



IMSA AMSTERDAM

SUSTAINABILITY & INNOVATION

Naar een visie op duurzame visserij

Uittreksel van eindrapportage

Wouter van Dieren
Anne-Mette Jørgensen
Henk Visée

Februari 1997
BDVA012a

Inhoud

blz.

- 3 3. Van visserijmodel tot ACFM-advies
 - 3.1 Het adviesproces: van nationale onderzoeksinstituten tot aan de Raad
 - 3.2 Systeemmodellen vispopulaties
 - 3.3 Conclusies

- 8 4. De IMSA-milieubeleidscyclus

- 9 5. De Directie Visserij binnen het visserijsysteem
 - 5.1 Visie
 - 5.2 Kennis
 - 5.3 Netwerk
 - 5.4 Maatregelen
 - 5.5 Communicatie
 - 5.6 Conclusies

- 19 6. De oorlog van allen tegen allen in het visserijsysteem

Copyright © IMSA Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder toestemming van IMSA Amsterdam;

Not to be copied or transferred in any form without permission of IMSA Amsterdam.



3. Van visserijmodel tot ACFM-advies

3.1. Het adviesproces: van nationale onderzoeksinstituten tot aan de Raad

Het Nederlandse zeevisserijbeleid is in zeer grote mate afhankelijk van beslissingen die in de EU worden genomen. Deze beslissingen ontstaan in een uitermate complex proces, waarin adviezen op vaak onnavolgbare wijze tot stand komen en worden bijgesteld. Binnen ICES/ACFM is het proces van model tot advies heel eenvoudig, in de zin dat de adviezen direct voortbouwen op de resultaten van visserijmodellen. Alleen het verzamelen van inputdata en het bouwen van de modellen zelf is niet eenvoudig.

In het kort verloopt het proces van ACFM-advies tot nationaal beleid zoals beschreven in figuur 1. Op basis van systeemmodellen van vispopulaties en dataverzameling brengt het ACFM een advies uit aan de Europese Commissie (EC). De EC past vervolgens dit advies aan en doet een beleidsvoorstel, waarover de Raad onderhandelt en beslist. In de praktijk kunnen de uiteindelijke Total Allowable Catches (TAC's) heel anders zijn dan het ACFM heeft geadviseerd; dit hangt in eerste instantie af van beslissingen die in de EC worden genomen, in tweede instantie van de onderhandelingen in de Raad, waar het behartigen van nationale belangen de boventoon voert¹.

Het proces wordt gekenmerkt door overheersing van een prisoners' dilemma. Enerzijds zijn de individuele landen afhankelijk van het advies van het ACFM en, nog meer, van de beleidsuitwerking hiervan door de EC. Anderzijds is het zeer moeilijk voor de individuele landen om het advies of het EC-voorstel direct te beïnvloeden. De EC hoeft geen verantwoording af te leggen voor haar uitwerking van het ACFM-advies voordat deze uitwerking als volledig voorstel in de Raad wordt besproken. Ook worden nieuwe initiatieven van lidstaten bemoeilijkt doordat het beleidsvoorstel alleen maar van de EC mag komen. De EC is in het algemeen - overigens in overeenstemming met haar juridische functiebeschrijving -

¹ Aangezien de quota volgens een vaste verdeelsleutel worden verdeeld, gebeurt dit door de TAC van vissoorten die voor een land bijzonder belangrijk zijn te beïnvloeden.



weinig ontvankelijk voor suggesties van individuele landen. Nationale beleidsmakers ervaren dus een probleem als zij het EU-beleid in overeenstemming willen brengen met de eigen beleidsvisie.

In de praktijk wordt het probleem door veel landen opgelost door het beleid maar in geringe mate op nationaal niveau te implementeren. Hierdoor wordt het prisoners' dilemma echter versterkt en het vertrouwen van vissers, milieuorganisaties en andere betrokkenen in beleidsmakers verzwakt. Een andere 'oplossing' waarvan nationale overheden gebruik schijnen te maken, is het beïnvloeden van de nationale onderzoeksinstituten die data leveren aan het ACFM. Deze instituten zijn economisch afhankelijk van de beleidsmakers en daardoor ontvankelijk voor hun wensen, ook al doen instituutmedewerkers als wetenschappers hun best om objectief te blijven. Hoe groot het probleem met nationale manipulatie van data is, is (logischerwijze) niet bekend, maar nationale beleidsmakers kunnen het zich vanwege het prisoners' dilemma niet veroorloven om hun eigen onderzoekers met rust te laten. Als ze dat doen riskeren ze dat TAC's voor vissoorten, waarvan hun visserijsector afhankelijk is, klein worden. Dit probleem wordt versterkt doordat de implementatie van het EU-beleid van land tot land nogal verschillend is.

De oplossing van dit, vrij fundamentele probleem, is niet eenvoudig. Men zou zich kunnen voorstellen dat betere kwaliteitscontrole en standaardisering van inputdata zouden kunnen helpen, maar dan stuit men op de vraag wie dat zou moeten controleren? Er zijn eenvoudig niet genoeg visserijbiologen om een onafhankelijke Europese of anderszins transnationale controle instantie op te richten, die in elk land data zou kunnen controleren of zelfs verzamelen. Dit betekent dat datacontroles ook door de nationale onderzoeksinstituten of andere nationale instanties zouden moeten worden uitgevoerd, waardoor het probleem hetzelfde blijft.

