

# Het *Tragedy of the Commons* model en het Nederlandse visserijbeheer

Martijn van Vliet en Wim Dubbink

Martijn van Vliet is universitair docent public management aan de Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit en fellow van het ERASM onderzoeksprogramma 'internationalisation and competitive space'. Wim Dubbink bereidt aan dezelfde universiteit een proefschrift voor over de mogelijkheden van het verduurzamen van markten en ondernemingen. Adres: EUR, Faculteit Bedrijfskunde, Vakgroep Public Management, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, tel. 010 4081915/1923, e-mail: l.vliet@fac.fbk.eur.nl.

## Samenvatting

Volgens het *Tragedy of the Commons* model worden natuurlijke hulpbronnen zoals vis met overexploitatie bedreigd omdat zij in gemeenschappelijk bezit worden gehouden. Vandaar dat de aanhangers van dit model individualisering van de vangstrechten aanbevelen als oplossing voor deze dreiging. De revisionistische school waarschuwt echter dat individualisering van de vangstrechten de sociale interacties en banden onder druk zet, die veelal de basis vormen voor duurzaam beheerde visserijen. De hier gepresenteerde analyse van het Nederlandse visserijbeleid wijst uit dat noch het model noch het revisionistische alternatief voldoet. Echter, de recente ontwikkeling waarbij visserijorganisaties worden betrokken bij het visserijbeheer, kan worden beschouwd als een erkenning dat de revisionistische kritiek op de invoering van individuele vangstrechten hout snijdt.

## 1. Inleiding

Zolang er visserij bestaat, is het beheer ervan een delicate zaak geweest. Een beheerste exploitatie van deze vernieuwbare natuurlijke hulpbron leidt tot een duurzame stroom van vis. Echter, een te grote omvang van de vangstspanning en de vangst op korte termijn kan het visbestand en daarmee de opbrengsten op langere termijn ernstig aantasten. De ingebouwde spanning tussen individuele en collectieve rationaliteit leidt al snel tot bestuurlijk zwaar weer. Enerzijds is er een evidente behoefte aan beheer. Anderzijds staat de visserij bekend als een weerbarstige sector waarin bestuurders worden geconfronteerd met ingewikkelde problemen.

Ondanks de soms grote inspanningen die overheden verrichten om de visserij en de visbestanden te reguleren, slagen zij er niet in de problemen te be-

heersen: de visbestanden staan onder druk, hoogwaardige vis wordt vervangen door laagwaardige vis, de vloot groeit en de daarmee samenhangende vangstcapaciteit neemt toe, visserij-afhankelijke regio's worden in hun toekomst bedreigd en de internationale spanningen over de verdeling van vangstrechten worden groter. De FAO meldt dat het beheer van zo'n 70% van de mondiale visbestanden tekortschiet (FAO 1995, 8).

Wereldwijd houden visserijbeheerders en visserijdeskundigen zich daarom bezig met de vraag hoe het visserijbeheer kan worden verbeterd zodat een ecologisch duurzame en economisch levensvatbare visserijsector kan blijven bijdragen aan de wereldvoedselvoorziening.

Deze vraag gaat niet voorbij aan de visserijbeheerders in de Europese Unie, in het bijzonder in Nederland. In de genoemde FAO-studie wordt de Noordzee aangewezen als één van de bedreigde visgebieden in de wereld (FAO 1995, 8). De Nederlandse kottervloot is een van de grote 'spelers' op de Noordzee. Op grond van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de Europese Unie heeft de Nederlandse vloot op de Noordzee onder andere 75% van de vangstrechten voor tong, 38% van de schol-, 9% van de kabeljauw- en 22% van de haringrechten (LNV 1993, 85).

In het denken over visserijmanagement is het '*Tragedy of the Commons* model' (ToC) dominant (zie Feeny *et al.* 1996). Het model vormt een combinatie van economische en biologische inzichten over de dynamiek van 'common-pool-resources' (E. Ostrom 1990). De bedreiging van overbevissing wordt geweten aan het collectieve karakter van de visbestanden. Volgens dit model zijn vissers (gelijk aan de

nutsmaximaliserende herders op Hardin's (1968) gemeenschappelijke weidegronden) gedwongen zich te concentreren op het vangen van zoveel mogelijk vis in een zo kort mogelijke tijd, waardoor op termijn de visbestanden uitgeput raken. Op basis van dit model wordt niet alleen geconstateerd dat beheer van visserij nodig is, maar bovendien dat het beheer niet aan de vissers zelf kan worden overgelaten: overheidsingrijpen door middel van regelgeving of privatisering is noodzakelijk (Cunningham *et al.* 1985; Anderson 1986; Neher 1990; Hannesson 1993). Het ToC-model is juist zo populair vanwege de koppeling van een duidelijke verklaring van de visserijproblematiek aan heldere oplossingsrichtingen. Echter, het model en de daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen zijn niet onbekritiseerd gebleven. Vooral sociologen en antropologen behorend tot de revisionistische *common-property-resource* school (CPR) hebben bedenkingen. Visserijgemeenschappen zijn volgens hen zowel in het heden als in het verleden zeer goed in staat geweest om visgronden te beheren (Berkes *ed.* 1987; McCay & Acheson *eds.* 1987; Pinkerton *ed.* 1989). Overbevising is in de revisionistische opvatting veeleer een gevolg van staatsinterventies en voortgaande commercialisering, die traditionele sociale verbanden verstoren (Feeny *et al.* 1990 en 1996; McCay & Jentoft 1996). Revisionisten bepleiten daarom een grotere betrokkenheid van vissers bij het visserijbeheer (Jentoft 1989; Crean & Symes 1996).

Dit artikel onderzoekt de adequaatheid van het ToC-model en de daaraan ontleende beheersinstrumenten, aan de hand van een analyse van het beheer van de Nederlandse Noordzee-kottervloot sinds de introductie van de eerste vangstbeperkende maatregelen halverwege de jaren zeventig. In paragraaf twee wordt het ToC-model besproken. Paragraaf drie bevat een weergave van de revisionistische kritiek. In paragraaf vier volgt een analyse van het beleid gericht op de Nederlandse kottervloot. Paragraaf vijf sluit af met conclusies over de bruikbaarheid van het ToC-model en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse visserijbeleid.

## 2. Het *Tragedy of the Commons* model in de visserij

Het denken over visserijbeheersvraagstukken wordt

gedomineerd door het *Tragedy of the Commons* model zoals dat in de visserij-economische leerboeken is opgenomen (Anderson 1986; Cunningham 1985; Pearce & Turner 1990; Neher 1990; Hannesson 1993). Het model bouwt voort op twee klassiek geworden artikelen. Het eerste is het gelijknamige artikel van Garrett Hardin (1968) waarin hij de bevolkingsproblematiek analyseert aan de hand van het gedrag van herders die hun vee laten grazen op een gemeenschappelijke weide.<sup>4</sup> Het tweede is het indertijd baanbrekende artikel van H. Scott Gordon (1954) waarin visserijmanagement als een probleem van economische organisatie wordt beschouwd.

*'The Tragedy of the Commons' (1968)* – In dit artikel beschrijft Hardin de tragedie die het gevolg is van het najagen van eigen belangen van herders die hun vee weiden op beperkte maar vrijelijk toegankelijke weidegronden. Herders ontvangen de individuele voordelen van het uitbreiden van de eigen kudde met extra stuks vee, terwijl de nadelen worden gedragen door alle herders gemeenschappelijk, die in eerste instantie nauwelijks merkbaar zijn. Zij zullen daarom allen hun kudden voortdurend uitbreiden. Na verloop van tijd zal de totale hoeveelheid vee het draagvermogen van de weidegronden te boven gaan, waardoor deze worden aangetast en eroderen, wat weer leidt tot ondergraving van de bestaansvoorwaarden van de gebruikers ervan. Volgens Hardin is op een ongereguleerde *commons* deze ondergang onvermijdelijk. *'Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all'* (Hardin 1968, 1244). Deze tragedie is naar zijn mening van toepassing op kwesties zoals milieuverontreiniging, vrijheid van de zee en de bevolkingsproblematiek.

