

Wageningen Economic Research: nieuwe modellen wenselijk

Economisch advies in woelig water

DEN HAAG - Al bijna 75 jaar verzamelt en analyseert Wageningen Economic Research de economische gegevens van de visserijsector. In deze tijd waarin niets zeker lijkt te zijn is er veel vraag naar de sociaaleconomische effecten van (ruimtelijk) beleid op de Noordzee. Denk bijvoorbeeld aan de komst van windparken. Alle ontwikkelingen samen zorgen er echter ook voor dat de waarde van afzonderlijke gebieden in de afgelopen jaren steeds minder zegt over de uiteindelijke effecten van sluitingen van deze gebieden voor vissers in de toekomst. „Het gaat niet zozeer om besommingen en vangstmogelijkheden in het verleden, maar meer om de toekomst. Samen met partners gaan we daarom nieuwe modellen ontwikkelen om de sociaaleconomische impact van gebiedssluitingen op zee voor visserijgemeenschappen beter te schatten”, aldus Arie Mol en Hans van Oostenbrugge van WEcR.



Arie Mol (rechts) en Hans van Oostenbrugge.

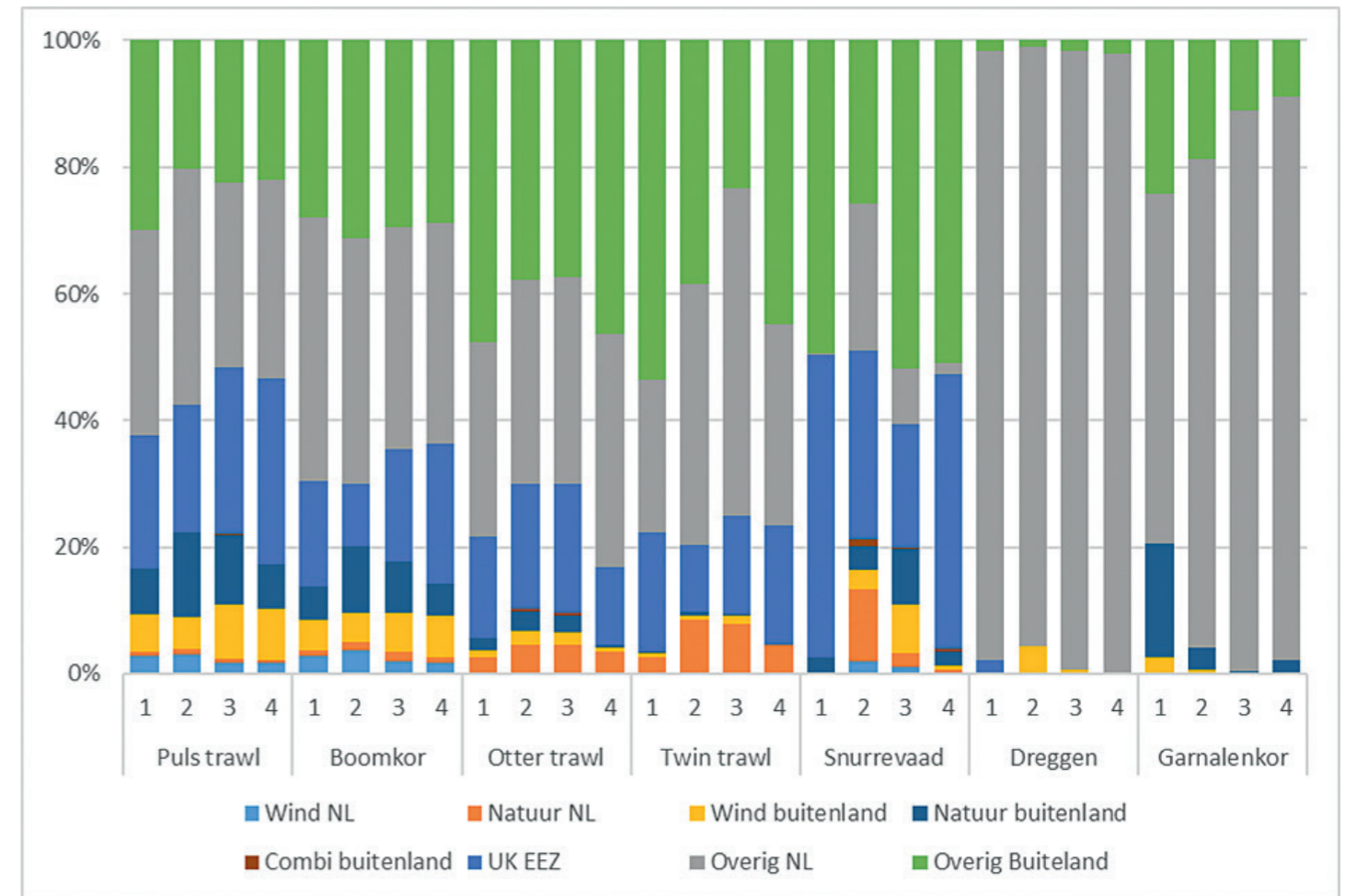
„Het zal niet verbazen dat bij alle grote ruimtelijke ontwikkelingen die spelen op de Noordzee (de uitrol van windparken, de invulling van Natura 2000 gebieden, de dreigende Brexit) het ministerie van LNV ook met grote regelmaat Wageningen Economic Research opdracht gegeven heeft om beleidsondersteunend onderzoek te verrichten.

