

## KAPITEIN IN DE STORM?

Een institutionele analyse van de rol van het Productschap Vis in een veranderend zeevisserijnetwerk

Arwin van Buuren

Erik-Hans Klijn

### Referentie:

Buuren, M.W. van & E-H. Klijn (2004) Kapitein in de storm? Een institutionele analyse van de rol van het Productschap Vis in een veranderend zeevisserijnetwerk. In *Bestuurswetenschappen*, 58 (3), augustus 2004, p.281-304.

### Samenvatting

*De positie van het Productschap Vis is in de afgelopen jaren sterk onder druk komen te staan. Deze positiewijziging is terug te voeren op veranderingen in de institutionele structuur van het netwerk. Deze wijzigt onder invloed van netwerkkexterne en –interne ontwikkelingen en dwingt het schap tot een andere rolinvulling.*

### Personalia

Drs. M.W. van Buuren

Dr. E.H. Klijn

Centrum voor Publiek Management

Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

e-mail: [vanbuuren@fsw.eur.nl](mailto:vanbuuren@fsw.eur.nl); [klijn@fsw.eur.nl](mailto:klijn@fsw.eur.nl)

## 1. INLEIDING: EEN VERANDERENDE SECTOR

Er zijn maar weinig beleidssectoren die de laatste decennia zo onder druk staan als de visserijsector. In het begin van de jaren tachtig kan het visserijnetwerk nog worden getypeerd als 'de visserijbeleidsgemeenschap'. Het ministerie van LNV stelt zich op als cliëntèledepartement en werkt aan beleid dat het belang van de visserij dient. Overleg met de sector is geïnstitutionaliseerd in de typische Nederlandse overlegvorm, namelijk het publiekrechtelijke bedrijfsorgaan. Eerste gesprekspartners voor het ministerie zijn voor de zeevisserij het Visserijschap en het Productschap voor Vis en Visproducten. De visserijorganisaties, met name de Nederlandse Vissersbond en de Federatie van Visserijverenigingen, hebben in de personen van hun voorzitters, krachtige pleitbezorgers met een grote publieke uitstraling (zie Van der Kroon, 1994).

### **Turbulente jaren**

Dit beeld van een corporatistische beleidssector loopt in de jaren tachtig forse deuken op. In 1977 komen er Europese quoteringsregelingen. Vissers moeten ineens fors gaan inleveren. De omslag naar beheersing van de visvangsten verloopt moeizaam. Regelgeving wordt massaal ontdoken. Na een Europese evaluatie (1983) wordt een parlementaire enquêtecommissie ingesteld. Deze concludeert dat ambtenaren en bewindslieden wat dicht tegen de vissers en het visserijbedrijfsleven gekropen zijn. Het visserijbelang werd te makkelijk vereenzelvigd met het nationaal belang (zie ook Hoetjes, 1993).

Strenge maatregelen doen de verhoudingen politiseren. Heuse veldslagen tussen vissers en de ME doen zich voor (zie Van der Kroon, 1994; Kickert, 2002). In 1989 moet minister Braks opstappen omdat de regelgeving nog steeds niet voldoende wordt nageleefd. De nieuwe minister, Bukman, wil de problemen oplossen. Op zijn initiatief wordt, samen met het Productschap en het visserijbedrijfsleven, gewerkt aan een systeem van co-management ten behoeve van het beheer van de vangstquota, het Biesheuvelstelsel (Stuurgroep Biesheuvel, 1992). Het Productschap krijgt een belangrijke rol in het opzetten van dit stelsel. Vissers krijgen hierin zelf de verantwoordelijkheid voor het quotabeheer. Zij vormen beheersgroepen waarin de visquota worden verdeeld en beheerd. Toezicht en sanctionering is in eerste instantie een aangelegenheid van de beheersgroep zelf. Het vertrouwen herstelt langzaam en het quotabeheer depotitiseert. Daarmee is er echter geen rust aan het visserijfront bewerkstelligd. De Euro-

pese gemeenschap blijft zich bemoeien met het nationale visserijbeleid terwijl het visserijnetwerk ook te maken krijgt met toenemende druk uit de hoek van milieu en andere issues. Een situatie als deze, externe actoren buiten een beleidssector die zich gaan bemoeien met zaken binnen de sector en issues zoals milieuisues die van buiten in de sector worden ingebracht, bevatten stuwende voorwaarden voor verandering en voor het openen van gesloten beleidsgemeenschappen zo blijkt uit eerder onderzoek (zie Ripley/Franklin, 1987; zie ook: Freeman/Parris Steevens 1987 en Wamsley 1985, Klijn, 1996, voor gesloten beleidsgemeenschappen).

### **Opzet van dit artikel**

In dit artikel<sup>1</sup> willen we de veranderingen bekijken die zich de afgelopen tien jaar in het visserijnetwerk hebben voorgedaan. We zijn daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in de veranderende positie van het Productschap. Het Productschap is immers een van de centrale pijlers van het PBO-stelsel. Bovendien speelde het Productschap een vooraanstaande rol in het opzetten van het Biesheuvelstelsel. Het Productschap vormt de verbindende schakel tussen sector en overheid.

In dit artikel staat in eerste instantie de *institutionele positie* van het Productschap centraal alhoewel wij ook enige aandacht zullen schenken aan mogelijkheden en gevolgen die hieraan verbonden zijn voor de *sturingsrol* van het Productschap. Voor de analyse van de veranderingen in het visserijnetwerk en de positie van het Productschap hanteren wij een institutioneel theoretisch kader waarin het concept regels centraal staat (zie Ostrom, 1986; Klijn, 1996). De regels en veranderingen in de regels worden in de hier gemaakte analyse dus als afhankelijke variabele beschouwd en de veranderingen in strategiepatronen (en de externe ontwikkelingen die deze veroorzaken) als onafhankelijke variabele.

Het theoretisch kader wordt uitgewerkt in paragraaf 2. Vervolgens behandelen we in paragraaf 3 de belangrijkste veranderingen in de omgeving van het visserijnetwerk en wat die in het netwerk te weeg brengen. Daarna schetsen we de belangrijkste regels in de periode 1990/2000 in paragraaf 4 en de veranderingen in die regels in paragraaf 5. Tenslotte gaan we in op de positie van het Productschap in het netwerk en de invloed die de veranderingen in de regelstructuur van het netwerk hebben op die positie (paragraaf 6). We eindigen met enkele conclusies in paragraaf 7.

## 2. ANALYTISCH PERSPECTIEF: EEN INSTITUTIONELE NETWERKTHEORIE

Institutionele verklaringen zijn er in soorten en maten (zie Scott 1995) Zij hebben gemeen dat zij een bovenindividuele verklaring voor het gedrag van actoren geven. Instituties vormen ordeningsprincipes in de complexe werkelijkheid. In die zin verschillen institutionele theorieën duidelijk van meer rationele theorieën van besluitvorming (zie March/Olsen, 1989). In rationele theorieën van besluitvorming (zoals de public choice en economische speltheorieën en neo-institutionele theorieën) worden de uitkomsten van besluitvorming geanalyseerd als een resultante van de botsing van rationeel (dus nutsmaximaliserend) gedrag van individuele actoren.

### **Instituties als focus**

Instituties en institutionele arrangementen worden veelal opgevat als sets van (formele en informele regels. (zie Ostrom, 1986, March/Olsen, 1989; Klijn, 1996; Scharpf, 1997; Steunenberg, 2001). Scharpf (1997: 38) definieert instituties als: *systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose*. Scharpf ziet instituties als regels die het handelen van actoren structureren (ibid., p. 39). Regels begrenzen of reguleren dan het gedrag van actoren maar geven handelen ook betekenis. Ze bepalen welke handelingen zinvol zijn in bepaalde collectieve gemeenschappen (Scott, 1995).

