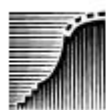


Co-management in de kust- en binnenvisserij

*Een schets van de huidige situatie en de
mogelijkheden voor de toekomst*

Anja Hagendoorn
Henri Bos
Wim Wiersinga



landbouw, natuurbeheer
en visserij

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/213
Ede, 2003

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 2003/213 en het aantal exemplaren.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Anja Hagendoorn, Henri Bos, Wim Wiersinga

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@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Bij LNV wordt onder invloed van het adagium 'minder beleid – minder regels' én de wens tot lagere administratieve lasten, zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij maatschappelijke partijen gelegd. De opgave is om dit doel op maat toegesneden in te voeren om effectief te laten zijn. In de visserij is hiervoor al sinds jaar en dag het instrument van co-management bekend.

In opdracht van de directie Visserij heeft het Expertisecentrum LNV een literatuuranalyse uitgevoerd, is het huidige co-managementsysteem in de kust- en binnenvisserij beschreven en zijn interviews gehouden met betrokkenen. Dit ten dienste van het in 2003 te formuleren nieuwe beleid voor de kust- en binnenvisserij.

Co-management komt in de internationale visserij relatief veel voor om overbevissing en de neveneffecten van visserij op het ecosysteem te beheersen. De centrale kern van de verschillende vormen van co-management is, dat vissers een bepaalde verantwoordelijkheid hebben om de visstand te beheren.

In de interviews worden door betrokkenen vooral aspecten benoemd die op de randvoorwaarden betrekking hebben: een collectief belang, een gemeenschappelijk beeld en een flinke dosis begrip, respect en vertrouwen in elkaar.

Om in de kust- als de binnenvisserij een vorm van co-management te ontwikkelen die werkt, moet eerst aan deze randvoorwaarden worden voldaan om vervolgens afspraken te maken over de 'harde' kernelementen van het co-managementsysteem.

De aanbevelingen om de kansen voor co-management te benutten zijn, met wat accenten, van toepassing op zowel de kust- als de binnenvisserij. Om co-management te realiseren wordt een procesaanpak beschreven in de vorm van een 3-stappenplan waarvan LNV gebruik kan maken. Hoewel dit geen garantie biedt, lijkt de kans op succes dan het grootst.

De verdere invoering van co-management in de kust- en binnenvisserij zal de komende tijd één van de activiteiten van het ministerie van LNV zijn. Daarvoor is echter nog veel inspanning van LNV nodig; diverse lopende trajecten bieden hiervoor echter mogelijkheden.

Tenslotte wil ik op deze plaats de geïnterviewden, de interviewers en de deelnemers aan het seminar hartelijk danken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

'Co-management is a state of mind, reflecting mutual respect and trust for each other's aims, expertise and experience.'

(Symes 1997)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Het instrument co-management	9
2.1	Kenmerken van co-management	9
2.2	Toepassingen van co-management	10
3	Kustvisserij	13
3.1	Situatieschets van de kustvisserij	13
3.2	Beleidsmatige context	16
3.2.1	Internationaal	16
3.2.2	Nationaal	17
3.2.3	Provinciaal	18
3.3	Kustvisserij en natuurwaarden	19
3.4	Ontwikkeling naar co-management in de kustvisserij	19
3.4.1	Co-management in de Structuurnota en het Beleidsbesluit	19
3.4.2	Uitvoering door de sector	20
3.4.3	De partijen, hun standpunten en onderlinge relatie	22
3.4.4	Opvattingen over co-management	23
4	Binnenvisserij	27
4.1	IJsselmeervisserij	27
4.1.1	Situatieschets van de IJsselmeervisserij	27
4.1.2	IJsselmeervisserij en natuurwaarden	28
4.1.3	Mogelijkheden voor co-management in de IJsselmeervisserij	29
4.2	Overige binnenvisserij	30
5	Resultaten van de interviews	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Opvattingen over co-management algemeen	35
5.3	Opvattingen over de huidige situatie	38
5.3.1	De huidige situatie in de kustvisserij	38
5.3.2	De huidige situatie in de IJsselmeervisserij	40
5.3.3	De huidige situatie in de overige binnenvisserij	40
5.4	Opvattingen over een toekomstig co-management	41

5.4.1	Opvattingen over een toekomstig co-management in de kustvisserij	41
5.4.2	Opvattingen over toekomstig co-management in de IJsselmeervisserij	43
5.4.3	Opvattingen over toekomstig co-management in de overige binnervisserij	43
5.5	De rollen van partijen	44
5.6	De hoofdpunten uit de interviews	45
6	Conclusies en aanbevelingen	47
6.1	Conclusies	47
6.1.1	Evaluatievragen kustvisserij	47
6.1.2	Conclusie co-management in de kustvisserij	49
6.1.3	Evaluatievragen binnervisserij	49
6.1.4	Conclusie co-management in de binnervisserij	50
6.2	Aanbevelingen	51
	Referenties	55
Bijlage 1	Lijst van geïnterviewde personen	59
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	61
Bijlage 3	Co-management in de theorie	63

1 Inleiding

In 1993-1994 is met de komst van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij *Vissen naar Evenwicht* het begrip co-management geïntroduceerd. In de zeevisserij is dit uitgewerkt in een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van gequoteerde visbestanden en het zogenoemde zeedagenregime (de 'Biesheuvelgroepen'). In de kustvisserij gaat het naast het beheer van de schelpdierbestanden ook om het duurzaam bevissen binnen de randvoorwaarden van de natuurdoelstellingen voor de kustwateren. Doel van het beleid in de Structuurnota was te komen tot een beheerste visserij en een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen sector en overheid en met name voor de schelpdiervisserij tot een evenwicht tussen visserij en natuur. Het instrument co-management zou eveneens een oplossing kunnen bieden voor problemen die samenhangen met 'gemene weide' visserij op het IJsselmeer.

De Structuurnota Zee- en Kustvisserij loopt in 2003 af. Ook is in 2003 een herziening voorzien van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren en een evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij. Daarnaast is er binnen het ministerie van LNV een ontwikkeling gaande in de richting van deregulering en lastenverlichting, waaraan het instrument co-management mogelijk zou kunnen bijdragen.

De directie Visserij heeft het Expertisecentrum LNV gevraagd de werking van het instrument co-management op het terrein van de kust- en binnenvisserij te evalueren en aanbevelingen te doen of en zo ja, hoe co-management onderdeel kan zijn van het toekomstig kust- en binnenvisserijbeleid. Bij de evaluatie dient uitdrukkelijk aandacht te zijn voor de kritische signalen die door de visserij- en natuurorganisaties worden afgegeven.

Met dit rapport wordt inzicht gegeven in de plaats van co-management in de huidige kust- en binnenvisserij, maar vooral in de beelden die de verschillende partijen hebben van co-management en welke mogelijkheden zij zien voor de toekomst. De informatie uit dit rapport zal aanknopingspunten bieden voor het vormgeven van het toekomstig beleid en de mogelijkheden van het instrument co-management voor de kust- en binnenvisserij.

De opdracht beperkt zich tot co-management structuren in de kust- en binnenvisserij. Evaluatie van co-management structuren op het terrein van de zeevisserij (de zgn. Biesheuvelgroepen) valt buiten het bestek van deze opdracht en vindt plaats in een ander traject.

De evaluatiemethode

De evaluatie valt uiteen in twee delen: een onderzoek in diverse schriftelijke bronnen en interviews met personen uit de visserijsector en de natuur- en milieuorganisaties. In hoofdstuk 2 komt een aantal elementen uit de theorie aan de orde waaruit co-management systemen bestaan. In bijlage 2 is een uitgebreidere analyse opgenomen. In de volgende twee hoofdstukken wordt de situatie in respectievelijk de kust- en de binnenvisserij beschreven. De informatie uit deze hoofdstukken geeft een eerste (theoretisch) beeld van de huidige stand van zaken over co-management.

Het EC-LNV heeft een groot aantal partijen uit de visserijsector en natuur- en milieuorganisaties geïnterviewd (zie bijlage 1). In de interviews is hun mening over huidig en toekomstig co-management gepeild. Daarbij kwam onder andere aan de

orde wat onder co-management wordt verstaan, wat de succes- en faalfactoren zijn, de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden en de mogelijkheden voor de co-management in de toekomst. Een beschrijving van de bevindingen en ideeën van de 'buitenwereld' over co-management staat in hoofdstuk 5.

De beelden van co-management (de kansen en obstakels en de rol van LNV) die bij directie Visserij en andere directies van het ministerie van LNV leven, zijn besproken op een seminar en komen terug in de conclusies en aanbevelingen.

In het laatste hoofdstuk van dit rapport worden de resultaten van het bronnenonderzoek en de interviews naast elkaar gelegd. De elementen van co-management uit de theorie en de aanvulling daarop uit de interviews worden gelegd naast de huidige situatie. Op basis daarvan worden voor de verschillende sectoren de volgende evaluatievragen beantwoord:

1. Wat is het probleem en is co-management een geschikt instrument om het op te lossen?
2. Hebben de verschillende partijen een zelfde beeld van co-management?
3. In hoeverre is voldaan aan de elementen en de randvoorwaarden van co-management?
4. Waar liggen de mogelijkheden:
 - a. voor implementatie van co-management in sectoren waar dat nog niet wordt toegepast?
 - b. voor uitbouw van bestaande co-management systemen?
5. Is er draagvlak en zijn de omstandigheden geschikt voor co-management?

Gebaseerd op de conclusies worden tenslotte aanbevelingen gedaan over het al dan niet inzetten van het instrument co-management in het beleid voor de verschillende sectoren en de wijze waarop dat zou kunnen gebeuren.

2 Het instrument co-management

2.1 Kenmerken van co-management

Kenmerkend voor de visserijsector is het dilemma tussen individuele en korte termijn belangen versus collectieve en lange termijnbelangen. Wanneer iedere visser vrij toegang heeft tot de visgronden ontstaat de situatie dat de individuele visser zijn eigen belang boven het belang van de visserij als geheel stelt. Dit verschijnsel wordt de 'gemene weide problematiek' genoemd. De vrije toegang, in feite het gebrek aan duidelijkheid over de eigendomsrechten, leidt tot korte termijn denken en competitie tussen vissers en overexploitatie van de visvoorraden. Het toekennen van eigendomsrechten in de vorm van bijvoorbeeld quota of vergunningen kan een oplossing bieden voor dit probleem.

Een manier om dit vorm te geven is door een co-management systeem op te zetten. Over co-management is al veel gedacht, gepraat en geschreven. In dit hoofdstuk zijn de hoofdpunten uit de theorie over co-management weergegeven. In bijlage 2 is een uitgebreidere beschrijving van de theorie opgenomen. De bronnen waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, zijn weergegeven onder Referenties.

Een reden om een co-management systeem op te zetten is dat de visserij overexploitatie nabij is of dat overexploitatie al een feit is. Co-management is in dat geval een vorm van crisismanagement. Overheden zien dat hun management systeem niet werkt en besluiten op zeker moment de gebruikersgroepen in het management te betrekken. Een andere reden om een co-management op te zetten is het voorkomen of oplossen van conflicten tussen gebruikersgroepen onderling of tussen gebruikersgroepen en de overheid. In sommige gevallen wordt een co-management systeem opgezet omdat er zowel sprake is van overexploitatie als van conflicten.

Een co-management systeem kent als voordeel dat het een open, transparant en minder hiërarchisch beleidssysteem is. Het schept mogelijkheden voor een bredere basis voor informatie, uit zowel wetenschap als praktijk. Met het *commitment* en de bereidheid bij de gebruikersgroepen, neemt ook de legitimatie voor het beleidsproces en de resulterende regulering toe. Co-management leidt echter niet noodzakelijkerwijze tot een vermindering van de regelgeving. Het verschil is dat de regels op lokaal niveau worden bepaald en daarmee beter aansluiten op de omstandigheden van de lokale visserij-activiteit.

Co-management kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. De gemeenschappelijke factor is echter steeds de betrokkenheid van gebruikersgroepen en andere belanghebbenden en de verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden tussen de partijen. Een aantal elementen is van belang voor het welslagen van een proces om te komen tot een co-management systeem. Dat zijn de organisatievorm, de partijen, de rollen en verantwoordelijkheden en in de eerste plaats de betrokkenheid van de partijen.

Betrokkenheid

Co-management verschilt van andere vormen van management in de zin dat het focust op de *directe betrokkenheid* van de gebruikersgroepen in een actieve management rol, waarbij de gebruikers de bevoegdheid hebben besluiten te nemen

en te implementeren op de gebieden waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen. De mate van betrokkenheid ligt ergens tussen een vorm waarbij de overheid de gebruikers consulteert maar zelf de beslissingen neemt, de consultatieve vorm, en een vorm waarbij de bevoegdheid om besluiten te nemen bij de gebruikersgroepen ligt. Bij deze informatieve vorm, zijn de gebruikersgroepen verantwoordelijk voor het informeren van de overheid over de genomen besluiten. Co-management dekt dus een breed spectrum van mogelijke vormen voor gezamenlijke besluitvorming en uitvoering door overheid en gebruikersgroepen.

De organisatievorm

Tijdens een seminar over co-management dat het ministerie van LNV in januari 1997 heeft gehouden, worden *consultatie* en *delegatie* genoemd als belangrijke ingrediënten van co-management. Consultatie tussen overheid en de gebruikersgroepen over de inhoud van de management strategie en delegatie van specifieke management functies naar de verantwoordelijke gebruikersgroepen. Co-management vereist een sterk geïntegreerde relatie tussen de overheid, de visserijsector en andere belanghebbenden, waarbij *commitment* voor de samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid door het hele beleidsproces heen van essentieel belang is.

Goede wil alleen is niet voldoende voor het opzetten van een succesvol co-management systeem. Het is voor een overheid onvoldoende om eenvoudig te roepen om meer betrokkenheid en participatie vanuit de sector. De moeilijkste taak voor de overheid is in dit verband het delegeren van autoriteit en het delen van macht en verantwoordelijkheden. Het is daarbij wellicht goed te weten dat de betrokkenheid van de gebruikersgroepen groter zal zijn naarmate het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt lager is en de taken specifiekere.

De partijen, de rollen en de verantwoordelijkheden

De gebruikersgroepen en de overheid worden in de literatuur gezien als de belangrijkste partijen in het co-management systeem. De overheid bepaalt de kaders en de gebruikersgroepen vullen dit verder in. Zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, zijn er in de Nederlandse kust- en binnenvisserij nog andere spelers betrokken bij het management van de visserij: de natuur- en milieuorganisaties. In de praktijk hebben deze organisaties grote invloed op de ontwikkelingen in de visserij.

Voor de werking van co-management is het noodzakelijk dat de partijen het eens worden over een aantal onderwerpen. De belangrijkste zijn de beleidsdoelen, de maatregelen om capaciteit of inspanningen te beperken, de toegang tot de visbestanden, de monitoring en de handhaving. Voor de institutionele vormgeving is de identificatie van de belanghebbenden en hun verantwoordelijkheden van belang. Maar ook de aard van de gebruikersgroepen en de politieke en sociale cultuur hebben invloed op het succes van een co-management systeem.

2.2 Toepassingen van co-management

De visserij in Nederland kan worden onderverdeeld in drie sectoren: zeevisserij, kustvisserij en binnenvisserij. Zoals gezegd, richt deze studie zich uitdrukkelijk op co-management in de Nederlandse kust- en binnenvisserij. Beide sectoren worden in de volgende hoofdstukken uitgebreid beschreven. In de Nederlandse zeevisserij bestaat ook een co-management systeem, het Biesheuvelstelsel. Omdat het een Nederlandse toepassing van co-management is, volgt hieronder een korte beschrijving. De evaluatie hiervan vindt in een ander kader plaats (Stuurgroep Nijpels).

Voor de zeevisserij werd in nauw overleg met het bedrijfsleven een co-managementsysteem ontwikkeld in de vorm van de zogenaamde Biesheuvelgroepen. Met het Biesheuvelstelsel werden een betere naleving van de vangstbeperkingen door de sector en een economische optimalisatie van de aanvoer van vis beoogd. Het stelsel is in 1993 gestart.

In het Biesheuvelstelsel brengen vissers hun individuele contingenten volledig onder in beheersgroepen die één groepscontingent vormen. De groepsleden gaan met elkaar een privaatrechtelijke overeenkomst aan, waarin zij zich binden aan de geformuleerde regels. Vissers dragen het recht op het individuele beheer van quota over aan het groepsbestuur. Ze verplichten zich om al hun vis via de veiling te verhandelen, de vangstbeperkingen na te leven en een visplan op te stellen. Het ministerie van LNV beoordeelt het visplan en kent na goedkeuring aan de groepen een groepscontingent en zeedagen toe. Binnen de groepen hadden de leden samen een ruimere toekenning van zeedagen (inmiddels vervallen) en een grote mate van flexibiliteit bij de onderlinge huur en verhuur van quota dan niet-leden. De vissers kunnen zo de visserij planmatiger beoefenen en de inzet van de schepen in overeenstemming brengen met de vangstmogelijkheden.

3 Kustvisserij

Co-management in de Nederlandse kustvisserij is geen nieuw verschijnsel. Sinds begin jaren '90 zijn hiervoor initiatieven ondernomen. In dit hoofdstuk wordt eerst een schets gemaakt van de kustvisserij in Nederland. Daarbij komen naast algemene informatie ook de economische betekenis, effecten op de natuur, beleid voor kustvisserij en de relatie tussen de verschillende belanghebbenden aan de orde. Hieruit zal blijken dat zich in de kustvisserij, met name in de Waddenzee, een aantal problemen voordoet. De lezer die al bekend is met de kustvisserij in Nederland wordt geadviseerd dit hoofdstuk vanaf paragraaf 3.4 te lezen. Daarin wordt beschreven wat de ontwikkelingen voor co-management tot op heden zijn en wordt een eerste beeld geschetst van de toekomst voor co-management in de kustvisserij.

3.1 Situatieschets van de kustvisserij

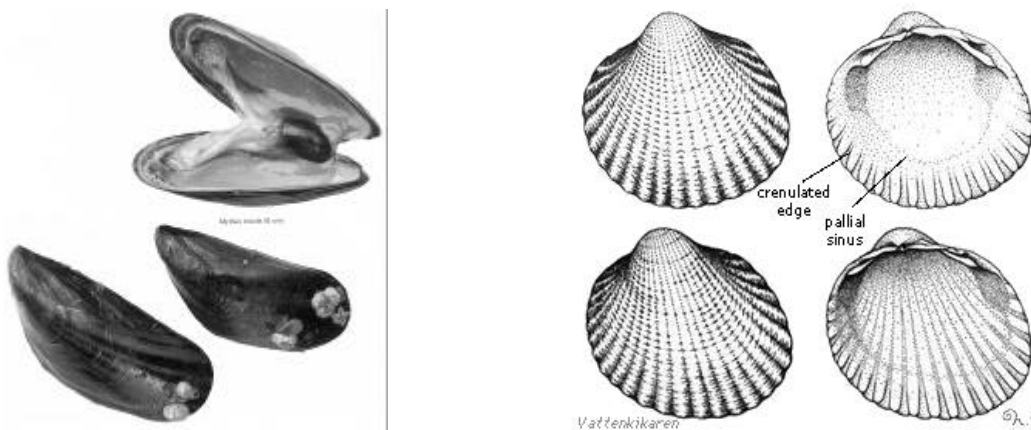
Onder kustvisserij wordt verstaan de visserij in de als kustwater aangewezen wateren. Grofweg gaat het om de Waddenzee, de Zeeuwse wateren (o.a. Oosterschelde en Westerschelde) en de Voordelta. De belangrijkste visserij in deze wateren is de vangst van schaal- en schelpdieren – te weten garnalen, mosselen, kokkels (zie figuur 4.1) en oesters. In de Noordzeekustzone wordt verder nog gevist op *Spisula* (strandschelp) en *Ensis* (zwaardschedes en mesheften) (zie figuur 4.2)¹.

Er zijn in Nederland ongeveer 200 garnalenvissers met een vergunning, waarin onder andere staat waar zij mogen vissen. Circa 85 garnalenvissers mogen vissen in de Waddenzee, enkelen vissen in de Oosterschelde en Westerschelde en de overigen vissen op de Noordzee en in de Voordelta. Het gevaar voor overbevissing is bij garnalen nihil (LNV 2000).

De mosselcultuur bestaat al sinds 1870 en vanaf de jaren '50 wordt deze teelt ook in de Waddenzee bedreven (PO Mossel *et al.* 2000). Mosselvisserij vissen twee keer per jaar in de Waddenzee in geulen en platen naar een vastgestelde hoeveelheid mosselzaad met een minimale grootte van ongeveer 20 mm. Het mosselzaad wordt vervolgens verspreid op (meestal) van de staat gehuurde mosselpercelen, waar de mosselen eerst verder groeien tot ze halfwas zijn (40-45 mm) en vervolgens verplaatst naar meer beschutte percelen waar ze als ze groot genoeg zijn (55-60 mm), weer opgevist worden om verkocht te worden.

¹ De platvisserij in de Noordzeekustzone wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Figuur 4.1 Mossel (links) en Kokkel (rechts)



Bron: Ministerie van LNV, Directie Visserij

Daarnaast is er op beperkte schaal hangcultuur, waarbij mosselzaad in een soort kousen aan drijvende constructies wordt opgekweekt tot een marktwaardig product (LNV 2000 en PO Mossel *et al.* 2000).

Er zijn in totaal 94 vergunningen voor de mosselzaadvisserij uitgegeven. De staatskweekpercelen zijn uitgegeven aan 82 kwekers. In de westelijke Waddenzee zijn 3560 hectare percelen in gebruik en in de Oosterschelde 2248 hectare. Acht bedrijven beoefenen in Zeeland de hangcultuur.

De visserij op kokkels in de Waddenzee is ontstaan rond 1870. In het begin gebeurde dit allemaal handmatig (PO Mossel *et al.* 2000). Handkokkelvisserij schrapen bij laag water met een hark de kokkels uit de bovenste drie centimeters van de zeebodem (LNV 2000). Sinds de jaren vijftig worden kokkels ook mechanisch gevist. De mechanische kokkelvisserij vist met metalen korren, die over de bodem van de zee worden getrokken. Een waterstraal spuit de kokkels los van de bodem zodat ze in de kor worden geschept en via hydraulisch transport aan dek van het vissersvaartuig worden gebracht. Alleen kokkels van consumptieformaat (minimaal 15 mm) worden opgevoerd. Aan boord worden de kokkels gezeefd en gaan kleinere kokkels en eventuele bijvangst direct (levend) over boord.

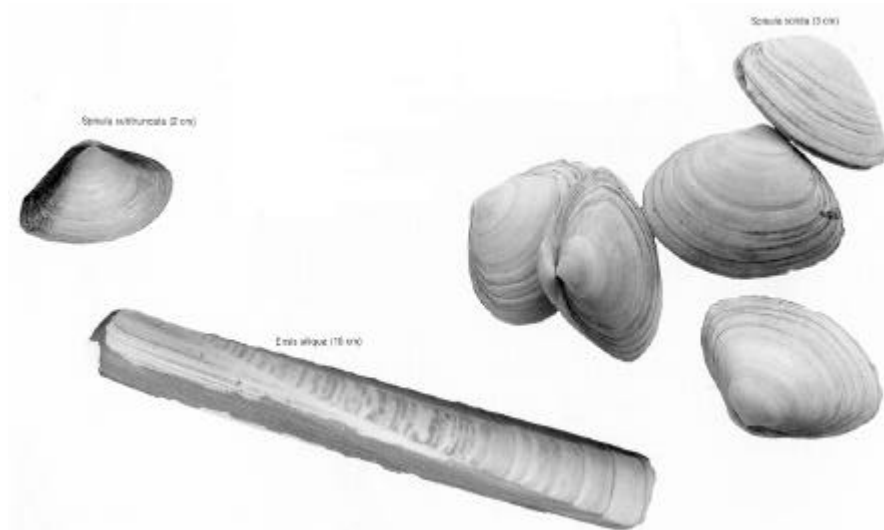
Sinds 1974 is de kokkelvisserij aan vergunningen gebonden. Er zijn 37 vergunningen uitgegeven voor de mechanische kokkelvisserij. De kokkelvisserij hebben samen met de mosselkwekers sinds 1993 een Beheersplan schelpdiervisserij waarin zij zichzelf beperkingen opleggen ten gunste van de bescherming en het behoud van de natuurwaarden van de kustwateren. Onder meer is hierin overeengekomen dat maximaal 23 schepen tegelijk zullen worden ingezet voor de mechanische kokkelvisserij. Het Beheersplan vormt de basis voor een jaarlijks visplan, waarin staat hoe lang, met hoeveel schepen en waar gevist mag worden (LNV 2000). Voor de handvisserij is vanaf 1 januari 2002 het aantal vergunningen beperkt tot 20 vergunningen, tot 2002 was dat in totaal 75 vergunningen. Ook deze groep vist volgens visplannen.