Hardin's oplossing voor deze problemen is het opgeven van deze vrijheid en het creëren van op dwang gebaseerde maatschappelijke instituties die een einde maken aan het vrije gebruik. Hij benadrukt dat aan het vrije gebruik geen eind zal komen door een beroep op het geweten. Integendeel, verantwoordelijkheid ontstaat juist door instituties die dwang kunnen uitoefenen. Instituties die hij noemt

zijn privaat eigendom maar ook publieke regulering door verplichtende wetgeving of belastingheffing.

Alhoewel de analyse van Hardin soms wat ambivalent is, is de moraal van het verhaal dat de dreigende tragedies slechts kunnen worden afgewend door de gebruikers van een gemeenschappelijke hulpbron hun vrijheid te ontnemen door het instellen van privaat eigendom of strakke publieke regelgeving. De eventuele zelfregulerende vermogens van de gebruikers zelf worden in zijn bijdrage genegeerd.

*'The economic theory of a common property resource' (1954)* – In een reeds ver voor het artikel van Hardin verschenen artikel komt de visserijeconoom Gordon (1954) tot de conclusie dat de 'biologische' of 'traditionele' maatregelen gericht op instandhouding van het visbestand wel overbevising in biologische zin tegengaan, maar geen oplossing vormen voor overbevising in economische zin. Deze methoden zijn vooral gericht op het beperken van de vangst van kleine vissen en het maximeren van de totale jaarlijkse vangsthoeveelheid. Hierdoor blijft de visstand op lange termijn gespaard maar de visserijsector wordt nog immer geconfronteerd met een overmatige inzet van kapitaal en arbeid en, veelal, een armoedig bestaan. Gordon wil *'to demonstrate that the "overfishing problem" has its roots in the economic organization of the industry'* (Gordon 1954, 128). Hij bekritiseert de traditionele managementmethoden omdat deze geen rekening houden met de economische dynamiek in de visserijsector. Naar zijn mening wordt voorbijgegaan aan het handelen van vissers die een gemeenschappelijke hulpbron gebruikten. *'(T)he fish in the sea are valueless to the fisherman, because there is no assurance that they will there be for him tomorrow if they are left behind today'* (Gordon 1954, 135). De vis die door de ene visser wordt gevangen kan niet meer door de ander worden gevangen. Iedere visser wordt hierdoor geprikkeld om in een zo kort mogelijke tijd zoveel mogelijk vis te vangen voordat de anderen dit doen. Het gevolg is de beruchte *race for fish* waarin iedere visser gedwongen is zich steeds meer in te spannen en een steeds groter schip aan te schaffen. In geval van een vastgelegde totale vangsthoeveelheid met dreiging van een vroegtijdige sluiting van het visseizoen neemt deze race zelfs toe<sup>5</sup>. Dit heeft als uiteindelijk gevolg een te grote vangstcapaciteit

(en daarin vastzittend kapitaal) en een steeds verder gereduceerd visseizoen. Gordon verwijst naar de reductie van het visseizoen in de Amerikaanse heilbotvisserij in de Pacific van zes maanden in 1933 naar één tot twee maanden in 1952 (ibid., 133). Inmiddels is het visseizoen in deze visserij teruggelopen tot enkele dagen (Hannesson 1993, 125).

De oplossing voor het aldus geschetste probleem is het onder privaat of publiek eigendom brengen van de visgronden zodat er sprake is van een gecentraliseerd gezag ('a unified directing power', Gordon 1954, 135).

In de jaren zeventig en tachtig worden de analyses van Hardin – vooral gericht op de verklaring van de ondergang van vrijelijk toegankelijke hulpbronnen – en Gordon – vooral gericht op de verklaring van de economische inefficiënties van visserijen – in elkaar geschoven tot de moderne standaard visserij-economische analyse, die zich meer en meer richt op het bedenken van oplossingen die op deze theorieën zijn gebaseerd.

Het visserijprobleem wordt beschouwd als het resultaat van het falen van de markt, die het gevolg is van het gemeenschappelijke karakter van de visbestanden die door individueel voordeel nastrevende vissers worden geëxploiteerd. Visserij wordt beschouwd als een klassiek voorbeeld van een collectieve-actieprobleem met economisch-rationele actoren die een gemeenschappelijk bezit gebruiken. Een 'rationele', winstmaximaliserende visser is niet in staat om van kortetermijnopbrengsten af te zien ten gunste van de grotere langetermijnopbrengsten, een situatie die bereikt zou worden bij instandhouding van een groter visbestand in zee. De combinatie van het ontbreken van individuele eigendomsrechten en het najagen van het kortetermijnbelang van de vissers veroorzaken overbevising in biologische en economische zin. In een ongereguleerde visserij bevindt het economisch evenwicht zich in een positie waarin minder vis wordt gevangen met meer inspanning (in termen van input van productiefactoren) en minder winst dan mogelijk is. Het resultaat is dat de sector door het individueel gedrag van op winst gerichte vissers collectief slechter af is dan nodig.<sup>6</sup>

In het ToC-model is interventie van de overheid

noodzakelijk om de visserijsector tegen zichzelf te beschermen. Deze interventie kan gebeuren door (1) regels op te stellen die direct voorschrijven wie, wanneer, wat, waar en hoe gevist mag worden zodat het falen van de markt wordt gecorrigeerd of door (2) privatisering zodat de werking van de markt wordt hersteld.

(1) De eerste interventievorm bestaat uit maatregelen zoals licentieverplichting, visseizoenen, visdagenregelingen, uitvaart en aanlandingsverplichtingen, maaswijdtebepalingen, maximering van scheepsomvang, -lengte, motorvermogen en netomvang en bepalingen ten aanzien van de in totaal of per schip te vangen hoeveelheden en soorten vis. Deze maatregelen en bepalingen zijn in verschillende combinaties over de gehele wereld in gebruik.<sup>7</sup> In de meeste gevallen is er sprake van regulering door een door de overheid op grond van biologische adviezen bepaalde totaal toegestane vangsthoeveelheid (TAC = Total Allowable Catch), gecombineerd met beperkende voorschriften. Daarbij worden beperking van het aantal schepen, toewijzing van een vast vangstquota per schip en vistuigrestricties het meest toegepast.

Echter, directe overheidsregulering neemt de spanning tussen het collectieve en het individuele belang niet weg. In de praktijk is dan ook te zien dat vissers pogingen van de overheid om de visserij-inspanning te reguleren goed weten te beantwoorden. Regulering van het aantal schepen wordt gepareerd met *capital stuffing*, een intensivering van de kapitaalsintensiteit zodat de effectieve capaciteit per schip toeneemt (veelal door een sterkere motor). Beperking van de lengte per schip wordt gevolgd door het ontwerp van meer vierkante schepen. Regels ten aanzien van bijvoorbeeld gebruikte maaswijdten en motorvermogens zijn moeilijk te controleren en kunnen gemakkelijk ontduken worden. Bovendien is er, net als in andere economische sectoren, capaciteitsverhogende technologische ontwikkeling die niet gemakkelijk vatbaar is voor regulering. In de visserijsector geldt net als in andere maatschappelijke sectoren dat traditionele vormen van overheidsinterventie '*implementation-intensive*' en '*enforcement-expensive*' (Dunsire 1993, 24) zijn en daarom vaak tekort schieten.

(2) In het perspectief van het ToC-model is privatisering een betere oplossing, omdat hiermee de

spanning tussen privaat belang en collectief belang bij de wortel wordt aangepakt. De privatiseringsoptie komt in de visserij vooral tot uiting in systemen met individuele verhandelbare vangstrechten (ITQ's van 'Individual Transferable Quotas'). Het systeem van ITQ's of *Rights-Based Fishing* (Neher 1990) wordt vanaf de jaren tachtig populair onder een groot deel van de visserijeconomen en vindt weerklank bij organisaties zoals de OESO (OE-SO/PUMA 1993) en de FAO (Hannesson 1993). Bovendien zijn ITQ's geïntroduceerd in landen als Nieuw Zeeland, IJsland, Canada en Australië én min of meer toevallig in de Nederlandse platvissector.