Als uitgangspunt in dit artikel wordt een institutioneel netwerkperspectief genomen waarin actoren regels in eerdere interacties vormen (soms bewust in gezamenlijke besluitvorming maar veel vaker als bijproduct van hun interacties) en dat deze regels fungeren als context voor beperkt rationeel handelen. Overigens moet benadrukt worden dat het ontwikkelen en bestaan van regels zelf ook wel degelijk een rationele component heeft. De transactiekosten van interacties zouden immers enorm zijn als in elke interactie of transactie opnieuw onderhandeld moest worden over regels. Enkele belangrijke uitgangspunten en concepten die ook in de empirische analyse terugkomen worden hierna kort behandeld.<sup>2</sup>

### **Een institutionele netwerkbenadering**

Hedendaagse besluitvorming is complex zowel in strategisch opzicht als in institutioneel opzicht. Besluitvorming vindt plaats in netwerken van wederzijds afhankelijke

actoren. Actoren interacteren met elkaar in samenhangende reeksen van interacties, die we kunnen aanduiden als spelen. In die spelen worden actoren en regels uit het netwerk 'geactiveerd' rond een concreet issue (zie voor uitwerking: Klijn/VanBuuren/Koppenjan, 2000).

Aangezien deze netwerken een duurzaam karakter hebben vormen de actoren gezamenlijk regels die de interacties reguleren. Die regels omschrijven we als generaliseerbare procedures die worden toegepast in de productie en reproductie van spelen (zie voor uitgebreidere beschouwingen: Klijn, 1996, 1998; Van Buuren, 2002). Elk netwerk kent zijn eigen unieke constellatie van regels die samen de structuur van het netwerk vormen.

Voor de bestudering van de institutionele structuur van een netwerk is de analyse en beschrijving van typen regels en hun inhoud nodig. In de literatuur zijn verschillende typologieën en indelingen voorhanden (zie bijv. Kiser/Ostrom, 1982; Ostrom, 1986; Burns/Flam, 1987; Klijn, 1996; Scharpf, 1997). Voor het doel van deze analyse, het bestuderen van de veranderende positie van het Productschap Vis, en gezien de omvangrijkheid hiervan (de veranderingen in het visserijnetwerk van de afgelopen tien jaar) wordt de analyse beperkt tot een drietal categorieën regels (zie ook Klijn, 1996):

- *Domeinregels*; domeinregels bepalen de taakverdeling binnen het institutionele systeem. In wet- en regelgeving zijn de taken van het Productschap vastgelegd. Ditzelfde geldt voor de taken van de overheden. In statuten van privaatrechtelijke organisaties zijn hun doelen en taakopvattingen beschreven. Ook informele domeinafspraken kunnen de status van een regel hebben. De positie van actoren wordt minstens evenveel bepaald door de impliciete en gedeelde regels over wederzijdse posities in het institutioneel systeem als door de formele overeengekomen taakverdeling.
- *Interactieregels*; Interactieregels bepalen onder meer welke informatie wordt uitgewisseld en de wijze waarop dit gebeurt; de overlegpatronen tussen actoren; en de wijze waarop collectieve beslissingen worden genomen.
- *Evaluatieregels*; evaluatieregels beschouwen wij als regels aan de hand waarvan actoren de uitkomsten van hun doen en laten, de procedures die gevolgd worden en de producten die daaruit voortvloeien, beoordelen. Het gaat dan met name om de beoordeling van wat een goed visserijbeleid is en de wijze waarop het visserijbeleid tot stand komt.

Deze regels structureren het netwerk. Het zeevisserijnetwerk vatten we relatief beperkt op. Centrale actoren zijn Directie Vis van het ministerie van LNV, het Productschap Vis, de overkoepelende organisaties in de Visserij en (sinds de jaren tachtig) de Europese Unie (DG Visserij).

### **Institutionele veranderingen: externe en interne ontwikkelingen**

Problemen of externe ontwikkelingen kunnen zorgen voor druk op netwerken. Zij kunnen er toe leiden dat actoren in het netwerk hun percepties veranderen, andere strategieën kiezen of andere interpretaties maken van hun situatie. De resulterende interacties en heroverwegingen kunnen, indien zij enige duurzaamheid vertonen, leiden tot institutionele veranderingen in het netwerk omdat actoren in spelen andere strategieën kiezen en daarmee bestaande regels anders interpreteren, of zelfs verwerpen en nieuwe regels creëren (zie bijv. Kiser/Ostrom, 1982; Scharpf, 1997). Dit kan ook gebeuren doordat zich binnen het netwerk nieuwe ontwikkelingen voordoen. Soms zijn beide ontwikkelingen aan elkaar gekoppeld.

Uit jaarverslagen, beleidsnota's en andere documenten van het Productschap, het ministerie van LNV en andere instanties, komen een aantal in het oog springende ontwikkelingen naar voren die in de jaren negentig de visserij hebben beroerd:

- de Europeanisering van het visserijbeleid;
- de paarse polarisatie;
- de vergroening van het visserijbeleid.

Een netwerkinterne ontwikkeling is onder meer de professionalisering van de sector, waarbij de sector haar eigen kunnen steeds hoger inschat. Van deze ontwikkelingen wordt nagegaan welke invloed zij hebben gehad op de institutionele verhoudingen in het zeevisserijnetwerk.

Kort gezegd: veranderingen in de institutionele structuur van een netwerk lopen via de 'causale keten' van veranderingen in percepties en strategieën, via gezamenlijke interacties (spelen) naar herinterpretaties of veranderingen van regels. We gaan op deze keten nader in.

### **Percepties, strategieën en interacties**

Strategieën zijn gebaseerd op percepties van actoren van een bepaalde situatie en de daarbij passende actie. Onder percepties verstaan we: "de definities of beelden die de actoren hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun eigen handelen en dat van

anderen zin geven en evalueren” (Klijn, 1996: 58). Percepties van actoren zijn belangrijk in de analyse, wanneer zij omgezet (geëffectueerd) worden in strategieën. Daarmee wordt mogelijk een keten van aanpassingen in gang gezet en kunnen zich institutionele aanpassingsprocessen voordoen.

Actoren bevestigen of ontkennen immers met hun handelingen regels. Doen zij dit niet doordat zij bestaande regels negeren of herinterpreteren dan veranderen zij in feite de regels van het netwerk (als hun gedrag niet door de andere actoren wordt gesanctioneerd).

Actoren wijzigen hun strategieën omdat zij hun tegenwoordige handelen negatief evalueren (al of niet op grond van als relevant gepercipieerde gewijzigde (externe) omstandigheden. Deze gewijzigde strategieën leiden tot wijzigingen in interactiesituaties. Deze interactiesituaties verhouden zich slecht met de geldende regelset (zie March/Olsen, 1989; Klijn, 1996; Van Buuren, 2002).

De spanningen in het geldende regelset kunnen leiden tot een vernieuwde set institutionele arrangementen die opnieuw in staat zijn het handelen in het netwerk te ‘reguleren’. Regels zijn dus geen dwangbuis. Regels worden uiteindelijk gecreëerd door actoren en blijven alleen geldig doordat deze actoren ze herbevestigen (Giddens, 1984; Godfroy, 1981; Klijn, 1996). Het is vooral met dit soort feedbackmechanismen waar meer economische en rationele institutionele benaderingen (zoals Kiser/Ostrom, 1982, maar ook Scharpf, 1997, Steunenberg, 2001) te weinig rekening houden. En als zij er al rekening mee houden stellen zij deze aanpassingsprocessen te veel voor als bewust door de actoren geconstrueerde spelen. Regelveranderingen komen echter zeer vaak terloops tot stand in spelen die daar niet expliciet op gericht zijn.

