

TOEKOMST VOOR DE VEEHOUDERIJ

agenda voor een herontwerp van de sector

mei 2001

Voorwoord

De Minister van LNV heeft een denkgroep gevraagd hem te adviseren over de toekomst van de veehouderijsector in ons land. Met de veehouderijsector wordt de hele keten, die bestaat uit toelevering, productie, verwerking en afzet, bedoeld. In zijn opdracht geeft de Minister aan dat de sector momenteel wordt gekenmerkt door een aantal kwetsbaarheden die haar maatschappelijke “license to produce” op het spel zetten.

De denkgroep onderschrijft deze stelling en komt tot de conclusie dat een ingrijpend herontwerp van de structuur en werkwijze van de sector nodig is.

Het rapport van de denkgroep is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een beknopte analyse gegeven van de huidige situatie in de sector en van de weerbarstigheden die, ondanks tal van inspanningen, vernieuwingen op een breed front tot nu toe in de weg hebben gestaan. Vervolgens worden de contouren geschetst van een streefbeeld van de sector. Dit beeld van een duurzame dierlijke productiesector wordt daarna verder uitgewerkt in een richtinggevende agenda. Respectvolle omgang met de natuurlijke omgeving en met dieren, transparantie, individuele verantwoordelijkheid en nieuwe vormen van samenwerking zijn daarin sleutelbegrippen.

De denkgroep is niet ingegaan op specifieke onderdelen van de dierlijke productiesector, de deelsectoren, noch op specifieke belangen die daar spelen. De analyse en agenda zijn strategisch van aard en gaan niet in op aspecten van uitvoering

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een duurzame veehouderijsector berust primair bij het betrokken bedrijfsleven. Ook consumenten en maatschappelijke organisaties hebben essentiële rollen te spelen.

De denkgroep beveelt de Minister van LNV aan vanuit zijn verantwoordelijkheid een plan van actie op te stellen en periodiek over de voortgang te rapporteren.

1. Probleemstelling

De dominante ontwikkelingslijnen binnen de veehouderij hebben in de ogen van de samenleving de grenzen van het aanvaardbare en toelaatbare overschreden. We noemen enkele hoofdlijnen, zonder naar verklaringen te zoeken.

De omgang met het dier.

In de moderne maatschappelijke opvatting heeft het dier recht op een dierwaardig bestaan. In de agrarische praktijk echter wordt het dier te vaak gezien als productiemiddel: als 'materiaal'. Voor het dier als dier is nauwelijks meer ruimte. Niet alleen letterlijk (hokgrootte), maar ook qua levensduur (leven zolang je 'productief' bent), qua groeisnelheid (die moet maximaal zijn per tijdseenheid), qua buitenbeleving (donkere stallen, beperkte weidegang), qua huisvesting (betonnen vloeren), qua levensplezier (geen gescharrel en gewroet), enz, enz.

Burgers lijken zich nauwelijks meer te realiseren dat landbouwhuisdieren gehouden worden voor productiedoeleinden. Andersom is het dierlijke productiebedrijf zodanig gestroomlijnd dat dieren behandeld worden als radertjes in een technisch-economisch geheel.

Het milieu

In z'n algemeenheid verlangt de burger in de groene ruimte een zekere mate van ongereptheid, qua natuur, landschap, stilte, geur en esthetiek. Emissies van mineralen (nitraat en fosfaat) en ammoniak leiden tot ernstige problemen Niet alleen was / is de schade ernstig maar bovendien komt ze uit onverdachte en onverwachte hoek; van voedsel-landbouw wordt een milieuvriendelijk gedrag verwacht. De toenemende aandacht voor natuur versterkt de verontwaardiging daarover.

Ook het milieu in termen van omgeving speelt hier een rol. De schaarste aan ruimte, zeker aan groene ruimte, brengt ons meer op het platteland. En mét de toenemende welvaart stellen we daar eisen aan onze omgeving, ook in termen van geluid, stank en landschappelijke kwaliteit.

Gebrek aan robuustheid

Landbouw behelst een menselijk pogen om grip te krijgen op de grillige natuur. De (technologische) perfectionering van dat ingrijpen lijkt echter op een punt gekomen dat ook het zelfherstellend vermogen van de natuur wordt uitgeschakeld.

Op de eerste plaats geldt dat in ecologisch opzicht: we werken met monocultures; er treedt genetische versmalling op; en landbouw gaat - direct, en indirect via milieuverontreiniging - ten koste van de omringende natuur.

Op de tweede plaats staat ook de zelfredzaamheid van de dieren onder druk. Onder meer door ongebreidelde opvoering van hun productieve vermogen en het excessieve beroep op die capaciteiten. Bij vleeskuikens bijvoorbeeld is de groeisnelheid zo hoog dat de dieren in grote problemen komen als ze niet tijdig worden geslacht.

Op de derde plaats is er onvoldoende buffercapaciteit op de bedrijven. De beelden van uitpuilende stallen tijdens een vervoersverbod zijn daar een voorbeeld van.

Internationalisering

Door de internationalisering van de veehouderij is de band met de directe omgeving op meerdere wijzen doorgesneden. Zo worden er zo veel veevoedergrondstoffen ingevoerd dat we nationaal met een mineralenoverschot zitten. Jonge dieren worden dáár vandaan gehaald waar ze het goedkoopste zijn en slachtrijpe dieren dáár heen gebracht waar de slachter het meest betaalt. Een onverantwoord gesleep met dieren is het gevolg. Onverantwoord, zowel in termen van dierenwelzijn als qua risico voor insleep van besmettingen over grote afstand.

Een ander aspect is dat de nationale veehouderij niet meer beleefd wordt als een sector die voorziet in de eigen voedselbehoefte van de burger.

Gezondheid

Landbouw gaat over voedsel, en daarmee over volksgezondheid. Door vele schandalen (zoals dioxine, hormonen) en calamiteiten (varkenspest, BSE, MKZ) is het basisvertrouwen in de veiligheid van het landbouwproduct onder druk gekomen. Het publiek hecht groot belang aan gezond voedsel, maar is niet goed op de hoogte van de risico's van de verschillende productiewijzen.

