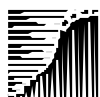


Vis à Vis: Achtergrondrapport Evaluatie Beleidsbesluit Binnenvisserij

Achtergrondrapport: Evaluatie in detail

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



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2004 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

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

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2004/296a en het aantal exemplaren.

Oplage 80 exemplaren

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

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding voor de evaluatie	5
1.2	Doelstelling en werkwijze van de evaluatie	5
1.3	Karakter van dit Achtergrondrapport	6
1.4	Leeswijzer Achtergronddocument	6
2	Evaluatie uitvoeringsstructuur	7
3	Evaluatie van de beleidspunten	9
3.1	Visstand	9
3.1.1	Beleidspunt 1: Behoud en herstel van de stand van vissoorten	9
3.2	Verbetering visstandbeheer	13
3.2.1	Beleidspunt 2: Doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij	13
3.2.2	Beleidspunt 3: Verbeteren opsporing en bestrijding illegale visserij	16
3.2.3	Beleidspunt 4: Beperken conflicten beroepsbinnenvissers en tegengaan van overbevissing	18
3.2.4	Beleidspunt 5: Stoppen met splitsen van visrechten	20
3.2.5	Beleidspunt 6: Voorkomen nieuwe broedkolonies aalscholvers	21
3.3	Versterking beroepsbinnenvisserij	22
3.3.1	Beleidspunt 7: Recreatieve en beroepsmatige benutting van de (gehele) visstand	22
3.3.2	Beleidspunt 8: Sectorale voorziening treffen bij geen overeenkomst	24
3.3.3	Beleidspunt 9: Herstel visstand IJsselmeer	25
3.3.4	Beleidspunt 10: Professionalisering beroepsbinnenvisserij ten behoeve van opstellen/vaststellen visstandbeheerplan	27
3.3.5	Beleidspunt 11: Opheffen belemmeringen ondernemerschap met betrekking tot uitgifte van visrechten	30
3.4	Mogelijkheden sportvisserij	32
3.4.1	Beleidspunt 12: Verbeteren bereikbaarheid viswater voor sportvisserij	32
	Bronnen	33

Bijlage 1	Begrippen beleidsevaluaties	35
Bijlage 2	Geconsulteerde personen en samenstelling klankbordgroep	39
Bijlage 3	Aanbevelingen op basis van de interviewverslagen	41
Bijlage 4	Verslag bijeenkomst Klankbord	49

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

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

Ieder jaar bij de begrotingsbehandeling is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van het Beleidsbesluit. In de laatste voortgangsrapportage van 10 oktober 2002 is aangegeven dat de implementatie van de belangrijkste onderdelen uit het Beleidsbesluit Binnenvisserij (Min. LNV, 1999), ofwel is afgerond, of is opgestart. Om deze reden is aangekondigd in 2003 een evaluatie van het Beleidsbesluit uit te voeren. Directie Visserij heeft het Expertisecentrum LNV gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

1.2 Doelstelling en werkwijze van de evaluatie

De doelstelling van het project is een evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij (Min. LNV, 1999) volgens een gestructureerde systematiek waarin alle onderdelen voor een evaluatie aan bod komen. Voor toelichting op begrippen die in beleidsevaluaties gehanteerd worden, wordt verwezen naar bijlage 1. Het Expertisecentrum LNV heeft een systematiek opgezet om volgens de VBTB-normen beleid te beoordelen. Hierbij geldt de onderstaande kanttekening:

In 2002 is de ministeriële Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Comptabiliteitswet) (Min. Fin., 2002) in werking getreden. Sinds die tijd moet nieuw beleid beoordeeld worden volgens zogenaamde VBTB-normen die in deze regeling zijn vastgelegd. Het Expertisecentrum LNV heeft een systematiek ontwikkeld om beleid langs deze normen te kunnen evalueren. Het Beleidsbesluit Binnenvisserij (Min. LNV, 1999) dateert van vóór 2002 en is niet volgens de VBTB-systematiek opgezet. De evaluatie van dit Beleidsbesluit kan dan ook niet volledig volgens de VBTB-normen worden uitgevoerd, maar er wordt in de evaluatie wel zoveel mogelijk de systematiek gevolgd. Deze werkwijze geeft namelijk direct inzicht in de sterktes en zwaktes van het huidige Beleidsbesluit en daarmee aanwijzingen voor verbetering in mogelijk nieuw Beleid. Bovendien is het voordeel van een systematiek dat alle essentiële onderdelen op gestructureerde manier aan bod komen en geen onderdelen gemist worden.

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

1. Kwaliteit van de uitvoering (proces-evaluatie)
2. Beleidspunt/-doel
 - a. Is het realiseerbaar en meetbaar?
 - b. Is het gerealiseerd?

3. Instrument
 - a. Is actie ondernomen?
 - b. Is het in potentie zinvol instrument?
 - c. Hoe heeft het in de praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

In dit achtergrondrapport worden deze vragen kort en bondig per beleidspunt beantwoord. In het hoofdrapport (EC-LNV rapport 2004-296) zijn deze antwoorden samengevat in een synthese en conclusies.

Voor het uitvoeren van de evaluatie zijn diverse schriftelijke bronnen geraadpleegd. Tevens is een brede groep van mensen geïnterviewd en zijn de eerste bevindingen voorgelegd aan een klankbordgroep. De lijst van geconsulteerde personen staat in bijlage 2. Uit de interviews en de klankbordgroep zijn ook aanbevelingen gekomen voor de toekomst. Deze aanbevelingen staan in bijlage 3. Een verslag van de klankbordgroepbijeenkomst staat in bijlage 4.

1.3 Karakter van dit Achtergrondrapport

Het voorliggende rapport is het achtergrondrapport bij het hoofdrapport van de evaluatie van het Beleidsbesluit Binnenvisserij (EC-LNV rapport 2004-296). Het doel van dit achtergrondrapport is te dienen als naslagwerk met de onderbouwing van de synthese, conclusies en aanbevelingen zoals deze in het hoofdrapport verwoord staan.

Het doel van dit achtergrondrapport vindt ook zijn weerslag in de vorm van deze rapportage. Eerder dan een prozaïsche rapportage is sprake van een 'telefoonboek', waarin op eenvoudige manier per beleidspunt achterhaald kan worden welke informatie ten grondslag ligt aan het hoofdrapport. Dit betekent dat kort en bondig de bovengenoemde vragen (paragraaf 1.2) beantwoord zijn.

1.4 Leeswijzer Achtergronddocument

Dit rapport bevat de gedetailleerde informatie uit verschillende bronnen die de basis is voor de resultaten op hoofdlijnen die het hoofdrapport staan. De evaluatie van de uitvoeringsstructuur staat in hoofdstuk 2 en die van de afzonderlijke beleidspunten in hoofdstuk 3.

Het rapport bevat aan het eind ook een aantal bijlagen. Bijlage 1 geeft een overzicht van begrippen die gebruikt worden bij beleidsevaluaties. In bijlage 2 staan de voor deze evaluatie geconsulteerde personen en de samenstelling van de klankgroep. Bijlage 3 geeft een overzicht van de groslijst van aanbevelingen die uit de interviews naar voren kwam. Bijlage 4, tot slot, geeft het verslag weer van de bijeenkomst van de Klankbordgroep van 13 februari 2004.

2 Evaluatie uitvoeringsstructuur

In dit hoofdstuk wordt de evaluatie van het uitvoeringsstructuur behandeld. De procesvragen uit paragraaf 1.2 worden daarbij behandeld om een verklaring voor de gevonden effecten op te sporen.

Beleidsdoel

Het uitwerken van een structuur en het opzetten van een projectorganisatie ter uitvoering van het gehele Beleidsbesluit, met name de totstandkoming van de VBC's.

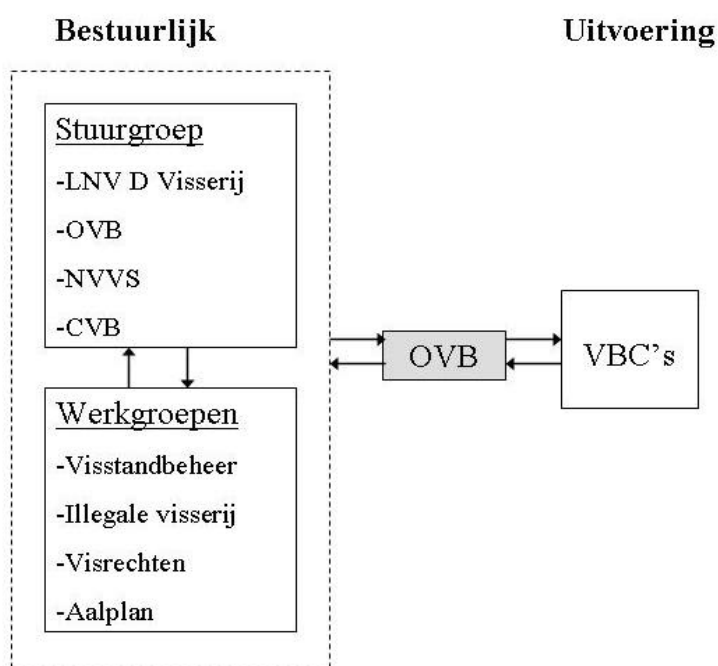
Instrument

Projectorganisatie

Evaluatie projectorganisatie

Is actie ondernomen?

Het Beleidsbesluit wordt gepresenteerd als “een kadernota waarin de belangrijkste beleidsvoornemens zijn vastgelegd. De uitwerking en detaillering vindt plaats in nauw overleg met de sector.” Ten behoeve van de uitwerking en detaillering van het Beleidsbesluit is een uitvoeringsstructuur opgezet (figuur 2.1).



Figuur 2.1. Uitvoeringsstructuur van het Beleidsbesluit Binnenvisserij

De Stuurgroep stuurt de implementatie en uitvoering van het Beleidsbesluit aan. Hierin zitten de bestuurders van de betrokkenen: LNV (Directie Visserij), NVVS, OVB, CvB. De Stuurgroep Binnenvisserij komt in principe elke drie maanden bij elkaar. De Werkgroepen zijn in het leven geroepen om bepaalde onderwerpen verder uit te werken of te begeleiden. ‘Werkende weg’ zijn deze werkgroepen geformeerd. LNV is voorzitter en secretaris van de Stuurgroep en veelal ook voorzitter en/of secretaris van de Werkgroepen.

De Visstandbeheercommissies (VBC) zijn hét werkverband waarin sportvisserij, beroepsvisserij (en waterbeheerder en natuurbeheerder) elkaar tegenkomen en samenwerken. De VBC's spelen een cruciale rol in de uitvoering van het Beleidsbesluit: voor diverse beleidspunten is samenwerking in VBC-verband als instrument ingezet. De OVB is door LNV verzocht om een faciliterende rol te spelen bij de oprichting en het functioneren van de VBC's.

Over de voortgang van de uitvoering van het Beleidsbesluit wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

In potentie een zinvol instrument?

De opgezette projectorganisatie met werkgroepen kan in potentie een zinvol instrument zijn: alle betrokkenen en verantwoordelijken zijn in principe gemobiliseerd. Met de inzet een 'facilitator' (OVB) is gewerkt aan een stuk waarborging van het welslagen van één van de moeilijke onderdelen van de uitvoering: de samenwerking in de VBC's.

Hoe heeft het in de praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

De Stuurgroep heeft in de praktijk naar behoren gefunctioneerd. Wel valt een kanttekening te plaatsen bij de eenzijdige samenstelling van de stuurgroep, die bestaat uit direct bij visserij betrokken organisaties. Andere belanghebbenden zoals de Directie Natuur, waterbeheerders, etc zijn niet in de stuurgroep vertegenwoordigd. De Stuurgroep heeft al werkende weg de toegezegde instrumenten laten uitwerken door de Werkgroepen en daarmee is de uitvoering van beleidspunten op gang gekomen maar niet nog niet afgerond. De beoogde samenwerking tussen beroeps- en sportvissers in de VBC's is mede door de inschakeling van de OVB op gang gekomen. In het proces van samenwerking tussen beroeps- en sportvissers is veel energie en tijd gestoken (diepte-investering, lange termijn). Dit is deels ten koste gegaan van de directe *output* op de korte termijn. Zo zijn nog niet voor alle staatswateren VBC's tot stand gekomen en daar waar VBC's reeds bestaan beschikken ze nog niet allemaal over visplannen.

Samenvattend kan gesteld worden dat een deel van de projectorganisatie is gerealiseerd en functioneert (Stuurgroep, Werkgroepen). Het deel dat verantwoordelijk is voor de uitvoering in de praktijk (VBC's) is nog maar beperkt tot stand gebracht. Het oprichten van VBC's verloopt trager dan was voorzien en de tijd en energie die dit heeft gekost is ten koste gegaan van de directe output.

3 Evaluatie van de beleidspunten

In dit hoofdstuk worden per beleidspunt de resultaten van de evaluatie gegeven. Conform de opzet van het Beleidsbesluit zelf, zijn de beleidspunten geordend naar thema. Deze thema's komen overeen met de paragraaftitels. In een grijs kader staat het betreffende beleidspunt uitgeschreven met kort samengevat het doel en het ingezet instrumentarium. Voor de evaluatie worden per beleidspunt systematisch dezelfde vragen beantwoord: een evaluatie van het ingezet instrumentarium en een evaluatie van de mate waarin het doel bereikt is (zie ook paragraaf 1.2).

3.1 Visstand

3.1.1 Beleidspunt 1: Behoud en herstel van de stand van vissoorten

Continuering van het beleid met betrekking tot het behoud en herstel van de stand van vissoorten die zijn opgenomen in de Rode Lijst van Zoetwatervissen, zoals de zalm, met nadrukkelijke aandacht voor de voor Nederland kenmerkende soorten, zoals de aal. In overleg met de waterbeheerders, met name Rijkswaterstaat, onderzoeken welke maatregelen hiertoe moeten en ook kunnen worden genomen.

Beleidsdoel

Bescherming/behoud en herstel van visstand (met name zalm en aal)

Instrumenten

- a) Rode Lijst zoetwatervissen (aal, zalm)
- b) Overleg met waterbeheerders over maatregelen Rode lijst zoetwater vissen

**Evaluatie instrument a:
Rode Lijst zoetwatervissen (aal, zalm)**

Is actie ondernomen?

Geconstateerd wordt dat de uitvoering van het beleid zich alleen richt op de soorten van de Rode Lijst (de Nie & van Ommering, 1998) in de rivieren en met name aal en zalm. Dit betekent dat de aandacht vooral gericht is geweest op de Rijkswateren en minder op de regionale wateren.

De ondernomen acties liggen met name op het vlak van verkenningen, agendering en monitoring in het veld:

- In 1999 is een knelpuntenanalyse gemaakt "Aal, de stand van zaken: Knelpunteninventarisatie" (Min. LNV, 2002).
- In 2003 is door de Werkgroep Migratie en Habitat en de Werkgroep Visserijmaatregelen een inventarisatie van mogelijke maatregelen uitgevoerd. In de werkgroepen zijn de bij de aalproblematiek betrokken partijen vertegenwoordigd. De inventarisatie was gericht op de verbetering van migratiemogelijkheden van glasaal en schiersaal en op visserijmaatregelen (Bron: Voortgangsrapportage november 2003 en idem 2002). Wat betreft de

- migratiemogelijkheden zet LNV in op het agenderen van de migratieproblematiek bij de waterbeheerders (met name waterschappen).
- Maatregelen met betrekking tot zalm en overige riviertrekvisen worden gecoördineerd in het 'Zalm-overleg', waar LNV en RWS in vertegenwoordigd zijn.
 - Met het beoogde Communautaire actieplan voor het beheer van de Europese aal (zgn. Aalherstelplan; Europese Commissie, 2003) komt de Europese Commissie tegemoet aan een expliciet verzoek van Nederland. LNV zet in op een evenwichtige, gezamenlijke Europese aanpak als leidend kader, ook voor de te nemen noodmaatregelen. Dat wil zeggen, op de korte termijn naast vangstbeperking voor de schieraal door de noordelijke lidstaten tevens maatregelen gericht op de glasaalvisserij door de zuidelijke lidstaten.
 - De versterking van onderzoek naar mogelijkheden voor verbetering van de aalstand heeft niet plaatsgevonden. Wel heeft monitoring plaatsgevonden op de intrekpunten van de glasaal naar het IJsselmeer. Daaruit bleek dat naast de glasaal ook andere tussen zoet en zout water migrerende soorten (bijvoorbeeld bot) profiteren van het op intrek aangepast spuibeheer.
 - De OVB start in 2004 onderzoek naar de intrek en migratie van glasaal. De rol van LNV in het onderzoek bestaat uit een financiële bijdrage via de DLO-onderzoeksprogrammering en het meedenken over de onderzoeksvragen.
 - Bij het vaststellen van het Beleidsbesluit bestond het programma voor verbetering van de stand van zalm en zeeforel al. Voor deze vissoorten zijn geen aanvullende, specifieke acties ondernomen.

In potentie zinvol instrument?

De aanwezigheid van Rode Lijst-soorten geeft een goede indicatie van de gezondheid van het aquatisch ecosysteem, bijvoorbeeld voor de migreerbaarheid van de rivieren en beken. Daarmee is de Rode Lijst in potentie een zinvol instrument, mits er ook maatregelen geformuleerd worden om de soorten op deze lijst te beschermen. Volgens de kennisinstituten is een gezond ecosysteem echter meer dan alleen een goede visstand van soorten op de Rode Lijst voor Zoetwatervissen.

Hoe heeft het in de praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Bij de uitvoering van dit Beleidsbesluit door Directie Visserij is met name aandacht geweest voor de aal. Andere Rode Lijst-soorten hebben beleidsmatig weinig aandacht gekregen. De verbeteringen in de visstand kunnen niet herleidbaar toegekend worden aan dit instrument, noch aan het Beleidsbesluit.

Evaluatie instrument b:

Overleg waterbeheerders over maatregelen

Is actie ondernomen?

