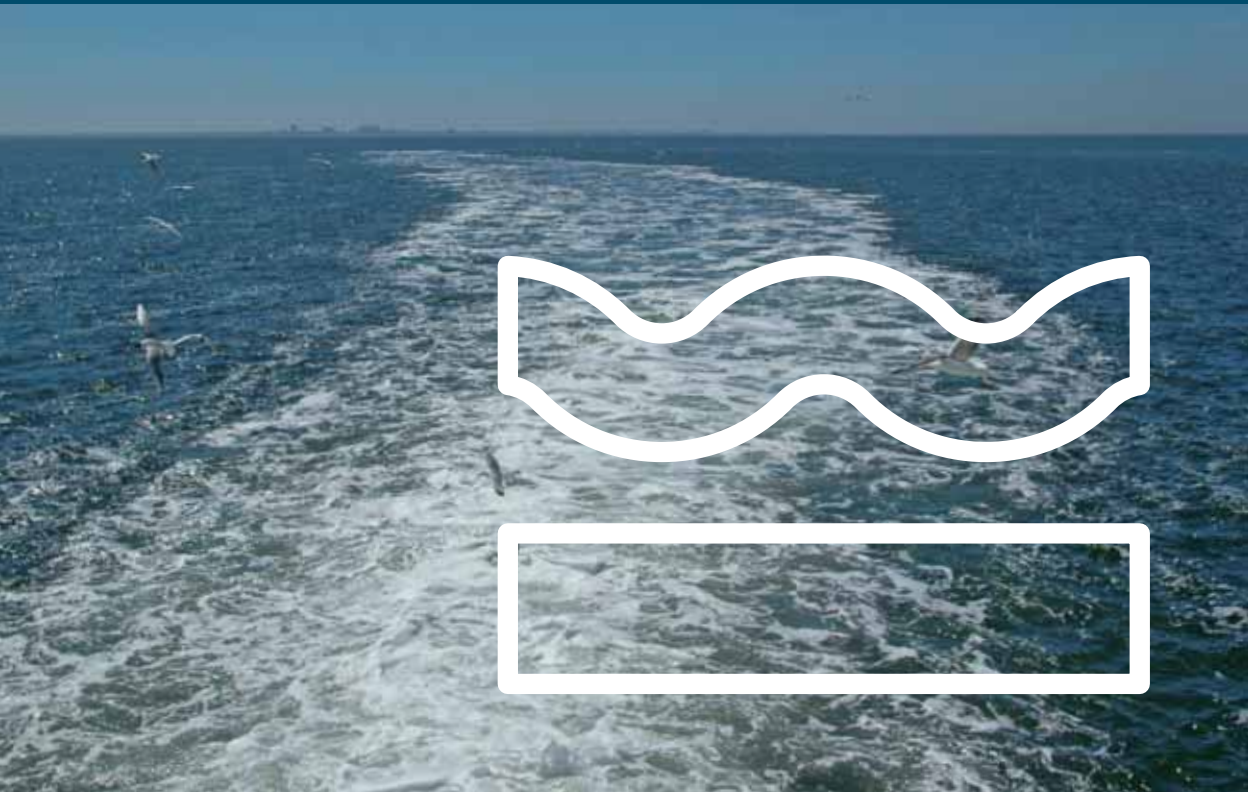


Motorvermogen van vissersschepen naar de wettelijke normen

Eindevaluatie Co-management en motorvermogen



LEI

WAGENINGEN UR

Motorvermogen van vissersschepen naar de wettelijke normen

Eindevaluatie Co-management
en motorvermogen

Ellen Hoefnagel
Eveline van Mil

LEI-rapport 2010-062
September 2010
Projectcode 2272000077
LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

**Motorvermogen van vissersschepen naar de wettelijke normen;
Eindevaluatie Co-management en motorvermogen**

Hoefnagel, E. en E. van Mil

LEI-rapport 2010-062

ISBN/EAN: 978-90-8615-454-8

Prijs € 32,25 (inclusief 6% btw)

162 p., fig., tab., bijl.

Dit onderzoeksverslag betreft een eindevaluatie van de uitbreiding van het co-managementsysteem op het vlak van het motorvermogen. In deze derde evaluatie wordt de uitvoering, naleving en effectiviteit van het arrangement onderzocht. Co-management blijkt een geschikt instrument om het proces op gang te brengen het motorvermogen van viskotters beheersbaar te maken. Dit proces is ondersteund door de hoge olieprijs en verslechterde economische situatie in de visserij, waardoor vissers er belang bij hebben zuinig om te gaan met energie en daardoor geneigd zijn hun scheepsmotor niet voluit te gebruiken.

This research report concerns an evaluation of the expansion of the co-management system in the field of engine power. This third evaluation examines the execution, compliance, and effectivity of the arrangement. Co-management appears to be a suitable tool with which to implement the process of controlling the engine power of fishing cutters. This process is supported by the high price of oil and the declining economic situation in the fishery industry, as a result of which fishers have an interest in saving energy and are therefore disinclined to use their ship's engine at full power.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit.