In 1994 hebben de mossel- en kokkelvisserij op verzoek van het ministerie van LNV het meerjarige *Beheersplan Kustvisserij* opgesteld. Daarin zijn regels opgenomen om de visstand zo duurzaam en efficiënt mogelijk te benutten en de natuur in de kustwateren te sparen. Een van de regels is dat de vissers ieder jaar een visplan moeten schrijven, waarin alle gemaakte afspraken staan. Aan boord van de vissersschepen bevindt zich een *black box*, een computer die registreert waar het schip zich bevindt en of het vist. Aan de hand van de *black box* vindt de controle op de afspraken plaats (LNV 2000).

De visserij op *Spisula* en *Ensis* beperkt zich tot de Noordzeekustzone. Deze schelpdiervisserij is echter in juridische zin (volgens de Visserijwet) geen kustvisserij.

Aangezien het voornemen bestaat om in het nieuwe beleid een beheersplan voor de visserij op *Spisula* en *Ensis* te vereisen², wordt deze visserij hier wel meegenomen. De visserij op *Spisula* ontstond in het begin van de jaren '90 in reactie op het gebrek aan kokkels. Voor *Spisula* zijn in een normaal seizoen ongeveer 20 schepen actief. Voor de meeste schepen is de visserij op kokkels de hoofdactiviteit en wordt een gedeelte van het seizoen op strandschelpen gevist. Vooral in seizoenen met een geringere kokkelaanvoer vormt *Spisula* een belangrijk alternatief. Een groot deel van de *Spisula*- en *Ensis*visserij heeft een Producentenorganisatie opgericht, waarbinnen is afgesproken dat zij 's winters vrijwillig niet op strandschelpen vissen. Dit geldt niet voor de niet-leden. Slechts 5-6 schepen zijn ingericht voor de visserij op *Ensis*. Voor slechts 1 schip is dit de hoofdbezigheid, terwijl de anderen slechts een deel van het seizoen op *Ensis* vissen.

Figuur 4.2 *Spisula* (links) en *Ensis*



Bron: Ministerie van LNV, Directie Visserij

Economische betekenis

De *gehele schelpdiersector* (aanvoer en verwerking) bestaat uit 17 ondernemingen, met een totale omzet van € 200 miljoen. Het merendeel van de bedrijven is zowel actief in de aanvoer als in de verwerking. Geen van de bedrijven is zo marktbepalend, dat het een eigen prijsbeleid kan voeren. De sector biedt werkgelegenheid voor ongeveer 900 personen, waarvan zo'n 700 in vaste dienst en 200 tijdelijk. Het werk is sterk seizoensgebonden. (Smit en van Wijk 2001).

In de *mosselsector* waren in 2001 55 kweekbedrijven actief. De grootste bedrijven, die 20% van het totale aantal bedrijven vertegenwoordigen, zijn verantwoordelijk voor 65% van de aanvoer van mosselen. De aanvoer van mosselen was in het seizoen 2001/2002 gezakt naar 42 miljoen kg, maar door recordprijzen van € 168 per kg was de totale opbrengst met € 71 miljoen slechts € 2 miljoen lager dan in het seizoen 2000/2001 (van Wijk *et al.* 2002). In de mosselsector zijn 71 schepen actief. De bruto investeringen in 2001 zijn gedaald van € 7 miljoen naar € 3 miljoen. De besomming voor 2001 was € 72 miljoen en het nettoresultaat € 38 miljoen (van Wijk *et al.* 2002).

De *kokkelvisserij* kende in 2001 een aanvoer van 2789 ton, waarvan 1.763 uit de Waddenzee en 1.026 uit de Oosterschelde. Het aantal vergunninghouders is 37. Ook in 2001 zijn er geen investeringen gedaan in de kokkelsector. De werkgelegenheid in de kokkelsector is gelijk gebleven op 64 fte. De besomming van de vloot is gestegen

² Zie brief aan de Tweede Kamer nr. Viss. 2002/7657 d.d. 20 december 2002 *Beleidslijn Schelpdiervisserij Noordzee Kustzone*

van € 7 miljoen in 2000 naar € 11 miljoen in 2001. De geraamde opbrengst voor *Spisula* en *Ensis* is € 4,5 miljoen (van Wijk *et al.* 2002).

Over de aanvoerwaarde van de *oestersector* in 2001 zijn nog geen gegevens bekend. Tussen 1996 en 1999 lag deze op ongeveer € 2,5 miljoen. Er zijn in 2001 vrijwel geen investeringen gedaan. In de oestersector zijn 20 schepen en 50 opvarenden actief.

De aanvoer van *garnalen* was in 2001 zo'n 13.000 ton, dat is 3.000 ton meer dan in 2000. De besomming in 2001 is met € 54 miljoen ook groter dan de € 37 miljoen in 2000 (van Wijk *et al.* 2002). In de verwerking en afzet van garnalen zijn vijf bedrijven actief. Twee bedrijven domineren de markt. De totale omzet is ongeveer € 270 miljoen. De werkgelegenheid is 300 personen (Smit en van Wijk 2001).

Van de totale productie in de schelpdiersector wordt zo'n 80% afgezet in het buitenland. België en Frankrijk zijn de grootste afnemers van mosselen en kokkels gaan voor het grootste deel naar Spanje (Smit en van Wijk 2001). Het overgrote deel van de garnalen (90%) wordt geëxporteerd Net als bij de mosselen zijn België en Frankrijk de grootste afnemers (Smit en van Wijk 2001).

De aanlanding van gekweekte en geviste schelpdieren wordt jaarlijks gerapporteerd aan de FAO. De Europese aanvoer van mosselen was in 1998 ongeveer 800 miljoen kg (50% van de wereldproductie). Het aandeel van Nederland daarin was bijna 100 miljoen kilo (12%). Van de oesters produceert Europa 5% van de wereldproductie van ruim 3 miljoen ton. Ongeveer 2,25 miljoen kg daarvan is in Nederland gevangen. De productie van kokkels in Europa komt voornamelijk uit Nederland en Engeland en varieerde de afgelopen tien jaar van 30 tot 100 miljoen kg versgewicht (ODUS 2001).

3.2 Beleidsmatige context

Het beleid voor de kustwateren vindt plaats in een complexe nationale en internationale beleidscontext. Daarnaast is ook een aantal (inter)nationale wetten en richtlijnen van toepassing op de kustwateren. Deze context geeft het kader aan waarbinnen co-management voor de kustvisserij plaats kan vinden. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van het voor co-management relevante beleid.

Wat opvalt is dat in vrijwel alle beleidsdocumenten en plannen de natuurwaarden een belangrijke plaats innemen. Dit kan enerzijds duidelijkheid scheppen over de mogelijkheden voor de visserij in het gebied, aan de andere kant kan het ook de relatie tussen de betrokken partijen verder op scherp zetten en daarmee het proces om te komen tot een co-management systeem bemoeilijken.

3.2.1 Internationaal

Delen van de Waddenzee zijn op internationaal niveau aangewezen als Wetlands van internationale betekenis in het kader van het Ramsar-verdrag (Convention on wetlands, Ramsar Iran 1971). Hierin is afgesproken wat belangrijke wetlands zijn en hoe daarmee omgegaan zou moeten worden. Het verdrag is nauwelijks sturend. Daarnaast is de Waddenzee aangewezen als UNESCO *Man and Biosphere Reserve*. Dat betekent een internationale erkenning van de waarde van het ecosysteem, terwijl het gebied onder de jurisdictie blijft van het betreffende land.

Op Europees niveau zijn EU-richtlijnen als de Vogel- en Habitatrichtlijnen van belang (Kok en Hagendoorn 2002). Dit zijn juridisch bindende EU-richtlijnen. Grote delen van de kustwateren (o.a. Waddenzee) zijn aangewezen als beschermingszone onder deze richtlijnen en in die zin bepalen ze mede de mogelijkheden van co-management.

De Waddenzee (het PKB-gebied) en de Oosterschelde zijn respectievelijk in 1991 en 1989 als Vogelrichtlijngebied aangewezen. Inmiddels vallen ook delen van de Westerschelde, de gehele Voordelta, Noordzeekustzone boven de Waddeneilanden, een deel van de Noord Hollandse kust (Den Helder tot Petten) en het IJsselmeer onder

de Vogelrichtlijn. In deze gebieden worden speciale beschermingsmaatregelen genomen. Doel is dat bedreigde vogelsoorten en geregeld voorkomende trekvogels kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten in de gebieden waar ze momenteel voorkomen.

De Habitatrictlijn beoogt natuurlijke habitats en de bijbehorende dier- en planten gemeenschappen van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden en te herstellen. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Lidstaten. Nederland heeft in 1996 de Natuurbeschermingswetgebieden van de Waddenzee en de Oosterschelde aangemeld bij de Europese Commissie. Natura 2000 is het coherente ecologische netwerk van beschermde gebieden, dat in de Habitatrictlijn wordt nagestreefd.

Een andere Europese richtlijn die relevant is voor het de kust- en binnenwateren is de Kaderrichtlijn Water. Uit deze richtlijn komen bindende ontwikkelingsdoelen voort voor stroomgebieden tot 1 zeemijl uit de kust, dus inclusief de binnenwateren, Zeeuwse wateren en de Waddenzee. In deze richtlijn is met name aandacht voor ecologische aspecten, zoals waterkwaliteit en visstand, maar ook wordt gestreefd naar duurzaam gebruik van de wateren.

Het GVB (Gemeenschappelijk Visserijbeleid) van de Europese Unie is met name gericht op de zeevisserij en in dit verband dus minder van toepassing. Ook hier echter is het streven naar een economisch, ecologische en sociaal duurzame visserij.

Sinds 1982 wordt om de drie tot vier jaar een Trilaterale Ministersconferentie gehouden, waaraan de ministers van Nederland, Duitsland en Denemarken deelnemen. In de 'Verklaring van Stade' (1997) is het Trilaterale Waddenzee Plan vastgesteld. Dit is een politiek akkoord en dus niet wettelijk bindend. De doelen uit het Waddenzee Plan zijn gericht op het behouden, herstellen en ontwikkelen van identiteit, verscheidenheid, geschiedenis (cultuurhistorisch erfgoed) en landschap (belevingswaarde) van het Waddengebied. De beginselen in het Waddenzee Plan (o.a. vermijdingsbeginsel, voorzorgbeginsel, verplaatsingsbeginsel, compensatiebeginsel, herstelbeginsel) zijn erop gericht (potentieel) schadelijke activiteiten in het gebied zo veel mogelijk te vermijden en te verplaatsen.

De kokkel- en de mosselvisserij worden in het Waddenzee Plan genoemd in relatie tot een groter areaal aan mosselbanken en zeegrasvelden, en verstoring van het voedselaanbod van vogels. De negatieve effecten van deze visserijen worden beperkt genoemd. De garnalenvisserij wordt genoemd in relatie tot de verstoring van sediment in de getijdengebieden. De maatregelen wijken niet af van het vigerende nationale beleid. In de Verklaring van Stade erkennen de ministers 'de belangrijke bijdrage die [...] co-management [...] kan leveren.'

3.2.2 Nationaal

Op nationaal niveau biedt de Natuurbeschermingswet de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen als natuurmonument. In 1982 zijn grote delen van de Waddenzee en inmiddels ook delen van de Oosterschelde benoemd als Staatsnatuurmonument. Sinds die tijd is het mogelijk om op basis van natuurwaarden beperkingen op te leggen aan menselijke activiteiten. Voorheen kon dat alleen op economische gronden. In de eerste helft van de jaren '90 kwam de visserij ook onder de Natuurbeschermingswet, eerst alleen met een ontheffing, later moest een vergunning worden aangevraagd. Voor visserij is daarnaast ook een vergunning nodig op grond van de Visserijwet (1963).

In december 2001 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze wijziging heeft tot doel de gebiedsbescherming in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrictlijn volledig in de Nederlandse wetgeving door te laten werken (LNV 2002). Het wetsvoorstel ligt momenteel (begin 2003) weer bij de Tweede Kamer. De wijziging zou gevolgen

kunnen hebben voor de toekomst van de visserij in de beschermde gebieden, bijvoorbeeld voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee.

De Tweede Kamer heeft in 1993 de Structuurnota Zee- en Kustvisserij *Vissen naar Evenwicht* vastgesteld. In deze nota wordt als algemene doelstelling voor het visserijbeleid genoemd: 'Het bevorderen van een verantwoorde visserij en een evenwichtige exploitatie van de visbestanden.' Deze hoofddoelstelling wordt uitgewerkt in de thema's 'andere verdeling van verantwoordelijkheden' (co-management) en 'evenwicht tussen natuur en visserij' (LNV 1993). In de loop der jaren is het accent verschoven van verweving tussen visserij en natuur naar natuurwaarden (Geffen *et al.* 2002). Beperkende maatregelen in de kustwateren zijn gericht op behoud en herstel van natuurlijke biotopen en het voorkomen van voedselgebrek voor vogels als gevolg van schelpdiervisserij. De nota loopt in 2003 af.

In het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999 – 2003 is naar aanleiding van de resultaten van de Evaluatie Eerste Fase (EVA-I) het beleid op een aantal punten aangescherpt. De hoofdlijn van het beleid blijft echter gehandhaafd. Waar onzekerheid bestaat over de relatie visserij-ecosysteem wordt gehandeld op basis van het voorzorgbeginsel.

In 1994 is de Tweede Nota Waddenzee (PKB Waddenzee) vastgesteld, waarin de hoofdlijnen staan van het overheidsbeleid voor de Waddenzee ten aanzien van ruimtelijke ordening, milieu- en waterbeleid. Menselijk gebruik van de Waddenzee wordt daarin toegestaan mits dat de hoofddoelstelling (een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied) niet in gevaar brengt (Kok en Hagendoorn 2002). De Tweede Nota Waddenzee en de herziening ervan (in 1994) zijn in 1998 verlengd tot 2003. In november 2001 is het Kabinetsstandpunt van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee (PKB deel 3) aangeboden aan de Tweede Kamer. Besluitvorming hierover heeft nog niet plaatsgevonden. In de Derde Nota Waddenzee is het natuurbelang zwaarder gaan wegen. Over menselijk medegebruik wordt het volgende gezegd: 'Binnen de bandbreedte van de hoofddoelstelling van de Waddenzee (natuurlijke rijkdommen, horizon en samenhang) bieden van kansen voor economische ontwikkeling, bijvoorbeeld voor op duurzaamheid gerichte economische activiteiten, zoals sommige vormen van scheepvaart, visserij, toerisme en recreatie (VROM 2001).'

3.2.3 Provinciaal

Naast het internationale en nationale beleid is in 1996 op provinciaal niveau het integrale Beheersplan Waddenzee 1996-2001 opgesteld. In het plan zijn de hoofdlijnen voor het beheer beschreven voor natuur en milieu en voor menselijk gebruik van de Waddenzee. Het reguleren van menselijk gebruik richt zich met name op het voorkomen en beperken van verstoring, verontreiniging en schade aan het natuurlijke milieu in de Waddenzee, in samenhang met duurzaam gebruik (Kok en Hagendoorn 2002).

De provincies Groningen, Friesland en Noord Holland hebben een Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee opgesteld. Daarin staan zij beëindiging van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee voor met als argument de schadelijke effecten op termijn. Ook vinden van tijd tot tijd Interregionale Waddenzee Conferenties plaats met de waddenprovincies van Nederland, Duitsland en Denemarken (InterWad 2000).

Naast het beleid voor de Waddenzee zijn er ook (provinciale c.q. regionale) beleidsplannen voor de Oosterschelde, de Westerschelde en de Voordelta. In deze plannen is naast de natuurfunctie ook ruimte voor overige functies, waaronder visserij.

Tenslotte heeft de provincie Zeeland een eigen Provinciale Visserijnota opgesteld, gericht op het behouden van de diverse visserijfuncties in de Zeeuwse wateren en het bevorderen van continuïteit van de visserijbedrijven. Hierbij wordt rekening gehouden met de afstemming tussen de visserij- en de natuurfunctie (LNV 1998).

3.3 Kustvisserij en natuurwaarden

De natuur in de Nederlandse kustwateren is een algemeen erkende en wezenlijke waarde die door middel van een nationale en internationale regelgeving wordt beschermd (Wolff 2000 en RLG 1998). Natuurlijke processen kunnen hier nog vrijwel ongestoord hun gang gaan en er is een grote verscheidenheid aan levensvormen in het gebied (RLG 1998).

Visserij op schelpdieren kan directe invloed hebben op een tweetal natuurwaarden: de vogelstand en de bodembiotop. Verstoring en reductie van het prooiaanbod kan een negatieve invloed hebben op de vogelstand (Craeymeersch *et al.* 2001). Het vissen met metalen korren zou leiden tot vergroving van het sediment en verstoring van de bodembiotop. Een en ander wordt onderzocht in het Evaluatieprogramma Tweede Fase (EVA II), dat in de loop van 2003 wordt afgerond (Ens *et al.* 2000).

Onduidelijkheid over de daadwerkelijke effecten van de verschillende vormen van visserij op de natuurwaarden in de kustwateren en de accentverschuiving van verweving naar natuurwaarden, hebben geleid tot verslechterde verhoudingen tussen vissers, natuurbeschermingsorganisaties, overheid en onderzoekers. Dit bemoeilijkt het proces om te komen tot een co-management systeem.

3.4 Ontwikkeling naar co-management in de kustvisserij

Sinds de jaren '90 is co-management zowel in beleid als uitvoering in ontwikkeling. In deze paragraaf wordt een inzicht gegeven in de wijze waarop in beleidsdocumenten specifiek over co-management wordt gesproken, de uitwerking ervan door de sector en de betrokken partijen en hun standpunten.

3.4.1 Co-management in de Structuurnota en het Beleidsbesluit

Tot het begin van de jaren '90 werd de visserij uitsluitend gereguleerd op basis van de Visserijwet, gericht op instandhouding van de bestanden. Aanwijzing van de Waddenzee en de Oosterschelde als Staatsnatuurmonument (Natuurbeschermingswet 1981) had geen directe gevolgen voor de schelpdiersector. Dit beeld veranderde drastisch na de schaarste aan zowel mosselen als kokkels in 1990 en 1991 (ODUS 2001) als gevolg van een ongecontroleerde visserij op (de laatste) mosselbanken en mosselzaadbesteden, gevolgd door een zeer lage broedval. Dit resulteerde in zware kritiek van de zijde van de natuurbeschermingsorganisaties als Waddenvereniging en Vogelbescherming Nederland. De vissers zouden de oude mosselbanken aantasten en de voedselvoorziening van vogels in gevaar brengen (Produktschap Vis *et al.* 1998).

In 1993 is de Structuurnota Zee- en Kustvisserij vastgesteld. Uitgangspunt voor het geformuleerde beleid voor de kustvisserij is de verweving van de visserij-activiteiten met natuurwaarden. 'Alleen waar geen andere mogelijkheden bestaan om ongewenste effecten op natuurwaarden te verminderen, zal scheiding van functies worden toegepast' (LNV 1993).

Met betrekking tot de natuurwaarden is in de Structuurnota gekozen voor een gedifferentieerd beleid, met enerzijds aandacht voor herstel van bodembiotopen en anderzijds beheersmaatregelen, waaronder een voedselreservering voor vogels in schaarse jaren. De schelpdiersector is gevraagd om een beheersplan op te stellen waarin concrete afspraken ten aanzien van een beheerste visserij in de opengestelde gebieden werden vastgelegd. Bij de evaluatie van het beheersplan zou 'nadrukkelijk worden betrokken, de mate waarin de schelpdiersector zelf erin slaagt de in het beheersplan opgenomen maatregelen ter beperking van de ongewenste effecten van de visserij op natuurwaarden te realiseren' (LNV 1993).

In de Structuurnota staat verder dat er 'een algemene politieke ontwikkeling is om te komen tot een heldere definiëring van overheidstaken in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven' en 'het is onwenselijk dat de overheid op de stoel van de ondernemer gaat zitten en verantwoordelijkheid draagt voor beslissingen over bedrijfsvoering'. Voor de kustvisserij is de scheiding tussen beleid en uitvoering van belang. Verder staan in de nota voornemens om te onderzoeken 'hoe het Produktschap een grotere rol kan krijgen in het beleidsproces' en 'welke taken van vooral regionaal belang in aanmerking zouden kunnen komen voor decentralisatie' (LNV 1993). Er wordt dus duidelijk een beroep gedaan op het eigen initiatief vanuit de sector, hetgeen uiting geeft aan het voornemen in de Structuurnota te komen tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden.

In het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij (LNV 1999) wordt bij de evaluatie van de eerste fase van de uitvoering van de Structuurnota het volgende geconcludeerd:

'In termen van realisatie van de beleidsdoelen kan dit (conclusies eerste fase, red.) als volgt worden geformuleerd: Het herstel van natuurlijke biotopen (mosselbanken) is nog niet gehaald, maar het regime van voedselreservering heeft sterfte van vogels als gevolg van de schelpdiervisserij grotendeels voorkomen. Deze resultaten zijn in hoge mate via het Beheersplan Schelpdiervisserij (opgesteld door het bedrijfsleven) gerealiseerd.'

In de fase 1999-2003 blijft LNV zich richten op:

- ?? Behoud en herstel van natuurlijke biotopen;
- ?? Het voorkomen van voedselgebrek voor vogels als gevolg van de schelpdiervisserij.

Daar waar onzekerheid bestaat over de relatie visserij-ecosysteem kiest LNV ervoor te handelen op basis van het voorzorgbeginsel. Dit betekent onder meer een permanente gebiedssluiting met daarnaast in voedselarme jaren een reservering voor vogels.

Over co-management wordt in het Beleidsbesluit (LNV 1999) gezegd:

'Ik (de Staatssecretaris, red.) acht het ... van groot belang dat het co-management model, zoals dat in de eerste fase is ontwikkeld, wordt voortgezet en geoptimaliseerd. Dit houdt in dat van het visserijbedrijfsleven een grote inbreng wordt verwacht met betrekking tot het bereiken van een duurzame visserij. Dat wil zeggen, een visserij die binnen de ecologische randvoorwaarden zoekt naar een economisch optimale vorm en omvang'.

en verder:

'Ik hecht grote waarde aan voortzetting van een beleid waarin de sector zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en in het belang van de levensvatbaarheid van de bedrijfstak flexibel kan reageren op ontwikkelingen in de onvoorspelbare natuurlijke omstandigheden'.

