. Het bestuur stelt aanpassingen aan de KPI-taal vast.

## 3.3 Via stimulering van het gebruik van de KPI-taal de beweging naar doelsturing versterken

De governance is op twee manieren betrokken bij de bevordering van doelsturing. In het algemeen zet de governance zich in voor de vergroting van het gebruik van de KPI-taal. Daarvoor heeft die onder andere een netwerkfunctie, om toepassers te inspireren en te werken aan integrale sturing.



Daarnaast stimuleert de governance het gebruik van de KPI-taal door duidelijke afspraken over het gebruik van data te maken, om misbruik van gegevens te voorkomen en de betrouwbaarheid van de taal te borgen. Ook zet de governance in op het stimuleren van datagedreven werken, door het faciliteren of bevorderen van gegevensuitwisseling, automatisering, koppeling van data en doorontwikkeling van rekeninstrumenten. Zo wordt het voor meer gebruikers en toepassers makkelijker om met de KPI-taal te werken. In het hoofdstuk over data (hoofdstuk 7) gaan we in op de afspraken met betrekking tot het tweede deel. Ten aanzien van het in algemene zin stimuleren van het gebruik van de KPI-taal gelden de volgende afspraken:

1. Binnen de KPI-governance kunnen afspraken gemaakt worden over het gebruik van de KPI-taal. In principe geldt dat partijen die deelnemen zich committeren aan het gebruik van de KPI-taal. Voor KPI's die in deze taal zitten, wijken ze hier niet van af. Dit is belangrijk voor de integraliteit en de afwenteleffecten. Wel is het mogelijk aanvullende KPI's te gebruiken.
2. De governancestructuur richt zich via een netwerkfunctie op het verspreiden van het gebruik van de KPI-taal. Deze regel binnen de governance houdt in dat een of twee keer per jaar toepassers bij elkaar komen om de toepassing van de KPI-taal te bespreken. Doel van het overleg is om elkaar te inspireren met goede voorbeelden en om risico's op afwenteling in beeld te krijgen. Dit gesprek wordt mede gevoerd op basis van:
  1. openbare onderzoeken door partijen zelf
  2. openbare onderzoeken vanuit het wetenschappelijk orgaan.

## HOOFDSTUK 4

# Uitgangspunten voor de governance-structuur

Het doel van de governancestructuur is met een betrouwbare en geloofwaardige KPI-taal:

1. het bepalen van duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven in Nederland te harmoniseren en;
2. de verduurzaming in de agrarische sector te stimuleren.

In dit hoofdstuk lichten we de uitgangspunten van de governancestructuur toe. Dit zijn uitgangspunten die overeengekomen zijn in de werksessies. Daarnaast zijn er door Berenschot nog enkele uitgangspunten toegevoegd. In het volgende hoofdstuk worden de organisatievormen getoetst aan de uitgangspunten. Op basis daarvan komen we tot een advies voor de organisatievorm.

## 4.1 Overeengekomen uitgangspunten voor de governance

De betrokken partijen zijn tot de volgende uitgangspunten voor de governance gekomen.

1. **Een samenwerking tussen publieke en private partijen:** Publieke en private partijen willen zich committeren aan een governance en daarmee aan de KPI-taal. De partijen willen gezamenlijk aan de slag met doelsturing en willen daarvoor dezelfde taal gebruiken. Het gezamenlijk oppakken levert voordelen op. Enerzijds omdat dit zorgt voor harmonisering van de taal, en anderzijds draagt dit zorg voor de aansluiting bij de praktijk en vergroot het draagvlak. Om deze redenen is het cruciaal dat publieke en private partijen eigenaar zijn van de KPI-taal. Vooralsnog is er geen sprake van een publieke taak op korte termijn. Het is immers nog niet in wet- of regelgeving vastgelegd. Vanuit de markt, sector en overheid wordt aangegeven dat hier nog geen aanleiding voor is.
2. **Zelfbinding:** De organisaties die onderdeel zijn, doen dit op basis van zelfbinding. Partijen zien in dat de KPI-taal enkel werkt wanneer alle partijen hier gebruik van maken. Er is op dit moment geen sprake van een wettelijke verplichting die het gebruik van de KPI-taal oplegt. Partijen kunnen bijvoorbeeld door het onderschrijven van een overeenkomst (convenant) of door te participeren in de organisatie aangeven dat ze zich binden aan de KPI-taal. Ook kunnen daarbij afspraken gemaakt worden hoe wordt omgegaan met afwijkingen.
3. **Onafhankelijkheid:** Uitgangspunt is dat ontwikkeling, vaststelling en doorontwikkeling van de KPI-taal niet vermengd wordt met de daadwerkelijke doelsturing van verschillende stakeholders. Het stellen van normen en het toepassen daarvan in de vorm van waardering, beloning, sanctionering of beoordeling in welke vorm dan ook is de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen en is geen onderdeel van de governance. Bij vermenging van het objectief meten van prestaties met normering kan de onafhankelijkheid en objectiviteit van de KPI-taal in het gedrang komen. Partijen hebben nou eenmaal soms

tegengestelde of anders gerichte belangen, die echter het objectief en eenduidig meten van prestaties niet in de weg hoeven te staan.

Voor het draagvlak voor de KPI-taal en de brede bruikbaarheid is het van belang dat de KPI taal gebaseerd is op onafhankelijke wetenschappelijke inzichten. Om hieraan invulling te geven wordt geadviseerd nauw aan te sluiten bij de bestaande werkwijze rondom de ontwikkeling van de KPI kernset. Daarbij is het uitgangspunt dat op basis van wetenschappelijk onderzoek en toetsing in de praktijk voorstellen worden gedaan voor de definitie en berekeningswijze van KPI's die aan een adviesraad worden voorgelegd.

4. **Snelheid van oprichting:** Partijen geven aan snel voortgang te boeken op doelsturing. Randvoorwaardelijk is een governance voor de KPI-taal, zodat die wordt vastgesteld. Daarom is het niet wenselijk om lang de tijd te nemen om de governance op te richten.
5. **Ruimte voor doorontwikkeling en sectorale verschillen:** De governance zoals die in eerste instantie wordt ingericht, is niet in beton gegoten. Er kunnen taken bijkomen, nieuwe sectoren worden toegevoegd of afspraken worden aangepast. Er dient tevens ruimte te bestaan om waar dat nodig is, om te gaan met sectorale verschillen. Het streven is te komen tot een integrale KPI-taal die voor meerdere sectoren van toepassing is. Sectorale verschillen kunnen waarschijnlijk grotendeels door toepassers worden opgepakt worden. Maar om tot dat oordeel te komen, is het verstandig bij de totstandkoming juist aandacht te geven aan mogelijke verschillen per sector. Bovenstaande kan effect hebben op het besturen en beheersen van een organisatie en de verantwoordelijkheid en zeggenschap binnen een organisatie. Dit vraagt om ruimte om de governance door te ontwikkelen.

## HOOFDSTUK 5

# Analyse organisatievorm

In dit hoofdstuk beargumenteren wij waarom een stichting de meest passende organisatievorm is voor het (door)ontwikkelen en stimuleren van de KPI-taal. De volgende organisatievormen worden meegenomen in de analyse: besloten vennootschap, naamloze vennootschap, coöperatie, intentieverklaring, convenant, vereniging, zbo, rwt, en onderbrengen in een bestaande rechtspersoon. Hiervan wordt aangegeven waarom ze in mindere mate passend zijn.

Het advies luidt om toe te werken naar een publiek-private stichting. Maar om een snelle start te kunnen waarborgen, kan er op korte termijn een intentieverklaring worden ondertekend. Deze intentieverklaring kan, tot de oprichting van de stichting, omgezet worden in een convenant. De redenen hiervoor worden in dit hoofdstuk uiteengezet.

Om de analyse uit te voeren wordt gebruikgemaakt van een analysekader, waarin de mogelijke organisatievormen voor de governance worden getoetst aan de uitgangspunten uit hoofdstuk 4. Daarnaast is in dit hoofdstuk per organisatievorm een schriftelijke verdieping weergegeven.

Op basis van de doelstellingen van de organisatie zijn er meerdere passende vormen mogelijk. Ook vallen er bij voorbaat al een aantal organisatievormen af. De besloten vennootschap, naamloze vennootschap en coöperatie vallen af aangezien de organisatie geen winstoogmerk heeft. Daarnaast vallen organisatievormen als onderdeel van een publiek orgaan af. Het belangrijkste uitgangspunt is immers een publiek-private samenwerking. De optie van een agentschap is daarom niet meegenomen in de analyse.

Er blijven vier categorieën over, waarvan per categorie enkele vormen worden uitgewerkt. Dit zijn categorieën en vormen die zijn benoemd in de inventariserende gesprekken en werkgroepen. Ook heeft Berenschot vanuit eigen kennis vormen toegevoegd. Op basis hiervan komen we op de volgende te analyseren organisatievormen.

- **Samenwerking in de vorm van contractuele afspraken**
  - a. Intentieverklaring
  - b. Convenant
- **Nieuwe entiteit (privaat) oprichten**
  - a. Stichting
  - b. Vereniging
- **Nieuwe entiteit (publiek) oprichten**
  - a. Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)
  - b. Rechtspersoon met wettelijke taak (rwt)
- **Onderbrengen in een bestaande rechtspersoon**
  - a. Stichting Biodiversiteitsmonitor of de Autoriteit Diergeneesmiddelen

## 5.1 Analyse kader organisatievormen voor de governance

In tabel 2 en 3 wordt iedere organisatievorm getoetst aan de uitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd via de individuele gesprekken, de werksessies en de klankbordgroep. Om de analyse uit te voeren gebruiken we allereerst een stoplichtanalyse, waarin vormen worden getoetst aan de uitgangspunten. Iedere cel geeft weer waarom een bepaald uitgangspunt wel of niet bereikt kan worden via de betreffende organisatievorm. Bij groene cellen is dit positief, bij een gele cel is dit niet positief of negatief en bij een rode cel is dit negatief.

Daarnaast zullen we per vorm in een beschrijvende analyse verder ingaan op de voor- en nadelen. Ook benoemen we waar de voorkeur van de betrokken partijen ligt. Op basis van deze analyses en het expertoordeel van Berenschot adviseren we in paragraaf 5.3 een bepaalde vorm. In hoofdstuk 6 zullen we dit verder uitdiepen.

Tabel 2. Analyse kader contractuele afspraken en oprichten private entiteit.

#		Contractuele afspraken		Private entiteit	
		Intentieverklaring	Convenant	Stichting	Vereniging
1	<b>Publiek-private samenwerking</b>	Afspraken tussen publieke en private partijen.	Afspraken tussen publieke en private partijen.	Rol van overheid kan verschillen; zie stichtingenkader.	Publieke en private partijen kunnen lid zijn.
2.	<b>Stevige zelfbinding</b>	Afhankelijk van de afspraken.	Afhankelijk van de afspraken.	Partijen kunnen zich binden.	Partijen kunnen lid worden.
3.	<b>Onafhankelijkheid</b>	Afhankelijk van partijen of er een nieuwe afspraken worden gemaakt.	Afhankelijk van de partijen welke afspraken worden gemaakt.	Een onafhankelijk bestuur heeft de zeggenschap.	Leden hebben zeggenschap. Belangen van individuele partijen spelen een relatief grote rol in besluitvorming.
5.	<b>Snelheid van oprichting</b>	Enkel afspraken benodigd.	Afhankelijk van de diepgang van de afspraken.	Afhankelijk van de rol van de overheid.	Afhankelijk van de rol van de overheid.
6.	<b>Ruimte voor doorontwikkeling en sectorale verschillen</b>	Wanneer nieuwe partijen willen toetreden, moet er een nieuwe verklaring opgesteld worden. Dient als start van iets nieuws.	Wanneer nieuwe partijen willen toetreden, moet het convenant aangepast worden.	Statutair op te nemen.	Statutair op te nemen. Leden hebben relatief veel macht, om doorontwikkeling te stimuleren of om ontwikkeling te blokkeren.



Tabel 1. Analyse kader oprichten publieke entiteit en doorstart van bestaande rechtspersoon.

		Publieke entiteit		Doorstart van bestaande rechtspersoon
#		Zelfstandig bestuursorgaan	Rechtspersoon met wettelijke taak	Doorstart van bestaande stichting (bv. biodiversiteitsmonitor of Sda)
1	<b>Publiek-private samenwerking</b>	Mogelijk vanuit wet- en regelgeving. Een zbo is een overheidsorgaan met relatieve afstand tot het ministerie.	Mogelijk vanuit wet- en regelgeving. Verweven met het ministerie.	Rol van overheid kan verschillen; zie stichtingenkader.
2.	<b>Stevige zelfbinding</b>	Binding is wettelijk geregeld.	Binding is wettelijk geregeld.	Partijen kunnen zich binden.
3.	<b>Onafhankelijkheid</b>	Minister is enkel verantwoordelijk voor het beleidskader waarbinnen een zbo opereert.	Verweven met het ministerie. Minister is de verantwoordelijke.	Een onafhankelijk bestuur heeft de zeggenschap.
5.	<b>Snelheid van oprichting</b>	Enkel mogelijk wanneer dit in wet- of regelgeving is vastgelegd.	Enkel mogelijk wanneer dit in wet- of regelgeving is vastgelegd.	Afhankelijk van de rol van de overheid en verschil tussen bestaande en gewenste statuten.
6.	<b>Ruimte voor doorontwikkeling en sectorale verschillen</b>	Afhankelijk van de ruimte in wet- en regelgeving.	Afhankelijk van de ruimte in wet- en regelgeving.	Statutair op te nemen.

## 5.2 Verdieping analyse organisatievormen voor de governance

### 5.2.1 Contractuele afspraken

#### Intentieverklaring

Een intentieverklaring is een lichte vorm van contractuele afspraken binnen een samenwerkingsverband en dient als startschot voor een verdere samenwerking. Dit kan tevens een publiek-privaat samenwerkingsverband zijn. Partijen spreken binnen een intentieverklaring de wens uit om tot een goede overeenkomst of een convenant te komen. Belangrijke onderdelen van een intentieverklaring zijn de doelen, uitgangspunten, rechten en verplichtingen en de looptijd. Dit is relatief op hoofdlijnen beschreven.

Het voordeel van een intentieverklaring is dat die eenvoudig op te stellen is. Het geeft houvast voor een intensievere samenwerking op termijn. Het nadeel is dat een intentieverklaring tijdens de looptijd beperkt aangepast kan worden. Wanneer binnen de looptijd bijvoorbeeld extra partijen zich willen aansluiten, zal er een nieuwe verklaring opgesteld moeten worden. De juridische status van de intentieverklaring valt te betwisten, maar wanneer er zich een geschil voordoet, zal de verklaring wel degelijk aangemerkt kunnen worden als een bindend document.

Partijen geven aan dat een intentieverklaring een passende opstap zou kunnen zijn voor een formelere organisatievorm in de toekomst. Aandachtspunt is dat de doelen en uitgangspunten helder beschreven worden en dat de aangesloten partijen gezamenlijk werken aan de organisatievorm.

## Convenant

Contractuele afspraken kunnen ook steviger vorm krijgen. Voor het vervolg van dit rapport wordt daarvoor de term convenant gebruikt. Een convenant is een overeenkomst tussen de overheid en private partijen om gezamenlijk een doel te behalen. Een convenant kan ook voor langere of onbepaalde tijd worden aangegaan als dat het doel ten goede komt. Het is een relatief eenvoudige manier om afspraken tussen partijen vast te leggen en het is daarmee ook haalbaar op korte termijn. De overheid maakt bij convenanten gebruik van horizontale verhoudingen met de partijen; er worden op basis van gelijkwaardige verhoudingen afspraken gemaakt. Er kunnen wel sancties in een convenant worden opgenomen, mits dat wordt afgesproken. Als een van de deelnemende partijen de Rijksoverheid is, dan geldt de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003<sup>15</sup>.

De afspraken in een convenant zijn bindend en daarmee juridisch afdwingbaar. Het risico bestaat dat het convenant te vrijblijvend is. Wel kan worden nagedacht over andere procedures en instrumenten als een partij zijn belofte niet nakomt. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een onafhankelijk secretariaat aan te stellen dat op een onafhankelijke manier resultaten kan monitoren.

Een convenant kent ook andere risico's of nadelen. Wanneer nieuwe sectoren of partijen willen aansluiten, moet het convenant aangepast worden. Hetzelfde geldt voor nieuwe uitgangspunten of afspraken. Het is ook mogelijk om in het convenant een afspraak op te nemen om dit wel tussentijds aan te kunnen passen, bijvoorbeeld wanneer de meerderheid dit beslist. Het besluitvormingsproces om tot afspraken te komen en over hoe mogelijke nieuwe partijen kunnen aansluiten, kun je wel vastleggen in het startconvenant. Convenanten zijn alleen gericht op de partijen die eraan meedoen. Een brancheorganisatie kan bijvoorbeeld alleen toezeggen zelf dingen te gaan doen, en kan niet alle bedrijven in de branche binden. Het succesvol uitvoeren van een convenant vraagt om goede en intensieve regie; daarvoor is veel capaciteit in de uitvoering en begeleiding nodig. Tot slot is een convenant minder wenselijk voor de langere termijn. Hiervoor is een formele structuur nodig. Partijen uit de klankbordgroep onderschrijven deze voor- en nadelen van een convenant.

De uitvoering van (een deel van) een convenant kan worden opgedragen aan een uitvoeringsorganisatie. Dit kan ook een bestaande stichting zijn. Het is ook mogelijk dat de betrokken private partijen een stichting oprichten die vervolgens een convenant sluit met de betrokken provincies en de Rijksoverheid. Op deze manier hoeft de Rijksoverheid niet deel te nemen aan de stichting zelf; de Rijksoverheid richt de stichting niet zelf op, en daarom is ook het stichtingenkader niet van toepassing. In een convenant kunnen dan tussen de stichting en de overheid afspraken worden gemaakt over de toepassing van de KPI-taal.

### 5.2.2 Private rechtspersonen

#### Stichting

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken.<sup>16</sup>

Een stichting biedt de mogelijkheid om een onafhankelijk bestuur te kiezen. Dit een belangrijk voordeel, aangezien dit een grote wens is van de partijen. De statuten van een stichting bepalen de werking van de organisatie. In de statuten staan het doel, de uitgangspunten en de afspraken

---

<sup>15</sup> Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003.

<sup>16</sup> Uit artikel 285 lid 1 van boek 2 BW.

geformuleerd. De besluitvormingsprocessen en de organen worden tevens uitgewerkt in de statuten. Een onafhankelijk bestuur dient de statuten te volgen. De mate van doorontwikkeling van de governance kan ook in de statuten vastgelegd worden.

Een stichting kan een publiek-private samenwerking zijn. Een aandachtspunt binnen de stichting is de rol van de overheid of de provincies. Voor de Rijksoverheid is het beleidskader voor stichtingen leidend. In dit kader wordt uiteengezet dat bij uitvoering van overheidstaken een publiekrechtelijke organisatie de voorkeur verdient boven een privaatrechtelijke stichting. Indien de Rijksoverheid zich via een convenant verbindt aan een stichting, is het stichtingenkader niet van toepassing, aangezien de overheid geen medeoprichter is van een stichting op dat moment. De relatie van de overheid tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie.

Uitzonderingsgevallen zijn wel mogelijk. Twee belangrijke inhoudelijke afwegingen spelen daarbij een rol:

1. dat de overheid alleen betrokkenheid kan hebben bij de oprichting van een stichting als expliciet kan worden aangegeven wat het publieke belang is.
2. dat er een noodzaak moet bestaan om uit eigen naam deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Voor provincies geldt dat Gedeputeerde Staten besluiten tot de oprichting en deelname van stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat aan Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en zij in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen. Het ministerie van BZK heeft een handreiking samengesteld voor privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden waarin verdiepende toelichting wordt gegeven.<sup>17</sup>

Op korte termijn zien wij geen publiekrechtelijke taak weggelegd voor de KPI-taal. Op dit moment is er onvoldoende vertrouwen en draagvlak in de sector voor wet- en regelgeving. Bovendien is er een uitdrukkelijke wens vanuit overheid, markt en sector om een publiek-private samenwerking te starten. In de analyse van de publieke rechtsvormen wordt dit verder uitgewerkt. Op langere termijn zou een publiekrechtelijke taak weggelegd kunnen zijn voor de KPI-taal. Het is immers van publiek belang dat er eenduidigheid bestaat in KPI-taal.

Andere argumenten voor een stichting zijn dat er binnen de sector meerdere succesvolle stichtingen actief zijn, bijvoorbeeld de Autoriteit Diergeneesmiddelen (SDa). Binnen de verkenning werd dit vaak als goed voorbeeld genoemd, vanwege het onafhankelijke karakter en de samenwerking tussen overheid en markt. Een ander belangrijk voordeel van een stichting is dat een publieke taak toegewezen kan worden. Wanneer de overheid vindt dat bepaalde publieke taken beter (efficiënter en deskundiger) door de particuliere sector uitgevoerd kunnen worden, kan een stichting 'openbaar gezag' krijgen om deze taak uit te voeren. Binnen de landbouwsector wordt dit gebruikt bij keuringsdiensten zoals Stichting Kwaliteitscontrole Alternatieve Landbouwproducten (SKAL) en Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen (NAK).