Foto: Nationale Beeldbank

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2010
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	8
	Summary	11
1	Inleiding	14
	1.1 Achtergrond van het arrangement	15
	1.2 Onderzoeksvragen	19
	1.3 Methode	20
	1.4 Indeling rapport	21
2	Feiten en cijfers van deelname aan arrangement en controles	22
	2.1 Deelname aan het arrangement	22
	2.2. Controle op het motorvermogen	23
	2.3 Controle op het zegelplan	24
	2.4 Overgangsregeling	25
	2.5 Level playing field	25
3	Visie van de AID	27
	3.1 Inleiding	27
	3.2 Uitvoering publieke handhaving	28
	3.3 Naleving van het arrangement	33
	3.4 Evaluatie van het arrangement	34
	3.5 Perspectieven voor co-management	35
4	Visie van PO-bestuurders	37
	4.1 Inleiding	37
	4.2 Uitvoering private handhaving	38
	4.3. Naleving van het arrangement	46
	4.4 Evaluatie van het arrangement	49
	4.5 Perspectieven voor co-management	57

5	Visie van vissers	62
	5.1 Inleiding	62
	5.2 Kennis over het handhavingsarrangement	63
	5.3 Deelname aan en draagvlak voor het handhavingsarrangement	68
	5.4 Doel en effect van het handhavingsarrangement	73
	5.5 Controle en sanctionering	83
	5.6 Naleving	95
	5.7 Waardering van het handhavingssysteem en de uitvoering	102
	5.8 Co-management als instrument	108
6	Synthese	115
	6.1 Uitvoering arrangement	115
	6.2 Naleving van het arrangement	120
	6.3 Effectiviteit van het arrangement	121
	6.4 Perspectieven voor co-management	126
7	Conclusies en aanbevelingen	136
	Literatuur	138
	Bijlagen	
	1 Samenvatting <i>Nulmeting</i> en <i>Tussenevaluatie</i>	139
	2 Selectie van de geïnterviewden	145
	3 Interview 'AID' 2009	149
	4 Interview vragen aan groepsbestuurder(s)	153
	5 Vragenlijst vissers	157

Woord vooraf

Dit rapport is een verslag van een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, naar de opvattingen en ervaringen van vissers, beheergroepen en de AID met het co-management- en motorvermogenarrangement. De Werkgroep motorvermogen heeft een privaats arrangement ontworpen dat voorziet in een stelsel van private controles en private sancties bij niet-naleving van de regelgeving ten aanzien van het motorvermogen van viskotters. Dit rapport betreft de derde evaluatie, eerder zijn er een nulmeting en een tussenevaluatie uitgevoerd, respectievelijk *Co-management en motorvermogen; Nulmeting van opvattingen van vissers en Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sanctionering*. In deze eindevaluatie *Motorvermogen van vissersschepen naar de wettelijke normen; Eindevaluatie Co-management en motorvermogen* wordt de stand van zaken rondom uitvoering, naleving en effectiviteit van het handavingsarrangement Motorvermogen onderzocht. De nadruk ligt op de vraag of co-management een geschikt instrument is om het motorvermogen van viskotters beheersbaar te maken en te houden, of het co-managementsysteem goed functioneert en in welke mate het leidt tot de gewenste resultaten. De eindevaluatie beoordeelt in principe de gehele periode 2005-2009, maar de nadruk ligt op de periode die nog niet geëvalueerd is, namelijk 2008 en 2009.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Ellen Hoefnagel van onderzoeksveld Natuurlijke Hulpbronnen en drs. Eveline van Mil van onderzoeksveld Consument en Gedrag van het LEI. De evaluatie is vanuit de Directie AKV (voorheen Visserij) begeleid door ir. M.J.W. Traa.

Veel dank is verschuldigd aan een tiental vissers/eigenaren, een drietal medewerkers van de AID en verscheidene bestuursleden van de beheergroepen/PO's, die allen bereid waren tijd vrij te maken voor een intensief interview. Daarnaast is dank verschuldigd aan de heer Demkes van het Productschap Vis voor zijn medewerking aan dit onderzoek.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

De afgelopen decennia heeft de overheid getracht de naleving van de regelgeving inzake motorvermogen van de Nederlandse kottervloot te verbeteren. Ondanks de controle-inspanningen van de AID en de inzet van het Openbaar ministerie, bleek de naleving onvoldoende.

Om deze situatie te verbeteren is er een co-managementarrangement met betrekking tot het terugbrengen van het motorvermogen naar de wettelijke normen ingesteld in 2005. Het arrangement voorziet in een stelsel van publieke en private controles en sancties bij niet-naleving van de regelgeving ten aanzien van het motorvermogen. Er zijn afspraken gemaakt tussen de kottersector en LNV met als doel de motorvermogens in de kottervisserij aan de wettelijke, deels Europese, normen te laten voldoen. Deze afspraken zijn in 2005 aan de Tweede Kamer gemeld; ook werd er afgesproken dat het beleidsproces ten aanzien van het beheersen en controleren van het motorvermogen van de kottervloot in drie stappen geëvalueerd zou worden.

Het hoofddoel van het arrangement Motorvermogen om alle schepen terug te brengen naar de geldende wettelijke normen in 2009 is in principe gerealiseerd. Sommige schepen hebben een 12,5% meetmarge bij het motorvermogen laten afstellen, dit dient teruggebracht te worden en is de verantwoordelijkheid van de visser. De AID tolereert de meetmarge niet meer, vanwege de uitspraak van het Europese Hof hierover.

De afspraken binnen het arrangement Co-management en motorvermogen zijn deels wel en deels niet uitgevoerd en deels aangepast gedurende de laatste jaren. Zowel de publieke als de private handhaver heeft de aantallen controles op het motorvermogen in 2009 sterk verminderd. Door deze constatering kan geconcludeerd worden dat het arrangement aan het verwateren is.

Het nalevingsniveau met betrekking tot het zich houden aan het toegestane motorvermogen gedurende de periode 2005-2009 is verbeterd ten opzichte van de periode ervoor. Ook het gedrag van de vissers is verbeterd. Deze verbeteringen zijn in gang gebracht door het arrangement Motorvermogen en ondersteund door de hoge olieprijs en verslechterde economische situatie in de visserij. Deze hebben er mede toe bijgedragen dat vissers er belang bij hebben zuinig om te gaan met energie en daardoor geneigd zijn niet hun scheepsmotor voluit te gebruiken.