3.4.2 Uitvoering door de sector

In 1991 werden overheid en mosselsector het eens over een verdeling van mosselzaad tussen vogels en vissers. De mosselsector stelde een visplan op waarin een *Total Allowable Catch* (TAC) werd vastgesteld voor mosselzaad en waarin individuele mosselquota werden uitgegeven. In 1992 stemde de mosselsector vrijwillig in met sluiting van een aantal banken in de oostelijke Waddenzee. Hierdoor hoopte de sector strengere overheidsmaatregelen te kunnen voorkomen (Keus 1994 in: Steins 1999). In 1992 volgde de mechanische kokkelsector de mosselindustrie en implementeerde een visplan, waarin onder andere de vloot werd gereduceerd, quota werden vastgesteld voor de Oosterschelde, afgesproken werd niet nabij zeegrasvelden te vissen en een *black box* aan boord verplicht werd gesteld, waarmee alle visposities en activiteiten konden worden gemeten. In 1993 volgde eenzelfde plan voor de Waddenzee. De handkokkelvissers maakten hun eigen visplan (Steins 1999).

Binnen de kokkelvisserij werden in 1992 de eerste visplannen opgesteld, die de onderlinge competitie sterk verminderden, maar die als gevolg van de aard van de afspraken (plaats en tijd), vissen op kwantiteit stimuleerden. In de Structuurnota is over beheersplannen het volgende opgenomen: 'Voorts dient door middel van een door de sector op te stellen beheersplan het mossel- en kokkelbestand over de jaren heen meer verantwoord te worden bevestigd. Doel van het beheersplan is om binnen de randvoorwaarden van het kustvisserijbeleid, een beheerste visserij mogelijk te maken. In het beheersplan moet het principe van verweving van visserij en natuur in de kustwateren aan de hand van concrete afspraken vorm krijgen. Het beheersplan zal opgesteld worden in nauw overleg met de visserijsector en met de natuurbeschermingsorganisaties (LNV 1993).' Het beheersplan wordt jaarlijks door PO Kokkel en PO Mossel vertaald in visplannen met meer specifieke maatregelen, zoals waar en hoe schelpdieren gevestigd mogen worden. De visplannen zijn afdwingbaar en controle vindt plaats door het Produktschap Vis. Bij overtredingen kunnen boetes worden opgelegd door de PO's (ODUS 2001).

In antwoord op het beroep op eigen initiatief en verdeling verantwoordelijkheden in de Structuurnota, heeft de Nederlandse schelpdiersector in 1994 het Beheersplan Kustvisserij opgesteld. De doelstelling daarvan is het komen tot een verweving van visserij en natuur in de opengestelde gebieden en kustwateren. De hoofdgedachte is dat natuur en visserij zeer goed kunnen samengaan en uit de evaluatie door de sector is gebleken dat dit ook goed mogelijk is (Produktschap Vis 1998). Toch is op basis van de tussentijdse evaluatie en het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG 1998) over deze evaluatie, besloten om een extra inzet te plegen om de gewenste doelen te bereiken. Daarvoor zijn extra gebieden gesloten in de Waddenzee en is de voedselreservering voor vogels in de Oosterschelde en Waddenzee verhoogd.

In het Beheersplan Kustvisserij (1993 – 1998) zijn afspraken gemaakt over permanente sluiting van delen van de Oosterschelde en Waddenzee, reservering van 60% van de voedselbehoefte voor vogels, quotering mosselzaadvisserij en reservering van 1/17 deel van het quotum in voedselarme jaren voor de handmatige kokkelsector, over spreiding en capaciteitsbeheersing van de kokkelvloot, bescherming van zeegrasvelden en mosselbanken en voorkomen van verstoringen van zeehonden, uitvoeren en handhaven van jaarlijkse visplannen en tenslotte over de verplichting van een *black box* aan boord ((PO Mossel *et al.* 2000).

Het Produktschap Vis heeft in samenwerking met de mosselsector en de kokkelsector voor 1999-2003 een beheersplan opgesteld met als doel 'de beginselen van co-management rond verweving natuur – visserij te vertalen in sectorbrede afspraken gericht op de beheersing van de schelpdiervisserij.' Het Beheersplan sluit (op wijziging van een vrijwaringsgrens bij de kokkelvisserij na) aan bij het door LNV in het beleidsbesluit Schelpdiervisserij voorgestelde beleid. Daarbij zijn onder andere bovengrenzen vastgesteld voor vangst in goede jaren en zal in bepaalde gebieden niet meer gevestigd worden. Voor zowel mossel- als kokkelvisserij is een streefproductie vastgesteld die de continuïteit van de bedrijfstakken zou moeten verzekeren (LNV 1999). Uitgangspunt in het Beheersplan Kustvisserij is dat de visserij geen bedreiging mag vormen voor het duurzaam behoud van alle soorten en ecologische structuren die het ecosysteem van de Waddenzee en de Oosterschelde kenmerken. Een afgeleid doel is het zoveel mogelijk veiligstellen van de natuurlijke ontwikkelingen van stabiele mosselbanken en zeegrasvelden (PO Mossel *et al.* 2000). In het beheersplan zijn een aantal nieuwe afspraken gemaakt voor de verschillende sectoren. Voor de mosselvisserij zijn dat afspraken met betrekking tot sluiting van mosselbanken, quotering en hanteren van een ondergrens voor mosselzaadvisserij (bij het laatste is overigens de continuïteit van de sector op de lange termijn niet gegarandeerd). Voor de mechanische kokkelvisserij zijn de nieuwe afspraken ook de sluiting van bepaalde mosselbanken en zeegrasvelden, een maximum van 10.000 ton kokkelvlees te vissen in de Waddenzee en 12.000 ton totaal in Nederland en het voornemen gebiedsruil te doen. Wat betreft de handmatige kokkelvisserij zijn eveneens de oude mosselbanken afgesloten en er zullen ieder jaar afspraken gemaakt worden (in visplannen) over de verdeling van het bestand (PO Mossel *et al.* 2000).

3.4.3 De partijen, hun standpunten en onderlinge relatie

Er is een groot aantal partijen betrokken bij co-management in de kustwateren. In de eerste plaats zijn dit de visserijsectoren: de mechanische en handmatige kokkelvissers, de mosselkwekers en de Spisula- en Ensis-vissers. Maar ook hun vertegenwoordigers: het Productschap Vis en de verschillende producentenorganisaties. Verder zijn betrokken de natuurorganisaties zoals Vogelbescherming en de Waddenvereniging, de milieufederaties en Stichting de Noordzee. Vanuit de rijksoverheid is de directie Visserij van het ministerie van LNV direct betrokken. Behalve vanuit LNV wordt ook door andere ministeries en vanuit de Waddenprovincies en Zeeland beleid opgesteld voor de kustwateren. Deze zijn niet direct bij co-management is betrokken, maar kunnen wel langs andere wegen invloed hebben op de visserij en natuur in de Waddenzee en de overige kustwateren. Co-management is in feite gericht op de uitvoeringsfase: het beheer van de natuur en visbestanden in de kustwateren. Naast bovengenoemde partijen is er ook een aantal partijen dat niet direct bij co-management en beheer is betrokken, maar wel een speler is in de kustwateren. In tabel 3.1 is hiervan een overzicht gegeven.

Na het verschijnen van de Structuurnota in 1993 is een soort driehoeksrelatie ontstaan tussen de verschillende betrokken partijen. De overheid formuleerde een mening over zowel de na te streven natuurdoelen en een integraal streefbeeld kustwateren als de te nemen maatregelen. De visserijsector had alleen een mening over de te nemen maatregelen en zag dat als basis voor de afspraken met de overheid. De natuurorganisaties hadden daarentegen vooral een mening over het streefbeeld en zagen dat als basis voor de afspraken (RLG 1998).

In de eerste helft van de jaren '90 waren zowel de overheid als de sector en de natuurorganisaties betrokken bij het schelpdiervisserijbeleid. Toen dat goed leek te lopen heeft LNV zich teruggetrokken en de samenwerking grotendeels overgelaten aan de sector en natuurorganisaties. De samenwerking was op dat moment nog te broos om deze tegenslag te kunnen opvangen. Na de slechte jaren voor schelpdieren, was de relatie tussen de vissers en de natuurbeschermers behoorlijk bekoeld. De natuurbeschermingsorganisaties legden de schuld voor de hogere vogelsterfte in deze jaren bij de kokkelvissers en mosselkwekers. De mosselkwekers, die wanhopig op zoek waren naar mosselzaad, huurden een aantal kokkelvissers in, die het laatste mosselzaad wegvisten uit de voor de mosselvissers te ondiepe wateren. Daarnaast heeft het gebruik door de kokkelsector van zuigmachines, die duidelijke sporen achterlaten op de bodem, een negatieve invloed gehad op de onderlinge verhoudingen (Steins, 1999b).

Tabel 3.1 Betrokken en overige partijen

Betrokken bij co-management	Visserijsector:	Mosselvissers, mechanische kokkelvissers, handkokkelvissers, garnalenvissers, spisula- en ensisvissers, PO's, Pvis
	Natuur-organisaties:	Waddenvereniging, Vogelbescherming, Stichting de Noordzee, Zeeuwse Milieufederatie
	Overheden:	LNV - interne overeenstemming en afspraken maken tussen directies visserij, natuur en betrokken regiodirecties. Provincies: Groningen, Friesland, Noord Holland, Zeeland
Overige partijen	Visserijsector:	Verwerkende industrie
	Overheden:	Min V&W (Rijkswaterstaat)
	Consumenten-organisaties	Consumentenbond, ANWB?

Dit werd in de eerste plaats versterkt door de sterk verschillende visies van de partijen op natuur (gebruiksnatuur versus puur natuur). En ten tweede door de mogelijkheid voor natuurorganisaties om op basis van de Natuurbeschermingswet bezwaar aan te tekenen tegen de vergunningen voor de visserij in de Waddenzee. De polarisatie tussen de partijen is hierdoor versterkt.

Het verschil in inzicht tussen overheid en natuurorganisaties over het streefbeeld – dat ten tijde van de Structuurnota nog onvoldoende bekend en uitgewerkt was – vormde de aanleiding voor de toen hernieuwde discussie. De natuurorganisaties vonden dat het doel niet bereikt was. De visserijsector zag echter geen reden voor een nieuwe discussie: de maatregelen waren immers geaccepteerd en adequaat uitgevoerd (RLG 1998). De redentatie in de evaluatie door de sector van de beheersmaatregelen in de schelpdiervisserij tussen 1994 en 1997 (Productschap Vis 1998) ondersteunt deze opvatting.

De RLG (1998) stelt dat zowel vissers als natuurorganisaties gelijk hebben. De fout zou zitten in de aanname dat uitvoering van de maatregelen voldoende zou zijn om het natuurdoel binnen de gestelde termijn te bereiken. Dat dit niet het geval was, zou aanleiding moeten zijn het beleid te heroverwegen. De visserij-organisaties zijn er echter vanuit gegaan – ook al hebben ze die garantie niet gekregen – dat naleving van de gemaakte afspraken verdergaande maatregelen zou voorkomen.

Deze conclusie van de RLG zou aanknopingspunten kunnen bieden voor de evaluatie van co-management in de schelpdiersector en suggesties voor verbeterpunten in zowel het beleid als de uitvoering en de communicatie ervan. De schelpdiersector zelf heeft in zijn toekomstvisie initiatief genomen tot het voeren van een maatschappelijk debat over verantwoord medegebruik van de natuurgebieden Waddenzee, Oosterschelde en Grevelingenmeer (ODUS 2001).

De schelpdiersector heeft, vooruitlopend op de evaluatie van het huidige visserijbeleid in 2003, een visie opgesteld voor een duurzame schelpdiervisserij (ODUS 2001). Over de mogelijkheden voor co-management staat op de eerste bladzijde van de visie, dat gezien de belangentegenstellingen tussen sector en natuurorganisaties, de sector geen mogelijkheden ziet voor co-management. Dit wordt later in de tekst genuanceerd: 'Het co-management kan worden gebruikt om deze omslag vorm te geven in de nieuwe adaptieve beheersplannen. Het succesvol ten uitvoer brengen van de visie vraagt om andersoortige afspraken tussen de sector en de overheid inzake de invulling van de begrippen co-management en verweving van natuur en visserij. Daarvoor is nodig dat er ruimte wordt geboden voor verbeteringen, door minder definitieve en meer flexibele beheersmaatregelen in te stellen, en door beheersmaatregelen gepaard te laten gaan met studies die de effectiviteit van maatregelen evalueren, waarbij de mogelijkheid bestaat dat terug wordt gekomen op eerdere beslissingen als deze niet effectief zijn gebleken (ODUS 2001)'.

De rol van natuurorganisaties

Afhankelijk van de invulling van co-management zijn natuurorganisaties een meer of minder nadrukkelijke speler in het veld. Wanneer sprake is van co-management waarbij overheid en sector afspraken maken over het bestandsbeheer (zoals bijvoorbeeld in de Nederlandse zeevisserij het geval is), blijft de rol van natuurorganisaties beperkt tot het uitoefenen van hun belangenbehartigende taak, zonder dat zij direct betrokken zijn bij het co-management proces. Deze rol kunnen zij onder meer uitoefenen door binnen de wettelijke mogelijkheden de natuurbelangen te verdedigen, bijvoorbeeld door bezwaar in te dienen tegen vergunningen en door te procederen.

Een andere mogelijkheid is dat natuurorganisaties directer betrokken zijn bij het co-management proces. Daarbij gaat het niet alleen om het bestandsbeheer, maar is ook de natuurfunctie belangrijker. Ter illustratie: in de eerste helft van de jaren '90 zijn natuurorganisaties directer betrokken geweest bij het co-management proces in de Waddenzee. Er is in die tijd een stuurgroep opgericht, waarin overheden, vissers en de natuurorganisaties vertegenwoordigd waren. In dat geval is de rol van de natuurorganisaties er een van meepraten en meebeslissen.

3.4.4 Opvattingen over co-management

In de literatuur over co-management worden expliciet enkele opvattingen van de visserijsectoren over co-management beschreven. Zo heeft Steins (1999) onderzocht

hoe de mechanische en de handmatige sector co-management maatregelen in de schelpdiervisserij heeft ervaren.

De mechanische kokkelsector noemde de volgende voordelen van co-management :

- ?? De verschuiving van wildwest visserij naar een gereguleerde visserij.
- ?? De verplichting een *black box* aan boord te hebben, beschermt de vissers tegen valse beschuldigingen over illegale visserij.
- ?? Economische voordelen: de concentratie van 36 vergunningen op 22 schepen heeft geresulteerd in een betere verspreiding van de vloot over de visgronden en heeft de kosten verlaagd. Daarbij hebben restricties op de motorcapaciteit en aanpassing van de zuigers geleid tot kwaliteitsverbeteringen.

De handmatige kokkelvissers zien geen voordelen. De mosselsector echter wel:

- ?? Een verschuiving van een visserij die slechts gebaseerd was op vergunningen (met als gevolg een race om het mosselzaad) naar een gereguleerde visserij.
- ?? Efficiënter gebruik van mosselzaad.
- ?? Optimalisatie van de percelen door re-allocatie resulteerde in hoger opbrengsten.

Maar de verschillende sectoren zien ook nadelen (Steins 1999). Zo noemt de mechanische kokkelsector:

- ?? Financiële achteruitgang: als gevolg van een aantal slechte jaren en sluiting van de visserij in 1993 is de visserij in een moeilijke financiële positie gekomen.
- ?? Beperkingen op het gebruik van de vaardigheden als visser; 'goede vissers worden beloond met een hogere vangst' gaat niet op.
- ?? Werkeloos thuiszitten als gevolg van sluiting van visgronden wordt als erg deprimerend ervaren.

De handmatige kokkelvissers zien als nadelen (Steins 1999):

- ?? De quota-allocatie in jaren met voedseltekorten: slechts 1/17 deel gaat naar de handmatige vissers.
- ?? Praktische problemen: de non-mechanische sector is verplicht in aangewezen gebieden te vissen, wat leidt tot congestieproblemen.
- ?? Opeenvolgende jaren van voedseltekorten leidden tot verminderde inkomsten (Steins, 1999b).

Hoewel garnalenvissers niet direct betrokken zijn bij de maatregelen in de Structuurnota, hebben deze wel effect op de garnalenvisserij. Voor wat betreft de kustvisserij speelt vooral de concurrentie met de mosselpercelen een rol. De meest optimale mosselpercelen liggen meestal naast de garnalengronden (Steins 1999b).

Een algemeen nadeel van het beleid is de afwezigheid van een zogenaamd *extension de régime*. Momenteel zijn de co-management maatregelen in de visplannen van de sector niet bindend voor niet-leden. Dit ondermijnt het co-management systeem aangezien niet-leden kunnen leunen op 'alternatieve' management regulering door de Rijksoverheid (Steins, 1999b). Overigens neemt de overheid in voorkomende gevallen zodanige maatregelen dat het niet lid zijn van een PO geen voordeel oplevert.

Als voorwaarden voor verder slagen van co-management in de Waddenzee worden genoemd (Steins 1999b):

1. Nemen van een politieke beslissing over kwantitatieve doelen met betrekking tot de draagkracht van de Waddenzee op lange termijn.
2. Sociaal-economische aspecten van de schelpdiervisserij moeten gebruikt worden naast de wetenschappelijke en rationele argumenten die momenteel leidend zijn in de discussie.
3. Een *extension de régime* die de handhavinginstrumenten van de producentenorganisaties uitbreidt tot de niet-leden.

4. Verder versterken van het gevoel van vertrouwen en partnerschap tussen natuurorganisaties en de visserij-industrie³.

Het proces van co-management wordt, zoals eerder gezegd, zwaar beïnvloed door de verschillende beelden die de belanghebbenden hebben van visserij en natuur. Het gemeenschappelijk belang van de schelpdiersector en de natuurbeschermers wordt hierdoor overschaduwd (Steins 1999b). Volgens Steins is co-management echter wel de weg voorwaarts voor visserij management in de Waddenzee. De sector is er immers in geslaagd co-management maatregelen te implementeren, de relatie tussen overheid, sector en natuurbeschermers is significant verbeterd en voor het eerst is er beleid dat actief de integratie van natuur en visserij voorstaat.

³ Na de grote eidereendensterfte in de Waddenzee in 1999-2000 is dit vertrouwen weer afgenomen. Het rapport van Stichting ODUS kan worden gezien als een stap van de schelpdiersector om het debat weer te openen.

4 Binnenvisserij

De binnenvisserij in Nederland kan worden ingedeeld in IJsselmeervisserij en overige binnenvisserij. In paragraaf 4.1 wordt de IJsselmeervisserij besproken en in 4.2 komt de overige binnenvisserij aan de orde.

4.1 IJsselmeervisserij

De IJsselmeervisserij kent een historie waarbij parallellen getrokken kunnen worden met de ontwikkelingen in de zeevisserij tot de invoering van de Biesheuvelgroepen. Ook op het IJsselmeer is sprake van overbevissing en is getracht door middel van steeds meer regulering vanuit de overheid het 'gemene weide' probleem, de belangrijkste oorzaak van overbevissing, op te lossen. In tegenstelling tot de zeevisserij, is het tot op heden in het IJsselmeer niet gelukt een managementsysteem in te voeren dat tot oplossing van de problemen leidt. Hieronder wordt eerst uiteengezet hoe de IJsselmeervisserij zich heeft ontwikkeld en vervolgens worden de voor co-management relevante kenmerken van de IJsselmeervisserij besproken.

4.1.1 Situatieschets van de IJsselmeervisserij

Kenmerkend voor de recente geschiedenis van de IJsselmeervisserij is de invoering van intensieve management maatregelen. Behalve de IJsselmeervisserij-vergunning, die jaarlijks wordt vernieuwd, zijn aparte certificaten nodig voor elk vistuig dat men gebruikt c.q. gaat gebruiken. Voor alle zoetwatervissen geldt een minimum maat en voor de vistuigen een minimum maaswijdte. Vissers mogen alleen op doordeweekse dagen en overdag vissen en er gelden seizoensrestricties voor alle vissoorten.

Momenteel wordt op het IJsselmeer gevist door ongeveer 60 bedrijven (circa 150 personen) met in totaal 86 jaarvergunningen en 8 seizoensvergunningen. Deze bedrijven zijn gerechtigd te vissen op aal en schubvis (baars en snoekbaars) op basis van een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke vergunning. De aalvisserij bepaalt momenteel circa 60% van de totale omzet die door de vissers gezamenlijk wordt behaald op het IJsselmeer en is hiermee de belangrijkste bron van inkomsten (LNV 2001). Baars en snoekbaars zijn de belangrijkste roofvissen in het IJsselmeergebied. Mede door de intensieve nettenvisserij is de visstand van deze soorten sterk achteruitgegaan. Het paaibestand was in de afgelopen jaren uiterst klein (RIVO en LEI 2000).

In 1996 is beleid ingezet om de visserij-inspanning met betrekking tot de aalvisserij op het IJsselmeer te halveren (LNV 1996 Regeling Visserij-inspanning IJsselmeer).

Figuur 5.1 Aal (links) en Snoekbaars



Bron: OVB 2001

In het kader van co-management is de Coöperatieve Producenten Organisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A. (PO IJsselmeer) opgericht om een stapsgewijze vermindering van de visserij-inspanningen te realiseren, jaarlijks vastgelegd in een visplan. Daarmee is volgens LNV (2001) de verantwoordelijkheid van de visserijsector voor het visstandbeheer vergroot. Binnen de PO bestaat de mogelijkheid van tijdelijke of definitieve overdracht van (delen van) vergunningen voor leden van de PO, waardoor bedrijven aan een evenwichtiger economische basis kunnen werken (Taal en De Wilde 1997). In de praktijk lijken de IJsselmeervissers onderling echter zo verdeeld dat dit de taak van de PO als vertegenwoordiger van de sector ernstig bemoeilijkt.

De Wilde (1998) schrijft dat door de voortdurende interventies van de overheid het wederzijdse wantrouwen met de IJsselmeervissers alleen maar is aangewakkerd. Aan de andere kant merkt hij op dat de vissers van hun kant, gefocust als ze waren op hun onderlinge conflicten en die met de overheid, tot op zekere hoogte het contact verloren schijnen te hebben met de samenleving en de ontwikkelingen in die samenleving. Zij menen – in tegenstelling tot de zeevissers – nog steeds volledig vrij te kunnen zijn in de beoefening van hun beroep en negeren het feit dat zij hun werkveld moeten delen met anderen (De Wilde 1998).

Economische betekenis IJsselmeervisserij

De IJsselmeervloot bestaat uit 71 schepen. De investeringen zijn in 2001 beperkt gebleven tot € 0,5 miljoen. De totale aanvoer is gezakt van 3.297.000 kg in 2000 naar 2.830.000 in 2001, terwijl de opbrengsten zijn gestegen van resp. € 5.657.000 naar € 5.995.000. De aanvoer van aal, 13,5 % van de totale aanvoer in 2001, was goed voor een opbrengst van € 3.030.000, de helft van de totale opbrengst van de IJsselmeervisserij. Hoewel de aanvoer van spiering 42% van de totale aanvoer was, bleef de opbrengst beperkt tot € 238.000 (4% van het totaal). De opbrengst van baars en snoekbaars was in 2001 resp. € 766.000 en € 1.526.000 (Smit en van Wijk 2001).

Beleidsmatige context

Hoewel minder prominent dan in de kustwateren hebben de internationale richtlijnen, het Ramsar-verdrag, de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water, ook invloed op het beleid in de binnenwateren, waaronder het IJsselmeer⁴. Op nationaal niveau zijn de Regeling visserij-inspanning IJsselmeer (LNV 1996), het Beleidsbesluit Binnervisserij (LNV 1999a) en *Voor vogels en vissen*, de beleidsnotitie nettervisserij IJsselmeer (LNV 2001) relevant voor de IJsselmeervisserij.

4.1.2 IJsselmeervisserij en natuurwaarden

De vogels en vissers in het IJsselmeer zijn elkaars directe concurrenten. In oktober 1998 heeft de staatssecretaris van LNV het Internationaal Beheersplan Aalscholver naar de Tweede Kamer gezonden (LNV 1998a). Het doel ervan was de spanningen tussen de visserij en natuurbelangen te beperken door het ontstaan van nieuwe broedkolonies te voorkomen.