De kosten

Met het steeds aan de grens zitten van een overproductie (plus het meegegroeide gevoel van voedselzekerheid) en het afnemende belang van de landbouw als dragende economische sector wordt het nut van (vnl. EU) subsidies steeds meer ter discussie gesteld. Ook vraagt men zich af waarom de samenleving zou moeten opdraaien voor de schade van calamiteiten binnen de sector. Met name als die calamiteiten aan de sector zelf te wijten lijken.

Landbouw wordt - terecht of onterecht - ervaren als (gesubsidieerde) concurrent als het gaat om grond, ruimte, water en een ongerepte groene ruimte. Ook de indirecte kosten zoals ten behoeve van natuurherstel, landschapsherstel, reiniging van drink- en oppervlaktewater gaan storen.

De romantiek van de landbouw

Welvarende culturen hebben door de eeuwen heen een romantisch beeld gekoesterd van het boerenambacht. De boer die voortploegt. De boer die boer is namens ons: onze Stellvertreter waar het gaat om het produceren van onze eerste levensbehoefte: ons voedsel. De boer als onze verbinding met moeder aarde. Mogelijk vormen deze emoties één van de verklaringen dat de landbouw - ook in onze liberaliserende economie - zo lang op overheidssteun kon blijven rekenen.

Kenmerk van deze emotionele waardering is dat ze wordt gekoesterd en doorgegeven met beelden die niet meer kloppen met de (doorgesloten) werkelijkheid. Des te harder is de schok als de burger, bijvoorbeeld bij calamiteiten, geconfronteerd wordt met het huidige veehouderij-systeem. Een systeem dat - als systeem – a-moreel omgaat met dieren en dat de exploitatie ervan heeft opgevoerd tot een niveau waarop een storing desastreuze gevolgen heeft.

Maatschappelijke omgeving en concurrentie

De Nederlandse veehouderij heeft haar productielocatie in een hoogontwikkelde, stedelijke omgeving waar hoge eisen worden gesteld aan een “license to produce”.

De Nederlandse veehouderij wordt evenwel bestuurd door twee “heren”. Een internationale markt die, gegeven minimumrandvoorwaarden, vraagt om een zo laag mogelijke prijs. En een stedelijke, hoog ontwikkelde omgeving die eisen stelt aan de omgang met dieren, het milieu, de natuur, enz.

Binnen de randvoorwaarden van de internationale markt weet de Nederlandse veehouderij heel goed mee te komen. Het feit dat tweederde van haar productie geëxporteerd wordt is daarvoor het bewijs.

Tegelijk stellen we vast dat daarbij grenzen worden overschreden. Men gaat teveel voorbij aan de eisen van de Nederlandse samenleving.

Honorering van de maatschappelijke eisen zal de productiekosten van de Nederlandse veehouderij verhogen, en in die zin haar internationale concurrentiepositie verzwakken. De uitdaging zal dan ook zijn om extra waarde toe te voegen en die vertaald te krijgen in marktprijzen.

De veehouderij in ons land heeft geen toekomst meer met strategieën die uitgaan van internationaal kostprijsleiderschap en prijsconcurrentie. De eisen die onze samenleving stelt sporen niet meer met een dergelijke strategie.

2. Waarom zijn de gesignaleerde problemen zo weerbarstig?

De denkgroep heeft zich afgevraagd waarom de gesignaleerde problemen zo weerbarstig zijn. Verschillende redenen zijn aan te voeren.

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden

Afgelopen eeuw is de landbouw sterk behandeld als 'collectief goed'. De overheid nam, in hechte samenwerking met corporatistische instellingen, het voortouw in de regulering van de sector. Dat strekte zich uit van de regulering van markten, prijzen en inkomens, tot onderzoek, onderwijs en voorlichting. Zo kon er een cultuur ontstaan waarin zaken die normaal als ondernemers-verantwoordelijkheid gelden in hoge mate gedelegeerd werden aan collectieve (belangen behartigende) organisaties, waaronder de overheid. De overschotten van producten waarvoor een prijsbescherming geldt waren de zorg van 'Brussel'; de overmatige mestproductie leek lange tijd vooral de zorg van de overheid en later van 'de sector'; het verwaarden van producten was de zorg van 'de coöperatie'; enz.

Aldus werd de regie meer en meer overgelaten aan organisaties die op hun beurt probeerden de eenheid te bewaren en te werken aan een betrekkelijk homogeen plan, waarin het verbeteren van de exportpositie centraal stond. Voor dissidente of alternatieve geluiden was weinig plaats.

De combinatie van diffuse collectieve verantwoordelijkheid, een gerichtheid op interne eenheid en een fixatie op export heeft agro-bv Nederland weinig ontvankelijk gemaakt voor interne en externe kritiek. Er was (en is) altijd wel een ander die het voortouw moet nemen. En als een organisatie afwijkende initiatieven ontplooit, is er altijd wel een andere organisatie binnen het agro-netwerk die dat bedreigend vindt.

Randvoorwaarden-/gedoogcultuur

De landbouw bestaat uit een veelheid van individuele (gezins-)bedrijven die - gezien de (ontwikkeling van de) marktprijzen - in wezen in een voortdurende prijsconcurrentie verwickeld zijn. De uitwassen daarvan worden niet tot nauwelijks beteugeld door de markt en dus poogt de samenleving, en in haar naam de overheid, in te grijpen met het stellen van randvoorwaarden. Voor alles zijn inmiddels regels, van grote lijn tot minuscuul detail. Regels die, bijvoorbeeld op de terreinen welzijn, gezondheid en milieu, op geen enkele wijze zijn geïntegreerd. En wel zó veel regels dat het voor de individuele boer - gegeven het beleid, gegeven de markt, gegeven de maatschappelijke discussie - niet doenlijk meer is al die regels zodanig op te volgen dat hij daar ook baat bij heeft. Sterker nog: in te veel gevallen levert een 'rekkelijke' opstelling meer voordeel op dan een 'precieze'. Temeer omdat de overheid niet bij machte blijkt om (bij die talrijke bedrijven) de grote lijnen - dié regels waar het om

gaat - krachtig te stellen en te handhaven. We kunnen wat dat betreft terugzien op een historie van pappen en nathouden.