Er worden meerdere knelpunten met betrekking tot het controleren van het motorvermogen gesignaleerd door de sector (bestuurders en vissers), waaronder:

1. de kosten van zowel de controle op het motorvermogen als de herverzekering;
2. het ontbreken van een 'level playing field';
3. twijfel aan het nut van het arrangement (vanwege de ontwikkeling dat vissers zuiniger met energie omgaan);
4. de tijdrovendheid van de controle op het motorvermogen. Nu de meetmarge niet meer toegestaan is, kunnen de schepen die een deel van de meetmarge bij hun vermogen opgeteld hebben in de problemen komen. Door deze knelpunten blijken groepsbestuurders minder enthousiast de controle uit te willen voeren in 2009.

De kwaliteit van het co-management- en motorvermogenarrangement is in dit rapport volgens enkele criteria van goed bestuur beoordeeld: transparantie, participatie, rekenschap afleggen, effectiviteit, coherentie, opereren op een legale wijze en toezicht. Op al deze punten zijn successen geboekt, maar er zijn ook verbeteringen noodzakelijk.

Bestuurders en vissers waarderen het co-managementsysteem in Nederland en dan met name het quota co-management. Vissers waarderen het arrangement met een 7+. Bestuurders en vissers staan in principe positief, maar tegelijkertijd ambivalent tegenover eventuele nieuwe co-managementarrangementen. Men ziet de voor- en nadelen van het systeem. Aan de ene kant leidt het tot meer werkbare regelgeving, aan de andere kant levert het een lastenverzwaring op. Verder moet de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de publieke en private partij duidelijk afgesproken worden waarbij vissers vooral menen dat controle een publieke taak is.

Aanbevelingen

- Aanbevolen wordt dat de betrokken stakeholders opnieuw om de tafel gaan zitten, omdat de afspraken binnen het arrangement Co-management en motorvermogen deels wel en deels niet uitgevoerd en deels aangepast zijn gedurende de laatste jaren. Het systeem kan opnieuw aangescherpt en/of aangepast worden aan de huidige situatie in de visserij.
- Het aanstellen van een coördinator co-management kan een oplossing betekenen voor het toezicht houden op het handelen van de publieke en private partijen binnen de huidige en eventueel toekomstige co-managementarrange-

menten. Deze coördinator zou naast procesbewaker ook een voorlichtende rol kunnen hebben en bemiddelaar tussen de partijen kunnen zijn. Ook zou de coördinator voorstellen kunnen doen om het arrangement beter aan de criteria van goed bestuur te laten voldoen.

- Kennis over het begrip co-management onder vissers viel tegen. Voorlichting aan vissers en onderwijs op visserijscholen over visserijbeleidsarrangementen, zoals co-management, zouden ingevoerd dan wel verbeterd kunnen worden.

Dit zijn de conclusies en aanbevelingen van de derde en ook laatste evaluatie, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV, van het co-management en motorvermogenarrangement. In deze Eindevaluatie Co-management en motorvermogen wordt de stand van zaken rondom uitvoering, naleving en effectiviteit van het handhavingsarrangement Motorvermogen onderzocht. De nadruk ligt op de vraag of co-management een geschikt instrument is om het motorvermogen van viskotters beheersbaar te maken en te houden, of het co-managementsysteem goed functioneert en in welke mate het leidt tot de gewenste resultaten. De eindevaluatie beoordeelt in principe de gehele periode 2005-2009, maar de nadruk ligt op de periode die nog niet geëvalueerd is, namelijk 2008 en 2009, dus ook een korte periode na afloop van de overgangssituatie in 2009.

De gegevens waarop deze evaluatie gebaseerd is, zijn verkregen middels semigestructureerde interviews met betrokken actorgroepen.

Summary

Bringing fishing vessels engine power in line with legal standards; Final evaluation of co-management and engine power

In the past decades, the Dutch government has made attempts to improve the regulations regarding the engine power of the Dutch cutter fleet. Despite the General Inspection Service's efforts and the involvement of the Public Prosecution Service, there was insufficient compliance with these regulations.

In order to improve the situation, a co-management arrangement was set up in 2005 with the aim of reducing engine power so as to be in line with legal standards. The arrangement consists of a system of public and private inspections and sanctions for non-compliance with the regulations regarding engine power. The cutter fishing sector and the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality have made mutual agreements with the goal of bringing engine power in the cutter fishing sector in line with the Dutch and European legal standards. These agreements were reported to the Lower House of the Dutch Parliament in 2005. At that time it was also agreed upon that the policy-making process regarding controlling and inspecting the cutter fleet's engine power would be evaluated in three steps.

The main goal of the arrangement - bringing the engine power of all ships in line with the applicable legal standards by 2009 - has in principle been achieved. Some ships have utilised a 12.5% margin when measuring engine power, but this should be decreased and is the individual fisher's responsibility. Because of a ruling by the Court of Justice of the European Union, the General Inspection Service no longer tolerates this margin.

The agreements within the co-management and engine power arrangement have been carried out in part rather than in entirety, and have also been partially adjusted over the last few years. Both public and private enforcers have drastically reduced the number of engine power inspections in 2009. This indicates that the arrangement is disintegrating.

Compliance with permissible engine power levels during the period from 2005 to 2009 has improved as compared to the prior time period. The conduct of the fishers has likewise improved. These improvements were brought about

by the engine power arrangement and supported by the high price of oil and the declining economic situation in the fishery industry. These last have helped contribute to the fact that fishers have an interest in conserving energy and are therefore disinclined to use their ship's engine at full power.