LNV (Directie Visserij) heeft niet structureel gecommuniceerd met de regionale waterbeheerders (wel met Rijkswaterstaat). In het Beleidsbesluit zijn ook de verantwoordelijkheden *binnen* LNV, d.w.z. tussen de Directies Visserij en Natuur, op dit punt niet scherp afgebakend. Rijkswaterstaat is de instantie die actief LNV en andere waterbeheerders benadert voor het verrichten van gezamenlijke activiteiten met betrekking tot het herstel van het aquatisch ecosysteem, wat bijdraagt aan het behoud en herstel van de visstand.

Het nemen van maatregelen voor het opheffen van migratieknelpunten op de Staatswateren is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van RWS en LNV. Zo is een gezamenlijk programma ontwikkeld voor de aanleg van vistrappen in de grote rivieren.

Biotoopherstel heeft plaatsgevonden door initiatieven en maatregelen van Rijkswaterstaat, waterschappen en terreinbeherende organisaties (denk onder andere aan beekherstelmaatregelen en aanleg van natuurvriendelijke oevers). Deze initiatieven en maatregelen staan los van het Beleidsbesluit.

In potentie zinvol instrument?

De maatregelen, en daarmee het overleg hierover met waterbeheerders, zijn in potentie zeker zinvol voor het bereiken van de doelstelling.

Hoe heeft het in de praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

In de praktijk hebben Rijkswaterstaat en waterschappen initiatief genomen en is de rol van LNV beperkt gebleven tot aal en zalm.

Evaluatie beleidsdoel:

Bescherming/behoud en herstel van visstand

Is het realiseerbaar en meetbaar?

De doelstelling is niet meetbaar geformuleerd: er is niet geformuleerd hoe de nagestreefde visstand er uit ziet.

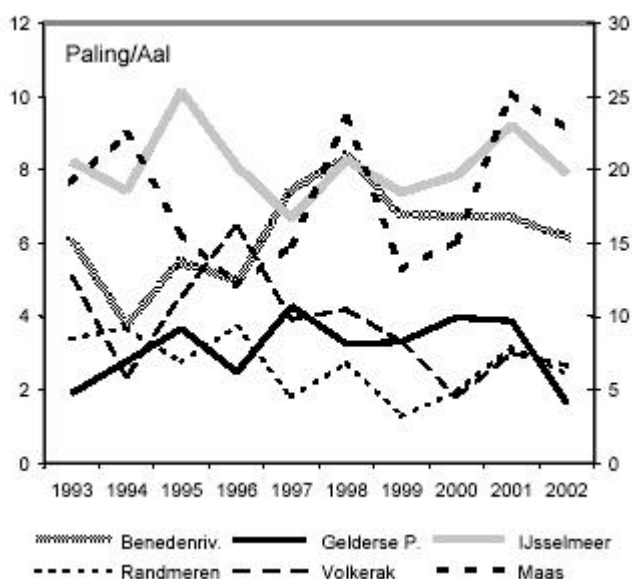
De doelstelling is realiseerbaar. De realiseerbaarheid is echter afhankelijk van de invulling van de doelstelling (welke soorten en welke visstand). Door kunstwerken (bijv. sluizen en stuwen) in wateren is een massale intrek van glasaal en migratie van zalm en andere soorten niet te verwachten. Daarmee wordt het herstel van de visstand sterk bemoeilijkt en de doelstelling moeilijk realiseerbaar.

Het aalprobleem heeft een internationaal karakter en het herstel van de aal zal niet alleen van Nederlandse inspanningen afhankelijk zijn. Dit bemoeilijkt de realiseerbaarheid van de doelstelling.

Is het gerealiseerd?

Het doel is niet concreet geformuleerd, dus is het niet mogelijk om na te gaan of het doel gerealiseerd is.

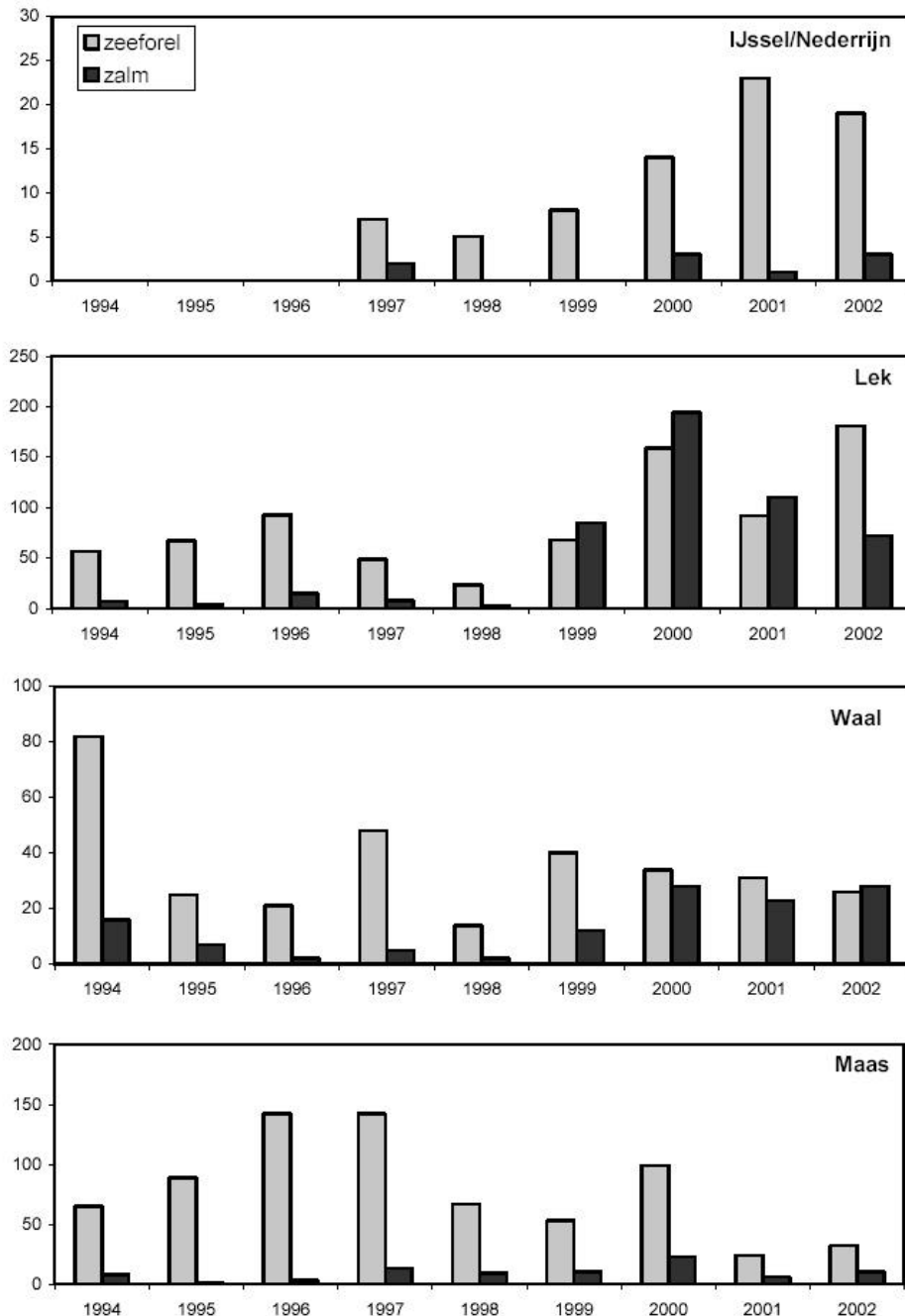
Wel is vastgesteld dat door rivierherstelplannen de soortenrijkdom¹ is gestegen, maar of dat tevens geldt voor de biomassa van karakteristieke soorten/visgemeenschappen is onzeker. De oorzaken daarvan zijn een verbetering van de waterkwaliteit sinds de jaren '70 en soortbeheer (herintroductie en uitzetting). Of er daarnaast ook verbeteringen hebben plaatsgevonden wat betreft de soortensamenstelling, leeftijdsopbouw en grootte van de vissen kan niet worden bevestigd.



Figuur 3.1 Trends in de aantallen aal per Fuiketmaal in de periode 1993-2002. Bron: Winter et al. 2003

¹ Soortenrijkdom is het aantal verschillende soorten in de visgemeenschap.

Voor de aal geldt dat sprake is van een gestage achteruitgang van het bestand. Deze afname is in heel Europa te zien (Dekker, 2002; Winter et al., 2003). Desondanks is de aalvangst per fuiketmaal, als gevolg van een intensivering van de visserij-inspanning, gemiddeld gelijk gebleven over de periode 1993 – 2002. Uitzonderingen zijn het Benedenrivierengebied en IJsselmeer. In het Benedenrivierengebied is sprake van een geringe toename. In het IJsselmeergebied neemt de aal juist drastisch af.



Figuur 3.2 Trend in de aantallen zalm in periode 1994 – 2002, waarbij 2002 een onderschatting is doordat er een aantal weken in het najaar op diverse locaties niet gevist kon worden door een zeer hoge afvoer. Bron: Winter et al. 2003

De zalmvangst is in de Waal en met name de Lek sinds 1999 groter dan ervoor (zie figuur 3.2). De Maas heeft een vrij stabiele, kleine zalmvangst door de jaren heen. In de IJssel/Rijn worden nog steeds hooguit een paar zalmen per jaar gevangen (Winter et al., 2003). De beroepsvissers constateren dat het herstel van de zalm op de goede weg is. De aanleg van vistrappen kan worden verbeterd, evenals het realiseren van

bovenstroomse paaigebieden. Dit wordt ondersteund door de bevindingen van het RIVO (Winter *et al.*, 2003).

3.2 Verbetering visstandbeheer

3.2.1 Beleidspunt 2: Doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij

Ter bevordering van doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij zal voor de Staatsbinnenwateren, via de huurovereenkomsten, het opstellen en uitvoeren van een visstandbeheerplan verplicht gesteld worden. Dit ligt in het verlengde van de verplichting tot het instellen en adequaat laten functioneren van visstandbeheercommissies. Het niet nakomen van deze bepaling kan reden zijn voor het ontbinden van de huurovereenkomst via de rechter. Andere watereigenaren worden gevraagd om dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren in hun eigen beleids- en uitvoeringsplannen.

Beleidsdoel

Bevordering van doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij

Instrumenten

- a) In de huurovereenkomsten opnemen van een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een visstandbeheerplan
- b) Sancties (1. ontbinden huurovereenkomsten en 2. aanvullend instrumentarium om opstellen van visstandbeheerplannen af te dwingen)
- c) Instellen en adequaat laten functioneren van VBC's
- d) Verzoek overname beleidspunt door andere watereigenaren

Evaluatie instrument a:

Huurovereenkomst, verplichting visstandbeheerplan

Is actie ondernomen?

Het instrument "het in de huurovereenkomsten opnemen van een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een visstandbeheerplan" is tot op heden niet ingezet. Echter, Directie Visserij heeft vanaf 1998 bij de verlenging van huurovereenkomsten en bij nieuwe huurovereenkomsten wél een VBC-verplichting opgenomen. Dit is niet opgenomen in het beleidspunt, maar daarin wordt wel vermeld dat het opstellen van een visstandbeheerplan in het verlengde ligt van de VBC's. Directie Visserij heeft in 1998 de uitgifte van huurovereenkomsten en vergunningen voor de Rijkswateren overgenomen van LASER. Let wel, voor huurovereenkomsten en vergunningen van vóór 1998 die nog niet verlengd zijn² én voor niet-Rijkswateren geldt deze verplichting (het instellen van VBC's) niet.

In potentie zinvol instrument?

Het in de huurovereenkomsten opnemen van een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een visstandbeheerplan is in principe zinvol. Vooral in combinatie met de in het Beleidsbesluit genoemde sancties (ontbinden huurovereenkomsten) lijkt het een zinvol instrument. In het Beleidsbesluit is echter niet opgenomen wat er in een visstandbeheerplan moet komen te staan. In de uitwerking van het Beleidsbesluit en de verdere ontwikkeling van de VBC's zijn de visstandbeheerplannen nader omschreven. De OVB heeft hiertoe van LNV middelen gekregen.

² De looptijd van huurovereenkomsten is in beginsel 6 jaar, die van vergunningen 3 jaar.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/ bijgedragen aan de doelrealisatie?

Dit instrument is in de praktijk niet ingezet zoals het in het beleidspunt stond. In plaats van visstandbeheerplannen verplicht te stellen in de huurovereenkomst, is het instellen en adequaat laten functioneren van een VBC verplicht gesteld. Deze algemeen geformuleerde voorwaarde lijkt weinig mogelijkheden te bieden voor de in het Beleidsbesluit genoemde sancties (het ontbinden van huurovereenkomsten). De effectiviteit van dit instrument is hierdoor gereduceerd. Thans is in alle vergunningen voor Staatsbinnenwateren de VBC-voorwaarde van kracht. Tevens is voor vrijwel alle huurovereenkomsten in Staatsbinnenwateren een dergelijke verplichting opgenomen. Waar dat nog niet het geval is, zal het bij de eerstvolgende “vernieuwing” gebeuren.

De Kamer voor de Binnenvisserij voert voor alle huurovereenkomsten en vergunningen een toetsing uit op doelmatigheid van de voorgenomen visserij. De Kamer toetst echter niet de visplannen noch de visstandbeheerplannen. Er is dus geen controle op de visstandbeheerplannen. De enige toetsing die wordt uitgevoerd door de Kamer is op administratieve en procedurele gronden en niet op de gevolgen voor de visstand.

Evaluatie instrument b:

Sancties: 1) ontbinden huurovereenkomsten en 2) aanvullend instrumentarium

Is actie ondernomen?

- 1) De mogelijkheid om huurovereenkomsten te ontbinden als de huurders de bepalingen niet nakomen kon niet worden ingezet, omdat het opstellen van een visstandbeheerplan niet expliciet als verplichting in de huurovereenkomsten is opgenomen.
- 2) Indien na twee jaar (2001) de visstandbeheerplannen via de huurovereenkomsten niet goed van de grond zou komen, werd er een aanvullend instrumentarium in het vooruitzicht gesteld om het opstellen van visstandbeheerplannen af te dwingen. Dit instrument, dat samenhangt met de economische benutting van de schubvisstand, is niet uitgewerkt en is niet ingezet (zie ook beleidspunt 7, paragraaf 3.3.1).

In potentie zinvol instrument?

- 1) De mogelijkheid om huurovereenkomsten te ontbinden als de huurders de bepalingen niet nakomen is in principe zinvol. Echter, het feit dat huurovereenkomsten overdraagbaar zijn (gemaakt), en als het ware als oudedagvoorziening voor de beroepsbinnenvisserij dienen, maakt dit punt wel moeilijk uitvoerbaar.
- 2) Het is niet duidelijk of het komen met een extra instrumentarium zinvol is, aangezien niet duidelijk is wat dit aanvullend instrumentarium zou kunnen zijn.

Hoe heeft het gewerkt in de praktijk/ bijgedragen aan de doelrealisatie?

Het opleggen van sancties heeft in de praktijk niet gewerkt, aangezien de voorwaarden voor het mogen uitvoeren van sancties (het verplicht stellen van een visstandbeheerplan) niet is uitgevoerd.

Evaluatie instrument c:

Visstandbeheercommissies

Is actie ondernomen?

Dit instrument is uitgevoerd en vormgegeven door het opnemen van de verplichting tot het instellen en adequaat laten functioneren van VBC's in de huurovereenkomsten van Rijkswateren. LNV heeft de OVB opdracht gegeven de vorming en het functioneren van de VBC's te ondersteunen.

In potentie zinvol instrument?

Het instellen en adequaat laten functioneren van VBC's is in principe zinvol voor doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij, omdat VBC's impliciet zijn verplicht

om visstandbeheerplannen op te stellen. Deze laatste verplichting is in de huurovereenkomsten echter niet expliciet gemaakt.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/ bijgedragen aan de doelrealisatie?

Voor de Rijkswateren is voor zes van de zestien gebieden een VBC opgericht (tabel 3.1). Bij acht Rijkswateren is een VBC in oprichting en wordt de VBC in 2004 naar verwachting opgericht. In totaal zijn voor zeventien van de 56 Rijks- en niet-Rijkswateren VBC's opgericht. Voor de veertig overgebleven wateren zijn VBC's in voorbereiding of oprichting. Er zijn tenminste drie VBC's met een visstandbeheerplan en visplannen. Uit deze gegevens blijkt dat de meeste VBC's (voor zover opgericht) nog maar (zeer) kort werkzaam zijn. Hun bijdrage aan de realisatie van een doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij kan daarom nog niet beoordeeld worden.

Tabel 3.1 Rijkswateren: Overzicht van stadia waarin VBC's zijn gerealiseerd dan wel in oprichting zijn. Bron website <http://www.vbcs.nl> en VBC-overzicht van 1-12-'03 (info J. Quak, OVB).

Rijkswater	Visstand-beheerplan	VBC			Werk-groep	Initiatief	Ad hoc overleg
		In voor-bereiding	In oprichting.	Opgericht			
Amsterdam-Rijnkanaal	x			x			
Benedenrivieren Haringvliet			eind 2004		x		
Grevelingenmeer			begin 2004		x		
IJsselmeer							x, geen vbc-beleid
IJssel			medio 2004		x		
Lauwersmeer			medio 2004		x		
Limburgse en Brabantse Kanalen						X	
Neder-Rijn			x, ?		x		
Noordzeekanaal				x			
Maas	3 stuks (producten VBC 'oude stijl')		medio 2004				
Maas-Waalkanaal				x			
Randmeren			medio 2004		x		
Twentekanal	x			x			
Veerse Meer			begin 2004		x		
Volkerak-Zoommeer	Bijna gereed			x			
Waal				x			

* "In oprichting" betekent dat er afspraken zijn over de VBC en dat alleen nog een handtekening nodig is om de VBC opgericht te krijgen.

Evaluatie instrument d:

Verzoek overname beleidspunt andere watereigenaren

Is actie ondernomen?

Er is geen expliciet verzoek uitgegaan van LNV naar de andere watereigenaren. De OVB is wel gevraagd procesbegeleider te zijn in de oprichting van VBC's. De OVB heeft andere watereigenaren betrokken in de VBC-vorming. Uit interviews blijkt dat waterbeheerders vaak geen weet hebben van het Beleidsbesluit noch van VBC's.