3.2. Systeemmodellen vispopulaties

Het advies van ICES/ACFM is enerzijds afhankelijk van inputdata, die dus door nationale onderzoeksinstituten worden geleverd, en anderzijds van de systeemmodellen vispopulaties (in het vervolg visserijmodellen genoemd) die worden gebruikt (zie figuur 2). Deze modellen zijn uitermate complex en daarom moeilijk te doorgronden voor buitenstaanders. In de praktijk blijken de onderliggende theorie van de modellen en de biologie van vissen weinig doorzichtig te zijn voor de Directie Visserij zowel als voor andere buitenstaanders. De basiskennis met betrekking



tot de visserijsector is bij het RIVO (nationaal) en het ICES (internationaal) geconcentreerd. Deze instanties zijn uitermate hecht met elkaar verbonden en dus ook goed te vergelijken qua kennisniveau; nationale instituten zoals het RIVO zijn degenen die de nodige informatie aan het ICES leveren en zijn in dat opzicht van groot belang.

Wat RIVO en ICES niet zorgvuldig doen, is het op een begrijpelijke wijze communiceren van de complexiteit en de onzekerheden van de visserijmodellen die de grondslag vormen van de gegeven adviezen. Daardoor wordt het vrijwel onmogelijk voor de Directie Visserij en andere beleidsmakers, die hun beleid volledig op deze adviezen bouwen, om het beleid te verdedigen en vertrouwen op te bouwen tegenover de diverse belangengroepen in de visserijsector inclusief de critici.

Daarnaast is het van belang te beseffen dat het huidige visserijonderzoek - dat de basis voor de modellen vormt - door niemand toereikend wordt geacht. Onlangs hebben de Ministerraad, de Directeuren-generaal Visserij en de Directeuren van Organisaties voor Visserijonderzoek van de EU, geconcludeerd dat het huidige visserijonderzoek onvoldoende is²; zonder continuïteit; niet toereikend voor het toepassingsgebied; en niet toereikend qua duur.

Op zich is er met de gehanteerde modellen niets mis; ze kunnen niets anders dan theoretisch zijn en zich op schattingen en aannames baseren (figuur 2). Onzekerheid ontstaat wanneer de data onbetrouwbaar zijn en de werkelijkheid niet overeenkomt met de aannames die ten grond liggen van een model.

De huidige modellen richten zich of op het bepalen van het biologisch acceptabele minimum (MBAL) van het visbestand, en/of op het bepalen van de optimale vangst, gelet op de lange termijn. Technisch gezien is het laatste het gemakkelijkst en vanuit een lange termijn perspectief het veiligst. Ten eerste kan de optimale vangst 'gewoon' worden berekend als een bepaald percentage (20-30%) van het visbestand elk jaar. Hierdoor rust deze bepaling op minder schattingen dan de bepaling van MBAL; alleen al het biologisch acceptabele minimum is een (subjectieve) schatting.

² De basisgegevens en de methoden om de vismortaliteit te relateren aan visserij-inspanning zijn onvoldoende ontwikkeld.

Databanken en methoden voor het beoordelen van de gegevens zijn niet up-to-date.

Enkele visbestanden die onlangs commercieel zijn geworden worden niet onderzocht.

Fundamenteel milieuonderzoek voor de lange termijn en de milieu-impact van de visserij krijgen weinig aandacht als gevolg van een tekort aan financiële middelen.



Ten tweede zijn de consequenties van foute schattingen en onbetrouwbare data veel ernstiger als het beleid uitgaat van MBAL dan wanneer het een optimale vangst op de lange termijn nastreeft. Wanneer de visstand MBAL benadert, zoals in de afgelopen jaren het geval is geweest voor vele soorten, kunnen foute aannames in de modellen of foute inputdata ertoe leiden dat een visstand zich opeens onder het MBAL blijkt te bevinden. Dan moeten er plotselinge en zeer radicale maatregelen worden genomen om het systeem niet te doen instorten.

Uiteraard zijn allebei de modellen nogal zwak omdat ze afhankelijk zijn van veranderende milieufactoren, interactie met andere soorten en andere gegevens waarvoor onvoldoende onderzoek is gedaan. Een belangrijk knelpunt is dat de modellen in hoge mate afhankelijk zijn van de betrouwbaarheid van data die door vissers worden verstrekt, terwijl de vissers geen belang hebben bij het verstrekken van onwelkome gegevens. Als ze toegeven dat ze te veel vis vangen lopen ze het risico boetes te moeten betalen, en werken ze eraan mee dat de vangstquota voor het volgende jaar omlaag zullen gaan. Modellen die afhankelijk zijn van gegevens die door vissers worden verstrekt zijn dus inherent onzeker. Alle betrokken experts zijn zich hiervan bewust. De buitenwacht echter weet er te weinig van en vaart blind op de inherent error-prone wetenschap.

Om te voorkomen dat de diverse onzekerheden effect hebben op het beleid kunnen twee dingen worden gedaan.

- Meer en beter onderzoek en surveys. Door onderzoek te doen naar de knelpunten van de gebruikte modellen kan de betrouwbaarheid worden gemaximaliseerd, c.q. kunnen onzekerheden met betrekking tot de invloed van verschillende factoren op MBAL en het visbestand worden verminderd. Ook zouden de modellen door middel van betere surveys minder afhankelijk kunnen worden van data die door vissers worden verstrekt. Beter onderzoek (en meer surveys) vereist echter wel dat er een betere balans tussen de resources en taken van onderzoeksinstanties als RIVO en ICES ontstaat.
- Het beleid onafhankelijker maken van de modellen en/of gebruik maken van eenvoudiger modellen zoals een model voor een optimale vangst op langere termijn. Het is belangrijk om te onderkennen dat de modellen waarop de adviezen zich baseren niet onafhankelijk zijn van het beleidskader waarop de adviezen zich richten. Daarbij zij aangetekend dat Nederland en de EC schijnbaar niet geheel dezelfde benadering hanteren.