The sector (both administrators and fishers) has indicated a number of problem areas in terms of inspecting engine power, including:

1. The costs of both inspecting engine power and resealing the engine;
2. The lack of a 'level playing field';
3. Doubts regarding the benefits of the arrangement (because of the development whereby fishers are using less energy)
4. The time-consuming nature of inspecting engine power. Now that the percentage margin is no longer permissible, ships which have incorporated the margin when measuring their engine power could get into trouble. As a result of these problem areas, group managers appeared to be less willing to carry out inspections in 2009.

This report evaluates the quality of the co-management and engine power arrangement on the basis of certain criteria of good governance: transparency, participation, accountability, effectiveness, coherence, operating in a legal manner, and supervision. Successful results have been attained in all these areas, but there is still room for improvement.

Both managers and fishers think highly of the co-management system in the Netherlands, in particular the aspect of quota co-management. Fishers give the arrangement a more than 70% positive rating. In principle, managers and fishers react positively to the current arrangement, yet at the same time they are ambivalent towards possible new co-management arrangements. They are very aware of the system's pros and cons. On the one hand, it results in more practicable regulations; on the other hand, it increases inconveniences. Furthermore, a clear agreement is necessary regarding the division of labour and responsibilities among public and private parties. In particular, fishers find that inspection should be the responsibility of public parties.

Recommendations

- It is recommended that the stakeholders concerned sit down to a discussion once more, because the agreements within the co-management and engine power arrangement have only been carried out in part, and have been partially adjusted over the past years. The system could be fine-tuned and/or re-adjusted to suit the current situation in the fisheries.

- Appointing a co-management coordinator could solve the issue of supervising the activities of public and private parties within the current co-management arrangement as well as any future arrangements. In addition to monitoring the process, this coordinator could also fulfil an advisory role and act as a mediator between the parties. The coordinator would also be in a position to propose ways in which the arrangement could better meet the criteria of good governance.
- The level of knowledge about the concept of co-management among fishers was disappointing. Implementation and/or improvement of the education of fishers and fishery school students regarding fishery policy arrangements such as co-management is called for.

These are the conclusions and recommendations resulting from the third and final evaluation of the co-management and engine power arrangement, which was commissioned by the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. This final evaluation *Bringing fishing vessels engine power in line with legal standards; Final evaluation of co-management and engine power* examines the situation regarding the execution, compliance, and effectivity of the engine power enforcement arrangement. The emphasis lay on the issues of whether co-management is a suitable tool for enabling and maintaining control of the engine power of fishing cutters, whether the co-management system functions well, and to what degree it brings about the desired results. In principle, the final evaluation examines the entire period from 2005 to 2009, but emphasis was placed on the period which has not yet been evaluated, namely 2008 and 2009, including a brief period following the transition period in 2009.

The data on which this evaluation is based have been obtained via semi-structured interviews with participating parties.

1 Inleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de kottectorsektor verklearden eind maart 2004 middels een intentieverklaring dat partijen waarde hechten aan en geloven in een duurzame, economisch gezonde en maatschappelijk verantwoorde kottervisserij en bereid zijn zich verder in te zetten voor het transitietraject naar dit doel. Dit betekende dat zowel de overheid als de sector gezamenlijk de hiervoor noodzakelijke mensen, middelen en instrumenten zouden inzetten om een duurzame kottervisserij een meerjarig en structureel economisch gezond perspectief te geven. Een structureel probleem dat als eerste in het traject naar een duurzame visserij werd aangepakt, betrof het motorvermogen van de kottervloot. In april 2005 heeft de Werkgroep Motorvermogen de Interim-rapportage Motorvermogens Beheersbaar opgeleverd. In dit rapport staan afspraken tussen de kottectorsektor en LNV met als doel de motorvermogens in de kottervisserij aan de wettelijke, deels Europese, normen te laten voldoen. Deze afspraken zijn op 24 mei 2005 aan de Tweede Kamer gemeld.

Afgesproken is onder andere dat het beleidsproces ten aanzien van het beheersen en controleren van het motorvermogen van de kottervloot in drie stappen geëvalueerd wordt. Het doel van de evaluatie is om als overheid én sector verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, de gekozen aanpak en de wijze van uitvoering. De nadruk ligt hierbij op de effectiviteit van de afspraken die in Motorvermogens Beheersbaar zijn vastgelegd. De Werkgroep Motorvermogen heeft een systeem uitgewerkt waarbij de afstelling van motoren, de controle op het motorvermogen en sanctienering bij overtreding door de sector zelf wordt uitgevoerd. Dit is het private handhavingsarrangement. De overheid richt zich op het afstellen, controleren en beboeten van vissers die niet aan het private arrangement mee doen én ziet toe op de werking van het private handhavingsarrangement door steekproefsgewijs deelnemers te controleren.

De Eindevaluatie Co-management en motorvermogen is de derde en ook eindevaluatie van de overgangperiode waarin de motorvermogens in de kottervisserij geleidelijk aan de wettelijke, deels Europese, normen worden teruggebracht. Er zijn inmiddels al twee deevaluaties afgerond. Het eerste onderzoek betrof een nulmeting, getiteld: *Co-management en motorvermogen, Nulmeting van opvattingen van vissers* (LEI-rapport 6.07.09, maart 2007). Naast de opvattingen van vissers over het arrangement, komt in dit rapport de stand van zaken aan de orde met betrekking tot de metingen van schepen van deelnemers en

niet-deelnemers. Het tweede onderzoek - *de tussenevaluatie Co-management en motorvermogen - controle en sanctionering* (LEI-rapport 6.08.03, maart 2008) - concentreerde zich vooral op de uitvoering van de controle en sanctionering door de beheergroepen en de AID en de meningen van gecontroleerde vissers over deze activiteiten.

