

Vis à Vis : Evaluatie Beleidsbesluit Binnenvisserij

Vincent van den Berk
Ton Brandwijk
Chantal van Dam
Mariken Fellingner
Anja Hagendoorn
Anke Lassche
Marjolein Lof
Vincent van der Meij
Jan Olink
Wieger Schaap



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2004 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2004/296
Ede, 2004

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2004/296 en het aantal exemplaren. De kosten per exemplaar bedragen € 5,00. Een factuur wordt meegestuurd bij de bestelling.

Oplage 120 exemplaren

Samenstelling Vincent van den Berk, Ton Brandwijk, Chantal van Dam,
Mariken Fellingier, Anja Hagendoorn, Anke Lassche,
Marjolein Lof, Vincent van der Meij, Jan Olink, Wieger Schaap

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : Balie@minlnv.nl

Voorwoord

Voor u ligt de evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij 1999 die het Expertisecentrum LNV (EC-LNV) in opdracht van Directie Visserij heeft uitgevoerd. Geprobeerd is niet alleen naar het verleden te kijken en in kaart te brengen wat het Beleidsbesluit wel en niet heeft bereikt, maar ook om een voorzichtige blik in de toekomst te werpen en aan te geven met welke factoren een eventueel vervolgbeleid voor de binnenvisserij rekening heeft te houden.

Aanleiding voor het Beleidsbesluit waren de verslechterde positie van de beroepsbinnenvisserij, de achteruitgang van de aalstand en het op grote schaal voorkomen van visstropen, terwijl impliciet ook de moeizame verhouding tussen sport- en beroepsvisserij reden was om nieuw beleid te formuleren. Als oplossing is destijds gekozen voor een ambitieuze doelstelling: integraal beleid, gericht op een gevarieerde, duurzame visstand en een duurzame visserij. Deze doelstelling is verder uitgewerkt in een aantal streefbeelden.

Het Expertisecentrum LNV heeft tijdens de evaluatie gesproken met betrokkenen vanuit beleid, kennisinstellingen, waterbeheer, beroeps- en sportvisserij. Wat opvalt is de enorme betrokkenheid bij het onderwerp en het gedeelde besef van de noodzaak tot samenwerking.

De evaluatie is gebaseerd op deze gesprekken en op verifieerbare, schriftelijke bronnen waarmee in beeld is gebracht in hoeverre de streefbeelden voor 2010 zijn gerealiseerd. Duidelijk is dat het Beleidsbesluit veel in gang heeft gezet, zoals een toenadering tussen beroeps- en sportvissers en het tot stand komen van visstand-beheercommissies. Dit proces heeft veel tijd en energie gekost, waardoor minder resultaat geboekt is in het oplossen van de belangrijke knelpunten en een integrale aanpak nog te hoog gegrepen bleek. Ook was het Beleidsbesluit door beperkte sturingsmogelijkheden moeilijk uitvoerbaar.

Meer dan voorheen zal toekomstig beleid voor de binnenvisserij ingebed moeten zijn in het Europese beleid (EU-Aalherstelplan, Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn, de Europese Warenwet), het recreatiebeleid en dierenwelzijnsbeleid. Tevens zal toekomstig beleid moeten passen in de veranderende rol van de overheid: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', van 'minder regels' naar 'meer doen'. Ik hoop dat in deze sterk veranderende omgeving van het visserijbeleid de gezamenlijke betrokkenheid van de beroepsvisserij en sportvisserij groot zal blijven teneinde een duurzame visstand te garanderen. Dit rapport kan voor alle betrokken partijen van nut zijn voor de toekomstige bepaling van inzet en posities.

Alle geïnterviewden bedank ik van harte voor hun bereidheid mee te werken aan de interviews en de klankbordgroep en hun openwijze van communiceren over het Beleidsbesluit.

Ir. H. de Wilde
Hoofd Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding voor de evaluatie	7
1.2	Doelstelling van de evaluatie	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Methode	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Evaluatie-methodiek	9
3	Beleidsanalyse	13
3.1	Beleidscontext	13
3.2	Beleidsfilosofie	13
3.3	Opbouw van het Beleidsbesluit	14
4	Synthese en conclusies: succes van beleid	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Algemene evaluatie van het Beleidsbesluit	17
4.3	Evaluatie van het proces	18
4.4	Evaluatie van het instrumentarium	19
4.5	Evaluatie van de beleidspunten	19
4.5.1	Thema 1 (Verbetering van de) Visstand	19
4.5.2	Thema 2 Verbetering Visstandbeheer	20
4.5.3	Thema 3 Versterking beroepsvisserij	20
4.5.4	Thema 4 Sportvisserij	20
4.6	Eindconclusies	21
5	Aanbevelingen	23
5.1	Hoofdlijnen	23
5.2	Inhoud	23
6	Bijlage 1: Causaliteitschema: Beleidsreconstructie Beleidsbesluit Binnenvisserij	25

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

Per brief van 15 september 1999 heeft de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het Beleidsbesluit Binnenvisserij aangeboden aan de Tweede Kamer. In het Beleidsbesluit zijn de belangrijkste beleidsvoornemens ten aanzien van alle vormen van sport- en beroepsbinnenvisserij vastgelegd. Het geformuleerde beleid heeft in principe betrekking op alle Nederlandse binnenwateren.