### **Institutionele veranderingsprocessen en posities van organisaties**

Posities van actoren in het netwerk zijn (mede) afhankelijk van netwerkregels die deze posities reguleren. Aangezien regels spelmogelijkheden van actoren reguleren (toegang, interventiemogelijkheden, etc.) zijn veranderingen in regels dus altijd tevens (niet alleen!) een machtsstrijd. Dit wordt ook duidelijk als we in beschouwing nemen dat regels feitelijk codificaties uit het verdelen zijn en dus machtsposities uit het verleden verankeren (zie Klijn, 1996). De (uitkomst van) interactieprocessen hebben dus invloed op die posities voor zover zij posities bevestigen of juist ter discussie stellen. Met andere woorden: als de domeinregels, interactieregels en evaluatieregels veranderen dan veranderen ook de posities van actoren in het netwerk. En dat is wat wij in dit

artikel analyseren: de veranderende positie van het Productschap als gevolg van institutionele veranderingen in het visserijnetwerk.

### **Onderzoeksmethodiek**

Een moeilijkheid bij de reconstructie van regels is dat ze niet 'out there' bestaan maar door actoren gevormd zijn en dus een sociale constructie zijn. Een reconstructie van regels bestaat dus noodzakelijkerwijs uit een interpretatie van de onderzoeker (zie Klijn, 1996; Scharpf, 1997). Het reconstrueren van formele regels is uiteraard veel eenvoudiger.

In dit onderzoek zijn de regels gereconstrueerd in interviews met 28 betrokkenen uit het visserijnetwerk zoals medewerkers van het Productschap, medewerkers van het ministerie en van de visserijorganisaties (van Buuren, 2002). In deze interviews is steeds getracht respondenten allerlei formele en informele afspraken over taakverdeling, omgangsvormen en wijzen van beoordelen te laten expliciteren. Vooral de vraag of zij de desbetreffende gang van zaken vanzelfsprekend vonden alsook waarom zij bepaalde gedragingen van andere actoren afkeurden, was daarbij belangrijk. Zo kwamen impliciete opvattingen over 'legitiem gedrag' boven tafel. Ter controle is aan diverse respondenten gevraagd of zij de gereconstrueerde regels herkenden.

Daarnaast werden een groot aantal beleidsdocumenten bestudeerd. Hieruit werden zowel trends afgeleid in externe en interne ontwikkelingen maar ook opvattingen van actoren gereconstrueerd. Tenslotte is een korte schriftelijke enquête gestuurd naar alle bestuursleden van de beheersgroepen (67 personen). Van hen hebben 36 het enquêteformulier teruggestuurd (=53,7%). De vragen betroffen vooral het functioneren van de beheersgroepen en vragen over de relatie van visserijorganisaties met het Productschap (zie van Buuren, 2002). Alleen van de laatste resultaten is in dit artikel (schaars) gebruik gemaakt.

### **3. ONTWIKKELINGEN IN HET VISSERIJNETWERK**

Het Biesheuvelstelsel zorgt ervoor dat de onderlinge verhoudingen in het visserijnetwerk verbeteren. Conflicten over de hoogte van de quota worden op bestuurlijk vlak uitgevochten. De sector draagt zelf verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het visserijbeleid. Dit werkt vooralsnog goed (zie LEI, 1996). In de jaren negentig komen de onderlinge verhoudingen, ondanks deze pacificatie, weer onder druk te staan. Ver-



schillende ontwikkelingen zijn daarvan de oorzaak. In dit artikel focussen wij op de voornaamste ontwikkelingen in het visserijnetwerk: de groeiende aandacht voor natuur- en milieuisues, de Europeanisering van het visserijbeleid, de politiserende relatie van de sector met de politiek, de professionalisering van de sector en de profilering van het schap. We bespreken elke ontwikkeling kort en geven in een tabel schematisch aan wat de ontwikkeling inhoudt en tot welke percepties, strategieën en interacties deze ontwikkeling leidt.

### Nieuwe issues in het visserijnetwerk: natuur en milieu

Een belangrijke ontwikkeling in het nationale en Europese visserijbeleid is de toenemende aandacht voor het thema ‘natuur en milieu’. In de jaarverslagen van het Productschap Vis zien we een gestage toename van het aantal nationale beleidsinitiatieven op dit terrein (zie figuur 1; bron: Van Buuren, 2002).

Thema	Jaarverslag	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Voordelta (accent natuurgebieden)			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
(Evaluatie) Structuurnota Zee- en kustvisserij			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Trilaterale Waddenzeeconferentie			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gesloten gebieden				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Noordzeeministersconferentie						■	■	■	■	■	■	■	■
Voorzorgsbenadering							■	■	■	■	■	■	■
MSC (ecolabels)								■	■	■	■	■	■
Ecosysteendoelen Noordzee (plan EU)										■	■	■	■
Actieplan biodiversiteit (plan LNV)											■	■	■
<b>Totaal aantal thema's</b>		<b>0</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>

= genoemd in jaarverslag  
 = niet genoemd maar wel relevant

Figuur 1. Thema's in jaarverslagen op het gebied van vergroening

Het is niet zozeer de vergroening van het visserijbeleid die de onderlinge verhoudingen onder druk zet, maar veelmeer de wijze waarop zij wordt doorgevoerd. De sector ervaart deze stroom van initiatieven, zoals de beleidsnota Zee- en Kustvisserij (zie LNV, 1993a; 1993b), de vaststelling van ecosysteendoelen en de beleidsbrief welzijn vis, als een bestuurlijke overdosis. Een respondent zei hierover: “De sector wordt geconfronteerd met te veel initiatieven (...). Dus zo'n sector wordt geconfronteerd met ecosysteendoelen en de volgende dag met de 5<sup>e</sup> nota RO waar ook allerlei dingen van

*planning op de Noordzee in zitten. En dan komt er weer één die zegt: ik heb ook nog Ecological Quality Objectives. Ze weten niet meer wat ze ermee aan moeten”.*

De vissers kunnen het allemaal niet bijbenen, zeker niet in tijden waarin zij het op allerlei andere fronten óók moeilijk krijgt. Tabel 1 vat de ontwikkelingen en de reactie van actoren in het netwerk samen.

Tabel 1. ‘Vergroening’ van het visserijbeleid en reacties actoren

Actor	Dominante perceptie	Strategieën	Interacties
<b>LNV &amp; EU</b>	Visserij moet meer ecologisch verantwoord worden	Lanceren groene beleidsinitiatieven richting sector	Minder gericht op draagvlak bij sector. Meer overleg met ‘groene partijen’
<b>Criticaster: sector</b>	Wij doen onze uiterste best. Veranderingen gaan te snel en zijn bedrijfseconomisch niet verantwoord	Benadrukken economisch belang visserij, beleid trachten om te buigen	Traditionele overlegpatronen benutten, ook directe contacten met Directie Vis.
<b>Productschap: middenpositie</b>	Sector moet zich geleidelijk aanpassen	Verdedigt compromisvoorstellen. Benadrukt evenwicht ecologie – economie.	Initieert overleg met groene partijen (komt nauwelijks van de grond). Intermediëren tussen sector en overheid

### **De Europeanisering van het visserijbeleid: bedreigingen van buiten**

De Europese quotareggeving wordt, mede door alarmerende berichten over instortende visbestanden, in de jaren negentig fors aangescherpt. Daarnaast komt de EU met een flink pakket flankerend beleid, zoals bijvoorbeeld technische maatregelen (over de toegestane maaswijdte etc.) en zeedagenregelingen (de hoeveelheid dagen die vissers per jaar maximaal op zee mogen vissen), om de visserijinspanning te verminderen. Haar ‘top-down’ wijze van besturen, zonder veel aandacht voor de nationale bestuurscultuur, valt niet in goede aarde. *“De Commissie doet maar wat”*. Een medewerker van het schap: *“ze [de vissers] worden gehoord, maar er wordt niet geluisterd”*. Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en de reacties van actoren in het visserijnetwerk daar op.