VMS

De methode die de afgelopen jaren bij de beantwoording van deze vragen is gevolgd is als volgt. Op basis van VMS-gegevens en de vangstgegevens wordt er gekeken naar de vangsten in het betreffende gebied gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld vijf of tien jaar terug. Aan die vangsten worden omzeten en gerealiseerde winsten of verliezen gekoppeld. Wij kunnen dat doen omdat wij van verschillende types schepen en van verschillende soorten visserijen inzicht hebben in de kosten- en opbrengstenstructuur. We verzamelen die gegevens al sinds 1947.

Wanneer we dan weten wat de verdiensten in de afgelopen jaren in een bepaald gebied zijn geweest, kunnen we een schatting maken van de vangsten, opbrengsten en resultaten (kan zowel winst als verlies zijn!) die niet langer in dat gebied gerealiseerd zullen kunnen worden. Met deze historische waarde van de gebieden (of de bijdrage aan de economie van de visserij) konden we het ministerie jarenlang informatie geven over het relatieve belang van verschillende gebieden voor de visserij en voor (groepen) vissers.

Dit hebben we gedaan bij veel van de voor windparken te sluiten gebieden en bij gebieden die voor natuur gesloten zouden worden. Uiteraard wordt daarbij de anonimiteit van de vissers gewaarborgd. Wij verstrekken nooit gegevens van bedrijven aan het ministerie of aan anderen.



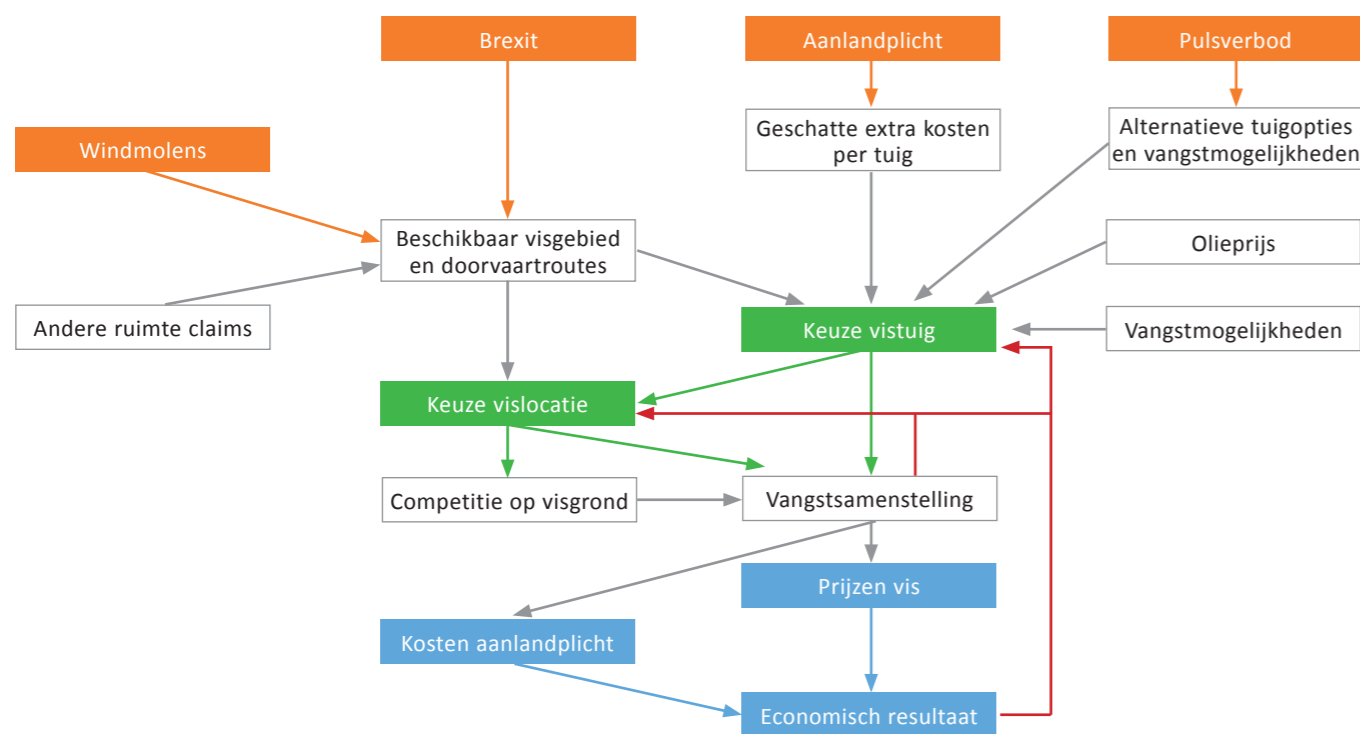
Figuur 1. De invloed (in procenten van de besomming) zien van verschillende maatregelen op verschillende takken van visserij, per kwartaal. Duidelijk is te zien dat de visserijen allemaal in een andere mate beïnvloed worden. Deze grafiek is afkomstig uit het rapport "Wind op Zee", waarin is gerekend met de destijds bekende (voorgenomen) gebiedssluitingen. De percentages zijn inmiddels mogelijk gewijzigd.