Ieder jaar bij de begrotingsbehandeling is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van het Beleidsbesluit. In de laatste voortgangsrapportage van 10 oktober 2002 is aangegeven dat de implementatie van de belangrijkste onderdelen uit het Beleidsbesluit Binnenvisserij, ofwel is afgerond, of is opgestart. Om deze reden is aangekondigd in 2003 een evaluatie van het Beleidsbesluit uit te voeren. Directie Visserij heeft het Expertisecentrum LNV gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

1.2 Doelstelling van de evaluatie

De doelstelling van het project is een evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij volgens een gestructureerde systematiek waarin alle onderdelen voor een evaluatie aan bod komen. Deze systematiek is opgezet door het Expertisecentrum LNV om volgens de VBTB-normen beleid te beoordelen. Hierbij geldt de onderstaande kanttekening:

In 2002 is de ministeriële Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Comptabiliteitswet) in werking getreden. Sinds die tijd moet nieuw beleid beoordeeld worden volgens zogenaamde VBTB-normen die in deze regeling zijn vastgelegd. Het Expertisecentrum LNV heeft een systematiek ontwikkeld om beleid langs deze normen te kunnen evalueren. Het Beleidsbesluit Binnenvisserij dateert van vóór 2002 en is niet volgens de VBTB-systematiek opgezet. De evaluatie van dit Beleidsbesluit kan dan ook niet volledig volgens de VBTB-normen worden uitgevoerd, maar er wordt in de evaluatie wel zoveel mogelijk de systematiek gevolgd. Bij de beoordeling van de conclusies moet hiermee rekening worden gehouden. Deze werkwijze geeft namelijk direct inzicht in de sterktes en zwaktes van het huidige Beleidsbesluit en daarmee aanwijzingen voor verbetering in mogelijk nieuw Beleid. Bovendien is het voordeel van een systematiek dat alle essentiële onderdelen op gestructureerde manier aan bod komen en geen onderdelen gemist worden.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsevaluatie op hoofdlijnen. Na dit inleidende hoofdstuk volgt een beschrijving van de gehanteerde evaluatiemethode

(hoofdstuk 2), een analyse van het Beleidsbesluit (hoofdstuk 3), de resultaten en conclusies op hoofdlijnen (hoofdstuk 4) en de aanbevelingen (hoofdstuk 5).

Meer informatie die als basis diende voor de resultaten en conclusies is opgenomen in het 'Achtergronddocument Evaluatie Beleidsbesluit Binnenvisserij'.

2 Methode

2.1 Inleiding

De ervaring wijst uit dat er verschillende (onuitgesproken) verwachtingen bestaan over de evaluatie van een beleidsactie. Om misverstanden hieromtrent te voorkomen volgen hier enige begripsomschrijvingen van evaluaties. Een meer volledige beschrijving van begrippen en de evaluatiefilosofie (methodologie) staat in het Achtergronddocument.

Beleidsevaluatie is het beoordelen van de inhoud, effecten en processen van beleid, aan de hand van de verwachte effecten van het beleid. Dit houdt in dat gerealiseerde effecten van het beleid vergeleken worden met de oorspronkelijke verwachtingen/bedoelingen. De oorspronkelijke verwachtingen/bedoelingen kunnen als criteria functioneren voor de evaluatie. Daarvoor dienen deze bedoelingen (beleidsdoelen) zo concreet mogelijk en meetbaar te zijn.

Output is de beleidsprestatie: de actie die men had voorgenomen te zullen doen.

Resultaat is het intermediaire effect van de beleidsprestatie.

Outcome is het finale beleidseffect of het maatschappelijke effect. Dit kan een bedoeld of onbedoeld effect zijn van de verrichte beleidsprestatie en de som/doorwerking van meerdere resultaten.

2.2 Evaluatie-methodiek

De doelstelling van het project is een evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij uit 1999 volgens een gestructureerde methodiek waarin de belangrijkste onderdelen voor een evaluatie aan bod komen. Deze methodiek is opgezet door het Expertisecentrum LNV om volgens de VBTB¹-normen beleid te beoordelen. Voor het toepassen van deze methodiek geldt echter de kanttekening zoals geplaatst in paragraaf 1.2 (het Beleidsbesluit dateert van vóór 2002 en is niet volgens de VBTB-methodiek opgezet).

Het Beleidsbesluit Binnenvisserij is voor een groot deel kwalitatief geformuleerd wat beperkingen oplegt aan de volledigheid waarmee alle fasen van de evaluatiesystematiek doorlopen kunnen worden. In onderstaande beschrijving van de verschillende fasen is aangegeven hoe deze voor de evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij is uitgevoerd.

Een compleet evaluatieproject, waarbij alle fasen worden uitgevoerd, kent de volgende fasen. Per fase is (*schuin gedrukt*) aangegeven welke aanpak voor deze evaluatie is gebruikt:

¹ VBTB: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Zie toelichting in het Achtergronddocument.

1. Beleidsanalyse.

De samenhang van de nota wordt in beeld gebracht door middel van een zogenaamd causaliteitsschema. Het schema bestaat uit elementen (acties uit de nota) met hun onderlinge relaties en geeft aan hoe de elementen inwerken op de uiteindelijke beleidsdoelstellingen. Dit schema vormt de basis voor de verdere activiteiten en conclusies.

Er is een reconstructie van het Beleidsbesluit gemaakt, welke is weergegeven in het causaliteitsschema achterin ingevoegd in dit rapport.

2. Ontwikkelen van indicatoren en streefwaarden voor de output van de in te zetten maatregelen en de directe effecten daarvan.

Per vastgesteld element in het schema worden één of meer concrete indicatoren opgespoord, met bijbehorende streefwaarden. De indicatoren geven aan op welke onderwerpen gemonitord zal moeten worden; de streefwaarden zijn nodig om aan de hand van de monitoringsgegevens een uitspraak te kunnen doen over de mate van succes van ingezette acties.

De meeste beleidspunten en doelstellingen in het Beleidsbesluit zijn kwalitatief geformuleerd. Een aantal daarvan is tijdens de uitvoering nader uitgewerkt en meetbaar geformuleerd. Het was niet mogelijk om op basis van het Beleidsbesluit en de nadere uitwerkingen voor alle beleidspunten indicatoren en streefwaarden te formuleren. Bovendien ontbrak het vaak aan monitoringsgegevens. De beoordeling van de mate van effect is zoveel mogelijk op feiten gebaseerd. Bij het ontbreken van feiten is de beoordeling van het effect gebaseerd op de perceptie die leeft bij verschillende betrokkenen.