Een nadeel van een stichting is dat het oprichten van een stichting een redelijk lange doorlooptijd kent. Met name de uitwerking door de Rijksoverheid en regionale overheden zal tijd in beslag nemen. In potentie is het nadeel van een stichting dat het bestuur een te onafhankelijke rol aanneemt, en de belangen van de individuele partijen onvoldoende gehoord worden. Dit is te

---

<sup>17</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Handreiking samenwerking door decentrale overheden. In kaart gebracht via: [Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.officielebekendmakingen.nl).



ondervangen door het besluitvormingsproces en de checks-and-balances in de statuten op te schrijven. Een raad van toezicht kan toetsen of een bestuur zich aan de statuten houdt.

De stichting werd in de verkenning het meest genoemd als gewenste organisatievorm voor de governance van de KPI-taal, zowel door markt-, sector- als overheidspartijen.

### **Vereniging**

Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel of op gezamenlijke activiteiten. Winsten mogen door een vereniging enkel voor dat doel worden aangewend. De vereniging mag de winst niet aan leden uitkeren.<sup>18</sup>

Het grootste verschil tussen een vereniging en een stichting is dat een vereniging leden heeft. Het bestuur van een vereniging dient dan ook verantwoording af te leggen aan de leden tijdens de algemene ledenvergadering. De leden bepalen daarmee het beleid. In de situatie van de KPI-taal bepalen aangesloten partijen het beleid. Om deze reden scoort een vereniging relatief laag op het uitgangspunt onafhankelijkheid. Partijen geven aan dat een ledenstructuur onwenselijk is gezien de stevige rol van individuele belangen van partijen binnen het beleid. Er is een duidelijke wens voor een onafhankelijk bestuur. Daarnaast geven partijen aan dat een verenigingsstructuur zal leiden tot lange besluitvormingsprocessen.

Een ander nadeel is dat de doorlooptijd van oprichting van een vereniging relatief lang is. Dit is vergelijkbaar met een stichting.

### **5.2.3 Publieke rechtspersonen**

#### **Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)**

Een zbo is een overheidsorgaan dat zelfstandig een specifieke taak uitvoert en daarbij een bepaalde mate van onafhankelijkheid van de minister heeft. Voorbeelden zijn de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zbo's hebben een eigen bestuur dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van hun taken. Ze opereren onafhankelijk van ministeriële verantwoordelijkheid, hoewel de minister wel verantwoordelijk is voor het beleidskader waarbinnen de zbo opereert.

Een zbo wordt op dit moment niet als de geschikte organisatievorm gezien. Bij een zbo is er immers niet een gelijkwaardige relatie tussen de publieke en private. Dit vertaalt zich ook in het gegeven dat er geen wet (via een algemene maatregel van bestuur of via een ministeriële regeling) bestaat waarin de taken zijn toegekend. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen laat zien dat een zbo enkel kan worden ingesteld indien (1) er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, (2) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen en (3) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurszaak van groot belang moet worden geacht.

Op den duur kan een zbo wel een wenselijk en/of noodzakelijk model zijn. Wanneer de KPI-taal en de organisatie daaromheen meer uitgekristalliseerd zijn, kan er aanleiding bestaan dit te bestendigen via het toekennen van een wettelijke taak aan de organisatie. Een andere aanleiding voor de overheid om meer regie te pakken kan zijn dat de marktpartijen en/of de sector daarom vragen wanneer blijkt dat ondanks zelfbinding het hanteren van één KPI-taal niet van de grond komt. Het Rijk zal op dat moment wet- en regelgeving kunnen inzetten.

---

<sup>18</sup> Uit artikel 26 lid 1, boek 2 BW.

### **Rechtspersoon met wettelijke taak (rwt)**

Een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) is een organisatie die door de wet is opgericht om specifieke publieke taken uit te voeren. Deze organisaties hebben rechtspersoonlijkheid, wat betekent dat ze als zelfstandige entiteiten kunnen optreden in het rechtsverkeer. Dit houdt onder andere in dat ze zelf contracten kunnen afsluiten, eigendommen kunnen bezitten en als partij kunnen optreden in juridische procedures. Voorbeelden zijn het kadaster, de nationale politie en Staatsbosbeheer. Een rwt heeft een bestuur dat verantwoordelijk is voor het dagelijks beleid en de uitvoering. Zij vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de minister. Ten opzichte van een zbo is een rwt relatief meer geïntegreerd in het overheidsapparaat en hebben ze minder autonomie dan een zbo.

De keuze voor een rwt, in plaats van een zbo, kan gemaakt worden wanneer de overheid een bepaalde taak wil uitvoeren binnen een kader van strikte controle, en wanneer er minder behoefte is aan autonomie van de uitvoerende organisatie en er meer behoefte is aan integratie.

Op dit moment is er geen sprake van een publiekrechtelijke taak, dus valt een zbo af. Wanneer er op den duur een publiekrechtelijke taak wordt vormgegeven, dan is een rwt niet de meest passende invulling, met name vanwege de integratie met het ministerie. De verbinding met de markt zou hiermee een te beperkte rol krijgen. Ook bij een publiekrechtelijke taak is relatieve onafhankelijkheid van belang. Een zbo zou dan meer passend zijn.

### **5.2.4 Onderbrengen in een bestaande rechtspersoon**

#### **Onderbrengen in de bestaande stichting**

Een groot deel van de voor- en nadelen van het onderbrengen in een bestaande stichting sluit aan bij de eerdere analyse van het starten van een nieuwe stichting. De statuten van de bestaande stichting en de doelstellingen kunnen immers aangepast worden.

Aanvullend is het voordeel van het gebruik van een bestaande organisatie dat specifieke kennis en kunde over de KPI-taal benut kan worden. Het archief van de bestaande organisatie wordt geborgd. De organisatie kan direct gebruikmaken van een bepaald fundament; je brengt de historie van de oude organisatie mee in de nieuwe organisatie.

Het meebrengen van de historie heeft niet alleen maar voordelen. Er kunnen bepaalde negatieve beelden in de sector leven die impact kunnen hebben op de nieuwe organisatie. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het vertrouwen in de organisatie van nieuwe toetreders. Een ander nadeel is dat de rol van de Rijksoverheid en regionale overheden op dit moment onduidelijk is. Een doorstart van de stichting vereist dezelfde afwegingen voor deze partijen. Bij een doorstart is het stichtingenkader ook van toepassing. Daarmee is het onduidelijk of de doorlooptijd van het onderbrengen in een bestaande stichting korter is dan die van het opbouwen van een nieuwe stichting. Het aanpassen van de statuten kost immers ook tijd.

Met het onderbrengen in een bestaande stichting geldt ook dat het stichtingenkader niet van toepassing is wanneer de overheid een convenant sluit met een stichting. Hiermee is de overheid namelijk geen medeoprichter van de stichting.

Partijen geven aan dat de Stichting Biodiversiteitsmonitor of de Autoriteit Diergeneesmiddelen mogelijk bestaande rechtspersonen kunnen zijn, die in aangepaste vorm de KPI-taal zou kunnen vaststellen, (door)ontwikkelen en stimuleren.

### 5.3 Advies Berenschot: werk toe naar een publiek-private stichting, maar start snel met een intentieverklaring

Op basis van de individuele gesprekken, de werksessies, de klankbordgroepen, het analysekader en de beschrijvende analyse komen wij tot het volgende advies:

**Werk toe naar een publiek-private stichting, maar geef dit een vliegende start door op korte termijn een intentieverklaring te ondertekenen en dit snel te vertalen in een convenant.**

Leidend in ons advies is dat alle partijen een voorkeur hebben uitgesproken voor een publiek-private samenwerking. Men is ervan overtuigd dat door een publiek-private samenwerking het meest tegemoet wordt gekomen aan de verschillende belangen (van markt, sector en overheid) en er breed draagvlak ontstaat voor het daadwerkelijk realiseren van een KPI-taal die ook in de praktijk wordt toegepast.

Wij adviseren daarom om na het uitbrengen van het advies te komen tot een intentieverklaring waarin de betrokken partijen zich bestuurlijk uitspreken de aanbevelingen van het advies over te nemen en te gaan werken aan de implementatie van de aanbevelingen. We adviseren om op korte termijn de intentieverklaring op te stellen en te tekenen waarin de doelen, uitgangspunten, taken en doorlooptijd worden afgesproken. Dit geeft de benodigde vliegende start voor de samenwerking.

Tegelijkertijd zal de intentieverklaring snel moeten worden omgezet in een meer bindende afspraak – een convenant – waarmee het ook mogelijk wordt daadwerkelijk over te gaan tot de vaststelling van de KPI-taal. De afgelopen jaren is door een kennisconsortium gewerkt aan de ontwikkeling van de KPI-taal. Zolang deze taal niet wordt vastgesteld en de partijen zich daartoe niet verbinden, blijft de niet-gewenste situatie voortbestaan dat bij de huidige initiatieven rondom doelsturing KPI's met verschillende definities gebruikt worden. Dit betekent dat de administratieve lasten voor agrariërs verder zullen toenemen en bijvoorbeeld stapeling van beloningen onmogelijk blijft. Een intentieverklaring dient enkel als startschot. We adviseren daarom om dit ook slechts voor maximaal een half jaar aan te gaan.

Op basis van de adviezen die wij hebben gekregen over de stappen die benodigd zijn – die overigens verschillen tussen de private en de publieke partijen – zijn we tot de conclusie gekomen dat het oprichten van een nieuwe stichting een jaar of twee in beslag zal nemen. Dat komt bijvoorbeeld doordat de invulling van de rol van de Rijksoverheid en lokale overheden ten aanzien van de stichting tijd kost en gepaard gaat met zorgvuldige interne besluitvormingsprocessen. Als de rol van de overheid beperkt blijft tot een convenant, is de weg naar een stichting korter, aangezien het stichtingenkader niet geldt. Dit wetende hebben wij er een voorkeur voor om na de intentieverklaring te starten met een convenant of mogelijk een doorstart te maken met een bestaande stichting. In deze samenwerking kunnen nieuwe partijen toetreden, en daarnaast biedt deze mogelijkheid ruimte om de afspraken en taken van de governance daadwerkelijk te implementeren.

Uiteindelijk is een stichting het meest passende model voor de beoogde doelen, uitgangspunten en taken van de governance. Het biedt de ruimte voor een publiek-private samenwerking en het geeft de juiste mate van onafhankelijkheid. Daarnaast geeft het partijen ook de ruimte om belangen in te brengen. In het volgende hoofdstuk werken we de organen en besluitvormingsprocessen van deze stichting verder uit. Deze organen en besluitvormingsprocessen zijn ook te realiseren via een convenant. Het is belangrijk dat het einddoel – een stichting – in de intentieverklaring al wordt vastgelegd.



In hoofdstuk 9 voegen wij een tijdlijn toe met de fasering van de organisatievorm en de bijbehorende randvoorwaarden en stappen. In het onderstaande is een vereenvoudigde weergave te zien.



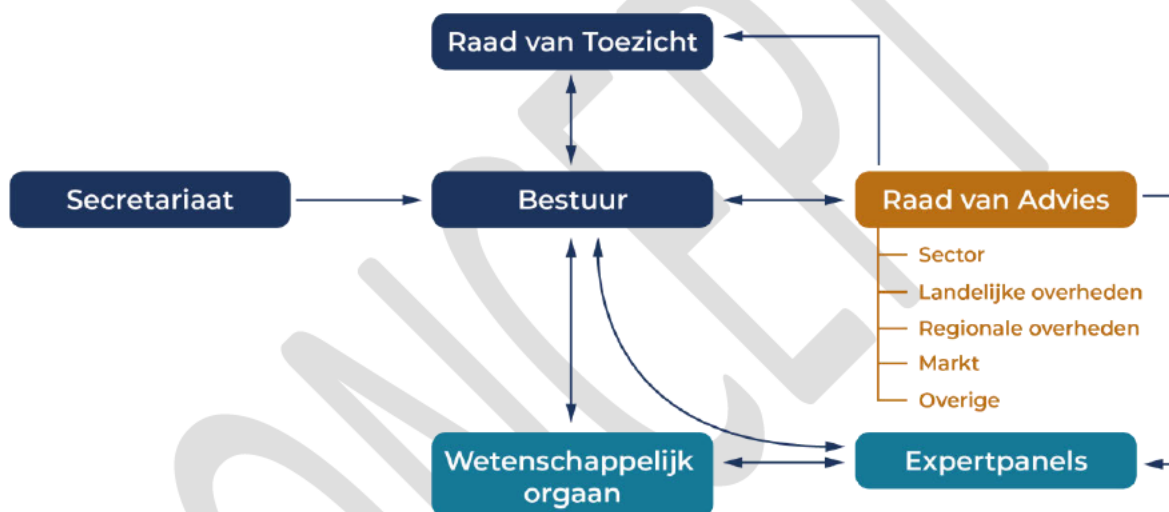
Figuur 2 - Tijdlijn



## HOOFDSTUK 6

# Uitwerking organisatievorm

De stichting zou de volgende organen moeten krijgen op basis van de uitgangspunten uit paragraaf 4.1: bestuur, secretariaat, raad van advies, raad van toezicht, expertpanels en wetenschappelijk orgaan. De interne structuur zal zich vormen zoals weergegeven in de figuur.



De deelnemende partijen in de agrarische sector, de (decentrale) overheid, ketenpartijen, banken en ngo's, krijgen mogelijk de volgende posities binnen de stichting:

1. mogelijk participeren in de raad van advies en/of deelnemen aan werkgroepen
2. een mogelijke rol krijgen bij het voordragen van kandidaten voor het bestuur
3. mogelijk een financiële bijdrage leveren
4. mogelijk toepassen van de KPI-taal.

In het hoofdstuk worden onderstaande rollen toegespitst per stakeholder. Bovengenoemde stakeholders spelen ook een rol in het realiseren van de KPI-taal en het bevorderen van doelsturing. Naast deze partijen adviseert de wetenschappelijke partij het bestuur.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces voor het vaststellen en (door)ontwikkelen van de KPI-taal beschreven.

## 6.1 Uitgangspunten governance in relatie tot het besturingsmodel

In paragraaf 4.1 zijn de opgestelde uitgangspunten beschreven. Een aantal uitgangspunten hebben ook betrekking op de keuzes rondom het besturingsmodel.

1. **Onafhankelijkheid:** Om hieraan invulling te geven wordt geadviseerd de bestaande werkwijze rondom de KPI-taalontwikkeling, waarbij het advies uiteindelijk op een onafhankelijke en wetenschappelijke manier tot stand is gekomen, over te nemen. Daarbij bestaat overigens ook ruimte om rekening te houden met de uitvoerbaarheid en met ontwikkelingen in de praktijk, via deelname van de betrokken partijen in expertpanels en in de Raad van Advies.

De onafhankelijkheid zou ook tot uiting moeten komen in de bestuurssamenstelling. De ervaring van de Stichting Autoriteit Diergeneesmiddelen, waarbij de bestuursleden onafhankelijke experts zijn die in meer of mindere mate zijn voorgedragen door de belangrijkste stakeholders maar die niet daaruit afkomstig zijn, wordt gezien als een goed voorbeeld.

2. **Een samenwerking tussen publieke en private partijen:** Overheden en marktpartijen hebben verschillende doelstellingen maar zijn wel bezig met dezelfde opgaven. Door de organisatie zo in te richten dat zowel publieke als private partijen invloed hebben op de uiteindelijke vaststelling van definities en berekeningswijzen van KPI's bevordert je het draagvlak voor het daadwerkelijke gebruik in de praktijk. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de vastgestelde KPI-taal ook gaat worden gebruikt in de praktijk en er draagvlak voor is, dient dat ook tot uiting te komen in het besturingsmodel. Enerzijds kan dat vormgegeven worden door daarmee rekening te houden bij de samenstelling van de afzonderlijke bestuursorganen, anderzijds door thema's als haalbaarheid en uitvoerbaarheid daadwerkelijk onderdeel laten te zijn van het besluitvormingsproces.

Bij haalbaarheid gaat het onder meer over:

- technische haalbaarheid: is de technologie beschikbaar?
- economische haalbaarheid: staan de kosten in een juiste verhouding tot de baten?
- juridische haalbaarheid: zijn er wettelijke of reglementaire obstakels die moeten worden overwonnen?

Bij uitvoerbaarheid gaat het onder meer over:

- planning en organisatie: hoeveel tijd is ermee gemoeid om het uitvoerbaar te maken en wat is daarvoor nodig?
- risicomanagement: zijn de risico's beheersbaar en zijn er maatregelen getroffen om ze te minimaliseren?
- monitoring en evaluatie: zijn er mechanismen om de voortgang te volgen en evalueren, en om indien nodig bij te sturen?

3. **Zelfbinding:** Om daadwerkelijk partijen te verbinden aan de stichting, zal er een overeenkomst opgesteld moeten worden. In de overeenkomst staan afspraken over:
  - zelfbinding en de betekenis daarvan
  - onderschrijving van de statuten en uitgangspunten
  - bijdragen aan het verder brengen van de stichting.

In ruil daarvoor borgt de stichting dat je één taal kunt gebruiken in de uitvoering. Tevens dienen de besluitvormingsprocessen transparant te zijn en dient degene die regie voert op de

besluitvorming zoveel mogelijk neutraal te opereren en dat door alle partijen ook zo wordt ervaren en geaccepteerd.

4. **Ruimte voor doorontwikkeling:** De ontwikkeling van de KPI-taal gaat geleidelijk en verschilt per sector. Er moet ruimte bestaan om geleidelijk partijen aan te laten sluiten. Hierbij stellen wij voor niet op voorhand onderscheid te maken tussen de sectoren waarin doelsturing gebruikelijker is dan in andere sectoren. Er moet ruimte bestaan om zelf te bepalen wanneer men wil toetreden. De KPI's kunnen als zodanig immers voor alle sectoren gelden. Ter illustratie: bodem raakt niet alleen akkerbouw en melkveehouderij maar bijvoorbeeld ook de tuinbouw. Dit betekent niet dat iedereen direct moet toetreden om te starten. Het ligt voor de hand dat sectoren die bekend zijn met KPI-taal eerder zullen instappen. Maar voor andere sectoren kan er ook aanleiding bestaan om juist vanaf het begin toe te treden, om daarmee betrokken te zijn bij de integrale KPI's die voor meerdere sectoren van toepassing zijn.
5. **Ruimte voor sectorale verschillen:** Bij de inrichting van de governance dient er aandacht te bestaan om waar dat nodig is om te gaan met sectorale verschillen. We zijn ons ervan bewust dat er verschillen bestaan tussen sectoren. Het streven is om, waar dat mogelijk is, te komen tot integrale KPI-taal die voor meerdere sectoren van toepassing is. Sectorale verschillen kunnen waarschijnlijk grotendeels door toepassers worden opgepakt. Maar om tot dat oordeel te komen, is het verstandig bij de totstandkoming juist aandacht te geven aan mogelijke verschillen per sector.

## 6.2 De organen van de organisatie

Zowel bij het sluiten van een convenant als bij de latere inrichting van een stichting is het van belang vast te leggen wat het doel is van de organisatie, welke organen de organisatie kent en hoe deze zijn samengesteld, en of dat eventueel verschilt (bijvoorbeeld per sector), hoe sturing plaatsvindt, hoe het bestuur wordt samengesteld, welke partijen verbonden zijn aan de organisatie en wat de overeengekomen besluitvormingsprocedures zijn. Bij een stichting spreken we over de statuten en reglementen. Daar sluiten we ons vanaf nu bij aan. De statuten vormen de leidraad voor het bestuur dat de doelen van de organisatie respecteert.

Om tot een afweging te komen over de inrichting van de organisatie is gekeken naar de uitgangspunten en is in de verdiepingsfase van het proces een analyse gemaakt van bestaande bestuursmodellen en stichtingen, waaronder de Autoriteit Diergeneesmiddelen, de Stichting Biodiversiteitsmonitor, de Stichting Milieukeur en de Stichting Werkgroep Antibioticabeleid. Dit droeg bij aan de onderstaande uitwerking van de organen.

### Bestuur

Het bestuur van de stichting is verantwoordelijk voor de opdrachtverlening van de KPI-taal aan het wetenschappelijk orgaan. Daarmee heeft het bestuur een belangrijke strategische taak in de fasering, het aansluiten bij sectorale verschillen en het up-to-date houden van de KPI-taal. Het bestaat uit vijf leden: een voorzitter, een secretaris met affiniteit met data, een penningmeester, een bestuurslid met affiniteit met uitvoering en de praktijk en een bestuurslid met affiniteit met de wetenschap achter de KPI-taal. Het bestuur draagt gezamenlijk zorg voor de uitvoering van het beleid en het behalen van de doelstellingen. Het bestuur functioneert onafhankelijk en is verantwoordelijk voor de operationele beslissingen, de financiële gezondheid en de externe vertegenwoordiging van de stichting. Door hun onafhankelijkheid kunnen ze op een onpartijdige manier werken aan de ontwikkeling van een gestandaardiseerde en objectieve KPI-taal.