In potentie zinvol instrument?

Het verzoek aan andere watereigenaren is alleen zinvol met duidelijk omschreven doelen (wat is doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij?) en instrumenten (wat moet er in een visstandbeheerplan komen te staan?).

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/ bijgedragen aan de doelrealisatie?

Aangezien er geen aanwijzingen gevonden zijn dat er een verzoek is uitgegaan naar andere watereigenaren, heeft dit instrument geen bijdrage gehad aan de doelrealisatie.

Evaluatie beleidsdoel:

Bevordering doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het beleidsdoel "Bevordering van doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij" is niet toetsbaar geformuleerd (wat is doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij? Wanneer is dit voldoende bevorderd?). Het is niet duidelijk wat doelmatig visstandbeheer en doelmatige visserij precies inhoudt, wat ook blijkt uit de verschillende interpretaties door sport- en beroepsbinnenvisserij (gebleken uit interviews).

Is het gerealiseerd?

Het is niet na te gaan of het beleidsdoel gerealiseerd is omdat deze niet toetsbaar geformuleerd is. Met de vorming van VBC's is mogelijk een eerste stap in de bevordering van een doelmatig visstandbeheer en visserij gezet.

3.2.2 Beleidspunt 3: Verbeteren opsporing en bestrijding illegale visserij

Op basis van de bestaande wet- en regelgeving zal een plan van aanpak worden geformuleerd om de opsporing en bestrijding van illegale visserij verder te verbeteren.

Beleidsdoel

- a) Het verbeteren van de opsporing en bestrijding van illegale visserij.
Subdoelen (uit het plan van aanpak "Bestrijding Visstroperij" (oktober 2000)):
- 1) Verhogen van de pakkans;
 - 2) Verhogen van de straffen;
 - 3) Beperken van de afzetmogelijkheden voor illegaal gevangen vis;
 - 4) Benadrukken van de aandacht voor de bestrijding van stroperij.

Instrument

- a) Het formuleren van een plan van aanpak.
Aanvullende instrumenten: de aangegeven subdoelen uit het plan van aanpak "Bestrijding Visstroperij" zijn op te splitsen in een
- 1) Landelijke benadering en
 - 2) Gebiedgerichte benadering.

Evaluatie instrument a:

Formuleren plan van aanpak

Is actie ondernomen?

Op 30 oktober 2000 is het plan van aanpak "Bestrijding Visstroperij" (opgesteld door Directie Visserij in overleg met de sectororganisaties) aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor LNV aangeboden. Het beleidsmatige kader voor het plan van aanpak zijn het Beleidsbesluit Binnenvisserij (Min. LNV, 1999) en de uitspraken van de Tweede Kamer over het onderwerp visstroperij.

In potentie zinvol instrument?

Het formuleren van een plan van aanpak zinvol, mits daar ook uitwerking aan wordt gegeven en het wordt ondersteund met middelen, kennis en materiaal.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Het formuleren van een plan van aanpak is de eerste stap geweest naar het verbeteren van opsporing en bestrijding van illegale visserij.

Evaluatie instrument a1: Landelijke benadering

Is actie ondernomen?

Er is een controlememorandum opgesteld waarin de ernst van de overtreding is toegelicht en richtlijnen voor de strafeisen van de Officier van Justitie worden gegeven.

De gewenste regelgeving ter beperking van de voor afzetmogelijkheden van illegaal te gevangen vis is vastgesteld. Deze regelgeving is in lijn met de afspraken in de zeevisserij omtrent administratie van visstransacties (registratie in de keten).

Er is een landelijk meldpunt visstroperij bij de AID ingericht en operationeel.

In potentie zinvol instrument?

Het landelijk benaderen van de subdoelen is zinvol in combinatie met gebiedsgerichte aanpak.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Er is voortgang geboekt bij de verhoging van de strafmaat voor illegale visserij. Er is tevens regelgeving gekomen om de afzetmogelijkheden van illegaal gevangen vis te beperken. In hoeverre dit heeft geleid tot minder stroperij is onbekend.

Evaluatie instrument a2: Gebiedsgerichte benadering

Is actie ondernomen?

De gebiedsgerichte benadering heeft tot doel een intensivering van de opsporings- en handhavingsinspanning in die gebieden waar de visstroperijproblematiek het grootst is: Friesland, Randmeren en Benedenrivieren. Bij de gebiedsgerichte aanpak is de uitvoering vooral geconcentreerd geweest op de regio Friesland. In de Randmeren loopt de gebiedsgerichte aanpak in beperkte omvang, het wordt hier gedragen door enkele personen van politie en de AID. Voor het Benedenrivierengebied zijn plannen voor een gebiedsgerichte aanpak, maar dit is nog niet uitgevoerd (Bron: interview AID).

Is het in potentie zinvol instrument?

Het gebiedsgericht benaderen van de subdoelen is alleen zinvol indien daarnaast ook aandacht is voor mogelijke verplaatsingseffecten (verplaatsing van illegale visserij naar andere regio's).

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

In de regio Friesland is veel aandacht gegeven aan communicatie naar het publiek van het handhavingsbeleid. Er is geen informatie gevonden over de bijdrage van dit instrument aan de vermindering van de stroperij op landelijk schaalniveau.

Evaluatie beleidsdoel a: Opsporing en bestrijding illegale visserij verbeteren

Is het realiseerbaar en meetbaar?

In principe is het beleidsdoel ("opsporing en bestrijding van illegale visserij verder verbeteren") realiseerbaar, mits er voldoende capaciteit (mankracht en geld), prioriteit en kennis voor beschikbaar gemaakt wordt.

Is het gerealiseerd?

Er kan niet nagegaan worden of het beleidsdoel "opsporing en bestrijding van illegale visserij verder verbeteren" gerealiseerd is, omdat deze niet toetsbaar geformuleerd is (Wanneer is het verbeterd? Wanneer is het genoeg? etc.). In het plan van aanpak zijn ook de subdoelen niet toetsbaar geformuleerd.

Landelijk is het probleem van de illegale visserij niet verbeterd. De illegale visserij wordt nog overal als een min of meer groot probleem ervaren. De geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak (zoals in de regio Friesland) leidt lokaal tot vermindering van de stroperijactiviteiten. Echter, het probleem verplaatst zich vervolgens naar andere regio's (Bron: AID).

Evaluatie subdoelen 1 t/m 4

De doelen in het plan van aanpak zijn niet allemaal toetsbaar geformuleerd. Hierdoor kan niet nagegaan worden of de doelen bereikt zijn. In het plan van aanpak "Bestrijding Visstroperij" wordt een evaluatie voor 2002 aangekondigd, deze is niet uitgevoerd.

3.2.3 Beleidspunt 4: Beperken conflicten beroepsbinnenvissers en tegengaan van overbevissing

Het beperken van conflicten tussen beroepsbinnenvissers en het tegengaan van overbevissing door op de Staatsbinnenwateren te streven naar zo mogelijk één huurder/ visrechthebbende per water of gedeelte van het water voor de beroepsbinnenvisserij. Andere watereigenaren/verhuurders worden gevraagd dit ook te doen.

Beleidsdoel

- a) Het beperken van conflicten tussen beroepsbinnenvissers die op hetzelfde water vissen (zo veel mogelijk beperken van de gemene weide visserij)
- b) Het tegengaan van overbevissing (gevolg van gemene weide visserij) op de Staatsbinnenwateren.

Instrument

- a) Zorgen dat er per Staatsbinnenwater één huurder/visrechthebbende is ter voorkoming van gemene weide visserij en daarmee overbevissing
- b) Aan andere watereigenaren/verhuurders vragen te streven naar één huurder/visrechthebbende per water ter voorkoming van overbevissing.

Evaluatie instrument a:

Één huurder/visrechthebbende ter voorkoming overbevissing

Is actie ondernomen?

Dit beleidspunt beoogt om zoveel mogelijk tot een beëindiging van de gemene weide visserij te komen, door per water of gedeelte van het water de visrechten voor beroepsvisserij nog slechts aan één visrechthebbende te verhuren. Gemene weide visserij speelt op dit moment met name op het IJsselmeer/Markermeer en daarnaast op een beperkt aantal andere binnenwateren (Grevelingen, Lauwersmeer).

Met betrekking tot het IJsselmeerbeleid is de inzet primair om tot een vermindering van het aantal visserijbedrijven en de visserij-inspanning te komen. Een eventuele beëindiging van de gemene weide visserij speelt hierbij tot dusver geen rol. Ook voor de Grevelingen en het Lauwersmeer is door LNV geen actie ondernomen om tot een beëindiging van de gemene weide visserij te komen.

In potentie zinvol instrument?

Het is per definitie zinvol om één visrechthebbende per viswater te hebben om conflicten tussen beroepsbinnenvissers in één water tegen te gaan. Bovendien bemoeilijkt het een effectief visstandbeheer wanneer er meerdere visrechthebbenden

op één viswater actief zijn. Voor het succesvol tegengaan van de overbevissing zijn echter nog andere aanvullende middelen (die leiden tot vangstbeperking) nodig.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Het middel is in het IJsselmeer niet ingezet (zie ook beleidspunt 9, paragraaf 3.3.3) en heeft daar dus in de praktijk ook niet gewerkt.

Voor de overige wateren zijn geen gegevens bekend of één huurder/visrechthebbende leidt tot minder overbevissing. De werking van het instrument is hiermee nog niet aangetoond.

Evaluatie instrument b:

Andere watereigenaren/ verhuurders vragen hetzelfde te doen

Is actie ondernomen?

Uit interviews blijkt dat andere watereigenaren/verhuurders slecht op de hoogte zijn van het Beleidsbesluit.

In potentie zinvol instrument?

Het is zinvol om ook voor niet-Rijkswateren één visrechthebbende per viswater te hebben om conflicten tussen beroepsbinnenvissers in één water tegen te gaan en om een effectief visstandbeheer te kunnen voeren. Evenals in Rijkswateren geldt ook voor niet-Rijkswateren dat voor het tegengaan van de overbevissing echter ook andere middelen (die leiden tot vangstbeperking) nodig zijn.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

In niet-Staatsbinnenwateren is onbekend of dit instrument is toegepast en heeft gewerkt. Wel is bekend dat bijvoorbeeld in de Zaan men juist experimenteert met gemene weide visserij (teggestelde actie aan dit instrument).

Evaluatie beleidsdoel:

Conflicten beperken, overbevissing voorkomen

Is het realiseerbaar en meetbaar?

In principe is het realiseerbaar om conflicten te beperken, of overbevissing te voorkomen. Het is niet na te gaan wanneer het doel bereikt is, omdat de doelen niet meetbaar zijn geformuleerd.

Is het gerealiseerd?

De conflicten zijn niet opgelost en er is nog altijd sprake van overbevissing in het IJsselmeer. Er is sinds het Beleidsbesluit niets veranderd. Voor Grevelingen en Lauwersmeer is geen actie ondernomen en is de stand van zaken ten aanzien van overbevissing onbekend.

3.2.4 Beleidspunt 5: Stoppen met splitsen van visrechten

Op de Staatsbinnenwateren zal de splitsing van visrechten niet verder worden voortgezet noch worden teruggedraaid. In nieuwe verhuursituaties dienen sport- en beroepsbinnenvisserij in onderlinge samenwerking het visstandbeheer en de visserij vorm te geven, waarbij de lokale situatie bepalend is voor de te kiezen vorm. Andere watereigenaren worden gevraagd om dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren in hun eigen beleids- en uitvoeringsplannen.

Beleidsdoel

De sport- en beroepsvisserij geven samen vorm aan visstandbeheer en visserij in een visstandbeheerplan, afgestemd op de lokale situatie.

Instrumenten

- a) In bestaande verhuursituaties zal de huidige praktijk van het gesplitst verhuren van de visrechten worden gehandhaafd. Voor nieuwe verhuursituaties zal de verhuur van het visrecht worden aangepast op de gewenste samenwerking van sport- en beroepsvisserij in VBC-verband.
- b) Andere watereigenaren wordt gevraagd dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren

Evaluatie instrument a:

Aanpassing van de verhuur van visrechten op gewenste samenwerking tussen sport- en beroepsvisserij in VBC-verband

Is actie ondernomen?

De visrechten zijn overdraagbaar. In de praktijk wordt hiervan gebruik gemaakt en worden de visrechten dus niet teruggegeven aan de verhuurder. Als gevolg hiervan zijn, ondanks vele bedrijfsbeëindigingen, voor zowel Staatsbinnenwateren als niet-Staatsbinnenwateren nauwelijks visrechten vrijgekomen. Ook zijn geen nieuwe visrechten uitgegeven. Hierdoor is dit instrument niet ingezet.

In potentie zinvol instrument?

In principe is het mogelijk om de wijze van uitgifte van het visrecht af te stemmen op de doelstelling om sport- en beroepsvisserij samen het visstandbeheer en de visserij in VBC-verband te laten vormgeven. Het spreekt voor zich dat het zinvol is om de sport- en beroepsvisserij samen te laten werken aan de vormgeving van visstandbeheer en optimale visserij. Het resultaat, een visstandbeheerplan, zal dan door beide partijen worden onderschreven.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

In de praktijk zijn niet of nauwelijks nieuwe of vrijgevallen visrechten uitgegeven. Het instrument heeft zich daarom nog niet kunnen bewijzen.

Evaluatie instrument b:

Andere watereigenaren vragen beleid overnemen en implementeren

Is actie ondernomen?

Andere watereigenaren is niet actief gevraagd om het rijksbeleid over te nemen en te implementeren. Uit de interviews blijkt dat vaak andere watereigenaren slecht/niet op de hoogte zijn van het Beleidsbesluit.

In potentie zinvol instrument?

In principe is het altijd verstandig om de andere watereigenaren te vragen om het rijksbeleid over te nemen en te implementeren. Op die manier leg je geen rijksbeleid op, maar laat je de gebiedsgerichte invulling over aan de watereigenaren.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Het instrument is niet ingezet, waardoor het in de praktijk niet heeft bijgedragen aan het realiseren van het beleidsdoel.

Evaluatie beleidsdoel:

De sport- en beroepsvisserij geven samen vorm aan visstandbeheer en visserij in een visstandbeheerplan, afgestemd op de lokale situatie.

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Samenwerking tussen sport- en beroepsvisserij is mogelijk. Het is tevens mogelijk om te toetsen of er een visstandbeheerplan is gemaakt waarin de visserij en het visstandbeheer wordt vormgegeven passend bij de lokale situatie. Opmerking hierbij is dat het beleidspunt zelf geen expliciete aandacht geeft aan de kwaliteit/inhoud van een dergelijk visstandbeheerplan (wat voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het Beleidsbesluit wel nodig zou zijn).

Is het gerealiseerd?

Het instrument is nauwelijks ingezet en ook het aantal visstandbeheerplannen is beperkt (zie ook beleidspunt 2, paragraaf 3.2.1). Daarmee kan gezegd worden dat dit beleidsdoel nog weinig dichterbij is gekomen.

3.2.5 Beleidspunt 6: Voorkomen nieuwe broedkolonies aalscholvers

Het vigerende beleid, gericht op het voorkomen van het ontstaan van nieuwe broedkolonies aalscholvers, zal worden gecontinueerd.

Beleidsdoel

Het voorkomen van ontstaan van nieuwe broedkolonies aalscholvers in bestaande en nieuw te ontwikkelen natuurgebieden.

Instrumenten

In het Beleidsbesluit zijn *geen instrumenten aangegeven* waarlangs het voorkomen van nieuwe broedkolonies aalscholvers in bestaande en nieuw te ontwikkelen natuurgebieden gerealiseerd zou moeten worden.

Evaluatie instrument

Er zijn geen instrumenten benoemd.

De Directie Visserij heeft in de looptijd van het Beleidsbesluit zelf geen nadere actie ondernomen om nieuwe broedkolonies aalscholvers te voorkomen. Kort voor het Beleidsbesluit heeft Staatssecretaris Faber 6 miljoen gulden ter beschikking gesteld ten behoeve van de herstructurering van de visserijsector in het IJsselmeer, die ook bedoeld was "ter verlichting van de aalscholverproblematiek in de IJsselmeervisserij." (brief DN 981269 aan Tweede Kamer d.d. 30.10.98).

Onafhankelijk van het Beleidsbesluit heeft de Rijkswaterstaat (RWS) in het IJsselmeergebied dit beleidspunt uitgevoerd door bijvoorbeeld wilgenopslag te verwijderen en wilgenbossen te rooien. Deze actie kwam voort uit eerdere afspraken tussen RWS en LNV in het kader van natuurontwikkeling.

Evaluatie beleidsdoel:

Voorkomen ontstaan nieuwe broedkolonies aalscholvers

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het beleidsdoel is toetsbaar en is tot op zekere hoogte realiseerbaar (bijvoorbeeld door kappen van bomen voor nestelen, verjagen).

Het beleidsdoel lijkt niet erg/nauwelijks zinvol omdat zelfs het strenger bestrijden van aalscholvers niet leidt tot verbetering van de visstand (Van Rijn & Van Eerden (2002)).

Als men de aalscholverpopulatie zou willen reduceren zijn onorthodoxe of niet-toegestane maatregelen nodig (afschieten van aalscholvers). Voorts is de relatie tussen aalscholvers en visserij niet zo direct als met dit beleidspunt (impliciet) wordt verondersteld. Aalscholvers uit het IJsselmeergebied hebben wel een bepaalde impact op de stand van jonge baars en in mindere mate die van de snoekbaars. Deze impact is echter van dezelfde orde van grootte als de bijvangst aan jonge baars en snoekbaars in palingfuisen. Overigens zou slechts een klein deel van de door de aalscholvers weggevangen vis uiteindelijk ten goede gekomen zijn aan de visserij (Bron: IKC-rapport 19, 1995). Bovendien blijken aalscholvers van buiten het IJsselmeergebied ook te komen foerageren in het IJsselmeer, omdat de vogels aangetrokken worden door visrijke gebieden. De visconsumptie zal dan ook alleen af kunnen nemen als de totale aalscholverpopulatie afneemt en niet wanneer het aantal kolonies in het IJsselmeergebied minder wordt. Slechts wanneer een kolonie ontstaat bij een water waar eerder nog geen kolonie was, kan visconsumptie door aalscholvers een rol gaan spelen.