Het IJsselmeer is in maart 2000 aangewezen als 'speciale beschermingszone' in de Vogelrichtlijn en aangewezen als watergebied van internationale betekenis en is opgenomen in de lijst die behoort bij de Wetlands-Convention van Ramsar (LNV 2001). In het Beleidsvoornemen Nettervisserij IJsselmeer schrijft LNV dat beleid en beheer ten aanzien van het IJsselmeer gericht zijn op 'de instandhouding en ontwikkeling van de vogelkundige waarden in het gebied. Indien een vorm van gebruik in dit gebied significant nadelige effecten heeft op de vogelkundige waarden is de Nederlandse regering gehouden passende maatregelen te treffen. Verder maakt het IJsselmeer deel uit van de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).' Dit betekent dat de vogelsterfte teruggebracht moet worden van circa 50.000 naar 2000 per jaar.

In februari 2002 is het kabinetsbesluit Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 *De koers verlegd* vastgesteld. Over de beroepsvisserij op het IJsselmeer staat hierin het volgende:

⁴ Voor een uitgebreider beschrijving zie paragraaf 3.2

'Het IJsselmeergebied is voor de beroepsvisserij van belang. Zo'n 30% van de werkgelegenheid van de binnenvisserij in Nederland is geconcentreerd in het IJsselmeergebied. De druk die de beroepsvisserij uitoefent (overbevissing) op de visstand in de wateren van het IJsselmeergebied brengt de balans tussen de natuurfunctie (natuurlijke visstand) en de visserijfunctie uit evenwicht. Het beleid is er reeds geruime tijd op gericht om de visserij-intensiteit drastisch te reduceren. ... De visserij lijkt een negatieve invloed te hebben op het voedselaanbod voor visetende vogels. Een toename van de vogelstand op zijn beurt, concurreert direct met de beroepsvisserij. Staande netten, die gebruikt worden door de beroepsvisserij zijn een gevaar en leiden tot verdrinking van vele tienduizenden vogels. Om dit tegen te gaan is beleid reeds in ontwikkeling (Min V&W et al. 2002).'

In 1999 heeft het RIZA een onderzoek uitgevoerd naar de sterfte van watervogels door visserij met staande netten in het IJsselmeer en Markermeer. De watervogels sterven tijdens het foerageren door verdrinking in de netten van de vissers. Deze netten worden gebruikt voor de visserij op schubvis (zoals snoekbaars en baars). Een van de conclusies was dat in het IJsselmeer en Markermeer jaarlijks circa 50.000 watervogels sterven in de netten van de vissers. Een dergelijke vogelsterfte is maatschappelijk niet verantwoord en derhalve niet acceptabel (LNV 2001). In een brief naar de Tweede Kamer (LNV 1999b) heeft de staatssecretaris van LNV aangegeven dat zij in overleg met de sector wil komen tot afspraken over 'hoe de sector zijn verantwoordelijkheid terzake wil invullen.'

In november 2001 hebben Vogelbescherming Nederland en PO IJsselmeer een convenant gesloten met als doel de vogelsterfte op het IJsselmeer te reduceren. In het convenant wordt afgesproken dat middels nader onderzoek, het invoeren van maatregelen per 1 juni 2002 en een evaluatie in 2003, de doelstellingen van het convenant - max. vogelsterfte van 2000 per jaar - in 2004 zijn gehaald (Rothuis 2002). Dit is een unieke kans om betrokken partijen zelf hun verantwoordelijkheid te laten nemen. Uitgangspunt is dat deze partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de naleving van de convenant. De Staatssecretaris zal gelden ter beschikking stellen voor uitvoering van het onderzoek op grond waarvan maatregelen kunnen worden vastgesteld (LNV 2001).

4.1.3 Mogelijkheden voor co-management in de IJsselmeervisserij

Het IJsselmeer kan worden gezien als een groot, ondiep, voedselrijk en dus productief ecosysteem, waarin zowel roofvissen, zoals baars, snoekbaars en aal, als prooivissen, zoals spiering en jonge vis, beschikbaar zijn. Intensieve visserij en daarmee overbevissing veroorzaken ongewenste neveneffecten zoals bijvangst van vis en vogels en een onevenwichtige opbouw van de jaarklassen. Ook vanuit economisch standpunt is het ongunstig, want overbevissing leidt tot lagere opbrengsten tegen hogere kosten. Onder de huidige omstandigheden van visserij en vogeldichtheden is de draagkracht van het IJsselmeer voor de productie van prooivis bereikt (Rothuis 2002).

Het IJsselmeer dient verschillende gebruiksfuncties. Een groot aantal partijen spelen een rol in en rond het IJsselmeer (beleid). In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van deze partijen en de gebruiksfuncties.

Tabel 4.1 Functies en partijen rond het IJsselmeer

Functie	Partijen
Natuur	Min. LNV, Min. V&W, RWS, Staatsbosbeheer, Vogelbescherming, Natuurmonumenten; Vereniging tot behoud van het IJsselmeer
Visserij	Productschap Vis, Waterschappen, Min. LNV, NVVS, lokale overheden
Water	Min. V&W, Waterschappen, landbouwsector, Min. LNV, recreatiesector, beroepsvaart, ANWB, KNWV, HISWA, RECRON
Windenergie	Energiebedrijven
Grondstoffen (zand, aardgas)	Bedrijfsleven, RWS
Schietproeven	Min. Defensie

Bron: Rothuis (2002)

Voor werkbaar beleid en beheer van het IJsselmeer is een integrale aanpak essentieel (Rothuis 2002). Voor de realisatie van een co-managementsysteem in de IJsselmeervisserij is het van belang ook rekening te houden met de andere partijen en functies in het gebied. De mate waarin is afhankelijk van de interactie tussen de partijen.

Een succesfactor voor co-management is een effectieve vertegenwoordiging van de partijen in belangenorganisaties. De IJsselmeervisserij zijn onderling sterk verdeeld, wat de werking van de PO IJsselmeer als belangenvereniging bemoeilijkt (Rothuis 2002). De PO is tot op heden niet in staat gebleken om een zelfstandig, gemeenschappelijk beheerssysteem voor de visbestanden op te zetten. De overheid, en in het bijzonder de directie Visserij van LNV, verkeert in een onhandige positie, doordat ze verantwoordelijk is voor zowel het beleid als voor het visstandbeheer. De regulatie door de overheid is ingewikkeld en daardoor moeilijk controleerbaar. Onbekend is of het uiteindelijke resultaat van de maatregelen (een reële reductie van de visserij) gehaald wordt. De situatie, waarbij de direct belanghebbende (PO IJsselmeer) niet in staat is om een duurzaam beheer van de visbestanden te bewerkstelligen, heeft er mede toe geleid dat er een groot wantrouwen is ontstaan tussen de sector en de overheid. Economisch gezien is de IJsselmeervisserij slechts een marginale sector, die op een weinig efficiënte wijze vis produceert met ernstige milieueffecten (Rothuis 2002).

Tot op heden is het co-management in de IJsselmeervisserij niet goed van de grond gekomen. Wellicht is het mogelijk om in de toekomst een co-managementsysteem uit te werken met de visserij-organisaties op het IJsselmeer.

4.2 Overige binnenvisserij

In de Nederlandse binnenwateren wordt zowel door beroepsvissers als door sportvissers gevestigd. De soorten die gevangen worden zijn voor de beroepsvissers voornamelijk paling en in mindere mate schubvis, zoals brasem, karper, baars, snoekbaars en voorn. Er zijn zo'n 300 binnenvissers in Nederland (LNV, 2000).

Er is sprake van een privaatrechtelijk- en een publiekrechtelijk beheer van de visserij. De eigenaar van een water is ook de eigenaar van het visrecht. Voor de grote wateren, zoals IJsselmeer en Randmeren en de grote (scheepvaart)rivieren en kanalen is dat meestal de overheid. Daarnaast kunnen andere publieke organisaties zoals provincies, gemeenten, water-, natuur- en recreatieschappen eigenaar zijn. Ook

bestaan er particuliere eigenaren. De eigenaar kan zijn visrecht wel geheel of gedeeltelijk verhuren, of aan anderen vergunningen verlenen om er te vissen. Dit is het privaatrechtelijke beheer.

Door het ministerie van LNV zijn publieke regels opgesteld⁵ om de visstand op een duurzame wijze te beheren met het oogmerk op een doelmatige visserij en ter voorkoming van schade aan de volksgezondheid. Het gaat om regels met betrekking tot het aantal vistuigen, minimale maat van de vissen of het geheel of gedeeltelijk verbieden om te vissen in bepaalde gebieden.

In principe geldt voor de binnenvisserij dus dat er geen sprake hoeft te zijn van een *tragedy of the commons*: het is duidelijk wie de eigendomsrechten van het water en de vis erin heeft. Dat het soms toch misgaat met het beheer van de voorraden lijkt te maken te hebben met (1) het niet respecteren van deze eigendomsrechten, zoals bijvoorbeeld het geval is bij stroperij en mogelijk met (2) een ecologisch (en daarmee op de langere termijn ook economisch) slecht beheer van de visbestanden. Ook gaat het soms mis als er sprake is van verschillende eigenaren c.q visrechthebbenden op hetzelfde water of binnen dezelfde visserijkundige eenheid. Voor de binnenwateren van de overheid heeft het ministerie van LNV een visstandbeheercommissie verplicht gesteld, waarin eigenaren, beroeps- en sportvissers, waterbeheerders en natuurbeheerders gezamenlijk moeten komen tot afspraken over het beheer van de visstand (LNV, 2000).

Beleidskader

Voor de binnenvisserij is van het internationale beleid, zoals beschreven in paragraaf 3.2, met name de Kaderrichtlijn Water van belang. Daarnaast heeft het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1999 het Beleidsbesluit Binnenvisserij opgesteld (LNV 1999a). Dit beleidsbesluit geldt voor alle Nederlandse binnenwateren, inclusief het IJsselmeer. Belangrijke accenten in het beleidsbesluit liggen op het gebied van visstand, visstandbeheer en uitoefening van de visserij (LNV 2001).

In de Evaluatie Beleid Beroepsbinnenvisserij (LNV 1998) worden als knelpunten genoemd:

- ?? De verslechterde economische situatie van de beroepsvisserij.
- ?? De verminderde glasaalintrek en de algehele achteruitgang van de aalstand.
- ?? De illegale visserij en de ontwikkeling van grootschalige visstroperij.

Wat opvalt aan dit rijtje is dat, in het licht van een duurzame visserij, op alle drie de aspecten van duurzaamheid⁶ slecht gescoord wordt. De economische situatie verslechtert en eigendomsrechten worden niet gerespecteerd, de ecologische aspecten komen terug in verminderde visbestanden en behalve economische effecten heeft illegale visserij en stroperij ook sociale aspecten.

Bevoegdheidsverdeling: overheid en de OVB

De Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij, kortweg OVB, zet zich op verschillende manieren in voor een aantrekkelijke en gezonde visstand in de Nederlandse binnenwateren. Als kenniscentrum ondersteunt de OVB visstandbeheerders, water- en natuurbeheerders door het ontwikkelen, verzamelen en beschikbaar stellen van kennis op het gebied van visstand, viswater en visserij. Daarnaast verstrekt de OVB subsidies voor een verbetering van het visstandbeheer en stimuleert ze de oprichting van visstandbeheercommissies (VBC's) (OVB 2001). De OVB heeft geen beleidsbevoegdheden maar is een uitvoeringsorgaan.

De taken van de OVB zijn in de Visserijwet als volgt omschreven: 'De organisatie heeft tot doel de binnenvisserij te bevorderen. Zij tracht dit doel te bereiken door het treffen, financieren en meefinancieren van maatregelen, waaronder voorlichtingsmaatregelen ter verbetering van de visstand, het welzijn van vissen, het

⁵ Beleidsbesluit Binnenvisserij (LNV 1999a)

⁶ De drie aspecten van duurzaamheid zijn: ecologie, economie en sociaal-culturele aspecten.

aquatisch ecosysteem en het viswater, dan wel van andere maatregelen die de uitoefening van de binnenvisserij kunnen bevorderen' (OVB 2001).

Visstandbeheer in de binnenvisserij: beheersplannen en VBC's

Visstandbeheer in de Nederlandse binnenwateren heeft verschillende ontwikkelingen doorgemaakt, als gevolg van ontwikkelingen in de maatschappij, veranderingen in de visserij zelf, maar ook door toename van de ecologische kennis over de relatie tussen de visstand en de leefomgeving van vissen (Quak en Beekman, 2001).

De verantwoordelijkheid voor het instellen en functioneren van VBC's voor de Rijksbinnenwateren ligt bij de visrechthebbenden. De samenstelling van een VBC wordt door alle visrechthebbenden in overleg bepaald. Vergunning- en machtiginghouders dienen bij de VBC te worden betrokken. Afspraken over de samenstelling van de VBC, en over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, kunnen worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (convenant) (OVB 2001).

Een VBC heeft belangrijke voordelen voor de visserij zelf (OVB 2001):

- ?? Goed en planmatig beheer leidt, binnen de mogelijkheden van het watersysteem, tot een duurzame en aantrekkelijke visstand. Met 'verstandig gebruik' als voorwaarde is daarmee ook een duurzame visserij mogelijk.
- ?? De instelling van een VBC draagt bij aan professionalisering van het visstandbeheer, waardoor beter omgegaan wordt met menskracht en middelen.
- ?? De VBC werkt als centraal aanspreekpunt, spreekbuis en overlegorgaan. Er is duidelijkheid en structuur voor de visrechthebbenden onderling en met water- en natuurbeheerders.
- ?? Het geven van adviezen, ondersteuning en financiële middelen voor het uitvoeren van beheersplannen en onderzoek wordt doelmatiger.

Ook voor water- en natuurbeheerders zijn er diverse voordelen bij een VBC-structuur:

- ?? Er is één overlegplatform (één aanspreekpunt) voor alle partijen in het visstandbeheer.
- ?? Er is een betere en meer gestructureerde afstemming ten behoeve van het integraal waterbeheer mogelijk.
- ?? Het visstandbeheer wint aan kwaliteit en draagt zo bij aan het vergroten van de ecologische kwaliteit van (vis)wateren.
- ?? Het draagvlak voor beheermaatregelen door water- en natuurbeheerders kan door overleg en voorlichting vergroot worden, bijvoorbeeld bij grootschalige water- en oeverinrichting (bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers).

Over de taak van VBC's zegt de OVB het volgende. 'De minister van LNV heeft de OVB gevraagd om het tot stand komen en functioneren van de VBC's waar nodig te begeleiden, te ondersteunen en te stimuleren. In het bijzonder in de opstartfase kan de OVB een rol spelen als begeleider bij de oprichting van een VBC. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die al zijn opgedaan. Ook verzorgt de OVB algemene informatievoorziening over VBC's' (OVB 2001).

'Om de betrokkenheid van en de afstemming met de landelijke visserijorganisaties te realiseren heeft de OVB een begeleidingscommissie voor VBC's in het leven geroepen. Deze begeleidingscommissie fungeert als 'klankbord' en als inhoudelijk discussieplatform. De begeleidingscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de NVVS, de NASO, de Combinatie van Beroepsvissers en de OVB' (OVB 2001).

Quak en Beekman (2001) trekken de volgende conclusies ten aanzien van visstandbeheerscommissies:

- ?? Samenwerking tussen sportvisserij, beroepsvisserij, waterbeheerders en natuurbeheerders in VBC-verband is noodzakelijk voor een effectief visstandbeheer.
- ?? Toekomstig visstandbeheer dient primair uit te gaan van een zorgtaak voor de visstand.

- ?? De visserijsector kan een belangrijke rol spelen met het aanleveren van gebiedsspecifieke kennis en van voor het beheer noodzakelijke informatie.
- ?? Waterbeheerders hebben vanuit het publieke belang een zorgtaak voor de visstand: zij beheren en beïnvloeden de leefomgeving van vissen.
- ?? De visserijsector heeft als visrechthebbende een zorgtaak voor de visstand die breder is dan alleen de gebruikswaarde.
- ?? Publieke en sectorale doelstellingen ten aanzien van de visstand kunnen bij voldoende samenwerking op reële wijze worden verweven.
- ?? Provincies kunnen - indien nodig - via de waterhuishoudingplannen of ander omgevingsbeleid een stimulerende en initiërende rol spelen.
- ?? Het verdient aanbeveling dat waterschappen (en andere eigenaren) de verplichting voor een VBC en een toetsbaar visstandbeheersplan opnemen in de huurovereenkomsten van het visrecht.
- ?? Het verdient aanbeveling om één VBC per waterschapsgebied in te stellen en in de VBC te onderzoeken of aanvullende, en zo ja, welke planvorming gewenst is.

Co-management in de overige binnenvisserij

Een groot aantal partijen is betrokken bij het beheer van de binnenwateren en daarmee de visstand. In de VBC's komen deze partijen samen. De VBC's lijken op dit moment dan ook een benadering te zijn van wat co-management in de binnenvisserij zou kunnen zijn. In de praktijk zijn er echter nog maar een paar VBC's ingesteld en zijn ze niet allemaal even succesvol.

5 Resultaten van de interviews

5.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de opvattingen en ideeën over het huidige en toekomstige co-management, zijn in de periode van januari tot april 2002 zestien gesprekken gevoerd met personen uit de (beroeps- en sport-) visserijsector en natuur- en milieuorganisaties. Er zijn *geen* gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het onderzoek. De lijst van geïnterviewden is opgesteld in overleg met de directie Visserij en is opgenomen in bijlage 1.

Alle geïnterviewden werkten zonder voorbehoud mee aan het gesprek. In één geval had een beoogde geïnterviewde geen behoefte aan een interview en is volstaan met een brief waarin de opvatting over co-management was verwoord. De sfeer tijdens de gesprekken was altijd aangenaam en open. De veelal open vragen waren gericht op de opvattingen en meningen over het huidige en toekomstige co-management. Aan alle geïnterviewden is het conceptverslag van het gesprek aangeboden ter correctie en accordering. Dat is vervolgens gebruikt voor de verslaglegging. In een enkel geval is – ook na enkele herhaalde verzoeken – geen reactie op het conceptverslag ontvangen. In die gevallen beschouwen wij het concept verslag als definitief.

Tijdens de gesprekken is een aantal malen duidelijk aangegeven dat de interviews een weergave zijn van een moment en dus hooguit een indicatie vormen. Opvattingen over co-management kunnen in korte tijd indringend wijzigen als gevolg van diverse ontwikkelingen.

5.2 Opvattingen over co-management algemeen

Idealiter zouden de geïnterviewden hun opvattingen over co-management moeten beschouwen binnen het formele kader van het door de overheid begin jaren negentig geïntroduceerd begrip co-management. Daarbij gaat het voor de kustwateren behalve om het beheer van de visbestanden ook om de uitoefening van de visserij binnen de randvoorwaarden van de natuurdoelstellingen. Voor het IJsselmeergebied is halverwege de jaren negentig een PO-IJsselmeer opgericht, met name gericht op het visstandbeheer. Verder is in het IJsselmeer en de overige binnenwateren formeel geen sprake van co-management.

Het blijkt echter dat de geïnterviewden deze formele afbakening niet strikt hanteren. De in hoofdstuk 2 benoemde kenmerken van co-management worden tijdens de interviews aangevuld. Co-management wordt breder opgevat en blijkt een containerbegrip te zijn. Uit de interviews is gebleken dat de volgende zes elementen een fundamentele rol spelen in het co-management systeem:

1. een vorm van samenwerking tussen partijen,
2. wederzijds begrip, respect en vertrouwen,
3. een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden,
4. een collectief belang,
5. een gemeenschappelijk beeld en
6. een gemeenschappelijk doel.

In het onderstaande worden de algemene (en dus breed opgevatte) bevindingen over het huidige en toekomstige co-management per element weergegeven, waarna een specifieke beschrijving volgt voor de kust- en binnenvisserij.

Samenwerking tussen partijen

Vier belangrijke partijen blijken betrokken: de overheid, de sector (beroeps- en sportvisserij), natuur- en milieuorganisaties en het onderzoek. Al deze partijen bepalen in meer of mindere mate het uiteindelijke resultaat. Bij 'de overheid' denken de geïnterviewden in eerste instantie aan onderdelen van de rijksoverheid, zoals de directie Visserij. In een enkel geval worden de provincies genoemd. De gemeenten worden buiten beschouwing gelaten, wat overigens niet betekent dat die niet een rol zouden spelen.

In de meeste gevallen blijkt geen sprake te zijn van een sterk geïntegreerde relatie *tussen* deze partijen noch is er sprake van een permanent gestructureerd overleg tussen deze partijen. Wel zijn er – soms nieuwe – incidentele, niet gestructureerde overleggen en contacten tussen de sector en de natuur- en milieuorganisaties, met name op het niveau van sleutelfiguren en voorlopers.

De partijen delen een positieve houding om de relatie op te bouwen en te onderhouden. Zo zoekt de OVB naar uitbreiding van contacten met o.a. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en waterbeheerders. De mosselsector probeert de communicatie open te houden met de Waddenvereniging en de Vogelbescherming door ze te informeren over de visplannen. De Vereniging van Beroepsvissers Zuidwest Nederland daarentegen heeft geen contact met natuur- en milieuorganisaties.

Soms blijft de kans tot samenwerking ook onbenut. Volgens het Productschap Vis is het Tweede Beheersplan van de sector (1998-2003) tot stand gekomen onder coördinatie van PVis. 'Hierbij waren de natuurorganisaties niet betrokken. Bij directie Vis is daar iets fout gegaan. Dat is jammer, want het beleidskader was er. Samen hadden we er beter vorm aan kunnen geven. Het beleid moest gisteren af.'

Formeel speelt co-management zich vooral af op de relatie-as tussen overheid en sector en binnen de sector. De rol van de natuurorganisaties is dus niet formeel vastgelegd. Voor de toekomst lijkt meer aandacht voor een gestructureerde samenwerking tussen alle partijen noodzakelijk. Daar waar dat niet vanzelf lukt (zoals in de Waddenzee) of (nog niet) haalbaar is wordt de overheid een belangrijke rol toegedicht in het proces om tot samenwerking te komen. Eén van de geïnterviewden zegt hierover: 'Anders is het de vraag of je co-management breed kunt houden of dat je toch alleen met de sector aan tafel moet gaan zitten.'

Wederzijds begrip, respect en vertrouwen

De term 'vertrouwen' viel vaak tijdens de gesprekken. Voor elke vorm van co-management, en in feite voor elke vorm van samenwerking, is dit een essentiële factor. Over het vertrouwen tussen de visserijsector en de natuurorganisaties is gezegd dat het belangrijk is dat er niet teveel situaties komen waarbij het vertrouwen door de ene of de andere partij geschaad wordt. Vertrouwen wordt de succesfactor voor co-management genoemd. Daarbij is het van belang dat men oog en respect heeft voor elkaars belangen. Door de natuurorganisaties wordt hieraan toegevoegd dat in de visserijsector geen natuurhaters zitten, 'al denkt de achterban dat vaak wel.'

Ook het vertrouwen tussen sector en overheid is van belang. De situatie op het IJsselmeer wordt aangehaald als een typisch voorbeeld van hoe het niet moet met co-management. 'Het IJsselmeer werd gesloten zonder overleg. Het had zo opgelost kunnen worden als we meer tijd hadden gehad. Dat was miscommunicatie. Zoiets werkt ook door naar de vissers.'

In een ander voorbeeld wordt de overheid verweten dat de visserij-organisaties niet betrokken zijn geweest bij een regeling die op 1 januari 2002 inging en betrekking had op het reduceren van de pk's en de tonnen. Door alle sectoren over één kam te scheren krijgt de garnalensector, die geen aanslag levert op de visbestanden, wel de

klappen. 'Dan is het begrip voor co-management bij de sector ook snel verdwenen. Want hierdoor is de overheid een onbetrouwbare partner geworden.' Ook van de kant van de natuurorganisaties wordt duidelijkheid van de overheid gevraagd.