De benoeming van het bestuur vindt plaats door de raad van toezicht.



### **Secretariaat**

Het secretariaat heeft tot taak het ondersteunen van het bestuur, de Raad van Advies en de expertpanels bij hun taken. Ook voert het secretariaat het beheer van de organisatie en draagt het zorg voor de communicatie naar de deelnemende partijen. Afhankelijk van de taken en ontwikkeling wordt de omvang van deze organisatie bepaald.

### **Raad van advies**

De raad van advies (rva) bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende partijen en fungeert als een adviesorgaan voor het bestuur. Zij brengen hun expertise en ervaringen in, en geven advies over belangrijke besluiten en strategische richtingen. Onderdelen van dit advies zijn vanzelfsprekend de haalbaarheid en uitvoerbaarheid in de uitvoeringspraktijk van de deelnemende partijen.

De rva kent naast een gezamenlijke vergadering een aantal afzonderlijke kamers ingedeeld naar de afzonderlijke geledingen. Een mogelijke verdeling van de kamers kan zijn: de agrarische sector als gebruiker, marktpartijen, landelijke overheden, regionale overheden en overige. Later in het proces zal vastgesteld moeten worden welke partij in welke kamer zal toetreden. Ons advies is geen onderscheid te maken naar sectoren maar naar de verschillende rollen die men inneemt ten opzichte van de KPI-taal. Het verdelen van de kamers van de rva in agrarische sectoren heeft het risico dat KPI's enkel sectoraal worden ontwikkeld, terwijl integraliteit en eenduidigheid over de inhoud van de KPI's, over de sectoren belangrijk is. Om overleg en kennisdeling te ondersteunen kan er naar behoefte gekozen worden voor een gezamenlijk overleg.

Deze rva zorgt ervoor dat de belangen en inzichten van alle betrokken partijen worden meegenomen in de besluitvorming, wat bijdraagt aan een breed gedragen en effectieve KPI-taal.

Dit komt tot uiting op verschillende manieren:

1. De rva adviseert over de inrichting van de expertpanels voor het wetenschappelijk orgaan. Onder leiding van het wetenschappelijk orgaan wordt geadviseerd over de ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal. Om te borgen dat er in de ontwikkeling voldoende aandacht bestaat voor uitvoerbaarheid en haalbaarheid, wordt of worden (een) expertpanel(s) ingericht die als vaste klankbordgroep fungeren voor het wetenschappelijk orgaan. Op verzoek van het bestuur draagt de raad van advies leden voor het expertpanel (of de expertpanels) voor.
2. Voordat het bestuur een uitspraak doet over het voorstel van het wetenschappelijk orgaan over de KPI-taal, wordt advies gevraagd aan de raad van advies. Hoewel zij geen beslissingsbevoegdheid hebben, hebben hun aanbevelingen een significante invloed op de totstandkoming van de KPI-taal (niet bindend maar wel zwaarwegend, afwijking van advies moet worden onderbouwd).
3. De raad van advies draagt de leden van de raad van toezicht voor. Hierbij stelt elke geleding een lid van de raad van toezicht voor aan de hand van een vooraf opgesteld profiel. De leden van de raad van toezicht kiezen uit hun midden een voorzitter.

### **Raad van toezicht**

De raad van toezicht waarborgt de naleving van de statuten en houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken binnen de stichting. Een belangrijke taak is ook het aanstellen en benoemen van het bestuur.

Deze raad zou moeten bestaan uit leden die ervaring hebben met de taken van de raad van toezicht en die worden voorgedragen door de raad van advies via de afzonderlijke geledingen.



### Expertpanels

In de governance worden afspraken gemaakt over het (door)ontwikkelingsproces, de betrokkenheid van gebruikers en toepassers. Het bestuur geeft periodiek opdracht aan het wetenschappelijk orgaan om de KPI-taal (waar nodig) door te ontwikkelen.

Voor de begeleiding van dit onderzoek (klein en groot onderhoud) worden een of meer expertpanels ingesteld bestaande uit in ieder geval vertegenwoordigers van toepassers en gebruikers. De raad van advies doet op verzoek van het bestuur een voordracht voor de leden van de expertpanels. Het bestuur kan eventueel nog leden toevoegen (bijvoorbeeld bepaalde experts of partijen die geen onderdeel vormen van de raad van advies). De expertpanels fungeren als klankbordgroep(en) van het wetenschappelijk orgaan.

### Wetenschappelijk orgaan

Het wetenschappelijk orgaan bestaat uit vooraanstaande onderzoeksinstellingen en experts op het gebied van KPI's en performancemanagement. Minimaal één keer in de vijf jaar wordt door het bestuur de samenstelling van het wetenschappelijk orgaan vastgesteld. Hierbij kan gekozen worden voor een openbare aanbesteding of een vergelijkbaar proces waarmee de onderzoekdeskundigheid om de werkzaamheden van het orgaan uit te voeren, wordt ingeregeld. In de huidige werkwijze rondom de KPI-taal wordt gebruikgemaakt van een kennisconsortium. Dit zou overgenomen kunnen worden in de nieuwe organisatie. Dit consortium draagt bij aan de wetenschappelijke onderbouwing van de KPI-taal door het uitvoeren van onderzoek en het delen van best practices en innovaties. Het wetenschappelijk orgaan is opdrachtnemer van het bestuur in de formulering van de KPI-taal. Het consortium zorgt voor een sterke en onafhankelijke wetenschappelijke fundering van de onafhankelijke KPI-taal, wat is getoetst aan haalbaarheid en uitvoerbaarheid middels de expertpanels.

### Deelnemende partijen

Deelnemende partijen (ongeacht of ze wel of niet actief deelnemen aan de bijeenkomsten van de raad van advies) worden door het bestuur geïnformeerd over de voortgang van de KPI-taal. Dit kan plaatsvinden via diverse communicatiewegen. Het jaarverslag is een belangrijk onderdeel daarvan. Daarnaast kunnen er artikelen worden geplaatst op een website, kunnen zij geïnformeerd worden door de branche- en koepelpartijen, of worden er webinars georganiseerd. Tevens faciliteert het bestuur bijeenkomsten voor toepassers om ervaringen en mogelijke nieuwe initiatieven te delen.

## 6.3 Deelnemende partijen en sectoren

Het initiatief om te komen tot één KPI-taal wordt gedragen door een brede groep van betrokken partijen, onder andere ketenpartijen, banken, overheden, de agrarische belangenorganisaties en ngo's. Deze partijen hebben allemaal een bepaalde rol en positie ten opzichte van de organisatie en zullen moeten bepalen in welke verhouding zij staan tot de organisatie. In onderstaand overzicht kenschetsen we de relatie van de verschillende stakeholders ten opzichte van de organisatie. Tevens geven we een voorzet voor hun positie in de organisatie. Deze tabel is niet uitputtend.

Tabel 2 - Overzicht stakeholders

Stakeholder	Rol en positie
Gebruikers (agrarische belangenorganisaties)	<p><b>Geven daadwerkelijk invulling aan de realisatie van de KPI-taal.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• participeren in de raad van advies en/of nemen deel aan expertpanels</li> <li>• hebben een mogelijke rol bij het voordragen van kandidaten voor het bestuur</li> <li>• leveren mogelijk een financiële bijdrage.</li> </ul>
Ketenpartijen en banken	<p><b>Bevorderen via doelsturing de ontwikkeling naar duurzame landbouw.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• participeren in de raad van advies en/of nemen deel aan expertpanels</li> <li>• hebben een mogelijke rol bij het voordragen van kandidaten voor het bestuur</li> <li>• leveren mogelijk een financiële bijdrage</li> <li>• kunnen toepassers van de KPI-taal zijn.</li> </ul>
Ngo's	<p><b>Spelen een belangrijke rol bij het verkrijgen van draagvlak in de maatschappij voor de KPI-taal.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• participeren mogelijk in de raad van advies en/of nemen deel aan expertpanels</li> <li>• hebben een mogelijke rol bij het voordragen van kandidaten voor het bestuur</li> <li>• leveren mogelijk een financiële bijdrage.</li> </ul>
Landelijke overheid	<p><b>Bevorderen via doelsturing de ontwikkeling naar duurzame landbouw.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• participeren in de raad van advies en/of nemen deel aan expertpanels</li> <li>• hebben een mogelijke rol bij het voordragen van kandidaten voor het bestuur</li> <li>• leveren mogelijk een financiële bijdrage</li> <li>• zijn toepassers van de KPI-taal.</li> </ul>
Regionale overheden (provincies en waterschappen)	<p><b>Bevorderen via doelsturing de ontwikkeling naar duurzame landbouw.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• participeren in de raad van advies en/of nemen deel aan expertpanels</li> <li>• hebben een mogelijke rol bij het voordragen van kandidaten voor het bestuur</li> <li>• leveren mogelijk een financiële bijdrage</li> <li>• kunnen toepassers van de KPI-taal zijn.</li> </ul>
Wetenschap	<p><b>Adviseren het bestuur over:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. de definitie en berekening (het beheer van de rekenregels) van de KPI-taal</li> <li>b. de ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal</li> <li>c. de mate van bijdrage aan de duurzaamheidsdoelen en borging van integraliteit.</li> </ol> <p><b>Werken samen met expertpanels die toetsen aan de praktijk.</b></p>

## 6.4 Besluitvormingsprocessen

Besluitvormingsprocessen worden vastgelegd in de statuten en reglementen. Onderstaand wordt het beoogde besluitvormingsproces rondom ontwikkeling, doorontwikkeling en vaststelling van de KPI-taal in hoofdlijnen toegelicht. Algemeen dient opgemerkt te worden dat dit procesvoorstel niet wil suggereren dat het makkelijk zal zijn. Dit proces is complex want er zijn veel stakeholders bij betrokken. In het begin zal dit uitgekristalliseerd moeten worden. Het kan bijvoorbeeld een voorstel zijn om richtlijnen op te stellen over wie er beslist bij welke meerderheid.

Het is belangrijk dat de eerder overeengekomen uitgangspunten (onafhankelijkheid, wetenschappelijke borging, publiek-private samenwerking, zelfbinding, ruimte voor doorontwikkeling en sectorale verschillen) tot hun recht komen in de besluitvorming.

In het besluitvormingsproces is procedurele rechtvaardigheid van belang. Dat wil zeggen dat de wijze waarop besluitvorming wordt georganiseerd op algemeen draagvlak kan rekenen door de afzonderlijke partijen. Betrokken partijen moeten gehoord worden, er moet voldoende ruimte zijn voor inbreng, er moet goed geluisterd worden naar elkaars argumenten en er moet helderheid bestaan over het besluitvormingsproces en de argumenten die in de afwegingen een rol hebben gespeeld. Het bestuur draagt zorg voor een transparant proces.

### **Besluitvorming rondom (door)ontwikkeling**

Het besluitvormingsproces (door)ontwikkeling van de KPI-taal kent de volgende onderdelen. Het bestuur is verantwoordelijk voor de vormgeving en voert de regie over dit proces.

#### *Frequentie*

In principe worden kleine aanpassingen doorlopend doorgevoerd, of in ieder geval elk jaar. Elke drie tot vijf jaar is er sprake van 'groot onderhoud', waarin grotere wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Elke gebruiker of toepasser kan een verzoek voor aanpassing of verbetering doen.

#### *Klein onderhoud (doorlopend)*

Op verzoek van het bestuur stelt het wetenschappelijk orgaan elk jaar een voorstel op om een aantal kleine aanpassingen van de KPI-taal nader te onderzoeken (waarbij gekozen wordt voor een eenvoudige aanpak) en uit te werken. Dit wordt gebaseerd op aangedragen suggesties vanuit gebruikers en toepassers, eigen inzichten en signalen uit de praktijk. Dit voorstel wordt via het bestuur aangeboden aan de rva voor advisering. De rva geeft advies aan het bestuur over, prioritering en eventuele filtering. Het bestuur geeft vervolgens een jaaropdracht (klein onderhoud) aan het wetenschappelijk orgaan. Onderdeel van deze jaaropdracht is de vraag om te toetsen op aspecten van uitvoerbaarheid en haalbaarheid.

#### *Groot onderhoud (elke drie tot vijf jaar)*

Voor het groot onderhoud zal het wetenschappelijk orgaan ten behoeve van de (door)ontwikkeling onderzoek doen naar:

1. validatie van KPI's
2. het analyseren van de samenhang tussen KPI-scores op basis van integrale datasets om het aantal KPI's zo klein mogelijk te houden
3. nieuwe KPI's, nieuwe maatschappelijke doelen, en nieuwe sectoren of gemengde bedrijven
4. de aanpassing en/of uitbreiding van KPI's om ontbrekende impact in beeld te krijgen of verfijnder inzicht in de bedrijfsvoering te geven; het wetenschappelijk orgaan zal hierover ook adviseren
5. het verminderen van administratieve lasten, bijvoorbeeld via automatisering of het gebruik van andere databronnen; het wetenschappelijk orgaan zal hierover ook adviseren



## 6. aspecten van haalbaarheid en uitvoerbaarheid

Op basis daarvan komt het wetenschappelijk orgaan tot een eerste aanzet voor het groot onderhoud. Het bestuur zal deze aanzet aanbieden aan de rva voor advisering en eventuele aanvullingen. Het bestuur zal op basis van het advies van de rva en van eigen inzichten aan het wetenschappelijk orgaan een reactie geven op de eerste aanzet. Het wetenschappelijk orgaan komt vervolgens met een geactualiseerd voorstel aan het bestuur voor groot onderhoud.

Mede op basis van het advies van de rva komt het bestuur tot een besluit. Op basis van dat besluit wordt door het bestuur een opdracht voor groot onderhoud verleend aan het wetenschappelijk orgaan.

### *Instelling en bemensing expertpanels*

Een keer per cyclus van groot onderhoud worden de taakopdracht en bemensing van expertpanels vastgesteld. De rva wordt door het bestuur in de gelegenheid gesteld te adviseren en wordt gevraagd een voorstel te doen voor de invulling van de expertpanels. Op basis van het advies van de rva stelt het bestuur de samenstelling van de expertpanels vast. Deze expertpanels zullen ook adviseren over de jaarlijkse cyclus van kleine aanpassingen.

### **Besluitvormingsproces vaststellen KPI-taal**

#### *Klein onderhoud*

Het wetenschappelijk orgaan legt jaarlijks een voorstel aan het bestuur voor om de KPI-taal aan te passen op basis van de verkregen opdracht klein onderhoud. Daarin wordt tevens verantwoording afgelegd over de consultatie die heeft plaatsgevonden met het expertpanel (of de expertpanels).

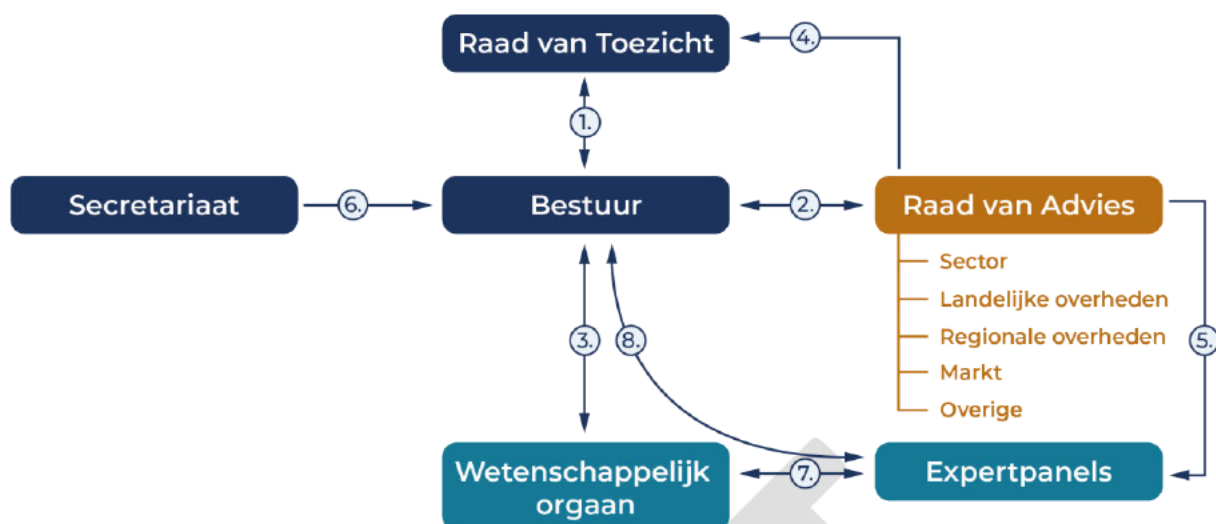
Voordat het voorstel in behandeling wordt genomen, vraagt het bestuur advies aan de rva. Op basis van het advies van het wetenschappelijk orgaan, het daarover verkregen advies van de rva komt het bestuur tot een besluit. Het bestuur kan het advies overnemen en de geactualiseerde KPI-taal vaststellen, men kan voor besluitvorming nadere vragen stellen aan het wetenschappelijk orgaan, of men kan het advies gedeeltelijk niet of helemaal niet overnemen.

#### *Groot onderhoud*

Het wetenschappelijk orgaan legt elke drie tot vijf jaar een voorstel voor aan het bestuur om de KPI-taal aan te passen op basis van de verkregen opdracht groot onderhoud. Daarin wordt tevens verantwoording afgelegd over de consultatie die heeft plaatsgevonden met het expertpanel (of de expertpanels).

Voordat het voorstel in behandeling wordt genomen, vraagt het bestuur advies aan de rva. Op basis van het advies van het wetenschappelijk orgaan, het daarover verkregen advies van de rva aspecten komt het bestuur tot een besluit. Het bestuur kan het advies overnemen en de geactualiseerde KPI-taal vaststellen, men kan voor besluitvorming nadere vragen stellen aan het wetenschappelijk orgaan, of men kan het advies gedeeltelijk niet of helemaal niet overnemen. Het wetenschappelijk orgaan wordt in de gelegenheid gesteld hierop te reageren en dan kan het bestuur alsnog zijn oordeel aanpassen. Over het geheel of gedeeltelijk niet overnemen van een grootonderhoud-advies van het wetenschappelijk orgaan legt het bestuur verantwoording af aan de rvt.





Figuur 3 - Relaties tussen de organen.

### Toelichting bij de relaties

- 1 De raad van toezicht controleert of het bestuur de statuten naleeft.  
Het bestuur legt verantwoording af aan de raad van toezicht.
- 2 Het bestuur vraagt advies bij de raad van advies bij het formuleren van de opdracht en bij afronding van de opdracht.  
De raad van advies geeft ongevraagd advies aan het bestuur.
- 3 Het bestuur verleent een opdracht aan het wetenschappelijk orgaan.  
Het wetenschappelijk orgaan voert de opdracht uit voor het bestuur.
- 4 Iedere kamer van de raad van advies mag iemand voordragen voor de raad van toezicht, de onafhankelijk voorzitter uitgezonderd.
- 5 De raad van advies stelt de expertpanels samen.
- 6 Het secretariaat ondersteunt het bestuur.
- 7 Het wetenschappelijk orgaan betreft expertpanels bij de uitvoering van de opdracht.  
Expertpanels geven ongevraagd advies aan het wetenschappelijk orgaan.
- 8 Het bestuur stelt de expertpanels vast en heeft de optie om de panels aan te vullen.

## HOOFDSTUK 7

# De rol van data binnen KPI-doelsturing

Data zijn belangrijk in de context van een gezamenlijke KPI-taal, omdat een eenduidige gebruikswijze moet worden gewaarborgd. Anders zijn er meerdere risico's, zoals consequenties die gekoppeld worden aan onbetrouwbare data of twee partijen die uitkomen op een verschillende KPI-score. Daarom moeten er afspraken en randvoorwaarden komen voor de data ten behoeve van de KPI-taal.

Deze afspraken moeten voldoen aan de uitgangspunten die door betrokkenen zijn opgesteld:

1. De controle over data blijft bij de dataleverancier.
2. Alleen relevante en noodzakelijke gegevens worden gedeeld (dataminimalisatie).
3. Data moeten portabel zijn.
4. De mogelijke administratieve-lastendruk voor agrariërs en toepassers moet zo beperkt mogelijk zijn.
5. KPI-waarden moeten altijd reproduceerbaar zijn.

Vervolgens leggen we de processtappen uit die doorlopen moeten worden om van gegevens naar een betekenisvolle KPI-score te komen. Deze processtappen moeten doorlopen worden in een federatief datastelsel. Een federatief datastelsel werkt op basis van datasoevereiniteit en collectieve en eventueel aanvullende afspraken.

Voor dit federatieve datastelsel hebben we twee scenario's uitgewerkt: (1) de governance voorziet in kaders voor de processtappen; (2) de governance voorziet in services die de KPI-taal beter kunnen borgen, zoals bijvoorbeeld een centraal rekenhart dat de KPI-berekeningen uitvoert.