Wind NL = Windparken op NL EEZ volgens routekaart 2030, Natuur NL = (geplande) sluiting van gebieden in het kader van natuurbescherming, Wind buitenland = (geplande) windparken buiten NL EEZ, Natuur buitenland = voorgenomen sluitingen i.v.m. natuur, Combi buitenland = combinatie van wind en natuur buiten NL EEZ, UK EEZ = Britse wateren. Overig = gebieden zonder maatregelen.

Het voorgaande wil overigens niet zeggen dat bij sluiting van de gebieden de winsten (of verliezen) die in dat gebied gemaakt werden meteen ook het verlies voor de visser zijn. Die kan en zal over het algemeen uitwijken naar gebieden

waar hij nog wel kan en mag vissen. We hebben in het verleden ook onderzoek gedaan naar de extra moeite die de visser moet doen om aan dezelfde vangst te komen. Bijvoorbeeld langere stoomtijd, minder opbrengst per trek, hogere brand-

stofkosten, leergeld, etcetera. Maar in veel onderzoeken zijn deze analyses niet meegenomen omdat er te weinig informatie was over de mogelijkheden voor verplaatsing en de onzekerheden in de uitkomsten groot waren. Al met al konden we het



Figuur 2. Schematische weergave uit het WUR-rapport 'Vissen bij wisselend tij' van de mogelijke effecten van de verschillende ontwikkelingen op de beslissingen van de visserijondernemer en het economisch resultaat.

ministerie een goede indicatie geven van de waarschijnlijke economische effecten voor de visserij.

De rekenmethode zoals hierboven omschreven was helder en heel goed toepasbaar. De opbrengsten in de gebieden waren over de jaren heen min of meer gelijk verdeeld, de visserijmethodes bleven lange tijd onveranderd en de berekeningen hadden betrekking op relatief kleine gebieden, die vaak ook nog ver van elkaar af lagen. In totaal waren de gebieden waar wij de berekeningen voor uitvoerden heel erg klein vergeleken bij de oppervlakte die voor de visser nog beschikbaar bleef.

VERANDERINGEN

In de loop van de laatste jaren echter is de situatie ingrijpend veranderd en is die nog steeds aan het veranderen:

a) We zien de verspreiding van visbestanden veranderen; veel visbestanden zoals de tong, de mul, de poon en de inktvis trekken naar het noorden om nog maar te zwijgen over het 'verdwijnen' van de kabeljauw. De schol lijkt daarnaast minder voor te komen op plaatsen waar ze jaren achtereenvolgens (goed) gevangen kon worden.