3. Bronnen identificeren waaruit monitoringsgegevens ten behoeve van beleidsprestaties en effectmetingen betrokken moeten worden.

Voor deze evaluatie zijn de verantwoordelijken voor implementatie van het Beleidsbesluit als belangrijke bronhouders gezien. Feitelijke gegevens waren niet altijd voorhanden. Dit betekent dat voor evaluatie van het Beleidsbesluit deels gebruik gemaakt is van (kwalitatieve) informatie van de betrokkenen. Deze evaluatie is gebaseerd op interviews met belanghebbenden (zie Achtergronddocument voor lijst van geïnterviewde personen en schriftelijke bronnen)

4. Efficiëntievragen ontwikkelen.

Gestreefd zal worden maatstaven aan te leveren aangaande de kosten waartegen prestaties gerealiseerd worden.

Deze fase is in deze evaluatie niet meegenomen.

5. Procesvragen ontwikkelen.

Effectmetingen geven slechts aan of beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Ze geven geen verklaring voor de gevonden effecten. Procesvragen richten zich op het gedrag van de actoren binnen het beleidsveld. Dat gedrag kan een verklaring bieden voor de gevonden effecten en daarmee mogelijk handvatten voor verbeteringen.

Dit is onderdeel geweest van de afgenomen interviews.

6. Ontwikkeling van indicatoren op outcome niveau.

Het gaat hierbij om de meer indirecte effecten, dus de bijdragen van de ingezette maatregelen aan de hogere beleidsdoelen. Voor effectmetingen in het uiteindelijke beleidsveld zijn veldmetingen nodig. In overleg met de opdrachtgever zal worden vastgesteld welke de belangrijkste veldeffecten zijn. Vervolgens zullen op die onderdelen onderzoeksvragen worden geformuleerd, bijvoorbeeld in de vorm van enquêtes. De onderzoeksopzet zal zodanig worden opgesteld dat de beoogde effecten waar mogelijk los van concurrerende factoren kunnen worden beschouwd.

In deze evaluatie is vooral gekeken naar de volgende vragen, welke zijn ontleend aan de LNV Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE):

1. *Kwaliteit van de uitvoering (proces-evaluatie)*
2. *Beleidspunt/-doel*
 - a. *Is het realiseerbaar en meetbaar?*
 - b. *Is het gerealiseerd?*
3. *Instrument*
 - a. *Is actie ondernomen?*
 - b. *Is het in potentie zinvol instrument?*
 - c. *Hoe heeft het in de praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?*

7. Onderzoek uitvoeren

Raadplegen van schriftelijke bronnen en houden van interviews.

8. Synthese van de gegevens aan de hand van het causaliteitsschema.

De interviews en schriftelijke bronnen zijn verwerkt in een eindoordeel over de beleidspunten in relatie tot de (hoofd)doelstellingen van het Beleidsbesluit.

9. Opstellen van het einddocument

Het opgeleverde resultaat staat in het perspectief van een VBTB-waardige evaluatie. Aangezien het huidige Beleidsbesluit op veel punten kwalitatief is geformuleerd is een geheel objectieve beoordeling niet mogelijk en wordt gestreefd naar een zo objectief mogelijke beoordeling van de beleidsprestaties en van de uiteindelijke beleidseffecten in het veld.

3 Beleidsanalyse

3.1 Beleidscontext

Het Beleidsbesluit Binnenvisserij is in 1999 vastgesteld door de Tweede Kamer. Aanleiding voor het opstellen van het Beleidsbesluit waren de resultaten van een voortijdige evaluatie van het uit 1991 stammende binnenvisserijbeleid. Deze voortijdige evaluatie richtte zich op het beoordelen van de hoofddoelstelling van de splitsing van visrechten tussen beroeps- en sportvisserij op de binnenwateren en op de context waarbinnen deze werd uitgevoerd. In de evaluatie die in 1998 werd afgerond, is de IJsselmeervisserij buiten beschouwing gelaten aangezien deze visserij sterk afwijkt van de beroepsbinnenvisserij op de overige binnenwateren. Evenmin is het sportvisserijbeleid geëvalueerd. De georganiseerde sportvisserij was wel bij de evaluatie betrokken, aangezien het een belangrijke partij is bij het visstandbeheer op de binnenwateren.

Uit de evaluatie van 1998 volgden drie knelpunten in de binnenvisserij:

- de verslechterde economische situatie van de beroepsbinnenvisserij;
- de verminderde gasaalintrek;
- de zwartvisserij en de ontwikkeling van grootschalige visstroperij.

Op basis van deze knelpunten werd het binnenvisserijbeleid aangepast voor het visstandbeheer, de positie van de beroepsvisserij en de splitsing van de visrechten. Dit nieuwe beleid werd vastgelegd in het Beleidsbesluit Binnenvisserij in 1999.

3.2 Beleidsfilosofie

Het Beleidsbesluit Binnenvisserij (1999) heeft het karakter van een kadernota waarin de belangrijkste beleidsvoornemens zijn vastgelegd. Dit betekent dat het Beleidsbesluit de lijnen uitzet om bestaande knelpunten en conflicten op te lossen. Deze lijnen zouden in nauw overleg met de sector uitgewerkt en gedetailleerd worden. Het Beleidsbesluit had tot doel een bestuurlijk en juridisch kader te scheppen waarbinnen de Rijksoverheid en de beroeps- en sportvisserij gezamenlijk werken aan het bereiken van de beleidsdoelen.

Naast deze lijnen reikt het Beleidsbesluit ook een stelsel aan waarmee tot nieuwe verhoudingen kon worden gekomen tussen overheid en de sectoren voor beroeps- en sportvisserij.

Het resultaat was een Beleidsbesluit met een sterk procesgericht karakter en weinig afdwingend karakter, met een integrale doelstelling gericht op zowel de beroepsvisserij, sportvisserij als op de ecologische waterkwaliteit in het algemeen. Dit past in de trend die zichtbaar is bij de Rijksoverheid: meer zelfredzaamheid van sectoren, co-management en integraliteit.