Na de analyse via een afwegingskader is onze aanbeveling tweeledig:

1. Onderzoek de inrichting van het datalandschap voor KPI-doelsturing verder.
2. Ga uit van een groeimodel: begin met afspraken vanuit de governance en breid deze uit met services vanuit de governance. Dit zorgt voor een consistentere en eenduidigere ingebruikname van de KPI-taal.

In dit hoofdstuk beschrijven we waarom data belangrijk zijn voor de KPI-taal, wat de uitgangspunten van data binnen de KPI-taal zijn, welke processtappen doorlopen worden om nietszeggende data naar een KPI-score te brengen, en twee mogelijke inrichtingen van het datalandschap. Ze vormen een startpunt waarop het nadere onderzoek gebaseerd kan worden. De tijdlijn hiervoor staat weergegeven in hoofdstuk 9.

Specifieke governanceafspraken over data zijn nodig om het vertrouwen in de KPI-taal te borgen en om de KPI-taal zo gebruiksvriendelijk mogelijk te maken. De governanceafspraken bevorderen zo het gebruik van de KPI-taal en in het verlengde daarvan de beweging naar doelsturing. In dit hoofdstuk beschrijven we deze governanceafspraken en schetsen we een eerste beeld over hoe het datalandschap eruit kan komen te zien.

### Waarom zijn data in de context van een gezamenlijke KPI-taal belangrijk?

Het is belangrijk om de KPI-taal op een eenduidige manier te gebruiken. Met eenduidigheid bedoelen we hier dat definities niet van elkaar verschillen en KPI's op dezelfde manier bepaald worden. Als dat niet gebeurt, is er bijvoorbeeld het risico van een wildgroei van KPI's. Een doel van de gezamenlijke KPI-taal, processen vergemakkelijken voor de agrariër, wordt dan niet behaald. De agrariër krijgt dan weer te maken met verschillende vereisten van verschillende toepassers.

Om de eenduidigheid van de KPI-taal te waarborgen is het ook van belang dat er eenduidig met de KPI-systematiek wordt omgegaan. Onderdelen van de systematiek zijn de onderliggende data om de KPI's te berekenen en de berekeningswijzen van de KPI's. **Daarom wordt de relatie tussen data en KPI-doelsturing in de agrarische sector in dit hoofdstuk beschreven.**

Om de KPI-taal goed te laten functioneren als instrument voor doelsturing, moeten betrokken partijen een aantal randvoorwaarden met betrekking tot data inregelen. Voor een deel gebeurt dit als onderdeel van de ontwikkeling van de KPI-taal; denk bijvoorbeeld aan afspraken over de kwaliteit van data per detailniveau van een KPI. Voor het overige zullen afspraken gemaakt moeten worden of taken bij de governance belegd moeten worden. Hoe deze afspraken geregeld worden, zal in nader onderzoek duidelijk moeten worden.

#### Definities in dit hoofdstuk

1. **Betrouwbaarheid van data:** Dit betreft de mate waarin data(sets) compleet, vrij van fouten en zonder duplicaties zijn.
2. **Controle en zeggenschap over data:** In spreektaal heet dit ook wel 'eigenaarschap' van data; het betreft de mate waarin een partij kan bepalen op welke manier data worden gebruikt.
3. **Dataleverancier:** De leverancier van de data is de partij die de relevante data verzamelt en levert aan een andere partij. In de context van de KPI-taal zal het vaak gaan over de beheerder van een bestaande databron die gebruikt wordt voor een KPI-berekening. Voorbeelden zijn een agrariër met een bedrijfsmanagementsysteem of een organisatie met een database.
4. **Datastroom:** Een datastroom kan worden gedefinieerd als de continue, georganiseerde overdracht van gegevens van de ene locatie naar de andere. Dit proces omvat de verzending van gegevens in een sequentiële, vaak realtime manier, wat zorgt voor een gestage stroom van informatie tussen verschillende systemen, apparaten of applicaties.
5. **Machtigingensysteem:** Een machtigingensysteem is een systeem dat partijen in staat stelt om controle uit te oefenen over wie toegang heeft tot hun gegevens, en aan hen toestemming te verlenen. Dit systeem beheert alle gegevens en registreert welke gegevens mogen worden gedeeld, met wie, en voor welke doeleinden.

## Uitgangspunten met betrekking tot governanceafspraken over data

De betrokken partijen zijn tot een aantal uitgangspunten gekomen voor de verdere invulling van de afspraken rondom data. We lichten ze kort toe.

1. **De controle over data blijft bij de dataleverancier.** De dataleverancier bepaalt voor de data die hij levert wie er toegang heeft en welke voorwaarden er gelden voor toegang tot en gebruik van data. Hier moeten contractuele afspraken over worden gemaakt.
2. **Er moet worden gestreefd naar dataminimalisatie.** Alleen relevante en noodzakelijke<sup>19</sup> gegevens worden gedeeld.<sup>20</sup> In de praktijk betekent dit dat de vragende partij moet aangeven voor welk doel hij deze data nodig heeft. Op deze manier kan de dataleverancier beoordelen of hij voor dit doeleinde zijn data wil verstrekken.
3. **Dataportabiliteit is van belang.** Een dataleverancier moet de gegevens die hij verstrekt heeft, in een gestructureerde, gangbare en machine-leesbare vorm terugkrijgen, bijvoorbeeld om ze aan een andere partij te kunnen verstrekken.<sup>21</sup>
4. **De administratieve-lastendruk voor agrariërs en toepassers moet zo beperkt mogelijk zijn.** Een zo beperkt mogelijke administratieve druk betekent dat agrariërs en toepassers zich meer kunnen richten op hun kerntaken, wat uiteindelijk leidt tot een productievare, duurzamere en veerkrachtigere agrarische sector. Het is een van de belangrijkste redenen om een KPI-taal te ontwikkelen: voorkomen dat er voor elke KPI-toepassing opnieuw een hoge administratieve druk ontstaat. Ook in de ontwikkeling en het gebruik van de gedeelde KPI-taal moet de lastendruk zo beperkt mogelijk blijven.
5. **KPI-waarden moeten altijd reproduceerbaar zijn.** Herhaling van een KPI-berekening op een bepaalde peildatum moet steeds tot dezelfde uitkomsten leiden – ongeacht bij welke partij of met welke tool deze berekening op de desbetreffende peildatum wordt uitgevoerd. Dit is van belang, omdat reproduceerbare resultaten consistent en betrouwbaar zijn en tot transparantie leiden. Daarnaast kunnen partijen bij reproduceerbare uitkomsten nagaan hoe de KPI-waarden tot stand zijn gekomen. Dat versterkt de geloofwaardigheid van de KPI-taal. Ook maakt een herhaalbare methode het eenvoudiger om discrepanties en fouten te identificeren en aan te pakken. Ten slotte is er veel wet- en regelgeving die betrekking heeft op potentiële toepassingen van de KPI-taal die eisen stelt aan de reproduceerbaarheid. Door te voldoen aan de reproduceerbaarheid wordt tegelijk voldaan aan die wet- en regelgeving.

### 7.1 De processtappen: van data naar een betekenisvolle KPI-score

De uitgangspunten voor het gebruik van data hebben betrekking op een aantal processtappen die doorlopen moeten worden. Met processtappen bedoelen we de stappen die doorlopen moeten worden om van gegevens naar een betekenisvolle KPI-score te komen. Deze processtappen geven de context en het doel weer voor het datalandschap dat ingeregeld moet worden. Na deze paragraaf gaan we in op twee mogelijke scenario's voor het inrichten van het datalandschap. Eerst beschrijven we de context: de processtappen.

1. **Vaststellen van de grondslag.** De grondslag van de KPI-berekening moet worden vastgesteld. Dit houdt in dat besloten wordt welke data van welke databron en van welke dataleverancier gebruikt worden voor de berekening van de KPI-score.

---

<sup>19</sup> Noodzakelijk voor het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt.

<sup>20</sup> Definitie is ontleend aan artikel 5 (1) (c) Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

<sup>21</sup> Definitie is ontleend aan artikel 20 AVG. Het desbetreffende artikel heeft eveneens betrekking op persoonsgegevens.



2. **Berekenen van de KPI-waarde.** De KPI-waarde wordt berekend op basis van de vastgestelde grondslag en de rekenregels van de vastgestelde KPI-taal. De berekening vindt plaats in een zogenoemd 'rekenhart'. Dit is de rekentool waarmee de berekeningen voor de KPI's gemaakt worden. De berekeningswijzen van de KPI's in de KPI-taal zijn onderdeel van het ontwikkelen van de taal. De score, als resultaat van de berekening, is binnen deze processtap zonder waardeoordeel of consequentie. Er komt alleen een cijfer uit gerold.
3. **Inzicht in de KPI.** Er dient inzicht te komen in de KPI voor de dataleverancier.
4. **Toekennen van een waardeoordeel aan de KPI.** Een KPI-score an sich heeft nog geen waarde en is nog niet bruikbaar. Aan de KPI-score moet waarde en bruikbaarheid worden toegekend door de score in de desbetreffende context te plaatsen. Voorbeelden van deze context zijn drempel- en streefwaarden en (sector)benchmarks. Door deze context krijgt de KPI-score betekenis.
5. **Doelsturing en handelingsperspectief.** Zowel de agrariër als andere partijen passen de KPI-taal toe in hun eigen primaire processen. Doordat de agrariër de KPI-score op basis van zijn eigen data in de desbetreffende context kan plaatsen, kan de agrariër doelgericht handelen. De mogelijkheid tot doelgericht handelen wordt mede veroorzaakt doordat de agrariër inzicht heeft in de onderliggende data (op basis waarvan de KPI-score is bepaald). De oorzaak van de score kan hierdoor worden achterhaald. De agrariër heeft inzicht in de huidige en gewenste situatie en kan zo effectieve acties gaan ondernemen. Ook de toepassers worden voorzien van handelingsperspectief. Zij kunnen ze KPI-scores gebruiken (mits ze toestemming hebben van de agrariër) voor doelsturing op basis van interventies.

Binnen al deze processtappen zijn er taken uit te voeren. Die taken kunnen uitgevoerd worden door (markt)partijen: iedereen die dat wil, kan een invulling van een of meerdere processtappen aanbieden. Tegelijkertijd is het ook denkbaar dat vanuit de governancestructuur een of meerdere processtappen worden ingevuld om de KPI-taal te laten slagen. In onderstaande paragrafen werken we twee scenario's uit.

## 7.2 Mogelijke scenario's voor het datalandschap

Het datalandschap van de KPI-taal schetst op hoofdlijnen hoe de verschillende datastromen lopen en welke rollen de governancestructuur en de losse partijen (gebruiker, toepasser, etc.) daarbij hebben. Op basis van de gevoerde gesprekken zijn twee scenario's voor het datalandschap ontwikkeld: een stelsel waarin de governance alleen kaders verzorgt en een stelsel met dienstverleningsservice vanuit de governance. We lichten beide scenario's toe. Op basis van de uitgangspunten hebben we ook een kader waarlangs we beide scenario's wegen. Op basis daarvan adviseren we het datalandschap volgens het principe van scenario 2 in te richten: bepaalde services worden geleverd door de te vormen governance. Dit behoeft echter wel nadere uitwerking en onderzoek. Dit zal onder andere gaan over hoe deze services technisch gerealiseerd worden en waar de afbakening van de te leveren services ligt.

### Ter introductie op de scenario's

Beide scenario's zijn federatieve stelsels. Een federatief datastelsel is een samenwerking tussen partijen op basis van individuele controle over de data (datasoevereiniteit) en collectieve en eventueel aanvullende afspraken. De afspraken in een federatief datastelsel gaan voornamelijk over zaken als transparantie, privacy en verantwoording. Een federatief datastelsel wordt gekenmerkt door:

1. **Datasoevereiniteit.** Dataleveranciers besluiten al dan niet data beschikbaar te stellen (voor een KPI-berekening).
2. **Het vanuit de governance centraal oppakken van een processtap die niet decentraal wordt ingevuld.** Waar de governance in voorziet bepalen de betrokken stakeholders. Daarnaast kunnen er decentrale initiatieven blijven bestaan.
3. **Het zo min mogelijk repliceren van data (die worden gekopieerd en ergens anders opgeslagen).** Door zo min mogelijk data te repliceren blijven de data zo dicht mogelijk bij de bron en worden ze niet onnodig op een andere plek opgeslagen.
4. **(Bindende) afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.** Omdat er een sterke ketenafhankelijkheid is, worden afspraken over rollen en verantwoordelijkheden extra belangrijk. Als een van de schakels in de keten zich hier niet goed toe verhoudt, kan dat op meerdere plekken voor problemen zorgen. Hierbij moet overigens ook rekening gehouden worden met het feit dat niet elke organisatie over dezelfde hoeveelheid data beschikt of in dezelfde mate datagedreven werkt.

### 7.2.1 Scenario 1: kaders vanuit de governance

In het eerste scenario voorziet de governance in kaders voor de processtappen. De redenering is als volgt.

Een federatief datastelsel maakt gebruik van de functionaliteiten die al bestaan in de markt, zoals machtigingssystemen en rekenharten (zie het onderstaande kader). Dit houdt in dat de vijf processtappen die nodig zijn om de KPI-taal in gebruik te nemen, worden uitgevoerd voor de (markt)partijen die daarin willen voorzien. De governancestructuur is een van die partijen, die (ook) een of meerdere processtappen uitvoert. Als een van de processtappen niet wordt opgepakt in de markt, is het aan de governancestructuur om hier invulling aan te geven; bij stappen waar dat wel gebeurt, hoeft de governance dat niet per se te doen.

In dit scenario behoudt de governance zijn rol in het vaststellen van de KPI-taal en de afspraken die daaromtrent gemaakt moeten worden. De governance voorziet in kaders die nodig zijn voor het gebruik van de KPI-taal, zoals de voorwaarden en regels ten aanzien van de samenwerking op het gebied van data-uitwisseling, datasystemen en rekeninstrumenten. Daarnaast kan de governance aanvullende taken oppakken, zoals het ontwikkelen van een dashboard om KPI's terug te koppelen aan agrariërs of het certificeren van rekenharten (zie onderstaand kader).

#### **Machtigingssysteem**

Via machtigingssystemen, al dan niet vanuit de markt georganiseerd, behouden dataleveranciers (vaak agrariërs) de controle over data. De dataleverancier moet instemmen (vandaar 'machtiging') met het delen van data voor zover daar geen andere juridische grondslag voor is. Het machtigingssysteem zorgt ervoor dat de dataleverancier maar één keer databronnen hoeft te koppelen. Via het machtigingssysteem krijgen andere partijen dan toegang tot die gekoppelde data. De machtiging kan op een later moment ook weer ingetrokken worden. Voorwaarde hierbij is wel dat de juiste doelbinding in de aanvraag staat beschreven. Ook hier kunnen machtigingssystemen een rol in spelen. Met doelbinding wordt in deze context bedoeld dat (persoons)gegevens worden verwerkt en verzameld voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel.

#### **(Certificeren van) rekenharten**

'Rekenharten' zijn de elementen van het datastelsel waar met de data gerekend wordt. Omdat afspraken in beginsel nog geen garantie geven dat de afspraken nageleefd worden, zou de governance een aantal rekenharten kunnen certificeren. Van een gecertificeerd rekenhart is dan zeker dat dit de juiste rekenregels volgt. Door de gevoeligheid van rekenregels en de mogelijke toekomstige wijzigingen daarin, zullen rekenharten met dezelfde input-data tot verschillende uitkomsten leiden als er geen controle (certificering) plaatsvindt.

### 7.2.2 Scenario 2: dienstverleningsservices vanuit de governance

Het tweede scenario is ook een federatief datastelsel en bouwt dus ook voort op de functionaliteiten in de markt. De governance voorziet in het tweede scenario echter in diensten die de KPI-taal beter kunnen borgen. Vanaf 7.2.3 gaan we verder in op de vergelijking tussen de twee scenario's.

In het tweede scenario voorziet de governance in een aantal centrale KPI-taaldiensten. De centrale diensten zijn in ieder geval:

- 1. Het centraal beschikbaar maken van de benodigde data aan sectortools uit de markt.** Met sectortools bedoelen we in de context van dit rapport de gespecialiseerde instrumenten, software, en technieken die specifiek zijn ontworpen om te voorzien in de behoeften en uitdagingen van de agrarische sector. Dit zijn onder andere de tools die nu al bestaan in de markt.  
De governance kan de benodigde data bij de in de KPI-taal gedefinieerde databronnen opvragen en koppelen aan de marktsectortools die ze nodig hebben voor hun toepassingen. Daarmee voorkomt de governance dat er in de berekeningen met verschillende data gerekend wordt aan KPI-scores en versterkt hij de betrouwbaarheid van de KPI-scores.
- 2. Een centraal rekenhart dat de KPI-berekeningen uitvoert.** Door de KPI-berekeningen centraal te laten plaatsvinden, nemen de schaalbaarheid en toekomstbestendigheid van de KPI-taal toe. Met het centrale rekenhart wordt gegarandeerd met de juiste en meest geactualiseerde rekenregels gerekend. (Markt)partijen die inzicht in de KPI-scores geven, kunnen van dit rekenhart gebruikmaken. In hun presentatie van de KPI-scores kunnen partijen dan vermelden dat ze van het centrale rekenhart gebruikmaken. Een laatste voordeel is dat het centrale rekenhart een peildatum creëert.
- 3. Het uitvragen van drempel- en streefwaarden en/of benchmarks bij beloners en het beschikbaar stellen daarvan aan de agrariërs.** Hiermee krijgt de agrariër meer zicht op de achtergrond van de gestelde drempel- en streefwaarden.
- 4. Het berekenen en beschikbaar stellen van de KPI-scores.** De governance voorziet in de berekening en de presentatie van KPI-scores. Deze kunnen dan, met toestemming van de gebruiker, aangeleverd worden aan de marktsectortools, zodat ze inzichtelijk zijn voor de agrariër en voor toepassers.

Belangrijk in dit scenario is dat de governance geen toegang tot de dataset nodig heeft om deze diensten te verlenen. Via API-verbindingen<sup>22</sup> kunnen berekeningen centraal gemaakt worden, zonder dat de governancestructuur direct toegang heeft tot de gebruikte data.

### 7.2.3 Afwegingskader scenario's datalandschap

Op basis van de genoemde uitgangspunten en de gesprekken met experts hebben we een afwegingskader opgesteld om de twee scenario's te kunnen duiden. In de tabel hebben we het afwegingskader ingevuld voor beide scenario's.

#### Scenario 3

Hierboven staan twee scenario's uitgewerkt, net zoals in het afwegingskader hieronder. Er is een derde scenario besproken met betrokken partijen en experts. Dit scenario hield in dat alles met betrekking tot data voor de KPI-context voor de agrarische sector centraal bij de governance georganiseerd wordt. Dit scenario had de minste voorkeur bij de betrokken partijen en experts. De voornaamste reden hiervoor was dat de betrokkenen deze rol niet voor zich zagen voor de te vormen governance, omdat de governance hiervoor toegang tot alle relevante data zou moeten verkrijgen. Dit heeft, aldus de betrokken partijen, niet de voorkeur.

---

<sup>22</sup> API: Een API-koppeling, oftewel een *application programming interface*-koppeling, is een techniek die wordt gebruikt om twee verschillende softwaretoepassingen met elkaar te laten communiceren en gegevens uit te laten wisselen. Door middel van een API-koppeling kan een applicatie gebruikmaken van de functionaliteit of gegevens van een andere applicatie, zonder dat de interne details van die applicatie bekend hoeven te zijn.



	<b>Scenario 1 – kaders vanuit de governance</b>	<b>Scenario 2 – dienstverleningsservice, centraal vanuit de governance</b>
<b>Controle over de data blijft bij de leverancier/bron</b>	+ Via een machtigingssysteem blijft de controle bij de dataleverancier/databron.	+ Via een machtigingssysteem blijft de controle bij de dataleverancier/databron.
<b>Geen toegang voor de governance tot data van de agrariër</b>	+ De governance heeft geen toegang tot de data van de agrariër.	+ De governance heeft geen toegang tot de data van de agrariër.
<b>Dataminimalisatie</b>	+ Dit is een wettelijk verankerd begrip. De governance en de overige stakeholders zullen hieraan moeten voldoen wanneer dit betrekking heeft op persoonsgegevens. Zie artikel 5 AVG.	+ Dit is een wettelijk verankerd begrip. De governance en de overige stakeholders zullen hieraan moeten voldoen wanneer dit betrekking heeft op persoonsgegevens. Zie artikel 5 AVG.
<b>Dataportabiliteit</b>	+ Dit is een wettelijk verankerd begrip. De governance en de overige stakeholders zullen hieraan moeten voldoen wanneer dit betrekking heeft op persoonsgegevens. Zie artikel 20 AVG.	+ Dit is een wettelijk verankerd begrip. De governance en de overige stakeholders zullen hieraan moeten voldoen wanneer dit betrekking heeft op persoonsgegevens. Zie artikel 20 AVG.
<b>Beperken van de administratieve last voor gebruikers en toepassers</b>	- Elke partij die gebruik wil maken van de KPI-taal, moet eigen datakoppelingen regelen. Het is lastig voor partijen om aan te sluiten en gebruik te maken van het systeem.  Daarnaast is het voor de governance haast onmogelijk om zicht te houden op de correcte uitvoering.	+ Een centrale dienstverlener met betrekking tot de KPI-taal zal zorgen voor duidelijke en overzichtelijke datastromen. Ook zullen partijen één aanspreekpunt hebben.  Dit systeem is wendbaar en schaalbaar. Partijen die gebruik willen maken van de KPI-taal kunnen gemakkelijk aansluiten.
<b>Transparantie: hoe goed is de uitkomst van de KPI-score te herleiden?</b>	- Als de partijen zich precies aan de afspraken houden, vooral met betrekking tot de afgesproken dataleveranciers en de berekening, is de berekening reproduceerbaar. Dit is echter een risicovolle en onrealistische bandering.	+ De berekening is reproduceerbaar, omdat precies te herleiden valt bij welke dataleverancier de data zijn afgenomen en hoe de berekeningen zijn gemaakt.