Beide activiteiten zijn in principe nodig, maar het meest fundamenteel in dit kader is de erkenning van de samenhang tussen beleid en wetenschap. Hieruit wordt immers duidelijk dat het vertrouwensprobleem t.a.v. het visserijbeleid niet wordt opgelost door alleen de organisatie of de wetenschappelijke basis van b.v. ICES te veranderen. Het probleem kan alleen maar door middel van een duidelijk, transparant en doelgericht beleid worden opgelost. Hiervoor is ook een vereiste dat het ICES grotere openheid betracht omtrent de complexiteit en onzekerheden van modellen en onderliggende data waarop de adviezen zich baseren, zodat de communicatie en samenwerking tussen wetenschappelijke en beleidsinstanties wordt verbeterd.

3.3. Conclusies

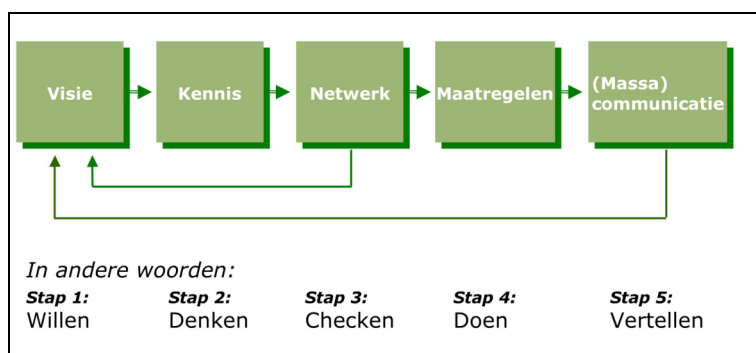
Uit het voorafgaande is duidelijk geworden dat het probleem met betrekking tot het visserijbeleid en de onbetrouwbaarheid van de wetenschap, niet uitsluitend op het adviesniveau kan worden aangepakt. De visserijmodellen die voor adviezen worden gebruikt kunnen nooit foutloos worden en ook is het onwaarschijnlijk dat veel meer en betere surveys het probleem zullen oplossen. De modellen zullen afhankelijk blijven van nationale vangst- (en andere) data, waarvan de kwaliteit in veel gevallen dubieus is.

Eerder moet de oplossing in het beleid en in de politiek worden gezocht. Hierbij is niet gezegd dat betere standaardisering en kwaliteitscontroles op data binnen ICES/ACFM onnodig zijn. Echter, de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld vangst-data kan alleen maar worden vergroot door het nationale beleid en/of de Europese beslissingsprocedure op een zodanig manier te veranderen, dat het prisoners' dilemma en daarmee de eenzijdige (en gedwongen) nadruk op het eigen korte termijn belang wordt doorbroken. Om deze redenen zullen we ons in het volgende met het beleid en de politiek, eerder dan met de modellen, bezighouden.



4. De IMSA-milieubeleidscyclus

In het volgende worden het beleid en de positie van de Directie Visserij binnen het visserijsysteem geanalyseerd met behulp van de IMSA-milieubeleidscyclus. Deze bestaat uit vijf stappen en vormt een raamwerk om verschillende processen te evalueren.



De beleidscyclus biedt een systeemordening en geeft weer wat nodig is voor succesvol beleid in het algemeen, of wat nodig is bij het oplossen van een specifiek managementprobleem.

Vooropgesteld moet worden dat alle fasen in de getoonde volgorde moeten worden doorlopen. Dat wil zeggen dat men bijvoorbeeld nooit nieuwe maatregelen publiekelijk bekend zal maken zonder dat belanghebbenden zijn gehoord en/of geconsulteerd (visserijorganisaties, belangengroepen, specialisten, etc.). Belanghebbenden kunnen echter niet benaderd worden zonder een gedegen onderzoek van de bestaande kennis en ontwikkelingen. Cruciaal hierbij is dat elke maatregel of nieuwe actie vanuit een langere termijn visie en strategie moeten worden ontwikkeld.

Het is mogelijk om met behulp van de beleidscyclus een uitgebreide analyse van het visserijbeleid te maken, met het oog op mogelijke alternatieve strategieën ofwel - een *intern witboek* te ontwikkelen. Een weergave van de stand van zaken van het visserijbeleid, waarin naar voren komt wat de spanning is tussen enerzijds de gewenste visie en anderzijds de huidige realiteit.



Het schrijven van een witboek vereist een lang en intensief proces, met niet alleen een grondige uiteenzetting van alle kennis over het onderwerp maar ook met interviews met alle betrokken opinieleiders.

5. De Directie Visserij binnen het visserijsysteem

5.1. Visie

In het beleid stelt de Directie Visserij zich ten doel: "Het bevorderen van een verantwoorde visserij en een evenwichtige exploitatie van de visbestanden". Op grond hiervan kan de visie van de Directie Visserij als volgt worden omschreven (Structuurnota Visserij, 1992).

- Het bevorderen van de visserij als economische sector.
- Zorgen dat de visserij rekening houdt met - en dus ruimte overlaat - aan andere functies van het aquatisch systeem, b.v. de natuurfunctie.
- Zorgen dat de visexploitatie evenwichtig is, d.w.z. dat de visserij ook op lange termijn een levensvatbare sector blijft.