3.3 Opbouw van het Beleidsbesluit

Het Beleidsbesluit kent één hoofddoelstelling: *“Het binnenvisserijbeleid is geheel gebaseerd op het behouden en bereiken van een gevarieerde visstand die, naar omvang en (soorten)samenstelling, past bij de kwaliteit en inrichting van de aanwezige aquatische ecosystemen. Deze visstand dient zichzelf duurzaam in stand te kunnen houden. Onder deze voorwaarden is er ruimte voor beheer en benutting van de visstand en is er ook sprake van een duurzame visserij.”*

Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in vijf streefbeeld(en) die in 2010 gerealiseerd zouden moeten zijn. De streefbeeld(en) hebben de functie om bij te dragen aan een discussie op het niveau van de beleidsdoelen en vormen het uitgangspunt voor het visserijbeleid in het Beleidsbesluit. De streefbeeld(en) staan in onderstaand kader:

Streefbeeld 1: Het aquatisch ecosysteem als voorwaarde voor een goede visstand

Rekening houdend met de gewenste maatschappelijke (gebruiks)functies is de ecologische kwaliteit van de Nederlandse binnenwateren sterk verbeterd, vooral door verbetering van de waterkwaliteit en de herinrichting van de watersystemen. Er is voldoende aandacht voor de visstand als factor binnen de aquatische ecosystemen. De migratiemogelijkheden voor trekvis zijn geoptimaliseerd, mede doordat een sterke mate van compartimentering heeft plaatsgevonden. Verder is er een grote verscheidenheid in habitats gecreëerd, waardoor een evenwichtige situatie is ontstaan ten aanzien van de fysieke en ruimtelijke levensvoorwaarden voor de inheemse vissoorten. De biodiversiteit is hierdoor toegenomen. Diverse (eerst verdwenen) vissoorten zijn teruggekeerd en bedreigde/kwetsbare bestanden zijn voldoende hersteld om zichzelf in stand te kunnen houden.

Streefbeeld 2: Visstand en visstandbeheer

De visstand is niet langer een verzameling soorten die afzonderlijk voor verschillende maatschappelijke groepen (sportvissers, beroepsvissers, natuurbeschermers) van belang zijn. Het wordt algemeen erkend dat de visstand in de publieke (en daarmee in verbinding staande) wateren in haar samenhang en totaliteit als natuurlijke hulpbron een “algemeen maatschappelijk goed” is met verschillende waarden en verschillende benuttingsmogelijkheden voor verschillende groepen in de Nederlandse samenleving, als wel voor de samenleving als geheel.

De visstand is steeds passend bij de aard en kwaliteit van het aanwezige ecosysteem, en kan zichzelf instandhouden. Directe ingrepen in de visstand (o.a. uitzettingen en Actief Biologisch Beheer) zijn slechts bij uitzondering nodig (ecologisch herstel na calamiteiten).

Streefbeeld 3: Visstandbeheer, benutting van de visstand

Binnen de gegeven randvoorwaarden en mogelijkheden wordt de aanwezige visstand optimaal benut, waarmee wordt voorzien in een erkende maatschappelijke behoefte met betrekking tot voedselvoorziening en recreatieve beleving. De benutting van visstand is naar aard en uitvoering maatschappelijk aanvaard.

Streefbeeld 4: Uitvoering van de visserij

De visserij wordt zo selectief mogelijk uitgevoerd. De ongewenste en onbedoelde “bijvangst” (bepaalde vissoorten, jonge ondermaatse vis, andere diersoorten) is minimaal. De belasting en de verstoring van natuur en milieu zijn vrijwel nihil. Het welzijn van vissen heeft ruime aandacht binnen de sector.

De wet- en regelgeving is eenvoudig en doelgericht. De vereiste documenten zijn eenvoudig verkrijgbaar. Er is nog maar weinig controle door overheidsdiensten nodig. De omvang van de illegale visserij (stroperij en zwartvisserij) is structureel afgenomen.

Streefbeeld 5: De sector binnenvisserij

Er zijn voldoende mogelijkheden voor een economisch goed functionerende beroepsbinnenvisserij en voldoende aantrekkelijke en gevarieerde mogelijkheden om in Nederland de sportvisserij te beoefenen.

Naast de streefbeeld(en) zijn ook bijzondere aandachtspunten geïdentificeerd waaraan het beleid voor de Binnenvisserij richting zou geven. Deze liggen op het gebied van (1) verbetering van de samenhang tussen visstandbeheer en waterbeheer, (2) verbetering van het visserijkundig beheer, (3) versterking van de sector beroepsbinnenvisserij en (4) de veranderende verhouding tussen sector en Rijksoverheid.

De streefbeelden en aandachtspunten zijn verwerkt in twaalf beleidsvoornemens (zogenaamde beleidspunten). De beleidspunten zijn geordend naar vier thema's.

1. visstand;
2. verbetering visstandbeheer;
3. versterking beroepsbinnenvisserij;
4. mogelijkheden sportvisserij.

Deze vier thema's komen niet één op één overeen met de vijf geformuleerde streefbeelden.

In de eerste fase van de evaluatie is het beleidsbouwwerk gereconstrueerd. Door het Beleidsbesluit te vertalen naar een causaal schema, is het mogelijk afzonderlijke elementen van het beleid in een logische context te plaatsen. Dit leidt tot het causaliteitschema (bijlage 1). Bij het uitwerken van dit schema bleek dat er moeilijk een directe relatie te leggen is tussen de twaalf beleidspunten en de vijf streefbeelden. De streefbeelden zijn echter bedoeld als richtinggevend voor de discussie en niet als afrekenbaar doel in het beleid. De beleidspunten bevatten de doelen waarnaar daadwerkelijk gestreefd wordt, en de thema's geven een samenvatting van deze doelen. Daarom zijn de vier thema's in het schema opgenomen en niet de streefbeelden. In het causaliteitschema staat: relatie tussen de hoofddoelstelling, de vier thema's, de twaalf beleidspunten en de diverse instrumenten die bij de beleidspunten genoemd staan of later uitgewerkt zijn. De aannames ten aanzien van de werking van de acties en instrumenten staan weergegeven als relaties (pijlen).