Een prijsmarkt

De gedurig toegenomen landbouwproductie en landbouwproductiviteit hebben geleid tot een gestage (relatieve) prijsverlaging van landbouwproducten. Mogelijk is dat één van de verklaringen dat op de markt van primaire voedingsmiddelen de concurrentie vooral uitgevochten wordt op prijs. Zeker in onze contreien (Nederland, Duitsland) is dat sterk het geval. Er zijn weinig consumenten die hun extra inkomen spenderen aan extra kwaliteit op het gebied van voedingsmiddelen. De consument lijkt 'verwend' met lage prijzen en lijkt dat ook zo te willen houden, in tegenstelling tot elders in Europa. De Nederlandse agro-food sector heeft zich sterk op dit type consument gericht.

De overheid heeft toegezien op minimale kwaliteitseisen die in de loop der jaren langzaam werden opgevoerd. Ook de verwerkende industrie stelt vooral minimumeisen aan haar grondstoffen. Een en ander maakt dat de landbouw bij uitstek een “randvoorwaardencultuur” kent. De boer moet voldoen aan minimale eisen en krijgt verder het marktsignaal zo goedkoop mogelijk te zijn. Er heeft zich in ons land vrijwel geen traditie ontwikkeld op het gebied van marketing van kwaliteitsproducten.

Voor de individuele veehouders zijn er nauwelijks mogelijkheden om zich in de markt te onderscheiden met een eigen 'merk' of eigen bijzondere kwaliteitskenmerken. Behalve de ‘lage prijzen’ cultuur spelen daar vele andere factoren een rol. We noemen de grootschaligheid aan afnemerszijde (retail, industrie), de kleinschaligheid van het individuele boerenbedrijf, en het beperkt gevarieerde aanbod aan toeleveringszijde (van fokmateriaal en veevoer tot stalontwerp en voorlichting). Dat laatste als uitvloeisel van de collectivistische agrarische cultuur.

Geconstateerd moet worden dat in deze prijsmarkt de kwaliteitsverschillen, bijvoorbeeld van varkens, niet worden gehonoreerd. Dit onder meer vanwege overcapaciteit in de verwerkende industrie. Te vaak werd de beoogde prijsdifferentiatie op grond van ketenkwaliteitsverschillen overvleugeld door kostenoverwegingen van slachterijen bij krappe markten. Dit probleem werd versterkt door de vraag naar levende Nederlandse vleesvarkens in het buitenland. Een prijsbeleid, gebaseerd op een doorzichtig bonus-malus systeem, waarmee kwaliteitsdifferentiatie in de hele keten wordt gerealiseerd, kwam daardoor niet van de grond.

De samenleving gaat akkoord met de verdere globalisering en liberalisering van de internationale handel. Ook industrie en detailhandel omarmen dat beginsel. Zoals vrijwel al onze consumptiegoederen tegenwoordig onderdelen bevatten uit de meest uiteenlopende hoeken van de wereld, zo geldt dat inmiddels ook voor onze maaltijden. In economische zin is een “gesleep” met agrarische grondstoffen over de wereld dan ook een logisch uitvloeisel van die ontwikkeling. Internationale prijzen zijn de norm, en wie daar niet aan beantwoordt “mag niet meer leveren”. Dat betekent dat de prijsconcurrentie voorlopig alleen nog maar toeneemt.

In dit verband zij opgemerkt dat de Nederlandse agribusiness (handel en industrie) sterk gericht is op de export en daardoor belang heeft bij lage prijzen. Bovendien wordt de food & agribusiness niet geassocieerd met de problematiek van milieu en dierwelzijn of calamiteiten zoals MKZ. Ook daardoor is de druk tot herinrichting van de veehouderij in Nederland niet met adequate marktsignalen ondersteund.

Vrijheids-romantiek

De eerder genoemde 'romantiek van de landbouw' leeft ook bij de boeren zelf. Het aantal wijkers wás en is geringer dan het bedrijfseconomische plaatje zou doen verwachten. Ongetwijfeld speelt daar dat een boer ook beheerder is van zijn onroerend goed dan wel het familiebezit, maar daarnaast is het sociaal-culturele aspect van groot belang: het leven met de natuur, het contact met de aarde, de vrijheid, en wat daar verder nog voor noties spelen.

De vrijheidsromantiek leeft ook sterk bij de handel. Deze bemiddelt tussen vraag en aanbod en maakt gebruik van opportuniteiten (bv. prijsverschillen) die zich voordoen. Maar zoals dat nu gebeurt leidt het vaak tot het onzichtbaar maken van kwaliteitsverschillen en wordt het belonen van extra kwaliteit bemoeilijkt.

Een en ander maakt dat er relatief veel boeren zijn die zich geen omslag in hun bedrijfsvoering durven veroorloven omdat ze niet zozeer inhoudelijk maar vooral economisch niet de juiste prikkels krijgen om aan de 'maatschappelijke randvoorwaarden' te voldoen. Ze willen boer blijven.

3. Contouren van de veehouderij van de toekomst

De denkgroep heeft zich op basis van de in het voorgaande gedane constatering en de vraag gesteld aan welke karakteristieken de veehouderij op langere termijn zal moeten gaan voldoen. Daarbij is bewust een ruime tijdshorizon gekozen. Het voordeel daarvan is dat het verschil met de bestaande situatie en de omvang van het veranderingstraject beter zichtbaar worden. Zonder een uitputtende opsomming te geven meent de denkgroep dat het herontwerp omstreeks 2010 moet hebben geleid tot een Nederlandse veehouderij met de volgende kenmerken:

1. De dierlijke productie in ons land is een sector die past in de context van een hoog ontwikkelde, stedelijke samenleving. Zij is omgevormd van gerichtheid op een homogeen product en prijsconcurrentie naar productdifferentiatie en toegevoegde waarde. Kwaliteit wordt onder meer gewaarborgd door transparantie van producten en productieprocessen.
2. De sector wordt gekenmerkt door een grote mate van differentiatie en variëteit: biologische productie naast gangbare productiemethoden, productie van streekproducten naast die voor exportmarkten, intensieve veehouderij zowel als grondgebonden veehouderij, enz.
3. Met dieren wordt respectvol omgegaan. Veehouderijsystemen zijn gebaseerd op de eigen gedragskenmerken van dieren en bevorderen het weerstandsvermogen van dieren tegen verschillende stoornissen.
4. Transport van levende dieren is aan strenge regels gebonden. Transport over grote afstand komt niet meer voor. Export vindt vooral plaats in de vorm van hoogwaardige producten en fokvee.
5. De relaties tussen bedrijven hebben het karakter van co-makership, met bijbehorende contracten. Er hebben zich vaste samenwerkingsverbanden (ketens) gevormd, die gericht zijn op kwaliteitsproductie en die onderling concurreren. De samenwerking berust op transparantie in de interne verhoudingen en prijssystemen die kwaliteit belonen.
6. De veehandel heeft zich ontwikkeld tot een leverancier van hoogwaardige logistieke diensten. Veemarkten als marktplaats bestaan niet meer.
7. Een strak georganiseerde identificatie en registratie, alsmede volg- en traceersystemen en een strenge controle hebben veel voorkomende besmettingen en risico's voor de volksgezondheid beheersbaar gemaakt. De individuele ondernemer is verantwoordelijk en aansprakelijk voor zijn eigen risicogedrag, ook in financieel opzicht.
8. Het EU-beleid ter zake van aangifteplichtige dierziekten is gebaseerd op het voorkómen van het onnodig doden van dieren. Om de handelsconsequenties daarvan te beperken zijn onder andere marker-vaccins en discriminerende testen beschikbaar.

9. In het overheidsbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen grondgebonden en intensieve veehouderij. Intensieve veehouderijbedrijven zijn zoals niet-landbouwbedrijven, onderworpen aan een specifiek vergunningen stelsel. Zonder gegarandeerde contractuele mestafzet wordt geen vergunning verstrekt. Mineralenstromen hebben een gesloten karakter Organische mest vormt een waardevolle grondstof voor plantaardige productie.
10. De grondgebonden veehouderij speelt een belangrijke rol als beheerder van de open ruimte en landschappelijke waarden. Zowel in het EU-beleid als nationaal zijn nieuwe beloningsvormen ontwikkeld voor deze beheersfunctie.

4. Een agenda gericht op duurzaamheid

Een veehouderijsector die werkt in de richting van de geschetste contouren, plaatst zich in het perspectief van duurzame ontwikkeling. Daarin vallen drie dimensies te onderscheiden, die een samenhangend geheel vormen:

- Ecologische duurzaamheid: zorgvuldig gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het milieu, inclusief een respectvolle omgang met dieren;
- Sociale duurzaamheid: open, transparante en respectvolle relaties tussen partijen binnen de sector en tussen de sector en de samenleving;
- Economische duurzaamheid: het op een rendabele wijze leveren van producten waar de markt om vraagt.

Elk van deze dimensies wordt hierna verder uitgewerkt.

4.1. Ecologische duurzaamheid

De ecologische dimensie van duurzaamheid heeft betrekking op de omgang van mensen met andere vormen van leven in hun omgeving. Die omgang moet worden genormeerd op basis van de morele opvattingen die daarover in onze samenleving zijn ontstaan. In de veehouderij gaat het dan om normen op terreinen als dierenwelzijn, diergezondheid, emissies van milieubelastende stoffen en de plaats van dierlijke productieactiviteiten in het ruimtelijk beleid. De overheid moet daarvoor algemene normen en kaders stellen. Bedrijven moeten op deze onderwerpen positie kiezen in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de te volgen marktstrategie.

Dierenwelzijn

Dierenwelzijn behoort een centraal aandachtspunt te vormen in een toekomstgerichte en maatschappelijk verantwoorde veehouderij. Veehouderijsystemen dienen zodanig te zijn ingericht dat de eigenheid van dieren wordt gerespecteerd en aan soortspecifieke behoeften – fysiologisch en gedragsmatig – tegemoet gekomen wordt. Als richtsnoer voor de waarborging van dierenwelzijn kunnen de zogenaamde “vijf vrijheden” dienen. Deze zijn:

- dieren zijn gevrijwaard van honger, dorst of onjuiste voeding
- dieren zijn gevrijwaard van thermaal en fysiek ongerief
- dieren zijn gevrijwaard van pijn, verwonding of ziekte
- dieren zijn gevrijwaard van angst en chronische stress en
- dieren zijn vrij om een normaal gedragspatroon te kunnen hebben

Bij het laatste punt gaat het erom dat het dieren niet onmogelijk wordt gemaakt hun natuurlijke gedrag te uiten. Concreet betekent dit: scharrelmogelijkheden voor pluimvee, ruimte bieden voor de wroetbehoefte van varkens en koeien in de wei.

Het is gewenst een stelsel van praktische indicatoren te ontwikkelen waarmee op bedrijfsniveau het welzijn van dieren kan worden beoordeeld en bevorderd.

Aan het transport van dieren zijn belangrijke welzijnsaspecten verbonden. Daarom moeten diertransporten voldoen aan strikte welzijns- en gezondheidseisen. De transportduur dient beperkt te worden tot maximaal 8 uur. Voor fokvee kan een speciale regeling gelden.

Ook in de fokkerij dient dierenwelzijn een belangrijk aandachtspunt te vormen. Het oprekken van de productieve capaciteit van dieren tot een niveau waar het welzijn en de weerstand tegen ziekten wordt aangetast is niet aanvaardbaar.

Diergezondheid

Het voorkomen van ziekten en besmettingen dient uitgangspunt van het diergezondheidsbeleid te vormen. Dat is in het belang van de dieren, van de volksgezondheid en van de ondernemer door het vermijden van uitval en productieverliezen.

Een op preventie gerichte aanpak kan zich baseren op:

- Continue monitoring op de individuele bedrijven.
- Inzicht in risicofactoren, (bijvoorbeeld insleep en fokkerij)
- Nauwkeurige registratie van diergeneesmiddelen en andere relevante stoffen (toxische stoffen, hormonen)

Ter versterking van het diergezondheids- en dierenwelzijnsbeleid wordt aanbevolen de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD) opnieuw te bezien en daarbij met name aandacht te besteden aan de samenhang tussen gezondheid, welzijn en voedselveiligheid. De GWWD dient zodanig omgevormd te worden, dat de fysiologische en gedragsmatige behoeften van het dier bepalend zijn.