Dit laatste punt betekent niet dat de Directie Visserij een economisch optimale vangst voor de lange termijn nastreeft, maar dat het beleid in principe is gericht op het bewaken van de MBAL. Dat wil zeggen, dat TAC's en quota op een zodanig niveau worden vastgesteld, dat een visbestand niet onder de MBAL komt. Hierdoor zullen TAC's fluctueren met de natuurlijke fluctuatie van visbestanden; de overheid neemt dus uitsluitend de verantwoordelijkheid om het voortbestaan van de visserij te garanderen, niet om de economische stabiliteit van de visserij te bewaken. Deze visie botst op langere termijn, enerzijds met de visie van de vissers -maximale winst, totale vrijheid en behoud van werk op basis van de overtuiging dat er genoeg vissen zijn voor hen allemaal- en anderzijds met de visie van de EC, die zich juist wel richt op het bevorderen van een economisch optimale vangst op lange termijn. De EC poogt dus een TAC te bepalen die ruim hoger is dan MBAL met het oog op de economische rentabiliteit en stabiliteit van de visserijsector op lange termijn. De visies van vissers, de Directie Visserij en de EC gaan dus uit van verschillende doelen: de vissers van korte termijn winst en werk (in feite erkennen ze geen tegenstelling tussen korte en lange termijn); de Directie Visserij van het voortbestaan van de visserij op lange termijn en de EC van economisch stabiliteit op de lange termijn (vissers moeten zich in feite nu opofferen om te zorgen dat hun opvolgers economisch rendabel kunnen vissen).



De Directie Visserij heeft ook een visie ten aanzien van de manier waarop het visserijbeleid het beste kan worden uitgevoerd: voor zover mogelijk moeten de vissers zelf de verantwoordelijkheid van het “duurzaam vissen” dragen³. Deze visie is duidelijk moeilijk te combineren met de visie op een evenwichtige exploitatie omdat de vissers hem niet begrijpen en daarom ook niet delen, d.w.z. zij beschouwen hun eigen activiteiten (wanneer ongereguleerd) als evenwichtig. Zolang de visbestanden stabiel blijven ontstaat er geen conflict; de vissers kunnen gewoon doorgaan met vissen. Maar op het moment dat een visbestand opeens omlaag gaat (zoals onlangs het geval was voor het haringbestand) ontstaat er een conflict omdat er plotseling hele strenge quota of zelfs visverboden worden opgelegd, terwijl de vissers nog steeds wel voldoende vissen vangen.

Hier ligt één van de fundamentele dilemma's van het visserijbeleid; om in overeenstemming met beide visies te werken is het nodig dat het visserijbeleid zodanig vorm wordt gegeven dat:

- a) de perceptiekloof tussen vissers, wetenschappers en beleid wordt overbrugd;
- b) iedereen voordelen ziet in het beleid, ook op korte en middellange termijn; en
- c) vissers en beleidsmakers niet het gevoel hebben dat vissers uit andere landen de visbestanden zullen gaan uitputten als zij wel 'duurzaam' gaan vissen.

5.1.1. Conclusie

In de Structuurnota geeft de Directie Visserij een schijnbaar duidelijke visie op het visserijbeleid ook al is het er één die met die van de vissers zowel als met die van de EC botst. Vanuit een strategisch, langetermijnperspectief is deze visie echter onvoldoende, eenvoudig omdat hij geen oplossing biedt voor de conflicten en discontinuïteiten die ontstaan als visbestanden, om welke reden dan ook, plotseling omlaag gaan. In feite worden de begrippen evenwicht en duurzaamheid dus niet voldoende uitgewerkt in de beleidsvisie. Bijvoorbeeld onderwerpen als substitutie en werkgelegenheid komen te weinig aan de orde. Aantrekkelijke substitutiemogelijkheden zijn juist essentieel om grotere overeenstemming tussen de visie van de Directie Visserij en andere actoren te bereiken en om uit het prisoners' dilemma te breken. Wat in de visie van de Directie Visserij ook ontbreekt is een duidelijk idee over de relatie tussen de diverse actoren; b.v. de rol van belangengroepen; van wetenschappelijke instanties en van internationale organisaties zoals ICES, EU en VN-

³ In de praktijk betekent dit een gedeelde verantwoordelijkheid, onder meer voor vangstcontroles.



organisaties. Daardoor blijft het onduidelijk hoe men een evenwichtige visexploitatie (duurzaamheid) zou kunnen bereiken, zonder veel vissers economisch ten onder te laten gaan op de korte termijn.

Om de perceptiekloof te overbruggen en tot een meer consequent beleid te komen is het op termijn nodig om, in ieder geval binnen Nederland, maar op den duur in heel Europa en zelfs daarbuiten, tot een gezamenlijke visie over duurzame visserij te komen; over wat die betekent en hoe die het beste kan worden bereikt, zonder grote sociale en economische calamiteiten te veroorzaken. In het bereiken van een dergelijke visie speelt ICES, als internationale visserijorganisatie, een belangrijke rol, maar belangrijker is het om overeenstemming te krijgen tussen de visies van de Directie Visserij (en andere nationale beleidsmakers) en de Europese Commissie. Hiervoor biedt de herziening van het EU visserijbeleid in 2002 een belangrijke opening.

5.2. Kennis

De mate van kennis die de Directie Visserij heeft om haar beleid te implementeren is, wat betreft het ICES en de modellen die aan de basis liggen van de adviezen van het ICES, grotendeels behandeld in hoofdstuk 3.