Omdat het een LNV-nota betreft, is de analyse in de evaluatie voornamelijk gericht op de rol van LNV. Op *output*niveau (links in het schema) gaat het uitsluitend om de rol van LNV (heeft LNV actie ondernomen, is het instrument ingezet door LNV). Hoe verder naar rechts in het schema, hoe verder de invloed van LNV kan afnemen. Op *outcomeniveau* (rechts in het schema) hebben, naast de inzet van LNV, nog vele factoren invloed op de uiteindelijke effecten en het wel/niet behalen van de doelen.

4 Synthese en conclusies: succes van beleid

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gebaseerd op gedetailleerde evaluatie-informatie (onder andere per beleidspunt) die staat in het Achtergronddocument. De informatie uit het Achtergronddocument is in dit hoofdstuk gebundeld tot uitspraken over het Beleidsbesluit in het algemeen (paragraaf 4.2), over het proces van de uitvoering van het Beleidsbesluit (paragraaf 4.3), over het ingezette instrumentarium (paragraaf 4.4.) en over de vier beleidspunten (paragraaf 4.5). Het hoofdstuk eindigt met eindconclusies (paragraaf 4.6).

4.2 Algemene evaluatie van het Beleidsbesluit

Het Beleidsbesluit Binnenvisserij is een product van zijn tijd: het is opgesteld vóórdat VBTB-regels zijn ingesteld. Met het Beleidsbesluit werd beoogd een traject in gang te zetten dat moest leiden tot het gewenst te doel. Het Beleidsbesluit richtte zich vooral op inspanningsverplichtingen. Het Beleidsbesluit is daarom niet strikt volgens VBTB-normen evalueerbaar. Dit uit zich in:

- Het ontbreken van heldere operationele criteria en objectieve, meetbare normen. Dit geldt voor zowel de streefbeelden, beleidsdoelen als beleidspunten.
- Het ontbreken van nulwaarde metingen en een monitoringsysteem voor het meten van de beleidseffecten.
- Het grotendeels ontbreken van termijnen (start, tussentijds en eindtermijnen).
- Het ontbreken van een meerjarenbegroting voor middelen (financiën en menskracht).

Voorts zijn er een aantal bijzondere aspecten die duidelijke evaluatie uitspraken moeilijk maken. Die aspecten zijn:

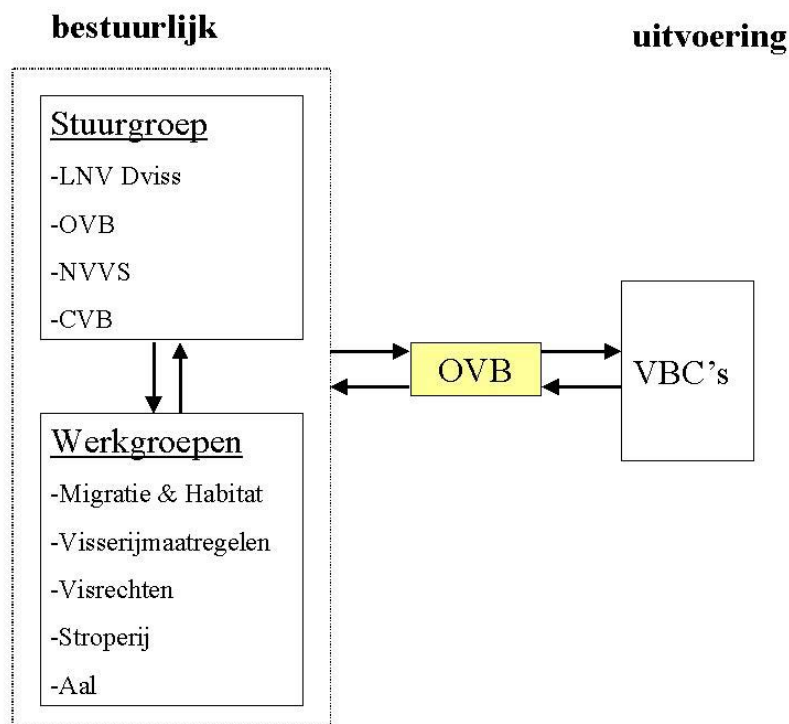
- Het Beleidsbesluit heeft een hoofddoelstelling, streefbeelden en beleidspunten geordend naar thema's. De beleidspunten zijn het meest concreet wat betreft doelstellingen en in te zetten instrumenten. De relatie tussen streefbeeld en beleidspunt is onduidelijk.
- De eindtermijn voor de streefbeelden in het Beleidsbesluit is 2010. Of dit ook geldt voor de doelstellingen uit de beleidspunten is niet duidelijk, maar wellicht moeten uitspraken over het wel of niet voldoen aan de doelstellingen in dit licht worden gezien. Het is nog niet 2010 en in principe zou er nog 6 jaar de tijd zijn om niet gerealiseerde doelstellingen te realiseren.
- De ambitie in de hoofddoelstelling is vanuit verschillende invalshoeken (natuur, water, sportvisserij, beroepsvisserij) ambitieus, integraal en breed geformuleerd. Het realiseren van deze ambitieuze en integrale doelstelling vereist een intensieve en goede samenwerking tussen betrokken beleidsverantwoordelijken (water, natuur, visserij) maar ook een goede samenwerking tussen de verschillende sectoren (natuurbeheerders, waterbeheerders, sportvisserij, beroepsvisserij). Vooral dit laatste was in de Ausgangssituatie in 1999 nog lang niet het geval. Veel tijd en energie is daarom gestoken in het verbeteren van deze

uitgangssituatie: samenwerking op alle fronten. Dit is tijd en energie die in een pure evaluatie niet erg zichtbaar zijn, maar die wel noodzakelijk zijn om de hoofddoelstelling te bereiken.