Tabel 2. Europeanisering van het visserijbeleid en reacties van actoren in het netwerk

Actor	Percepties	Strategieën	Interacties
<b>Europa</b>	Nationale visserijen dienen strak te worden gereguleerd teneinde doeleinden te kunnen realiseren	Veel gedetailleerde regelgeving zonder veel overleg vooraf	Formeel-juridisch gebruik maken van bevoegdheden (top down) van EU naar sector.
<b>Criticaster: sector</b>	EU weet niets van specifieke situatie, beleid is onterecht	Bestuurlijk verzet, in mindere mate aanpassing door zelfregulering	Toenemende lobby van sector en PVis richting EU

## Het Productschap onder vuur: politieke polarisatie

De strijd die de visserij te voeren heeft, wordt nog verhevigd door wat we kunnen noemen de ‘paarse polarisatie’ in de jaren negentig (1994-2002). Onder de Paarse kabinetten komt het PBO-stelsel onder druk te staan. Het Productschap Vis moet zich daardoor steeds opnieuw bewijzen (zie Ten Have et.al. 1996; Dijkstra, 2000) en zet het schap onder toenemende druk. De sector had al kritiek op de taakuitoefening door het Productschap (zie hieronder) en deze kritiek wordt door deze ontwikkeling heviger. Het schap verliest immers door de PBO-discussie en de daaruit voortvloeiende beperkingen in zijn functioneren meerwaarde voor de visserij. Zo vervalt de adviesverplichting en wordt de controle op de eigen verordenende bevoegdheden van het schap aangescherpt. De informele patronen van wederzijdse contacten en informatie-uitwisseling tussen Directie Vis en Productschap blijven vooralsnog bestaan, maar de slagkracht van laatstgenoemde neemt wel af. Tabel 3 geeft een overzicht van de ‘paarse polarisatie’ en haar consequenties.

Tabel 3. Politieke ontwikkelingen en reacties van de visserij

Ontwikkeling	Percepties	Strategieën	Interacties
<b>Paarse polarisatie</b>	Corporatisme is verleden tijd: primaat van de politiek moet hersteld worden	PBO-stelsel wordt herzien. Meer afstandelijke houding t.a.v. Pvis	Vrijblijvender met sector en PVis. Inzake PBO; meer formeel-juridisch controlerend
<b>Criticaster: PVis</b>	Goede relaties tussen sector en overheid zijn belangrijk voor wel-slagen beleid	Overleg afdwingen, vasthouden aan oude actiepatronen. Respect afdwingen door goed werk te leveren.	Inzet op verplichte formele interacties, maar ook meer informele contacten ont-plooien.

## Verschuivende verhoudingen binnen het netwerk: professionalisering sector

Het schap heeft niet alleen van publieke zijde gevaar te duchten, ook de private partijen roeren zich. De organisaties in de visserij maken in de jaren negentig een sterke professionalisering door. Deze professionalisering komt het sterkst tot uiting in de toenemende zelfredzaamheid van de beheersgroepen die samen met de Producenten-organisaties in staat zijn de vangstregulering en de marktordening uit te voeren. De sector initieert zelf een overleg van Producentenorganisaties waardoor andere door het Productschap geleide commissies ophouden te bestaan of hun functie verliezen.<sup>3</sup> Het Productschap verliest zo een deel van zijn contacten met (en invloed op) de kotters-aangelegenheden. Ook kan het schap het Biesheuvelstelsel door deze ontwikkelingen niet langer effectief coördineren. Het groeponoverleg, onder voorzitterschap van het

schap, komt steeds minder bij elkaar. De visserijorganisaties zelf krijgen meer middelen ter beschikking om hun secretariaatsfunctie uit te breiden zodat de voormannen (enkele personen die een beeldbepalende voorhoedefunctie hebben) meer tijd hebben om de visserijlobby uit te bouwen. De producentenorganisaties krijgen vanuit Brussel meer bevoegdheden op het gebied van marktordening en kwaliteitszorg.

Met deze professionalisering neemt de kritiek op het Productschap toe. In de ogen van een deel van de visserijwereld is dit een compleet achterhaald instituut. Een medewerker van het schap hierover: *“NN ( visserijbestuurder, AvB/EHK) is altijd iemand geweest die toch een beetje de houding had van: liever nog vandaag dan morgen het Productschap afschaffen, want ik wil het allemaal zelf doen. Daar komt het een beetje op neer... En de PO’s dat is de toekomst, die maken een samenwerkende structuur en dan hebben we het Productschap niet meer nodig. Zo langzamerhand lachen we er allemaal een beetje om. Want als je ziet wat voor werk er allemaal ligt (...)”*.

Het Productschap daarentegen werpt zich steeds meer op als een vooruitstrevend instituut dat voor de sector en het ministerie een waardevolle rol wil vervullen. Het schap poogt de omslag naar een meer duurzame visserij te faciliteren. Daartoe ontwikkelt het allerlei initiatieven, maar de scepsis bij de sector bemoeilijkt dit aanzienlijk (zie ook tabel 4).

Het schap poogt de onderhandelingen tussen sector en overheid te stroomlijnen en te integreren middels de eigen kanalen. Dit lukt echter niet altijd, omdat dit stuit op zowel onwil bij de sector als pragmatisme bij het ministerie. Zeker in de ontwikkeling van het Biesheuvelstelsel zien we dat het Productschap steeds meer naar de rand wordt gedrongen en zijn rol vrijwel geheel moet opgeven.

Tabel 4. Professionaliseren van de sector en reactie van het Productschap

<b>Ontwikkeling</b>	<b>Percepties</b>	<b>Strategieën</b>	<b>Interacties</b>
<b>Professionalisering sector</b>	Wij kunnen en willen zaken zelf doen die het PVis nu duurder of minder goed doet	Werken aan professionalisering. Taakuitoefening schap kritisch volgen.	Afnemend met het PVis. Toenemend rechtstreeks met LNV/EU
<b>Kritiek &amp; proliferatie PVis</b>	Visserij heeft door ontwikkelingen in en rond de visserij onze steun hard nodig en kan veel dingen nog niet zelf.	Werken aan uitbreiding functies. Sceptisch over initiatieven van sector.	Toenemend met ‘derden’ om aanpassingsproces in gang te zetten, (gedwongen) minder met sector.

### **Conclusie: een netwerk onder druk**

De conclusie na de analyse van de externe en interne ontwikkelingen ten aanzien van het visserijnetwerk kan zijn dat het netwerk in de jaren negentig sterk onder druk staat. Actoren buiten het netwerk gaan zich in toenemende mate bemoeien met zaken die voorheen binnen het netwerk werden geregeld. Actoren binnen het netwerk zetten door hun wijze van opereren de verhoudingen onder druk. We zullen in de volgende paragraaf zien welke effecten dit op de institutionele verhoudingen binnen het visserijnetwerk heeft.

### **4. NETWERKREGELS ANNO 1990**

In de jaren tachtig kan men het visserijnetwerk typeren als relatief gesloten. De politisering aan het eind van de jaren tachtig zet de onderlinge verhoudingen in de visserijbeleidsgemeenschap onder druk, maar dat wil niet zeggen dat ze worden verbroken. En zeker in het licht van de ontwikkelingen in de jaren negentig kan gesteld worden dat de visserij anno 1990 te maken had met een set regels die het beste als corporatistisch kan worden getypeerd (zie ook Becker & De Vries, 1993). Wij geven een korte karakterisering van de belangrijkste regels anno 1990.