Gezien de dominantie van het ToC-model als verklaring voor overbevissing, is de populariteit van ITQ-systemen begrijpelijk. Gegeven het grensoverschrijdende en rondtrekkende karakter van veel visbestanden is noch gebiedsafbakening noch privatisering van een bestand goed mogelijk. Het is echter wel mogelijk om vissers aandelen te geven in de totaal toegestane hoeveelheid te vangen vis. Hiermee wordt een op individueel eigendom gelijkend recht op een deel van de totaal toegestane visvangst gecreëerd. Met de introductie van ITQ's kunnen de eigenaren ontsnappen aan de 'race op de vis'. Vissers kunnen nu onafhankelijk van elkaar besluiten hoe, wanneer en waar zij hun bedrijf gaan uitoefenen. Elke visser kan de hem ter beschikking staande productiemiddelen gebruiken om zijn bezit zo efficiënt mogelijk te vangen. Bovendien zal er een handel in vangstrechten ontstaan die zal stimuleren dat vangstrechten van de minst naar de meest efficiënte vissers worden verkocht.<sup>8</sup> Het eindresultaat zal zijn dat visstandbeheer hand in hand gaat met een zowel op micro- als op macroniveau efficiënte visvangst.

### 3. De revisionistische kritiek

Het ToC-model als verklaring voor het ontstaan van overbevissing en de hierop gebaseerde oplossing, de invoering van ITQ's, zijn niet onbekritiseerd gebleven. Hardin's (1968) opvattingen zijn op grond van historisch en empirisch onderzoek aangevochten. Op grond van een bespreking van een uitgebreide reeks van casestudies naar communaal beheer van weidegebieden, visgronden, bossen en water concludeert de revisionistische *common property resource* school (CPR) dat het ToC-model noch 'accu-

raat beschrijft' noch 'daadwerkelijk voorspelt' en dat adequaat beheer van gemeenschappelijke gronden in de praktijk wel degelijk mogelijk is (Feeny *et al.* 1996, 198; zie ook Dubbink 1996). De kern van de revisionistische kritiek is in twee punten samen te vatten.

(1) Het ToC-model heeft een verkeerde of beperkte focus (McCay & Jentoft 1996). In het centrum van de belangstelling staat het gedrag van vissers die niet in staat zijn de visvangst te optimaliseren. Enerzijds vervaagt de aandacht voor andere maatschappelijke, economische en politieke actoren die een belang hebben in de visserij en mede het gedrag van vissers beïnvloeden. Noch de rol van de overheid, ingeroepen als externe kracht ter oplossing van 'de race op de vis', noch de internationalisering van de voedingsmiddelenmarkt, visserijstimulerend beleid van nationale en internationale overheden en het gedrag van handelaren, financiers en afnemers vallen binnen het bereik van het ToC-model. Anderzijds bestaat er nauwelijks aandacht voor de samenwerking tussen andere gebruikersgroepen en de visserij. De invloed van visserij op de ecologische waarden van de zee (bijvangst, biodiversiteit, bodembeschadiging) en, omgekeerd, de invloed van afvallozingen (via rivier of rechtstreeks), recreatie, olie- en gaswinning op visserij zijn niet met het ToC-model te analyseren.

(2) Het ToC-model vermengt en verwart gemeenschaps- of gemeenschappelijk bezit ('common property') waar individuen recht op toegang tot de hulpbron hebben als erkende leden van een groep, met vrije toegankelijkheid ('open access') waarin de hulpbron van niemand is (Gibbs & Bromley 1989, 24). Voor zover er in het ToC-perspectief aandacht bestaat voor lokaal beheer wordt dit beschouwd als een vorm of een stap op weg naar privaat beheer (bijv. Hardin 1977; Pearse 1994). De atomistische, niet communicerende en egoïstische herders in het ToC-model sluit het begrip 'gemeenschap' uit (Fife 1977). Dit betekent vooral dat er geen aandacht bestaat voor het vermogen van gemeenschappen om door middel van onderlinge communicatie, sociale sancties en wederzijdse controle zelf beheersmechanismen te ontwikkelen, terwijl hier in de praktijk vaak wel sprake van is (Berkes 1987; McCay & Acheson 1987; Pinkerton 1989).

Als contra-exemplar van de revisionistische school tegenover Hardin's winstmaximaliserende herders, staat Berkes' (1989) analyse van het gedrag van de bevervangende Cree-indianen in het Grote-Meren-gebied. Zij zijn in beginsel uitstekend in staat om de bevervangst binnen duurzame grenzen te reguleren. Echter, vanaf de 18e eeuw zijn er verschillende periodes waarin blanke jagers het gebied betreden op zoek naar bont. Wanneer, bijvoorbeeld, in de jaren twintig van deze eeuw, mede door de aanleg van een spoorwegverbinding, blanke bevervangsters het gebied binnendringen en de Cree de controle over het gebied verliezen, participeren de laatsten willens en wetens aan de uitputting van de beverpopulatie 'rather than letting outsiders take them all' (Berkes 1989, 83). Pas na ingrijpen van de overheid zijn de Cree in staat om hun eigen beheerssysteem weer op te bouwen en kan de beverpopulatie zich in een periode van tien tot twintig jaar herstellen.

Als antwoord op het ToC-model poneren McCay en Jentoft (1996) daarom de 'werkhypothese' dat overexploitatie van gemeenschappelijke hulpbronnen geen gevolg is van het optreden van marktfalen maar van het optreden van gemeenschapsfalen: '*A working hypothesis is that the social conditions required for tragedies of the commons may result from processes of "dis-embedding" where resource users find themselves without the social bonds that connect them to each other and to their communities. If so, the Tragedy of the Commons is the product of social disruption and anomie rather than a "natural" outcome of individual rational behavior*' (ibid, 18).

In deze opvatting zijn visserijgemeenschappen in staat om hun visbestanden te beheren maar externe omstandigheden en acties zoals internationalisering, staatsingrijpen en commercialisering kunnen er toe leiden dat de sociale banden van de gemeenschap worden ondergraven en de voorwaarden voor gemeenschappelijk handelen eroderen. Zij raden daarom aan visserijbeheer meer te richten op het herstel van gemeenschappen waarin het economische handelen is ingebed. Het beheer zou voorwaarden moeten creëren op grond waarvan gebruikers van een natuurlijke hulpbron, in dit geval vissers, in staat worden gesteld om gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding ervan te dragen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door middel van het geven van eigendomsrechten aan lokale ge-

meenschappen of comanagement waarin wordt samengewerkt tussen vissers, overheidsorganisaties en *public interest groups* (ibid., 11, 30).

Het ToC-model en de revisionistische kritiek beschikken over verschillende *verklaringen* voor overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, in het bijzonder visbestanden, en geven verschillende *aanbevelingen* voor een adequaat beheer van visserijen. Hoe het model en de kritiek zich houden in de praktijk zien wij in de volgende paragraaf.

#### 4. Het beheer van de Nederlandse Noordzeevervisserij op platvis

4.1. *De groei van de platvissector en de eerste vangstbeperkende maatregelen* – Vanaf het eind van de jaren vijftig heeft de Nederlandse platvissector zich snel ontwikkeld. De groei van de sector was gebaseerd op een technische innovatie, de ontwikkeling van de dubbele boomkor<sup>9</sup> en de ontwikkeling van een exportmarkt voor (gefileerde en diepgevroren) platvis (tong en schol). De Nederlandse kottvervisserij concentreerde zich in de loop der jaren meer en meer op platvis. Op dit moment is het een kleine, exportgeoriënteerde, maar soms lokaal belangrijke tak van de Nederlandse agrarische sector (Smit 1990).