- Het ambitieniveau voor het Beleidsbesluit uit 1999 was hoog. De doelstellingen in het Beleidsbesluit en in het bijzonder de streefbeelden, zijn meer als beleidsrichting te beschouwen dan als afrekenbare beleidsdoelen. De evaluatiemethodiek gaat echter uit van afrekenbare doelen en zo is ook in dit rapport geëvalueerd. Richtingen en intenties zijn vrij interpreteerbaar en daarmee moeilijk evalueerbaar.
- De spanning in het Beleidsbesluit tussen de beroeps- en sportvisserij. Het instrumentarium richt zich enerzijds nadrukkelijk op een versterking van de beroepsvisserijsector. Dit terwijl tegelijk ook het sportvisserijbelang kaderstellend is, vanuit de voorwaarde dat bestaande sportvisserijbelangen niet mogen worden aangetast.
- Het is niet duidelijk of het IJsselmeer onder het Beleidsbesluit valt dan wel een uitzonderingspositie geniet.

4.3 Evaluatie van het proces

Er is een uitvoeringsstructuur (zie figuur 1) die functioneert. Werkgroepen leveren producten op die vervolgens in de Stuurgroep Binnenvisserij worden vastgesteld. In de Stuurgroep zijn de organisaties voor de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserij op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd en is de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij vanuit een adviserende positie vertegenwoordigd. De structuur van het uitvoeringsproces is goed vormgegeven. De Stuurgroep heeft in de praktijk naar behoren gefunctioneerd. Wel valt een kanttekening te plaatsen bij de eenzijdige samenstelling van de Stuurgroep, die bestaat uit direct bij visserij betrokken organisaties. Andere belanghebbenden zoals de directie Natuur, waterbeheerders, etc zijn niet in de Stuurgroep vertegenwoordigd.



Figuur 1: Uitvoeringsstructuur van het Beleidsbesluit Binnenvisserij (1999).

4.4 Evaluatie van het instrumentarium

Het instrumentarium dat ingezet is voor realisatie van de beleidsdoelen is zeer divers. De belangrijkste conclusies ten aanzien van het ingezet instrumentarium zijn in deze paragraaf samengevat. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Achtergronddocument.

1. Potentie van instrumentarium: in potentie worden de meeste instrumenten die benoemd zijn in het Beleidsbesluit als nuttig en werkzaam ingeschat. Tijdens de implementatie van het Beleidsbesluit zijn over het geheel wel de voorgenomen instrumenten ontwikkeld, maar nog niet (volledig) of pas recentelijk ingezet waardoor deze nog onvoldoende effect hebben kunnen sorteren.
2. LNV heeft vooral ingezet op procesondersteuning. Juridische instrumenten (voorwaarden verbonden aan de uitgifte van visrechten) zijn beperkt gebruikt.
3. Visstandbeheerplannen: er vindt geen toetsing plaats op kwaliteit en inhoud. Het is nog te vroeg om het resultaat te toetsen (goed visstandbeheer) vanwege het beperkt aantal visstandbeheerplannen dat gereed is en de recente datum van deze plannen.
4. VBC's: in principe een goede manier om overleg en samenwerking tussen partijen op gang te brengen. In praktijk is overleg en de samenwerking tussen verschillende partijen ook op gang gekomen.
5. Overname van beleid door anderen (met name waterbeheerders): de meeste waterbeheerders zijn onbekend met Beleidsbesluit. Hetzelfde geldt voor provincies en gemeenten. Dit betekent dat de communicatie rond het Beleidsbesluit niet voldoende is geweest en verbetering behoeft.
6. Vrijblijvendheid in de uitvoering: LNV kon alleen het proces stimuleren en via de vergunningsuitgifte op de Rijkswateren sanctioneren. De visstandbeheerplannen van de VBC's zijn voor de betrokkenen niet bindend.
7. Visrechthebbenden hebben beperkte uitvoeringsbevoegdheden (Visserijwet 1963), zij kunnen alleen het visstandbeheer beïnvloeden (vis onttrekken en uitzetten). Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en inrichting van het viswater zijn de bevoegdheid van de natuur- en waterbeheerders.

4.5 Evaluatie van de beleidspunten

De evaluatie heeft plaatsgevonden per beleidspunt. De beleidspunten zijn in het Beleidsbesluit geordend naar thema. In deze paragraaf staat de evaluatie van de beleidspunten samengevat naar thema waartoe ze behoren. Elke subparagraaf bevat de conclusies per thema.

4.5.1 Thema 1 (Verbetering van de) Visstand

Synthese:

- De waterkwaliteit van de Nederlandse binnenwateren is sinds de jaren '70 aan het verbeteren. Er is veel gedaan aan herinrichting van watersystemen in het kader van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en het beleid inzake het herstel en inrichting van watersystemen (aanleg van nevengeulen langs de grote rivieren, beekherstel en natuurvriendelijke oevers in samenhang met herintroductie en uitzetting van soorten.) Hierdoor is een grotere verscheidenheid aan habitattypen gecreëerd, dat ook de inheemse vissoorten ten goede is gekomen.
- De soortenrijkdom is toegenomen, met uitzondering van het IJsselmeer. Over de omvang van de toename, karakteristieke soorten en visgemeenschappen, de soortensamenstelling en de leeftijdsopbouw is weinig bekend.
- Er is voldoende aandacht voor de visstand als belangrijke factor binnen aquatische ecosystemen.
- Aan het verbeteren van de migratiemogelijkheden voor trekvis wordt gewerkt, maar de situatie is nog niet optimaal.
- Door bevissing blijft herstel van de visbestanden in het IJsselmeer uit.
- De achteruitgang van de aalstand is niet gestopt.

Conclusie

Verbetering van de Visstand is dichterbij gekomen mede als gevolg van vigerend water- en natuurbeleid. De expliciete bijdrage van het Beleidsbesluit Binnenvisserij hieraan is moeilijk aan te geven.