	<b>Scenario 1 – kaders vanuit de governance</b>	<b>Scenario 2 – dienstverleningsservice, centraal vanuit de governance</b>
<b>Mogelijkheid van toegang tot (anonieme) data voor doorontwikkeling van de KPI-taal</b>	- De toegang tot (anonieme) data is lastig te realiseren. Daarvoor dient de governance (of een onderliggende instantie) de koppelingen met de dataleveranciers te realiseren.	+ Toegang tot (anonieme) data is mogelijk. Dit is ook eenvoudig realiseerbaar.
<b>Snelheid van doorvoeren van aanpassingen in de KPI-taal</b>	-- Omdat de doorontwikkelde KPI-systematiek doorwerking kan vinden via de afspraken die gemaakt worden, is dit scenario niet wendbaar.	+ De governance kan de aanpassingen van de KPI-systematiek direct doorvoeren in de diensten.
<b>Schaalbaarheid van het datalandschap</b>	-- De partijen die gebruik willen maken van de KPI-systematiek, moeten al hun aansluitingen zelf regelen. Ze hebben dan te maken met meerdere decentrale partijen.	+ Alle partijen zijn centraal te (ont)koppelen.
<b>Borging van datakwaliteit/ betrouwbaarheid: hoe onweerlegbaar is een KPI-score?</b>	- Er worden in dit geval alleen afspraken gemaakt over de datakwaliteit en de bronnen die gebruikt moeten worden. Deze afspraken geven echter geen garantie dat het op de juiste manier wordt uitgevoerd.	+ In dit scenario zorgt de governance voor de aansluiting met de dataleverancier/databron. Hierbij kan de governance een consistente beoordeling van de datakwaliteit uitvoeren.
<b>Complexiteit: hoe goed is de oplossingsrichting te operationaliseren en te beheren?</b>	- Er zijn veel afspraken nodig om dit scenario te operationaliseren, zodat de KPI-taal op een eenduidige manier in gebruik kan worden genomen. Men kan zich afvragen of dit tot een consistente ingebruikname van de KPI-taal gaat leiden.	+/- De diensten worden centraal uitgevoerd. Dit is dus goed beheersbaar en te operationaliseren.

### 7.2.4 Aanbeveling met betrekking tot het datalandschap

Voorafgaand aan ons advies benadrukken we dat er vervolgonderzoek nodig is ten aanzien van het datavraagstuk. In paragraaf 7.4 lichten we dit verder toe.

Op basis van het bovenstaande afwegingskader adviseren we een meer centrale rol voor de governance, zoals in scenario 2. De voornaamste voordelen van scenario 2 in vergelijking met de governance zijn het niveau van transparantie, de snelheid van het doorvoeren van aanpassingen, de schaalbaarheid en de betrouwbaarheid.

De betrouwbaarheid van de data (bijvoorbeeld: hoe onweerlegbaar is een KPI-score) wordt door veel partijen gezien als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle doelsturing. Via scenario 2 organiseert de governance de aansluitingen met de dataleveranciers en een dienst voor de berekening. Dit zorgt voor meer transparantie en betrouwbaarheid. Bij het eerste scenario wordt er veel risico gelopen, omdat er alleen schriftelijke afspraken worden gemaakt over welke dataleveranciers er voor welke data worden gebruikt en over hoe de berekeningen plaats moeten vinden. In het tweede scenario worden deze afspraken ook nageleefd.

Een nog verdergaande optie is dat de organisatie ook een toezichthoudende rol krijgt. Hieraan kleven echter diverse nadelen. In eerdere hoofdstukken is als uitgangspunt opgenomen dat de governanceafspraken niet gaan over doelsturing en over de toepassers. Door een toezichtrol te introduceren zou de organisatie alsnog een rol krijgen ten aanzien van de toepassers. Dit kan tot ongewenste rolvermenging leiden. Daarnaast zouden partijen dan vrijwillig de organisatie ook bevoegdheden hiertoe moeten verlenen. Tevens is het de vraag of een toezichttaak daadwerkelijk een bijdrage levert aan het stimuleren van het gebruik van de KPI-taal.

Daarnaast is het tweede scenario wendbaarder omdat de doorontwikkelde KPI-taal direct doorgevoerd kan worden in de diensten en zo direct beschikbaar is voor de partijen. Ook partijen zelf kunnen snel aangesloten worden op de datatoelevering. Dit laatste zorgt voor een betere schaalbaarheid.

Doordat er in scenario 2 meer taken vanuit de governance worden georganiseerd, liggen de kosten voor de governance daar hoger dan in scenario 1. We hebben op dit moment onvoldoende informatie om de exacte omvang van de kosten te kunnen bepalen. Verwacht wordt dat de financiële kosten te dragen zijn en dat deze opwegen tegen de relatieve voordelen.

Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat de data niet in beheer van de governance komen, maar dat er met verbindingen (API's) wordt gewerkt die dat voorkomen. Als dat niet gebeurt, levert scenario 2 te veel in op datasoevereiniteit.

Kortom: het tweede scenario zorgt voor een consistentere en eenduidigere ingebruikname van de KPI-taal. Dit draagt bij aan het doel dat de agrarische sector met één KPI-taal blijft spreken. In het eerste scenario is er meer risico dat de taal zich opsplijt in meerdere variaties.

## 7.3 Overige afspraken met betrekking tot data

Naast de afspraken die onderdeel zijn van de KPI-taal zelf en de governanceafspraken die nu al zijn uitgewerkt, zullen er in de toekomst op onderdelen aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden. Genoemde voorbeelden van dergelijke aanvullende afspraken zijn:

1. Afspraken over gedragscodes of dataprotocolen voor deelnemende partijen over de omgang met data.

2. Afspraken over de toegang tot (anonieme) data die noodzakelijk zijn voor de doorontwikkeling van de KPI-taal en de communicatie daaromtrent.
3. Afspraken met als doel het datagedreven werken op agrarische bedrijven te stimuleren. Dat gaat bijvoorbeeld over het blijven volgen van de nieuwste mogelijkheden om met bedrijfsdata aan de slag te gaan, maar ook om kennis te delen over hoe agrariërs met de inzichten uit de KPI's hun bedrijfsvoering kunnen verbeteren.

Voor de governancestructuur betekent dit dat het bestuur de mogelijkheid moet hebben om aanvullende afspraken vast te stellen en dat de uitvoeringsorganisatie de mogelijkheden heeft om deze afspraken inhoudelijk voor te bereiden.

## 7.4 Ter afsluiting van het datahoofdstuk

Zoals eerder beschreven adviseren we om verdiepend onderzoek uit te voeren over de inrichting van het datalandschap voor KPI-doelsturing. In dit hoofdstuk hebben we een begin geschetst. Dit moet uiteraard verder onderzocht en uitgewerkt worden door de governance zelf en de betrokken stakeholders.

Daarnaast zijn beide scenario's niet op korte termijn te realiseren. We gaan daarom uit van een groeimodel. Hierin zal er gestart worden met de situatie zoals deze nu is. Deze wordt dan uitgebreid naar de door de stakeholders gewenste situatie.

De onderwerpen die ten minste verder onderzoek behoeven, zijn de volgende:

1. De relatie tussen de toekomstige data-inrichting en de Wet open overheid.
2. De verschillende niveaus waarop inzicht gewenst is. Dit rapport focust zich op bedrijfsgerichte KPI's. Er kan onderzocht worden op welke (geanonimiseerde) manier het mogelijk is om op andere niveaus inzicht te verkrijgen, bijvoorbeeld op sectorniveau.
3. De kwaliteit en borging van de data en de rol van de governance hierin.
4. De rol en aanvullende eisen van machtigingen en certificaten.
5. De manier waarop de data van de boer ook een verdienmodel voor de boer worden.
6. De bekostiging van de data-inrichting voor de KPI-taal.

In hoofdstuk 9 is dit onderzoek verder uitgewerkt, tegen de achtergrond van een aan te raden tijdlijn.



## HOOFDSTUK 8

# De financiering van de organisatie

Op dit moment hebben we te weinig informatie om de exacte omvang van de kosten te bepalen. De kosten waarmee rekening gehouden moet worden, zijn in dit hoofdstuk uiteengezet. Op basis van vergelijkbare instanties is de volgende inschatting gemaakt:

1. Bestuurs- en organisatiekosten: structureel minder dan een half miljoen per jaar.
2. Kosten voor de ontwikkeling en doorontwikkeling: enkele miljoenen.
3. Kosten aangaande data: hiervoor is nader onderzoek nodig.

In paragraaf 8.2 is ook aangegeven hoe de kosten worden vormgegeven en opgebouwd. In de startfase zullen de kosten relatief hoog liggen in vergelijking met de aansluitende fase. In die fase is er meer zicht op de structurele kosten, zullen de kosten zich beperken tot alleen de doorontwikkeling van de KPI-taal, en zal duidelijk zijn welke partijen gebruikmaken van de diensten van de organisatie.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financieringsvraagstukken die samenhangen met het inrichten van een governancestructuur voor de KPI-taal. Daarbij wordt uitgewerkt welke kosten samenhangen met de organisatie, hoe de financiering kan worden vormgegeven en door wie de kosten gedragen zouden moeten worden. Leidend daarbij zijn de taken van de organisatie en de inrichting van de organisatie. Eerder stelden we dat de governance verantwoordelijk is voor drie zaken en de daarbij behorende taken:

1. De KPI-taal moet vastgesteld worden om een duidelijk startschot te geven: deze taal is integraal en goed te gebruiken.
2. De KPI-taal moet ontwikkeld worden, zodat deze aan blijft sluiten bij de nieuwste inzichten uit de wetenschap en praktijk om langdurig bruikbaar te blijven.
3. Het gebruik van de KPI-taal door andere partijen moet gestimuleerd worden, om de inzet ervan te vergroten.

Daarnaast gaat de voorkeur uit naar een situatie waarbij rondom data de governance op termijn voorziet in een aantal centrale KPI-taaldiensten (dienstverleningsservices).

## 8.1 Kosten die samenhangen met de governance

Als we kijken naar de kosten die samenhangen met de governance, kunnen we onderscheid maken tussen bestuurs- en organisatiekosten, kosten die samenhangen met de ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal en kosten voor ondersteunende processen, in het bijzonder voor data.

Onder de bestuurs- en organisatiekosten vallen de volgende kosten:

- vergoeding voor bestuursleden (niet fulltime; ze komen circa vier à vijf keer per jaar bijeen)
- mogelijke vergoedingen voor leden van de raad van toezicht

- kleine onkostenvergoedingen (voor reizen, koffie etc.) voor deelnemers aan werkgroepen en voor de raad van advies
- bureaunkosten voor ondersteuning door personeel dat onder meer belast is met het proces rondom vaststellen, ontwikkelen en doorontwikkelen van de KPI-taal
- kosten voor huisvesting van IT
- overige materiële kosten
- communicatiekosten (voor publicatie en dergelijke)
- opstartkosten (waarvan de eerste jaren ook sprake zal zijn).

Daarnaast zijn er kosten die samenhangen met ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal, te weten:

- kosten voor advies van het wetenschappelijk orgaan
- vergoedingen voor deelnemers expertpanels
- kosten voor het volgen van ontwikkelingen
- publicatiekosten
- kosten voor praktijktesten.

Deze kosten worden mede bepaald door de afspraken over de frequentie van de doorontwikkeling en vaststelling.

Ten slotte zijn er kosten die verbonden zijn aan ondersteunende processen, in het bijzonder op het gebied van data:

- kosten die verbonden zijn aan het organiseren van de noodzakelijke toegang tot (anonieme) data om de KPI-taal door te ontwikkelen
- kosten die verbonden zijn aan het stimuleren van datagedreven werken op agrarische bedrijven
- kosten die samenhangen met het voorzien in bindende afspraken over het gebruik van de KPI-taal
- kosten die verbonden zijn aan het voorzien in een aantal centrale KPI-taaldiensten (dienstverleningsservices).

We hebben op dit moment onvoldoende informatie om de exacte omvang van de kosten te kunnen bepalen. Op basis van vergelijkbare organisaties en van de kosten die nu gemaakt worden voor ontwikkeling van de KPI-taal, kunnen wel indicaties worden gegeven van de mogelijke omvang. Voor de bestuurs- en organisatiekosten is de verwachting dat de jaarlijkse structurele uitgaven beperkt zullen zijn tot niet meer dan een half miljoen per jaar. Voor de kosten die samenhangen met de ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal, gaat het om enkele miljoenen. Voor de kosten met betrekking tot data is nader onderzoek nodig.

## 8.2 Vormgeving en opbouw van financiering

Om te bepalen op welke wijze de nieuwe organisatie kan worden gefinancierd, is gekeken naar vergelijkbare organisaties: de Stichting Biodiversiteitsmonitor, de Autoriteit Diergeneesmiddelen en de Vereniging BoerenNatuur.

Daarnaast is het verstandig de financieringsafspraken te koppelen aan de verschillende ontwikkelingsfasen van de organisatie. We adviseren om een begroting op te stellen (voor 2025) en vervolgens in het begin van 2025 te gaan werken aan een business case. In de business case kunnen de uitkomsten van het nader onderzoek naar data worden verwerkt en zou tevens aangegeven moeten worden op welke wijze de financiering kan worden vormgegeven. Hierbij moet ook onderzocht worden op welke wijze bepaalde kosten eventueel toegerekend kunnen worden aan toepasser(s).

### 8.2.1 Start fase (eerste twee à drie jaar)

In de beginfase zal de organisatie moeten worden opgebouwd en zijn de ontwikkelingskosten voor de KPI-taal nog relatief hoog. In die fase is het niet verstandig dat de organisatie de eerste jaren bezig is met het veiligstellen van inkomsten en is het waarschijnlijk nog niet helemaal mogelijk om bijvoorbeeld een gedeelte van de financiering door te berekenen aan de gebruikers.

Ter illustratie: bij de Stichting Biodiversiteitsmonitor en de Autoriteit Diergeneesmiddelenautoriteit worden de bestuurs- en organisatiekosten betaald uit bijdragen van de deelnemende partijen (stakeholders). Bij de Vereniging BoerenNatuur betalen de leden de bestuurs- en organisatiekosten.

#### 8.2.1.1 Financiering bestuurs- en organisatiekosten

Als we kijken naar de belangrijkste uitgangspunten van de organisatie waarbij centraal staat dat de betrokken partijen zich verbinden aan de organisatie en zich gezamenlijk inzetten om de doelstellingen van de organisatie te realiseren, ligt het voor de hand dat de belangrijkste stakeholders de bestuurs- en organisatiekosten in het begin dragen via het verstrekken van een bijdrage.

Een definitieve verdeling voor de financiering kan pas worden opgemaakt als de organisatie is uitgewerkt en als specifieker bekend is welke partijen zich met elkaar verbinden. Bijzondere uitwerking behoeft de mogelijke financiële relatie tussen de stichting en het ministerie van LNV met verwijzing naar het beleidskader van de Rijksoverheid inzake de betrokkenheid bij stichtingen en verenigingen.

#### 8.2.1.2 Financiering van de (door)ontwikkeling van de KPI-taal

De huidige financiering van de ontwikkeling van de KPI-taal wordt gedragen door het ministerie van LNV, door middel van een subsidie aan het kennisconsortium. Tot 2025 is er geld beschikbaar voor de ontwikkeling en doorontwikkeling van de KPI-taal. Er is voorgesteld om te onderzoeken in hoeverre ook voor latere jaren subsidie kan worden verkregen voor de doorontwikkeling van de KPI-taal.

### 8.2.2 Doorstartfase en bestendiging

Na de startfase ontstaat er meer inzicht in de structurele kosten van de organisatie en zal de ontwikkeling van de KPI-taal zich meer gaan beperken tot het onderhouden en doorontwikkelen van die taal. Ook zal er dan meer helderheid zijn omtrent de uiteindelijke rol van de organisatie met betrekking tot data en de mate waarin de organisatie dienstverlenend zal zijn.

Inmiddels zal dan ook meer uitgekristalliseerd zijn welke partijen het meest gebruikmaken van de diensten van de organisatie. Tevens is de organisatie dan mogelijk verder verbreed door deelname van meer sectoren. Het ligt voor de hand om met een nieuw financieringsmodel te komen waarin ook ruimte is voor het doorberekenen van kosten aan gebruikers.

CONCEPT



## HOOFDSTUK 9

# Tijdlijn en aandachtspunten



In dit hoofdstuk wordt een tijdlijn gepresenteerd, die de stappen en randvoorwaarden uiteenzet voor de komende jaren. Deze tijdlijn zet de adviezen die wij in dit rapport doen, in de tijd uiteen. Zoals weergegeven in paragraaf 5.3, adviseren we om toe te werken naar een stichting, maar om direct per januari 2025 te starten met een intentieverklaring. De intentieverklaring wordt opgevolgd door een convenant, waarna er een stichting opgericht kan worden. Wanneer blijkt dat de overheid zich enkel middels een convenant kan verbinden aan de stichting, adviseren we dat de stichting en het convenant naast elkaar blijven bestaan. De laatste paragraaf gaat in op de aandachtspunten voor het vervolg, met name wat er nog meer nodig is om doelsturing tot een succes te maken.

## 9.1 Aanpak en planning van het vervolg van de governance

In figuur 4 is de tijdlijn weergegeven. Deze tijdlijn is opgedeeld in vier stappen: de voorbereidingsfase, de fase van de intentieverklaring, de fase van het convenant en de fase van de stichting.

	Jaar	2024				2025				2026				2027				2028			
	Kwartaal	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4			
<b>Organisatie</b>																					
Voorbereiding		■																			
Intentieverklaring			■	■																	
Convenant				■	■	■	■	■	■												
Stichting														■	■	■	■	■			
<b>Randvoorwaarden organisatie</b>																					
Aanstellen procesbegeleiding		■																			
Inrichten begeleidingscommissie																					
Voorbereiden convenantsfase			■	■																	
Onderzoek naar rol van overheid in een stichting			■	■																	
Onderzoeken nieuwe stichting of doorstart stichting			■	■	■	■	■							■	■	■	■	■			
Voorbereiden stichtingsfase					■	■	■	■	■					■	■	■	■	■			
<b>Taken van de organisatie</b>																					
Ontwikkelen van start van de KPI-taal		■	■																		
Vaststellen start van de KPI-taal				■																	
(Door)ontwikkelen van de KPI-taal				■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■	■			
Stimuleren van de KPI-taal				■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■	■			
<b>Data</b>																					
Formuleren van onderzoeksvraag		■																			
Onderzoeken, vaststellen en uitvoeren van omgang met data volgens afspraken door partijen			■	■	■	■	■	■	■												
Onderzoeken en vaststellen wijze van stimuleren van datagedreven werken			■	■	■	■	■	■	■												
Stimuleren van datagedreven werken														■	■	■	■	■			
Doorontwikkelen data-inrichting														■	■	■	■	■			
<b>Financiën</b>																					
Financiering onderzoekskosten		■	■	■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■	■			
Financiering bestuurs- en organisatiekosten		■	■	■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■	■			
Vaststellen verdeelsleutel convenantsfase			■	■																	
Bestendiging financiering stichtingsfase														■	■						

Figuur 4 – Tijdlijn (uitgebreid)

### 9.1.1 De voorbereidingsfase

We adviseren om de periode van oktober 2024 tot en met december 2024 te gebruiken voor de voorbereiding van de intentieverklaring. In deze periode moet een procesbegeleider aangesteld worden die de voorbereiding voor de intentieverklaring op zich neemt. Een nader aan te wijzen begeleidingscommissie ondersteunt de procesbegeleider hierin. De bestaande begeleiding door de klankbordgroep kan worden doorgezet. In deze fase is het belangrijk om vast te stellen hoe het wetenschappelijk consortium, zoals dit nu werkzaam is, in 2025 zal voortzetten.