Is het gerealiseerd?

Het beleidsdoel is voor het IJsselmeer wel, maar voor de rest van Nederland niet gerealiseerd. Dat resultaat is niet tot stand gekomen als gevolg van het Beleidsbesluit. In het IJsselmeergebied is het aantal broedkolonies aalscholvers gestabiliseerd tijdens de looptijd van het Beleidsbesluit, het aantal broedparen binnen deze bestaande broedkolonies is echter wel toegenomen. De bestaande kolonie de Ven is bijvoorbeeld van 240 broedparen in 1995 naar 1.355 broedparen in 2000 en naar ruim 3.000 nesten in 2001 gegaan. Dit is een forse toename. Het aantal broedparen in het Rivierengebied, de meren van Noord Nederland en Zuid en Noord Holland en met name in het kustgebied is toegenomen.

3.3 Versterking beroepsbinnenvisserij

3.3.1 Beleidspunt 7: Recreatieve en beroepsmatige benutting van de (gehele) visstand

Op de Staatsbinnenwateren zal, als de situatie ten aanzien van de visstand dat toelaat, ruimte dienen te zijn voor zowel recreatieve als beroepsmatige benutting van de (gehele) visstand. De feitelijke mogelijkheden en condities zullen in het op te stellen visstandbeheerplan moeten worden aangegeven. Andere watereigenaren worden gevraagd om dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren in hun eigen beleids- en uitvoeringsplannen.

Beleidsdoel

Het op de binnenwateren benutten van de gehele visstand door zowel sport- als beroepsvisserij.

Door het Expertisecentrum LNV wordt dit beleidsdoel vertaald als: de beroepsvisserij moet naast aalvisserij ook weer op schubvis kunnen vissen. Dit beleidsdoel hangt nauw samen met beleidspunt 8 (paragraaf 3.3.2).

Instrumenten

- a) Het opstellen van visstandbeheerplannen
- b) Het vragen aan andere watereigenaren om dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren.

Evaluatie instrument a: Opstellen visstandbeheerplan

Is actie ondernomen?

Dit instrument is ingezet via het instellen van VBC's (zie beleidspunt 2, paragraaf 3.2.1). De VBC's dienen visstandbeheerplannen op te stellen. Bij het opstellen van visstandbeheerplannen loopt men op tegen de tegengestelde belangen van de sport- en beroepsvisserij en de scheve verhoudingen in kennis.

Eind 2001 hadden de sport- en beroepsbinnenvisserij nog geen onderlinge overeenstemming bereikt over de benutting van de schubvisstand middels visstandbeheerplannen. Daarom is in februari 2002 door LNV geprobeerd om de beroeps- en sportvisserij, georganiseerd in VBC's, vóór 1 juni 2002 tot afspraken over benutting van schubvis door beroepsvissers te dwingen. Wanneer partijen dan niet tot afspraken gekomen waren, zou een benuttingsinstrument opgelegd worden. Naar aanleiding van de daaropvolgende discussies tussen de georganiseerde sportvisserij en LNV is in april 2002 afgesproken om op (een niet nader gedefinieerde) korte termijn tot overeenstemming te komen over dit onderwerp. (Bron: Brieven Staatssecretaris Faber aan de VC voor LNV d.d. 20-02-2002 en d.d. 15-04-2002) In maart 2003 is door LNV, NVVS, CVB en OVB de handleiding "Vissen met verstand; richtlijnen aanpak benutting van visstanden voor Visstandbeheercommissies" (Min. LNV *et al.*, 2003) uitgebracht. De richtlijnen dienen om planmatig en onderbouwd te bepalen of er kan worden geoogst, welke soorten en hoeveel. Aan deze afwegingen liggen visserijbiologische principes ten grondslag. De methodiek is niet toepasbaar voor riviersystemen en is ook niet geschikt om te bepalen hoeveel aal kan worden geoogst. Voor de riviersystemen wordt in dit verband gewerkt aan de opstelling van de beheervisie "Zilveren stromen". Maatregelen in relatie tot de aalvisserij worden in het aalplan uitgewerkt (zie beleidspunt 1, paragraaf 3.1.1). De VBC's worden opgeroepen de handleiding toe te passen om regionaal een goed, planmatig, integraal visstandbeheer vorm te geven. Het is uiteindelijk de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende VBC-partijen om afspraken te maken over het te voeren visstandbeheer en de benutting van de visstanden. De uiteindelijke besluitvorming over de bevissing is de verantwoordelijkheid van de visrechthebbende (Bron: Brief Staatssecretaris Odink aan voorzitter TK d.d. 21-03-2003).

In potentie zinvol instrument?

Het opstellen van visstandbeheerplannen door de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserij is in principe zinvol voor de recreatieve en beroepsmatige benutting van de visstand. Of het ook kan zorgen voor een bredere economische basis voor beroepsbinnenvissers is niet zeker.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Of het ingezette instrument (opstellen van visstandbeheerplannen met behulp van de bovengenoemde handleiding) heeft gewerkt is nog niet goed te overzien, aangezien de handleiding nog maar recentelijk is verschenen. Nog niet voor alle Rijkswateren bestaan VBC's (sommige zijn in voorbereiding of in oprichting). Ook de reeds bestaande VBC's hebben nog niet alle een visstandbeheerplan opgesteld (zie beleidspunt 2, paragraaf 3.2.1). Een deel van de uitwerking is vooruitgeschoven (aalplan, Zilveren stromen).

Evaluatie instrument b: Andere watereigenaren vragen beleid overnemen en implementeren Zie hetzelfde instrument bij beleidspunt 2 (paragraaf 3.2.1).

Evaluatie beleidsdoel:
Benutten gehele visstand door zowel sport- als beroepsvisserij

Is het realiseerbaar en meetbaar?

De benutting van de visstand voor de sport- en beroepsvisserij voor zover de visstand dat toelaat is *toetsbaar* te formuleren, zoals in de handleiding "Vissen met verstand; richtlijnen aanpak benutting van visstanden voor Visstandbeheercommissies". Dit geldt nog niet voor de aalvisserij en voor de riviervisserij.

Is het gerealiseerd?

Er kan niet worden nagegaan of het doel is bereikt. Ook is nog niet vast te stellen welk effect een visstandbeheerplan heeft of kan hebben: Een groot deel van de VBC's, waarbinnen visstandbeheerplannen opgesteld moeten worden, bestaat nog maar sinds kort, zijn nog in oprichting, of zijn nog niet aan het opstellen van visstandbeheerplannen toegekomen.

3.3.2 Beleidspunt 8: Sectorale voorziening treffen bij geen overeenkomst

De landelijke organisaties van sport- en beroepsbinnenvisserij wordt gevraagd een sectorale voorziening te treffen voor situaties waarin lokale sportvisserijorganisaties en beroepsbinnenvissers onderling niet tot overeenstemming kunnen komen met betrekking tot de mogelijkheden voor economische benutting van de (schub)visstand.

Beleidsdoel

Het op lokaal niveau bereiken van overeenstemming over de economische benutting van de (schub-) visstand, in situaties waar sportvissers en beroepsbinnenvissers er niet uit komen. Dit beleidsdoel hangt nauw samen met beleidspunt 7.

Instrument

Aan de landelijke organisaties van sport- en beroepsbinnenvisserij vragen een sectorale voorziening te treffen.

Evaluatie instrument:
Landelijke organisaties vragen treffen sectorale voorziening

Is actie ondernomen?

Voor de situaties waar de beroeps- en sportvisserij in de VBC's niet tot overeenstemming kunnen komen zijn recent (2004) richtlijnen voor geschillenbeslechting overeen gekomen. Afspraken in dit kader vinden echter plaats op basis van vrijwilligheid en zijn niet juridisch afdwingbaar.

In potentie zinvol instrument?

Het is twijfelachtig of dit instrument in potentie kan bijdragen tot het doel, omdat het instrument niet juridisch afdwingbaar is. Aan de andere kant is de inzet er echter op gericht om zoveel mogelijk gebruik te maken van toegankelijke en betaalbare vormen van geschillenbeslechting als procesbegeleiding en mediation, waardoor toch sprake kan zijn van een praktische toepasbaar en daarmee zinvol instrument.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Het ontwikkelde stappenplan en protocol voor geschillenbeslechting is in de praktijk nog niet toegepast. De werkbaarheid van het instrument is daarmee nog niet aangetoond.

Evaluatie beleidsdoel:
Overeenstemming economische benutting (schub)visstand

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het beleidsdoel, om ook in situaties waar sportvissers en beroepsbinnenvissers er niet uit komen overeenstemming te bereiken over de economische benutting van de (schub-) visstand, is niet toetsbaar geformuleerd (wanneer is het moment dat overeenstemming moet zijn bereikt?).

Is het gerealiseerd?

Het doel is nog niet gerealiseerd. Daarvoor is de tijd tussen de instelling van de VBC's (en daarmee het opstellen van een visstandbeheerplan) en deze evaluatie te kort.

3.3.3 Beleidspunt 9: Herstel visstand IJsselmeer

Voortzetten van de beleidsontwikkeling ten aanzien van de IJsselmeervisserij, gericht op herstel van de visstand door beperking van de visserij-inspanning en het ontwikkelen van een duurzame, kleinschalige sector.

Beleidsdoel

Herstel visstand IJsselmeer en ontwikkeling van een duurzame, kleinschalige sector. 'Kleinschalig' wordt door het Expertisecentrum LNV opgevat als een beperkter aantal kleine bedrijven dan in de huidige situatie het geval is.

Instrument

Beperking visserij-inspanning.

Evaluatie instrument:
Beperking visserij-inspanning

Is actie ondernomen?

Er zijn maatregelen genomen om de visserij-inspanning te beperken door in bepaalde perioden te vissen (seizoensverkorting) en andere netten te gebruiken. Tevens is er nog voor het ingaan van het Beleidsbesluit een aantal kleinschalige saneringsronden geweest. Ten behoeve van de herstructurering van de visserijsector heeft Staatssecretaris Faber 6 miljoen gulden beschikbaar gesteld in 1998 (brief DN 981269 aan Tweede Kamer d.d. 30.10.98).

Het nieuwe IJsselmeervisserijbeleid is ingezet in 2002; er is een probleemanalyse uitgevoerd. Het is echter nog niet gelukt om stappen te zetten en er ontbreken tot nu toe scenario's hoe tot een duurzame visserij te komen. Momenteel wordt op verzoek van LNV nagegaan bij lokale en regionale bestuurders wat hun visie is op de toekomst van de IJsselmeervisserij.

In potentie zinvol instrument?

Het beperken van de visserij-inspanning is een probaat middel om de visstand te verbeteren. Onduidelijk is of zowel verbetering van de visstand als het ontwikkelen van een economisch duurzame sector mogelijk is.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

De beperking van de visserij-inspanningen (seizoensverkorting, andere netten) is niet op zodanige schaal uitgevoerd dat het geleid heeft tot effect: de visstand is niet zichtbaar verbeterd in het IJsselmeer. Uit gegevens over de aanvoer van de belangrijkste soorten uit het IJsselmeer blijkt dat de beperking van de visserij-inspanningen niet hebben geleid tot minder visvangst. De visvangst is tussen 1999 en 2002 ongeveer gelijk gebleven (tabel 3.2) De opbrengsten zijn wel toegenomen (tabel 3.3).

In afwijking tot andere binnenwateren wordt in het IJsselmeer niet het instellen van een VBC nagestreefd, omdat er al een PO IJsselmeer was. Een VBC maakt plannen die verder reiken dan alleen de visstand (bijvoorbeeld ook over waterkwaliteit), terwijl de PO alleen met een visplan moet komen dat in eerste instantie een economische insteek kent. De PO is in de praktijk niet de enige visrechtgebende, dat zijn nog steeds de vissers. Daarnaast zijn er vissers die niet zijn aangesloten bij de PO. Het feit dat voor het IJsselmeer een ander, apart beleid gevoerd wordt dan in de andere wateren, heeft verwarrend gewerkt voor de waterbeheerder (Rijkswaterstaat).

Geprobeerd is om via de PO IJsselmeer tot afspraken te komen over de beperking van de visserij-inspanning. Dit heeft in de praktijk niet gewerkt omdat de individuele vissers zich niet laten vertegenwoordigen door de PO en hun eigen plan trekken (zie ook de gemene weide problematiek bij beleidspunt 4, paragraaf 3.2.3). Voor het IJsselmeer zijn de vissers de visrechtgebenden en zijn zij elkaars concurrent. Daardoor is een vrijwillige vangstbeperking niet te verwachten. Sterke druk en sturing vanuit de overheid om deze beperking af te dwingen, zoals met succes in de zeevisserij is gebeurd, ontbreekt.

Tabel 3.2 Aanvoer van de belangrijkste soorten uit het IJsselmeer (x 1.000 kg)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aal	300	285	322	332	368	381	353
Baars	376	336	155	177	211	254	131
Snoekbaars	100	89	61	104	289	324	295
Spiering	856	1.033	327	1.081	1.916	1.201	868
Overige vis	524	552	682	609	513	670	479
Totaal	2.156	2.295	1.547	2.303	3.297	2.830	2.126

Bron: Productschap Vis (in: Visserij in cijfers 2002. LEI september 2003. periodiek rapport 03-04)

Tabel 3.3 Opbrengst van de belangrijkste soorten uit het IJsselmeer (x 1.000 euro)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aal	2.567	2.484	2.807	2.712	3.137	3.030	4.050
Baars	594	794	489	600	650	766	398
Snoekbaars	451	423	370	440	992	1.526	1.050
Spiering	136	152	119	432	699	435	322
Overige vis	155	109	192	201	178	238	190
Totaal	3.903	3.962	3.977	4.384	5.657	5.995	6.010

Bron: Productschap Vis (in: Visserij in cijfers 2002. LEI september 2003. periodiek rapport 03-04)

Evaluatie beleidsdoel:

Herstel visstand IJsselmeer en ontwikkeling duurzame, kleinschalige sector

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het gaat in feite om een dubbele doelstelling, namelijk (1) een duurzame visstand én (2) een economisch rendabele, in dit geval kleinschalige, visserij.

Beide doelstellingen zijn in principe realiseerbaar, maar alleen als ze in onderlinge samenhang aangepakt worden. Dat betekent voor de situatie op het IJsselmeer, dat zowel de visserij-inspanning (lees: het aantal netten) drastisch beperkt zou moeten worden als het aantal visserijbedrijven teruggebracht moet worden (bijvoorbeeld door uitkopen van vissers of koude sanering).

Voor wat betreft de visstand spelen ook niet en moeilijk te beïnvloeden externe factoren een rol (bijvoorbeeld klimatologische effecten en de verbetering van de waterkwaliteit), die gevolgen kunnen hebben voor de visserij.

Is het gerealiseerd?

Het is niet gelukt om de visstand te herstellen noch om een duurzame kleinschalige sector te ontwikkelen.

3.3.4 Beleidspunt 10: Professionalisering beroepsbinnenvisserij ten behoeve van opstellen/vaststellen visstandbeheerplan

Ter versterking van de professionaliteit zullen organisaties van beroepsbinnenvissers vanuit het rijksbeleid worden gefaciliteerd, met name in het licht van nieuwe activiteiten die op het gebied van het visstandbeheer zullen worden gevraagd.

Beleidsdoel

- a) De professionaliteit van de georganiseerde beroepsbinnenvisserij versterken.
- b) Het bevorderen van de gelijkwaardige samenwerking tussen de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserij in VBC's.

Subdoelen (uit het 'Plan van Aanpak Versterking Beroepsbinnenvisserij' (december 2000) en het Projectvoorstel Versterking Beroepsbinnenvisserij (januari 2002)):

- 1) het versterken en professionaliseren van de sectororganisaties voor beroepsbinnenvissers door het verbeteren van de communicatie tussen beroepsvissers en de voorlichting aan beroepsvissers. Tevens versterken van de professionaliteit door het verhogen van de kwaliteit van de inbreng van beroepsvissers in de verschillende overlegstructuren in de binnenvisserij. Na 2005 is de organisatie zo ver geprofessionaliseerd dat uit de eigen achterban aan de gevraagde kwaliteit kan worden voldaan.
- 2) Het verbeteren van vangstmogelijkheden van de aal door middel van het verbeteren van intrek en doortrekmogelijkheden van de aal naar binnenwateren.

Instrumenten

- a) Het beschikbaar stellen van Rijksmiddelen ('faciliteren vanuit het rijksbeleid; tijdelijke ondersteuning van de beroepssector').
- b) een meerjarig scholingsprogramma voor beroepsbinnenvissers.
- c) Het bemensen van het secretariaat van de Combinatie van Beroepsvissers met professionele krachten.
- d) Een aalplan.

Evaluatie instrument a:

Beschikbaar stellen van Rijksmiddelen ('faciliteren vanuit het rijksbeleid')

Is actie ondernomen?

In overleg met de sectororganisatie is een 'Plan van Aanpak Versterking Beroepsbinnenvisserij' (december 2000) en een Projectvoorstel Versterking Beroepsbinnenvisserij (januari 2002) opgesteld.

In potentie zinvol instrument?

Het inzetten van Rijksmiddelen, mits in nauwe samenwerking met de georganiseerde beroepsbinnenvisserij, is in principe zinvol.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Het inzetten van Rijksmiddelen in nauwe samenwerking met de georganiseerde beroepsbinnenvisserij heeft geleid tot nadere uitwerking van de beleidsdoelen (zie de bij dit beleidspunt genoemde subdoelen).

Evaluatie instrument b:

Meerjarig scholingsprogramma voor beroepsbinnenvissers

Is actie ondernomen?

Het scholingsprogramma bestaat uit 3 onderdelen waarvan er twee zijn gericht op de professionalisering van de beroepsbinnenvissers en een op verbreding van de economische basis (certificering visstandbemonstering). Van het scholingsprogramma is in juni 2001 de cursus visstandbemonstering gehouden (met 37 deelnemers van de

120 leden van de CVB). Deze cursisten zijn gecertificeerd voor visstandbemonstering in Nederland. De beide overige cursussen, gericht op professionalisering (kadervorming en ondernemersvaardigheden voor beroepsvisser), zijn nog niet uitgevoerd.