Er is ook een voorbeeld waar door jarenlange samenwerking wel sprake is van vertrouwen. De Stuurgroep Oosterschelde heeft al twintig jaar lang de partijen bijeengebracht en deze partijen zien het voordeel ervan in. Er is vertrouwen opgebouwd, waardoor de kans op integrale meningsvorming groot is. Ook werkt het feit dat partijen elkaar goed kennen door bij allerlei andere gelegenheden. Vermoedelijk heerst daardoor in de Oosterschelde een behoorlijk niveau van harmonie tussen partijen.

Co-management is dus in hoge mate een kwestie van vertrouwen. Maar het vertrouwen tussen sector en natuur- en milieuorganisaties blijkt in de praktijk vaak verre van optimaal, met name in het Waddengebied. Dat geldt ook voor het vertrouwen van de sector in de overheid. Ook het vertrouwen in het onderzoek is minimaal. Onderzoekers worden door geen van de partijen als objectief ervaren.

Respect, begrip en vertrouwen begint met de bereidheid elkaar te willen leren kennen. Partijen moeten bereid zijn te luisteren naar elkaar. Het vertrouwen is kwetsbaar en het is voor alle partijen van belang daar zorgvuldig mee om te gaan. Funest voor het succes van co-management is het wanneer partijen steeds wisselende standpunten hanteren en het één zeggen terwijl ze het ander doen. Eén van de geïnterviewden geeft als aanbeveling voor de toekomst: 'Vertrouwen moet je organiseren, het komt niet uit de lucht vallen.' Het lijkt erop dat – ook bij dit element – de overheid een belangrijke rol wordt toegedicht.

Collectief belang

Bij co-management gaat het erom het collectieve belang te stellen boven het individuele belang van de vissers. De geïnterviewden zijn zich ervan bewust dat het individuele belang bij de vissers soms prevaleert. Hierover wordt gezegd: 'Een aantal vissers voelt zich eigenaar van water en vinden dat zij de enige zijn die er iets over mogen zeggen. Je moet boven op de afspraken zitten, ze proberen toch steeds net iets eerder uit te varen of net iets meer aan te landen.' Illustratief is ook het feit dat ondanks het voornemen in de kuitzieke periode geen platvis aan te voeren, er toch weer individuele vissers zijn geweest die dat wel doen. De voormannen in de sector beseffen dat de knop om moet bij de sector en doen daartoe hun best dat te bereiken.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Co-management gaat over medeverantwoordelijkheid, ook voor de overheid; samen moet een plan worden getrokken. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid, die idealiter vorm krijgt door het onderschrijven van het beleidsplan, schept enorm veel ruimte, maar is lastig te bereiken. Eén van de visserijvoormannen steekt de hand in eigen boezem: 'De sectoren zouden minder naar de overheid moeten kijken en meer vanuit een eigen verantwoordelijkheid moeten werken. Wij moeten medeverantwoordelijk worden voor ecosystemen.'

Gemeenschappelijk beeld en doel

Uit de gesprekken blijkt dat het met name in de schelpdiervisserij ontbreekt aan een gemeenschappelijk streefbeeld en doel. De partijen zitten niet op één lijn. De RLG constateerde dit ook al in 1997 (zie bijlage 2). Na tien jaar beleid volgens de Structuurnota Zee- en Kustvisserij *Vissen naar Evenwicht* zitten de sector en de natuur- en milieuorganisaties nog steeds niet op één lijn. De schelpdiersector heeft recentelijk het ODUS-rapport opgesteld, waarin zij haar visie op duurzame visserij geeft, maar voor de natuur- en milieuorganisaties is dat niet toereikend. In feite ontbreekt het in de Waddenzee aan een gemeenschappelijk beeld van natuur. De vissers verstaan hieronder gebruiks natuur, terwijl de natuurorganisaties een ongestoorde natuurlijke ontwikkeling voorstaan. Illustratief is de opmerking: 'De vissers willen natuur herstellen door uit te zaaien. Dat is vanuit ecosysteemdenken geen optie!'

Voor de Waddenzee is de hoofddoelstelling natuur, waarbij medegebruik (waaronder visserij) mogelijk is zolang dat geen schade toebrengt – een doelstelling die in het midden ligt van de visies van de partijen. De doelstelling wordt bepaald door de overheid, die formeel de vertegenwoordiger is van het maatschappelijk belang. Zowel de sector als de natuur- en milieuorganisaties moeten deze hoofddoelstelling erkennen, vindt één van de geïnterviewden: 'De knop moet om bij de visserijsector, ook bij individuele leden, Zij moeten de natuurdoelstelling niet meer ter discussie stellen.' Volgens sommigen 'zijn de doelstellingen voor de verschillende beleidsterreinen niet concreet genoeg en klopt de hoofddoelstelling in de 3^e Nota Waddenzee niet met wat er verder in staat.' Hoewel alle betrokkenen erkennen dat het noodzakelijk is om gezamenlijk het probleem te erkennen, is dit waar het de Waddenzee betreft voorlopig nog niet het geval. Zolang sector en natuur- en milieuorganisaties geen gemeenschappelijk beeld en doel hebben, ook niet over de wijze waarop daartoe gekomen kan worden, is samenwerking niet aan de orde. 'Er zijn twee visies in hoe om te gaan met de Waddenzee en die moet je eerst bij elkaar brengen. Hier ligt een duidelijke regiefunctie voor de overheid.'

Communicatie

Naast bovengenoemde elementen is ook communicatie bij co-management een belangrijke factor – maar eigenlijk geldt dat voor elke fase van het beleidsproces. LNV krijgt het verwijt te weinig te beseffen dat de visser één overheid ziet en niet het verschil ziet tussen ministeries of zelfs onderdelen van eenzelfde ministerie die elkaar tegenspreken. Onderlinge afstemming is belangrijk en communicatie ook. Ter illustratie wordt genoemd dat na 1997 niemand van de betrokkenen ooit een brief of iets dergelijks heeft gekregen van LNV, waarin het waarom en wat van een VBC werd uiteengezet.

De manier van voorlichting is belangrijk, daar moet openheid uit blijken voor wederzijdse informatie. 'Organisaties klagen dat artikel 17 (gesloten gebieden) een dictaat is. Daarbij is het creëren van draagvlak belangrijk.' Voorlichting wordt belangrijk gevonden voor draagvlak onder de plaatselijke bevolking. Kokkelvissers bijvoorbeeld zijn bepaald niet populair bij de eilanders. Die hebben immers bepaalde beperkingen gekregen 'en zien dan die kokkelvissers een eindje verderop wel het Wad leeghalen.' Ook binnen de visserijsector speelt deze factor. Zij constateren dat de tijdsinzet op communicatie over het onderzoeksprogramma EVA II is afgenomen. De sector wil bijvoorbeeld ook duidelijk maken aan het publiek dat voor één groot schip twee kleinere zijn verdwenen en dat de milieubelasting van één groot schip kleiner is dan van twee kleinere schepen.

5.3 Opvattingen over de huidige situatie

Voor de kustvisserijsectoren, de natuur- en milieuorganisaties, de IJsselmeervisserij en de overige binnenvisserij is hieronder weergegeven wat het beeld is dat de geïnterviewden hebben van de huidige situatie van het co-management in de visserij.

5.3.1 De huidige situatie in de kustvisserij

Garnalensector

De garnalenvloot is de eerste die zijn eigen zaken op orde heeft en is een groot voorstander van co-management. Toch lijkt er volgens de sector iets niet te kloppen vanwege het voorzorgprincipe 'waardoor de natuur- en milieuorganisaties meer macht hebben.' Bij de instelling van de PO's bleek het bijvoorbeeld lastig om de PO's onderling op één lijn te krijgen.

De sector kent wel enkele problemen, zoals met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de free-riders en leden die uit de PO treden. 'Met betrekking tot co-management zijn er echter ook wel problemen wanneer het te goed gaat en partijen echt nauw met elkaar samen gaan werken. De NMa werkt momenteel nogal tegen.' De PO's hebben grote bevoegdheden, en die gaan de NMa kennelijk te ver.

Een ander probleem is dat ook een aantal Belgische vissers in de Noordzee op garnalen vist. Zij hoeven zich niet aan vangstbeperkingen te houden, de zogeheten free-riders, en kunnen dus voor de neus van garnalenvissers meer wegvissen. 'En dat wringt.' De garnalenzone loopt van Zeeuws Vlaanderen tot aan Denemarken. Door de regionaal grote vangstverschillen binnen de zone is het maken van gezamenlijke afspraken wel eens moeilijk. Ook de uitleg van logica der regels aan de vissers is soms lastig. Ze zijn ook in een groot aantal verschillende PO's vertegenwoordigd. De leden die uit de PO treden hoeven zich niet aan de afspraken te houden en worden daarmee ook free-riders. 'Je kan ze niet verplichten lid te blijven.'

Schelpdiersector

De schelpdiersector zegt over co-management: 'Niet alles wat co-management wordt genoemd is ook co-management. Het is vaak nog een geforceerde invulling van regels om vergunningen te krijgen van de overheid.' ODUS had graag ook de garnalen meegenomen. Verder vindt de sector dat er te weinig sprake is van eigen initiatief en verwijt ze de overheid dat de sector te weinig ruimte krijgt voor medeverantwoordelijkheid.

'Het co-management brokkelt af met procederen.' Eén van de geïnterviewden zegt dat er nu geen sprake is van co-management, ook niet tussen overheid en sector. 'Dat kan weer komen als we nieuwe afspraken maken, dat we een plaats hebben op de Wadden en de Oosterschelde.' De sector verwijt de overheid dat ze geen knopen doorhakt. Ze laat de natuur en de visserij in een impasse zitten. 'We hebben het gevoel dat het laken sinds 1993 naar één kant wordt getrokken. De staatssecretaris spreekt naar aanleiding van het ODUS-rapport over 'vissen met maatschappelijk draagvlak' en 'zie er samen uit te komen'. 'Als je zo doorgaat is de toekomst van co-management failliet. Het zit nu vast op de statische houding en gebrek aan durf van de overheid', zegt een van de geïnterviewden.

Behalve de overheid is ook de rol van de natuur- en milieuorganisaties één van de storende factoren. 'Zij tonen zich een slechte gesprekspartner en leveren geen constructieve bijdrage. Zij hebben slechts de boodschap: stop de kokkelvisserij op de wadden en kom niet op de platen voor de mossels.' De sector noemt het absurd dat ze voor elke aangevraagde vergunning naar de Raad van State moeten. 'Door elk overleg te weigeren hebben de natuur- en milieuorganisaties zichzelf buitenspel gezet.' In de beleidsnota 'Uit koers' van 2000 heeft het Productschap Vis aangegeven hoeveel zaken heel erg fout lopen. Over de aanscherping van de voedselreservering voor vogels in het kader van de Habitatrichtlijn zegt de sector dat de uitvoerbaarheid van wat er nu ligt in de praktijk niet werkt.

De natuur- en milieuorganisaties

'Co-management is niet valide. Het bewijs daarvoor is dat na de eidereendensterfte noch de sector noch de overheid uit eigen beweging iets deed.' Het gevolg is dat de natuur- en milieuorganisaties vooral medewerking aan het afdwingen zijn. 'Dat heet geen co-management. Het is een PR-begrip, het bestaat niet. Het suggereert medeverantwoordelijkheid, maar kan je dat geven aan een sector die de boel eerst kapot heeft gemaakt?.'

Wel vinden de natuur- en milieuorganisaties dat er nu op een fatsoenlijke manier wordt omgesprongen met de mosselzaadvisserij. Ze vinden het jammer dat ze maar een beperkt zicht hebben op de gegevens uit de black-boxen. Eén van de organisaties is van mening dat de schelpdiersector wel goed op weg is met de ODUS-aanpak. Het is een goede basis maar toch zijn ze nog afwachtend 'eerst zien en dan geloven.' Een ander zegt over ODUS: 'het is een eerste stap. De voormannen willen wel, nu de sector nog.'

Hoewel co-management voor de Wadden uiteindelijk toch fout is gegaan, vindt een enkeling ODUS een heel goede stap. Maar er zijn meer goede voorbeelden, zoals de kleinschalige geïntegreerde kustvisserij in Groningen. Deze geïnterviewde betreurt het dat de overheid te snel is afgestapt van het jaarlijks overleg met een onpartijdig iemand als voorzitter. 'Nu is er geen gestructureerd overleg meer.' Ook de adviezen van de Wadden Advies Raad worden op het punt van co-management niet opgevolgd.

Ook wordt gezegd dat de overheid zijn verantwoordelijkheid beter moet nemen. 'De visserijorganisaties zijn trouwer aan co-management dan de natuur- en milieuorganisaties die minder hun best doen hun achterban mee te krijgen.'

Eén van de geïnterviewden is blij met de essentie van co-management 'maar het resultaat wordt niet gehaald. Je kunt dus vraagtekens zetten bij de effectiviteit van het systeem, co-management is nog niet bereikt.' Als het ideale beeld bij co-management wordt gezien een grote *peer-pressure groep* binnen de sector die bovendien boven het individuele belang uitstijgt en elkaar op de vingers tikt en controleert en reguleert.

De verschillende natuur- en milieuorganisaties hebben onderling afspraken gemaakt. Zo bemoeien Vogelbescherming en Waddenvereniging zich met de kokkelvisserij en Stichting de Noordzee met de zeevisserij. Er is vrijwel geen enkele natuur- en milieuorganisatie die *geen* kritisch geluid laat horen.

De huidige situatie in de kustvisserij wordt gedomineerd door de relatie tussen de sector en de natuur- en milieuorganisaties en de rol van de overheid hierbij. Het is met name in deze context dat beide partijen kritische kanttekeningen plaatsen bij de werking van het co-management. De sector heeft als antwoord ODUS maar niet alle natuur- en milieuorganisaties vertrouwen op 'deze stap voorwaarts'. De garnalensector heeft zijn zaken op orde en men werkt nauw met elkaar samen maar voor de NMa was dat aanleiding tot een onderzoek.

5.3.2 De huidige situatie in de IJsselmeervisserij

'De boedel op het IJsselmeer is nog niet gezond'. De vissers zijn zo verdeeld dat het relatief eenvoudig is voor derden om ze tegen elkaar uit te spelen. Zo is het op het IJsselmeer dus ook altijd geweest. 'Het IJsselmeer is een achtergebleven gebied. Ze hebben jaren stilgestaan en zijn jaren door de overheid bedonderd. Goedwillende vissers worden gepakt door onduidelijke regels van de overheid en medevissers die sjoemelen met de merkjes. Op dat gebied (merkjes) heeft LNV ook niks gedaan.' Het wantrouwen is dus groot en van een vorm van co-management tussen overheid en sector lijkt nog geen sprake te kunnen zijn. Op het gebied van samenwerking is recent op initiatief van de IJsselmeersector een succes geboekt in de vorm van een convenant met de natuur- en milieuorganisaties over vermindering van het aantal dode vogels in netten.

5.3.3 De huidige situatie in de overige binnenvisserij

Over co-management in de binnenvisserij zegt een geïnterviewde dat het een principe is dat raakt aan het instellen en functioneren van visstandbeheerscommissie (VBC's). De problemen zijn het grootst in de staatswateren omdat in die gebieden de overheid als eigenaar en medeverantwoordelijke niet in de VBC deelneemt. Ook hebben veel beroepsvissers nog te weinig oog voor nut en noodzaak van VBC's. Er is veel oud zeer tussen de beroeps- en sportvissers.

De VBC's lopen niet zo erg omdat een goede vertrouwensbasis ontbreekt. Een goed beheersplan is niet van de grond gekomen. Co-management in de binnenvisserij wordt lastig genoemd. De redenen hiervoor zouden zijn dat je ook te maken hebt met de sportvissers en daarnaast dat er wantrouwen is richting de overheid die geen actie onderneemt. 'De overheid toont weinig initiatief om de sector te betrekken bij de uitvoering van het beleidsbesluit Binnenvisserij.' Ook wordt genoemd dat er bij de VBC's geen sprake is van co-management omdat de overheid de randvoorwaarden te streng heeft geformuleerd waardoor er te weinig speelruimte is. Daarnaast is het gebrek aan kader bij de partijen nogal eens een struikelblok voor een goed functioneren binnen de VBC. Dat geldt vooral bij het beroep en bijvoorbeeld in de Beneden Rivieren.

De VBC zou in feite een soort co-management kunnen zijn, de structuur is opgezet. Maar er is een boel wantrouwen. Het wordt gezien als een typisch voorbeeld van een gemiste kans. 'Hieruit blijkt de behoefte aan iemand die regelt hoe het spel wordt

gespeeld.' De geïnterviewde is niet onder de indruk van de effectiviteit van het instrument VBC omdat een vergunningafgifte buiten de VBC om geregeld kan worden.

Men beschouwt de VBC dus wel als een vorm van co-management maar er is nog onvoldoende onderling vertrouwen en de overheid speelt een te passieve rol.

5.4 Opvattingen over een toekomstig co-management

De opvattingen over de zes elementen van co-management zijn reeds beschreven in paragraaf 5.2. Deze paragraaf beschrijft hetgeen men specifiek over de kust- en binnenvisserij heeft opgemerkt.

5.4.1 Opvattingen over een toekomstig co-management in de kustvisserij

Garnalensector

Co-management werkt alleen als alle partijen gelijkwaardig aan elkaar zijn en het aantal *free-riders* beperkt kan worden. Een *extension de regime* is het enige dat ons kan redden, dan hebben de PO's de macht.' In dat geval moeten alle vissers doen wat de meerderheid wil. De minister wil daar in Nederland niet aan. Een bedreiging vormt verder een uittredende PO in het trilaterale gebied die niet meer volledig mee wil doen.

Verder zijn er steeds meer individuele vissers die geen lid meer willen zijn. De reden is vooral dat het momenteel economisch goed gaat met de sector. Enkele vertegenwoordigers van de schelpdiersector denken aan een alliantie met de garnalenvissers, hierdoor gestimuleerd door het Productschap Vis. PVis heeft geprobeerd voor de mosselsector ook een trilaterale samenwerking op te zetten zoals bij de garnalen. Het voordeel van een dergelijke samenwerking is voor de garnalenvissers dat er geld zit bij de mosselsector.

Ook van buitenaf zijn er risico's die de samenwerking bedreigen. Indien de NMa een negatieve uitspraak doet, verwacht een geïnterviewde, zakt de PO en het management door de PO in elkaar. Hij denkt dat bij een negatieve uitspraak de PO's weg zijn. Een ander noemt het instellen van een parapluorganisatie voor alle PO's. Dit voorstel is naar de EU gegaan, waar het 'meer kans heeft dan onder Nederlandse vlag'.

Schelpdiersector

Gesproken wordt over succes- en faalfactoren van toekomstig co-management. Geen van de geïnterviewden zegt dat het niet haalbaar is. Enkelen spreken over gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en sector en willen het liefst dat alle vissers bij één organisatie zitten. 'Daar wordt ook actief aan gewerkt.' Een pro-actieve houding in de visserij kan worden gestimuleerd via de jongere generatie, bijvoorbeeld door er op visserijscholen en cursussen aandacht aan te besteden. 'Maar zodra ik een aanvraag indien voor zo'n cursus blijft het stil'.

Daarnaast vindt men het belangrijk dat de deelsectoren binnen de visserij goed zijn georganiseerd met een goed opgeleid secretariaat met 100% beschikbare tijd. En zijn goede bestuurders nodig die hun nek durven uit te steken om te zorgen dat de sector zijn verplichtingen na komt. 'Zolang je geen rechte rug hebt kan je het vergeten.' Vanaf het begin moet je de sector betrekken en dit vooral langzaam doen. Voor co-management is een daadkrachtige overheid nodig. Het ideaal wordt genoemd dat de vissers oog hebben voor vogelbeleid en ecosystemen.

De geïnterviewden zien wel duidelijk toekomst voor co-management maar dan moet de overheid piketpalen slaan. 'Zeg tegen de natuur- en milieuorganisaties dat is goed en dat is fout en meer dan voorheen de regierol vasthouden.' We moeten de klokken gelijk zetten als het gaat om het kijken naar de Waddenzee. Wij gaan voor

mosselzaadmanagement.' Hij verlangt een helder taalgebruik van met name de overheid doelend op het bereiken van de natuurdoelstelling binnen de 'verweving'.

Co-management wordt nodig geacht in gebieden waar natuur en visserij elkaar ontmoeten. In het co-management overleg horen dan ook andere gebruikers van het gebied plaats te nemen. De hoofdrolspelers zijn de overheid, de sector en de natuur- en milieuorganisaties. De overheid stelt de kaders en de sector is zelf – in onderling overleg – verantwoordelijk voor het bestandsbeheer, wat resulteert in visplannen en beheersplannen. De sector is zelf veel beter in staat doeltreffende maatregelen te nemen dan de overheid en heeft dat ook laten zien. 'De toekomst van co-management is failliet als je zo doorgaat'. De sector mikt op duurzame visserij en dat vereist dat alle spelers dezelfde kant op gaan. Het zit nu vast op de statische houding en gebrek aan durf van de overheid. 'De overheid moet nu reeds dynamisch beheer mogelijk maken. Dan kunnen we beter aantonen dat duurzaam vissen echt werkt.'

Natuur- en milieuorganisaties

Een vertegenwoordiger van de natuur- en milieuorganisaties vindt dat de minister het voortouw moet nemen om de uiteenlopende visies van de partijen bijeen te brengen en strategische hoofdlijnen uit moet zetten met daarbinnen ruimte voor co-management en eigen verantwoordelijkheid voor de organisaties. Hij is niet bereid om binnen de huidige situatie tot co-management te komen. 'Als er in 2003 beleid komt waarin ook de natuur- en milieuorganisaties zich kunnen vinden dan geeft dat een betere basis voor co-management.' Er moet eerst helderheid komen over de effecten van de visserij, dan pas zien de natuur- en milieuorganisaties de mogelijkheid iets te doen met co-management. Men vraagt zich af of de hoge kokkel- en mosselopbrengsten passen binnen de huidige hoofddoelstellingen van de Wadden. Wat een geïnterviewde betreft kunnen de huidige garnalenvisserij, mosselkweek en handkokkelvisserij wel doorgaan maar op basis van bekende onderzoeksresultaten is er geen plaats voor mechanische kokkelvisserij.

Het onderzoek hoort volgens de natuur- en milieuorganisaties wel als partij in het systeem van co-management terug te komen.

Voor het draagvlak is het beter om de overtredingen van het visplan niet binnen de sector te beboeten. En pleit voor transparantie binnen de sector (dus niet black-box methode zoals het nu gebeurt). 'Ook al kom je tot co-management dan ben je niet ontslagen van de verplichting duurzaam om te gaan met het Waddengebied. Het gaat erom eerst aan de basis (vertrouwen) te bouwen. De schuldvraag moet je niet stellen, wees open en ga de discussie aan en we zien wel waar het schip strandt. Stel geen voorwaarden vooraf. Het is nu ieder jaar juridisch touwtrekken. Daar moeten we vanaf.'

Co-management zou wel kansen kunnen bieden, maar het zal maar heel voorzichtig en geleidelijk groeien. Een van de geïnterviewden oppert dat voor een beter werkend systeem een meer verplichtend verband binnen de partijen (bijvoorbeeld coöperatie) gewenst is waarbij het individuele belang na het gezamenlijk belang komt. Daar hoort ook een onderling regulerende werking bij. Dergelijke coöperatieve vormen werken nu nog niet, er moet een gezamenlijk belang zijn.

Co-management in de vorm van samenwerking binnen één partij (de vissers) werkt prima. Het is echter niet mogelijk te verwachten dat de partijen alles uit zichzelf proactief oppakken en doen. Zelfregulatie door de verschillende belanghebbende partijen ligt moeilijker maar wordt in de toekomst niet onmogelijk geacht. Er zal dan wel verder gewerkt moeten worden aan het onderlinge vertrouwen en de gezamenlijke beelden. Ook dan nog zal door de overheid een minimale set randvoorwaarden gegeven moeten worden. Wanneer de partijen zelf weinig intern en in onderling verband regelen zal de overheid meer aspecten ter hand moeten blijven nemen. Het is van belang om te zoeken naar gemeenschappelijke belangen en van daar uit te starten. Ook moeten de afspraken over onderzoek goed geregeld worden om tot een eenduidig gebruik van resultaten te komen. De suggestie wordt gedaan om certificering van de kokkelvisserij nader te bekijken.