#### **Domeinregels: leven en laten leven**

In de belangrijkste domeinregels komt tot uiting dat er begin jaren negentig sprake is van 'leven en laten leven' in de visserij. In het corporatistisch netwerk weet een ieder zijn plaats. In goed overleg komt de nationale regelgeving tot stand. Het Productschap heeft als platform een bevoorrechte positie in de beleidsadvisering. Haar standpunten zijn totstandgekomen in intensief overleg met de sector.

Het Productschap is desondanks niet geliefd bij de visserij. Vissers zijn afkerig van elke vorm van bestuurlijke bemoeienis. Zij kunnen niet om het schap heen, hebben er ook veel invloed op, maar het liefst organiseren zij zichzelf. Het is in hun ogen een dure instelling. De 'leven en laten leven' doctrine heeft haar beslag gekregen in de regel: wat privaat kan, moet privaat gebeuren. De EU houdt zich, met uitzondering van de quotaregelgeving en de marktordening, vooralsnog op de achtergrond. LNV heeft het primaat, maar gaat daar behoedzaam mee om. Draagvlak is haar veel waard (zie ook Bekke et.al. 1994).

Tabel 5. Domeinregels in het visserijnetwerk

	<b>Domeinregels:</b>
1	Binnen de door de nationale overheden gedefinieerde beleidsruimte, stelt de EU de kaders van het nationaal visserijbeleid vast. Dit is met name marktordenend, capaciteitsreducerend en vangstre-gulerend van aard.
2	LNV is verantwoordelijk voor het nationaal visserijbeleid, binnen de door de EU vastgestelde kaders.
3	Het Productschap vertegenwoordigt de belangen van de sector, rekening houdend met het alge-meen belang, het ondersteunt de sector waar de sector dat nodig acht en werkt mee aan de imple-mentatie van het overheidsbeleid.
4	De sectororganisaties behartigen de belangen van hun leden, de vissers.
6	De visserman is koning op zijn schip en wil niet onnodig betutteld worden. Het is noodzakelijk om hem te overtuigen van het nut van voorgenomen maatregelen.
7	Directie Vis behartigt de visserijbelangen van de sector binnen de rijksoverheid
8	Binnen de door de overheid gestelde grenzen heeft het Productschap een autonome regelgevende bevoegdheid. Het bestuur bepaalt de verdere invulling daarvan. De toetsing door de overheid is marginaal.
9	Over beleid en regelgeving adviseert het Productschap de overheid.
10	De brancheorganisaties hebben een beslissende stem ten aanzien van het doen en laten van het Productschap (vetorecht).
11	Het Productschap bereidt de gezamenlijke sectorstandpunten voor en draagt deze uit.
12	De brancheorganisaties behouden zich het recht voor om afzonderlijk een eigen standpunt in te nemen.
13	De rijksoverheid bepaalt in hoeverre zij de verantwoordelijkheid wil dragen voor de inhoud en uitvoering van haar beleid.
14	Wat privaat kan, dient privaat te gebeuren: alleen als een taak door de private verenigingen niet kan worden uitgevoerd, komt deze voor rekening van het Productschap.

### **Interactieregels: corporatisme in optima forma**

De interactieregels ‘regelen’ de omgang tussen de actoren in het visserijnetwerk. Het Productschap biedt een overlegplatform voor de sector (voor zaken betreffende de marktordening is dit de commissie Internationale Zaken, en voor alle kotteraangelegheden de Kottercommissie). Daarnaast biedt het een platform voor het overleg tus-sen minister en sector in het “Regulier Aanvoeroverleg”. De relatie tussen LNV en Productschap krijgt vorm in het adviesrecht van het schap ten aanzien van voorgenomen beleid en de controle van het ministerie over verordeningen van het schap.

Tabel 6. Interactieregels in het visserijnetwerk

	<b>Interactieregels:</b>
1	In PVis-commissie Internationale Zaken wordt marktordening besproken. PO's zijn daarin verte-genwoordigd. Bepalen gezamenlijk standpunt richting Europa. In PVis- Kottercommissie bepaalt de sector haar standpunten over de kotteraangelegenheden.
2	In commissie Aanvoeraangelegenheden komen alle zaken des aanvoers op tafel.
3	In het reguliere aanvoeroverleg met de minister spreekt de sector met de overheid over de algehe-le gang van zaken.
4	Instemming van betreffende ministerie met verordeningen is voldoende om verordening van kracht te laten worden.
5	Het Productschap heeft adviesrecht over voorgenomen beleid

### **Evaluatieregels: visserijbelang is algemeen belang**

De geldende evaluatieregels (waarmee de betrokkenen de resultaten van de beleidsmatige interacties in het visserijnetwerk evalueren) gaan er sterk van uit dat visserijbeleid en visserijbelangen samenvallen. Bovendien is het voor actoren vanzelfsprekend dat uitkomsten alleen goed zijn als ze door de sector zelf worden aanvaard. De belangrijkste evaluatieregels kunnen als volgt worden omschreven.

Tabel 7. Evaluatieregels in het visserijnetwerk

	<b>Evaluatieregels:</b>
1	Beleid is voor en door de visserij. Het visserijbeleid dient het visserijbelang.
2	Beleid is legitiem als vissector en politiek er mee kan instemmen
3	Er dient zoveel als mogelijk gestreefd te worden naar draagvlak bij de sector over voorgenomen beleid. Daartoe is er regulier en adhoc overleg met de sector.

Het bestaan van deze regels komt met name tot uiting als andere actoren geen rekening houden met deze regels. Met andere woorden: deze regels blijven vrijwel impliciet totdat hun bestaansrecht ter discussie wordt gesteld. Dit is met name het geval met de ‘draagvlakregel’. Het gemorrel aan deze regel bepaalde de problematiek in de jaren tachtig (het quotabeheer) en de oplossingsrichting van de jaren negentig (co-management). Een respondent: *“De overheid heeft uiteindelijk de macht om zaken door te drukken, maar zal daarbij in hoge mate rekening houden met wat draagvlak heeft”*. Over het algemeen blijft deze regel in het visserijnetwerk gelden (zie ook Dorren, 1996).

De problematiek van de jaren tachtig is vooral te wijten aan het door de vissers gepercipieerde gebrek aan legitimiteit van de Europese regelgeving. Ook dient het beleid zeker het korte-termijnbelang van de visserman niet. Een vissersvoorman verwoordt het kernachtig: *“Als het niet tussen de oren van de vissers zit, heb je daar één-op-één controleurs nodig. Anders werkt het gewoon niet!”*

In het eind van de jaren tachtig begin van de jaren negentig draagt het netwerk van de visserij dus gemeten naar de geldende regels nog sterke kenmerken van een nogal gesloten corporatistisch netwerk waarin de zaken intern met belanghebbenden worden geregeld. Door de in paragraaf 3 beschreven ontwikkelingen ondergaan deze regels duidelijke veranderingen.

## 5. VERSCHUIVENDE REGELS IN HET VISSERIJNETWERK

Zoals aangegeven in paragraaf 3 heeft het visserijnetwerk te maken met ontwikkelingen die om reactie vragen. De strategische reacties leiden tot een soort dubbele tang waarin de klassieke corporatistisch getinte regels terecht komen. Vanuit de EU wordt de sector opengebrouwen en neemt de ruimte om zaken intern rustig af te handelen sterk af. Dit wordt verder versterkt door de toenemende ‘interventie’ vanuit andere beleidssectoren (milieu, ruimtelijke ordening) in visserijzaken. Anderzijds worden de klassieke corporatistische spelregels van het netwerk van binnen uit uitgehouden door het toenemende zelfbewustzijn van de beroepsorganisaties zelf. Zelfs het schap tracht zich te ontworstelen aan zijn beperkingen, door zich op een aantal terreinen te profileren. De gevolgen van deze strategische dynamiek op de institutionele verhoudingen in het visserijnetwerk analyseren we in deze paragraaf.