1.1 Achtergrond van het arrangement

De afgelopen decennia heeft de overheid getracht de naleving van de regelgeving inzake motorvermogen van de Nederlandse kottervloot te verbeteren. Ondanks de controle-inspanningen van de AID en de inzet van het Openbaar ministerie, bleek de naleving onvoldoende. De sancties zoals die destijds gehanteerd werden, bleken weinig preventieve werking te hebben. Sinds 2005 wordt de oplossing gezocht in het versterken en uitbreiden van het co-management-systeem op het vlak van het motorvermogen. In de Intentieverklaring duurzame kottervisserij van 29 maart 2004 is overeengekomen dat de sector zelf verantwoordelijkheid neemt voor het terugdringen van een groter vermogen dan de motor op grond van de verstrekte visvergunning zou mogen hebben. Het motorvermogen (licentievermogen) voor de kottervloot is gemaximeerd. Buiten de 12-mijlszone geldt een nationaal vastgesteld wettelijk maximum motorvermogen van 1.471 kW (2.000 pk) en binnen de 12-mijlszone geldt een Europees wettelijk vastgesteld maximum motorvermogen van 221 kW (300 pk).

Voor de sector is een privaat handavingsarrangement een hulpmiddel om het gedrag van vissers te beïnvloeden en de onderlinge concurrentieverhoudingen in evenwicht te brengen. Daarnaast stelt het arrangement de sector in staat zelf haar verantwoordelijkheid te nemen, wat kan bijdragen aan imagoverbetering bij het brede publiek. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) heeft aangegeven dat haar inzet voor de sector mede bepaald wordt door het gedrag dat de sector laat zien. De eindverantwoordelijkheid voor de handhaving blijft bij LNV.

1.1.1 Afspraken en implementatie

De afspraken die de werkgroep Motorvermogen heeft gemaakt zijn de volgende:

- vissers die deelnemen aan het private handavingsarrangement laten voor 1 januari 2006 (met uitloop tot 1 april 2006) hun motor afstellen op het vermogen van de visvergunning, dan wel maximaal 400 pk of tussen de

300-400 pk als dat hun huidige vermogen is. De AID zorgt ervoor dat vissers die niet aan het arrangement deelnemen hun motor op het op de visvergunning vermelde vermogen laten afstellen;

- via het plan van aanpak wordt het vermogen van de eurokotters geleidelijk aan terug gebracht tot 300 pk of het aantal pk zoals vermeld staat op de visvergunning. Per 20 april 2009 voldoen alle eurokotters hieraan. Bij nieuwbouw wordt het vermogen direct op 300 pk gezet of het aantal pk zoals vermeld staat op de visvergunning;
- als bij private controle blijkt dat het gemeten vermogen afwijkt van het op de visvergunning vermelde vermogen,¹ volgt een boete² door de beheergroep. De beheergroep gebruikt de opbrengsten voor de financiering van de private controles. Bij herhaalde overtreding schakelt de beheergroep de AID in;
- bij overtreding geconstateerd door de publieke handhaver wordt het vaartuig direct teruggezet op het motorvermogen vermeld in de visvergunning. Als de private handhaver een overtreding constateert, wordt het motorvermogen van het vaartuig teruggebracht tot het vermogen waarop het in 2005, bij de eerste afstelling, is afgeregeld;
- de AID zet haar capaciteit in op niet-leden van de beheergroepen, grote overtredingen en recidivisten. Daarnaast controleert ze steekproefsgewijs en bij een vermoeden van overtreding deelnemers aan het private handhavingsarrangement.

¹ Bij het controleren op motorvermogen werd - met het oog op procesrechtelijke risico's - rekening gehouden met een meetmarge van 12,5% bovenop het wettelijk toegestane vermogen van 300 pk, om mogelijke onzuiverheden uit te sluiten. Concreet betekent dit dat wanneer bij een controle onomstotelijk wordt vastgesteld dat het gemeten motorvermogen méér dan 12,5% bedraagt boven het wettelijk toegestane maximale motorvermogen, betrokkene voor het meerdere in overtreding is.

² Artikelen 8 tot en met 10 van het Huishoudelijk Reglement van de beheergroep en de uitvoering van het Controleplan Motorvermogen, specificeren het private sanctiebeleid rondom de regeling motorvermogen. Hieruit valt op te maken dat de sancties worden opgelegd door het bestuur van een beheergroep. Dit dient te gebeuren indien uit het rapport van het meetbureau blijkt dat er sprake is van een overschrijding van het toegestane motorvermogen, waarbij rekening werd gehouden met de marge van 12,5%. De sanctie bestaat in eerste instantie uit een geldboete van minimaal 5.000 euro en maximaal 35.000 euro. De precieze hoogte van de geldboete is afhankelijk van het percentage waarmee het toegestane motorvermogen is overschreden. Voor de eerste 5% overschrijding geldt een bedrag van 5.000 euro boete. Dit bedrag wordt vermeerderd met 1.000 euro voor elke procentuele toename van overschrijding. Bij recidive binnen 48 maanden na de eerste overtreding bestaat de sanctie uit het korten van het aantal (kalender)dagen waarop een visser recht heeft op grond van het kabeljauwherstelplan. Ook blijft het vissersvaartuig aan de kant totdat het motorvermogen weer op het toegestane vermogen is teruggebracht. Indien de schippereigenaar vist met een tuig dat niet onder het kabeljauwherstelplan valt of uitsluitend op garnalen vist, gaat het vissersvaartuig twee weken aan de kant (Werkgroep Motorvermogen, 2006).