Tot in de late jaren tachtig is de vloot gegroeid, zowel in totale capaciteit (gemeten in totaal motorvermogen) als in aanvoer van vis (in gewicht en in geldwaarde) als in werkgelegenheid. Met deze prestatie onderscheidde de vloot zich van de algemene trend in de Europese visserijen op de Atlantische oceaan en de Noordzee (Salz 1991, 186-187). De Nederlandse kottervloot bestaat uit 457 schepen met een totaal motorvermogen van 490000 PK (in 1995, LEI 1996, 15), die is gespecialiseerd in platvis op de Noordzee. De Noordzeevervisserij op platvis wordt gereguleerd op basis van Europese afspraken sinds 1976, die in 1983 werden omgezet in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB). Nederland heeft een flink aandeel in de jaarlijks vast te stellen TAC's voor verschillende vissoorten op de Noordzee. De Nederlandse kottervloot beheert zo'n 75% van de totale scholvangst en zo'n 38% van de tongvangst.

In 1976 werden voor het eerst vangstrechten voor schol en tong aan individuele Nederlandse kotterschepen toegekend. Dit was een van de acties die het

gevolg waren van Europese afspraken naar aanleiding van de alarmerend teruglopende visbestanden in de Noordzee in het begin van de jaren zeventig. Deze rechten werden verdeeld over de schepen op basis van een mix van de individuele hoeveelheid aangelande vis in de jaren daarvoor en een aan het motorvermogen gekoppeld gemiddeld aanvoerniveau. In het begin waren de vangstrechten gekoppeld aan schepen, maar omdat deze koppeling vrij gemakkelijk kon worden omzeild, werden zij in de jaren daarna vrij verhandelbaar en konden ze worden verhuurd of verkocht (De Wilde 1993, 1-2). Sindsdien komt het Nederlandse systeem overeen met een systeem van Individueel Verhandelbare Vangstrechten (ITQ's) zoals dat in paragraaf twee is behandeld.

De uitgegeven vangstrechten in 1976 waren vastgesteld op ongeveer de helft van de hoeveelheid vis die de visserijsector in de jaren hieraan voorafgaand had weten te vangen. De goede opbrengsten eind jaren zestig en begin jaren zeventig en de noodzaak niet achter te blijven bij de collega's hadden veel vissers ertoe verleid om in extra vangstcapaciteit te investeren. Bij een afnemend aantal schepen steeg tussen 1965 en 1975 het totale motorvermogen 124000 PK naar 327000 PK en het gemiddeld vermogen van 278 PK naar 846 PK. In 1965 was er slechts één schip boven de 600 PK, in 1975 was ruim 60% van de vloot, 253 schepen, boven de 600 PK waarvan 15 tussen de 1500 en 2000 PK (L&V 1979, 6). Een capaciteitsrace die nog lang niet afgelopen was. Vissers werden daarom geconfronteerd met een – soms zeer groot – verschil in fysieke vangstcapaciteit en legale vangstrechten. Zij hadden en konden geen vangstrechten verwerven voor hun relatief nieuwe en grote schepen; schepen die veelal waren gefinancierd op basis van leningen. Als gevolg hiervan voelden vissers op één schouder de hand van de hypotheeklasten en de bank die hen zei door te gaan met vissen, en op de andere schouder de hand van de overheid die hen vertelde om te stoppen met vissen. Geconfronteerd met dit dilemma besloten de meesten, zo niet allen, om door te vissen (zie ook Verheij & Van Westerloo 1977).

Ondanks de quotaregels is de Nederlandse kottervloot in staat geweest door te groeien tot ver in de jaren tachtig. Hiervoor zijn vier hoofdoorzaken aan te wijzen:

- De ontwikkeling van een sterke buitenlandse vraag naar ‘Nederlandse’ platvis, die leidde tot een opwaartse prijsvorming en stijgende opbrengsten en de hierbij behorende opbouw van een efficiënt verwerkings en handelskanaal. Zonder deze ontwikkeling zou er geen behoefte zijn aan zo’n omvangrijke vloot.
- In de jaren tachtig waren er zowel voor schol als tong enkele omvangrijke jaarklassen waardoor de vangsten op peil konden blijven. Over de oorzaken van deze relatief hoge natuurlijke productiviteit verschillen biologen (nog) van mening.
- De investeringen in uitbreiding en modernisering van de vloot zijn -bedoeld of onbedoeld – gestimuleerd door vervroegde afschrijvingsmogelijkheden, de effecten van de premies zoals de WIR (zie Davidse 1987) en de tegendraadse effecten van saneringsmaatregelen (dit geldt zeker niet alleen voor Nederland, zie: Europese Commissie 1991).
- Het is lange tijd gemakkelijk geweest om de quotaregels te ontwijken vanwege de zwakke controle en handhaving en de logistieke en administratieve steun van de visafslagen.<sup>10</sup>

Geconfronteerd met aan de ene kant gunstige marktomstandigheden en aan de andere kant *onzekerheid*, zowel over de hoeveelheid vis in de zee, de overheidsregels en de marktomstandigheden in de toekomst, beschouwden de meeste vissers het hebben van een zo groot mogelijk schip de beste garantie voor voortzetting van hun bedrijf in de nabije en verre toekomst. De kottervloot kon daarom na de invoering van het quotasysteem doorgroeien tot 616 schepen en 560000 PK in 1987 (LEI 1991, 187).

Echter, vanaf het begin van de jaren tachtig kwamen de eerste obstakels voor deze groei in beeld. De Europese afspraken over het visserijbeheer werden in 1983 geformaliseerd in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB). De wat onduidelijke juridische basis van het Nederlandse visserijbeleid op volle zee werd opgeheven. Hiermee werd de Nederlandse overheid juridisch en politiek verantwoordelijk voor de daadwerkelijke naleving van het door haar gevoerde beleid. Zij moest hierover verantwoording afleggen in Brussel. Het Ministerie van Landbouw en Visserij werd verplicht om de visserij voortijdig

in het jaar te sluiten wanneer er bewijzen waren dat de aan Nederland toegekende vangstrechten opgebruikt waren; ook indien er nog vissers waren die hun individueel quota nog niet hadden opgevist (De Wilde 1993, 2). Dit betekende dat vanaf 1983 iedereen wist dat de kans aanwezig was dat ergens in het najaar de visserij elke dag gesloten zou kunnen worden. Hiermee groeide de onzekerheid. Het gevolg was dat de ‘race op de vis’ nog meer werd gestimuleerd dan daarvoor. Halverwege de jaren tachtig groeide de politieke zorg ten aanzien van de naleving van het visserijbeleid. Mede met het oog op de Nederlandse geloofwaardigheid in Europa werd ingezien dat het door publieke autoriteiten oogluikend toestaan van en zelfs betrokken zijn bij illegaal gedrag, niet langer kon worden getolereerd. Als gevolg hiervan werden controle en handhavingsmaatregelen – zij het langzaam – uitgebreid. Dit leidde tot toenemende spanningen tussen vissers en de handhavende instanties, met name de AID.

4.2. *Inputbeperkende maatregelen om de ‘race op de vis’ te stoppen* – Reeds langer zagen visserijorganisaties de race op de vis, die zich uitte in een steeds verder toenemend motorvermogen van vissersschepen, met lede ogen aan. Oproepen om de maximumcapaciteit per schip aan wettelijke regels te binden zijn in de jaren zeventig lange tijd genegeerd, terwijl de visserijorganisaties niet zelf in staat bleken om het motorvermogen te beperken. Een op verzoek van de visserijorganisaties ingestelde werkgroep van vertegenwoordigers uit de sector en het ministerie kwam eind 1979 nog tot de conclusie dat er ‘geen termen aanwezig [zijn] om een wettelijke maximum PK-grens voor de platvisvaartuigen vast te stellen en een maat voor de visboomlengte of voor pezen van netten voor te schrijven’ (L&V 1979, 26). De Subcommissie Visquoteringsregelingen (1987) vermeldt later dat de dominante opvatting op het ministerie luidde dat het voor de overheid niet uitmaakt of de visser zijn quota opvist met een ‘Mercedes’ of een ‘Deux Chevaux’.