### *Wijzigingen in domeinregels*

De verschillende ontwikkelingen in het visserijnetwerk hebben grote gevolgen voor de domeinen van de verschillende actoren in het netwerk. De EU is in staat om eenzijdig haar domein uit te breiden. Het ministerie verliest veel beleidsvrijheid. De sector en het Productschap mopperen wel, maar zijn niet in staat de trend te keren. De paarse polarisatie en de vergroening komen in feite neer op een interventionistische strategie van het ministerie van LNV. Zeker het schap moet tengevolge van de PBO-discussie invloed afstaan. *“Toen ik daar kwam, waren het Bedrijfsschap en het Productschap, dat waren heren met groot gezag. Die hadden ook de facto door hun verordende bevoegdheid wat in de melk te brokkelen. Dat was de publiekrechtelijke organisatie. Die bepaalden wat er gebeurden. Maar dat is helemaal foetsie”*.

De paarse polarisatie resulteert ook in een gewijzigde taakopvatting van Directie Vis. Was deze directie vroeger een echte ‘sectordirectie’, tegenwoordig richt zij zich meer en meer op het algemene beleid. Dat betekent niet alleen dat de verhouding tot de sector minder intiem wordt, maar ook dat de sector haar eigen boontjes moet doppen als visserijaangelegenheden bij andere departementen aan de orde komen (zoals sociaal-economische aangelegenheden).

Aan de regel “wat privaat kan, gebeurt privaat” wordt stevig de hand gehouden, uiteraard met name door de private partijen. Zij hebben hun domein weten te vergroten met behulp van de EU en zijn ook niet meer zo afhankelijk van het schap: *“Wij kun-*



nen dus ook via de weg van de private producentenorganisatie aan gelden komen om je organisatie professioneel te laten functioneren. Dus het argument van het Productschap is niet meer zo hard". De belangrijkste veranderingen in de domeinregels zijn weergegeven in tabel 8.

Tabel 8. Veranderende domeinregels

	<b>Domeinregels:</b>	
1	Binnen de door de nationale overheden gedefinieerde beleidsruimte, stelt de EU het nationaal visserijbeleid vast.	Benadrukt
2	LNV is verantwoordelijk voor het nationaal visserijbeleid, binnen de door de EU vastgestelde kaders	Gelijk
3	Het Productschap vertegenwoordigt de belangen van de sector, rekening houdend met het algemeen belang, het ondersteunt de sector waar de sector dat nodig acht en werkt mee aan de implementatie van het overheidsbeleid	Gelijk, wordt betwist
4	De sectororganisaties behartigen de belangen van hun leden, de vissers	Strikter gehandhaafd
6	De Producentenorganisaties treden marktordenend op en 'managen' met de groep de vangstregulering	Nieuw
7	De visserman is koning op zijn schip en wil niet onnodig betutteld worden. Het is noodzakelijk om hem te overtuigen van het nut van voorgenomen maatregelen	Gelijk
8	Wat privaat kan, dient privaat te gebeuren. Alleen als een taak door de private clubs niet kan worden uitgevoerd, komt deze voor rekening van het Productschap	Strikter gehandhaafd
9	De brancheorganisaties hebben een beslissende stem ten aanzien van het doen en laten van het Productschap (vetorecht).	Gelijk
10	Het Productschap bereidt de gezamenlijke sectorstandpunten voor en draagt deze uit	Gelijk
11	De brancheorganisaties behouden zich het recht voor om afzonderlijk een eigen standpunt in te nemen	Gelijk
12	Binnen de door de overheid gestelde grenzen heeft het Productschap een autonome regelgevende bevoegdheid.	Ingeperkt
13	Publiek primaat: De rijksoverheid bepaalt in hoeverre zij de verantwoordelijkheid wil dragen voor de inhoud en uitvoering van haar beleid.	Benadrukt
14	Directie Vis richt zich op algemene beleid; sector behartigt visserijbelangen bij LNV en elders	Gewijzigd

### **Wijzigingen in interactieregels**

We zagen reeds dat een aantal omgangsregels zijn gewijzigd. Een deel van die wijzigingen is formeel noodzakelijk. De PBO-discussie verandert de verhouding tussen ministerie en schap met name door de afschaffing van de adviesverplichting. Adviesvragen is een vrijblijvendheid geworden. *"Tegenwoordig is het veel meer een vriendendienst. Dan is het veel meer: 'Laten we niet verkeerd gestemd beginnen met deze regelgeving, laten we advies vragen'. Dat is niet standaard, moet ik zeggen"*, aldus een LNV-er.

De professionalisering van de sector leidt ertoe dat de sectorinterne interacties voorrang krijgen boven interacties via het schap. Het PO-overleg wordt door de sector als

afdoende beschouwd om haar zaken omtrent marktordening en vangstregulering, en haar standpuntbepaling richting ‘Brussel’ te regelen. Het schap als platform komt steeds meer buitenspel te staan.

Tabel 9. Veranderende interactieregels

	<b>Interactieregels:</b>	
1	Wanneer zij het nodig acht, vraagt het ministerie het Productschap om advies	Gewijzigd
2	In het PO-overleg regelt de sector zoveel als in haar vermogen ligt de kotteraangelegenheden.	Nieuw
3	In commissie Aanvoeraangelegenheden komen alle zaken des aanvoers op tafel	Afgezwakt
4	In het reguliere aanvoeroverleg met de minister spreekt de sector met de overheid over de algehele gang van zaken	Gelijk
5	Instemming van de SER, de Europese Commissie en het desbetreffende ministerie met verordeningen is noodzakelijk om verordening van kracht te laten worden	Gewijzigd

### ***Wijzigingen in evaluatieregels***

We zien dat de vanzelfsprekendheid van het uitgangspunt dat het visserijbelang door het visserijbeleid moet worden gediend duidelijk begint te verminderen, mede als gevolg van interventies van de EU en van discussies over milieu en ruimtelijke inrichting. Beleid is niet per se legitiem als de vissector er mee instemt en hun belangen herkent, maar moet steeds meer ook aan andere waarden worden getoetst. Kortom, de standaard voor goed visserijbeleid verschuift duidelijkheid alhoewel hierover nog alerminst unanieme overeenstemming is. In die zin kan een ontwikkeling worden geconstateerd van een min of meer uniform gedeelde opvatting over de standaard van goed visserijbeleid naar een andere maar nog wel wat ambigue standaard die in ieder geval breder is. De draagvlakregel blijft nog steeds gelden, zeker in de ogen van de sector, maar niet ten koste van alles. Tabel 10 geeft de gewijzigde evaluatieregels weer.

Tabel 10. Veranderende evaluatieregels

	<b>Evaluatieregels:</b>	
1	Het visserijbeleid dient het natuurbelang en het visserijbelang. Getracht wordt de visserij te verzoenen met ecologische waarden. Een duurzaam, ecologisch verantwoord visserij is het doel	Gewijzigd
2	Beleid is legitiem als sector, politiek en maatschappij (natuurbelangen) er mee kan instemmen	Gewijzigd
3	Er dient zoveel als mogelijk gestreefd te worden naar draagvlak bij de sector over voorgenomen beleid. Daartoe is er regulier en adhoc overleg met de sector	Gelijk, ambigu

De ontwikkelingen rond en in het visserijnetwerk resulteren dus in veranderingen en vernieuwingen van de geldende set regels. Bezien vanuit handelingsmogelijkheden en posities pakt de nieuwe set van regels niet voor alle actoren gunstig uit. Vooral het Productschap lijkt zich te moeten schikken in een minder prominente rol in het netwerk en de daarin plaatsvindende spelen.

### **Productschap: afhankelijk van sector en departement**

Waar het Productschap in de jaren tachtig nog een duidelijke eigen plek had, ontleent het aan het begin van de 21ste eeuw zijn positie vooral aan anderen: de sector en het departement. Dit is een rechtstreeks gevolg van de strategische interacties van sector, departement en EU die in toenemende mate de bestaande regels die het Productschap een eigen plek verschaffen actief of passief betwisten.