De sector implementeerde deze afspraken via de beheergroepen. Zij pasten hun huishoudelijk reglement aan en stelden controleplannen en controlejaarverslagen op. LNV implementeerde de afspraken over de mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving in de regelgeving. De AID stelde een controleplan op en verzorgde controleverslagen. LNV ging in overleg met het openbaar ministerie over de toepassing van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Infractieprocedure

Op 8 november 2004 en 19 juli 2005 heeft de Europese Commissie twee klachten van groepen vissers ontvangen naar aanleiding van het plan van de Nederlandse visserijsector om de naleving van het motorvermogen te verbeteren. De Europese Commissie heeft bij brief van 12 oktober 2005 een formele aanmaning gestuurd. Bij schrijven van 15 december 2005 heeft de Nederlandse regering een antwoord gestuurd. Op 12 oktober 2006 heeft de Commissie uit hoofde van artikel 226 van het EG-verdrag een met redenen omkleed advies uitgebracht, dat op 18 oktober 2006 is verzonden (Nulmeting, 2007).

Ondertussen heeft het Europese Hof van Justitie zich over deze situatie gebogen. Op 15 oktober 2009 heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de procedure die de Europese Commissie tegen Nederland heeft aangespannen. Het Hof van Justitie heeft de Europese Commissie in het gelijk gesteld. Nederland handelt naar de mening van de Commissie in strijd met haar verplichtingen om de regels van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid voldoende te handhaven omdat Nederland:

- vissers op de Noordzee tijdelijk heeft toegestaan om met een hoger motorvermogen te vissen dan Europeesrechtelijk is toegestaan (tot 1 mei 2009);
- Nederland een tolerantie­marge van 12,5% hanteert bij controles van het motorvermogen, terwijl Europeesrechtelijk niet voorzien is in een tolerantie­marge.

Deze uitspraak heeft betrekking op de groep vissersvaartuigen met een licentie­vermogen tussen de 110-221 kW (tot 300 pk). Maar de uitspraak is naar analogie ook van toepassing op de groep vissersvaartuigen met een licentie­vermogen van meer dan 221 kW (groter dan 300 pk), aangezien voor deze groep dezelfde afspraken gelden.

Op grond van de veroordeling van het Hof van Justitie is Nederland van rechtswege gehouden om onverwijld een einde te maken aan de overtreding. Omdat de overgang­periode waarin de vissers tijdelijk was toegestaan om met een hoger motorvermogen te vissen op 1 mei 2009 is afgelopen, is Nederland

op dit moment alleen nog in overtreding voor het gebruik van de tolerantie­marge. Het toepassen van de tolerantie­marge van 12,5% zal per direct door alle partijen moeten worden beëindigd. Bij het verzegelen van de motor mag het vermogen van de motor nooit meer bedragen dan het vermogen vermeld op de visvergunning.

De huishoudelijke Reglementen van de Producentenorganisaties (voormalige beheergroepen) inzake het private handhavingsarrangement dienen op het punt van de 12,5% tolerantie­marge te worden aangepast.¹

Gedurende de interviewperiode in de tweede helft van 2009 was deze uitspraak nog niet bekend.

1.1.2 Motorvermogensmeting en verzegeling

In juni 2005 werd begonnen met de vermogensmetingen aan boord van de vissersvaartuigen en de verzegeling van motoren na de metingen. In september 2006 werd het laatste vaartuig van de in totaal 311 vissersvaartuigen gemeten en verzegeld.²

Het motorvermogen werd vastgesteld middels een vermogensmeting, uitgevoerd door een onafhankelijk daartoe gespecialiseerd bedrijf. Van deze vermogensmeting werd een meetverslag opgesteld, waarna de motor direct werd verzegeld met speciaal voor dit doel aangeschafte genummerde zegels. De plaatsen van verzegeling en bijbehorende zegelnummers zijn vastgelegd in een zegelplan.

Ook schippereigenaren die de Verklaring motorvermogen niet hadden ondertekend en diegenen die geen lid waren van een beheergroep, moesten de motoren van hun vissersvaartuigen laten meten en verzegelen. De uitvoering hiervan geschiedde onder verantwoordelijkheid van de overheid en betrof ruim 90 vissersvaartuigen.

In het laatste kwartaal van 2006 werd begonnen met de controles onder verantwoordelijkheid van de beheergroepen. Deze controles bestaan uit het controleren van de verzegelingen conform het zegelplan en het daadwerkelijk meten van het motorvermogen middels een vermogensmeting. De controle op de verzegeling van de motoren geschiedt jaarlijks bij 25% van de bij de beheer-

¹ Brief ministerie van LNV aan Werkgroep Motorvermogen 7-1-2010.

² Oorspronkelijk was het de bedoeling dat in april 2006 de schepen gemeten en verzegeld zouden zijn. Bij de uitvoering is vertraging ontstaan, veroorzaakt door afstemming van agenda's tussen verschillende partijen, namelijk motorfabrikanten, MARIN en meerdere vissers per haven (Nulmeting, 2007).

groep aangesloten vaartuigen waarvan de eigenaar de Verklaring motorvermogen heeft ondertekend. Van de controle wordt een Verklaring controlerapport Zegelplan opgesteld. De verklaring wordt verstuurd naar de schippereigenaar en de beheergroep waarbij de schippereigenaar is aangesloten. Wanneer door het bestuur van de beheergroep een overtreding wordt vastgesteld, treden de afgesproken sancties in werking.¹ De controle van het motorvermogen middels een vermogensmeting meestal op open zee (ook wel 'trekproef' genoemd), vindt plaats bij 25% van 25% van de bij een beheergroep aangesloten vaartuigen. Deze schepen zijn ook gecontroleerd op de verzegeling. Het bedrijf dat de controle op het motorvermogen middels een trekproef uitvoert, stelt een controlerapport op. Dit controlerapport wordt binnen vijf werkdagen nadat de controle heeft plaatsgevonden aan de schippereigenaar en de beheergroep toegezonden.