- b) Vanaf 2011 tot aan midden 2021 is/wordt er met de puls gevist. Eerst een klein aantal ontheffingen, daarna 42, toen 84. Momenteel vissen nog maar 15-20 schepen met de puls, tot medio 2021. Het pulsverbod zorgt voor de komende jaren voor een veranderde vloot met andere doelsoorten, vangstpatronen en een ander economisch plaatje.
- c) De totale oppervlakte aan visgronden die verloren gaan voor de visserij als gevolg van windparken, aquacultuur, sluitingen in verband met natuur etc. etc. wordt steeds groter. Er blijft steeds minder ruimte over.
- d) Door de Brexit komt er mogelijk ook een verandering in visserijgedrag. Door toenemende controles en een kleiner quotum zullen vissers misschien eerder dan vroeger aan deze kant van de grens blijven.

GELIJKTIJDIG

Naast deze ontwikkelingen spelen ook de mogelijke effecten van de aanlandplicht, een verdere uitbereiding van de passieve visserij, en de ontwikkelingen in prijzen van vis en gasolie een belangrijke

rol in de toekomst van de visserij.

Genoemde ontwikkelingen hebben op zichzelf staand misschien niet zo'n heel grote impact op de visserij. De aanleg van maar één windpark zorgt bijvoorbeeld voor een vangstverlies van hooguit maar een paar procent, terwijl er dan ook nog eens ruimte genoeg is om ergens anders te vissen. Het gelijktijdig optreden van veranderingen maakt het inschatten van de toekomstige effecten van elke verandering echter veel lastiger omdat de 'omgeving' ook verandert.

AANLANDPLICHT

De aanlandplicht bijvoorbeeld is volgens vissers sowieso moeilijk naleefbaar en moeilijk uitvoerbaar, maar de effecten worden nog eens vergroot als de gebieden waar ongewenste bijvangsten minder zijn, nu nét aangewezen zijn voor de bouw van een windpark. Andersom kan door de implementatie van de aanlandplicht of het pulsverbod een gebied dat voorheen niet belangrijk was in de komende jaren mogelijk een stuk belangrijker worden. En zo zijn er nog veel meer voorbeelden te noemen van effecten die beïnvloed worden door andere maatregelen.

Daarnaast is het zo dat er mogelijk een punt komt dat de vissers na sluiting van een gebied niet meer rendabel uit kunnen wijken, omdat er eenvoudigweg te weinig visgronden overblijven om een rendabele visserij te kunnen uitoefenen. De visbestanden kunnen lokaal teveel onder druk komen te staan, of vissers kunnen elkaar met verschillende visserijmethoden in de weg komen te zitten. We noemen dat ook wel de cumulatieve effecten van de maatregelen. Aan de andere kant is er ook een mogelijkheid dat gesloten gebieden zullen bijdragen aan meer vis die op de randen kan worden gevangen.

MOEILIJKER

Wat we met het voorgaande willen zeggen is dat het steeds moeilijker wordt om de effecten van maatregelen en ontwikkelingen op zee te berekenen. De rendementen uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst, zoals de bekende zin uit de reclames zegt. Ook zullen effecten van maatregelen niet (meer) los van alle andere maatregelen berekend kunnen worden omdat er momenteel zoveel ingrijpende veranderingen zijn. De centrale spil in al deze effecten is de reactie van de visser op de veranderingen in zijn omgeving.

Wij zoeken (samen met onze collega's van Wageningen Marine Research) dan ook naar mogelijkheden voor de ontwikkeling van een model waarin de belangrijke factoren die spelen op de Noordzee ingebouwd zullen zijn en waarin er aandacht is voor het gedrag van de visser. Als we dan gevraagd worden om een maatregel of ontwikkeling door te rekenen, zullen we zowel de effecten óp, als de effecten ván alle andere maatregelen mee kunnen nemen.

ENORME SCHAT

Ondertussen werken wij naar eer en geweten door, gesteund door de enorme schat aan data, en met gebruikmaking van onze kennis van de sector en de Noordzee. En wij zullen daarbij altijd aangeven dat de wetenschap de werkelijkheid zo dicht mogelijk probeert te benaderen, maar nooit vervangen. Het laatste woord is aan beleid, sector en stakeholders, die in goed overleg met elkaar het beste voor de sector, de maatschappij en de planeet zullen moeten zoeken."

NIET ALTIJD EVEN BLIJ...