Deze opvatting hield begin jaren tachtig geen stand. In de loop der jaren realiseerde het ministerie zich dat met de invoering van een ITQ-systeem alleen de visserijsector niet beheerd kon worden en dat aanvullende maatregelen nodig waren.

Als gevolg van de toenemende druk om aan de quota-overschrijdingen een eind te maken, werd in betrekkelijk korte tijd een aantal maatregelen genomen. In 1985 werd een licentiesysteem ingevoerd, waardoor de maximumcapaciteit van de totale kottervloot werd vastgelegd. In 1987 werd een oude wens van de sector gehonoreerd door het instellen van een maximaal motorvermogen van 2000 PK voor nieuwe schepen (er waren op dat moment al ruim 80 schepen boven de 2000 PK in de vaart of in bestelling). Met deze twee maatregelen werden de individuele en de totale vlootcapaciteit ingeperkt. Andere capaciteitsbeperkende maatregelen uit deze periode waren een 'zeedagen-regeling' die het aantal visdagen beperkte en een beperking van de maximale boomlengte tot 12 meter (LEI-DLO 1995).

Met deze maatregelen werd de visserij aan de inputzijde aan banden gelegd. Uiteindelijk werden de individuele quota's minder het *instrument* waarmee de visserijbeleidsdoelstellingen werden nagestreefd, maar meer en meer een beoordelingscriterium waarmee beoordeeld kon worden of de andere maatregelen wel voldoende effectief zijn geweest. Als een gevolg van deze maatregelen werd het minder eenvoudig en riskanter om individuele quota's te overschrijden. Vissers die in verhouding tot hun vangstcapaciteit onvoldoende vangstrechten hadden, voelden zich gedwongen om vangstrechten bij te kopen of om hun bedrijf te beëindigen.

Eind jaren tachtig was een periode waarin veel vangstrechten verhandeld werden en de prijzen daarvan sterk stegen. De prijzen stegen tot een niveau dat uitging boven de netto contante waarde van de te verwachten toekomstige opbrengsten (Davidse & Beijert 1995). Dit duidt erop dat veel vissers koste wat kost in de vaart wilden blijven en de toekomst van hun ondernemingen wilden veiligstellen (zie ook Hoefnagel 1993).

In de jaren 1986-1990 wordt een begin gemaakt met intensievere controles op systematische quota-overschrijdingen. Vissers die meenden op de oude voet te kunnen doorgaan, werden geconfronteerd met toenemende controles. Juist in deze periode liepen de emoties op de kade hoog op en werd de strijd tussen vissers en AID voorpaginanieuws. De publieke en journalistieke aandacht die de strijd op de kade met zich meebracht, zorgde ervoor dat de langdurige ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid bij

de quota-ontduikingen publiekelijk bekend werd.<sup>11</sup> De visfraude werd enige jaren een controversieel politiek issue, dat uiteindelijk leidde tot de val van landbouwminister Braks in 1990 (beschreven in Van der Kroon 1993).

Over het geheel gezien resulteerden de maatregelen in een vermindering van het aantal schepen en het totale motorvermogen vanaf 1988. De onder Nederlandse vlag varende kottervloot werd geleidelijk gereduceerd tot 437 schepen met 467000 PK capaciteit in 1996 (LEI 1997). De koop en verkoop van vangstrechten en de totale capaciteitsvermindering van de Nederlandse vloot leidde er uiteindelijk toe dat vangstcapaciteit en vangstrechten meer in evenwicht waren en de rust in de sector terugkeerde.

Vanuit het oogpunt van naleving van de quotaregulering bekeken, zijn de beleidsmaatregelen van de tweede helft van de jaren tachtig een succes geweest. Het beheer van de kottervloot had echter ook zijn prijs. De nadelen van het systeem van directe regulering dat successievelijk was ingevoerd, werden duidelijk aan zowel het ministerie als de vissers. Aan de ene kant bemerkte het ministerie dat het te sterk betrokken was geraakt bij besluitvormingsprocessen die strikt genomen tot de discretie van individuele vissers of de visserijsector zelf zouden moeten behoren. Aan de andere kant bemerkte de visserijsector dat de controle over de eigen bedrijfsvoering beperkt werd door de immer veranderende en in veel opzichten onvoorspelbare ontwikkelingen op de zee en in de markt. Immers, strategische beslissingen zoals investeringen in schepen en vangstrechten evenals dagelijkse operationele beslissingen ten aanzien van de te vangen vissoorten of het aantal uit te varen dagen werden streng gereguleerd.

De wijze waarop visserijsector en ministerie in de loop der jaren waren verknoopt, was niet alleen een bedrijfsmatige en bestuurlijke last. Het was ook een politiek explosief proces zoals bleek in de crisis van 1990, die leidde tot het aftreden van Braks. Het is interessant te zien hoe het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) de relatie tussen de visserijsector en de overheid analyseerde in 'Vissen naar Evenwicht' (LNV 1993), de beleidsnota waarin in 1993 de basis werd gelegd voor het nieuwe visserijbeleid na het aftreden van Braks. In de beleidsnota wordt geconstateerd dat de visserijsector de



voordelen op langere termijn ontvangt van het vangstbeperkende beleid dat de vissers zelf zoveel mogelijk proberen te ontduiken en ontwijken. De overheid blijft hierdoor zitten met de kosten (financieel en anderszins) voor het toezicht op en de handhaving van deze maatregelen. *'De langetermijnvisie die ten grondslag ligt aan economisch visstandbeheer botst met de kortetermijnbelangen van de vissers, terwijl ook de sector oog zou moeten hebben voor zijn belangen op de lange termijn. Een direct gevolg hiervan is dat de maatregelen die getroffen moeten worden moeilijk zijn te handhaven. Controle-inspanningen, hoe intensief ook, kunnen hiertegen onvoldoende tegenwicht bieden. De merkwaardige situatie is ontstaan dat de overheid een duurzaam rendabele visserij tracht te bereiken, terwijl de visserijsector hieraan slechts beperkt wil meewerken.'* (LNV 1993, 42).

Aan deze, naar mening van het ministerie onevenwichtige verdeling van de lusten en de lasten werd geprobeerd een einde te maken door de in de loop der jaren gegroeide verdeling van de beheersverantwoordelijkheden tussen overheid en sector te herschikken.

**4.3. Herverdeling van beheersverantwoordelijkheden: het Biesheuvel-systeem** – In de relatief rustige situatie die begin van de negentiger jaren ontstond, vond het Ministerie van LNV de tijd rijp voor een herstel van het vertrouwen tussen overheid en visserijsector en een herverdeling van de beheersverantwoordelijkheden in de sector. Het ministerie wilde af van de verantwoordelijkheden op microniveau waar het stukje bij beetje bij betrokken was geraakt vanaf het begin van de vangstbeperkende maatregelen in 1976. Daarom werd in 1993 een begin gemaakt met de invoering van comanagement op basis van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel (1992).

De kern van de veranderingen is de invoering van acht beheersgroepen, die bestaan uit dertig tot honderd vissers, die ieder verantwoordelijk zijn voor het jaarlijkse quotabeheer van de leden van de groep. Gestreefd wordt naar een verbeterde naleving van de EU vangstbeperkende maatregelen zonder voortdurende vijandige verhoudingen tussen sector en overheid. De beheersgroepen worden geleid door een bestuur bestaande uit vissers maar met een onaf-

hankelijke voorzitter. De belangrijkste taak van de groepen is het beheren van de vangstrechten van de groepsleden op flexibele wijze. In de praktijk zijn de groepen samengesteld op regionale basis of op grond van het lidmaatschap van één van de twee nationale vissersorganisaties.