Daarnaast blijft de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (AID) haar wettelijke taken uitvoeren. Er vinden controles op het motorvermogen plaats van zowel de niet-ondertekenaars als van de ondertekenaars van de Verklaring motorvermogen in het kader van toezicht op controle.

1.2 Onderzoeksvragen

Sinds het in werking treden van het publiek-private handavingsarrangement Motorvermogens Beheersbaar, zijn reeds twee evaluaties afgerond. Het betreft een nulmeting en een tussenevaluatie. De bevindingen van deze twee eerdere evaluaties zijn in bijlage 1 kort samengevat.

In de eindevaluatie wordt de stand van zaken rondom uitvoering, naleving en effectiviteit van het handavingsarrangement Motorvermogen onderzocht. De nadruk ligt op de vraag of co-management een geschikt instrument is om het motorvermogen van viskotters beheersbaar te maken en te houden, of het co-managementsysteem goed functioneert en in welke mate het leidt tot de gewenste resultaten.

De eindevaluatie beoordeelt in principe de gehele periode 2005-2009, maar de nadruk ligt op de periode die nog niet geëvalueerd is, namelijk 2008 en 2009, dus ook een korte periode na afloop van de overgangssituatie in 2009.

¹ Zoals gesteld onder artikel 10d van het huishoudelijk reglement van de beheergroep.

De periode vanaf april 2009 wordt in dit onderzoek meegenomen om in te schatten of het zelfreguleringsstelsel niet de neiging heeft te verslappen.

Aan de orde komen de beleving, ervaringen, opvattingen en kennis van vissers, bestuurders en de AID over het proces de motorvermogens terug te brengen naar de wettelijke regels gedurende de gehele overgangsfase en de visie hieromtrent over de toekomst. Voorts zullen de 'harde' gegevens van de uitvoering van het stelsel beoordeeld worden, evenals de kwaliteit van het proces.

Onderzoeksvragen

De volgende vragen zullen in de dit onderzoek beantwoord worden:

- A) 1. Hoe zijn de afspraken binnen het arrangement uitgevoerd?
- 2. Is het nalevingsniveau aantoonbaar beïnvloed en welke factoren hebben daar een aandeel in gehad?
- 3. Is het gedrag van de vissers beïnvloed door het arrangement Motorvermogen?
- B) Naast de specifieke hoofdvragen zal ook dit co-managementsstelsel waarop het arrangement geschoeid is beoordeeld worden om afspraken te kunnen doen over:
 - 1. de kwaliteit en
 - 2. de waarde van deze aanpak, mede met het oog op in de toekomst aan te pakken problemen en vraagstukken binnen de visserij.

1.3 Methode

De gegevens waarop deze evaluatie gebaseerd is, zijn verkregen middels semi-structureerde interviews met betrokken actorgroepen. Bij aanvang van het onderzoek is ook de heer Demkes van het Productschap Vis geïnterviewd, vanwege zijn coördinerende taken voor het arrangement Co-management en motorvermogen. Er zijn zes interviews gehouden met een of meer bestuursleden van alle beheergroepen, waarbij de groepen PO Vissersbond I, II en III als een groep beschouwd zijn, daar zij eenzelfde bestuur hebben.

Er is een semigestructureerd vraaggesprek geweest met een drietal medewerkers van de AID. Ook zijn tien vissers geïnterviewd. Ook zijn er, naar aanleiding van het onderzoek, vragen gesteld aan een ambtenaar van het ministerie van LNV. In de loop van het onderzoek zijn in sommige gevallen geïnterviewden opnieuw benaderd voor aanvullende informatie. In bijlage 2 volgt een meer gedetailleerde weergave van de selectie van de geïnterviewden.

1.4 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 komen de feiten en cijfers aan de orde met betrekking tot de deelname aan het arrangement; publieke en private controle op het motorvermogen en het zegelplan; de overgangsfase; en het level playing field. In hoofdstuk 3 komen de ervaring en opvattingen van de AID aan bod met betrekking tot de uitvoering van de taken van de AID binnen het arrangement; het nalevingsniveau en gedrag van de vissers; de aanbevelingen van de tussenevaluatie; en het co-managementsysteem als zodanig. In hoofdstuk 4 worden de mening en ervaring van PO-bestuurders weergegeven met betrekking tot de uitvoering van de taken van de PO's binnen het arrangement; het nalevingsniveau en gedrag van de vissers; de evaluatie van het arrangement; en het co-managementsysteem als zodanig. In hoofdstuk 5 worden de mening en ervaringen van vissers met het arrangement weergegeven. Het betreffen persoonlijke percepties van vissers op de problematiek. In hoofdstuk 6 'Synthese' worden de onderzoeksvragen beantwoord. In het laatste hoofdstuk (7) worden de conclusies gepresenteerd en aanbevelingen gedaan.