Wat kennis en onderzoek betreft is het opvallend dat in feite alle kennis over modellen, theorie, biologie etc. in onderzoeksinstituten (nationaal en binnen ICES) is geconcentreerd, waarover de Directie Visserij beperkte controle heeft. De Directie Visserij wordt alleen maar over (het relevant geachte deel van) de onderzoeksresultaten geïnformeerd en kan het onderzoek verder hooguit via budgettering beïnvloeden. Voor de rest worden de verhoudingen tussen onderzoeksinstanties en beleidsinstanties gekarakteriseerd door 'eilandjesverhoudingen'. De Directie Visserij heeft b.v. geen zelfstandig contact met het ICES, maar is hiervoor geheel afhankelijk van het RIVO en de EC, wier visies en percepties allebei verschillen van die van de Directie Visserij. De eilandjes situatie maakt het vrijwel onmogelijk voor de Directie Visserij om voldoende inzicht te krijgen in de wetenschappelijke achtergrond van de adviezen en om de communicatiestroom vanuit het ICES en het RIVO te controleren. Hierdoor ontstaat ook het in figuur 3 geschetste probleem, dat ACFM/ICES de vissers en de media informeert over hun advies voordat hierover in de Raad is besloten. Zodoende worden bepaalde verwachtingen gewekt bij het publiek, waaraan het uiteindelijke beleid mogelijk niet zal kunnen voldoen.



5.2.1. Conclusies

Wat betreft de kennis die de Directie Visserij nodig heeft om een goed beleid te voeren en om ICES en andere instanties te kunnen beïnvloeden, kunnen we de volgende conclusies trekken.

- De kennis van de Directie Visserij is niet voldoende om op langere termijn visie en continuïteit te waarborgen. Ook is de kennis onvoldoende om het onderzoek consequent in een bepaalde richting te sturen.
- Het huidige onderzoek is in zijn algemeenheid onvoldoende (continuïteit, toereikend voor toepassing). Het is nodig om deze kritiek te concretiseren en de hiaten op te sporen.
- Om onderzoek te kunnen sturen en om een heldere uiteenzetting te kunnen geven van de betrouwbaarheid van de managementadviezen van ACFM is het nodig om het proces dat leidt tot een advies te verhelderen (waar liggen de beslispunten en waar zijn die van afhankelijk). Dit is tevens nodig om in de toekomst het proces te kunnen standaardiseren.
- Zoals in hoofdstuk 3 beschreven is het adviesproces vooral ondoorzichtig door de complexiteit van de materie, door de vele berekeningsmethoden en door onbetrouwbaarheid van inputdata. Het is nodig dat dit op begrijpelijke wijze door het ICES wordt gecommuniceerd, vooral aan beleidsmakers maar in zekere mate ook aan de diverse belangengroepen.

Kort samengevat betekent dit, dat de Directie Visserij wat kennis betreft, zeer afhankelijk is van het RIVO en ICES. Gezien de hechte relatie tussen het RIVO en ICES en het niet-wetenschappelijke referentiekader van de Directie Visserij – de Directie Visserij wordt in feite als een buitenstaander ervaren – maakt dit het uitermate moeilijk voor haar om tot ICES door te dringen met adviezen over verbeterde communicatie en wetenschappelijk werk.

5.3. Netwerk

Uit de voorafgaande hoofdstukken blijkt dat het visserijsysteem gekenmerkt wordt door eilandjes, waartussen vrijwel geen contact, en zeker geen vertrouwen en respect bestaan. De vissers zijn een eiland (hoewel redelijk veel contact wordt onderhouden met zowel wetenschappers als nationale beleidsmakers), wetenschap



een andere en beleid/politiek een derde eiland. Zo'n situatie is weinig bevorderlijk voor een goed en consistent beleid waarin alle betrokkenen vertrouwen hebben; wat duidelijk bleek uit de gang van zaken rond de haringquota en het advies van de Directie Visserij aan het ICES.

5.3.1. ICES netwerk

Omdat de Directie Visserij zelf buiten het ICES staat heeft ze de Niveaurepresentant in het ICES gevraagd, hun gezamenlijke advies in het ICES ter sprake te brengen, zonder evenwel van te voren een netwerk van alliantiepartners binnen ICES op te bouwen. In zo een situatie is het, vanuit IMSA's ervaring, weinig verbazend dat het advies vanuit de Directie Visserij en RIVO niet tot substantiële acties heeft geleid. Het niet opbouwen van de nodige coalities en netwerken is in feite één van de meest fundamentele oorzaken van gebrek aan 'control'. In het geval Directie Visserij - RIVO - ICES wordt het netwerkprobleem duidelijk versterkt door het verschil in kennisniveau en, daardoor in referentiekader, van de Directie Visserij en RIVO en ICES. Het referentiekader van het RIVO lijkt meer op dat van het ICES dan op dat van de Directie Visserij en bemoeilijkt daardoor de rol van het RIVO als bemiddelaar tussen de Directie Visserij en het ICES, ook al heeft het RIVO zelf aan het advies meegewerkt. Bovendien is het belangrijk om te onderkennen dat de kritiek die de Directie Visserij op het ICES uit, in het ICES als een motie van wantrouwen kan worden opgevat. Het is dus niet per se zo, dat het ICES het oneens is met de kritiek, maar wel dat het door de algehele defensiviteit van de actoren in het visserijstelsel, geen 'fouten' durft toe te geven. Om in control te zijn ten opzichte van het ICES is het dus nodig dat de Directie Visserij eerst contact legt met potentiële alliantiepartners (eventueel door middel van het RIVO) en, net zo belangrijk, een goed onderbouwd inzicht krijgt in het referentiekader van de verschillende, belangrijke actoren, b.v. RIVO en het ICES zelf. Adviezen zullen alleen maar succesvol zijn als ze binnen deze referentiekaders zijn geformuleerd en, belangrijker nog, op wederzijds vertrouwen zijn gebouwd.