Een geïnterviewde is van mening dat co-management alleen gaat over uitvoering van beleid binnen heldere kaders en criteria. Co-management is niet mogelijk als er geen sprake is van beleid en –ontwikkeling, omdat daar meerdere partijen bij betrokken zijn. Voor co-management moet de overheid de regie voeren: het niveau en het respect bewaren. ‘Het is belangrijk in te zien hoe moeilijk het proces is en dat is mede de verantwoordelijkheid van de overheid en die moet je als overheid beter nemen.’ Voor succesvol co-management moet je iemand benoemen die het lot in handen neemt. De vergelijking met de benoeming van Nijpels wordt gemaakt. Maar ook voor kleinschalige initiatieven (zoals de geïntegreerde kustvisserij) is co-management heel hard nodig.

Een andere vertegenwoordiger van natuur- en milieuorganisaties vindt dat alles wat bijdraagt aan het halen van een ideaalplaatje bijdraagt aan co-management. En dat plaatje is de eerder genoemde peer-pressure groep en vissers die misstanden in het openbaar uitspreken, goed samenwerken en zo effectief mogelijk zeedagen regelen. Vissers die een ander geluid laten horen moeten ondersteund worden, ook vanuit de natuur- en milieuorganisaties. Maar het capaciteitsprobleem zal de kop op steken bij een actieve rol in co-management. Voor de natuur- en milieuorganisaties speelt daarnaast de vraag of meepraten niet al je half committeren is.

Het nationaal park in de Oosterschelde wordt niet gezien als een co-management vorm. De geïnterviewde heeft geen zicht op andere, sterkere vormen van co-management waarin het Nationaal Park zou kunnen acteren. Wel ziet hij dat co-management binnen en tussen partijen gunstig zou kunnen zijn voor het beheer van de Oosterschelde. Mogelijk is het zinvol te bezien of en hoe de Waddenadviesraad een identieke positieve rol kan spelen als het Overlegorgaan Oosterschelde.

Zowel de schelpdiervisserijsector als de natuur- en milieuorganisaties zien wel een toekomst voor (enige vorm van) co-management mits een aantal problemen wordt opgelost. Men betreft daarbij ook algemene aspecten van toekomstige samenwerking. Vanuit dat perspectief oordeelt men gunstig over een toekomstig co-management.

5.4.2 Opvattingen over toekomstig co-management in de IJsselmeervisserij

Co-management zou een manier kunnen zijn om de boel weer op poten te zetten, aldus een vertegenwoordiger van de visserijsector. ‘Er wordt vanuit LNV al lang gezegd: Je kan alles krijgen om de boel zelf te regelen. Maar de boedel op het IJsselmeer is nog niet gezond. De IJsselmeervissers zijn geen homogeen gezelschap, dus is er ook met co-management niet eenvoudig uit te komen.’ Missie, doel en strategie zijn allemaal klaar en moeten verder uitgedragen worden. De vissers moeten voldoen aan natuurmaatregelen en de markt moet zo worden geordend, dat het ook financieel kan.

Voor de IJsselmeervissers is alleen visserij mogelijk. Er zijn geen alternatieve inkomstenbronnen zoals toeristen meenemen. De visserijbedrijven moeten kleinschaliger, maar niet minder en de overheid moet de overcapaciteit uitkopen. ‘De overheid is ook in gebreke gebleven om structuurbeleid te maken. Door inpolderingen van viswater acht ik de overheid daar wel voor verantwoordelijk.’ Enkelen zien wel wat in een VBC-IJsselmeer en hebben interesse om daarin deel te nemen (dat geldt ook voor de Wadden en de Delta).

5.4.3 Opvattingen over toekomstig co-management in de overige binnenvisserij

Enkele geïnterviewden vinden dat de VBC als een soort co-management gezien kan worden. De structuur is opgezet maar er is een boel wantrouwen. Daaruit blijkt de behoefte aan iemand die regelt hoe het spel gespeeld moet worden. Het moet heel geleidelijk groeien.

De sector ziet wel wat in co-management en zeker binnen de VBC. Voorwaarde is wel dat de partijen beter worden betrokken bij het formuleren van de randvoorwaarden (meer speelruimte). Co-management zou een positieve invloed hebben op de toestand van het viswater en op de onderlinge verhoudingen. ‘Zorg voor het oplossen van de stroperij en terugdringen versnipperde visrechten. En toetsing

visstandbeheerplannen aan beleid, en deelname overheid aan VBC's daar waar het de staatswateren betreft.' Een subsidieregeling voor het opstellen van beheersplannen wordt noodzakelijk geacht.

5.5 De rollen van partijen

De opvattingen van de geïnterviewden over de eigen rol en die van anderen geven het volgende beeld. De kritieken zijn hierbij omgezet naar suggesties over de rollen.

De voorzitter

Eén rol wordt in het bijzonder genoemd, namelijk die van voorzitter. Het belang van de rol van een (bindend) voorzitter die er veel tijd in stopt wordt onderstreept. 'Succes is voor 80% afhankelijk van de persoon en de voorzitter'. Voor een succesvol co-management in de Waddenzee is een onpartijdig voorzitter nodig die het lot in handen neemt, zegt een ander.

De voorzitter moet een rechte rug hebben: 'Afspraken daar moet je bovenop zitten, de vissers proberen toch steeds net iets eerder uit te varen of net iets meer aan te landen.' En over het IJsselmeer: 'Als het proces niet wordt bewaakt, loopt de boel in de soep.' Kortom: bij elke vorm van samenwerking zowel tussen partijen als binnen een partij is de rol van voorzitter van zeer groot belang.

De overheid

De opvattingen over de rol van de overheid bij de kust- en binnenvisserij lijken dezelfde maar kennen toch enkele specifieke elementen.

Overheid en de kustvisserij

Met name voor het Waddengebied moet de overheid zorgen dat de partijen (sector en natuur- en milieuorganisaties) uit de impasse komen, zij moet de knopen doorhakken. De overheid moet het initiatief nemen en de regie voeren, mede omdat de overheid de 'hoeder is van het publieke belang en dat kan je niet altijd uitbesteden'. Ook moet de overheid niet verwachten dat partijen alles zelf pro-actief oppakken, want dan ga je voorbij gaat aan de aard van de partijen. Het is de overheid die het proces moet bewaken en het niveau en het respect moet bewaren. Een daadkrachtige overheid is nodig, die zijn verantwoordelijkheid beter neemt.

De sector geeft ook aan hoe dat eruit moet zien: 'meer ruimte geven voor medeverantwoordelijkheid,' 'iets meer durf voor een andere benadering' en 'zich niet verschuilen achter de dingen die nog moeten komen zoals de Habitatkaart.' En verder: 'helder taalgebruik' en 'eenduidig beleid.' Ook handhaving en controle ziet men als de taak van de overheid.

Overheid en de binnenvisserij

De overheid is eindverantwoordelijk voor het visstandbeheer in de Nederlandse binnenwateren en zij moet meer initiatief nemen om de sector te betrekken bij de uitvoering van het Beleidsbesluit Binnenvisserij. Er is veel wantrouwen richting de overheid en zij moet meer actie ondernemen. Daarnaast is meer aandacht nodig voor de communicatie over het Besluit.

De sector: beroepsvissers, PVis en de OVB

Zowel de vertegenwoordigers van de sector als de natuur- en milieuorganisaties vinden dat de vissers meer rekening moeten houden met de natuurbelangen. Met andere woorden: 'er moet een inhaalslag gemaakt worden in het rekening houden met huidige normen en waarden in de samenleving.' Het is noodzakelijk een *license to produce* te krijgen van de maatschappij. 'De knop moet om bij de visserijsector' en zij moet 'minder naar de overheid kijken en meer vanuit eigen verantwoordelijkheid werken en oog hebben voor vogelbeleid en ecosystemen.' Daartoe heb je goede bestuurders nodig 'die hun nek durven uitsteken' en daarbij 'dat deelsectoren in de visserij goed zijn georganiseerd met een goed opgeleid secretariaat met 100% beschikbaarheid.'

Vissers moeten 'misstanden ook in het openbaar uitspreken in plaats van onderhands' en 'individuen moeten zich afzonderlijk houden aan afspraken.' Zij kunnen 'zelf de spelregels regelen met de achterban en dat onderling reguleren.'

De binnenvissers zouden hun verwachtingspatroon moeten bijstellen dat de overheid al hun problemen oplost. De CPO IJsselmeer staat voor het bewaken van het proces binnen de sector, het PVis faciliteert, bemiddelt en adviseert en het OVB begeleidt het proces van de VBC's.

De natuur- en milieuorganisaties

Van de natuur- en milieuorganisaties wordt verwacht dat zij een 'eerlijk spel spelen.' Tegelijk moet hun 'angst en zorg' voor de natuur blijven maar ze zouden wel 'moeten werken vanuit een brede natuuropvatting waarvan mensen onderdeel zijn.'

Het onderzoek

Het onderzoek moet zich beperken tot objectieve feiten en waarheidsvinding, onbevooroordeeld, niet werken met 'een dubbele agenda' en 'in rapporten geen beleidskeuzes opnemen, want dat is een taak van de overheid.' 'Monitoren is een zaak van *onafhankelijke* onderzoekers met onafhankelijke opdrachtgevers', zijnde de overheid.

5.6 De hoofdpunten uit de interviews

Co-management is een containerbegrip, waaronder allerlei elementen worden geschaard. In de praktijk is de beleving van het begrip veel breder dan de formele omschrijving ervan. In de volgende omschrijving zijn de in de interviews genoemde elementen samengenomen:

Co-management is een samenwerking tussen partijen gebaseerd op wederzijds begrip, respect en vertrouwen met een gedeelde verantwoordelijkheid en verdeling van bevoegdheden uitgaande van het collectief belang en werkend vanuit een gemeenschappelijk beeld gericht op een gemeenschappelijk doel.

Momenteel zijn bij co-management in de kust- en binnenvisserij vier partijen betrokken die allemaal invloed uitoefenen op het proces. Dit zijn de overheid, de visserijsector, de natuur- en milieuorganisaties en de onderzoekers. De contacten tussen deze partijen zijn incidenteel en niet gestructureerd. De sleutelfiguren en voorlopers van de partijen staan wel positief tegenover het idee deze contacten in de toekomst te structureren.

Formeel speelt co-management zich vooral af op de relatie-as tussen overheid en sector en binnen de sector zelf. Maar in de praktijk domineren de relaties tussen de visserijsector en de natuur- en milieuorganisaties en tussen de overheid en de andere partijen het speelveld. Wantrouwen, onbegrip en gebrek aan onderling respect staan een effectieve samenwerking in de weg.

Een essentiële factor in het co-management systeem is immers het vertrouwen tussen de partijen. Ze erkennen dat oog en respect voor elkaars belangen een succesfactor is. Toch is dit tussen de visserijsector en de natuur- en milieuorganisaties ver te zoeken. Ook de overheid wordt momenteel niet als een betrouwbare partner gezien en de onderzoekers wordt verweten dat ze niet objectief zijn.

Verder is voor een goed werkend co-management systeem het hebben van een gemeenschappelijk doel onontbeerlijk. Alleen vanuit een gezamenlijke beleving van het probleem kan een gemeenschappelijk doel ontstaan dat door alle betrokkenen wordt onderschreven. Pas dan voelen de partijen ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid en kan het collectieve belang ook in de praktijk boven het individuele belang worden gesteld. Momenteel ontbreekt het in de schelpdiersector en de natuur- en milieuorganisaties aan een gemeenschappelijke beeld en doel. De voormannen in de sector beseffen dat 'de knop om moet bij de sector' en doen hun

best dat te bereiken. Voor de visserijsector betekent werken naar co-management dat de deelsectoren binnen de visserij goed zijn georganiseerd en een bestuur hebben dat zijn nek durft uit te steken om te zorgen dat de sector zijn verplichtingen nakomt.

Op dit moment is dat echter niet meer dan toekomstmuziek: alle partijen streven hun eigen doelen na. Zij ervaren de huidige situatie, waarin gerechtelijke procedures aan de orde van de dag zijn, dan ook niet als co-management. Van de overheid wordt verwacht dat zij de regierol op zich neemt om de partijen weer bij elkaar te brengen. Daarnaast wordt de overheid een belangrijke taak toegedicht wat de communicatie en voorlichting betreft. De partijen willen graag in een vroeg stadium betrokken worden bij de beleidsvorming.

In de binnenvisserij zouden de VBC's kunnen worden gezien als een vorm van co-management. De door de overheid gestelde randvoorwaarden lijken echter zo streng te zijn, dat er nauwelijks voldoende speelruimte is om co-management invulling te geven. De suggestie wordt gedaan ook zaken als vergunningafgifte door de VBC's te laten regelen.

Opmerkelijk is dat zowel de visserijsector als de natuurorganisaties van mening zijn dat een vorm van co-management op de *lange termijn* haalbaar moet zijn. Over de mogelijkheden op korte termijn zijn ze beduidend pessimistischer. Zowel de visserijsector als de natuur- en milieuorganisaties verwachten van de overheid dat zij het voortouw neemt. Zij moet – binnen heldere kaders en criteria – de strategische hoofdlijnen uitzetten, waarbinnen ruimte is voor co-management en de eigen verantwoordelijkheid van de partijen. Concreet betekent dit, dat zowel de natuur- en milieuorganisaties als de visserijsector zich moeten kunnen vinden in het nieuwe beleid vanaf 2003. Vanuit dat gezamenlijke startpunt kan dan met kleine stappen worden verder gewerkt aan co-management.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de elementen van co-management uit de theorie (hoofdstuk 2) en de aanvulling daarop uit de interviews (hoofdstuk 5) gelegd naast de beschrijving van de huidige situatie (hoofdstukken 3 en 4). Op basis daarvan worden voor de verschillende sectoren de evaluatievragen beantwoord en worden de conclusies op een rijtje gezet. De aanbevelingen gaan in op de vraag welke acties directie Visserij zou moeten ondernemen met betrekking tot het al dan niet invoeren of uitbouwen van co-management systemen in de kust- en binnenvisserij.

6.1 Conclusies

Co-management, wat letterlijk zo iets betekent als 'samen beheren', is in de visserij een relatief veel voorkomend beheersmechanisme. Het vormt dan ook een middel om twee veel voorkomende problemen in de visserij op te lossen: de uitputting van visbestanden als gevolg van *the tragedy of the commons* en de neveneffecten van visserij op het ecosysteem. Zowel in de literatuur als in de interviews wordt het begrip co-management breed opgevat.

De theorie richt zich met name op het managementaspect in de uitvoeringsfase van het beleid. De organisatievorm, de directe betrokkenheid van gebruikers en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen overheid en gebruikers worden genoemd als de kenmerken van co-management.

In de interviews worden aspecten benoemd die grotendeels op het randvoorwaardenscheppende vlak liggen. Een collectief belang vormt de aanleiding voor co-management, zo menen de meeste partijen, maar zonder een gemeenschappelijk beeld en daarbij een flinke dosis begrip, respect en vertrouwen in elkaar, komen de partijen nooit tot een gemeenschappelijk doel.

Beide opvattingen liggen in elkaars verlengde. Om te kunnen komen tot een vorm van co-management die werkt, moeten betrokken partijen elkaar vertrouwen en vervolgens in samenwerking komen tot een gemeenschappelijk beeld en doel voor co-management. De verdeling van rollen en verantwoordelijkheden en de uiteindelijke formele vorm van de samenwerking tussen overheid en sector in de uitvoering zijn dan de 'harde' kernelementen die in de vervolgstap, namelijk de concrete uitwerking van het co-management systeem, meegenomen moeten worden.

6.1.1 Evaluatievragen kustvisserij

1. *Wat is het probleem en is co-management een geschikt instrument om het op te lossen?*

Terwijl in de Structuurnota Zee- en Kustvisserij uit 1993 de nadruk nog ligt op verweving van visserij en natuur in de kustwateren, zijn de politiek-bestuurlijke prioriteiten de laatste jaren zowel in internationale (EU Vogel- en Habitatrichtlijn, Trilaterale Waddenzee Plan) als nationale wet- en regelgeving (NB-wet, PKB Waddenzee) verschoven naar een sterker accent op de natuurfunctie. Hoewel de visserijsector zich in grote lijnen aan de afspraken heeft gehouden die op basis van de Structuurnota zijn gemaakt (beheers- en visplannen, voedselreserveringen en gesloten gebieden), is dat inmiddels niet voldoende meer om de veranderde natuurdoelen te realiseren. De vissers gaan nog steeds uit van verweving van visserij en natuurdoelen, terwijl de natuur- en milieuorganisaties de schadelijke visserijen het liefst uit de Waddenzee zien vertrekken.

Het probleem in de kustwateren en met name in de Waddenzee is tweeledig. Aan de ene kant is er de grote hoeveelheid beleidsnota's, wet- en regelgeving, waardoor onduidelijkheid en onenigheid ontstaat over de doelen. Anderzijds is er het conflict tussen de visserijsector en de natuur- en milieuorganisaties. Co-management zou in theorie een oplossing kunnen bieden voor het laatste probleem, maar daarvoor is het noodzakelijk dat de overheid eerst duidelijkheid schept over de (beleids)doelstellingen voor het gebied.

2. *Hebben de verschillende partijen een zelfde beeld van co-management?*
De beelden die de visserijsector en de natuur- en milieuorganisaties hebben van co-management en van de bruikbaarheid ervan voor de problematiek in de Waddenzee verschillen sterk.
Co-management is voor de schelpdiersector nog vaak een geforceerde invulling van regels om vergunningen te krijgen van de overheid. De sector vindt dat ze te weinig ruimte krijgt voor eigen initiatief en medeverantwoordelijkheid. Co-management wordt door hen voornamelijk gezien als afspraken en verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sector.
De natuur- en milieuorganisaties zijn van mening dat co-management momenteel een loos begrip is. Bij de uitwerking van co-management in de toekomst zouden naast overheid en sector ook de natuur- en milieuorganisaties betrokken moeten worden.
3. *In hoeverre is voldaan aan de elementen en de randvoorwaarden van co-management?*
In de schelpdiervisserij ontbreekt het momenteel aan een *collectief belang*. De vissers willen immers blijven vissen en de natuur- en milieuorganisaties willen voorrang voor de natuurwaarden. Een *gemeenschappelijk beeld* en daarmee een gemeenschappelijk doel is er niet: de natuur- en milieuorganisaties willen een ongestoorde natuurlijke ontwikkeling, terwijl de visserijsector streeft naar (duurzaam) gebruik van de schelpdierbestanden. Hoewel beide partijen elkaars standpunten kennen, is het begrip, respect en vertrouwen mijlenver te zoeken. Hoewel de overheid de afgelopen jaren heeft geprobeerd de partijen rond te tafel te krijgen, is dat niet gelukt. De overheid heeft te weinig initiatief genomen en de regierol onvoldoende opgepakt. Ook is de overheid te weinig duidelijk geweest over de (beleids)kaders waarbinnen co-management plaats zou moeten vinden.
4. *Waar liggen de mogelijkheden voor implementatie of uitbouw van co-management?*
De huidige stand van zaken biedt weinig tot geen mogelijkheden voor co-management op de *korte termijn*. Een vorm van co-management op de *lange termijn* lijkt wel haalbaar. Zowel de visserijsector als de natuur- en milieuorganisaties verwachten van de overheid dat zij het voortouw neemt, waarbij de nadruk moet komen te liggen op het creëren van de randvoorwaarden.
Vervolgens moet de overheid – binnen heldere kaders en criteria – de strategische hoofdlijnen uitzetten, waarbinnen ruimte is voor co-management en de eigen verantwoordelijkheid van de partijen. Concreet betekent dit dat zowel de natuur- en milieuorganisaties als de visserijsector zich moeten kunnen vinden in het nieuwe beleid vanaf 2003, dat dit jaar op basis van onder andere de resultaten van het onderzoeksprogramma EVAII moet worden opgesteld. Vanuit dat gezamenlijke startpunt kan dan met kleine stappen worden verder gewerkt aan co-management.
5. *Is er draagvlak en zijn de omstandigheden geschikt voor co-management?*
Alle partijen zijn zich ervan bewust dat er iets moet gebeuren aan de problematiek in de kustwateren en willen daar graag aan meewerken. Een co-management systeem kan daarvoor het instrument zijn. Wel benadrukken alle partijen de regierol die de overheid met name in de beginfase op zich moet nemen.

6.1.2 Conclusie co-management in de kustvisserij

Co-management biedt wel mogelijkheden voor de toekomst, zij het op de langere termijn.

Een aantal risicofactoren kan de toekomst van het co-management in de weg staan. In de eerste plaats is er het verschil tussen de achterban en de vertegenwoordigers. Dat is met name het geval in de visserijsector, waar de individuele visser vaak zijn korte termijn belangen nastreeft. Daarnaast is er de mogelijkheid voor natuur- en milieuorganisaties om langs de juridische weg stappen te ondernemen en daarmee het co-management proces te frustreren.

Voor zowel vissers als natuur- en milieuorganisaties is het noodzakelijk zich uit te spreken voor een streven naar een co-management systeem, waarbij naar alle waarschijnlijkheid beide partijen wat water in de wijn zullen moeten doen. De overheid moet vanuit haar publieke verantwoordelijkheid het initiatief nemen, de regierol op zich nemen en met alle partijen stap voor stap gaan werken aan de randvoorwaarden. De partijen zullen in onderling overleg moeten bepalen welke vorm van co-management het meest geschikt (lees: wenselijk én haalbaar) is.

6.1.3 Evaluatievragen binnenvisserij

Voor de binnenvisserij wordt het onderscheid tussen IJsselmeervisserij en overige binnenvisserij aangehouden.

IJsselmeervisserij

1. *Wat is het probleem en is co-management een geschikt instrument om het op te lossen?*
Op het IJsselmeer speelt de gemene weide problematiek en daardoor is er sprake van ernstige overbevissing. In theorie zou co-management daar een geschikt instrument voor zijn.
2. *Hebben de verschillende partijen een zelfde beeld van co-management?*
De vissers op het IJsselmeer zijn onderling sterk verdeeld en het wantrouwen richting de overheid is groot.
3. *In hoeverre is voldaan aan de elementen en de randvoorwaarden van co-management?*
Als gevolg van de verdeeldheid van de vissers onderling is er geen sprake van een collectief belang of een gemeenschappelijk beeld en doel. Interventies vanuit de overheid hebben het wantrouwen bij IJsselmeervissers versterkt. De vissers zelf blijven echter ook achter en tonen weinig eigen initiatief.
4. *Waar liggen de mogelijkheden voor implementatie of uitbouw van co-management?*
Voor het IJsselmeer is tot op heden het niet gelukt een systeem van co-management in te voeren dat tot oplossing van de overbevissing leidt. Men ziet de noodzaak wel, maar de vissers zijn zodanige 'vrije mannen' dat het korte termijn belang voorop staat. Ook laten zij zich moeilijk vertegenwoordigen. Het wantrouwen tussen vissers en overheid is groot. Co-management lijkt een woord uit een sprookje dat hier nog niet is doorgedrongen.
5. *Is er draagvlak voor/zijn de omstandigheden geschikt voor co-management?*
Er is bij de vissers zelf geen draagvlak voor co-management in de IJsselmeervisserij. Zelfs de vertegenwoordigers van de sector zien geen mogelijkheid om op korte termijn te komen tot een co-management systeem.