Tijdens deze fase is kennisdeling en communicatie over de KPI-taal en de governance relevant. Het doel in deze periode is bovendien om zoveel mogelijk partijen in de agrarische sector de intentieverklaring te laten tekenen. Kennis en draagvlak zijn sterk afhankelijk van de informatievoorziening over het belang van de toegevoegde waarde van de KPI-taal. In deze fase moet hier ook veel aandacht voor zijn. Voorgesteld wordt ook in deze fase een eerste begroting op

te stellen voor 2025 en eventueel latere jaren en te onderzoeken of een deel van de kosten kunnen worden doorberekend aan toepasser(s).

We adviseren dat het ministerie van LVVN in deze fase de onderzoekskosten en de kosten voor de procesbegeleider op zich neemt. Wat betreft het datavraagstuk kan er in deze fase gewerkt worden aan de formuleringen van de onderzoeksvragen ten aanzien van data, zodat dit vanaf 1 januari 2025 onderzocht kan worden. Ten slotte biedt de voorbereidende fase de ruimte om de intentieverklaring op te stellen en om de bijbehorende juridische check te doen.

### 9.1.2 De intentieverklaring

De fase van de intentieverklaring loopt van januari 2025 tot en met juni 2025. Met de intentieverklaring spreken partijen zich uit om de aanbevelingen van het advies over te nemen en te werken aan de implementatie van de aanbevelingen. Het is van essentieel belang dat er commitment van de belangrijkste partijen is. Uit de verkenning is gebleken dat er al commitment bestaat, maar dit moet bestuurlijk bekrachtigd worden. Politieke steun is hierbij onmisbaar. In de intentieverklaring staan de doelen, uitgangspunten, taken en doorlooptijd vermeld. Dit zorgt voor de vliegende start voor de samenwerking. Tijdens deze fase werkt het wetenschappelijk consortium aan de startset van de KPI-taal. Dit wordt gedaan middels het voorgestelde besluitvormingsproces. Dit is op dat moment nog niet geformaliseerd, maar het biedt leerpunten voor de fasen daarna. We adviseren om het ministerie van LVVN de onderzoekskosten daarvan te laten financieren. Deze set wordt afgesproken tijdens de start van de volgende fase van het convenant. Een belangrijk element in deze fase is dat de landelijke en regionale overheden een standpunt moeten innemen over hun rol binnen de nieuwe of bestaande stichting. Dit kan door daadwerkelijk onderdeel te worden van een stichting of door een convenant binding te krijgen met een stichting. Er zijn meerdere vormen denkbaar, bijvoorbeeld wanneer RVO wel onderdeel wordt van een stichting maar het ministerie van LVVN een convenant sluit. Iedere vorm heeft voor- en nadelen wat in deze fase nader uitgezocht dient te worden.

In deze fase wordt het datavraagstuk verder onderzocht. In dit advies schetsen wij een eerste voorzet, maar dit heeft verdiepend onderzoek nodig. In de intentieverklaring kan opgenomen worden dat de volgende drie zaken als doel en/of taak worden gezien:

1. Het onderzoeken en vaststellen van de wijze waarop de partijen omgaan met data binnen de KPI-systematiek. Dit zou vastgelegd kunnen worden, bijvoorbeeld in een gedragscode of dataprotocol. Deze gedragscode kan gebaseerd worden op bestaande initiatieven in de markt.
2. Het onderzoeken van de manier waarop de stichting datagedreven werken op agrarische bedrijven gaat stimuleren.
3. Het onderzoeken van de toekomstige data-inrichting. Dit betekent dat scenario 2 – de dienstverleningsservice vanuit de stichting – verder wordt uitgewerkt. Onderwerpen zoals de borging van data komen hierin terug. Ook de bekostiging van het uitgeven van de dienstverleningsservices komt terug in dit onderzoek.

In de intentieverklaring zijn de procesbegeleider en begeleidingscommissie verantwoordelijk voor het proces. Wij adviseren in deze fase een business case op te stellen (prognose van de kosten en mogelijke verdeling van lasten) ten behoeve van de convenantfase en op basis daarvan een besluit te nemen over de verdeling (verdeelsleutel) van de kosten waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen directe bijdragen (van stakeholders) en kosten die kunnen worden doorgerekend aan de toepasser(s). Ook in deze fase is kennisdeling en communicatie belangrijk.



### 9.1.3 Het convenant

De fase van het convenant loopt van juni 2025 tot en met de start van de stichting. Wij verwachten dat het reëel is dat de stichting per 1 januari 2027 actief is. Direct bij de start van het convenant wordt de startset van de KPI's vastgesteld. In de fase van het convenant wordt deze startset doorontwikkeld. Ook kunnen er nieuwe KPI's toegevoegd worden. Daarnaast wordt in deze fase de stimulering van de KPI-taal bevorderd. Op basis van de verdeelsleutel die eerder is vastgesteld, worden onderzoeks- en organisatiekosten gedekt. In deze fase wordt een besluit genomen over de bestendinging van de financiering voor de stichting.

Een belangrijk onderdeel van deze fase is het nadere onderzoek naar de bestendinging van de organisatie: of er een nieuwe stichting wordt opgericht of dat er een doorstart van een bestaande stichting plaatsvindt. Beide opties hebben zoals eerder besproken voor- en nadelen. Zodra die keuze gemaakt is, wordt deze vorm voorbereid.

Een ander belangrijk onderdeel is de rol van data die onderliggend zijn aan KPI-doelsturing. De drie onderzoeken zoals beschreven in paragraaf 9.1.2 worden tijdens deze periode voortgezet. De afspraken over hoe de partijen omgaan met data binnen de KPI-systematiek, zullen op een gegeven moment kunnen worden vastgesteld. Ook het onderzoeken van de manier van stimuleren en van de toekomstige data-inrichting zal op een bepaald moment afgerond kunnen worden. Na afronding van de onderzoeken kan men overgaan tot realisatie (zie paragraaf 9.1.4).

### 9.1.4 De stichting

We voorzien dat het reëel is dat per januari 2027 de stichting actief is. Of dit een oprichting van een nieuwe stichting is, of een doorstart van een bestaande stichting, wordt besloten in de fase van het convenant. De stichting voert de beoogde taken (ontwikkeling, doorontwikkeling en stimulering) van de KPI-taal uit. De invulling van deze stichting lichten wij toe in dit rapport.

In de fase hiervoor is de bestendinging van de financiering bepaald.

Met betrekking tot data zal de realisatie van de verschillende initiatieven kunnen worden voortgezet. De partijen zullen werken volgens de afspraken, protocollen, gedragscodes en randvoorwaarden die zijn vastgesteld. Volgens het groeimodel dat beschreven is in hoofdstuk 7, zullen de afspraken die gemaakt zijn, verder uitgebreid worden met de geleverde services vanuit de stichting. Vanaf de start van de stichting zal de bekostiging, ook van de data-inrichting, duidelijk zijn. Daarom kunnen de services dan ook uitgezet worden bij de verschillende partijen. Het vastgelegde plan voor het stimuleren van datagedreven werken zal voortgezet worden.

### 9.1.5 Wat toepassers in de tussentijd kunnen doen

Het proces van het vaststellen en (door)ontwikkelen van de KPI-taal zal tijd in beslag nemen. Toepassers, zoals het ministerie van LUVN, provincies, banken en ketenpartijen, kunnen van deze tijd gebruik maken om pilots in te richten en te innoveren. Op dit moment zijn er in enkele sectoren al KPI's geformuleerd door het kennisconsortium wat de basis vormt voor de startset. Ondanks dat deze KPI's niet formeel zijn vastgesteld, kunnen deze wel als basis dienen voor toepassers.

Het is van belang voor de kwaliteit van de KPI's dat er continu wordt getoetst aan de praktijk. Dit kan enkel worden gedaan wanneer toepassers de taal gaan gebruiken, bijvoorbeeld door middel van pilots. Daarnaast kunnen toepassers alvast analyseren of en hoe interne processen geharmoniseerd kunnen worden aan de KPI-taal.



# Bijlage 1. De doorlopen stappen in de verkenning



## De opdracht

Een kennisconsortium werkt in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) aan de ontwikkeling van een gedeelde KPI-taal voor de agrarische sector. Deze taal moet, als die eenmaal is vastgesteld, beheerd en doorontwikkeld worden. Om dit te kunnen bereiken is er een verkenning opgezet naar de governance van de KPI-systematiek. In opdracht van het ministerie van LNV heeft Berenschot in dit proces de rol van procesbegeleider vervuld. Bij deze opdracht was het een specifieke wens van het ministerie dat de governance een brede werking heeft binnen het ministerie in het kader van bedrijfsgerichte doelsturing.

Tijdens het proces is het samen optrekken met belanghebbenden van belang en moeten er met alle stakeholders keuzes worden gemaakt. Hiertoe is een brede klankbordgroep samengesteld met een open karakter.

## Fase 1 | Verkenning

We beginnen dit traject met een verkenning tijdens individuele gesprekken met alle leden van de klankbordgroep die hiertoe bereid waren. De vragen richten zich op de verwachtingen van de gesprekspartners van waar de governance op toeziet en welke randvoorwaarden daarbij passen. Ook zaken zoals de taken en afbakening van de te vormen governance zijn aan bod gekomen. Uit deze gesprekken is een breed beeld naar voren gekomen. Over een aantal zaken bestond consensus en over een aantal niet. Deze periode is afgesloten met een

klankbordgroepbijeenkomst, waarin dit brede beeld is teruggekoppeld en het verdere plan van aanpak is besproken en vastgesteld.

### **Fase 2 | Verdieping**

In de tweede fase zijn we gaan verdiepen. Het uitgangspunt was om de diepte in te gaan over onderwerpen waar in mindere mate consensus over bestond tussen de geïnterviewde partijen. Dit hebben we gedaan door middel van werkgroepen. De onderwerpen waren governance, toepassing, data en financiën. Alle partijen die deel wilden nemen aan de werkgroepen waren welkom. We hebben niemand de toegang ontzegd.

De werkgroepen hadden een participerend karakter. Van de deelnemers werd dan ook voorbereiding gevraagd. De werkgroepen governance, toepassing en data zijn twee keer drie uur bijeengekomen. De werkgroep financiën had één bijeenkomst van twee uur.

In deze werkgroepen zijn geen definitieve beslissingen genomen. Het samenvoegen van de inhoud en standpunten van de verschillende werkgroepen is na de laatste werkgroepbijeenkomst gebeurd.

Ter afsluiting van de tweede fase was er een klankbordgroepbijeenkomst. In deze bijeenkomst zijn de resultaten van de werkgroepen teruggekoppeld. Dit betrof de individuele resultaten en nog geen integraal beeld.

### **Fase 3 | Samenbrengen**

In deze fase hebben we ons gericht op de totstandkoming van een integraal advies/rapport met betrekking tot de governance van de KPI-taal. Hiervoor zijn een aantal stappen ondernomen. Ten eerste zijn de resterende punten uit fasen 1 en 2 verder verdiept en uitgewerkt. We hebben voor deze verdieping ook verdiepende gesprekken met experts gevoerd. Ten tweede hebben we een conceptrapport opgesteld op basis van de uitkomsten uit de verkennings- en verdiepingsfase. Waar dit nodig was, hebben we verschillende varianten en opties uitgewerkt.

Ten derde hebben we het integrale beeld – het conceptrapport – besproken met diverse stakeholders. Deze stakeholders hebben ons van feedback en kennis voorzien en een voorkeur voor varianten uitgesproken. Ten slotte hebben we het conceptrapport en dus het integrale beeld gepresenteerd tijdens een klankbordgroepbijeenkomst.

### **Fase 4 | Afronding**

In deze fase lag de nadruk op de afstemming en het verkrijgen van draagvlak en steun voor het eindadvies met betrekking tot de governance van de KPI-taal.

## Bijlage 2. Lijst van betrokken partijen

Partij	Wijze van betrokkenheid
Agrifirm	Individueel gesprek, klankbordgroep
Albert Heijn	Klankbordgroep
Biohuis	Individueel gesprek, klankbordgroep
BO Akkerbouw	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep financiën, werkgroep governance
BoerenNatuur	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data
Boerenverstand	Individueel gesprek, klankbordgroep
Caring Farmers	Klankbordgroep
Cosun	Klankbordgroep
Deltaplan Biodiversiteitsherstel	Individueel gesprek, klankbordgroep
FrieslandCampina	Individueel gesprek, klankbordgroep
Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep financiën, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep financiën, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)	Individueel gesprek, klankbordgroep
Nederlandse Fruittelers Organisatie (NFO)	Klankbordgroep
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Producentenorganisatie Varkenshouderij (POV)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data

Partij	Wijze van betrokkenheid
Provincie Drenthe	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Provincie Friesland	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Provincie Noord-Brabant	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data
Provincie Utrecht	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep governance
Rabobank	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep toepassing
Stichting Biodiversiteitsmonitor	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep governance, werkgroep toepassing
Stichting Milieukeur (SMK)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep governance
Vereniging van accountants en belastingadviesbureaus (VLB)	Individueel gesprek, klankbordgroep
Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI)	Klankbordgroep
Coalitie Vitale Varkenshouderij (CoViVa)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep governance
Waternet	Klankbordgroep
Wereld Natuur Fonds (WNF)	Individueel gesprek, klankbordgroep
Wageningen University & Research (WUR)	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep governance
ZuivelNL	Individueel gesprek, klankbordgroep, werkgroep data, werkgroep financiën, werkgroep governance, werkgroep toepassing



# Bijlage 3. Voorbeelden van wat de KPI-taal inhoudt

Kenmerk	Onderdeel	Voorbeelden
Doelen / opgaven	Algemene doelen	<p>Een algemeen doel is een doel dat richtinggevend is, maar niet rechtstreeks kan worden bereikt, omdat er te veel factoren een rol spelen. Voorbeelden: 1) herstellen van de biodiversiteit en 2) tegengaan van klimaatverandering.</p> <p>Een specifiek doel is een doel dat (of opgave die) een bijdrage levert aan het bereiken van het algemene doel en concreter is. Voorbeelden: 1) verminderen van broeikasgasemissies en 2) versterken van landschapselementen.</p>
	Specifieke doelen	<p>Onderstaande doelenboom wordt nu gehanteerd door het kennisconsortium:</p>
Definitie van KPI's	Logica KPI	<p><b>Voorbeeld KPI natuur en landschap:</b> De aanwezigheid van natuur- en landschapselementen is een van de belangrijkste voorwaarden voor biodiversiteit in het landelijk gebied. Deze elementen zorgen voor voedsel, schuil- en nestgelegenheid voor een verscheidenheid aan soorten. Het kan daarbij gaan om zowel kruidige elementen (bijvoorbeeld akkerranden), houtige elementen (houtwallen, heggen) als blauwe elementen (sloten, poelen etc). Hoe langjariger het element is, des te meer waarde het heeft voor biodiversiteit.</p> <p><b>Voorbeeld KPI broeikasgassen:</b> De stijging van het gehalte aan broeikasgassen in de atmosfeer draagt bij aan klimaatverandering. Ook de landbouw draagt hieraan bij, via de uitstoot van de broeikasgassen methaan (CH<sub>4</sub>), lachgas (N<sub>2</sub>O) en koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>). Zowel door overheden als door het bedrijfsleven worden ambitieuze doelen gesteld om de emissie van broeikasgassen uit de landbouw te verminderen. Het bedrijfsleven kijkt hierbij naar emissies in de hele keten, de overheid alleen naar emissies binnen de landsgrenzen, ingedeeld naar sectoren (waaronder landbouw). Via deze KPI's worden de bijdragen van het individuele landbouwbedrijf aan die doelen inzichtelijk gemaakt.</p>
	Afbakening en eenheid	<p><b>Voorbeeld KPI ammoniak:</b> De totale ammoniakemissie uit stallen, mestopslagen, toegediende meststoffen, excretie in de weide, en gewasresten wordt uitgedrukt in kilogrammen per hectare bedrijfsareaal.</p> <p><b>Voorbeeld KPI gewasdiversiteit:</b> De index gewasdiversiteit geeft het aantal hoofdgewassen (gewastypen) die in één groeiseizoen het bouwplan uitmaken op een akkerbouwbedrijf, gewogen op basis van het teeltoppervlak dat die gewassen innemen (de Hill-Shannon-index, uitgedrukt in een indexnummer, dat bij benadering het aantal verschillende gewassen uitdrukt).</p>

<p>Benodigde data, databronnen en rekeninstrument en</p>	<p><u>Voorbeeld KPI gewasbescherming:</u> De volgende data zijn nodig:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• toegepast middel</li> <li>• dosering van het middel</li> <li>• oppervlakte waarop het middel is toegepast</li> <li>• perceel waarop het middel is toegepast</li> <li>• datum van toepassing</li> <li>• driftbeperkende maatregelen (het type doppen, of bijvoorbeeld gebruik van wingsprayer; op basis hiervan wordt een driftpercentage geselecteerd)</li> <li>• organischestofgehalte van de bodem.</li> </ul> <p>In de akkerbouw zijn deze data te vinden in de teeltregistratie van de teler (soms in een speciaal ontwikkeld bedrijfsmanagementsysteem, maar het kan ook simpeler, zoals in Excel). In de melkveehouderij wordt dit bijgehouden aan de hand van facturen van de loonwerker.</p> <p>De KPI kan berekend worden met behulp van de milieumeetlat (CLM).</p> <p><u>Voorbeeld ammoniakemissie:</u> De volgende data zijn nodig:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aantal aangevoerde en afgevoerde dieren per diersoort en - categorie (mv)</li> <li>• melkproductie (mv)</li> <li>• bouwplan, inclusief omgang met vlinderbloemigen (mv, ak)</li> <li>• graslandvernieuwing (mv)</li> <li>• beheer van gewasresten (mv, ak)</li> <li>• aanvoer en afvoer van alle voersoorten, inclusief voorraadmutaties (mv)</li> <li>• aan- en afvoer van alle meststoffen, inclusief voorraadmutaties (mv, ak)</li> <li>• aanvoer van strooisel (mv)</li> <li>• samenstelling van voervoorraden (mv)</li> <li>• beweidingssysteem en -duur (mv)</li> <li>• ganzenschade (mv)</li> <li>• grondsoorten per gewas (mv, ak)</li> <li>• hoeveelheid, tijdstip en methode van mesttoediening per gewas (mv, ak)</li> <li>• stal- en opslagsystemen per diersoort (mv)</li> <li>• mestbewerking (mv)</li> </ul> <p>Mv: automatisch gekoppelde data uit de Centrale Database KringloopWijzer, aangevuld met handmatig ingevoerde data, onder andere uit het bemestingsplan, door de boer of adviseur.</p> <p>Ak: handmatig ingevoerde data door de boer of adviseur, onder andere afkomstig uit het bemestingsplan, uit afvoer- en aanvoerbonnen van gewasopbrengsten en uit kunstmest. Data over geteelde gewassen en aanvoer van dierlijke mest is al geregistreerd bij RVO.</p> <p>Rekeninstrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- KringloopWijzer (mv)</li> <li>- Nutriëntenbalans Akkerbouw (ak)</li> </ul>
<p>Rekenregels op verschillende detailniveaus</p>	<p><u>Voorbeeld ammoniak:</u> De KPI wordt bij voorkeur op bedrijfsniveau berekend conform bovenstaande werkwijze, inclusief interne stromen op het bedrijf.</p> <p>Vereenvoudigingsopties zijn:</p> <p>A. In deze variant wordt de ammoniakemissie niet bedrijfsspecifiek berekend, maar forfaitair ingeschat op basis van de grootte en samenstelling van de veestapel, de grondsoort, en de oppervlakte per gewascategorie. De ammoniakemissie is uitsluitend gedifferentieerd naar diersoort, grondsoort en gewas.</p>

		<p>B. In deze variant wordt de ammoniakemissie van het bedrijf verfijnder geschat, op basis van bedrijfskenmerken die gerelateerd zijn aan de ammoniakemissie. Voorbeelden zijn stalsystemen, melkureum en weidegang.</p> <p>C. In deze variant wordt de verfijnde schatting van de ammoniakemissie verder bedrijfsspecifiek gemaakt door een eenvoudige N-bedrijfsbalans toe te voegen.</p> <p>Verfijningsopties voor de toekomst zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- managementdata op perceelsniveau zoals bemesting, beweiding en opbrengst</li> <li>- bedrijfsspecifieke emissiefactoren voor veldemissies</li> <li>- sensoren voor stalemissies</li> <li>- certificering van de bedrijfsvoering (op het gebied van stallen en mesttoediening)</li> <li>- borging met sensoren</li> </ul>
Integratie en samenhang KPI-set	Relaties tussen KPI's en doelen	<p><u>Voorbeeld KPI OS-aanvoer:</u> Een betere prestatie van de KPI organischestofaanvoer kan positief bijdragen aan verschillende (maatschappelijke) doelen: aan de klimaatdoelstellingen voor het vastleggen van koolstof in landbouwbodems, maar ook aan het verbeteren van de bodemgezondheid door het voeden van bodemleven. Ook kan het bijdragen aan het verbeteren van fysieke bodemstructuur. Als de KPI-score wordt verbeterd door de inzet van organische reststromen, draagt het ook positief bij aan doelen rond kringlooplandbouw en circulariteit. Bodemorganische stof draagt bij aan het doel van klimaatadaptatie, omdat het het watervasthoudend vermogen van de bodem kan verbeteren en de bodem beter bestand maakt tegen weersextremen.</p> <p><u>Voorbeeld KPI ammoniak:</u> Verlaging van de ammoniakemissie draagt bij aan verlaging van de stikstofdepositie op gevoelige natuur en leidt zo tot verbetering van de biodiversiteit. Daarnaast is het mogelijk dat maatregelen die gericht zijn op het verlagen van de totale stikstofaanvoer, positief bijdragen aan stikstofverliezen via andere routes (N<sub>2</sub>O, NO<sub>3</sub>). Dat heeft een positief effect op doelen voor circulariteit, klimaat en waterkwaliteit.</p>
	Methoden om cherrypicking en afwenteling te voorkomen	<p>Hierbij kan gedacht worden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- beslisbomen om te bepalen in welke gevallen KPI's wel en niet kunnen worden weggelaten</li> <li>- logica voor het raamwerk van de relatie tussen KPI en doelen</li> <li>- hanteren en onderbouwen van drempelwaarden voor KPI's</li> <li>- inzicht in afwentelingen wanneer KPI's worden weggelaten.</li> </ul>
	Methoden om KPI's op te tellen tot een totaalscore	<p>Hierbij kan gedacht worden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rekenregels voor het gelijkschakelen van KPI-scores</li> <li>- een puntensysteem voor KPI-scores</li> <li>- rekenregels om te komen tot een totaalscore (inclusief eventuele weging van KPI's).</li> </ul>
Kwaliteitseisen	Kwaliteitseisen aan datasystemen	Het definiëren van objectieve criteria aan de hand waarvan de kwaliteit van de benodigde invoerdata kan worden beoordeeld. Het ontwikkelen van een beoordelingskader om de kwaliteit van invoerdata te kunnen beoordelen.
	Kwaliteitseisen aan rekeninstrumenten	Het definiëren van objectieve criteria aan de hand waarvan de kwaliteit van rekeninstrumenten kan worden beoordeeld. Het ontwikkelen van een beoordelingskader om de kwaliteit van rekeninstrumenten te kunnen beoordelen.
	Kwaliteitseisen aan borging	Het definiëren van objectieve criteria aan de hand waarvan de mate van borging van een KPI kan worden beoordeeld. Het ontwikkelen van een beoordelingskader om het borgingsniveau te kunnen beoordelen.