Ook de aanpak van aangifteplichtige (EU) dierziekten vraagt om een grondige herziening. Daarbij zijn twee uitgangspunten essentieel: 1) het voorkomen van een uitbraak van deze ziektes en 2) het voorkomen van het “ruimen” van gezonde dieren. In het kader van het preventiebeleid dienen zwakke schakels in de diergezondheidsketen te worden vermeden. Zo dient het gebruik van swill te worden verboden (op EU niveau). Het verzamelen van vee moet aan strikte eisen worden onderworpen en in principe alleen toegestaan voor slachtvee.

Bij een voorkomende uitbraak dient de veehouderijsector zelf onmiddellijk alle maatregelen te nemen om calamiteuze verspreiding te voorkomen. De gevolgen van een uitbraak komen in principe voor rekening van de sector. De sector treft voorzieningen en neemt de nodige maatregelen om de gezondheid en het welzijn van de dieren zoveel mogelijk te waarborgen. Alle schakels in de veehouderijsector dienen hun verantwoordelijkheid te nemen. Dit houdt onder meer in dat wordt voorzien in voldoende buffercapaciteit, adequate verwerking, tijdige (tijdelijke) fokverboden en dergelijke.

Op EU-niveau dient het huidige non-vaccinatie-beleid ter discussie te worden gesteld. Het beleid dient als hoofddoelstellingen te hebben het voorkomen van het onnodig doden van gezonde dieren, het voorkomen van ernstige ontwrichting van de

samenleving en het beperken van de economische gevolgen. Nieuwe technologische ontwikkelingen op het terrein van marker vaccins en discriminerende testen dienen te worden gestimuleerd op EU niveau, zodat een beleidswijziging mogelijk wordt. Deze moeten ook het uitvoeren van noodvaccinaties voor hobbydieren en dieren in kinderboerderijen, dierentuinen en natuurgebieden binnen bereik brengen. Een belangrijk aandachtspunt bij het herformuleren van het EU-beleid op dit terrein vormt de verhandelbaarheid van gezonde dieren en producten van gezonde dieren uit landen waarin een aangifteplichtige ziekte voorkomt. Bij de huidige stand van de interne markt is het strikt hanteren van nationale grenzen niet meer passend.

Emissies

De opdracht is hier om de veehouderijactiviteiten in ons land weer compatibel te maken met gezonde ecosystemen. Daarvoor moeten emissies van verschillende aard worden teruggedrongen, in het bijzonder van mineralen. Dit kan het beste gerealiseerd worden door bedrijven op individueel niveau verantwoordelijk te stellen. In het bestaande beleid zijn al belangrijke stappen in die richting gezet. Die lijn moet verder worden doorgetrokken.

Het valt te overwegen daarbij onderscheid te maken tussen grondgebonden bedrijven, waar veeteelt plaatsvindt als een vorm van land-bouw en intensieve bedrijven waar dat niet het geval is. De laatste categorie zou onder een stelsel van vestigingsvergunningen gebracht kunnen worden, zoals niet-landbouwbedrijven. Daarin kunnen emissienormen worden vastgelegd, voorwaarden ter zake van de mestafzet en tevens voorwaarden ten aanzien van de omgang met dieren. Wordt aan de normen en voorwaarden niet voldaan, dan staat de vergunning op het spel.

Voor de veehouderij als geheel zou doelstelling moeten zijn het sluiten van mineralenkringlopen. Dat kan op het niveau van individuele (gemengde) bedrijven; tussen bedrijven onderling via 'mest voor graan' contracten; en op sectorniveau via gecertificeerde mesttransporteurs die als intermediair fungeren.

Ruimtelijk beleid

De melkveehouderij is verreweg de grootste beheerder van de groene ruimte in ons land. Het is aan te bevelen deze rol verder te ontwikkelen, als kwaliteitsaspect van het zuivelproduct en als aanvullende inkomensbron.

In het ruimtelijk beleid zoals dat thans in de vorm van de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening wordt uitgewerkt, dient de veehouderij expliciet zijn plaats te krijgen. De grondgebonden veehouderij zowel in zijn behoefte aan, als beheerder van, open ruimte; de intensieve veehouderij door het reserveren van geschikte vestigingslocaties voor geclusterde (her)vestiging van bedrijven.

4.2. Sociale duurzaamheid

Bij sociale duurzaamheid gaat het om de kwaliteit van de relaties tussen de verschillende bij de veehouderij betrokken partijen. Die vertegenwoordigen een waarde in zich, maar vormen ook een voorwaarde voor vertrouwen en daarmee voor de kwaliteit van producten en productieprocessen. Als het vertrouwen ontbreekt dat afspraken worden nagekomen ontstaat een prisoners dilemma en wordt het samen werken aan kwaliteit bedreigd. Anders gezegd: zonder kwaliteit in de onderlinge

relaties geen ecologische kwaliteit. Het is dus van groot belang een structuur van de sector te ontwikkelen die het onderlinge vertrouwen bevordert. Daarvoor is een aantal zaken van belang.

Vaste relaties

Er dient een eind te komen aan het op de markt brengen van anonieme producten waarvan de herkomst, de productiewijze en de samenstelling niet te achterhalen zijn. Een voor de hand liggende manier om dat te bereiken is het aangaan van vaste contractuele relaties. Daarin zijn verwachtingen en eisen in het onderlinge verkeer goed te formuleren en te controleren. Het vormen van ketens waarin wordt samengewerkt tussen verschillende stadia in het productieproces is een belangrijke manier om die vaste relaties vorm te geven. Dan bevinden zich tussen de schakels in het productieproces geen open markten en speelt concurrentie zich af tussen onderscheiden ketens.

Transparantie

Transparantie is een essentiële voorwaarde om vertrouwen te scheppen. Aan de consument en de inkopende partij zoals de retailer moet volledig inzicht kunnen worden geboden in aard, herkomst en productiewijze van het aangeboden product. Goed georganiseerde volg- en traceersystemen moeten dat waarborgen. Consumenten hebben ook recht op informatie over geïmporteerde producten om de kwaliteit van producten van verschillende oorsprong te kunnen vergelijken.

De burger heeft eveneens behoefte aan informatie over de wijze van produceren en de manier waarop met de omgeving en met de dieren wordt omgegaan. Het is wenselijk eigentijdse vormen te ontwikkelen om dat te laten zien als onderdeel van de dialoog met de samenleving.

Openheid en transparantie zijn ook geboden in de verhoudingen binnen ketens. Deze moeten ertoe bijdragen dat ieder een faire beloning krijgt voor zijn bijdrage aan het product en zijn inspanningen om kwaliteit te maken.