In deze beheersgroepen voegen vissers hun individuele vangstrechten en hun zeedagen samen. Vissers blijven eigenaar van hun eigen rechten en dagen maar kunnen in de groep gemakkelijk en op korte termijn vangstrechten ruilen, kopen en verkopen of leasen, in geval van een tekort of een overschot. Op deze manier krijgen vissers meer korte-termijnflexibiliteit en meer mogelijkheden om te reageren op onverwachte gebeurtenissen. Een schipper die vanwege een kapotte motor enkele weken aan de kant moet, kan gemakkelijker vangstrechten en zeedagen verhuren aan zijn groepsgenoten, zodat hij deels wordt gecompenseerd voor de gedwongen stilligperiodes. Bovendien blijven er in zo'n situatie geen vangstrechten onbenut voor de groep als geheel. Vissers moeten aan het begin van het jaar een visplan inleveren waarin zij laten zien hoe zij de zeedagen en te verwachten vangsten over het jaar spreiden en hun wekelijkse vangstgegevens aan de groepsbesturen doorgeven. De besturen zijn hierdoor in staat vroegtijdig fricties te signaleren en passende oplossingen te verzinnen. Bovendien werd in het rapport van de Stuurgroep Biesheuvel de hoop uitgesproken dat door een meer gecoördineerde aanpak van de visinspanningen, de aanlanding van de vis meer evenwichtig gespreid zou worden over de loop van het jaar. Hiermee zou een prijsverhogend effect en dientengevolge hogere jaarlijkse opbrengsten bij eenzelfde aanvoer het gevolg kunnen zijn.

Met de invoering van het beheersgroepsysteem zijn de eerste stappen gezet in de richting van collectief beheer op groepsniveau. Echter, in de huidige opzet is de mate van overheidscontrole nog steeds sterk; het ministerie bepaalt de randvoorwaarden waaronder de groepen hun eigen zaken mogen beheren.

Zowel vanuit het oogpunt van naleving als vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering wordt het systeem gewaardeerd door de direct betrokkenen. Vissers appreciëren de toegenomen flexibiliteit. Sommigen zijn van mening dat 'vissen veel meer een berekening is geworden' (Dubbink e.a. 1994). Vissen

is niet langer een activiteit onder zeer onzekere omstandigheden waaronder zoveel mogelijk vis, zo snel mogelijk moet worden gevangen. Men kan beginnen te denken aan vragen als 'wat is de beste manier om mijn vangstrechten te spreiden over de loop van het jaar en 'hoeveel vangstcapaciteit heb ik eigenlijk nodig om mijn vangstrechten te kunnen opvangen?'. Onderzoek van Hoefnagel (1995) wijst uit dat vissers en visserij-organisaties de 'vrijheid binnen grenzen' positief waardeerden en dat zij zeker niet terug wilden naar de gespannen verhoudingen van de jaren tachtig. Al bij de aanvang van het nieuwe systeem had zo'n 90% van de vissers met zo'n 95% van de totale vangstrechten zich in een beheersgroep aangesloten. Voor de eerste keer sinds de start van de vangstbepalende maatregelen in 1976 is er bestuurlijke en politieke rust in en rond de sector (LEI-DLO 1996).

Echter, er zijn enige donkere wolken in de lucht die een sterk effect op de werking van het beheersgroepsysteem kunnen hebben. Vissers zijn overgehaald om te participeren in het nieuwe systeem met het vooruitzicht dat het economisch resultaat van de sector zou verbeteren door het nieuwe systeem. Dit in de eerste plaats door een verbetering van de hogere gemiddelde prijs als gevolg van een meer gelijkmatige aanvoer (Stuurgroep 1992). In de praktijk bleven de hogere prijzen en de resultaatverbetering uit. Om verschillende redenen zijn de platvissector en de hieraan gerelateerde bedrijven in een economisch gezien moeilijke periode terechtgekomen en de vooruitzichten voor de komende jaren zijn mager. Zowel de prijzen als de aangelande hoeveelheid vis staat al langere tijd onder druk. De lage prijzen worden beïnvloed door 1) de goedkope invoer in West-Europa vanuit de Oost-Europese visserij en 2) de dalende prijzen voor substitutieproducten vlees en kip in Europa.

Tevens is de hoeveelheid vis die aangeland mag worden sterk gedaald vanaf 1990.<sup>12</sup> Biologen zijn van mening dat de lage hoeveelheid vis het gevolg is van de te hoog vastgestelde vangstrechten in de jaren daarvoor. De jaarlijks in Brussel vast te stellen TAC's voor de verschillende vissoorten is een lange reeks van jaren achtereen vastgesteld boven de aanbevelingen van ICES, het Europese biologische adviesorgaan (Corten 1996). Op dit moment is vooral Noordzeeschol in een kritische zone. Dit kan zeer

negatieve effecten hebben op toekomstige opbrengsten. De platvissector wordt momenteel geconfronteerd met de gevolgen hiervan. De continue reducties van de vangstrechten en de vangsten vormen een grote dreiging voor de levensvatbaarheid van de vloot en de afhankelijke verwerkende industrie. Het beheersgroepsysteem moet nog bewijzen dat het in staat is om adequaat om te gaan met de bestuurlijke uitdagingen die zich voordoen in perioden van economische stagnatie en relatief lage vangstrechten.

## 5. Conclusie

Onder invloed van de teruglopende visbestanden in de eerste helft van de zeventiger jaren werd de Nederlandse Noordzevisserij onderworpen aan vangstbepalende maatregelen. Per schip werden vangsthoeveelheden vastgesteld die eerst in de praktijk en daarna ook officieel individueel verhandeld werden. In de loop der jaren werd duidelijk dat deze privatisering alléén niet in staat was de visserijsector voldoende te reguleren. Vandaar dat aanvullende direct-regulerende maatregelen werden geïntroduceerd waarmee de platvissector uiteindelijk onder controle werd gekregen. De handhaving van deze maatregelen leidde echter tot hoge bestuurlijke kosten en een gespannen verhouding tussen overheid en sector. Het Ministerie van LNV was uiteindelijk te zeer betrokken geraakt bij de bedrijfsvoering van de sector en flexibiliteit van de kottervisserij was te sterk gereduceerd.

Het trauma van het aftreden van minister Braks schiep ruimte voor een herziening van de beheersverantwoordelijkheden tussen het ministerie en de sector. De invoering van het Biesheuvel-groepsysteem moet in de eerste plaats worden beschouwd als een poging de geloofwaardigheid van het door het Ministerie van LNV gevoerde visserijbeleid ten opzichte van de visserijsector, de samenleving en de Europese partners te herstellen. De achterliggende gedachte luidt dat een grotere betrokkenheid van de vissers zelf bij het visserijbeheer tot een grotere effectiviteit ervan leidt. Biesheuvel schept een kader waarin vissers gemeenschappelijke verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de kern van het visserijbeleid, het vangstrechtenbeheer. Het succes van het nieuwe systeem zal met name afhangen van de be-

reidheid van vissers om die verantwoordelijkheid ook te nemen wanneer het er om gaat spannen, dat wil zeggen wanneer de economische druk om meer te vangen dan is toegestaan groter is dan de laatste jaren het geval is geweest.

De analyse van het Nederlandse platvisbeheer in de afgelopen vijftig jaar laat zien dat noch het ToC-model, noch het revisionistische alternatief in staat is om de ontwikkeling van het beheer adequaat te verklaren. Hierdoor zijn ook de aanbevelingen van beide modellen niet direct toepasbaar.