Referentiewaarden	Vaststellen van de terminologie	Voorstellen doen voor een gezamenlijk te hanteren terminologie rondom referentiewaarden voor KPI's.
	Beheer van de referentiewaarden	Overzichtelijk documenteren van alle beschikbare referentiewaarden, beschikbaar maken voor potentiële gebruikers. Het gaat om: <ol style="list-style-type: none"><li>1. benchmarks (hoe scoren vergelijkbare bedrijven), op individuele KPI's en in samenhang</li><li>2. theoretisch haalbare waarden (wat is volgens de literatuur haalbaar)</li><li>3. drempel- en streefwaardendoelbereik (welke waarden zijn nodig om specifieke beleidsdoelen te realiseren)</li></ol>

CONCEPT



# Bijlage 4. Kernset KPI's voor sectoren melkvee en akkerbouw

Tabel 3. Kernset KPI's voor de sectoren melkvee en akkerbouw (april 2024).

Thema	KPI-naam	Melkvee	Akkerbouw
Nutriënten-kringloop	Stikstof	<ul style="list-style-type: none"> <li>NH<sub>3</sub>-emissie (veld, stal en opslag, totaal)</li> <li>N-bodemoverschot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NH<sub>3</sub>-emissie (veld)</li> <li>N-bodemoverschot</li> </ul>
	Fosfaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>P-bodemoverschot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>P-bodemoverschot</li> </ul>
	<i>Herkomst en afzet mest*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel meststoffen non-virgin</li> <li>Aandeel mest uit regio</li> <li>Aandeel dierlijke mest afgezet in regio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel meststoffen non-virgin</li> <li>Aandeel mest uit regio</li> </ul>
Klimaat en landgebruik	Broeikasgasemissie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Broeikasgassen keten (CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, CO<sub>2</sub>) (LCA)</li> <li>Broeikasgassen landbouwbedrijf (CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Broeikasgassen keten (CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, CO<sub>2</sub>) (LCA)</li> <li>Broeikasgassen landbouwbedrijf (CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O)</li> </ul>
	<i>Energiebalans*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productie versus verbruik</li> <li>Aandeel hernieuwbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productie versus verbruik</li> <li>Aandeel hernieuwbaar</li> </ul>
	<i>Herkomst voer*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eiwit eigen regio</li> <li>Aandeel krachtvoer grondstoffen met EU-herkomst</li> <li>Aandeel krachtvoer grondstoffen die niet voor de mens eetbaar zijn</li> </ul>	<i>n.v.t.</i>
	<i>Landgebruik*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel land naar geschiktheid ingezet</li> <li>Landgebruik per eenheid product</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel land naar geschiktheid ingezet</li> <li>Landgebruik per eenheid product</li> </ul>
Bodem en water	OS-balans	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS-aanvoer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS-aanvoer</li> </ul>
	Mnp gewasbescherming	<ul style="list-style-type: none"> <li>Milieubelastingspunten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Milieubelastingspunten</li> </ul>
	Bodemkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel blijvend grasland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel bodembedekking i.c.m. rustgewassen</li> </ul>
	<i>Waterkwantiteit*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>?</li> </ul>
Biodiversiteit	Gewasdiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel kruidenrijk grasland <ul style="list-style-type: none"> <li>extensief kruidenrijk</li> <li>productief kruidenhoudend</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gewasdiversiteitsindex <ul style="list-style-type: none"> <li>extensief kruidenrijk</li> <li>productief kruidenhoudend</li> </ul> </li> </ul>

Thema	KPI-naam	Melkvee	Akkerbouw
	Aandeel natuur en landschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel natuur en landschap               <ul style="list-style-type: none"> <li>groenblauwe dooradering</li> <li>aandeel agrarisch natuurbeheer</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandeel natuur en landschap               <ul style="list-style-type: none"> <li>groenblauwe dooradering</li> <li>aandeel agrarisch natuurbeheer</li> </ul> </li> </ul>
Dierenwelzijn	<i>Dierenwelzijn*</i>	?	<i>n.v.t.</i>

\*Deze KPI's moeten nog getest worden op werkbaarheid en meerwaarde ten opzichte van de bestaande set.

CONCEPT



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

In de landbouw is al enige jaren sprake van de ontwikkeling van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) om duurzaamheidsprestaties van agrarische ondernemingen te monitoren en te waarderen. De melkveehouderij loopt daarin voorop, maar inmiddels zijn er ook al initiatieven en ontwikkelingen in de akkerbouw en andere sectoren van de landbouw. Het kabinet wil ook werk maken van de omslag naar doelsturing middels KPI's en daarmee ondernemers ruimte geven op hun eigen wijze te werken aan de duurzaamheidsopgaven in de landbouw. Het afgelopen jaar is er door een brede klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de landbouwsectoren, marktpartijen, regionale en landelijke overheden, ngo's en wetenschap een proces begeleid om deze ontwikkelingen te harmoniseren en te komen tot een gemeenschappelijke KPI-taal. Op verzoek van deze klankbordgroep heeft het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) een opdracht verleend aan Berenschot om een verkenning uit te voeren naar de governance voor deze gemeenschappelijke KPI-taal. Bijgaand treft u het advies van Berenschot, waarin zij ons adviseren om uiteindelijk toe te werken naar een stichting, en in januari 2025 te starten met een intentieverklaring.

Als klankbordgroep onderschrijven wij de lijn uit het rapport 'Bedrijfsgerichte doelsturing: een volgende stap met KPI's – Verkenning governancestructuur KPI-taal' van Berenschot. Het advies in het rapport biedt een solide basis voor de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke KPI-taal in de sector. Het biedt hiermee een belangrijke stap in de transitie van de Nederlandse landbouwsector van middelsturing naar doelsturing. Gemeenschappelijke KPI's zijn essentieel om de sector toekomstbestendig te maken en individuele bedrijven beter in staat te stellen hun maatschappelijke en economische doelen te behalen en administratieve lasten en transactiekosten voor ondernemers laag te houden.

Om vaart te houden en het advies te vertalen naar concrete acties, beogen wij te komen tot een intentieverklaring die in januari 2025 door de betrokken partijen bestuurlijk wordt ondertekend.

### **Bestuurlijke ondertekening van de intentieverklaring**

Tot januari 2025 werken we gezamenlijk toe naar een intentieverklaring, waarin partijen deze ontwikkeling naar een gemeenschappelijke KPI-taal bestuurlijk ondertekenen. De intentieverklaring omvat de volgende te onderschrijven punten:

1. De Nederlandse landbouw maakt een beweging van middel- naar doelsturing, een ontwikkeling die onderstaande partijen ondersteunen.
2. Hiervoor zijn bedrijfsspecifieke KPI's nodig, die maatwerk mogelijk maken en ondernemers de ruimte bieden om hun bedrijfsvoering af te stemmen op hun specifieke omstandigheden en doelstellingen.
3. Een geharmoniseerde en gemeenschappelijke KPI-taal tussen publieke en private partijen is noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid op het boerenerf.
4. Om tot een geharmoniseerde en gemeenschappelijke KPI-taal te komen is de oprichting van een publiek-private governancestructuur nodig.
5. Deze governance krijgt de taak om de KPI-set vast te stellen, te (door)ontwikkelen en het gebruik ervan in de sector te stimuleren.
6. We werken toe naar een convenant medio 2025 waarin de eerste werkbare en gemeenschappelijke startset van de KPI-taal wordt vastgesteld voor de sectoren melkveehouderij en akkerbouw. Deze set wordt zorgvuldig getoetst op haalbaarheid en uitvoerbaarheid.



7. In het convenant worden de uitgangspunten governancestructuur, organisatievorm en de besluitvormingslijn zoals beschreven in het rapport nader uitgewerkt waarmee het mogelijk wordt bij de start van de convenantfase met een organisatie te beginnen die in staat is de eerdergenoemde taken uit te voeren.
8. De komende maanden wordt een proces ingericht op basis van het advies van Berenschot dat het mogelijk maakt dat over de eerste gemeenschappelijke startset medio 2025 wordt besloten.
9. Er wordt een opdracht verstrekt om het datavraagstuk verder te onderzoeken. De verkenning uit het rapport van Berenschot dient als basis voor dit onderzoek.
10. In het komend halfjaar wordt gewerkt aan een helder voorstel omtrent de te verwachten kosten en baten en de verdeling van de kosten waarover voorafgaand aan het tekenen van het convenant afspraken worden gemaakt.

### Proces tot de intentieverklaring

Tot en met januari 2025 ziet de klankbordgroep het volgende proces voor zich:

1. **Oktober 2024:** Binnen de afzonderlijke partijen wordt er gewerkt aan bewustwording en kennisdeling. De context en het rapport worden middels presentaties toegelicht. Dit is een cruciale fase, waarin de uitgangspunten en doelstellingen van het rapport worden gepresenteerd aan alle stakeholders.
2. **November 2024:** In deze maand zal de klankbordgroep bijeenkomen en worden de knelpunten en vragen besproken. Aan de hand van deze klankbordgroep wordt een concept intentieverklaring opgesteld.
3. **December 2024:** Op basis van de concept intentieverklaring wordt aan besturen gevraagd om hun positie in te nemen.
4. **Januari 2025:** Deze maand zal in het teken staan van de ondertekening van de intentieverklaring. Dit moment markeert het startschot voor het komen tot een gemeenschappelijke KPI-taal en de bijbehorende governancestructuur. Deze ondertekening symboliseert het gezamenlijke commitment van de sector om deze verandering door te voeren, met een duidelijke stip aan de horizon: een gemeenschappelijke KPI-taal voor de agrarische sector.

We realiseren ons dat de weg naar de harmonisatie van KPI's ambitieus is, maar de klankbordgroep is ervan overtuigd dat deze stappen noodzakelijk zijn voor de toekomstbestendigheid van de Nederlandse landbouwsector. De klankbordgroep zal ook na afronding van het rapport van Berenschot bijeen blijven komen.

Wij danken alle betrokkenen voor hun inzet de afgelopen periode en kijken met vertrouwen uit naar de volgende stappen in dit proces.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e  
Biohuis

5.1.2.e  
Ministerie van LNVN

5.1.2.e  
5.1.5

5.1.2.e  
Ministerie van LNVN

5.1.2.e  
Boerennatuur

5.1.2.e  
NWWA

5.1.2.e  
Boerennatuur

5.1.2.e  
NZO

5.1.2.e  
Boerenverstand

5.1.2.e  
POV

5.1.2.e  
Cosun

5.1.2.e  
Provincie Drenthe

5.1.2.e  
Deltaplan Biodiversiteitsherstel

5.1.2.e  
Provincie Noord-Brabant

5.1.2.e  
Friesland Campina

5.1.2.e  
Provincie Utrecht

5.1.2.e  
5.1.5

5.1.2.e  
Rabobank

5.1.2.e  
LTO Nederland

5.1.2.e  
Rabobank

5.1.2.e  
LTO Nederland

5.1.2.e  
RVO

5.1.2.e  
LTO Nederland

5.1.2.e  
RVO

5.1.2.e  
LTO Nederland/Zuivel NL/ Stichting  
Biodiversiteitsmonitor

5.1.2.e  
RVO

5.1.2.e  
Stichting Biodiversiteitsmonitor

5.1.2.e

Stichting Milieukeur (SMK)

5.1.2.e

Vitale Varkenshouderij (CoViVa)

5.1.2.e

VLB/Countus

5.1.2.e

Waternet

5.1.2.e

ZuivelNL

5.1.2.e

ZuivelNL

5.1.2.e

ZuivelNL

**From:** 5.1.2.e  
**To:** 5.1.2.e  
**Cc:** 5.1.2.e  
**Subject:** RE: Het verhaal achter de Biodiversiteitsmonitor  
**Date:** woensdag 22 maart 2023 09:30:23  
**Attachments:** [image001.png](#)  
[image002.png](#)

---

Hallo 5.1.2.e en anderen,  
Ik heb dit net doorgenomen. Het is een overzichtelijk document dat goed laat zien dat zij allang in het zelfde schuitje zitten als wij nu in het KPI-K project. Alleen voor ons is de opdracht nog breder qua sectoren en doelen.  
Dus: nuttig startdocument voor de inhoudelijke discussie over de KPI's maar niet meer dan dat.  
Echte inhoudelijke afwegingen waarom voor bepaalde KPI's en eenheden is gekozen staan er niet in.  
Als we die discussie wel willen voeren, zullen we meer de diepte in moeten gaan.  
Zoals je ook al aangaf: ze hebben best wat budget. Daar mag/moet ook wat tegenover staan. Niet alleen bestaande stukken.  
We bespreken het zometeen met hen.  
Groeten

5.1.2.e

---

**From:** 5.1.2.e  
**Sent:** vrijdag 17 maart 2023 16:18  
**To:** 5.1.2.e @wur.nl; 5.1.2.e @wur.nl; 5.1.2.e @wur.nl  
**Cc:** 5.1.2.e @wur.nl  
**Subject:** FW: Het verhaal achter de Biodiversiteitsmonitor

Hoi allen,

Zie onderstaande vraag van 5.1.2.e Ik denk dat jullie beter inschatten wat we hier mee kunnen voor KPIK?

Woensdag heb ik met 5.1.2.e een gesprek gehad met 5.1.2.e en 5.1.2.e. Vanuit hen kwamen veel vragen over waarom we niet aansluiten bij dashboards en andere zaken die er al zijn. Terechte vragen natuurlijk en voor ons goed om over na te denken maar denk wel dat we die ergens op papier moeten krijgen. Ik heb geopperd dat ze daar zelf een begin mee maken zodat er ook een basis komt te liggen voor hun adviesnotities. Ik had het idee dat dit niet heel enthousiast werd ontvangen.

Ze komen steeds met standaard documenten zoals in de bijlage. Volgens mij mag dat specifiek er zeker gezien de tijd en budget die ze er voor hebben.

Hoor graag hoe jullie er over denken en hoe we dit kunnen aanpakken/concreter kunnen maken.

Groeten,

5.1.2.e

---

**Van:** 5.1.2.e @5.1.5 >  
**Datum:** donderdag, 16 maart 2023 om 17:08  
**Aan:** 5.1.2.e | Boerenverstand 5.1.2.e @boerenverstand.nl >  
**cc:** 5.1.2.e @gmail.com 5.1.2.e @gmail.com > 5.1.2.e @wur.nl  
5.1.2.e @wur.nl, 5.1.2.e - 5.1.5 5.1.2.e 5.1.5 | >  
**Onderwerp:** Het verhaal achter de Biodiversiteitsmonitor

Hallo 5.1.2.e,



Naar aanleiding van ons overleg van 22 februari 2023 hadden we afgesproken dat we een sessie zouden organiseren inzake de overwegingen vanuit KPI-k perspectief en die vanuit de basis van de KPI-BDM.

Vanuit WUR zouden hier **5.1.2.e**, **5.1.2.e** en **5.1.2.e** aansluiten.

Vanuit onze kant heb ik nagevraagd we hierbij moesten aansluiten. Hierbij heb ik als reactie op gekregen dat hier een tijdje een document voor was opgesteld, zie bijlage.

Is het misschien goed om volgende week te kijken of op basis van dit document na te gaan in hoeverre dit al bijdraagt aan de behoefte binnen het KPI-k traject.

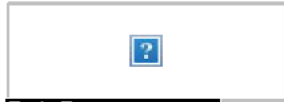
Indien het document nog nadere toelichting nodig heeft dan kan ik vragen of **5.1.2.e** dit verder toelicht.

Vervolgens kunnen we kijken wat handig is om verdere invulling te geven aan dit onderwerp/onderdeel.

Met vriendelijke groeten/With kind regards,

**5.1.2.e**

[Redacted]



**5.1.5**

[Redacted]

**5.1.2.e**  
**5.1.2.e**



**5.1.5**

[Redacted]

# Het verhaal achter de biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

## Inleiding

Biodiversiteit is een veel omvattend begrip, waar velen een eigen beeld bij hebben. Biodiversiteit gaat in grote lijnen over onze omgeving, de natuur, ons landschap. Bovenal is biodiversiteit datgene dat ons ons natuurlijke kapitaal geeft, diversiteit aan flora en fauna, schone lucht, schoon water en een vruchtbare bodem. Daarmee is biodiversiteit ook van essentieel belang voor de melkveehouderij. Een vruchtbare bodem produceert goed ruwvoer waar onze koeien melk van produceren. Boeren kunnen niet zonder biodiversiteit. En andersom kan de biodiversiteit niet zonder onze boeren. Melkveehouders, als grondbezitters, zijn de grootste landgebruikers van Nederland. De melkveehouderij zet daarmee niet alleen de toon van het Nederlandse landschap, maar ook de kwaliteit ervan.

Vanuit de Duurzame Zuivelketen wordt het begrip biodiversiteit breder gezien dan de zichtbaarheid van specifieke soorten. Het gaat om boeren in balans met de omgeving. Om zowel zuivel te kunnen produceren, de biodiversiteit te bevorderen en een aantrekkelijk landschap te creëren is het een voortdurende uitdaging een goed evenwicht te vinden tussen al deze elementen. Om dit evenwicht tastbaar en meetbaar te maken heeft de Duurzame Zuivelketen samen met het WNF en de Rabobank de Biodiversiteitsmonitor ontwikkeld. Met de Biodiversiteitsmonitor wordt via kritische prestatie indicatoren de impact van individuele melkveebedrijven op de omgeving en dus de biodiversiteit in kaart gebracht. Daarbij wordt zowel gekeken naar de positieve impact (zoals bodembeheer, natuurbeheer en kruidenrijk grasland) als naar de negatieve impact (zoals milieu-impact via nitraat, ammoniak en broeikasgasuitstoot). Een belangrijk uitgangspunt in het systeem is de integrale aanpak en daarmee de balans tussen de indicatoren. Dit voorkomt afwenteling van biodiversiteitswinst op de ene plek naar biodiversiteitsverlies op de andere plek.

## Achtergronden

In 2015 zijn FrieslandCampina, Rabobank en Wereld Natuur Fonds gestart met het ontwikkelen van een monitoringsystematiek voor biodiversiteit gericht op de melkveehouderij. In 2018 is de rol van FrieslandCampina overgenomen door Duurzame Zuivelketen. In de zoektocht naar een methodiek

### Biodiversity pressure and the driving forces behind

Joachim H. Spangenberg A single measure quantitatively describing biodiversity even seems out of reach due to the incommensurability of the three levels. This makes it impossible to directly base policy decisions on existing or future estimates of the "total size" of biodiversity. Instead, it is suggested to analyse the pressures threatening biodiversity, which can usually be measured quantitatively, and act as the interface between the socioeconomic driving forces behind them and the biological impacts.