Wederkerigheid

De samenleving is (terecht) van opvatting dat de veehouderij zich dient aan te passen aan de omstandigheden zoals die zich in ons land thans voordoen. Het lijkt geen twijfel dat die ingrijpende aanpassing gerealiseerd zal moeten worden. Maar het is evenmin aan twijfel onderhevig dat zo'n aanpassing alleen kans van slagen heeft als de consument deze noodzaak in zijn koopgedrag tot uiting brengt. Als de burger een andere veehouderij wil, maar daar als consument geen consequenties aan verbindt is hervorming van de sector kansloos. Het is daarom van het grootste belang beide met elkaar in lijn te brengen. Naast een verantwoordelijkheid voor de consument zelf ligt hier een taak voor consumentenorganisaties, milieuorganisaties en de dierenbescherming. Ook de retailorganisaties hebben in dit opzicht een rol te spelen. De invoering van Eurep-GAP eisen op Europees niveau is in dit verband een toe te juichen initiatief, dat verdere ontwikkeling, uniformering en aanscherping behoeft.

Instituties

In de veehouderij zullen meer verticale structuren en verhoudingen ontstaan. De huidige private en publieke instituties en belangenbehartiging vormen de neerslag van de verhoudingen van gisteren. Het is belangrijk dat de bestaande instituties zich

omvormen om adequaat te kunnen functioneren in de verhoudingen van morgen. Bovendien kunnen institutionele veranderingen ruimte scheppen voor een nieuwe vormgeving van onderlinge relaties. De denkgroep meent dat dit punt met nadruk geadresseerd dient te worden.

Landbouwbeleid

Het landbouwbeleid is langdurig gericht geweest op het stimuleren van de productie op basis van smalle, bedrijfseconomische doelmatigheid. De laatste tijd zijn daaraan elementen toegevoegd die een bredere doelmatigheid moeten bewerkstelligen. Het is gewenst die lijn bij verdere hervorming van het (EU)-landbouwbeleid door te trekken. Te denken valt aan het stimuleren van een verbrede, multifunctionele landbouw bijvoorbeeld door cross compliance en nieuwe vormen van beloning voor het leveren van groene diensten.

Het is ook passend, want het is een verantwoordelijkheid van de maatschappij als geheel, om de ingrijpende herstructurering waar de veehouderij voor staat, te begeleiden met overheidsmaatregelen.

Regelgeving

De overheden (ook de Europese) dienen er via regelgeving en handhaving borg voor te staan dat aan basiseisen op het terrein van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn wordt voldaan.

De regelgeving voor dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid dient geharmoniseerd te worden in Europa. Waar dat tot onvoldoende voortgang leidt vanuit de optiek van de Nederlandse samenleving, kan de nationale regelgeving verder gaan. De regelgeving dient een geïntegreerd karakter te hebben, zodat de verschillende relevante aspecten (welzijn, gezondheid, voedselveiligheid en milieu) er op een samenhangende wijze in zijn vervat. Er is behoefte aan het consistent toepassen van beleidsuitgangspunten voor alle sectoren. Zo bestaan nu verschillen tussen sectoren op het gebied van identificatie en registratie, veterinaire importbepalingen en diercontactstructuur die aanzienlijke veterinaire risico's met zich meebrengen. Regels dienen bij voorkeur doelvoorschriften te geven en zich te richten op het niveau van de individuele ondernemer, zodat die rechtstreeks aanspreekbaar is. Daarbij past een stevig handhavingsbeleid en dito sancties. Dat is effectiever dan het opleggen van zware administratieve verplichtingen.

Individuele verantwoordelijkheid

Het stevig verankeren van individuele verantwoordelijkheden vormt als het ware het sluitstuk van eigentijdse en volwassen verhoudingen binnen de sector en met de samenleving. Wie zich niet houdt aan regels of afspraken moet de gevolgen daarvan ondervinden. Structuren moeten zo worden ingericht dat de incentives op micro-niveau gewenst gedrag belonen en ongewenst gedrag afstraffen (bonus-malus systemen). Het invoeren van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering dient daar onderdeel van uit te maken. De maatschappelijke kosten die verbonden zijn met de gekozen productiewijze dienen door middel van financiële prikkels aan de individuele ondernemer in rekening te worden gebracht. Het afschuiven van verantwoordelijkheden en 'free rider' gedrag moeten tot een einde worden gebracht.

4.3. Economische duurzaamheid

De hervorming van de veehouderij zoals beschreven in 4.1 en 4.2 moet de basis leggen voor een duurzame economische toekomst van de sector. Dat is geen eenvoudige opgave; eerder een grote uitdaging. Het is ook een kans omdat problemen die een grote uitdaging inhouden uiteindelijk, mits goed opgepakt, een kans bieden om tot een sterkere positie te komen.

Toegevoegde waarde strategie

De marktstrategie die de Nederlandse veehouderij in het verleden heeft gevolgd was overwegend gebaseerd op het behalen van kostprijsvoordelen en het daarmee veroveren van exportmarkten. In de intensieve veehouderij werd die strategie mogelijk gemaakt door het voerkostenvoordeel dat voortvloeide uit de goedkope import van graanvervangers (het “gat van Rotterdam”).

In de omstandigheden zoals die zich thans aankondigen is een puur op prijsconcurrentie gebaseerde strategie niet langer te beschouwen als een reële mogelijkheid. Het prijsvoordeel voor veevoedergrondstoffen is, als gevolg van de McSharry-hervormingen, goeddeels verdwenen en de verlangde duurzame productiemethoden leiden tot hogere productiekosten. Voortzetting van een kostprijsstrategie wordt daarmee onmogelijk. De sector staat dan ook voor de uitdaging over te schakelen op een strategie waarin het realiseren van toegevoegde waarde centraal staat. Dat vraagt productdifferentiatie en nieuwe vormen van vermarkting.

Innovatie

Om de economische levensvatbaarheid en continuïteit van de dierlijke productiesector in ons land te waarborgen, zijn ingrijpende, ook technologische, vernieuwingen nodig. Vernieuwing is aan de orde voor de primaire productie, de verwerking, productontwikkeling en marketing. Het herontwerp van de sector doet een groot beroep op het innovatievermogen van het bedrijfsleven. Ook de publieke kennisinfrastructuur, onderzoek en onderwijs, zal daaraan een belangrijke bijdrage moeten leveren.