De revisionistische kritiek op de verkeerd gerichte en beperkte focus van het ToC-model gaat zeker op voor de Nederlandse platvissector. De stormachtige groei van de Nederlandse platvissector vanaf begin jaren zestig is niet zozeer terug te herleiden tot het gedrag van individuele vissers, maar een gevolg van het maatschappelijk en economisch krachtenveld waarin de sector terecht was gekomen. De groei was mogelijk door het samenlopen van gunstige economische en maatschappelijke omstandigheden: een groeiende afzetmarkt, nieuwe technologische mogelijkheden en investeringsbevorderende maatregelen op een tot dan toe beperkt ontgonnen hulpbron, maakte grote investeringen in de vloot rendabel. De groeibevorderende factoren in en rond de sector waren aan de capaciteitszijde van de visserijsector nog aanwezig toen de eerste vangstbeperkende maatregelen halverwege de jaren zeventig werden ingevoerd.

De tegengesteldheid van de signalen plaatste de sector in een schizofrene positie en leidde tot een versterking van de onzekerheid. De privatisering van de Nederlandse vangstrechten leidde daarom niet rechtstreeks tot een meer efficiënte vloot binnen de gegeven vangstrechten. In de onzekere marktsituatie was niet kostenminimalisatie op basis van bestaande vangstrechten, maar de aanschaf van een zo groot mogelijk schip de beste garantie op continuering van de onderneming op langere termijn. Dit met het onvermijdelijk gevolg dat de race op de vis met steeds grotere schepen onverminderd werd voortgezet.

Ook de alternatieve revisionistische verklaring van het ontstaan van overbevissing schiet te kort. Het is onjuist om de tekortkomingen in het beheer van de Noordzeevervisserij te wijten aan een teloor-

gang van de sociale banden van een traditionele visserijgemeenschap als gevolg van een combinatie van staatsingrijpen en commercialisering. De groei vanaf de jaren zestig creëerde een nieuwe bedrijfstak met nieuwe problemen. Het vrije karakter van de Noordzee vormde geen probleem zolang de technische mogelijkheden en de omvang van het motorvermogen beperkt waren. Slechts een beperkt deel van de Noordzee kon worden bevestigd, zodat er van stelselmatige aantasting van de visstand geen sprake kon zijn. Het is onwaarschijnlijk dat de visserijgemeenschappen de problemen die behoren bij de grootschalige en technisch hoogontwikkelde Noordzeevervisserij zelfstandig aan zouden kunnen<sup>13</sup>.

De analyse laat zien dat de in de loop der jaren tot stand gekomen combinatie van privatisering en strikte overheidsregulering geen oplossing vormt voor de nieuwe beheersopgave waar de sector voor is gesteld. Met het Biesheuvel-groepensysteem is geprobeerd voorwaarden te creëren waaronder vissers in staat zijn om gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te nemen voor het voortbestaan van de visserij. De invoering van het systeem is een erkenning van het belang van de revisionistische kritiek voor het Nederlandse visserijbeleid. De door de revisionisten aangedragen oplossingen zoals lokaal zelfbeheer en comanagement kunnen echter niet als panacee worden beschouwd.

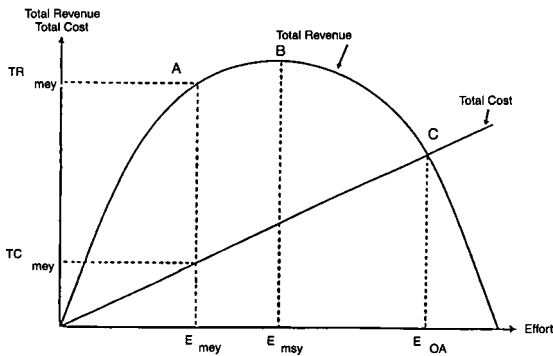
## Noten

1. De parabel ontleent hij aan een lezing van de Britse edelman William Foster Lloyd uit 1833 (1977, reprint).

2. Het Prisoner's Dilemma (PD), waarin vissers volgens het ToC-model zijn ontwikkeld, wordt zelfs versterkt. Een visser loopt in een TAC-systeem het risico om letterlijk naast het net te vissen. De PD-situatie wordt tot een situatie die vergelijkbaar is met de Gold Rush of the Fire Panic (Burns *et al.* 1985, 87).

3. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt met behulp van de Gordon-Scheafer curve (zie de figuur) die het verband geeft tussen de visserij-inspanning en visvangst op lange termijn. Naarmate er meer vis op korte termijn wordt gevangen blijft er minder vis over om in gewicht toe te nemen of om eieren te produceren. Dit betekent dat voorbij een bepaald inspanningsniveau de vangsten op lange termijn dalen naarmate er meer gevestigd wordt. Meestal wordt punt B in de figuur, MSY - maximum sustainable yield = maximaal duurzame opbrengst, genomen als het optimale punt. Op dit punt ondervinden afzonderlijke vissers echter nog steeds een individuele prikkel, namelijk een winstverwachting, om de visserij-inspanning te verhogen. Een toenemende visserij-inspanning

leidt ertoe dat nieuwe jaarklassen vis sneller worden weggevangen en niet de gelegenheid krijgen om uit te groeien (groei-overbevissing). In sommige situaties kan dan zelfs de eierproductie zo beperkt worden dat de omvang (in aantal) van nieuwe jaarklassen bedreigd wordt (recruitment-overbevissing). De sector komt pas in punt C, waar de nettowinst nul is, in evenwicht. Door technische ontwikkeling wordt het evenwichtspunt naar rechtsonder verschoven.



4. Alhoewel er reeds sprake was van visserijbeheersende maatregelen in de vroege Middeleeuwen, heeft deze tot en met de negentiende eeuw vooral betrekking gehad op de inshore-visserij. Pas in de twintigste eeuw breidde strekte de gevoelde noodzaak tot beheer zich steeds verder over de zee uit. Maar pas in de jaren zeventig kwam het overgrote deel van 's werelds commerciële visvoorraden onder een vorm van beheer. Met de overeenkomst in UNCLOS III (United Nations Conference on the Law of the Seas) en daaropvolgende en vooruitlopende instellingen van 200-mijlszones zijn zo'n 90% van de visvangsten onder de jurisdictie van een van de kuststaten is gekomen (Balton 1996, 127). Van Hugo de Groot's *mare liberum* is voor wat de visserij betreft nog nauwelijks sprake.

5. Volgens de bijbehorende theorie zal de prijs voor vangstrechten de huidige waarde van de te verwachten toekomstige winststroom uit die rechten representeren. Een weinig efficiënte visser zal dan worden geconfronteerd met een prijs voor vangstrechten die hoger is dan wat hij er zelf mee denkt te kunnen verdienen.

6. Bij een dubbele boomkor heeft een schip in plaats van één net achter het schip, aan beide zijden van het schip een net. De vangstcapaciteit wordt hiermee aanzienlijk uitgebreid.

7. Zie uitgebreid Tweede Kamer 1987. Opmerkelijk is bovendien Verheij & Van Westerloo (1977), waarin onder andere nauwgezet wordt beschreven hoe vis binnen de quoteringsregels werd verhandeld.

8. Ter herinnering: het parlementair onderzoek van de Subcommissie Visquoteringsregelingen wijst uit dat quotaoverschrijdingen werden gedoogd door het ministerie en bovendien dat veilingen die veelal in gemeentelijk eigendom waren, administratieve ondersteuning verleenden: gequoteerde vis werd als 'zeevis' betiteld en kon dus niet meer tot een bepaalde soort worden herleid maar wel verder in de boekhouding worden meegenomen (zie ook Verheij & Van Westerloo 1977).

9. De aan Nederland toegekende TAC voor schol was in 1989 het hoogst met 94,5 miljoen kilo om daarna stapsgewijs verlaagd te worden tot 34 miljoen kilo in 1996 (LEI 1996, 46).

10. Op basis van de studies naar het functioneren van visserijsamenlevingen is het niet aannemelijk dat de Nederlandse vissers zouden kunnen steunen op succesvolle ervaringen van zelfbeheer in de kustvisserij. Van Ginkel (1993) en Kerkhoven (1994) melden conflicten en opportunistisch handelen van Texelse vissers respectievelijk IJsselmeervissers in de negentiende en begin twintigste eeuw.