Zowel de publieke als de private partners van het schap hebben eenzijdig een vergroting van hun domein geclaimd. De logica van de PBO brengt met zich mee dat het schap zich daar nauwelijks tegen kan verzetten. Het bestuur van het schap wordt gevormd door de brancheorganisaties en de centrale overheid. Voor elke taakverandering is goedkeuring van het bestuur nodig. Ook in alle commissies heeft de sector een beslissende stem. Het schap is dus grotendeels afhankelijk van de goodwill van overheid en sector voor de ruimte die het gelaten wordt.

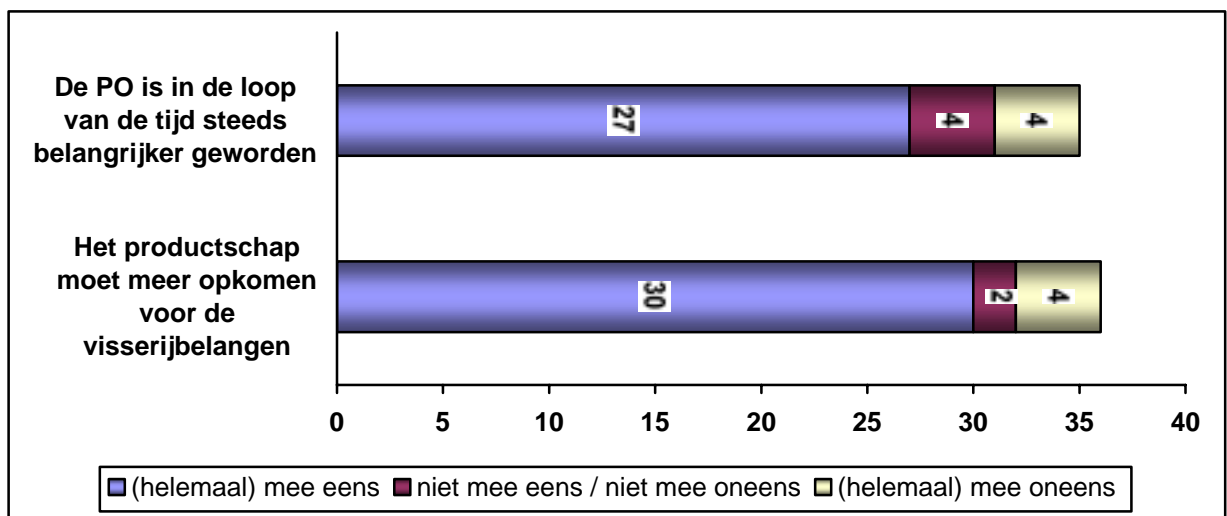
Het Productschap boet door de toenemende druk van sector en departement dus zowel wat betreft zijn formele positie (deel van verordenende bevoegdheid) als zijn informele positie in (minder vanzelfsprekend om advies gevraagd, minder vanzelfsprekende volgzzaamheid van leden etc.).

Het verlies aan positie van het Productschap worden versterkt doordat het permanent opereert in twee belangrijke spanningsvelden waarin het steeds moeilijker te bewegen is. Enerzijds neemt het schap de regel 'wat privaat kan, moet privaat gebeuren' serieus. Het schap kan ook weinig anders omdat de brancheorganisaties steeds meer autonomie claimen. Anderzijds lijkt het schap niet snel overtuigd van de capaciteiten van deze organisaties, die zelf vinden dat ze het meeste zelf af kunnen handelen.

Het andere spanningsveld wordt veroorzaakt door de draagvlakregel. Ook deze regel ondersteunt het schap zoveel mogelijk. Maar het wordt steeds moeilijker om de vergroening van het visserijbeleid te keren. Het schap acht het noodzakelijk om mee te

denken over billijke alternatieven. Daarmee verkeert het in een spagaat: enerzijds vreemdt het Productschap zich van de sector die wil dat het schap opkomt voor de visserijbelangen, en anderzijds vindt de overheid de aanpassingsbereidheid niet ver genoeg gaan. De toenemende spanning in deze twee gebieden stelt het Productschap voor steeds meer problemen en uitdagingen (zie PVis, 2001).

De mening van de beheersgroepsbestuurders ondersteunt onze analyse. De toegenomen betekenis van de Producentenorganisaties en de opvatting dat het schap onvoldoende opkomt voor de visserijbelangen blijkt uit onderstaande tabel.



Figuur 2. Mening van sectorbestuurders over Productschap en Producentenorganisatie

### Productschap: zoektocht naar een andere rol

In de strategie van het Productschap is een interessante dynamiek te onderkennen. Begin jaren negentig, wanneer haar positie nog sterk is en minder omstreden, poogt zij haar takenpakket nieuwe ‘swing’ te geven. Het Biesheuvelstelsel lijkt een groot succes te worden en het schap tracht een nieuwe dynamische rol in het veranderingsproces binnen het visserijnetwerk te bemachtigen (zie PVis, 1991; 1992). Dit lukt echter maar gedeeltelijk. Een emanciperende sector, een polariserende overheid en een oprukkend Europa dwingen het schap in een verdedigende rol. De laatste jaren tracht het schap weer een offensieve strategie te kiezen door actief te bemiddelen tussen de sector en, bijvoorbeeld de groene beleidsinitiatieven van de rijksoverheid.

Het schap is dus gedwongen tot een nieuwe rolinvulling. Het probeert zich meer op te stellen als facilitator in het proces naar een meer duurzame visserij en als voorpost

van de visserij in internationale beleidsarena's. We zien dat het schap zijn interactie-structuren aan deze nieuwe uitdagingen aanpast.

Een voorbeeld hiervan is de recente revitalisering van de Kottercommissie. Deze commissie komt sinds kort weer bij elkaar, maar haar agenda is totaal anders dan voorheen het geval was. Niet langer wordt in deze commissie de vangstregulering en marktordening besproken, maar zaken als infrastructurele projecten in zee en duurzame visserij staan nu op de agenda. Daarmee wordt de accentverschuiving in de domeinen van sector en schap erkend.

Andere voorbeelden van aanpassingen door het schap zijn het inspelen op de rolwijziging van Directie Vis. Het schap weet zich in te vechten in totaal nieuwe beleidsarena's rond bijvoorbeeld ruimtelijke ordening bij andere departementen dan LNV. Ook in de verhouding tot Directie Vis speelt het Productschap in op de gewijzigde omstandigheden. Gevraagd en ongevraagd dient het schap het ministerie van advies om zo terrein terug te winnen dat verloren ging met de afschaffing van de adviesverplichting.

Ook is een beleidsmedewerker duurzame visserij aangetrokken. Maar het schap realiseert zich goed dat het moet oppassen bij het pogen om de sector in een aanpassingsproces mee te krijgen. Een medewerker: *“Dat is soms toch heel lastig omdat je tussen twee vuren in zit. En dat je denkt van ja, wij zouden best wel wat progressiever moeten zijn en dat dit gewoon niet altijd kan omdat je bij de sector, zij willen... het Productschap is al niet bij iedereen even populair. Als we dan ook nog ophouden hun belangen te verdedigen, dan houdt het natuurlijk helemaal op”*.

Het Productschap probeert dus vooral zijn rol te vergroten op terreinen waar de sectororganisaties zelf weinig initiatief ontplooiën. Dit levert dan ook minder botsingen op. De toekomst zal leren of deze rolinvulling voldoende is voor het voortbestaan van het Productschap. Vooralsnog lijken de externe ontwikkelingen die zorgen voor institutionele veranderingen in het visserijnetwerk eerder in belang toe te nemen dan af te nemen.. De visserij komt onder toenemende druk te staan om in te krimpen wat haar compromisbereidheid doet verminderen. De Europese invloed op het beleid wordt eerder groter dan kleiner. Daarmee neemt de druk op het schap alleen maar toe. In deze situatie is het de vraag of het schap erin slaagt een nieuw arrangement te vinden waarbij het een betekenisvolle plaats behoudt waar de andere actoren zich ook in kunnen vinden.