Overige binnenvisserij

1. *Wat is het probleem en is co-management een geschikt instrument om het op te lossen?*

Eigendomsrechten zijn in de binnenvisserij duidelijk gedefinieerd. Deze worden echter niet altijd gerespecteerd. Het beheer van visbestanden is ook niet optimaal. Het instellen van VBC's, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn, zou hiervoor de oplossing moeten bieden, maar dat is tot op heden nog niet het geval. Kortgeleden (maart 2003) zijn de beroeps- en sportvissers het eens geworden over een methodiek hoeveel vis in een bepaalde water kan worden geoogst en hoe deze onderling te verdelen. Dit kan worden gezien als een eerste stap in het voldoen aan de randvoorwaarden.

2. *Hebben de verschillende partijen een zelfde beeld van co-management?*

Er zijn veel partijen in de binnenvisserij: de beroeps- en de sportvissers, de eigenaren van de wateren, de waterschappen etc. Voor hen geldt de VBC's als vorm van co-management, maar zij zien ook dat er als gevolg van wantrouwen tussen de partijen tot nu toe geen succes geboekt is.

3. *In hoeverre is voldaan aan de elementen en de randvoorwaarden van co-management?*

Er is in de binnenvisserij wel sprake van een collectief belang: alle partijen hebben namelijk baat bij een goede ecologische situatie (en daarmee een goede visstand). Een gemeenschappelijk beeld, nodig om te komen tot beheersplannen, is er echter nog niet. Aan het vertrouwen tussen de partijen moet nog gewerkt worden.

4. *Waar liggen de mogelijkheden voor implementatie of uitbouw van co-management?*

De eerste stap lijkt hier te zijn om met de betrokken partijen vanuit een gemeenschappelijk beeld en doel te komen tot beheersplannen. Dit zou binnen de VBC's kunnen, maar gezien het feit dat die tot op heden niet goed lijken te werken, is het nodig eerst te werken aan het vertrouwen tussen de partijen.

5. *Is er draagvlak voor/zijn de omstandigheden geschikt voor co-management?*

Ja, er is draagvlak voor co-management in 'VBC-vorm'. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat partijen willen meepraten over de randvoorwaarden en er is behoefte aan sterke trekkers.

De verwachting is dat het werken aan een co-management systeem een positieve invloed zou hebben op zowel de visstand als de onderlinge verhoudingen tussen de partijen.

6.1.4 Conclusie co-management in de binnenvisserij

IJsselmeer

Streef niet naar co-management zolang de vissers binnen de PO inhoudelijk niet méér op één lijn zitten. Het opstellen van een beheersplan en visplannen heeft alleen zin als ieder zich er aan gebonden voelt en dat is momenteel niet het geval.

Het convenant met Vogelbescherming kan worden gezien als een testcase. Het is nu aan de vissers te bewijzen dat zij zich aan de gemaakte afspraken kunnen houden. Als dat lukt, biedt het een aanknopingspunt om eerste stappen te zetten in een proces van het ontwikkelen van een co-management systeem. Het lijkt van belang daarvoor aansluiting te zoeken bij de vissers zelf.

Overige binnenvisserij

Met name binnen de VBC's is in potentie sprake van gedelegeerd management, waarbij de overheid de verantwoordelijkheid voor formulering en implementatie van het visserijbeleid aan de betrokken partijen in de VBC's toebedeelt. Van werkelijk co-management is echter nog geen sprake. Ook hier lijkt het nodig eerst te investeren in de randvoorwaarden, met name het opbouwen van vertrouwen.

6.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn per sector conclusies getrokken over de (on)mogelijkheden van co-management in de betreffende sector. In grote lijnen komen deze conclusies sterk overeen: in alle drie de sectoren is allereerst aandacht nodig voor het creëren van de juiste randvoorwaarden zoals vertrouwen tussen de partijen alvorens een vorm van co-management is in te voeren. De te formuleren aanbevelingen zijn dan ook, met wat accentverschillen, van toepassing op zowel de kust- als de binnenvisserijsector. Om die reden is ervoor gekozen de aanbevelingen *niet* op te splitsen over de verschillende sectoren maar algemene aanbevelingen te formuleren met hier en daar een nadere specificatie naar één van de drie sectoren.

De aanbevelingen lijken op het eerste gezicht nogal voor de hand liggend te zijn, maar als dat werkelijk zo is zouden ze ook al zijn opgevolgd of alsnog eenvoudig op te volgen zijn. In de praktijk ligt het blijkbaar toch niet zo makkelijk.

Streefbeelden

Om vanuit de huidige situatie te komen tot aanbevelingen voor de ontwikkeling van co-management in de kust- en binnenvisserij zijn op een seminar met de directie Visserij en andere directies van het ministerie van LNV streefbeelden geformuleerd, gericht op de kustvisserij en de IJsselmeervisserij. Deze streefbeelden zijn tijdens het seminar de referentie geweest van waaruit te benutten kansen en weg te nemen obstakels zijn geformuleerd om zo'n streefbeeld te realiseren. Het streefbeeld, de kansen en obstakels zijn beschreven in onderstaand kader.

N.B. Deze streefbeelden zijn tijdens het seminar ontwikkeld en als hulpmiddel gebruikt en moeten dus niet worden gezien als beleidsdoel of –voornemen!

Kustvisserij

Een geschakeerd verweven duurzaam gebruik van de Waddenzee van gesloten onberoerde gebieden met wilde mosselbanken tot open gebieden waar natuurbouw, oogsten en verspreiden plaats vindt; onderling begrip en acceptatie van partijen; met gezamenlijke afspraken en rust aan het juridische front; binnen de afspraken beheert de sector zelf; gezamenlijk wordt gemonitord en alle gegevens zijn openbaar.

De kansen om dit streefbeeld te realiseren zijn: het huidige EVA-II-proces, de inbreng vanuit de betrokken partijen zoals het ODUS-rapport, een helder en concreet streefbeeld en een gemeenschappelijk doel.

De voornaamste obstakels zijn: gebrek aan commitment over de uitkomsten van EVA-II over de effecten, partijen die zich vanuit expliciete en tegenoverstaande standpunten allemaal onrecht voelen aangedaan en de vele onduidelijke regelgeving.

IJsselmeervisserij

Er is een lange termijn visie bij zowel overheid als sector op een ecologisch verantwoorde en economisch perspectiefvolle visserij; de rijksoverheid stelt alleen helder de randvoorwaarden vast; de sector onderschrijft deze en een verantwoordelijke organisatie met voldoende middelen doet de uitvoering; er heerst onderling vertrouwen; uiteindelijk is er een bloeiend havenleven en zit het IJsselmeer vol vis.

De kansen om dit streefbeeld te realiseren zijn: gevoel van urgentie, een gezamenlijke probleemdefinitie van overheid, sector en natuurorganisaties, het doel wordt gesteld boven het tijdspad.

De voornaamste obstakels zijn: wantrouwen naar de overheid ('oud zeer'), onduidelijkheid van de overheid over het toekomstperspectief en de verdeeldheid binnen de sector.

? ? *Het gezamenlijk in een creatief proces formuleren van een streefbeeld in een wat verder weg liggende toekomst blijkt goed te werken om ook gezamenlijk in gesprek te komen over op dit moment aanwezige kansen en belemmeringen.*

Co-management moet!

Gezien de ontwikkelingen binnen het ministerie van LNV en de overheid in het algemeen om de betrokkenen zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheden te geven, is het instrument co-management een logische keuze. Daarnaast is er een algemeen gevoelde wens tot deregulering en minder administratieve lasten voor zowel de overheid als de sector, waaraan het instrument co-management ook een bijdrage kan leveren.

De ontwikkeling en invoering van het co-management in de kust- en binnenvisserij zal hierom één van de activiteiten van het ministerie van LNV moeten zijn in de komende periode. Het proces is bepalend voor succes waarbij resultaat boven tijd moet worden gesteld. Slechts wanneer blijkt dat het proces vastloopt zal LNV moeten durven besluiten dat co-management geen optie is. LNV zal dan voor een ander instrument moeten kiezen om de beleidsdoelen te bereiken.

Rol van de overheid

In het realiseren van een bepaalde vorm van co-management wordt door de betrokken partijen een centrale regierol toegedicht aan het ministerie van LNV. Hoewel de ontwikkeling is om zoveel mogelijk verantwoordelijkheden bij maatschappelijke partijen te leggen en co-management in essentie ook juist een rol geeft aan andere partijen, is de huidige situatie niet zo dat hier al mogelijkheden voor zijn. De tegengestelde belangen, het ontbreken van vertrouwen en een gemeenschappelijk beeld betekenen dat de overheid aan de realisatie van deze randvoorwaarden en de invulling van het co-management moet trekken. Dat wordt door de betrokken partijen van de overheid verwacht. De overheid heeft hiervoor ook de bevoegdheden en de capaciteit.

Stappenplan

Het is vanuit de voorgaande analyse noodzakelijk om voor het realiseren van co-management stapsgewijs van buiten naar binnen te werken, vanuit de schil naar de kern: eerst in de beleidsvoorbereiding de randvoorwaarden creëren en daarna de concrete vormgeving van een co-management systeem met een zekere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de uitvoeringsfase. Deze procesbenadering om te komen tot een co-management systeem is hierna beschreven als een 3-stappenplan waarvan LNV gebruik kan maken:

1. Randvoorwaarden scheppen;
2. Het eigenlijke co-management systeem vormgeven;
3. Het systeem actief onderhouden.

Hieronder worden deze stappen nader toegelicht. Hoewel het nog geen garantie biedt, lijkt de kans op succes het grootst als deze stappen één voor één worden doorlopen.

STAP 1 Randvoorwaarden scheppen

Voor aan de opbouw van het eigenlijke co-management systeem kan worden begonnen is het noodzakelijk eerst na te gaan of aan een aantal belangrijke randvoorwaarden is voldaan:

- a) Collectief belang
Co-management vraagt om een brede betrokkenheid. Het is zaak met die partijen om tafel te gaan zitten die zich (direct) betrokken voelen bij de problematiek en een zeker belang hebben bij de oplossing ervan.
? ? *Bepaal voor de kustvisserij, de IJsselmeer- en de overige binnenvisserij welke partijen direct belang hebben en betrokken zijn bij de problematiek en ga met hen verder.*

LNV is één van de partijen in het co-management systeem en loopt het risico dat zij te veel gaat sturen en niet een duidelijke en eenduidige rol als overheid kan spelen.
? ? *Stel vanaf het begin een onafhankelijk "voorzitter" aan, die sterk genoeg is om de partijen rond de tafel te krijgen en te houden.*
- b) Gemeenschappelijke probleemperceptie
Dit betekent dat de partijen één beeld hebben waar de problemen (en de kansen) liggen. Een gemeenschappelijke probleemperceptie is iets anders dan een compromis! De ene partij kan wel begrijpen dat de ander een bepaald probleem heeft, maar dat hoeft dan niet het probleem van die ene partij te zijn.
? ? *Constaateer met elkaar wat de kern van de problematiek is, welke urgentie men ervaart bij het 'oplossen' of dat doorgaan op de huidige wijze wenselijk is en erken verschillen in de probleemperceptie.*
? ? *In de kustvisserij zouden de partijen moeten worden uitgedaagd om met hun visie op de toekomst te komen, zoals de ODUS-visie.*
- c) Gemeenschappelijk doel
Een gemeenschappelijk doel kan abstract zijn, zoals ook de streefbeelden die hiervoor bij wijze van voorbeeld zijn beschreven. Een gemeenschappelijk doel kan bijvoorbeeld zijn "komen tot een structurele oplossing van de problematiek in de Waddenzee." Verdere invulling daarvan kan dan in onderling overleg tussen de partijen plaatsvinden.
? ? *Bepaal met elkaar welk doel wordt nagestreefd en verken de nu aanwezige kansen en obstakels.*
- d) Begrip, respect en vertrouwen
Hoe voor de hand liggend ook, zonder begrip, respect en vertrouwen is er geen co-management mogelijk.
? ? *Kustvisserij: Stel onder politieke leiding een intentieverklaring op, waarin alle betrokken partijen bevestigen dat zij zullen meewerken aan de ontwikkeling van een vorm van co-management. Beschrijf daarin ook het gemeenschappelijke beeld en de doelen.*
? ? *IJsselmeervisserij: neem de tijd voor uitwisseling tussen overheid en sector.*

BESLISMOMENT:

- ?? Wanneer niet aan een bepaalde randvoorwaarde is voldaan, is het noodzakelijk daaraan eerst te werken, voordat naar de volgende stap kan worden overgegaan.
- ?? Als blijkt dat bepaalde randvoorwaarden op geen enkele wijze gehaald kunnen worden, kan de enige conclusie voor LNV zijn dat **co-management geen geschikt instrument** is. Het ministerie zal dan expliciet voor een andere instrument dan co-management moeten kiezen om haar doelen te behalen.

STAP 2 Het eigenlijke co-management systeem vormgeven

a) Organisatievorm co-management

Hoe het co-management er precies uit moet komen te zien, zullen de partijen met elkaar moeten bepalen.

- ? ? *Bepaal met de partijen welke organisatievorm geschikt is voor de betreffende situatie, dat wil zeggen: bepaal op hoofdlijnen welke taken er zijn en verdeel deze over de diverse verantwoordelijken.*
- ? ? *IJsselmeervisserij: begin met het verzoek om gezamenlijk een beheersplan op te stellen, waarin de doelstellingen worden uitgewerkt in concrete acties.*
- ? ? *Binnervisserij: bepaal als LNV je houding ten opzichte van lidmaatschap van de diverse VBC's.*

b) Rollen en verantwoordelijkheden

De 'harde kern' van een systeem van co-management is een eenduidige en duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen.

- ? ? *LNV moet een duidelijke, expliciete keuze maken voor de (kaderstellende en faciliterende) rol die zij voor zichzelf kiest en hieraan gedurende het hele traject consequent vasthouden.*
- ? ? *LNV heeft als overheid de taak duidelijk aan te geven binnen welke beleidskaders co-management kan plaatsvinden:
?? welke beleidsdoelen zij nastreeft en
?? wat de speelruimte is voor de andere partijen.*
- ? ? *Houdt je als LNV bij je stiel als beleidsmaker en laat zaken voor de sector aan de sector.*
- ? ? *IJsselmeervisserij: voor een gesprekspartner van de overheid in de sector is het noodzakelijk dat zij kan spreken namens de daarin samenwerkende individuele leden en dus steun voor haar standpunten zoekt en krijgt bij de achterban.*

In de Kust- en de IJsselmeervisserij speelt het verschijnsel dat het individuele belang (soms) prevaleert boven het collectieve belang. Om dit probleem op te lossen zijn binnen een co-management systeem twee mogelijkheden:

- ? ? *bepaalde voordelen van een vergunning (bijv. verhandelbaarheid) worden gekoppeld aan het lidmaatschap van de PO óf*
- ? ? *een 'extension de regime' waardoor afspraken binnen het co-management ook gelden voor vissers die geen lid zijn van een PO.*

c) Betrokkenheid, openheid en transparantie

- ? ? *Kustvisserij: maak de black-box gegevens openbaar toegankelijk. Dit draagt bij aan openheid waardoor wantrouwen vermindert.*
- ? ? *Kustvisserij: zorg voor draagvlak voor de uitkomsten van het onderzoek zoals nu ook in het communicatietraject het plan is.*
- ? ? *Binnervisserij: betrek partijen vroegtijdig bij het vaststellen van een onderzoeksmethodiek maar hou dit ook vast bij de nog komende feitelijke bestandsbepalingen.*
- ? ? *IJsselmeervisserij: communicatie over opzet, voortgang en resultaten van onderzoek zal bijdragen aan de verlangde openheid en transparantie en daarmee aan het draagvlak.*

STAP 3 Het co-management systeem actief onderhouden

Co-management blijft er niet vanzelf, er moet aan gewerkt worden.

- ? ? *Investeer continu in het proces en de betrokkenheid van alle partijen, inclusief de overheid, dit in de vorm van een gezamenlijk werkprogramma, een stuurgroep en/of uitwisselingen van kennis en visies op symposia.*

Referenties

- ?? Berk, V.M. van de, S. Dirksen en M.J.M. Poot 2000 *Sterfte onder eidereenden in de Waddenzee 1999-2000: een zoektocht naar de oorzaak van massale sterfte van eidereenden in de Waddenzee* Werkdocument Expertisecentrum LNV nr. 186 Wageningen
- ?? Callan, S.J. and J.M. Thomas 1994 *Environmental Economics and Management: Theory Policy and Applications* Irwin, Chicago/Boston
- ?? CBS 2001 Historische reeksen Nationale Rekeningen *Statline* Centraal Bureau voor de Statistiek Voorburg URL: <http://statline.cbs.nl/statweb/index.stm>
- ?? Convention on Wetlands 1971 Ramsar, Iran URL: www.ramsar.org
- ?? Craeymeersch, J.A., M.F. Leopold en M.O. van Wijk 2001 *Halfgeknotte strandschelp en Amerikaanse zwaardschede: een overzicht van bestaande kennis over visserij, economische betekenis, regelgeving, ecologie van de beviste soorten en effecten op het ecosysteem* rapport C033/01 RIVO IJmuiden
- ?? *Derde Nota Waddenzee PKB deel 3*, kabinetsstandpunt planologische kernbeslissing, vastgesteld op 19 oktober 2001 Den Haag
- ?? Ens, B., R. Lanter en A. Smaal (2000) *Onderzoeksplan EVA-II, evaluatie schelpdiervisserij 2^e fase* Den Burg, Den Haag, Yerseke
- ?? Europese Commissie 1979 *Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake de instandhouding van wilde vogels (Vogelrichtlijn)* URL: http://europa.eu.int/eur-lex/nl/consleg/pdf/1979/nl_1979L0409_do_001.pdf
- ?? Europese Commissie 1992 *Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora (Habitatrichtlijn)* URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirnl.htm>
- ?? Europese Commissie 2000 *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn Water)*
- ?? Geffen, J.M.H.M., J.A.J. Hagendoorn, J.K. Water en A.R. Boon 2002 *Op weg naar evenwicht; Evaluatie van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij (1993) "Vissen naar evenwicht"* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Expertisecentrum LNV Ede
- ?? Heylighen, F. 1993 *The Prisoners' Dilemma*, in: Heylighen, F., C. Joslyn and V. Turchin (editors) *Principia Cybernetica Web* (Principia Cybernetica, Brussels) URL: <http://pespmc1.vub.ac.be/PRISDIL.htm>
- ?? InterWad 2002 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag URL: <http://www.interwad.nl/dutch/frames.htm>

- ?? Jentoft, S. and B. McCay 1995 User participation in fisheries management: lessons drawn from international experiences *Marine Policy* Vol. 19, no.3, pp. 227-246
- ?? Kok, T. en A. Hagendoorn 2002 *De invloed van natuurbeschermingsmaatregelen op het sociaal-economisch leefklimaat* Expertisecentrum LNV Wageningen
- ?? Langstraat, D. 1999 The Dutch co-management system for sea fisheries, in: Symes, D (ed.) *Alternative Management Systems for Fisheries*, Fishing News Books, Blackwell Science Ltd. Oxford
- ?? LNV 1993 *Vissen naar Evenwicht, Structuurnota Zee- en kustvisserij* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 1996 *Regeling Visserij-inspanning IJsselmeer* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 1997 *Seminar on co-management, co-operation in management to the North Sea and Wadden Sea Fisheries*, 9-10 januari 1997 in Groningen, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag
- ?? LNV 1998 *Evaluatie Beleid Beroepsbinnenvisserij* Viss.98213 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 1998a *Brief aan de Tweede Kamer*, onderwerp: Aalscholvers (TRC 98/10948) DN.981269 d.d. 30 oktober 1998 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 1998b *Evaluatie kustvisserijbeleid 1993-1997, Structuurnota Zee- en Kustvisserij* Den Haag
- ?? LNV 1999 *Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 1999a *Beleidsbesluit Binnenvisserij* Viss-15920 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 1999b *Brief aan de Tweede Kamer*, onderwerp: Duikeenden (TRC 1999/5797) Viss.998158 d.d. 25 november 1999 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 2000 *Vissen in Nederland, over zee-, kust- en binnenvisserij* Brochure nr. 07 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? LNV 2001 *Voor vogels en vissen: beleidsnotitie nettenvisserij IJsselmeer*
- ?? LNV 2002 *Bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, toelichting op het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuurbeheer Den Haag
- ?? Man and Biosphere Reserve UNESCO URL: <http://www.unesco.org/mab/index.htm>
- ?? Ministeries van V&W, LNV, EZ, VROM 2002 *Integrale Visie IJsselmeergebied 2030, De koers verlegd* Kabinetsbesluit Den Haag
- ?? Ministeriële verklaring van de Achtste Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee (1997) *Verklaring van Stade, Trilaterale Waddenzee Plan*, Stade

- ?? NRLO 1998 *Vissector: kennis- en innovatieagenda. Ambities voor de 21^e eeuw* NRLO-rapport nr. 98/18 Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek Den Haag.
- ?? ODUS 2001 *Uit de schulp: Visie op duurzame ontwikkeling van de Nederlandse schelpdiervisserij* Stichting ODUS (Ontwikkeling Duurzame Schelpdiervisserij) Yerseke
- ?? OVB 2001 *Website van de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij* URL: <http://www.waterland.net/ovb>
- ?? OVB 2001a De omvorming van de OVB, in: *OVB-Bericht* Vol. 2001-2, p 3-5
- ?? Perman, R., Y.Ma and J. McGilvray 1996 *Natural Resource & Environmental Economics* Longman New York
- ?? Pomeroy, R.S. and F. Berkes 1997 Two to tango: the rol of government in fisheries co-management *Marine Policy* Vol. 21 no.5, pp 465-480
- ?? PO Kokkel, 2001 *Toekomstvisie van mossel-, kokkel- en oestersector gepresenteerd: Schelpdiervissers werken aan duurzaam visserijbeleid* Persbericht PO Kokkel Yerseke 2001 URL: http://kokkel/zeelandnet.nl/actueel/pb_odus200601.htm
- ?? Productschap Vis, Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur U.A. en Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. 1998 *Vissers en de Natuur: evaluatie beheersmaatregelen schelpdiervisserij 1994-1997* Productschap Vis 1998
- ?? Productschap Vis 2002 *Statistische overzicht 2000* Rijswijk Ook op URL: www.pvis.nl onder 'statistische informatie'.
- ?? Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur U.A., Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. en Vereniging van Handmatige Kokkelvissers Cardium 2000 *Beheersplan schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003* Produktschap Vis 2000
- ?? Quak, J. en J. Beekman Visstandsbeheer: taak, lust of last, in *Het Waterschap*
- ?? Bespreking in OVB-bericht no. 2001-2, p 2
- ?? RIZA 1999 *Sterfte van Watervogels door visserij met staande netten in het IJsselmeer en Markermeer* Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling Lelystad
- ?? RIVO en LEI 2000 *Nettenvisserij op baars en snoekbaars: visstand en visserijmaatregelen ten behoeve van reductie overbevissing en bijvangst van watervogels* Rijksinstituut voor Visserij Onderzoek (RIVO) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI-DLO) Den Haag
- ?? RLG 1998 *Leven en laten leven: advies over kustvisserij en natuur in kustgebieden* Publicatie 98/3 Raad voor het Landelijk Gebied
- ?? Rothuis, A. 2002 *Probleemanalyse IJsselmeervisserij* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Den Haag
- ?? Salz, P. (red.) 1997 *Visserijbeleid in 2010 – scenario's en kennisbehoeften* NRLO-rapport 97/29 Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek Den Haag