In potentie zinvol instrument?

Het instrument is in principe zinvol aangezien de beroepsvisser geschoold wordt en meer gericht is op activiteiten waarmee de vissers hun economisch perspectief kunnen verbeteren.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

De cursussen ter versterking van de professionaliteit zijn (nog) niet uitgevoerd, die voor verbreding van inkomensmogelijkheden wel. Recentelijk zijn de 37 gecertificeerde visstandbemonsteraars geënquêteerd ter bepaling van de effecten van de cursus. De resultaten van deze evaluatie zijn nog niet beschikbaar (bron CVB). De totale bijdrage van het instrument 'scholing' aan het doel professionalisering is daarom niet aan te geven.

Evaluatie instrument c:

Bemensen secretariaat Combinatie van Beroepsvissers met professionele krachten

Is actie ondernomen?

Ter versterking van de sectororganisaties en interne organisatie-ontwikkeling zijn professionele krachten (1 fte) voor een periode van drie jaar (2002 t/m 2005) aan het secretariaat van de Combinatie van Beroepsvissers (CVB) toegevoegd. Er wordt vanuit gegaan dat vanaf 2005 geen verdere externe ondersteuning noodzakelijk is.

In potentie zinvol instrument?

Het versterken van het secretariaat van de CVB is in principe zinvol omdat het kan bijdragen aan de verbetering van de communicatie tussen beroepsvissers en aan de voorlichting van beroepsvissers. Daarnaast kan het de kwaliteit van de inbreng van beroepsvissers in de verschillende overlegstructuren in de binnenvisserij verhogen.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Na 2005 zou de organisatie zo ver geprofessionaliseerd moeten zijn dat uit de eigen achterban aan de gevraagde kwaliteit kan worden voldaan. Echter, de sectororganisatie geeft aan dat ook na 2005 extern gefinancierde technische ondersteuning van het secretariaat noodzakelijk zal blijven. Het heeft daarom nog niet voldoende bijgedragen aan de totstandkoming van een zelfstandige geprofessionaliseerde sectororganisatie.

Evaluatie instrument d:

Aalplan

Is actie ondernomen?

De CvB heeft een achtergronddocument opgesteld (aalherstelplan van de CvB, januari 2004). Tegelijk is vanuit Europa een traject gestart om te komen tot een communautair actieplan voor aal met als doel om te komen tot een herstel van de Europese aalstand (zie ook beleidspunt 1, paragraaf 3.1.1).

In potentie zinvol instrument?

Het opstellen van een aalplan levert geen zinvolle bijdrage aan de professionalisering van de georganiseerde beroepsbinnenvisserij. Wel is denkbaar dat een verbetering van de aalstand op termijn kan bijdragen aan een verbetering van de vangstmogelijkheden voor aal.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

In de praktijk heeft het geen bijdrage geleverd aan de professionalisering van de beroepsvisserij; een verbetering van de vangstmogelijkheden op korte termijn lijkt bovendien niet erg realistisch.

Evaluatie beleidsdoel a:

Professionaliteit georganiseerde beroepsbinnenvisserij versterken

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het beleidsdoel 'versterken' en 'professionaliteit' is niet toetsbaar geformuleerd. Hierdoor is het per definitie niet mogelijk het doel te realiseren.

Is het gerealiseerd?

De mate waarin de sectororganisatie is versterkt, is niet toetsbaar. Echter, ten behoeve van de versterking is wel aantoonbaar mankracht en geld ingezet. Deze is echter ingezet tot 2005 met het idee dat daarna de sector voldoende professioneel zou zijn om zich te redden. De CVB heeft echter aangekondigd dat ze verlenging nodig heeft. De doelstelling is dus nog niet voldoende bereikt.

Evaluatie beleidsdoel b:

Bevorderen gelijkwaardige samenwerking beroepsbinnenvisserij en sportvisserij in VisstandBeheerCommissies

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Om het beleidsdoel te realiseren is het noodzakelijk om een toetsbare definitie te hebben van het woord 'gelijkwaardig'. Dit is echter niet het geval, waardoor het niet mogelijk is in te schatten of het doel realiseerbaar is.

Is het gerealiseerd?

De mate waarin de sectororganisatie gelijkwaardig functioneert aan de georganiseerde sportvisserij in de VBC's, is niet toetsbaar. Het is dan ook niet mogelijk te achterhalen of het beleidsdoel is gerealiseerd.

Evaluatie subbeleidsdoel 1:

Versterken en professionaliseren sectororganisaties beroepsbinnenvissers

Voor dit beleidsdoel gelden dezelfde antwoorden als voor beleidsdoel a) onder dit beleidspunt.

Evaluatie subbeleidsdoel 2:

Verbeteren vangstmogelijkheden aal

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Ook dit beleidsdoel is niet toetsbaar geformuleerd; het begrip 'verbeteren van vangstmogelijkheden' kan subjectief worden ingevuld. Hetzelfde geldt voor het begrip 'verbeteren van intrek en doortrekmogelijkheden'. Er worden nergens grenzen gesteld wanneer iets voldoende verbeterd is.

Is het gerealiseerd?

Gezien het feit dat het doel niet realiseerbaar geformuleerd is, kan niet worden vastgesteld dat of het doel gerealiseerd is.

3.3.5 Beleidspunt 11: Opheffen belemmeringen ondernemerschap met betrekking tot uitgifte van visrechten

Opheffen van de gesignaleerde belemmeringen voor het ondernemerschap, voortkomend uit het huidige beleid m.b.t. de uitgifte van visrechten voor de Staatsbinnenwateren. Andere watereigenaren wordt, voor zover van toepassing, aangeraden dit ook te doen.

Beleidsdoel

Opheffen van de gesignaleerde belemmeringen (in relatie tot uitgifte visrechten) voor ondernemerschap van beroepsvissers in Staatsbinnenwateren (met uitzondering van het IJsselmeer).

Instrumenten

- a) Uitvoeren knelpuntenanalyse
- b) Instellen Werkgroep Visrechten
- c) Het vragen aan andere watereigenaren om dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren.

Evaluatie instrument a: Uitvoeren knelpuntenanalyse

Is actie ondernomen?

Er is een inventarisatie uitgevoerd naar de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen m.b.t. uitgifte, overdracht en gebruik van visrechten (Bron: Agonus Fisheries Consultancy, 2001).

In potentie zinvol instrument?

Het opstellen van een inventarisatie van de knelpunten en oplossingsrichtingen is een eerste stap en in potentie zinvol. Er moeten echter wel vervolgacties uit voortkomen. Die zijn tot op heden nog niet ingezet.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

De uitwerking van dit beleidspunt is op dit moment nog niet verder gekomen dan het opstellen van een inventarisatie. De bijdrage aan de doelstelling is nog zeer beperkt. Tot de inventarisatie van 2001 was het niet duidelijk wat de belemmeringen waren. Deze eerste stap is dus een eerste bewustwording van de mogelijke belemmeringen.

Evaluatie instrument b: Instellen Werkgroep Visrechten

Is actie ondernomen?

Mei 2002 is op ambtelijk niveau een Werkgroep Visrechten samengesteld. Hierin zijn de NVVS, de CvB, LNV Directie Visserij, LNV Juridische Zaken en de OVB vertegenwoordigd. De OVB heeft een adviserende positie.

In potentie zinvol instrument?

De doelstellingen van de Werkgroep Visrechten zijn:

- Het oplossen van knelpunten met betrekking tot de uitgifte, overdracht en het gebruik van visrechten in de binnenwateren op basis van een in opdracht van LNV uitgevoerde inventarisatie van Agonus Fisheries Consultancy;
- Het reguleren van het gebruik van beroepsvistuigen;
- Het opstellen van een definitie van het begrip beroepsbinnenvisser.

Gezien deze doelstellingen, met name de eerste van de drie, kan gesteld worden dat het instrument een zinvolle bijdrage kan hebben bij realisatie van het beleidsdoel.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

De resultaten van de inventarisatie (de veertien knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen) zijn besproken in de werkgroep Visrechten. De knelpunten zijn beoordeeld op herkenbaarheid, actualiteit en relevantie. Ook is een discussie gevoerd over de wijze waarop het knelpunt kan worden weggenomen. De discussie hierover is inmiddels afgerond, de bevindingen moeten nog worden voorgelegd aan de Stuurgroep Binnenvisserij. Een van de bevindingen is dat een definitie van het begrip beroepsbinnenvisser slechts zin heeft indien daarbij het gebruik van beroepsvistuigen betrokken wordt. De discussie over de afbakening, de juridische aspecten en de wenselijkheid (draagvlak) van mogelijke oplossingsrichtingen moet nog worden gevoerd. Wel bestaat er in de werkgroep consensus over de uitgifte van visrechten in nevengeulen.

Sinds maart 2003 ligt de werkgroep stil. Reden hiervoor is de omvorming van de OVB. Planning is dat de werkgroep op korte termijn weer zal worden opgestart. Op basis van de ingezette lijn rondom de omvorming van de OVB zal dan worden gesproken over de gewenste afbakening van het begrip beroepsbinnenvisser en het daaraan gekoppelde gebruik van beroepsvistuigen. De lijst met knelpunten zal opnieuw worden geactualiseerd en op onderdelen worden uitgebreid. De kabinetsdoelstelling (vermindering regeldruk en administratieve lasten) zullen hierbij belangrijke ijkpunten zijn.

Kortom, met inzet van dit instrument zijn er eerste, belangrijke stappen gezet in de richting van doelrealisatie, maar er is nog geen sprake van gerealiseerde doelen door inzet van dit instrument.

Evaluatie instrument d:

Vragen andere watereigenaren rijksbeleid overnemen en implementeren

Is actie ondernomen?

Er is geen actief verzoek gedaan aan andere watereigenaren.

In potentie zinvol instrument?

Het verzoek aan andere watereigenaren is alleen zinvol met duidelijk omschreven doelen (wat zijn de belemmeringen?) en instrumenten (hoe kunnen de belemmeringen opgeheven worden?). De belemmeringen zijn in 2001 duidelijk geworden (Bron: Agonus Fisheries Consultancy, 2001) de instrumenten alleen nog niet.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Uit de evaluatie is niet naar voren gekomen hoe dit instrument heeft gewerkt en bijgedragen aan de doelrealisatie.

Evaluatie beleidsdoel:

Opheffen belemmeringen ondernemerschap beroepsvissers

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het beleidsdoel is niet meetbaar omschreven aangezien ten tijde van het Beleidsbesluit er nog geen zicht was op de belemmeringen. Zonder dit inzicht is het ook niet in te schatten of de belemmeringen zijn op te heffen. Een aantal knelpunten is mogelijk op te lossen, voor andere knelpunten is dat niet zo. Het beleidsdoel om alle knelpunten op te heffen is daarom niet realiseerbaar.

Is het gerealiseerd?

Er is nog weinig voortgang geboekt. Uit de interviews is van één geval bekend dat bij de uitgifte van visrechten de tenaamstelling op een goede manier gewijzigd is. Voor het oplossen van de *overige* knelpunten is tot op heden nog geen actie ondernomen. De belemmeringen zijn niet weggenomen, het beleidsdoel is dus nog niet gerealiseerd.

3.4 Mogelijkheden sportvisserij

3.4.1 Beleidspunt 12: Verbeteren bereikbaarheid viswater voor sportvisserij

Verbeteren van de bereikbaarheid van viswateren voor de sportvisserij in het kader van het reguliere recreatiebeleid.

Beleidsdoel

Het verbeteren van de bereikbaarheid van viswateren voor de sportvisserij.

Instrument

Het generieke recreatiebeleid, landinrichtingsprojecten en andere inrichtingsprojecten van oevers.

Evaluatie instrument:

Generieke recreatiebeleid, landinrichtingsprojecten en andere inrichtingsprojecten van oevers

Is actie ondernomen?

Vanuit dit Beleidsbesluit zijn geen initiatieven ondernomen om de instrumenten ter verbetering van de bereikbaarheid van viswater in te zetten.

In potentie zinvol instrument?

In principe is het aansluiten bij andere beleidsterreinen zinvol, want daarmee kan gebruik gemaakt worden van bestaande kaders en instrumenten.

Hoe heeft het in praktijk gewerkt/bijgedragen aan de doelrealisatie?

Aan de verbetering van de bereikbaarheid van viswater voor de sportvisserij heeft dit Beleidsbesluit geen bijdrage geleverd, doordat het instrument niet is ingezet.

Evaluatie beleidsdoel:

Verbeteren bereikbaarheid viswateren voor sportvisserij

Is het realiseerbaar en meetbaar?

Het verbeteren van de bereikbaarheid van viswateren voor de sportvisserij in het kader van het reguliere recreatiebeleid en verbetering van de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van de binnenvisserij is niet toetsbaar geformuleerd. Dit heeft tot gevolg dat het niet te bepalen is wanneer het doel is gerealiseerd (Wanneer is het voldoende verbeterd? Wanneer ben je tevreden?).

Is het gerealiseerd?

Onafhankelijk van dit Beleidsbesluit wordt de aanleg van dergelijke voorzieningen, zoals in samenhang met de aanleg van natuurvriendelijk oevers, actief gestimuleerd. Met name de NVVS is actief op dit onderwerp en doet dat vooral via haar netwerk van contacten met lokale bestuurders.

Ook onafhankelijk van het Beleidsbesluit wordt op beperkte schaal aan de verbetering van de bereikbaarheid van viswater invulling gegeven via het instrument van de landinrichting. De omvang van de aanleg van deze voorzieningen is niet na te gaan (geen specifieke registratie).

In het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland* (Min. LNV, 2004) wordt in algemene termen de openstelling van oevers ten behoeve van de recreatie gestimuleerd. Maar ook hier geldt dat dit initiatief los staat van het Beleidsbesluit Binnenvisserij (Min. LNV, 1999).

Bronnen

- Combinatie van Beroepsvissers, 2000. Plan van Aanpak Versterking Beroepsbinnenvisserij.
- Combinatie van Beroepsvissers, 2002. Aalherstelplan.
- Combinatie van Beroepsvissers, 2002. Projectvoorstel Versterking Beroepsbinnenvisserij.
- Dam, C. van, A.D. Buijse en W. Dekker, 1995. Aalscholvers en beroepsvisserij in het IJsselmeer, het Markermeer en Noordwest-Overijssel. Rapport IKC Natuurbeheer, nr. 19.
- Europese Commissie, 2003. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Ontwikkeling van een communautair actieplan voor het beheer van Europese aal. COM (2003) 573 definitief
- Landbouw-Economisch Instituut, 2003. Visserij in Cijfers 2002. Rapport PR.03.04.
- Ministerie van Financiën, 1999. Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.
- Ministerie van Financiën, 2002. Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2003. Voortgangsrapportage Beleidsbesluit Binnenvisserij. TRC 2003/8452.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. Agenda voor een Vitaal Platteland: Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004. Inspelen op veranderingen.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1998. Aalscholvers. TRC 98/10948. DN. 981269
Brief staatssecretaris G.H. Faber aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 30-10-1998.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1998. Evaluatie Binnenvisserij
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999. Beleidsbesluit Binnenvisserij
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000. Bestrijding visstropen in de Nederlandse binnenwateren : Plan van Aanpak.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002. Aal, stand van zaken: Knelpunteninventarisatie. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Visserij
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002. Aalplan. VISS/02/2878. Brief van staatssecretaris G.H. Faber aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij d.d. 15-04-2002.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002. Economische benutting n.a.v. de begrotingsbehandeling Visserij d.d. 26 november 2001. TRC 2002/1325, Viss. 2002/1338.
Brief van staatssecretaris G.H. Faber aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij d.d. 20-02-2002.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002. Voortgangsrapportage Beleidsbesluit Binnenvisserij. Kamerstuk 28 600, XIV, nr. 10.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2003. Richtlijnen aanpak benutting van visstanden door Visstandbeheercommissies. TRC 2003/2279. Viss. 2003/2042. Brief van staatssecretaris Odink aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 21-03-2003.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Nederlandse Vereniging Voor Sportvisfederaties, Combinatie van Beroepsvissers en Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij, 2003. Vissen met verstand; richtlijnen aanpak benutting van visstanden voor Visstandbeheercommissies.

- Nie, H.W. en G. van Ommering, 1998. Bedreigde en kwetsbare zoetwatervissen in Nederland. Toelichting op de Rode Lijst. Rapport IKC Natuurbeheer nr. 33.
- Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij, 2003. Startnotitie Zilveren Stroom. VBC-project.
- Van Rijn, S.H.M. & M.R. van Eerden, 2002. Aalscholvers in het IJsselmeergebied: concurrent of graadmeter. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling RIZA. RIZA-rapport: 2001.058
- Winter, H.V., N.S.H. Tien en J.A.M. Wiegerinck, 2003. Jaarrapportage Passieve Vismonitoring Zoete Rijkswateren: Samenstelling van de visstand op basis van vangsten met fuiken en zalmsteken in 2002. RIVO Rapport Nummer: C025/03
RIZA nummer: BM 03.04

Bijlage 1 Begrippen beleidsevaluaties

Begrippen

De ervaring wijst uit dat er verschillende (onuitgesproken) verwachtingen bestaan over de evaluatie van een beleidsactie. Om misverstanden hieromtrent te voorkomen volgen hier enige begripsomschrijvingen en een beschrijving van de evaluatiefilosofie (methodologie). De definities zijn afkomstig van het vak 'Beleidskunde' van de Open Universiteit.

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdvolgorde.

Beleid kent dus duidelijke doelen, er is sprake van de inzet van instrumenten om die doelen te bereiken (voorlichting, wet- en regelgeving, financiële prikkels, collectieve voorzieningen) en er is sprake van een planmatige aanpak.

Evalueren is het beoordelen van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria.