## 7. TOT SLOT: ALLES WORDT ANDERS?

In dit artikel hebben wij de institutionele veranderingen in het visserijnetwerk als gevolg van duurzame veranderingen in strategie en strategiepatronen van actoren bekeken. We hebben daarbij gezien dat de traditionele positie van het Productschap steeds meer onder druk komt te staan

De gewijzigde positie van het schap in het visserijnetwerk zien we terug in de gewijzigde institutionele verhoudingen, de set van regels. Van drie kanten wijzigt de regelset ten nadele van het Productschap:

- Enerzijds in de verhouding tot de publieke actoren in het visserijnetwerk. De formele adviesbevoegdheid is vervallen. Het toezicht op de verordenende bevoegdheid is sterk uitgebreid (uitholling publiekrechtelijke status);
- Anderzijds in de verhouding tot de private actoren in het visserijnetwerk. De vanzelfsprekendheid waarmee het Productschap de belangen van de visserijgemeenschap vertegenwoordigt neemt af omdat de producentenorganisaties meer autonomie claimen, zelf intern de kottorzaken regelen en de invloed hierop van het Productschap aanmerkelijk hebben teruggedrongen. Het toepassingsbereik van de regels ‘wat privaat kan, moet privaat’, en ‘het schap ondersteunt de sector waar nodig’ neemt voor het schap in ongunstige zin af;
- Tot slot ook in de verbindingsfunctie tussen sector en overheid. De vereenzelviging van visserijbeleid met visserijbelangen neemt af, publieke actoren willen de sector meekrijgen in een aanpassingsproces en daarmee groeit het spanningsveld voor het Productschap dat moet opereren tussen toenemende vergroening van de evaluatieregels van beleid en een sector die nog grotendeels vasthoudt aan de oude evaluatieregels (en ook van het schap dit verlangt!).

Zoals we hebben laten zien blijkt deze gewijzigde positie te verklaren uit de keten van reacties van actoren op ontwikkelingen in hun omgeving (netwerkexterne ontwikkelingen) of hun gewijzigde opvattingen (netwerkinterne ontwikkelingen). Zo blijkt de institutionele netwerkanalyse een nuttig hulpmiddel in de analyse en verklaring van (wijzigingen in) posities van organisaties. Het geeft tevens inzicht in de veranderingen die het Productschap probeert aan te brengen in zijn rol en taken als reactie op zijn afgenomen positie.

## Literatuur

- Becker, B.L. en Vries, J. de (1993) Quotering en politisering van visserij. In: Kickert, W.J.M.(red.) *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Bekke, H.; Vries, J. de; Neelen, G. (1994) *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Burns, T.R. & Flam, H. (1987) *The Shaping of Social Organization. Social rule system theory with applications*. Sage Publications, London.
- Buuren, M.W. van (2002) Productschap, Quo Vadis? Vechten en volgen in een dynamisch netwerk. Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dorren, G. (1996) Diagnose: zeeziekte. In: Waagmeester, K. (red.) *Creatieve Democratie. Kroniek van duurzaam Nederland*. Nationale Commissie voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling. Haasbeek, Alphen aan den Rijn.
- Dijkstra, G.S.A. (2000) Product- en Bedrijfsschappen als lichamen van openbaar en functioneel bestuur. In: SER, *Met raad en daad. Visies op de toekomst van de overleconomie op nationaal en sectoraal niveau*. Uitgave van de SER en de product- en bedrijfsschappen ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Wet op de bedrijfsorganisatie. 's-Gravenhage.
- Freeman, J.P., J. Parris-Stevens, (1987), A theoretical and conceptual reexamination of subsystem politics, *Public Policy and Administration*, vol 2., n0.1, pp 9-24
- Giddens, A., (1984), *The constitution of Society*, Berkeley: University of California Press
- Godfroij, A. (1981) *Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren*. VUGA Uitgeverij BV, 's-Gravenhage.
- Hanf, K., Th.A.J. Toonen, (1985), *Policy implementation in federal and unitary systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
- Have, K. ten, Bekkers, V., Nagelkerke, A. & Stoppelenburg, P. (1995) *Het schap de maat genomen. Evaluatieonderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW verricht door IVA, Tilburg. VUGA, Den Haag.
- Hoetjes, B.J.S. (1993) *Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Profiel van een ministerie*. Departementale studies nr. 4. VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage.
- Kickert, W.J.M., (2002), *Verhalen van verandering*, 's-Gravenhage: Elsevier
- Kiser, L. L. & Ostrom, E. (1982) The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: Ostrom, E. (ed.) *Strategies of Political Action*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Klijn, E-H. (1996) *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Eburon, Delft.
- Klijn, E-H. (1998) Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken. De aanpak van naoorlogse wijken in Den Haag en Rotterdam. In: *Beleidswetenschap*, 12<sup>e</sup> jaargang, nr. 2, blz. 149 – 175.
- Klijn, E.H., E. van Bueren, J.F.M. Koppenjan, (2000), *Spelen met onzekerheid; over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management*, Delft: Eburon
- Kroon, O. van der (1995) *Ministerie in crisis. Over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*. L.J. Veen, Amsterdam/Antwerpen.
- LEI-DLO (1996) *Bijdrage aan de eindevaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de stuurgroep Biesheuvel*. Mededeling 575. Landbouw-Economisch Instituut, afdeling Visserij, december 1996.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. New York.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993a) *Vissen naar Evenwicht*. Beleidsvoornemen Structuurnota Zee- en Kustvisserij, LNV, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993b) *Vissen naar Evenwicht*. Regeringsbeslissing Structuurnota Zee- en Kustvisserij, LNV, Den Haag.
- Ostrom, E. (1986) A Method of Institutional Analysis. In: Kaufmann, F-X.; Majone, G.; Ostrom, V. (eds.) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Walter de Gruyter. Berlin - New York.
- Peters, B. G. (1998) *Institutional theory in political science. The 'New Institutionalism'*. Pinter, London and New York.
- Productschap voor Vis en Visproducten (1991) *Voorstel eigen strategie PVV*. 30 augustus 1991
- Productschap voor Vis en Visproducten (1992) *Discussienota Nieuwe Taken*. Oktober 1992.
- Productschap Vis (2001) *Uit Koers. Beleidsnota 2001*.
- Ripley, R.B., G.A. Franklin, (1987), *Congress, the bureaucracy and Public Policy*, Chicago: The Dorsey Press (first edition 1976)
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder: Westview Press.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*. Sage Publications Inc, Thousand Oaks.
- Steunenberg, B.,(2001), *Institutionele verandering; naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Stuurgroep Biesheuvel (1992) *Beheerst Vissen. Voorstellen voor de planning van de visvangst, gebaseerd op samenwerking tussen aanvoerders, handelaren, verwerkers en overheid*. Rapport van de Stuurgroep Biesheuvel. Juli 1992, Rijswijk.

Wamsley, G.L., (1985), Policy subsystems as unit of analysis in implementation studies in: Hanf/Toonen, 1985 pp. 71-103

### **Noten**

1 Dit artikel is gebaseerd op Van Buuren (2002). Deze doctoraalscriptie kreeg in 2003 de VB scriptieprijs

2 Voor meer uitgebreide behandeling van het netwerkperspectief: Kickert/Klijn/Koppenjan, 1997; Klijn/Koppenjan, 1997.

3 Zoals de Commissie Internationale Zaken en de Kottercommissie.