5.3.2. Belangengroepen netwerk

Op het niveau van belangengroepen (vissers, milieuorganisaties, visindustrie) heeft de Directie Visserij, ondanks uitgebreide contacten, ook geen voldoende vertrouwensrelatie gebouwd. Als dat zo was, zouden de onzekere adviezen van ACFM



nooit tot een vertrouwenscrisis tussen de Directie Visserij en belangengroepen hebben geleid, waarin de Directie Visserij verantwoordelijk werd gehouden maar niet in staat was om belangengroepen van de kwaliteit van ACFM adviezen en hun eigen beleid te overtuigen. Ook in de relatie tot belangengroepen is het cruciaal dat de Directie Visserij de verschillende belangen en referentiekaders duidelijk onderkent. Zoals in de structuurnota beschreven, staan veel vissers volstrekt onbegrijpend tegenover de noodzaak van een vangstreductie - zij denken niet dat vissoorten verdwijnen, want zij vangen nog steeds veel. Anderzijds uiten milieugroepen zoals Greenpeace felle kritiek op zowel het concrete beleid, als op de modellen en de adviezen die vanuit wetenschappelijke instanties komen. Volgens deze organisatie sporen modellen aan tot overbevissing en zijn beleidsinstrumenten zoals TAC's en huidige vormen van effortreducties volstrekt inefficiënt. In hun perceptie is er geen politieke wil tot echte, duurzame veranderingen in het visserijbeleid.

Om tot een vertrouwensrelatie met belangengroepen te komen moet de Directie Visserij eerst alle opinieleiders en hun belangen en referentiekaders identificeren en vervolgens in gesprek met ze gaan. Het doel van zo een dialoog is om wederzijds begrip en vertrouwen op te bouwen, zodat het mogelijk wordt om op termijn tot een gezamenlijke visie op (duurzame) visserij te komen, of in ieder geval duidelijk te maken waarom de visies van overheid en andere actoren verschillen. In eerste instantie moet een dialoog niet direct over visie gaan, maar over het identificeren en analyseren van centrale dilemma's binnen het visserijsysteem. Het moet hierdoor voor iedereen begrijpelijk worden gemaakt hoe het systeem in elkaar zit en welke consequenties verschillende acties/keuzen zullen hebben.

5.4. Maatregelen

Om haar visie op visserij te bevorderen heeft de Directie Visserij een aantal maatregelen getroffen met betrekking tot het reguleren van de visvangst. De voornaamste beleidsmaatregelen zijn verhandelbare licenties en contingenten, saneringsregelingen en zeedagenregelingen. Deze maatregelen dienen tot het implementeren van quota en effortreducties die door de EU zijn opgelegd. De maatregelen zijn immers meer gericht op quota dan op eigenlijke effortreducties, en in de praktijk wordt de effort dus ook nauwelijks gereduceerd. Belangrijk voor het implementeren van quota zijn de vangstcontroles omdat geen van de bovengenoemde maatregelen kan garanderen dat de vissers geen vis te veel vangen - als hun vangstmethodes efficiënter worden gaat de vangst niet omlaag ondanks dat ze



minder dagen op zee mogen. De vangstcontroles worden gedeeltelijk door de overheid uitgevoerd en gedeeltelijk door de vissers zelf. Ze zijn echter niet voldoende effectief en relatief kostbaar.

Een belangrijk feit is het dat er niet altijd overeenstemming bestaat tussen de adviezen (TAC's) van het ICES, het EU beleid (TAC's/quota) en de aantallen vissen die uiteindelijk worden gevangen. Als critici van visserijmodellen gelijk hebben dat de adviezen overbevissing bevorderen is dit een groot probleem, en ook al is dat niet zo blijft het een probleem. Het is daarom belangrijk goed inzicht te verkrijgen in waarom er zulke verschillen bestaan en hoe ze kunnen worden verwijderd of gereduceerd. Een deel van de oorzaak ligt zonder twijfel in de huidige spelregels van het visserijbeleid (prisoners dilemma).

5.4.1. Maatregelen ten opzichte van ICES

Als gevolg van negatieve ervaringen met error-prone wetenschap in verband met de ICES-adviezen over haring, heeft de Directie Visserij een poging gedaan om dit soort situaties in de toekomst te voorkomen, door het functioneren van ICES te verbeteren. De Directie Visserij stelt daarom voor dat er vaste procedures voor *quality control* en management structuren tot stand worden gebracht, zoals beschreven in ISO9000 ("defining qualifications and responsibilities of personnel; describe working procedures, error checking, reporting, communication, effort and costs").

Op deze wijze poogt de Directie Visserij te bereiken dat:

- er vanuit ICES niets over adviezen wordt gecommuniceerd voordat de berekeningen, waarop adviezen zich baseren, op kwaliteit en correctheid zijn gecontroleerd; in dit kader worden de mogelijkheden voor reviewing en andere vormen van kwaliteitscontrole doorgenomen
- de wetenschappelijke onderbouwing van adviezen verbetert; dit heeft onder meer consequenties voor surveys (die moeten vaker en beter), modelbouw en diverse manieren van dataverzameling
- de wetenschappelijke basis beter wordt gecommuniceerd; de Directie Visserij vindt niet dat het mogelijk is om voldoende te begrijpen hoe adviezen precies tot stand komen, zodat zij (en andere nationale beleidsinstanties) deze adviezen ook goed kunnen verdedigen en uitleggen.



In het adviesmemo van de Directie Visserij en het RIVO wordt het probleem beschreven als een probleem van *credibility* (vertrouwen), dat veroorzaakt wordt doordat "research is at present inadequate, unsustainable and insufficient in scope and duration. ... too little effort is devoted to improving and validating existing methodologies for fish stock management". De directie ziet dus het probleem, behalve als een vertrouwensprobleem en een communicatieprobleem, als een probleem van de onderliggende wetenschap van de ICES-adviezen.