„In de jaren dertig van de vorige eeuw werd het Landbouw Economisch Instituut (LEI) opgericht, tegenwoordig Wageningen Economic Research (onderdeel van Wageningen University & Research, WUR). Met als doel om bij landbouwbedrijven data te verzamelen die gebruikt kan worden om landbouwbeleid te bepalen. Zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog, waarbij een groot deel van de landbouw weer vanaf scratch opgestart moest worden, is die dataverzameling van groot belang gebleken. Onder leiding van minister Sicco Mansholt werd de voedselvoorziening geregisseerd met als doel en motto: 'nooit meer honger'.

In 1947 werd ook voor de visserij de dataverzameling opgezet. Sinds die tijd werken visserij-ondernemers met ons samen om een zo goed mogelijk beeld van de resultaten, ontwikkelingen en het wel en wee van de visserij- en aquacultuursector te schetsen. De deelnemers aan ons zogenaamde Bedrijven Informatie Net geven ons hun vertrouwen en verstrekken gegevens die voor ons van onschatbare waarde zijn voor ons onderzoek. We zijn hen daar erg dankbaar voor.

Naast het weergeven van een actueel beeld van de economische omvang en de prestaties van de visserij en aquacultuur worden de gegevens ook gebruikt voor het sociaaleconomische onderzoek. Over het algemeen gaat het daarbij over de sociaaleconomische effecten als gevolg van huidige of nieuw in te voeren maatregelen. Denk daarbij aan het voor de visserij sluiten van een natuurgebied of windpark, het aanpassen van de toegestane vangsthoeveelheden of vismethoden, de mogelijke sanering van een aantal garnalenschepen etcetera.

Zo hebben we ('we' is een team van ongeveer tien collega's, met elk hun eigen expertise op visserij- en datagebied, met eventueel hulp van andere collega's: economen, econometristen, sociologen, geografen) gerekend aan de pulstechniek, de kosten die de aanlandplicht met zich meebrengt, de gevolgen van een harde Brexit voor de Nederlandse visserij, de stilligregeling in verband met de Covid-maatregelen en het Mosselconvenant. Daarnaast hebben we samen met Wageningen Marine Research de Kottervisie geschreven en wordt er momenteel aan een Garnalenvisie gewerkt.

Niet altijd is de sector even blij met de uitkomsten. Soms zijn de uitkomsten lager/hoger dan verwacht of gehoopt door de sector. Wanneer de visserij bijvoorbeeld in een bepaald gebied een of meer jaren verliesgevend is geweest, zoals in de jaren voor de puls het geval was, is de waarde van een gebied natuurlijk lager dan wanneer er jaren achtereen met grote winsten gevist is.

Ook is ons weleens verweten dat wij rekenen als boekhouders. Zulke opmerkingen laten ons niet onberoerd. Onze cijfers geven vaak een inschatting van de zogenaamde directe effecten, namelijk de afname in de omzet/economische waarde van de visserij. Maar daarbij zullen we ook altijd wijzen op de beperkingen van deze resultaten, en op de effecten die die de veranderingen mogelijk hebben voor de sector als geheel, voor individuele bedrijven, of voor de visserijgemeenschappen. Want wat veel mensen niet weten, maar toch echt zo is: economie hoort bij de sociale wetenschappen en gaat niet alleen over de cijfers, maar ook over keuzes, gedrag en gevolgen.

Wageningen Economic Research werkt onafhankelijk van het ministerie, en kent naast de ministeries van LNV en EZ ook diverse andere opdrachtgevers. Voorbeelden daarvan zijn grote en kleine bedrijven, nationaal of internationaal, stichtingen/fondsen, hulporganisaties en producentenorganisaties. Dat neemt niet weg dat het ministerie van LNV een grote opdrachtgever voor Wageningen Economic Research is. De onderzoeken die Wageningen Economic Research verricht in opdracht van dit ministerie kunnen opgesplitst worden in verschillende groepen:

- 1) De Wettelijke Onderzoeks Taken (WOT), waarbij Wageningen Economic Research elk jaar terugkerend gegevens verzamelt over de sociaaleconomische aspecten van de visserij en aquacultuur en terugkoppelt naar het ministerie, en daarnaast publiceert op de website www.VisserijCijfers.nl.
- 2) Kennisbasis-onderzoek, waarbij in samenwerking met de universiteit fundamentele kennis ontwikkeld wordt die als basis dient voor het toegepast onderzoek.
- 3) Beleidsondersteunend-onderzoek, wanneer het ministerie behoefte heeft aan kennis die dient als ondersteuning bij het maken van beleid."