4.5.2 Thema 2 Verbetering Visstandbeheer

Synthese:

- Er zijn VBC's ingesteld, maar nog niet landsdekkend. Dit is zowel het geval voor Staatswateren als niet-Staatswateren. Het functioneren van de VBC's is wisselend en lijkt mede afhankelijk van de voorgeschiedenis in de verhoudingen tussen beroeps- en sportvisserij. De richtlijnen voor het opstellen van visstandbeheer zijn in 2003 gereed gekomen maar er zijn nog weinig visstandbeheerplannen opgesteld. Er is geen instantie die de visstandbeheerplannen toetst op kwaliteit, zodat niet inhoudelijk beoordeeld kan worden of voldaan wordt aan het beleidsdoel.
- De overbevissing op het IJsselmeer is niet opgelost/tot staan gebracht en de visstand op het IJsselmeer is niet hersteld.
- De visstroperij wordt nog als een groot probleem ervaren ook al is deze in één regio met succes aangepakt. Vervolg in één regio leidt tot verplaatsing van de stroperij naar andere regio's.
- Nieuwe aalscholverkolonies rondom het IJsselmeer zijn niet ontstaan. Dit heeft echter niet geleid tot een afname van het aantal aalscholvers. Het effect van het aantal aalscholvers op de visstand is niet duidelijk.

Conclusie

Er is een eerste start gemaakt met de verbetering van het visstandbeheer door het inrichten van VBC's. Daar waar beroeps- en sportvisserij op één water mogen/kunnen vissen werkt dat in enkele gevallen redelijk of in andere gevallen juist niet. Er is dus geen eenduidig succes te geven op dit punt. Een verbetering in de samenwerking heeft nog niet tot zichtbare resultaten geleid in een betere visstand. De korte tijdsduur tussen de start van het Beleidsbesluit en deze evaluatie kan daar debet aan zijn. Investering in het proces is nodig (en gedaan) voordat concrete resultaten verwacht mogen worden.

4.5.3 Thema 3 Versterking beroepsvisserij

Synthese:

- Voor VBC's en visstandbeheerplannen wordt verwezen naar paragraaf 4.5.2.
- De beoogde (extra) schubvisbenutting door beroepsvisserij is (nog) niet geregeld.
- Voor de situaties waar de beroeps- en sportvisserij in de VBC's niet tot overeenstemming kunnen komen zijn recent (2004) richtlijnen voor geschillenbeslechting overeen gekomen. Afspraken in dit kader vinden echter plaats op basis van vrijwilligheid en zijn niet juridisch afdwingbaar.
- De beroepsbinnenvisserij heeft zich (nog) niet ontwikkeld tot een duurzame, kleinschalige sector. De belemmeringen in het ondernemerschap zijn geïnventariseerd maar nog niet opgeheven. Het CvB is met kundige menskracht ondersteund maar de ontwikkeling naar een zelfstandige en professionele organisatie is nog niet afgerond.

Conclusie

De economische situatie van de beroepsbinnenvisserij is als geheel niet verbeterd en ook de ontwikkeling naar een professionele organisatie is nog niet afgerond.

4.5.4 Thema 4 Sportvisserij

Synthese:

Voor de verbetering van de sportvisserij is geen specifieke actie ondernomen op grond van dit Beleidsbesluit. Onafhankelijk van het Beleidsbesluit hebben de

mogelijkheden voor de sportvisserij zich gunstig ontwikkeld door beleid van regionale en lokale overheden en inspanningen van de NVWS.

Conclusie

Het Beleidsbesluit Binnenvisserij heeft niet expliciet bijgedragen aan rijkgeschakeerde mogelijkheden voor de sportvisserij. Ontwikkelingen in vigerend beleid op het gebied van recreatie en eigen beleid van de sportvisserijsector hebben echter tot enige verbeteringen geleid.

4.6 Eindconclusies

- Op procesniveau is veel vooruitgang geboekt: er is een uitvoeringsstructuur opgezet die functioneert en die tussenproducten heeft opgeleverd. Samenwerking tussen sportvisserij en beroepsvisserij is op gang gebracht. De inbreng van verantwoordelijken voor het natuurbeleid en waterbeleid is echter nog beperkt (zowel in de Stuurgroep als in VBC's).
- De instrumenten die benoemd zijn in het Beleidsbesluit worden als nuttig en werkzaam ingeschat.
- Voorgenomen acties zijn nog niet alle uitgevoerd en de beleidsdoelen zijn niet of ten dele gerealiseerd. Belangrijkste reden hiervoor is de diepte-investering in het ontwikkelen van goede relaties tussen de sport- en beroepsvisserij.
- De belangrijkste knelpunten die aan de wieg stonden van dit Beleidsbesluit bestaan nog steeds: de matige/slechte economische situatie van de beroepsbinnenvisserij; de problematiek t.a.v. Aal en de problematiek t.a.v. visstroperij en zwartvisserij.
- Een integrale aanpak van natuurbeheer, waterkwaliteit en waterbeheer en daaruit volgend visstandbeheer is nog niet gerealiseerd.
- De mogelijkheid tot afdwingbare sturing op de uitvoering van het Beleidsbesluit is gering omdat slechts gestuurd kan worden op visrechten voor Staatswateren. De samenwerking tussen beroeps- en sportvisserij – cruciaal in dit Beleidsbesluit – is echter niet afdwingbaar.

5 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gebaseerd op conclusies van de evaluatie. Tevens zijn de geïnterviewde personen gevraagd aanbevelingen voor toekomstig beleid te geven (samengevat in het Achtergronddocument). Deze zijn verwerkt in onderstaande aanbevelingen.

De aanbevelingen zijn gericht op het formuleren van VBTB *proof* beleid, waarbij uitgegaan wordt van een ideale beleidsaanpak en beleidscyclus.