Uiteindelijk is dit memo niet in een officieel verband ingebracht. Behalve het onvoldoende netwerk van de Directie Visserij binnen ICES en het als bedreigend ervaren van maatregelen door het ICES, is het ook van belang dat men vanuit het ICES waarschijnlijk vindt dat het vertrouwensprobleem uiteindelijk geen ICES-probleem is, maar een beleidsprobleem. Inderdaad hoeft ICES nergens directe verantwoording af te leggen tegenover degenen die belang hebben bij het beleid.

Als resultaat van onvoldoende visie, kennis en netwerk zijn de maatregelen die door de Directie Visserij worden genomen weinig effectief. Om te beginnen met de eigenlijke beleidsmaatregelen, deze zijn in vergelijking met sommige andere landen relatief effectief, maar ze zijn weinig consistent en dragen onvoldoende bij aan het bereiken van een sociaaleconomisch en/of biologisch duurzame visserij. Dit komt ons inziens deels doordat de visie op visserij onvoldoende helder is en doordat het beleid als geheel niet in het kader van een zorgvuldige netwerkdialog ontstaat. Hierdoor wordt het beleid volledig gericht op het (blind) implementeren van TAC's die vanuit de EU worden vereist. Men zou kunnen zeggen dat het beleid te weinig creatief is; te weinig op zoek gaat naar geheel nieuwe, innovatieve oplossingen, zoals het substitueren van vis in producten die vanuit de visindustrie komen of het identificeren van manieren waarop de economische en sociale welvaart van vissers bewaard kan worden zonder dat er teveel vis wordt gevangen.

De maatregelen ten opzichte van ICES lijken op zich nodig te zijn, ook al moet men niet verwachten dat ze tot verbetering van de wetenschap zelf leiden. Om dit doel te bereiken lijkt het beter om de onafhankelijkheid van ICES van nationale onderzoeksinstituten en data te helpen vergroten. Hiervoor moet de balans tussen resources en taken worden hersteld.



5.5. Communicatie

Er mankeert veel in de communicatie tussen verschillende actoren in het visserijsysteem. Hierboven is al beschreven hoe actoren zich tot elkaar als eilandjes verhouden. Tussen deze eilandjes worden alleen maar eindresultaten – TAC's, effortreducties, quota, vangstdata, etc. - gecommuniceerd, terwijl het juist belangrijk is dat er communicatie ontstaat over de voorafgaande stappen; over de wetenschappelijke basis en onzekerheden; over de beleidsmatige dilemma's en over de vrees en hoop van de verschillende belangengroepen die bij de visserij betrokken zijn.

5.6. Conclusies

Het lijkt dat de Directie Visserij een zeer gewone fout heeft gemaakt in haar strategie ten opzichte van het ICES en in het visserijbeleid meer in het algemeen: ze is direct maatregelen gaan adviseren en nemen zonder dat ze van te voren een solide visie heeft gevormd; uitgebreid 'huiswerk' heeft gedaan wat betreft kennis verwerven en zonder het benodigde netwerk op te bouwen met andere actoren binnen het systeem. Tegelijkertijd lijkt de andere kant van het vertrouwensprobleem, namelijk het gebrekkige vertrouwen tussen de verschillende actoren, weinig fundamenteel aangepakt te zijn. Het is van cruciaal belang om te onderkennen dat de vertrouwenscrisis niet alleen door error-prone science en gebrekkige communicatie over de wetenschappelijke basis van ICES-adviezen wordt veroorzaakt (ook al is dit inderdaad van belang), maar ook door een onvoldoende vertrouwensrelatie tussen de Directie Visserij en degenen die belang hebben bij haar beleid. Het opbouwen van zo een vertrouwensrelatie is moeilijk, maar wel mogelijk en bovendien essentieel om tot een effectief visserijbeleid te komen.

In eerste instantie kunnen binnen het visserijsysteem onderstaande probleemgebieden worden geïdentificeerd (zie ook figuur 4).

- *Eilandjespolitiek en defensieve verhoudingen.* Er is onvoldoende communicatie en vertrouwen tussen de verschillende actoren en ze zijn allemaal zeer defensief wat beleid betreft. Hierdoor wordt de weg naar consistent visionair en creatief beleid geblokkeerd en raakt iedereen gefrustreerd.
- *Error-prone science, waarvan de wetenschappelijke grondslag niet voldoende wordt gecommuniceerd.* Er kunnen fouten ontstaan in de wetenschappelijke berekeningen die aanleiding geven tot plotselinge wijzigingen van managementadviezen. Dit is een simpel gevolg van wetenschappelijke onzekerheden en onbetrouw-



bare inputdata. Als beleidsmakers de wetenschappelijke grondslag van de adviezen en vooral de hiermee verbonden onzekerheden niet begrijpen kunnen ze de adviezen en hun eigen beleid niet verdedigen. De problematiek van deze situatie wordt versterkt door de samenvlechting van beleid en wetenschap door financiële afhankelijkheid, en gebrekkige controle over het EU-beleid door nationale overheden.