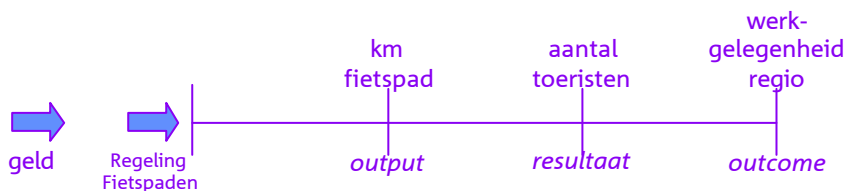
Van een evaluator wordt dus een oordeel verwacht. Zo'n oordeel is alleen mogelijk als duidelijk is waarover een oordeel moet worden gegeven: het verschijnsel moet duidelijk worden gedefinieerd. Een objectief oordeel is mogelijk als er objectieve criteria beschikbaar zijn, waarmee de waargenomen verschijnselen kunnen worden vergeleken.

Beleidsevaluatie is het beoordelen van de inhoud, effecten en processen van beleid, aan de hand van de verwachte effecten van het beleid.

De gerealiseerde effecten van het beleid moeten dus worden vergeleken met de oorspronkelijke verwachtingen, die als criteria functioneren voor de evaluatie. Dit zijn dus de concrete beleidsdoelen. Om die te kennen moeten de verwachte effecten van het betreffende beleid duidelijk zijn.

De relatie tussen de ingezette middelen (beleidsinstrumenten) en de beleidsdoelen (verwachte effecten) berusten op aannames. Het beleid veronderstelt een causaliteit tussen actie en effect. In de praktijk blijken dit vaak impliciete aannames te zijn. Bij evaluatie van complexe beleidsacties is het nodig deze aannames inzichtelijk te maken. Dit kan door alle relaties tussen ingezette instrumenten en de nagestreefde doelen expliciet te maken. De opeenvolgende causale relaties vormen tezamen causale ketens.

Een causale keten bestaat uit een aantal logische denkstappen, waarlangs de beleidsmedewerker denkt als hij een instrument inzet om een doel te bereiken. Het volgende schema is hiervan een voorbeeld.



Output = de beleidsprestatie.

Resultaat = het intermediaire effect.

Outcome = het finale beleidseffect, of maatschappelijk effect.

Het doel van het instrument (Regeling Fietspaden) is de werkgelegenheid in een bepaald gebied te bevorderen. De eerste aanname is dat met de regeling fietspaden zullen worden aangelegd. De tweede aanname is dat de fietspaden toeristen zullen aantrekken. De derde aanname is dat meer toeristen in een gebied zal leiden tot een verbetering van de werkgelegenheid.

Beleid is doorgaans minder lineair dan dit schema suggereert, getuige het causaliteitsschema in het hoofdrapport.

De denkstappen moeten expliciet gemaakt worden, om een uitspraak over het einddoel mogelijk te maken. De effecten op outcome-niveau kunnen namelijk meestal niet zomaar worden toegeschreven aan één ingezet instrument. Op dat niveau spelen namelijk veel meer invloeden, bijvoorbeeld autonome ontwikkelingen, parallelle stimuleringsprogramma's, etc. Dit heten concurrerende factoren.

Om de invloed van de ingezette instrumenten op het beleidsdoel op *aannemelijk* wijze vast te kunnen stellen, moeten de tussenliggende denkstappen bekend zijn en is het nodig vast te stellen of die stappen daadwerkelijk zijn geconcretiseerd.

Een goede evaluatie is opgebouwd uit oordelen op verschillende niveaus:

- heeft het departement de juiste acties ondernomen (output, ofwel beleidsprestatie),
- heeft dat geleid tot de verwachte resultaten (resultaatniveau),
- dragen die resultaten in de verwachte mate bij aan de beoogde beleidsdoelen (outcome).

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn in de eerste plaats criteria nodig op deze drie niveaus. Hiertoe moeten indicatoren worden ontwikkeld. Dit zijn meetbare variabelen, aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over het beleid. In de tweede plaats moeten streefwaarden bij deze indicatoren worden gevoegd. Aan de hand van een streefwaarde kan worden vastgesteld of op de betreffende indicator voldoende resultaat is bereikt.

In de derde plaats zijn gegevens nodig over deze indicatoren. Dergelijke gegevens maken het mogelijk om planning en realisatie met elkaar te vergelijken. Gegevens over indicatoren die permanent en systematisch worden verzameld heten monitoringsgegevens.

Het is niet altijd mogelijk uitspraken te doen op basis van uitsluitend monitoringsgegevens. Vooral op het niveau van outcome zijn conclusies slechts mogelijk als gericht onderzoek wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld een vergelijking tussen een situatie met beleidsinterventie en een vergelijkbare situatie zonder ingrijpen. Het onderzoek moet zo worden ingericht dat de invloed van concurrerende factoren zoveel mogelijk kan worden uitgesloten.

Een belangrijk uitgangspunt bij monitoring ten behoeve van beleidsevaluatie is, dat die gegevens worden verzameld die nodig zijn om de evaluatievragen te kunnen beantwoorden. Dit voorkomt de situatie dat eerst veel gegevens worden verzameld, die bij nader inzien niet geschikt blijken te zijn om uitspraken mee te doen over het succes van het beleid. De evaluatiesystematiek die in dit document is opgenomen dient hiertoe.

VBTB

De beschreven basisidee achter beleidsevaluatie is sinds kort vastgelegd in de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» van 19 mei 1999. Hieronder volgt een passage uit de nota, waarin beschreven staat wat van verantwoording wordt verwacht.

Algemene beleidsdoelstelling: beoogde effecten in de maatschappij

De verantwoording begint met een algemene beleidsdoelstelling. Daarbij gaat het idealiter om de beoogde effecten in de maatschappij, ook wel de finale beleidseffecten genoemd. Aangegeven wordt op welke doelgroep het beleid betrekking heeft, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn. Hierbij worden – indien mogelijk – ook realisatiecijfers van de afgelopen twee jaar en een

meerjarenraming voor de tussenliggende periode opgenomen; een en ander voor een adequate beoordeling van de geformuleerde doelstellingen.

Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen

Het expliciteren van de algemene beleidsdoelstelling in streefwaarden zal niet in alle gevallen mogelijk blijken te zijn. Daarnaast geldt dat, wanneer een algemene beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, de beleidsvoerder daarmee nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor directe sturing of beleidsinstrumentatie beschikt.

In beide gevallen is een «vertaling» van de algemene beleidsdoelstelling in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wenselijk. Daarbij kan het gaan om intermediaire effecten (stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de zogenoemde finale geluidseffecten) of nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten.

Bij de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wordt aangegeven wat de doelgroep is en wat de beoogde streefwaarden zijn, idealiter in het perspectief van de realisatiecijfers vanaf het jaar t-2 en de tussenliggende jaren, tot het laatste meerjarencijfer t+4.

Wanneer de algemene beleidsdoelstelling zowel meetbaar is als concrete aanknopingspunten biedt voor directe sturing en beleidsinstrumentatie, is een vertaling naar nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen natuurlijk overbodig. De algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelen vallen dan samen.

In de toelichting op de beleidsdoelstellingen wordt aangegeven welke producten of activiteiten moeten leiden tot de te behalen effecten. Bij de afbakening van artikelen geldt de homogeniteit van de meetbare en stuurbare effecten als primair criterium. Wanneer er dus meerdere meetbare en stuurbare effecten bijdragen aan één en dezelfde niet meetbare of stuurbare algemene beleidsdoelstelling, worden meerdere beleidsartikelen onderscheiden.

Het formuleren van zowel algemene als nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen is geen eenvoudige aangelegenheid. Soms is het in het geheel niet mogelijk om de beoogde effecten te kwantificeren en te meten. In dat geval zal moeten worden teruggegrepen op het zoveel mogelijk kwantificeren en meten van de te leveren producten of de te verrichten activiteiten.

De gekwantificeerde en meetbare beleidsdoelstellingen maken het mogelijk een oordeel te vormen over doeltreffendheid van beleid. De realisatie van de desbetreffende beleidsdoelstellingen kan op een reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze worden gevolgd met behulp van prestatiegegevens.

Niet voor elk beleidsartikel zal het mogelijk zijn om over de volle breedte goede prestatiegegevens te formuleren. Dit doet zich voor indien de effecten van het beleid, de op te leveren producten dan wel de te verrichten activiteiten in kwantiteit en/of kwaliteit lastig meetbaar zijn, of waar het gaat om de interactie van de ministeries met andere actoren zowel binnen als buiten de (rijks-) overheid. In sommige gevallen zal het ook te kostbaar zijn.

Er zijn echter ook andere instrumenten waarmee doelmatigheid en doeltreffendheid gemeten kunnen worden. Te denken valt aan (periodiek) evaluatieonderzoek.

Evaluatieonderzoek dient volgens erkende methodologische spelregels te worden uitgevoerd. Deze zijn vastgelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Comptabiliteitswet) (Min. Fin., 2002). De regeling is per 1 januari 2002 in werking getreden.

Bijlage 2 Geconsulteerde personen en samenstelling klankbordgroep

Geconsulteerde personen

- 1) telefonisch interview
- 2) gespreksinterview

Beroepsvissers

- W. den Boer (1)
- J. Bremer, Friese Bond van Binnenvissers (1)
- A. Heinen, Combinatie van Beroepsvissers (2)
- K.S. Heldoorn, Combinatie van Beroepsvissers (2)
- L. Kloosterman, Friese Bond van Binnenvissers (1)
- R. Klop (1)
- J.K. Nooitgedagt, Nederlandse Vissersbond (2)
- L. Westerhof, Federatie Friesland (1)
- B. van Wijk (1)

Sportvissers

- H. den Bakker, Federatie Zuidwest Nederland (2)
- F. Bloot, NVVS
- J.J.A. Bongers, NVVS
- R. van den Bos, (inter)Provinciale Organisatie Sportvisserij (2)
- L. Snoeijs, (inter)Provinciale Organisatie Sportvisserij (2)
- W. van Zuilekom, Sportvisserij Belang Gelderland (2)

Beleidsmedewerkers Ministerie van LNV

- F. v.d. Berg, Directie Visserij (2)
- J. van Dijk, Directie Visserij (2)
- H.W. ten Have, AID (2)
- J.M.M. Kouwenhoven, Directie Visserij (2)
- G. Post, Directie Natuur (2)
- A.J. Rothuis, Directie Visserij (2)
- C.J. Verheijen, Directie Visserij (2)
- A.H. IJlstra, Directie Visserij (2)
- E. Zwart, Directie Platteland (2)

Waterbeheerders

- J. van den Bergs, Wetterskip Fryslân (1)
- I. Canter Cremers, Waterschap Rijn en IJssel (1)
- K. Everards, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (1)
- P.P. Schollema, Waterschap Hunze en Aa's (1)
- H. Smeets, Hoogheemraadschap Als en Biesbosch (1)
- G. Schmidt, Waterschap Regge & Dinkel (1)
- H. Vos, Rijkswaterstaat, regiodirectie IJsselmeer (2)
- L. Vuister, Hoogheemraadschap van Rijnland (1)
- J. Willet, Rijkswaterstaat, regiodirectie IJsselmeer (2)

Onderzoeksinstituten

W. Dekker, RIVO (2)
M. van Eerden, RIZA (2)
J. Klein Breteler, OVB (2)
J. Kranenbarg, RIZA (2)
J.J. de Leeuw, RIVO
J. Quak, OVB (2)
A.J.P. Raat, OVB (2)
I. van Splunder, RIZA (2)

Samenstelling klankbordgroep 13 februari 2004

Dagvoorzitter: Arjan Lindenberg (Expertisecentrum LNV)
Notulist: Vincent van der Meij (Expertisecentrum LNV)
Verdere aanwezigen: Vincent van den Berk (Expertisecentrum LNV)
Mariken Fellingier (Expertisecentrum LNV)
Jaap Quak (OVB)
Pieter van Yperen (OVB)
Lex Raat (OVB)
Willem Dekker (RIVO)
Joop Bongers (NVVS)
Lex Snoeijis ((inter)Provinciale Organisatie Sportvisserij)
Wim van Zuilekom (Sportvisserij Belang Gelderland)
Sicko Helldoorn (CvB)
Arjan Heinen (CvB)
Wilkin den Boer (CvB)
Jaap Bremer (Friese Bond voor Beroepsvissers)
Ruben Klop (beroepsvisser)
Jan van Dijk (LNV, dir. Visserij)
Frans van den Berg (LNV-, dir. Visserij)
Ton IJlstra (LNV, dir. Visserij)
Harbert ten Have (LNV-AID)

Bijlage 3 Aanbevelingen op basis van de interviewverslagen

Leeswijzer

De aanbevelingen zijn ingedeeld naar hoofdonderwerp.

De aanbevelingen zijn niet allemaal letterlijk zo benoemd in de interviews. De tekst van interviews over wat er minder goed ging in de huidige situatie is bijvoorbeeld 'omgekeerd' naar aanbevelingen over wat er dan anders zou moeten/ hoe het wel moet.

Uiteraard zijn in dit overzicht ook de "top 3 – accenten voor nieuw beleid" uit de interviews meegenomen.

Algemeen

Investeer in vertrouwen

Begrippen en instrumenten concreet en hanteerbaar maken

- 1 Begrippen concreet uitwerken en hanteerbaar maken
- 2 Instrumenten, sancties en communicatie helder hebben
- 3 Concrete maatregelen
- 4 Duidelijke streefbeelden formuleren
- 5 Ecologische streefbeelden stellen, dan volgt de rest vanzelf
- 6 Operationele streefbeelden, afstemmen op Kaderrichtlijn Water
- 7 Van mooie woorden naar daden
- 8 Beleidsbesluit moet duidelijk richting geven voor betrokkenen
- 9 Partijen moeten onderling bepalen wat in hun gebied 'doelmatig' concreet betekent.
- 10 Naast normen en kaders ook de instrumenten verder uitwerken.

Definities:

- 11 Wise use (vissen met verstand) concreter maken zodat het een goede basis is voor samenwerking tussen beroeps- en sportvissers
- 12 Bij wise use kijken naar de natuurlijke visstand.
- 13 Duurzaam visstandbeheer is beheerbaar en stuurbaar (gesloten tijden, minimummaten, vergroten maaswijdte, ringen in de fuiken)
- 14 Duurzaamheid is dat alle mogelijke jaarklassen goed vertegenwoordigd zijn
- 15 Duurzame visserij: sport – diverse visstand, beroeps – optimale biomassa (eerste 4 jaarklassen)
- 16 Duurzaamheid (biologisch beheer) vertalen in vergunningen/huurovereenkomsten
- 17 Wat is duurzaam op het IJsselmeer (gebied is nog steeds in ontwikkeling – dus welk beheer, welke maatregelen etc)?
- 18 Doelmatigheid (is nooit ingevuld door Kamer voor de Binvis)
- 19 Doelmatig is slim/ verstandig/ logisch/ wijsheid/ ... ???
- 20 Eenduidige definities geven van een beroepsvisser en van een sportvisser.
- 21 Criterium voor goede visstand duidelijk omschrijven.

Beperken visvangst/ vangstreductie/ gemene weide/ sanering

- 22 Vangstvermindering nodig via druk van buiten op de collectieve groep (m.b.t. IJsselmeer)

- 23 Reductie van vangstrechten over alle vissoorten door een opkoop/saneringsregeling van de overheid
- 24 LNV: goed nadenken en argumenteren hoe tot vangstreductie gekomen kan worden. (aan welke knoppen kan LNV draaien)
- 25 Oplossingsrichtingen kunnen zijn: warme sanering of co-management via PO.
- 26 Gemeenschappelijk gebruik functioneert alleen bij strak regelkader, toezicht, garanties en onderling vertrouwen tussen collega-vissers.
- 27 Op IJsselmeer werken met één coöperatie als overheid wil richten op toetsing van beheer en opstellen randvoorwaarden.
- 28 In het IJsselmeer speelt naast het economisch probleem, ook een maatschappelijk probleem. Om dat op te lossen is zowel mankracht als geld nodig.
- 29 Voer geen apart beleid voor het IJsselmeer, motivatie voor en oplossingen bij problemen elders in het land kunnen ook voor IJsselmeer oplossing bieden (met hooguit langer tijdpad).
- 30 Slag maken van plannen die er liggen naar realisatie.
- 31 Gemene weide problematiek oplossen: hou rekening met onderling wantrouwen tussen vissers en het feit dat het maken van afspraken over vangsthoeveelheden per visser niet haalbaar is. Vissers voelen zich niet gebonden aan afspraken die in de PO IJsselmeer worden gemaakt.

Sanering:

- 32 Warme sanering van gelegenheidsvissers en beroeps die willen stoppen om zo tot schaalvergroting te komen en de visserijdruk af te laten nemen.
- 33 Mogelijkheden tot schaalvergroting t.b.v. beroepsvisserij (incl. sanering)
- 34 Voor bereiken duurzame visserij moet er minder worden gevist, impliceert warme sanering
- 35 Instrumenten opzetten om beroepsvissers te saneren
- 36 Duidelijk meenemen de verschillende belangen van sport (natuurlijke visstand) en beroeps (economisch optimale visstand)
- 37 In huurovereenkomst/vergunning meenemen tekst over “duurzame en gevarieerde visstand”
- 38 In IJsselmeer is drastische stap met toekomstvisie nodig, bijvoorbeeld vormen van één coöperatie, zodat overheid zich kan terugtrekken uit beheer en kan richten op toetsing van het beheer aan de randvoorwaarden.
- 39 Sanering is nodig om de sector nog enige kans te bieden op voortbestaan.

Vergunningstelsel/ visrechten

- 40 Volledig visrecht bij beroepsvisserij leggen. Die regelt dan (verplichte) machtiging/ onderverhuur voor sportvissers.
- 41 Certificering beroepsvissers gebruiken bij uitgifte visrechten
- 42 In GIS of iets dergelijks het vergunningstelsel digitaliseren om problemen als overlapping en dergelijke te voorkomen.
- 43 GIS-systeem opstellen waarin duidelijk is wie waar mag vissen en onder welke specifieke vergunningvoorwaarden.
- 44 Splitsing visrechten ongedaan maken.
- 45 Bestuursorgaan opzetten met zeggenschap over vangstrechten en de financiering daarvoor regelen.
- 46 Herverkaveling van visrechten om de versnipperde verhuur oplossen.
- 47 Uitgifte van visrechten koppelen aan draagkracht (*zie ook onder benutting*).
- 48 Opheffen van Kamer voor de Binnenvisserij versterkt problematiek van de visrechten.