*Naast 195 andere staten heeft ook Nederland het verdrag voor Biologische Diversiteit getekend en geratificeerd. Het verdrag erkende voor het eerst in het internationaal recht dat het behoud van biodiversiteit "een gemeenschappelijke zorg van de mensheid" is. Belangrijk is dat het verdrag juridisch bindend is; landen die zich erbij aansluiten ("partijen") zijn verplicht de bepalingen ervan toe te passen. Het verdrag biedt de besluitvormers ook een leidraad die gebaseerd is op het voorzorgsbeginsel, dat inhoudt dat wanneer een significante vermindering of verlies van biologische diversiteit dreigt, het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet mag worden gebruikt als reden voor het uitstellen van maatregelen om een dergelijke bedreiging te voorkomen of tot een minimum te beperken. Het verdrag erkent dat er aanzienlijke investeringen nodig zijn om de biologische diversiteit in stand te houden. Het stelt echter dat behoud ons in ruil daarvoor aanzienlijke ecologische, economische en sociale voordelen zal opleveren.*

Kader 1; Het verdrag van Biological Diversity

welke recht doet aan de mondiale problematiek van biodiversiteitsverlies hebben de drie initiatiefnemers zich gericht op internationale wetenschappelijke consensus hoe biodiversiteit het best te monitoren. In 1992 op de eerste Convention for Biological Diversity in Rio de Janeiro werd voorgesteld door de wetenschap te monitoren op drukfactoren op biodiversiteit in plaats van op lokale natuurdoelen en/of activiteiten (zie kader 1). De hoofdreden hiervoor is het risico op afwenteling (biodiversiteitsverlies verplaatsen van de ene regio naar een andere regio) te voorkomen.

Op basis van het biodiversiteitsverdrag heeft o.a. de FAO richtlijnen ontwikkeld voor het monitoren van biodiversiteit; [Principles for the assessment of livestock impacts on biodiversity](#). Een van de belangrijke uitgangspunten in deze richtlijnen is dat agrarische bedrijven zowel een negatieve als positieve impact kunnen hebben op de biodiversiteit en ecosystemen.

## Visie van de initiatiefnemers

De initiatiefnemers zijn het ontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor gestart omdat zij in grote lijnen de visie op het herstel van biodiversiteit deelden:

1. De melkveehouderij is essentieel voor het herstel van biodiversiteit in Nederland
2. Om biodiversiteitsherstel door melkveehouders te realiseren is een (financieel)sturings/beloningsmodel nodig
3. Om een sturings/beloningsmodel te kunnen ontwikkelen is een centrale methodiek voor biodiversiteitsmonitoring vereist
4. Om daadwerkelijk te kunnen sturen is het van belang dat deze centrale methodiek breed en uniform in de sector en via beleid wordt ingezet.

## Ontwikkeling biodiversiteitsmonitor

De initiatiefnemers hebben er voor gekozen de uitgangspunten van de FAO als richtlijn te gebruiken voor de ontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor melkveehouderij. Het uitgangspunt bij het

ontwikkelen van een prototype was gebruik te maken van reeds beschikbare data en borgingsmethodieken, zodat het prototype op korte termijn in de praktijk kon worden gebracht.

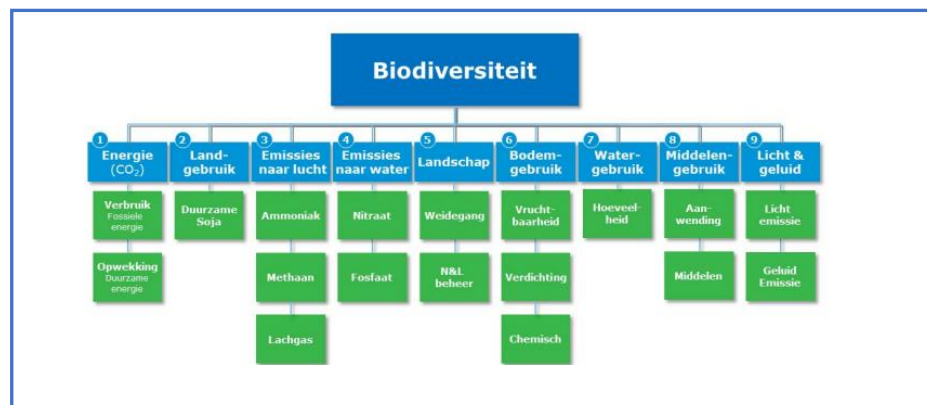
De ontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor melkveehouderij heeft verschillende fasen doorlopen;

1. Inventarisatie van de impact factoren van melkveebedrijven op biodiversiteit en ecosystemen
2. Opstellen van uitgangspunten voor het selecteren van indicatoren als proxy voor de impact factoren
3. Inventarisatie en selectie van een set van KPI's
4. Introductie van het prototype biodiversiteitsmonitor
5. Organisatie van het beheer en (door)ontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

### Inventarisatie van de impact factoren.

O basis van literatuur is een eerste inventarisatie gemaakt van de drukfactoren van een melkveebedrijf op biodiversiteit. In kader 2 is deze inventarisatie weergegeven.

Deze gegevens zijn gebruikt voor een verdere ontwikkeling van een conceptueel kader voor een prototype biodiversiteitsmonitor. De ontwikkeling van dit [conceptueel kader](#) is uitgevoerd door Jan Willem Erisman (*Louis Bolk Instituut*) en Frank Verhoeven (*Boerenverstand*).



Kader 2; eerste inventarisatie drukfactoren biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

### Opstellen uitgangspunten voor het selecteren van indicatoren

In het proces van het conceptueel kader zijn ook de beginselen gemaakt voor de uitgangspunten voor het selecteren van indicatoren. De initiatiefnemers hadden als ambitie dat het prototype op korte termijn ingezet zou moeten kunnen worden in de praktijk. Daarom hebben zij de volgende uitgangspunten gedefinieerd voor de selectie van indicatoren.

De gekozen uitgangspunten zijn;

- De indicator heeft een zo direct mogelijk link met één of meerdere drukfactoren voor biodiversiteit
- Gegevens ten behoeve van de indicator zijn beschikbaar voor alle melkveehouders in Nederland
- Een melkveehouder moet in de praktijk binnen 1 jaar de prestatie op de indicator kunnen beïnvloeden
- De indicator of de gegevens achter de indicator zijn te borgen/controleren
- De totale set van indicatoren beperkt afwenteling van impact tussen de indicatoren (integrale set)



Een belangrijk uitgangspunt in het systeem is de integrale aanpak en daarmee de balans tussen de indicatoren. Dit voorkomt afwenteling van biodiversiteitswinst op de ene plek naar biodiversiteitsverlies op de andere plek. Bij de selectie van KPI's zijn integraliteit en meetbaarheid belangrijke uitgangspunten geweest. Dat houdt in dat de set van KPI's gezamenlijk op een integrale wijze de prestaties van melkveehouders voor verbetering van de biodiversiteit meetbaar maken. Om invulling te geven aan de integraliteit verschillen de KPI's in reikwijdte ten aanzien van de impact op biodiversiteit. Deze reikwijdte varieert van impact op perceelsniveau (bv blijvend grasland), via impact op bedrijfsniveau en regionale impact (bv stikstofbodemschot en ammoniakemissie) tot mondiale impact (bv broeikasgasuitstoot). Daarnaast is het van belang dat de KPI's meetbaar zijn of op korte termijn meetbaar gemaakt kunnen worden. Zo is het mogelijk om melkveebedrijven onderling te benchmarken en bedrijven in de tijd te vergelijken. Met behulp van de KPI's kan sturing gegeven worden aan het bevorderen van biodiversiteit door de melkveehouderij.

### Inventarisatie en selectie van een set van KPI's

Op basis van deze indicatoren zijn in twee stappen de meest geschikte indicatoren geselecteerd. In eerste instantie is door de partijen vanuit het conceptueel kader een [eerste verkenning](#) gemaakt. En in tweede instantie is door WUR een [brede inventarisatie gemaakt van de indicatoren](#) welke voldoen aan de opgestelde uitgangspunten. Uiteindelijk zijn van de negen benoemde drukfactoren er zeven mogelijke indicatoren direct beschikbaar. Dat zijn de indicatoren zoals weergegeven in kader 3.

1. Klimaat en Energie	→	Grammen CO <sub>2</sub> -eq / kg melk
2. Landgebruik	→	% Eiwit van eigen land
3. Emissies naar lucht	→	Ammoniakuitstoot / ha
4. Emissies naar water	→	Stikstofbodembalans
5. Bodemgebruik	→	% Blijvend grasland
6. Natuur en landschap	→	% Beheer
7. Gewasdiversiteit	→	Kruidenrijk grassland
8. Emissies van pesticiden		
9. Waterverbruik		

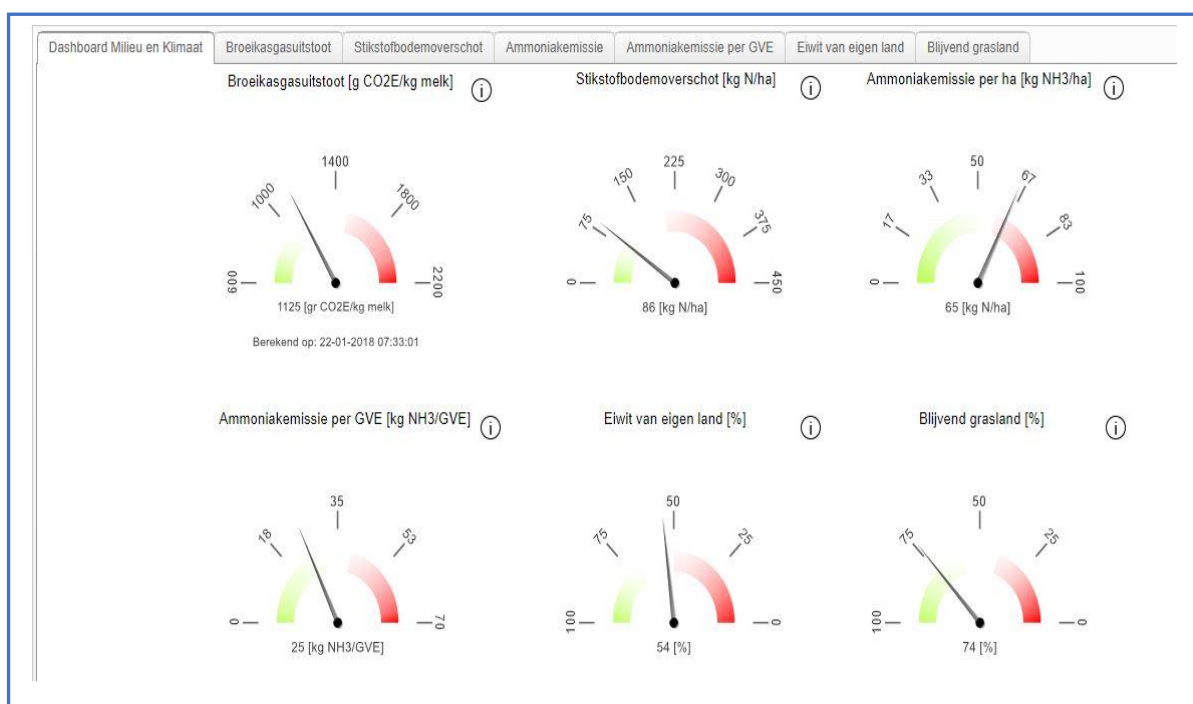
*Kader 3; Inventarisatie KPI's Biodiversiteitsmonitor irt drukfactoren voor biodiversiteit*

## Introductie van het prototype biodiversiteitsmonitor

In 2017 is het prototype biodiversiteitsmonitor gelanceerd. Met de biodiversiteitsmonitor wordt via zeven Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) de impact van individuele melkveebedrijven op de omgeving en dus de biodiversiteit in kaart gebracht. Daarbij wordt zowel gekeken naar de positieve impact (zoals bodembeheer, natuurbeheer en kruidenrijk grasland) als naar de negatieve impact (zoals milieu-impact via nitraat, ammoniak en broeikasgasuitstoot).

De KPI's geven aan hoe een bedrijf op biodiversiteit scoort en/of een bedrijf op koers ligt t.a.v. de doelstellingen. Omdat de KPI's een integrale set vormen die gezamenlijk de prestaties op biodiversiteit weergeven, betekent het dat de KPI's niet afzonderlijk kunnen worden toegepast, ze houden elkaar (en daarmee de uitkomst op biodiversiteit) in balans. Een melkveehouder kan zelf de keuze maken met welke KPI's hij aan de slag gaat, bijvoorbeeld die bij hem passen, of juist waarop hij minder scoort, en daar gericht aan werken en advies over vragen.

Sinds 2018 hebben alle melkveehouders inzicht in hun prestaties op de 5 KPI's die worden berekend in de (Centrale database van de) KringloopWijzer: broeikasgasemissie per liter melk, ammoniakemissie per hectare, stikstofbodemoverschot, aandeel blijvend grasland en aandeel eiwit van eigen land. Elke melkveehouder heeft via het 'Dashboard milieu en klimaat' inzicht in zijn score's op deze KPI's en hoe die zich verhouden tot collega melkveehouders (zie kader 4).



Kader 4; Screenshot dashboard (deel) biodiversiteitsmonitor op mijnkringloopwijzer.nl

Zuivelondernemingen en ook andere initiatieven (Rabobank, provincie Noord-Brabant, provincie Drenthe etc) gebruiken deze KPI's reeds in de praktijk in hun duurzaamheidsprogramma's.

Om ook alle melkveehouders inzicht te geven in hun prestaties op de KPI's beheer van natuur en landschap en kruidenrijk grasland wordt samengewerkt met BoerenNatuur. De afgelopen jaren zijn twee succesvolle pilots gedraaid om een registratiesysteem op te zetten voor natuur en landschapsbeheer door melkveehouders, ook buiten de gebieden die voor agrarisch natuurbeheersubsidie in aanmerking komen. BoerenNatuur en de Duurzame Zuivelketen willen graag

samenwerken en de registratie landsbreed uitrollen en zijn in overleg met LNV over financiering van deze registratie

Voor de drukfactoren emissies van pesticiden en watergebruik zijn nog geen indicatoren ontwikkeld. Op dit moment zijn daarvoor nog geen gegevens beschikbaar voor alle melkveehouders in Nederland. De doorontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor valt onder de verantwoordelijkheid van de Stichting Biodiversiteitsmonitor.

## Organisatie van het beheer en (door)ontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

### Doel en taken stichting

In 2019 is de stichting Biodiversiteitsmonitor opgericht. De stichting heeft als doel het beheer en doorontwikkeling van de Biodiversiteitsmonitor. Dit doet zij door:

- (a) het borgen van betrouwbaarheid van KPI's en het betrouwbaar meten van KPI's en de integraliteit tussen de KPI's; het uitwerken van de (rekenkundige) systematiek van integraliteit valt onder de taak van de Stichting;
- (b) het waarborgen dat middels de integrale set van KPI's de prestaties die bijdragen aan Biodiversiteit meetbaar worden gemaakt;
- (c) het zorgdragen voor het monitoren en evalueren van de systematiek en de doorontwikkeling van de Biodiversiteitsmonitor;
- (d) het informeren van potentiële Gebruikers en Deelnemers;
- (e) het toezicht houden op de volledige, uniforme, onafhankelijke en onpartijdige uitvoering van certificatie-, audit- en controlewerkzaamheden ter zake van de toepassing van de Biodiversiteitsmonitor, waaronder wordt begrepen het opstellen van een controlehandboek en het van tijd tot tijd actualiseren van het controlehandboek;
- (f) het communiceren van onafhankelijke wetenschappelijke inzichten op basis van wetenschappelijke consensus met betrekking tot de impact op Biodiversiteit (de score van de KPI's en de verwachte neutrale of een positieve bijdrage aan Biodiversiteit). Het stimuleren van onderzoek voor de wetenschappelijke onderbouwing en de financiering hiervan;
- (g) het communiceren met overheden, niet-gouvernementele organisaties, maatschappelijke organisaties, instellingen actief in productieketens, wetenschappelijke instellingen en al de partijen die bevorderlijk zouden kunnen zijn om het hiervoor beschreven doel te bewerkstelligen. Samenstelling stichting

De stichting bestaat op dit moment uit vijf bestuurders: Wilco Brouwer de Koning (werkzaam in of verbonden aan de primaire sector), Sandra Addink (werkzaam in of verbonden aan de verwerkende industrie), Carin van Huet (werkzaam in of verbonden aan de financiële sector), Natasja Oerlemans (werkzaam in of verbonden aan een NGO) en David Kleijn (werkzaam in of verbonden aan een ecologisch instituut). Een onafhankelijk voorzitter wordt nog geworven. Het secretariaat wordt gevoerd door KIWA Alspectro. Het bestuur wordt geadviseerd door een Raad van Advies.

## Doelen Duurzame zuivelketen tav biodiversiteit

Het doel van de Duurzame Zuivelketen is een positieve bijdrage leveren aan behoud van biodiversiteit door het verminderen van de negatieve impact en het verhogen van de positieve impact. Dit kan met de KPI's van de biodiversiteitsmonitor zichtbaar worden gemaakt. We werken hieraan door een aanpak via kringlopen, het verbeteren van de bodemkwaliteit en het werken aan natuurbeheer. In de doorontwikkeling van de biodiversiteitsmonitor zal een integrale score ontwikkeld worden. Dit gebeurt in overleg met de Stichting Biodiversiteitsmonitor. Deze integrale score willen we internationaal laten reviewen. In 2022 zal een eerste integrale sectormeting plaats kunnen vinden op basis van een integrale score. Dit maakt het mogelijk om bij de eerste herijking een concreet sectordoel te stellen op biodiversiteit voor 2030.

Deze doelen zijn onderdeel van de integrale duurzaamheidsdoelen van de Duurzame Zuivelketen die in nauw overleg met LNV en andere stakeholders zijn opgesteld in 2019 en zijn onderdeel van de sectorplannen die de minister van LNV naar de Tweede Kamer heeft gestuurd in september 2019 als uitwerking van haar visie op de Kringlooplandbouw.

## Het belang van uniforme sturing door bedrijfsleven, sector en overheid.

Om herstel van biodiversiteit daadwerkelijk te kunnen realiseren is een samenwerking tussen sector, bedrijfsleven en overheid noodzakelijk. Alleen bij het gebruik van een uniforme set van indicatoren en een duidelijke (financiële) sturing op de prestaties adhv de indicatoren kan een transitie naar een meer biodiverse melkveehouderij gerealiseerd worden.

De Biodiversiteitsmonitor maakt het mogelijk om individueel te sturen op biodiversiteit én maakt het mogelijk individuele bedrijven te stimuleren en te belonen op biodiversiteit. Dit kunnen zuivelondernemingen doen, maar de Biodiversiteitsmonitor maakt het juist ook mogelijk dat andere partijen belonen op prestaties op het gebied van biodiversiteit, zoals banken, verpachters, waterschappen en andere overheden. Deze stapeling van beloningen maakt het mogelijk echt stappen te zetten op biodiversiteit. De Duurzame Zuivelketen zal zich, samen met de partners die de Biodiversiteitsmonitor mee-ontwikkeld hebben, inzetten voor deze stapeling (verdienmodel). De Biodiversiteitsmonitor en het idee dat meerdere partijen kunnen belonen is opgenomen in het Deltaplan Biodiversiteit.



**From:** 5.1.2.e  
**To:** 5.1.2.e  
**Cc:** 5.1.2.e  
**Subject:** RE: Kennissessie Overwegingen bij ontwikkeling KPI's Biodiversiteitsmonitor  
**Date:** donderdag 25 mei 2023 10:24:38  
**Attachments:** [image001.png](#)  
[image002.png](#)

---

Beste allemaal,

FrieslandCampina (5.1.2.e) heeft aangegeven dat de kennissessie van 7 juli 2023 eventueel wel bij hen op kantoor in Amersfoort kan plaatsvinden.

Gezien de centrale ligging in Nederland en het feit dat het makkelijk bereikbaar is met het OV, wil ik graag gebruik maken van dit aanbod.

Om het ontvangst soepel te laten lopen zou ik graag het volgende willen weten.

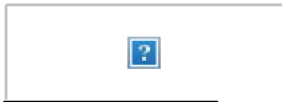
- Kom je met OV of met de auto
- Als je met de auto komt, wat is het ketennummer?

Alvast bedankt.

Met vriendelijke groeten/With kind regards,

5.1.2.e  
namens de stichting Biodiversiteitsmonitor

5.1.2.e



5.1.5

T 5.1.2.e  
M 5.1.2.e

5.1.5

**From:** 5.1.2.e  
**To:** 5.1.2.e  
**Subject:** Declined: Kennissessie Overwegingen bij ontwikkeling KPI's Biodiversiteitsmonitor

---

Due to holidays I will not attend.

5.1.2.e