In de achter ons liggende decennia heeft onderzoek en ontwikkeling zich vooral gericht op verhoging van de productiviteit van de ingezette arbeid en per dier. Het ging om het maximaliseren van de verhouding tussen inputs, zoals veevoer en de output, de productie. In de toekomst zal op een veel breder vlak de optimalisatie van de verhouding tussen veel meer aspecten centraal moeten staan. Bedrijfsexterne aspecten zullen systematisch geïnternaliseerd moeten worden. Onderzoek en onderwijs moeten daarvoor nieuwe kennis ontwikkelen en verspreiden. Met het oog daarop is een heroriëntatie van de kennisinfrastructuur zelf aan de orde. Om een passende bijdrage aan de vernieuwing van de sector te kunnen leveren is een toetsing van bestaande en ontwikkeling van nieuwe onderzoeks- en onderwijsprogramma's noodzakelijk.

Prijssystemen

Er zijn geen signalen die ondernemers beter verstaan dan prijssignalen. Het is daarom van het grootste belang dat het bedrijfsleven prijssystemen ontwikkelt waarin extra

inspanningen die een te onderscheiden productkwaliteit opleveren, ook daadwerkelijk gehonoreerd worden. Hiervoor is het essentieel dat de consument kwaliteitsverschillen herkent en erkent.

Daarnaast dient transparantie de mogelijkheden tot opportunistisch gedrag uit te bannen. Voorkomen moet worden dat producten die niet voldoen aan harde kwaliteitskenmerken wel als zodanig worden afgezet en betaald.

Robuustheid

In het verleden is herhaaldelijk gebleken dat de veehouderij kwetsbaar is voor verstoringen van het productieproces. In een duurzame veehouderij passen geen bij de geringste hapering uitpuilende stallen, overlopende melktanks en doodgroeïende dieren. Veehouderijsystemen moeten zo zijn ingericht dat er ruimte is om tegenslagen te kunnen opvangen. Er moet voldoende buffercapaciteit aanwezig zijn. Bedrijfsprocessen moeten een zekere robuustheid hebben om de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer op dit punt te kunnen waarmaken.

Mededingingsbeleid

In het voorgaande is gepleit voor vormen van samenwerking die het realiseren van kwaliteit kunnen waarborgen. Het mededingingsbeleid zoals dat thans wordt gevoerd bevindt zich niet zelden op gespannen voet daarmee. Het baseert zich op de gedachte dat elke economische actor de rivaal hoort te zijn van elke andere. Bij herhaling is het voorgekomen dat pogingen om via vormen van samenwerking kwaliteitsproductie tot stand te brengen stuiten op het mededingingsbeleid. Toch zijn die vormen van samenwerking in veel gevallen onontbeerlijk om kwaliteit in de vorm van een duurzaam functionerende veehouderij te kunnen realiseren. Het is daarom gewenst daarvoor binnen het mededingingsbeleid ruimte te maken.

Bijlage 1: De opdracht

Opdracht van de denkgroep “Toekomst van de veehouderij”

Kansen en kwetsbaarheden

Context

De veehouderij is in velerlei opzichten van grote betekenis voor Nederland. Het begrip veehouderij omvat nadrukkelijk het geheel van de ketens: toelevering, primaire productie, verwerking en afzet. Aan de veelvormigheid is een grote maatschappelijke betekenis verbonden: economisch, sociaal-cultureel, ecologisch, cultuurhistorisch. Historisch gezien is de verbinding van Nederland met veehouderij zeer stabiel. Al eeuwen is sprake van een bloeiende veehouderij en handel in veehouderijproducten, mede vanwege onze fysieke ligging en de aanwezigheid van grote stedelijke concentraties in onze naaste omgeving.

Op dit moment bevindt de Nederlandse veehouderij zich (wederom) in een bijzondere fase. Op tal van terreinen is sprake van snelle ontwikkelingen en intense discussies: maatschappelijk, economisch en technologisch. Die zijn uiteraard nogal uiteenlopend voor de verschillende onderdelen van de ketens en voor de onderscheiden bedrijfstakken.

De veehouderij kan die ontwikkelingen en discussies vanuit kracht tegemoet treden. Er is een goed ontwikkelde kolom met een krachtige veevoeder- en sterke verwerkingsindustrie en een sterke afzetstructuur. We hebben een goede kennisinfrastructuur en we hebben goed opgeleide ondernemers en werknemers.

De veehouderij kent echter ook vele, uiteenlopende kwetsbaarheden die een duurzaam perspectief belemmeren. De maatschappelijke ontwrichting als gevolg van de MKZ-uitbraak en de zeer nadelige effecten daarvan op andere sectoren, de natuur, de overheid, enzovoort is daarvan het meest recente voorbeeld. Het kan niet zo zijn dat de werking van het veehouderijsysteem dergelijke, bijna onbeheersbare effecten met de bijbehorende afwenteling van de kosten in zich houdt.

De sterke emotionele lading verbonden aan het bedrijfsmatig houden van dieren is een ander aspect van de werkelijkheid voor de Nederlandse veehouderij. Het niet op juiste wijze verdisconteren van die emoties leidt eveneens tot een grote kwetsbaarheid.

Het gaat daarbij om “interne” kwetsbaarheden, die op economisch en sociaal terrein tot uiting komen binnen de veehouderij. Maar vooral en steeds sterker gaat het om kwetsbaarheden in relatie tot de omgeving (in de meest brede zin van het woord), die de “license to produce and to deliver” bepalen. Voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, ethiek, milieu, omgaan met natuur en landschap zijn even zovele terreinen waarop zich die kwetsbaarheden voordoen.

In de achter ons liggende jaren is er hard aan gewerkt deze kwetsbaarheden terug te dringen. Telkens opnieuw blijkt dat sectoren daar nog onvoldoende in zijn geslaagd.

De Nederlandse veehouderij maakt nadrukkelijk onderdeel uit van de steeds groter wordende Europese interne markt en heeft een sterke mondiale oriëntatie. In de nota Voedsel en Groen is deze context uitgebreid geschetst.