- ?? Sen, S. and J. Raakjaer Nielsen 1996 Fisheries co-management: a comparative analysis *Marine Policy* Vol. 20, no.5, pp. 405-418
- ?? Smit, J.G.P. en M.O. van Wijk 2001 *De Nederlandse visverwerkende industrie en groothandel*
- ?? Rapport 2.01.10 Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) Den Haag
- ?? Steins, N.A. 1999a *Social science and fisheries management: the social impacts of co-management in the Dutch Waddensea*
- ?? Steins, N.A. 1999b *All Hands on Deck – an interactive perspective on complex common-pool resource management based on case studies in the coastal waters of the Isle of Wight (UK) and the Dutch Waddensea* Proefschrift Landbouwwuniversiteit Wageningen
- ?? Symes, D. 1997 Co-governance in marine and coastal fisheries, in: LNV 1997 *Seminar on co-management, cooperation in management to the North Sea and Wadden Sea Fisheries*, 9-10 januari 1997 in Groningen, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag
- ?? Symes, D. (ed.) 1999 *Alternative Management Systems for Fisheries*, Fishing News Books, Blackwell Science Ltd. Oxford
- ?? Taal, C. en J.W. de Wilde 1997 *Perspectieven IJsselmeervisserij: sociaal-economische verkenning* Mededeling 597 Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) Den Haag
- ?? Tietenberg, T. 1996 *Environmental Economics and Policy* HarperCollins College Publishers New York
- ?? University of Manchester 1999 *Ensis* URL: <http://www.teaching-biomed.man.ac.uk/bs1999/bs146/biodiversity/mollpic.htm> Picture courtesy of Dr.H.Jones, University of Manchester
- ?? VROM 2001 *Derde Nota Waddenzee: deel 3 kabinetsstandpunt planologische kernbeslissing* Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu Den Haag
- ?? Wijk, M.O. van, C. Taal, J.W. de Wilde en M.H. Smit 2002 *Visserij in cijfers 2001* Rapport PR.02.04 Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) Den Haag
- ?? Wijk, M. O. van 2002 *Persoonlijke mededeling* Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) Den Haag
- ?? Wilde, J.W. de 1998 *The IJsselmeer fishery: Management problems in a nutshell* Paper Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) Den Haag
- ?? Wolff, W.J. (2000) Shellfish exploitation and nature conservation in Dutch coastal waters, in: EEAC (2000) *The Coastal Zone Sustainable Development Policies in Europe*, Proceedings from the 8th Annual Conference, Sesimbra, Portugal, 2-5 June 2000 of the European Environmental Advisory Councils, Ook op URL: <http://www.rlg.nl/adviesframe.html>
- ?? Wolff, W.J. et al. (2001) *Op zoek naar win-win situaties voor natuurbescherming en schelpdiervisserij in de Waddenzee* Rijksuniversiteit Groningen, Haren

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

Organisatie	Geïnterviewde
Nederlandse Bond voor Garnalenvissers	Dhr. M. H. Loos
Nederlandse Vissersbond	Dhr. J. Nooitgedagt
Zeeuwse Milieufederatie	Dhr. V. Klap, Dhr. G. Zonneveld
Nationaal park Oosterschelde	Dhr. F. van Pelt
Vereniging van Beroepsvissers Zuidwest Nederland	Dhr. J. Bolier, Dhr. B. v.d. Hoek, Dhr. J. van Stee
Odus	Dhr. A. Leerling
NVVS	Dhr. F. Bloot, Dhr. J. W. Wijnstroom
Productschap Vis	Mw. N. Steins
Natuurmonumenten	Dhr. P. Nuvelstein
OVB	Dhr. J. Quak
Waddenadviesraad	Mw. S. de Jong
Waddenvereniging	Dhr. H. Revier
Vogelbescherming	Dhr. E. Wanders, Dhr. J. Thissen
Stichting De Noordzee	Dhr. M. Langendijk, Dhr. W. de Heijer
Producenten Organisatie Mossel	Dhr. H. van Geesbergen
Producenten Organisatie Kokkel	Dhr. J. Holstein

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Deelnemer	Organisatie
Braaksma, ing. S.D.	Ministerie LNV; directie Natuurbeheer
Beentjes, C.M.	Ministerie LNV; directie NoordWest
Lanters, ir. R.L.P.	Ministerie LNV; directie Natuurbeheer
Rothuis, dr.ir. A.J.	Ministerie LNV; directie Visserij
Molenschot, drs. M.J.	Ministerie LNV; directie Visserij
Wiersinga, W.A.	Ministerie LNV; Expertisecentrum
Schermer-Voest, W.L.M.	Ministerie LNV; directie Visserij
IJlstra, mr. A.H.	Ministerie LNV; directie Visserij
Bos, ing. H.	Ministerie LNV; directie Landbouw
Water, ir. J.K.	Ministerie LNV; directie Visserij
Jong, drs. H. de	Rijkswaterstaat; kring Noord
Organisatie	
Hagendoorn, J.A.J.	Ministerie LNV; Expertisecentrum
Smit, H.	Alterra

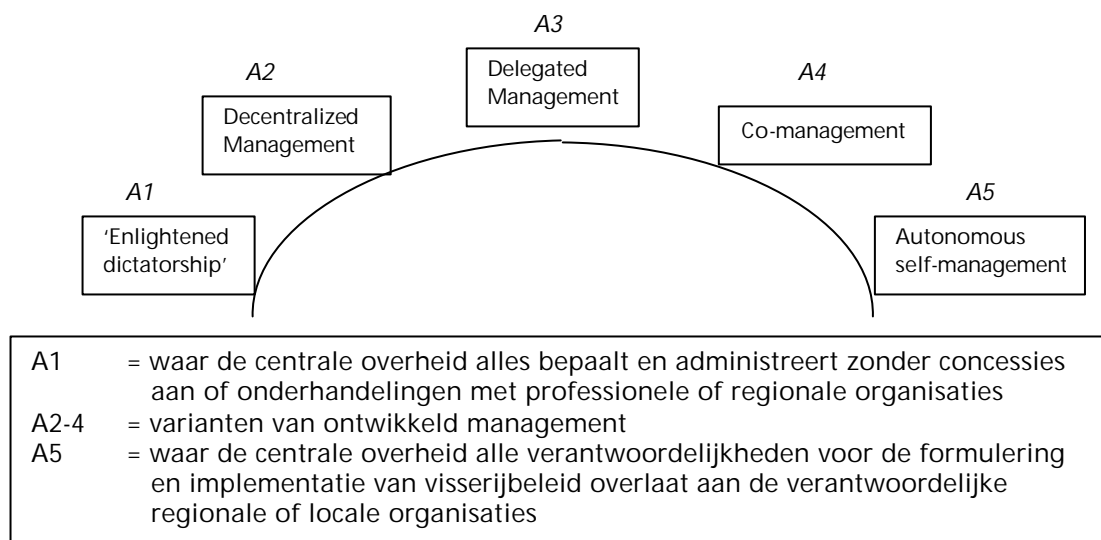
Bijlage 3 Co-management in de theorie

1 Een definitie van co-management?

Co-management kent in de wetenschappelijke literatuur veel verschillende, vaak erg brede definities. Zo gebruiken Pomeroy en Berkes (1997) een definitie die co-management omschrijft als het delen van verantwoordelijkheid en autoriteit tussen de overheid en de gemeenschap van lokale vissers om een visserij te managen. Sen en Raakjaer Nielsen (1996) omschrijven co-management als "een arrangement waarin de verantwoordelijkheden voor het management van de hulpbron gedeeld worden tussen overheid en gebruikersgroepen."

Het ministerie van LNV heeft in januari 1997 een seminar gehouden over co-management in de Noordzee en de Waddenzee. In de aanbevelingen en conclusies die daaruit voortgekomen zijn wordt ook een definitie gegeven voor co-management: co-management behelst de betrokkenheid van *stakeholders* in het nemen van besluiten over het management van de visserij. Er zijn twee belangrijke ingrediënten: *consultatie* tussen de centrale overheid en de gebruikersgroepen over de inhoud van de management strategie en *delegatie* van specifieke management functies naar de verantwoordelijke gebruikersgroepen. Geen van deze elementen afzonderlijk is echter voldoende. Het vereist een meer holistische benadering en een sterk geïntegreerde relatie tussen de overheid, de visserij-industrie en andere belanghebbenden, waarbij *commitment* voor de samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid door het hele beleidsproces heen van essentieel belang is (LNV 1997). Het ministerie heeft hier met de deelnemers aan het seminar een duidelijk standpunt ingenomen over wat zij onder co-management verstaat. In het vervolg van deze paragraaf wordt een algemeen beeld geschetst van co-management, aan de hand waarvan de plaats van co-management in Nederland ten opzichte van andere vormen van visserij-management bepaald kan worden.

Figuur B1 Continuüm van alternatieve management systemen



Bron: Symes, 1997 p.3

De gedeelde verantwoordelijkheid is een element dat in veel van de definities terugkomt (Symes 1997). Het gevolg van het gebruik van dergelijke brede definities is dat een groot aantal vormen van samenwerking tussen overheid en gebruikersgroepen eronder valt. De vraag is dan waar de grens ligt tussen co-management en andere vormen van management van natuurlijke hulpbronnen, waarbij sprake is van samenwerking tussen overheid en gebruikersgroepen. Symes (1997) hanteert daarvoor het volgende schema (zie figuur B1), waarbij op een glijdende schaal de verschillende managementsystemen weergegeven zijn.

Co-management wordt daarbij omschreven als zelfsturing, binnen een door de overheid ingesteld legaal raamwerk, waarbij de macht (verantwoordelijkheid?) wordt gedeeld tussen gebruikersgroepen en overheid (Jentoft 1994 in: Symes 1997). Co-management verschilt van andere vormen van gedelegeerd management in de zin dat het focust op de *directe* betrokkenheid van gebruikersgroepen in een *actieve* management rol. Dat gaat dus verder dan consultatie tussen overheid en (vertegenwoordigers van) gebruikers. Er is namelijk niet alleen sprake van gezamenlijke besluitvorming, (de vertegenwoordigers van) de gebruikers hebben ook de autoriteit besluiten te nemen en te implementeren op die gebieden waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen. Pomeroy en Berkes (1997) vullen dit als volgt in: co-management systemen zijn ontstaan als een arrangement gebaseerd op partnerschap, waarbij de capaciteiten en belangen van de lokale vissers en gemeenschap gebruikt worden, aangevuld met de mogelijkheid van de overheid om passende regelgeving te creëren, naleving af te dwingen en conflicten op te lossen, naast andere ondersteuning. In de praktijk betekent dit niet dat er minder regelgeving door de overheid hoeft te komen, maar eerder dat deze regulering op lokaal niveau plaatsvindt en beter is toegespitst op de specifieke situatie van de betreffende visserij (Symes 1997).

Het criterium dat Symes gebruikt in zijn indeling van management systemen is de mate van betrokkenheid van de gebruikersgroepen in het management proces. Sen en Raakjaer Nielsen (1996) geven voor co-management (managementsysteem A4 in Symes' schema) een nadere specificatie van de *rollen* van overheid en gebruikersgroepen bij de verschillende vormen van samenwerking. Zij onderscheiden daarin vijf klassen:

- ?? *Instructief*: er is slechts minimale uitwisseling van informatie tussen overheid en gebruikers. De overheid informeert de gebruikers over de besluiten die ze van plan is te nemen.
- ?? *Consultatief*: de overheid consulteert de gebruikers, maar de beslissingen worden genomen door de overheid.
- ?? *Coöperatief*: overheid en gebruikers zijn gelijkwaardige partners.
- ?? *Adviserend*: de gebruikers adviseren de overheid over de besluiten en de overheid houdt hier sterk rekening mee.
- ?? *Informatief*: de overheid delegeert de autoriteit om besluiten te maken naar gebruikersgroepen, die verantwoordelijk zijn voor het informeren van de overheid over de besluiten die zij genomen hebben.

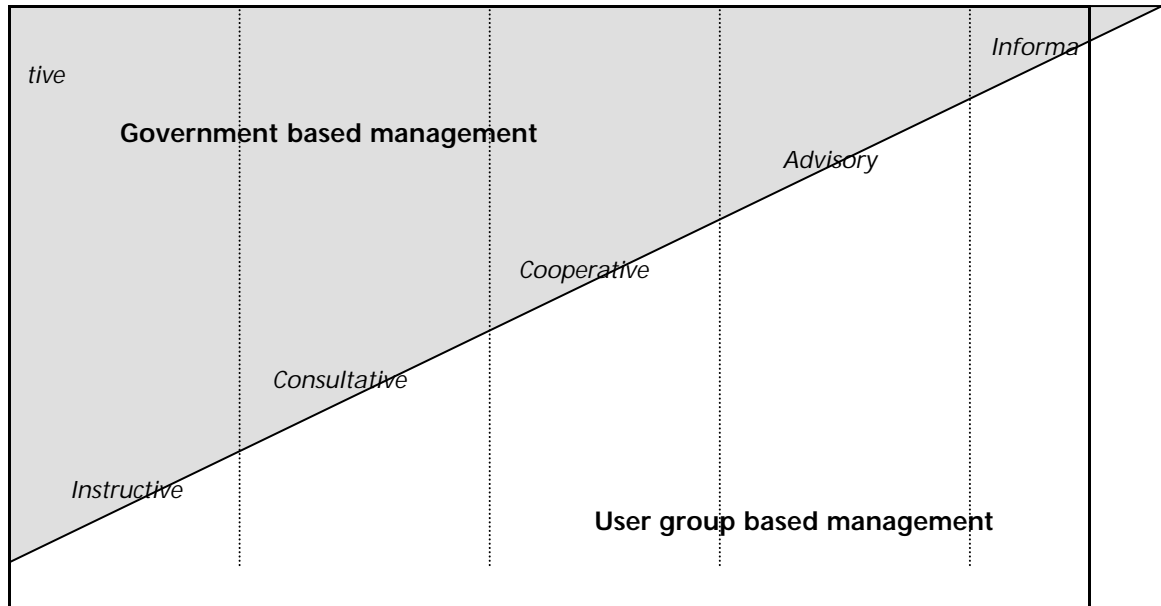
Zie figuur B2 voor een schematisch overzicht hiervan.

Pomeroy and Berkes (1997) gebruiken een nog gedetailleerder indeling, van *government-based management* naar *community-based management*: informing – consultation – cooperation – communication – information exchange – advisory role – joint action – partnership – community control – interarea coordination.

Co-management dekt dus een breed spectrum van mogelijke gezamenlijke besluitvorming tussen overheid en gebruikersgroepen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de rollen van de partijen, de soort management taken, het stadium in het managementproces waarin co-management wordt geïntroduceerd (Sen en Raakjaer Nielsen 1996).

Waar Symes (1997) onderscheid maakt tussen managementsystemen, die al dan niet co-management systemen zijn, richten Sen en Raakjaer Nielsen (1996) zich op de verschillende niveaus waarop overheid en gebruikersgroepen samenwerken, binnen de categorie co-management.

Figuur B2 Spectrum van co-management arrangementen



Bron: Sen en Raakjaer Nielsen (1996 p.407), gebaseerd op McCay 1993 en Berkes 1994

2 De werking van co-management

De reden voor het opzetten van een co-management systeem is in een aantal gevallen dat de visserij overexploitatie nabij is of dat overexploitatie al een feit is. Co-management is in deze gevallen dus een vorm van crisismanagement. Overheden die zien dat hun management systeem niet werkt, besluiten op zeker moment de gebruikersgroepen in het management te betrekken. Een andere reden is het voorkomen of oplossen van conflicten tussen gebruikersgroepen onderling of tussen gebruikersgroepen en overheid, soms zelfs in combinatie met overbevising, zoals in Nederland het geval was (Sen and Raakjaer Nielsen 1996).

Een proces voor het opzetten van een co-management systeem bestaat volgens Symes (1997) idealiter uit de volgende elementen, waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van zowel overheid als gebruikersgroepen duidelijk moeten zijn:

- ?? Het bepalen van de beleidsdoelen
- ?? Het schatten van de voorraden (*stock assessment*)
- ?? Het nemen van structurele maatregelen om de visserijcapaciteit te begrenzen en de vloot te moderniseren
- ?? Het nemen van andere maatregelen om de visserij-inspanningen te beperken (TAC's, quota, *effort-restrictions* zoals de zeedagenregeling)
- ?? De allocatie van de toegang tot de hulpbron (vergunningen)
- ?? Monitoring en handhaving
- ?? Marktregulering
- ?? Infrastructurele ontwikkelingen
- ?? Onderzoek en voorlichting
- ?? Duurzaam gebruik van de marine habitat en ecosystemen

Het grootste probleem daarbij is te bepalen welke belanghebbenden vertegenwoordigd moeten worden en hoe deze vertegenwoordigers te kiezen (Symes 1997).

Met betrekking tot de institutionele vormgeving van een co-management systeem zijn er grote verschillen tussen landen. Jentoft en McCay (1995) zijn van mening dat het echter zeer wel mogelijk is om bepaalde principes die in een bepaalde land werken, over te nemen in een ander land. Twee belangrijke punten die Jentoft en McCay (1995) met betrekking tot de institutionele vormgeving onderscheiden zijn de (i) vertegenwoordiging en (ii) de schaalgrootte.

Een van de groepen die zeker vertegenwoordigd moet zijn, zijn de vissers. Dit is echter geen homogene groep en er zijn verschillende manieren waarop de vertegenwoordiging geregeld kan worden. Bijvoorbeeld via functionele representatie, waarbij de vertegenwoordiging afhangt van de gebruikte vistechiek. Een andere mogelijkheid is een geografische indeling. Behalve de vissers zijn er ook andere groepen in de samenleving waarvoor management-beslissingen gevolgen kunnen hebben. Jentoft en McCay (1995) wijzen vooral op het belang van vertegenwoordiging van de visverwerkende industrie, vooral als de vissector van groot economisch belang is voor de nationale economie. Ook de milieubeweging, de dierenbescherming en de wetenschap, waarop veel beslissingen gebaseerd worden, worden als groep onderscheiden.

De schaal waarop gebruikersparticipatie kan plaatsvinden kan variëren van lokaal tot regionaal, nationaal of supra-nationaal niveau. De beste plaats is op het niveau waar de management beslissingen worden genomen. Voor de meeste landen zal dat het nationale niveau zijn (Jentoft en McCay 1995).

3 Criteria voor co-management

Voor succesvol co-management is goede wil alleen niet voldoende. Pomeroy en Berkes kennen in 1997 nog slechts twee langlopende cases van co-management, die beide gestoeld zijn op een wettelijke basis. Dit suggereert, aansluitend bij bovenstaand kenmerken en werking van co-management, dat het onvoldoende is voor een overheid eenvoudig te roepen om meer betrokkenheid en participatie vanuit de sector. Een van de moeilijkste taken voor de overheid in dit verband is het delegeren van autoriteit en het delen van de macht en verantwoordelijkheden (Pomeroy en Berkes 1997). De auteurs onderscheiden hierin drie stappen:

1. De overheid stelt condities waarbinnen co-management systemen kunnen ontstaan en groeien. Daarbij is van belang dat de vissers zich vrij voelen hun mening te geven, ook over overheidsbeleid en management methoden.
2. De vissers moeten de mogelijkheid krijgen de overheid direct te benaderen om hun zorgen en ideeën kenbaar te kunnen maken en daarbij het idee hebben dat er naar hen geluisterd wordt.
3. Vissers moeten het recht krijgen hun eigen organisaties en netwerken op te zetten voor coöperatie en coördinatie die voldoen aan hun eigen voorwaarden en eisen.

Sen en Raakjaer Nielsen (1996) noemen als cruciale factor voor welslagen van co-management, de mogelijkheden en aspiraties van de gebruikersgroepen. Een andere belangrijke factor die zij noemen is de benadering: een bottom-up benadering heeft een grotere rol voor de gebruikers tot gevolg. Hetzelfde geldt voor de management taken: hoe lager het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt, en hoe specifieker de taken, des te groter is de betrokkenheid bij de gebruikersgroepen. Andere criteria zijn: de fase van het management proces waarin co-management wordt geïntroduceerd, het type grenzen, de aard van de gebruikersgroepen en de politieke cultuur en sociale normen van de gemeenschap in kwestie.

Het ministerie van LNV onderscheid op zijn seminar (1997) de volgende criteria:

- ?? de identificatie van stakeholders en hun verantwoordelijkheden
- ?? een managementsysteem met duidelijke beleidsdoelen

- ?? de identificatie van criteria waarmee het succes van management en beleid kan worden gemeten.

De co-management benadering kent een uitputtende lijst voordelen. Hieronder zijn de belangrijkste op een rijtje gezet (Symes 1997):

- ?? een meer open, transparant en minder hiërarchisch beleidssysteem
- ?? een bredere basis voor informatie en kennis, waarin wetenschappelijke informatie wordt aangevuld met ervaringen uit de praktijk.
- ?? een toegenomen legitimatie voor zowel het beleidsproces als de resulterende regulering
- ?? een toename van het commitment en bereidheid bij de gebruikersgroepen
- ?? lagere transactiekosten, waarbij de gebruikers een aantal kosten voor datacollectie, surveillance en controle op zich nemen.

Een opmerking die hierbij gemaakt moet worden is dat co-management niet noodzakelijkerwijs een vermindering van de regelgeving betekent, maar eerder dat regels lokaal bepaald worden en daarmee beter aansluiten bij de omstandigheden van die lokale visserij-activiteit (Symes 1997).

4 Co-management systemen typeren en evalueren

In de literatuur over co-management wordt een suggestie gedaan over hoe co-managementsystemen te typeren en te evalueren. De criteria die Sen en Raakjaer Nielsen (1996) noemen zijn:

1. *Mogelijkheden en aspiraties van de gebruikersgroepen*
Gebruikers moeten verantwoordelijkheden kunnen en willen nemen.
Faalfactoren zijn: - ongeorganiseerde of zwak vertegenwoordigde gebruikersgroepen
- lage opleidingsniveaus
- gebrek aan "empowerment"
De aanwezigheid van bestaande organisaties is niet noodzakelijk, maar wel makkelijk
2. *Top down of bottom-up benadering?*
Als top-down, dan is er sprake van een institutioneel⁷ of consultatief co-management systeem.
Als bottom-up, dan gaat het om adviserende of informerende co-management systemen.
3. *Moeilijke beslissingen*
De gebruikersparticipatie wordt groter, naarmate meer politieke, sociale en economische verantwoordelijkheden bij de gebruikersgroepen komen te liggen.
4. *Management taken*
Als de management taken meer specifiek zijn, kunnen besluiten op lager niveau genomen worden (in het geval van een adviserend of informerend co-management systeem)
5. *Stadium in het managementproces*
Co-management arrangementen ontstaan in de implementatiefase
6. *Grenzen*
Duidelijker grenzen hebben tot gevolg een grotere participatie van gebruikers
7. *Soort gebruikersgroepen*
Homogene groepen (functioneel / territoriaal / sociaal-cultureel) hebben een grotere groepscohesie en daardoor veel inbreng in de besluitvorming
8. *Politieke cultuur en sociale normen*

⁷ De classificaties institutioneel, consultatief, adviserend en informerend zijn namen voor bepaalde vormen van co-management. Deze (of soortgelijke) classificaties zullen we ook gebruiken in de evaluatie en (indien nog niet aanwezig) het bepalen van de mogelijkheden voor co-management in de verschillende typen visserij.

Bij de evaluatie van co-management gaat het erom te bekijken in hoeverre managementdoelen zijn gehaald en welke invloed een en ander heeft gehad op de hulpbron (visstanden, ecosystemen e.d.) en de gebruikers. (Kwalitatieve) aspecten die hierbij meegenomen kunnen worden zijn:

?? *Duurzaamheid*

1. *Stewardship*, waarbij het gaat om de neiging (*tendency*) van de gebruikers om zowel productiviteit als ecologische karakteristieken te behouden.
2. *Resilience*, dat gaat om de mogelijkheid van het (ecologisch?) systeem om veranderingen en schokken te kunnen absorberen en verwerken.

?? *Efficiency*

Kosteneffectiviteit van het arrangement (verminderde transactiekosten, verbeterde opbrengsten). NB Ook hierover is in literatuur een en ander te vinden!

?? *Gelijkheid*

1. Representatie: de mate waarin gebruikers en *stakeholders* vertegenwoordigd zijn.
2. Transparantie van het management proces.
3. Homogeniteit in de verwachtingen tussen de partijen.

?? Verdelingseffecten: meer of minder gelijke verdeling van de voordelen / opbrengsten.