## Literatuur

- Anderson, L. G., 1986, *The Economics of Fisheries Management*. Baltimore/London.
- Árnason, R., 1996, 'On the ITQ fisheries management system in Iceland'. In: *Reviews in Fish Biology and Fisheries*. March, 1996, 6 (1):63-90.
- Balton, D. A., 1996, 'Strengthening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks'. *Ocean Development & International Law*, 27:125-151.
- Berkes, F. (ed.), 1989, *Common Property Resources, Ecology and community-based sustainable development*. London.
- Burns, T. R., T. Baumgartner, P. Deville, 1985, *Man, Decision, Society: The Theory of Actor-System Dynamics for Social Scientists*. New York.
- Commission of the European Communities, 1991, *Report 1991 from the commission to the council and the European Parliament on the Common Fisheries Policy*. Brussels (SEC (91) 2288).
- Corten, A., 1996, 'The widening gap between fisheries biology and fisheries management in the European Union'. In: *Fisheries Research* 27:1-15.
- Crean, K. & D. Symes, eds., 1996, *Fisheries Management in Crisis*. Oxford.
- Cunningham, S., M.R. Dunn, D. Whitmarsh, 1985, *Fisheries Economics, An Introduction*. London.
- Davidse, W., 1985, 'Negatieve bedrijfsresultaten in de kottervloot en toch een nieuwbouwgolf. Hoe kan dat?'. In: *Visserij* 38/1:20-26.
- Davidse W.P. & G. Beijert, 1995, *Mogelijkheden om investeringen in tong- en scholquota terug te verdienen*. Den Haag.
- Dubbink, W., 1996, *Spelen met het milieu, theorie en praktijk van de speltheorie*. Rotterdam.
- Dubbink, W., M. van Vliet, 1996, 'Market regulation versus comanagement?' *Marine Policy* 20 (6):499-516.
- Dubbink, W., J.W. van der Schans, L.M. van Vliet (projectleider), 1994, *Vissen is veel meer een berekening geworden, maar nog niet al mijn collega's zijn zich hiervan bewust*. Rotterdam.
- Dunsire, A., 1993, 'Modes of Governance'. In: Kooiman, J. ed. *FAO, 1995, State of the World Fisheries and Aquaculture*. Rome.
- Feeny, D., F. Berkes, B. J. McCay, J. M. Acheson, 1990, 'The tragedy of the Commons: twenty-two years later'. In: *Human Ecology*, 18 (1):1-19.

- Feeny, D., S. Hanna, A. F. McEvoy, 1996, 'Questioning the Assumptions of the "Tragedy of the Commons" Model of Fisheries'. In: *Land Economics* 72 (2):187-205.
- Fife, D., 1977, 'Killing the Goose'. In: Hardin, G & J. Baden, ed. *Managing the Commons*. San Francisco.
- Foster Lloyd, W., 1977, 'On the Checks to Population'. In: Hardin, G & J. Baden, ed. *Managing the Commons*. San Francisco.
- Gibbs, C.J.N., D.W. Bromley, 1989, 'Institutional Arrangements for Management of Rural Resources: Common-Property Regimes'. In: Berkes, F. (ed):22-32.
- Ginkel, R. v., 1993, *Tussen Scylla en Charybdis, Een Ethohistorie van Texels vissersvolk (1813-1932)*. Amsterdam.
- Gordon, H.S., 1954, 'The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery'. *Journal of Political Economy*, 62:124-42.
- Hannesson, R., 1993, *Bioeconomic Analysis of Fisheries*. Oxford: FAO/Fishing News Books.
- Hardin, G., 1968, 'The Tragedy of the Commons'. In: *Science*, 162:1243-1248.
- Hoefnagel, E.W.J., 1993, 'De handel in visvangstrechten in Nederland. De pragmatische maar primitieve werking van een milieumarkt'. *Beleid & Maatschappij*, 6:286-294.
- Hoefnagel, E., 1995, 'Co-management en principes van succesvol zelfbeheer'. Lezing voor het Symposium *Samenwerking in Beheer*, Noordwijk 9 juni 1995 (org. LNV).
- Jentoft, S., 1989, 'Fisheries Co-management, Delegating government responsibility to fishermen's organisations'. *Marine Policy*, April:137-54.
- Jentoft, S. and B. McCay, 1995, 'User Participation in fisheries management, Lessons drawn from international experiences'. In: *Marine Policy*, 19(3):227-246.
- Kerkhoven, J., 1994, *Het net en de wet, Conflicten onder Zuisdreevissers en overheidsbeleid, 1878-1918*. Amsterdam.
- Kooiman, J., ed., 1993, *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London.
- Kroon, O. van der, 1994, *Ministerie in crisis, over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*. Amsterdam.
- Ministerie van Landbouw en Visserij, 1979, *Capaciteitsbeheersing in de kottervloot*. Rapport van de Werkgroep ter Onderzoek van de Mogelijkheden tot Capaciteitsbeheersing (november 1979). Den Haag.
- LEI-DLO, 1991 t/m 1996, *Visserij in cijfers*, jaarlijkse rapporten. Den Haag.
- LEI-DLO, 1997, *Bijdrage aan de eindevaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel*. Den Haag.
- McCay, B. J. & J. M. Acheson, eds., 1987, *The Question of the Commons, The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson.
- McCay, B., S. Jentoft, 1996, 'Unvertrautes Gelände: Gemein-  
eigentum unter der sozialwissenschaftlichen Lupe'. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (Sonderheft Umweltsoziologie), pp. 272-291 (citaten uit oorspronkelijk Engelstalig typescript).
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1993, *Vissen naar Evenwicht, Structuurnota Zee- en kustvisserij*. Den Haag.
- Neher, P. A., 1990, *Natural resource economics. Conservation and exploitation*. Cambridge.
- OECD, 1993, *The use of individual quotas in fisheries management. Managing with market-type mechanisms*. Paris.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge.
- Pearce, D.W., Turner, R.K., 1990, *Economics of natural resources and the environment*. New York.
- Pearse, P.H., 1994, 'Fishing rights and fishing policy: the development of property rights as instruments of fisheries management'. In: Vogtlandes (ed), *The state of the worlds Fisheries Resources. Proceedings of the world fisheries congress planning session*, Oxford.
- Pinkerton, E., ed., 1989, *Cooperative management of Local Fisheries: New Directions for Improved management and Community Development*. Vancouver.
- Salz, P., 1991, *De Europese Atlantische Visserij, Structuur, economische situatie en beleid*. Den Haag.
- Smit, W., 1990, 'Visserijtechniek contra een beperkt natuurlijk potentieel'. In: Bauwens e.a., red. *Agrarisch bestaan*, Assen.
- Stuurgroep Biesheuvel, 1992, *Beheerst Vissen, voorstellen voor een planning van de visvangst gebaseerd op samenwerking tussen aanvoerders, handelaren, verwerkers en overheid*. Rijswijk.
- Townsen, R., Wilson, J.A., 1990. 'An economic View of the Tragedy of the Commons'. In: B.J. McCay & James M. Acheson, eds..
- Tweede Kamer, 1987, *Rapport van de Commissie Visquoteringsregelingen*. Vergaderjaar 1986-1987, 19955, nr. 2.
- Verheij, E., G. v. Westerloo, 1977, "'Ik vertrouw meer op de leiding Gods dan op die van de biologen", het geheim van Urk'. *Vrij Nederland*, kleurenbijlage, 12 november 1977.
- Vliet, M. v., 1997, 'Fishing as a collective enterprise: ITQs and the organization of fishermen'. In: David Symes, ed. *Property rights, regulatory measures and the strategic response of fishermen*. Oxford.
- Wilde, J.W. de, 1993, 'Capacity and effort limitations in the Netherlands'. Paper presented *EAFE conference*, Brussels.
- Wilde, J.W. de, 1994, 'Kosten- en prijsbeheersing in het licht van een dalende aanvoer'. Lezing gepresenteerd op *Nationale Visserijconferentie*, 21/4.