- *Organisatorische scheiding van advies, besluit, implementatie en verantwoording.* ACFM en de EC, die de basis van het beleid bepalen, hoeven geen verantwoording af te leggen tegenover degenen die het beleid moeten uitvoeren of tegenover diverse belangengroepen. Implementatie en verantwoording liggen bij de nationale overheden, die maar beperkte invloed hebben op het beleidskader. EU geeft het kader aan voor het Nederlandse beleid in de vorm van TAC's/quota, structuurbeleid, technische maatregelen, marktbeleid en extern visserijbeleid.
- *Verskillende referentiekaders en botsende visies* met betrekking tot de doelen van het visserijbeleid; van vissers, nationale overheden, EU en milieu- en natuurorganisaties. Hierbij speelt vooral het verschil tussen het voortbestaan van de visserij en de behoefte aan economische stabiliteit een rol. Waar het Nederlandse beleid zich richt op voortbestaan, en dus geen rekening houdt met discontinuïteiten, richt het EC-beleid zich op het waarborgen van stabiliteit en dus het voorkomen van discontinuïteiten.
- *Gebrekkige overeenstemming tussen TAC-adviezen van ICES en de TAC's die door de EU worden vastgesteld.* EU-TAC's/-quota zijn in het algemeen hoger dan de geadviseerde TAC's omdat EU-lidstaten een afweging maken tussen socio-economische en biologische duurzaamheidsbelangen. ICES daarentegen geeft adviezen louter vanuit een biologisch duurzaamheidsgezichtspunt. Dit probleem lijkt enigszins verminderd te zijn gezien de recente vaststelling van EU-quota die lager zijn dan door ICES geadviseerd.
- *Prisoners' dilemma;* conflict tussen collectief, lange termijn belang (duurzaamheid) en individueel, korte termijn belang (winst). Er zijn geen prikkels voor een land om duurzame visserij te bevorderen zolang andere landen dat niet doen. Dat geldt evenzeer voor de vissers: in wezen zou er een regeling moeten komen voor hun uitgesteld inkomen dat later door anderen wordt geïncasseerd. Het prisoners' dilemma leidt tot wantrouwen onder actoren en loose-loose-situaties ofwel een 'tragedy of the commons'. In dit verband is het een belangrijke beperking voor beleidsmakers, zowel nationale als Europese, dat zij niet het visserijstelsel als geheel kunnen controleren.



In de hierna volgende aanzet tot een beleidsstrategie richten wij ons vooral op het zoeken naar een oplossing voor deze problemen.

6. De oorlog van allen tegen allen in het visserijsysteem

Voordat we doorgaan met het identificeren van een beleidsstrategische richting zullen we even stil staan bij het visserijsysteem als geheel. Het is immers cruciaal om het systeem goed te begrijpen teneinde een succesvol beleid te kunnen voeren. In de conclusies hierboven zijn al een aantal problemen van het visserijsysteem uiteengezet. Deze problemen wijzen er op dat er een fundamentele fout zit in het systeem.

De fundamentele fout zit eigenlijk in het prisoners' dilemma, zoals in de conclusies beschreven. Hierdoor ontstaat namelijk een oorlog, waarin iedereen zijn eigen belangen op de korte termijn tracht te verdedigen: vissers en de visindustrie proberen zoveel mogelijk winst te maken; wetenschappers proberen een schijn van zekerheid te creëren, milieuorganisaties proberen het watermilieu en de diversiteit van soorten te beschermen en beleidsmakers (politici en ambtenaren) proberen beleid te voeren, waarmee iedereen (de laatste jaren vooral de vissers) kan leven. In deze situatie verdwijnt de lange termijn uit zicht, waardoor uiteindelijk iedereen onherroepelijk zal verliezen: de anarchistische visserijoorlog heeft op de lange termijn geen winnaars en het eindresultaat is de tragedy of the commons.

In relatie tot de overheid zijn er in principe maar twee dingen waar vissers belang bij hebben: het verkrijgen van vangstrechten en subsidies. Verder moet wat hen betreft de overheid zich het liefst zo weinig mogelijk met de visserij bemoeien. Dit in tegenstelling tot zowel natuur- en milieubeschermingsorganisaties als wetenschappers, die juist willen dat de overheid zich veel meer met de visserij gaat bemoeien. Niet ongewoon in situaties waarin natuurbelangen in tegenspraak met economische belangen lijken te zijn, hebben tot nu toe de vissers het grootste voordeel gehad. Inderdaad worden er, vanuit Nederland zowel als vanuit de EU, enorme subsidies verstrekt - met op de lange termijn catastrofale gevolgen. Zodoende worden namelijk én subsidies verstrekt voor het vergroten van de productiviteit van vissersschepen, én voor het slopen van verouderde, onrendabele schepen. In principe is het de bedoeling dat de visserijcapaciteit hierdoor omlaag zal gaan, maar dit gebeurt in feite niet (CBS, Statistisch Jaarboek 1996, p.163). Wat er wel gebeurt, is dat de visvangst en dus de toegevoegde waarde van de visserij continu omlaag gaat (op.cit. p. 161), ook door de werking van quota. Op een bepaald



moment zal de visserij dus economisch zo onrendabel worden, dat alleen maar piratenvisserij mogelijk is – de visserij zal uiteindelijk tot de illegale handel in bedreigde diersoorten gaan behoren. Met deze ontwikkeling zal iedereen, behalve illegale vissers, die bij voorbeeld onder Panamavlag opereren, verliezen.

Zo lang het visserijsysteem gekarakteriseerd wordt door een oorlog van allen tegen allen, waarin alleen maar korte termijn belangen meetellen, zal het visserijprobleem nooit worden opgelost en zal onherroepelijk iedereen verliezen. Dit inzicht is cruciaal voor het opzetten van een succesvol visserijbeleid. Wat namelijk nodig is, is dat alle actoren zich samen gaan richten op het veranderen van het systeem. In het volgende zal deze systeemopvatting de basis vormen voor het opzetten van een beleidstrategisch kader.