Benutting/ verkoop

- 49 Schep duidelijkheid over wel/geen benutting van schubvis door beroepsvisserij
- 50 Stel maximum aan dagvangst sportvissers (ten bate van visstand en economische situatie beroepsvissers)
- 51 Goed aangeven wat economische benutting is; differentiëren per water.
- 52 Duidelijk maken wat benutting precies is (bijvoorbeeld met betrekking tot verkoop door sportvissers)

- 53 Verbod voor sportvissers voor meenemen gevangen vis voor consumptie/verhandelen.
- 54 Benutting van schubvis is geen zekerheid voor voortbestaan beroeps (illusie te denken dat het wel zo is)
- 55 Benuttingsinstrument (model voor productie en mogelijke benutting in een water) gebruiken bij toekomstig beleid.
- 56 Duidelijke afspraken nodig over welke benutting door wie wel/niet is toegestaan.
- 57 Scherpere kaders stellen voor benutting, en uitwerken hoe dit vast te stellen, welke economische exploitatie plaats kan vinden. Daarbij hoort ook visplan. Bijvoorbeeld via VBC's regelen.
- 58 Zoek criteria die aansluiten bij een economisch én ecologisch verantwoorde benutting.

Beroepsbinnenvisserij versus sportvisserij

- 59 Stimuleren van ondernemerschap en innovatie voor beroepsvissers
- 60 Certificeren beroepsvissers met harde criteria. Dit consequent gebruiken bij uitgifte visrechten.
- 61 Eigen geluid behouden voor beroepsvissers is van groot belang voor voortbestaan beroepsgroep.
- 62 LNV moet opkomen voor behoud en bescherming van de binnenvisserij
- 63 Maximum stellen aan dagvangst sportvissers t.b.v. economische situatie beroepsvissers en visstand.
- 64 Algemene ontheffing voor elektrische bevissing voor gecertificeerde vissers die veel vissen in opdracht van derden (bijv voor onderzoek).
- 65 Terugtrekkende overheid moet niet betekenen dat overheid de beroepsvissers laat vallen: regelen dat economische activiteit blijft, economische situatie van beroepsvissers garanderen.
- 66 Permanente voorziening t.b.v professionaliteit ondersteuning beroepsvisserij
- 67 Rol LNV is *niet* versterking van de sectoren
- 68 Meer beleidsmatige aandacht voor sportvisserij.
- 69 Gelijkwaardigheid van partijen is van belang voor realisatie van beleid
- 70 Drie groepen onderscheiden (conform Europese sportvisserijorganisaties; zie interviewverslag AID voor verdere uitwerking):
- 71 1. beroepsvisser, 2. hobbyvisser – exploitatie op eigen water (vergelijk met jacht op landgoed), 3. sportvisser
- 72 Sportvisserij is belangrijke vorm van recreatief medegebruik, dus meenemen in nieuw beleid.
- 73 Overheid moet de kaders stellen waarbij aan de verschillende insteek van zowel de beroeps- als de sportvisserij aandacht wordt geschonken (ecologisch optimale situatie is niet gelijk aan de economisch optimale situatie!). En duidelijk maken hoe hiermee omgegaan moet worden in de praktijk.
- 74 Hou rekening met drie optieken: waterbeheerder, visstand/ecosysteem, visserij. Optimaal is in alledrie de gevallen iets anders!
- 75 Mogelijkheid van neveninkomsten als alternatief bij sanering.
- 76 Nieuw beleid moet evenwichtiger zijn voor beroeps- en sportvisserij.

Onderzoeksuggesties

- 77 Geografisch onderscheid maken; bestandsopnamen; gewenste dichtheden; oogstbaarheid; effecten van verbeterde verbinding met zee op aalintrek; gewenste leeftijdsopbouw en bestandsopbouw; definitie gezonde populatie
- 78 Waterkwaliteit binnenwateren (*aansluiten bij KRW-doelstellingen*); kalibreren t.b.v effecten klimaatverandering; effect predatoren op glasaal
- 79 Invloed van externe effecten op visstand (bijv. waterkwaliteit, vogels, glasaal, schieraal trek, waterareaal, koelwaterlozingen)
- 80 Niet meer onderzoek voor aal en zalm
- 81 Invloed van KRW op monitoringsinspanningen (voorkomen van bepaalde vissoorten) meenemen in beleid.

Vissoorten (aal/zalm)

- 82 Verbeteren paaigebieden zalm bovenstrooms, verbeteren vistrappen.
- 83 Concrete maatregelen treffen voor aal, alleen aandacht is niet voldoende.

Aalscholver

- 84 Herziening beleid. Gebruik meest recente informatie uit onderzoek om het beleid hierop aan te passen.

Financiën

- 85 Meer geld reserveren voor Kamer voor de Binnenvisserij (KvdB), belangrijk is kennis en kunde bij KvdB en visserijkundige ambtenaren.
- 86 Financiële voorziening treffen (=geld reserveren) voor realisatie van te treffen maatregelen.
- 87 Voldoende geld voor aanpak stroperij vrijmaken
- 88 Financiële paragraaf in nieuw Beleidsbesluit.
- 89 Capaciteit/inzet voor handhaving en controle
- 90 Hou financiering via visakten in stand.

Visplannen/ visstandbeheerplannen

- 91 Niet vissen zonder visplan, dat is afgestemd op operationele streefbeelden.
- 92 Toetsing voor OVB/ NVVS en niet meer door Kamer voor de Binnenvisserij.
- 93 Landsdekkend het opstellen van visstandbeheerplannen (met lange termijn visie) en visplannen verplicht stellen (aansluitend bij tijdstippen van vernieuwing verhuurrechten).
- 94 Voor realiseren van visstandbeheerplannen is daadkracht nodig, zowel van VBC's, OVB als opdrachtgever LNV.
- 95 Overall (dus óók op IJsselmeer) visstandbeheerplannen opstellen met alle betrokkenen samen. De visplannen zijn daarvan de jaarlijkse uitwerking.
- 96 Inhoud van het visstandbeheerplan expliciet maken (zowel duurzame visstand als waterkwaliteit; gewenste beheerresultaten, interactie met natuur etc)
- 97 Visstand afstemmen op ecologische spankracht en daaruit voortvloeiende randvoorwaarden.
- 98 Bedenk een instrument om te toetsen aan het beheer (breder dan alleen de bevissing)

VBC's/ arbitrage

Arbitrage:

- 99 Dwingende arbitrage hoeft niet (dan is gelijk taak van VBC uitgewerkt)
- 100 Een vorm van arbitrage is gewenst voor een effectieve werking van VBC's
- 101 Arbitrage (bindend advies) voor allerlei conflictsituaties, bijv door KvdB/ RIVO/ ander orgaan
- 102 Waar nodig moet LNV sanctie gebruiken van intrekken/ niet uitgeven van visrechten
- 103 Mogelijkheid consequenties te verbinden aan niet komen tot gezamenlijke overeenkomst of niet nakomen daarvan.
- 104 Arbitrage die (juridisch) bindende uitspraken mag doen is zeer gewenst.
- 105 In visplan zouden ook al de sancties benoemd moeten worden.
- 106 Consequenties verbinden als er iets misgaat.

VBC's:

- 107 Bij VBC-verplichting rekening houden met weerstand beroepsvissers om deel te nemen
- 108 VBC's mandaat geven en verankeren in wet (publiekrechtelijke status geven). Tools aanreiken om binnen VBC's tot afspraken te komen.
- 109 Binnen kader van de VBC's (polderen) wel sturen op concrete instrumenten
- 110 VBC's zijn nog in ontwikkeling. Dit nog even de tijd gunnen.
- 111 Binnen VBC's zorgen voor evenwicht tussen beroeps en sport (dat betekent dat beroepsvisserij hiervoor extra voorziening behoeft).
- 112 Voor waterbeheerders is een regionale VBC die over meerdere wateren gaat een efficiëntere tijdsinzet van inbreng van waterbeheer- en kwaliteitsaspecten.

- 113 VBC's sluiten samenwerkingsconvenant af waarin doel en spelregels, deelnemers hebben mandaat van achterban
- 114 Duidelijkheid over welke informatie de partijen in de VBC worden geacht te delen/ over welke onderwerpen afspraken te maken.
- 115 Argumenten voor het betrekken van waterbeheerders benoemen: functie viswater in bepaalde wateren, integrale benadering en planvorming mogelijk in VBC, relatie tussen visstand en waterkwaliteit en inrichting, VBC is een verzamelpunt voor versnipperde belangengroepen, projecten VBC's zijn aanvulling op lopende activiteiten waterbeheerders.
- 116 Alle belanghebbenden verplichten in VBC deel te nemen.
- 117 VBC's minder vrijblijvend laten functioneren, waarbij Rijk duidelijk randvoorwaarden aangeeft.
- 118 Taak VBC's verbreden: visstand, maar ook natuur en wateraspecten erin betrekken.
- 119 Verplichte deelname in VBC's opnemen in vergunningen.

Waterkwaliteit/ -beheerders

- 120 Investeren in wijze waarop samenwerking met waterbeheerders gerealiseerd kan worden. Meer sturing en communicatie gewenst op dit onderwerp.
- 121 Aansluiten bij waterkwaliteitsbeleid. NB Dit kan leiden tot wijzigingen in de sport- en de beroepsvisserij.
- 122 Visserij komt voor veel waterbeheerder slechts sporadisch in beeld bij specifieke projecten.
- 123 Via de KRW zal de aandacht van waterbeheerders meer naar vis schuiven aangezien dat een van de te monitoren parameters is.

Handhaving/ stroperij

- 124 Uniformiteit/ eenduidigheid in de vergunningen t.b.v. goede handhaving is noodzakelijk (nu teveel specifieke regels).
- 125 Gecoördineerde aanpak en inzet van gezamenlijke handhavers. *(zie ook onder Vergunningstelsel)*
- 126 Op korte termijn komen tot een convenant met horeca met betrekking tot illegale verkoop van vis. Controlemogelijkheid m.b.t.voedselveiligheid en traceerbaarheid in de keten.
- 127 Bepaal ambitieniveau voor handhaving (nu wordt hooguit 10-15% gepakt) en vandaaruit inzet/capaciteit bepalen.
- 128 Uniformiteit kan worden gegarandeerd door Kamer van de Binnenvisserij.

Stroperij

- 129 Aanpak stroperij van belang voor ecologisch duurzame visstand.
- 130 Controle op stroperij permanent in plaats van in enkele actieweken. Beroepsvisserij hebben wel suggesties (< Bond van Friese Binnenvisser)
- 131 Instellen permanent anti-stroperijteam in de regio (zowel voor zomer als wintertijd)
- 132 Voldoende geld vrijmaken, goede onderlinge afstemming, duidelijke opdracht aan AID, sterke regisseur/coördinator van de totale vervolging. Prioriteit bij AID garanderen.
- 133 Controle en aanpak stroperij is rol van overheid
- 134 Maak gebruik van gezamenlijk belang sport en beroeps met betrekking tot stroperij (kunnen elkaar op dit punt *wel* vinden).
- 135 BOA-teams worden door de visrechthebbende zelf ingezet voor aanpak kleinschalige "hobby"-stroperij en overige controle/handhaving.
- 136 Voor criminele stroperij KLPD, RDW, AID inzetten
- 137 Geïntegreerde aanpak stroperij met een permanent landelijk stroperijteam (3,5 tot 4 fte) dat over voldoende kennis en capaciteit beschikt (zie voor verdere uitwerking p.60 van interviewverslagen). NB Inzet hiervan weegt op tegen de hoge kosten voor visstandbeheer die via inrichtingsmaatregelen worden gemaakt.
- 138 Eenduidigheid wanneer respectievelijk AID of politie moet optreden.

- 139 Verplichting tot registratie visdagen (aantal schepen, tuig en dagen) wordt in 2005 door EU opgelegd. Dit meenemen bij nieuw beleid.

Zelfmanagement/ gebruiksfuncties

- 140 Vissers aanzetten te opstellen van visie en bedrijfsplan voor de keten
141 Overheid moet duidelijk en concreet opschrijven wat de kaders zijn, dan kunnen de mensen zelf ook verantwoordelijkheid nemen.
142 Publieke taken zijn visaktes, subsidieregelingen, internationaal overleg. Rest is privaat en kan geregeld worden door sportvisserij zelf.
143 Concept van groene diensten verder uitwerken: belonen van organisaties (waterschappen/terreinbeheerders etc) die visstand gunstig beïnvloeden door voorzieningen te treffen dan wel negatieve effecten weg te nemen. Hiervoor complete pakketten maken.
144 Duidelijke randvoorwaarden stellen bij de uitwerking (bijv. KRW) en duidelijke afspraken maken met betrokkenen.
145 Medeverantwoordelijkheid voor uitvoeren nieuw beleid moet niet alleen eenzijdig bij de sector liggen, maar bij alle belanghebbenden.

Nieuw beleid/ streefbeelden/ visie

- 146 In nieuw beleidsstuk duidelijk maken hoe in Nederland gewerkt wordt aan een duurzame visstand.
147 Visserijwet niet opnemen in Flora en Fauna-wet
148 Zowel beroeps als sport betrekken (ook in IJsselmeer)
149 Een Beleidsbesluit is een te zwak instrument voor concrete maatregelen. Dus geen nieuw Beleidsbesluit.
150 Visie nodig op middellange termijn, daarbij huidige ontwikkelingen integraal meenemen (bijv. KRW en gevolgen verbetering waterkwaliteit voor visstand).
151 Nieuw Beleidsbesluit is waarschijnlijk overbodig doordat allerlei bestaande (EU)regels al voor voldoende bescherming zoeken (wel nagaan of dat zo is!)
152 Integrale aanpak economie/ecologie, gebiedsgerichte benadering.
153 Denken vanuit integraal waterbeheer aanpak nastreven;
154 Rollen en verwachte inzet van betrokkenen benoemen. LNV moet hiervoor randvoorwaarden benoemen.
155 Sportvissers aansluiten bij impuls voor het recreatiebeleid (raakvlakken via het plattelandbeleid)
156 Beleid omzetten in wet- en regelgeving. Het huidige beleid op hoofdlijnen is veel te onduidelijk.
157 Aansluiten bij de ecologische/ waterbeheer(inrichting) projecten.
158 Duidelijkheid over verschil in beleid voor IJsselmeer
159 Gezamenlijke gedragen visie over duurzame visstand (onder andere met V&W opstellen), passend binnen kaders van KRW, VHR, NB-wet etc.
160 Denken vanuit ecosysteem. Vissen zijn daar onderdeel van dus worden vanzelf meegenomen.
161 Voer beleid op een schaal die daadwerkelijk het probleem aanpakt, niet "kruimelwerk"-inspanningen (zoals minder vissen, andere netten, in bepaalde periodes) die uiteindelijk niets opleveren.
162 Voer generieke maatregelen in die alle vissers treffen en eenvoudig uit te voeren zijn en laat je niet verleiden door gemor vanuit de sector.
163 Denk aan neveninkomsten, gemengde bedrijven.
164 Iets opnemen over de manier waarop de vis wordt gevangen (staand want nog toelaten? alternatieven afwegen o.b.v. bijvangst?)
165 Idem voor vismigratieroutes en voor vissen in trekperiodes. Effect van visserij op riviervissen en trekvissen meenemen.
166 Geen beleidsplan, maar een meerjarenvisie neerzetten die wordt vertaald in een uitvoeringsplan, waarbij voldoende instrumenten en middelen worden ingezet om de doelen te halen (dit betreft ook sanering van de beroepsvisserij).
167 Nieuw beleid gericht op kaders, voor uitwerking in co-management of publiek-private samenwerking.

Streefbeelden:

- 168 Streefbeelden opstellen *samen met* betrokkenen. In streefbeelden alleen dingen noemen waar LNV invloed op heeft (bijv door het nemen van maatregelen).
- 169 Duidelijke, operationele streefbeelden opstellen om problemen bij uitvoering te voorkomen.
- 170 Ecologische streefbeelden opstellen (en niet hoe de sector eruit zou moeten zien), dan komt de rest vanzelf.
- 171 Bij opstellen streefbeelden zowel visserijdoelstellingen benoemen als natuur- en waterkwaliteitsdoelstellingen.
- 172 Streefbeelden uit 1999 waren voor 10 jaar (er is nu pas 4 jaar voorbij)!
- 173 Doelstellingen richten op de visstand en niet hoe de visserijsector eruit moet zien.
- 174 Streefbeelden koppelen aan KRW-doelstellingen, VHR etc
- 175 Integreer het natuurbeleid-streefbeeld in de andere streefbeelden (visserijbeleid)

Communicatie

- 176 Communicatie en instrumentarium nodig om “andere watereigenaren” te bewegen het beleid over te nemen. Veel waterbeheerders waren niet op de hoogte van het verzoek van LNV om beheerplannen op te stellen via VBC's . In vervolg deze dingen beter communiceren.
- 177 Communicatie is van belang om te zorgen dat betrokkenen goed op de hoogte zijn, om problemen met bijv. stroperijbestrijding en afgifte vergunningen/huurovereenkomsten te voorkomen.
- 178 Duidelijke afspraken met alle gebruikers (beroeps, sport, scheepvaart, recreatie, waterbeheerders etc)
- 179 Communicatie naar (en tussen?) waterbeheerders en VBC's moet beter. Wederzijdse verwachtingen expliciet maken.
- 180 Waterbeheerders bekend maken met het visserijbeleid (is momenteel slechts sporadisch en indirect het geval).
- 181 Betere communicatie van het beleid naar betrokkenen is gewenst.
- 182 Nieuw beleid communiceren met alle betrokkenen en uitvoerenden.

Bijlage 4 Verslag bijeenkomst Klankbord

Verslag van de workshop d.d. 13 februari 2004 in het kader van het project Evaluatie Beleidsbesluit Binnenvisserij.