De grotere toegang tot Europese en internationale markten met daaraan gekoppeld toenemende internationalisering van regelgeving is sterk bepalend voor de toekomstperspectieven. Dat is niet alleen het geval vanwege markttechnische en juridische redenen (overheidsbeleid), maar ook om culturele redenen. Nederland is geen eiland en mag dat ook niet zijn.

Het dilemma dat het uiteenlopen van maatschappelijke opvattingen in Nederland en – veelal grote – delen van de rest van Europa oplevert, verdient een goede plek in de komende discussies.

Aannemelijk is dat de Nederlandse veehouderij steeds meer zal moeten voldoen aan de spelregels die dit internationaliseringsproces oplegt. Op die spelregels heeft Nederland maar zeer beperkte invloed. De consequentie kan zijn dat de bestaande exportdimensie van onze veehouderij steeds moeilijker in overeenstemming is te brengen met andere Nederlandse maatschappelijke behoeften en ambities.

De Nederlandse veehouderij kan alleen duurzaam floreren bij een goede maatschappelijke verankering door maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit vraagt om beheersbare maatschappelijke effecten bij verstoringen in de veehouderij. De band tussen veehouderij en Nederlandse samenleving is op dit moment broos; er is sprake van onbalansen. De Nederlandse veehouderij bevindt zich in een transitiefase. Kenmerkend van een dergelijke situatie zijn schoksgewijze veranderingen. Een versnelling van het vinden van nieuwe balansen is wenselijk om sneller zicht te hebben op een duurzame toekomst. Het is de uitdaging om met alle betrokkenen de kansen te benoemen en benutten. En de kwetsbaarheden te verminderen, ondanks alle pijn en inspanning die daarmee gepaard zal gaan.

Kortom, de Nederlandse veehouderij bevindt zich in een sterk en snel veranderende context. Het gaat er om een nieuwe, perspectiefvolle positionering te vinden in relatie tot maatschappij en markt en in relatie tot de fysieke en sociale omgeving (platteland). Het vinden van de sleutels voor nieuw succes in samenspraak met consumenten, de actoren in de keten en de overheid.

adviesverzoek

Tegen de geschetste achtergrond verzoek ik u mij te adviseren over denkbare perspectieven voor duurzame veehouderij in Nederland, de daaraan verbonden transitievraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen. Ik plaats dit verzoek nadrukkelijk in de internationale context, waarin de Nederlandse veehouderij opereert. Het betreft in het bijzonder de Europese kaders, ook in het licht van de op handen zijnde uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa.

Op dit moment lopen emoties van zeer uiteenlopende aard begrijpelijkerwijs hoog op. Ik vind dat deze emoties ten volle hun plek in de komende discussie over de toekomst

voor de veehouderij moeten krijgen. Ik vind het echter van even groot, zo niet groter belang dat we in brede zin zicht krijgen op de factoren, die bepalend kunnen zijn voor die duurzame toekomst en ons niet uitsluitend laten leiden door de huidige crisis. Wat zijn de sleutels die tot verandering kunnen leiden? Wat houdt gewenste veranderingen tegen? Wat zijn mechanismen die maken dat beter dan nu, door checks and balances, productiesystemen en productieketens zich duurzaam kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden.

In de nota Voedsel en Groen zijn op de terreinen van maatschappelijk verantwoord ondernemen, internationalisering en innovatie aanzetten daarvoor en zijn enkele thema's nader geduid. Deze vragen om concretisering en actie. Uw advies zal daaraan een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

Hoe relevant ook, de overheid is slechts maar één van de spelers. Het wegnemen van de huidige onbalans en het bereiken van nieuwe balansen zal alleen kunnen als andere betrokkenen: veehouders, toeleveranciers, verwerkers en afnemers, maatschappelijke organisaties, burgers en consumenten, zich (direct of indirect) verantwoordelijk willen voelen voor de duurzaamheid in de veehouderij. Daarnaast is naar mijn mening een heldere, krachtige overheid een noodzakelijke voorwaarde.

Ik reken er dan ook op dat u in uw advies in zult gaan op de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden.

Uw advies zie ik als een belangrijke bijdrage voor de agenda van de komende jaren, als een richtinggevende impuls voor de reeds lopende discussies. Voor sommige aspecten bestaat grote overeenstemming over de richting waarin de ontwikkelingen zullen (moeten) gaan; voor andere is dat veel minder of zelfs niet het geval. Ik stel me dan ook voor dat uw advies een gemengd karakter zal hebben: probleemstellend, agenderend en richtinggevend. Soms voor gehele sector en keten geldend, soms voor onderdelen.

*Voor de veehouderij zie ik vele **kansen**; sommige liggen voor het grijpen, andere zijn als het ware nog verborgen. Maar ook aan **kwetsbaarheden** is in de veehouderij geen gebrek; een gedegen verkenning kan voorkomen dat ze letterlijk tot valkuilen worden. Ik hoop dat uw advies een inspirerende, concrete bijdrage zal leveren aan het invullen van de voorwaarden voor een duurzame veehouderij. Ik zie het graag op korte termijn tegemoet.*

13-04-01

Bijlage 2: De samenstelling van de denkgroep Toekomst van de veehouderij

De heer dr. H.H.F. Wijffels (Voorzitter van de SER), voorzitter van de denkgroep

De heer ing. A.J.P. van den Berg (Directeur Dumeco)

De heer drs. A.D. Boeve (Directeur Alpuro Group)

De heer prof. dr. ir. G. van Dijk (Directeur NCR), secretaris van de denkgroep

De heer dr. ir. A.A. Dijkhuizen (Directeur Nutreco)

Mevrouw prof. dr. J.C.M. van Eijndhoven (Directeur Rathenau instituut)

De heer drs. C.J. Kalden (Directeur-Generaal ministerie van LNV)

De heer prof. dr. ir. G. Meester (Adviseur Landbouwpolitieke Vraagstukken van het ministerie van LNV)

Mevrouw prof. dr. E.N. Noordhuizen-Stassen (Hoogleraar relatie mens - dier, Universiteit Utrecht)

De heer J.C.P. Vogelaar (Melkveehouder)

De heer ir. E.P. Woltjer (Beleidsadviseur)

De denkgroep is ondersteund door de heer ir. P.J.A.L. Munters (Beleidscoördinator bij het ministerie van LNV) als ambtelijk secretaris