5.1 Hoofdlijnen

Evalueerbaar beleid

Zorg voor een VBTB *proof* beleid met heldere operationele criteria en objectieve, meetbare normen en geef een tijdsplan aan voor uitvoering. Voer een nulwaarde meting uit en stel een monitoringprogramma op. Maak duidelijkheid voor welke wateren het beleid van toepassing is.

Duidelijkheid

Formuleer heldere, eenduidige, haalbare doelen en benoem de in te zetten instrumenten. Verken de relaties tussen doelen, instrumenten, middelen en effecten middels bijvoorbeeld een ex ante evaluatie. Faseer eventueel de haalbaarheid in de tijd, zeker als de haalbaarheid afhankelijk is van moeilijk afdwingbare processen (bijvoorbeeld, samenwerking, co-management).

Middelen/Financiën.

Zorg voor een financiële onderbouwing van het beleid en zorg voor een meerjarenbegroting voor middelen (financiën en menskracht) die zoveel mogelijk is afgestemd op de looptijd van het beleid. Stel hiervoor een kosten-batenanalyse op voor in te zetten middelen. Bijvoorbeeld: wanneer is een landsdekkend en daarmee kostbaar vervolgingsbeleid tegen de visstropen gerechtvaardigd in relatie tot de investeringen die de visstand bevorderen? Maak meerjarenafspraken met uitvoerende, controlerende of andere betrokkenen organisaties en instanties.

Communicatie

Communiceer het beleid met alle betrokkenen (sportvissers, beroepsvissers), maar ook met andere overheden (gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, AID/politiecorpsen) en onderhoud een heldere communicatie met die betrokkenen gedurende de looptijd van het beleid. Geef duidelijk aan in het communicatieproces wat ieders rol en inbreng is in het realiseren van de beleidsdoelen.

5.2 Inhoud

Integrale context benutten.

Plaats de uitvoering van het beleid in de integrale context van Europees beleid (Europees Aalherstelplan, Kaderrichtlijn Water, Natura 2000) en van andere beleidsvelden (natuur, milieu, recreatie, water, platteland). Houd rekening met

(toekomstige) aanverwante thema's zoals de General Food Law en Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. Aansluiting bij andere beleidsdossiers biedt ook kansen.

Voorbeeld van een kans die benut is: het beleid ten aanzien van herstel en inrichting van watersystemen van Rijkswaterstaat heeft geleid tot herstel van biotopen waar ook diverse vissoorten van profiteren.

Voorbeeld van een kans die benut kan worden: Op dit moment is implementatie van de Europese Kader Richtlijn Water (KRW) actueel, waarin ecologische doelen uitgewerkt worden voor alle wateren van Nederland. Onder andere voor vis worden doelen geformuleerd die in 2015 gerealiseerd moeten zijn. De waterbeheerder (Ministerie van V&W) is eindverantwoordelijke voor deze doelrealisatie. Nieuw Beleid over de binnenvisserij zou moeten aansluiten op deze KRW-doelen en op de verantwoordelijkheden van de waterschappen. De visstandbeheerplannen zouden moeten aansluiten op deze ecologische doelen. De waterbeheerder zou dan een rol kunnen spelen in de toetsing van deze visstandbeheerplannen aan de doelen voor vis in het kader van de KRW.

Ambitie die past bij haalbaarheid

De VBTB verlangt afrekenbare doelen. Dat betekent dat de ambitie ook haalbaar moet zijn. Onderscheid tussen visie en haalbare doelen moet daarbij voor eenieder duidelijk zijn. Deze duidelijkheid laat dan minder ruimte voor brede interpretatie.

De ambitieuze doelstelling van het huidige Beleidsbesluit was meer bedoeld om als richting en visie dan als afrekenbare doelstelling opgevat te worden. Dit is echter niet eenduidig uit het Beleidsbesluit af te leiden, waardoor deze doelstelling in de evaluatie als harde afrekenbare doelstelling is gehanteerd.

Facilitering en sturing

In het huidige Beleidsbesluit is veel geïnvesteerd in samenwerking en facilitering (uitvoeringsstructuur, rol OVB, ondersteuning van de professionalisering van de beroepssector). Facilitering is belangrijk in een omgeving waarin de overheid minder regels wil en meer zelfredzaamheid van sectoren verwacht. Voortzetten van de op gang gebrachte samenwerking wordt dan ook aanbevolen, met de kanttekening dat het (meer) betrekken van water- en natuurbeheerders een meerwaarde voor deze samenwerking kan hebben.

Sturing middels de uitgifte van visrechten is wel genoemd in het Beleidsbesluit maar is in de praktijk nauwelijks toegepast. De uitgiftevoorwaarden van visrechten zijn naast wetgeving het enige harde middel waarop LNV kan sturen en kan sanctioneren. Zowel de sector voor beroepsvisserij als sportvisserij hebben in het kader van de uitgevoerde evaluatie aangegeven een sterkere sturing middels de uitgave van visrechten bepleit.

Inhoudelijke duidelijkheid

Het huidige Beleidsbesluit is niet duidelijk. Dit is al terug te zien in de uitwerking van de hoofddoelstelling naar vijf streefbeelden en naar vier thema's, waarbij onduidelijk is wat de relatie tussen de streefbeelden de thema's zijn. In de uitwerking hinkt het beleid op meerdere gedachten: beroepsvisserij versterken door onder andere de benuttingsmogelijkheden uit te breiden, overbevissing tegengaan en sportvisserijbelangen niet aantasten. Een beeld hoe de tegenstellingen (sterke beroepsvisserij en overbevissing, tegenstelling visbenutting door sportvisserij en beroepsvisserij) overbrugd kunnen worden, wordt echter niet geschapen en overgelaten aan de uitwerking en samenwerking in VBC's. Meer duidelijkheid had wellicht meer richting kunnen geven aan de uitwerking in VBC's, had meer daadkracht kunnen opleveren en meer resultaat op beoogde effecten.

6 Bijlage 1: Causaliteitschema: Beleidsreconstructie Beleidsbesluit Binnenvisserij