Dagvoorzitter: Arjan Lindenberg (EC-LNV)

Notulist: Vincent van der Meij (EC-LNV)

Aanwezigen: Vincent van den Berk (EC-LNV)
Mariken Fellingner (EC-LNV)
Jaap Quak (OVb) (1)
Pieter van Yperen (OVb) (1)
Lex Raat (OVb) (1)
Willem Dekker (RIVO) (1)
Joop Bongers (NVVS) (2)
Lex Snoeijns (st. POS) (2)
Wim van Zuilekom (SBG) (2)
Sicko Heldoorn (CvB) (3)
Arjan Heinen (CvB) (3)
Wilkin den Boer (CvB) (3)
Jaap Bremer (Friese Bond voor Beroepsvissers) (3)
Ruben Klop (beroepsvisser) (3)
Jan van Dijk (LNV-dVisserij)
Frans van den Berg (LNV-dVisserij)
Ton Ilstra (LNV-dVisserij)
Harbert ten Have (LNV-AID)

Opening

Ton Ilstra opent de dag. Over het Beleidsbesluit meldt hij dat het “ een ambitie had waarvan Directie Visserij had kunnen weten dat het lastig te realiseren zou zijn”. Wel is er veel gerealiseerd, wat vooral te danken is aan de gezamenlijke inspanning. Als het gaat om de effectiviteit van het Beleidsbesluit en of de daarin staande beleidsdoelen bereikt zijn, “zijn we daar nog ver vanaf, wel zijn behoorlijk wat obstakels weggehaald”.

Het Expertisecentrum-LNV is gevraagd om het Beleidsbesluit te evalueren, om na te gaan of het effectief beleid geweest is en ook om na te gaan welke weg er nog te gaan is. Bij de laatste vraag is het probleem hoe het Beleidsbesluit ingepast kan worden in de veranderende omgeving.

Evaluatie: proces, inhoud en conclusies op hoofdlijnen

Vincent van den Berk geeft een presentatie op hoofdlijnen. Aanleiding van het Beleidsbesluit is de motie Van der Vlies uit 1996. De evaluatiemethode is zo veel mogelijk aangesloten bij de RPE (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie-onderzoek LNV, 2002).

De discussie die volgde op de presentatie was met name gericht op de volgende punten:

- Evaluatie zoveel mogelijk aangesloten bij methodiek RPE;
- Twee aspecten te evalueren, te weten inhoud en proces;
- Evaluatie haalt spanningen en processen boven water;
- Het beleid zelf is achterhaald door maatschappelijke processen en flankerend beleid;
- Aansluiting van streefbeelden en beleidspunten op de hoofddoelstelling had beter gekund;
- Het instrumentarium (Stuurgroep en Werkgroepen) is nodig geweest om het beleid verder te ontwikkelen en uit te voeren;
- De communicatie van het Beleidsbesluit naar natuur- en waterbeheerders laat te wensen over.

Samenvattend zijn de doelstellingen uit het Beleidsbesluit niet bereikt door:

- De doelstelling was in principe realiseerbaar, maar het ambitieniveau was te hoog voor de looptijd van het beleid;
- De streefbeelden gericht zijn op 2010, de doelstellingen hoeven nog niet volledig bereikt te zijn;
- Het afdwingen van samenwerking van beroepsbinnenvisserij en sportvisserij bleek niet haalbaar. Partijen met tegenstellingen en verschillende verwachtingspatronen die met elkaar botsen, veel overleg nodig, kost meer tijd;
- Weerstand vanuit de omgeving tegen de uitvoering van het Beleidsbesluit, die doelrealisatie heeft belemmerd.

Een impressie van de discussie:

Sicko Helldoorn vindt de conclusies over het wel of niet toeschrijven van het bereiken van een beleidsdoel aan het Beleidsbesluit te strikt. Hij acht dit "minder relevant".

Joop Bongers vraagt zich af in hoeverre de streefbeelden en beleidspunten gericht zijn op de hoofddoelstelling.

Vincent van den Berk legt uit hoe het Beleidsbesluit is opgebouwd: vijf streefbeelden en vier aandachtspunten die leidden tot de integraal geformuleerde hoofddoelstelling. De hoofddoelstelling wordt vervolgens uitgewerkt aan de hand van vier thema's met daaronder twaalf beleidspunten. Uit de evaluatie van het EC-LNV blijkt dat niet elke stap in het causaliteitschema even logisch op elkaar aansluit.

Wat wordt gemist in de presentatie is iets over de communicatie van het Beleidsbesluit naar waterbeheerders en natuurbeheerders.

Jaap Quak vraagt zich af hoe tot de conclusie is gekomen dat de VBC's, voor zover opgericht, nog niet goed functioneren. Ook stelt hij voor de conclusie over het landsdekkend opgericht zijn van VBC's te nuanceren naar Rijks- en niet-Rijkswateren. Wat betreft het niet functioneren van de VBC's antwoordt Vincent van den Berk dat het gaat om het samenwerken tussen de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserij.

Wim van Zuilekom vraagt zich af hoe het EC-LNV tot de conclusie is gekomen dat het Beleidsbesluit bij voorbaat niet realiseerbaar zou zijn geweest.

Vincent van den Berk antwoordt dat deze conclusie wordt ondersteund door het feit dat in de integrale doelstelling (en daardoor in de streefbeelden en beleidspunten) zaken opgenomen zijn, die niet op het bordje van dVisserij lagen en liggen.

Lex Raat, Joop Bongers, Ton IJlstra en Lex Snoeijts benadrukken dat het ambitieniveau van het Beleidsbesluit inderdaad erg hoog gesteld was. Ook onderkennen zij de gepresenteerde conclusies. Echter, wat zij ook van belang achten, maar niet zo sterk in de conclusies terug zien, is de bijdrage die het Beleidsbesluit heeft geleverd aan het op gang brengen van "het proces": er is veel werk gedaan, dankzij de vele conflicten die er (geweest) zijn, is het realiseren van het Beleidsbesluit al een hele stap verder.

De sportvisserij is een belangrijke actor geworden, terwijl voorheen de focus was op de beroepsbinnenvisserij. Driekwart van de energie is gestoken in het proces, niet in het behalen van de streefbeelden. Dit betekent dat er positieve effecten bereikt zijn op een ander niveau.

Vincent van den Berk beaamt dat er inderdaad veel op gang gekomen is, maar dit heeft nog lang niet altijd effect gehad. Het proces heeft hiervoor nog tijd nodig. Overigens was een deel van het proces al gaand voor het verschijnen van het Beleidsbesluit. Het proces wordt wel al positief herkend en erkend, maar vervolgens wordt het gevolgd door een rij aan negatieve punten. Joop Bongers benadrukt nog eens dat de uitwerking van het Beleidsbesluit te weinig heeft plaatsgevonden op het niveau van de hoofddoelstelling en teveel op interne zaken.

Sicko Heldoorn vult aan door te benadrukken dat inderdaad het thema 'economische positie beroepsbinnenvisserij' heel sterk speelde ten tijde van het schrijven van het Beleidsbesluit. Hetzelfde geldt voor de stroperij, een probleem voor zowel beroepsbinnenvisserij als voor sportvisserij. Daardoor is het Beleidsbesluit niet eenzijdig betrokken.

Arjan Heinen is van mening dat de VBC's een grote bijdrage hebben geleverd aan het oplossen van de stroperij. Ook is zijn ervaring dat in de VBC's goede afspraken worden gemaakt over de economische benutting van m.n. snoekbaars, zonder daarbij de belangen van de sportvisserij te onttrekken.

Ton Ilstra wijst Sicko er op dat er interne tegenstrijdigheden in het Beleidsbesluit staan, zoals het economisch benutten van de schubvis door de beroepsbinnenvisserij, zonder daarmee de sportvisserij te belemmeren. Dit is een onhaalbare ambitie. Joop Bongers vraagt zich af of het beleid zelf wel goed was: er is sprake van onevenwichtigheid tussen beroepsbinnenvisserij en sportvisserij en natuur- en waterbeheer hadden moeten samenkomen.

Ook vraagt Sicko zich af of de lat inderdaad te hoog is gelegd. Beter zou het zijn ons af te vragen of de discussie die nu in de VBC's gevoerd worden wel hadden kunnen plaatsvinden zonder het Beleidsbesluit. Zelf is hij van overtuigd dat de discussies in 1999 nog niet gevoerd hadden kunnen worden: er is dus al veel bereikt.

Ten aanzien van de conclusie over de professionaliteit van de beroepsbinnenvisserij vraagt Sicko zich af of dit beleidspunt wel reëel gesteld was? Kon dit van de beroepsbinnenvisserij verwacht of gevraagd worden?

Ten aanzien van de stroperij had iedereen hoge verwachtingen. Iedereen was er van overtuigd dat dit probleem aangepakt zou moeten worden aan de handels- en horecakan. Daar is het in de afgelopen 4 jaar blijven liggen. Die slag kan en moet nog gemaakt worden.

Ruben Klop legt iedereen het beeld van de geslaagde operatie en de overleden patiënt voor ogen: in vijf jaar is heel weinig bereikt voor de beroepsbinnenvisserij. Toch hoopt hij dat de analogie tussen de beroepsbinnenvisserij en de patiënt niet te trekken is.

Wilkin den Boer onderschrijft dit volledig, net als de conclusies van de evaluatie: er is geen vooruitgang geboekt, de situatie is zelfs verder verslechterd.

Jaap Quak doet drie belangrijke constatering:

- Herstel van de ecosystemen was een traject naast het Beleidsbesluit (omgevingsbeleid);
- Oprichting van VBC's liep al;
- Het Beleidsbesluit is niet goed gecommuniceerd.

Over de verschillende verwachtingspatronen zegt Jan van Dijk dat deze doorklinken in de streefbeelden in het Beleidsbesluit. Er is grote verwachting gewekt bij de beroepsbinnenvisserij, helaas hebben zij hoofdzakelijk teleurstellingen gekregen.

Omgeving in beweging

Mariken Fellingner geeft een presentatie over de ontwikkelingen in de omgeving van het Beleidsbesluit: het waterbeleid (Kaderrichtlijn Water), het natuurbeleid (Vogel- en habitatrictlijn) en het visserijbeleid (streven naar co-management), de ontwikkeling van VBC's en de fusie van OVB en NVVS.

Ton Ilstra voegt hier de eisen ten aan de voedselkwaliteit en voedselveiligheid aan toe. Hierover is een belangrijke maatschappelijke discussie gaande.

De op de presentatie van Mariken Fellingner volgende discussie had de volgende noties:

- Recreatie mist in het verhaal. Voor de beroepsbinnenvissers is dat terecht omdat hier de discussie gaat om de visstand, dus meer om natuur- en waterbeheer. Voor de sportvissers is het echter wel van belang om het recreatieoogpunt direct mee te nemen in de uitwerking van natuur- en waterbeleid, zodat bereikbaarheid van de wateren gewaarborgd kan worden.
- Iedereen deelt de gedachte dat visstandbeheer en waterbeheer in de toekomst samen zullen moeten werken om aan de KRW-doelstellingen voor vis te voldoen.

Een impressie van de discussie:

Ruben Klop ziet de KRW over de VBC's heen komen en ziet hier eventueel een rol van de VBC's in. De waterschappen, voorheen zonder enige interesse in vis, bellen nu aan bij de VBC's, omdat het waterbeheer gecombineerd zal worden met visstandbeheer (doelstellingen vis in KRW). Zonder de vissers is dit lastig op de regionale wateren.

Mariken Fellingner geeft terug dat de uitwerking van de doelstellingen voor vis (en daarmee de eisen aan het visstandbeheer) uitgewerkt worden in de stroomgebieden.

Joop Bongers mist de uitwerking van de ontwikkelingen in recreatiebeleid, waar sportvisserij toe behoort. Hij geeft daarbij zelf al aan dat er hiervoor geen EU-beleid voor opgesteld wordt. Wel vraagt hij zich af hoe het nationaal is.

Mariken Fellingner heeft dit niet uitgewerkt, omdat zij hier zelf helaas te weinig zicht op heeft.

Volgens Sicko Heldoorn is het terecht weggelaten: de discussie over recreatiebeleid kan niet verwacht worden van een visstandbeheerder en waterbeheerder. In deze setting gaat het om de visstand, niet over andere invulling van het recreatiebeleid. Wim van Zuilekom is het hiermee oneens; het recreatiebeleid moet in de uitvoering worden meegenomen omdat er anders wel mooi water is, maar het niet bereikbaar is voor de sportvissers.

Sicko Heldoorn geeft aan het belang van deze ontwikkelingen in te zien, met het daarbij mogelijke perspectief, "leuk of niet". Van belang voor het toekomstperspectief zijn de volgende punten:

- Samenwerking tussen visstandbeheerder en waterbeheerder;
- Verdere uitwerking van het aalbeschermingsplan in EU-verband vraagt om beheerplannen;
- Naast beperkingen voor de beroepsbinnenvisserij ook aandacht voor de mogelijke hulp die beroepsbinnenvissers kunnen zijn voor bijvoorbeeld waterbeheerders.

Top 3 aanbevelingen voor nieuw beleid

De groep wordt voor dit onderdeel verdeeld in drie groepen (zie ook de cijfers tussen haakjes achter de namen). Aan elke groep wordt gevraagd te spreken namens de minister: twee punten voor toekomstig beleid vanuit het eigen belang, één punt om een brug te slaan naar de andere partijen.

Groep 1: De kennisinstituten (Jaap Quak)

1. VBC en visstandbeheersplan bij wet regelen;
2. Visrechtenstelsel aanpassen op het te voeren beheer;
3. Meer aandacht voor (onderlinge) communicatie.

Groep 2: De sportvisserij (Joop Bongers)

1. Investeren in vertrouwen in elkaar en in de minister;
2. Communiceren naar betrokkenen: wordt het beleid onderschreven, erkend en gekend?;
3. Visrechten niet herzien, maar meer handen en voeten geven, helder maken wat de rechten en de plichten zijn;
4. Werk integraal: water, natuur, visstand/visserij, waarbij de hele visserijsector werkt binnen de gestelde kaders;
5. Schets een toekomstperspectief waarin de beroepsbinnenvisserij en sportvisserij evenwichtig voorkomen (handreiking, de sector moet het zelf uitwerken).

Groep 3: De Beroepsvisserij (Jaap Bremer)

1. Visrechten aanpakken: aanpakken van vissers in de marge ("hobbyberoepsvissers"), volledig recht voor full-time beroepsbinnenvissers;
2. Op korte termijn een meeneemverbod instellen voor alle zoetwatervis ("stroperij is het grote kwaad"): gericht op sportvisserij, alleenrecht voor verkoop van vis bij beroepsbinnenvisserij;
3. Beter contact met de waterbeheerder: beter en eerder inspelen op wat er gaande is.

Afsluiting

Ton Ilstra geeft een reactie vanuit het beleid op de gepresenteerde aanbevelingen. Hiervoor hebben de LNV-beleidsmedewerkers vijf criteria en één overkoepelend criterium opgesteld:

1. oplossingen voor de lange termijn;
2. draagvlak/ haalbaar;
3. handhaafbaar;
4. integraal;
5. maatschappelijk verantwoord;
6. (overkoepelend) ... politiek haalbaar

Over het geheel kan gezegd worden dat de vraag naar nieuwe regelgeving niet op veel bijval kan rekenen, omdat minder regels juist één van de speerpunten van het huidige Kabinet is. Hierin ziet Ton Ilstra dan ook weinig heil.

Opvallend is dat alledrie de groepen iets gezegd hebben over het visrechtenstelsel, ook al geven ze daar ieder een eigen invulling aan. Op zich is dit politiek wel interessant. Ook zit het huidige stelsel d'Visserij "in de weg" bij het maken van beleid. Vraag is echter of het een oplossing is die ook voor de lange termijn zinvol is en op het kan rekenen op een groot draagvlak.

Investeren in vertrouwen: natuurlijk! Er moeten dan echter nog wel handen en voeten aan gegeven worden. Misschien is het klaar zijn van de evaluatie wel hét moment hieraan voortgang te geven.

Bij communicatie is het niet zozeer de vraag *hoe* er gecommuniceerd moet worden, als wel *wat*. Deze aanbeveling scoort zeker erg hoog op het draagvlak.

Ook integraal werken scoort zeker heel goed. Niet alleen op haalbaarheid, maar ook op de andere criteria.

Het voorleggen van toekomstperspectief scoort met name goed op de criteria voor de lange termijn. Ook zullen voor deze aanbeveling de handen in de maatschappij op elkaar gaan, zowel voor draagvlak als voor het maatschappelijk verantwoord zijn van de aanbeveling.

Het meeneemverbod acht Ton Ilstra niet handhaafbaar, ook vindt hij het geen oplossing voor de langere termijn. Bij de beroepsbinnenvisserij zal het zeker goed vallen, bij de sportvisserij echter niet.

Over de handhaafbaarheid van de aanbeveling ontstaat discussie. Het lijkt juist heel eenvoudig te realiseren en te handhaven: verbied de sportvisserij het verkopen van gevangen vis, verbied de handel en horeca om vis van sportvissers te kopen. Dit is een kwestie van het aanpassen van e visvergunning van de sportvisserij. Deze argumenten kunnen Ton Ilstra niet overtuigen.

Wat het contact met de waterbeheerder betreft, zullen beroepsbinnenvisserij en sportvisserij voor zichzelf helder moeten krijgen wat zij willen van en met de waterbeheerder en wat zij de waterbeheerder kunnen leveren.

Harbert ten Have merkt op dat er veel energie gestoken moet worden in de oprichting van de VBC's, ondersteund met een helder rechtensysteem, waarbij veel vis de uitgegeven vergunningen wordt geregeld. Indien er daar heldere normen opgesteld worden is de VBC voor de handhaver een goed instrument.

Jaap Quak roept de mensen op ontwikkelingen te zien in samenhang. Visstandbeheer moet worden afgestemd op de KRW. Wat belangrijk is voor de visserij: de Visserijwet van weleer is niet adequaat toegerust op een toekomst waarbij visstandbeheer aangepast dient te worden op doelstellingen voor het water- en natuurbeheer.

Ton Ilstra dankt iedereen voor de constructief-kritische houding gedurende de workshop en sluit daarmee de bijeenkomst af.