2 Feiten en cijfers van deelname aan arrangement en controles

2.1 Deelname aan het arrangement

Een overzicht van deelname aan het project motorvermogen per beheergroep bij aanvang (2006) van het arrangement is te zien in tabel 2.1.¹

Beheergroep		Aantal vaartuigen	Getekend		Deelname %
			voor	tegen	
Vissersbond	I	65	61	4	94
Vissersbond	II	12	12		100
Vissersbond	III	57	53	4	93
Delta	Zuid	54	50	4	93
Nieuwe	Diep	14	14		100
PO	Oost	59	58	1	98
PO	Texel	18	18		100
PO	Wieringen	42	42		100
Redersvereniging		3	3		100
Totaal		324	311	13	96

		Deelname in groepen (%)	Totale deelname (%)
Totaal beheergroepen	324	100	
Tekenaars	311	96	89
Niet-tekenaars	13	4	
Relevante niet-leden	26		
Niet-tekenaars	39		11
Totaal relevant	350		100

¹ Bron: Verslag van de werkgroep motorvermogen.

In 2007 zijn er nog 315 deelnemers aan het arrangement (*Tussenevaluatie, 2008*). Per 2009 is de vloot en ook dus het aantal PO-leden nog verder afgenomen, de verhouding deelnemers/niet-deelnemers is ongeveer gelijk gebleven, volgens de geïnterviewde bestuurders. Een aantal van de niet-deelnemers heeft zich verenigd in de nieuwe PO Rousant.

2.2. Controle op het motorvermogen

2.2.1 Controle op het motorvermogen en sanctionering door AID: publieke handhaving

In 2007 zijn er door de AID acht schepen op het motorvermogen gecontroleerd, waarvan vijf niet-ondertekenaars van het arrangement. Er zijn geen overtredingen geconstateerd.

In 2008 zijn er 13 schepen op motorvermogen gecontroleerd, waarbij in drie gevallen onjuistheden zijn geconstateerd en dus drie keer een Bestuurlijke Handhaving Visserij, een BEHAVI, opgemaakt is.

Bij 6 van deze 13 scheepscontroles was de AID aanwezig terwijl MARIN de meting verrichtte in opdracht van de groepen/PO's.

Bij de geïnterviewde AID'ers is niet bekend of er bij de andere zeven schepen niet-ondertekenaars van het arrangement zijn.¹

In 2009 is er door de AID één schip op het motorvermogen gecontroleerd en deze werd akkoord bevonden.

2.2.2 Controle op het motorvermogen via Productschap Vis: private handhaving

In 2007 zijn er 315 PO-leden waarvan één op de zestien (25% van 25%) gecontroleerd wordt op zowel zegelplan als motorvermogen, ongeveer 20 schepen in totaal.

In 2008 is wederom 1/16 van alle PO-leden gecontroleerd op zegelplan en motorvermogen, ongeveer 20 schepen in totaal.

In 2009 zou volgens het private handhavingsarrangement wederom 1/16 van de PO-leden gecontroleerd worden op het motorvermogen. Maar vanwege de infractieprocedure, de uitspraak van het Europese Hof hierover en de verwachte reactie van het ministerie van LNV hierop, heeft de sector slechts een

¹ Volgens de AID bestaat er wel een lijst met scheepsnummers van niet-deelnemers aan het arrangement, die in 2007 wel gehanteerd werd.

deel (9) van de geplande 20 controles uitgevoerd en de rest opgeschort. In januari 2010 komen de PO's in het kottroverleg bijeen om zich te beraden over de voortgang van het arrangement.

Er zijn in alle jaren geen overtredingen geconstateerd, aldus de bestuurders en diensgevolge geen private sancties opgelegd.

Tabel 2.3		Controle op het motorvermogen				
		2007		2008		2009
Aantal	controles	overtredingen	controles	overtredingen	controles	overtredingen
AID	8	0	13 a)	3	1	0
PO	20	0	20	0	9	0
Totaal	28	0	27	3	10	0

a) Zes samen met PO.

2.3 Controle op het zegelplan

2.3.1 Controle op het zegelplan en sanctionering door AID: publieke handhaving

In 2007 is er ruim 400 keer op het zegelplan gecontroleerd door de AID (*Tussenevaluatie, 2008*). Er zijn in totaal door de AID 13 overtredingen bij de controle op het zegelplan geconstateerd, maar er zijn geen BEHAVI's opgemaakt.

In 2008 is door de AID 73 keer op het zegelplan gecontroleerd. In tien gevallen zijn onvolkomenheden in het zegelplan geconstateerd, waardoor deze zegelplannen niet akkoord bevonden werden. Er werden 10 BEHAVI's opgemaakt.

In 2009 is door de AID 92 keer op het zegelplan gecontroleerd. Vier van deze zegelplannen werden niet akkoord bevonden. Er werden 4 BEHAVI's opgemaakt.

Sinds de zegelinvoering medio 2005 zijn er tot eind 2009 1.185 zegelverbrekingen geweest in de nu varende vloot van 405 schepen >100 kW, volgens opgave van de AID.

2.3.2 Controle op het zegelplan door de groepen/PO's: private handhaving

In 2007 zijn er 315 PO-leden, waarvan een kwart gecontroleerd is op het zegelplan, ongeveer 79 schepen in totaal (*Tussenevaluatie, 2008*).

In 2008 zijn er, onder meer door de inkrimping van de vloot, minder leden gecontroleerd op het zegelplan. De cijfers zijn niet precies boven tafel gekomen en worden geschat op ongeveer 62.¹

In 2009 zijn er naar verwachting nog minder gecontroleerd.

Er zijn in alle jaren geen sancties opgelegd, omdat er geen formele overtredingen door de groepen zijn geconstateerd.

Tabel 2.4		Controle op het zegelplan				
Aantal	2007		2008		2009	
	controles	overtredingen	controles	overtredingen	controles	overtredingen
AID	400 a)	13 b)	73	10	92	4
PO	79	0	+/- 62	0	+/-52	0
Totaal	479	13	+/- 135	10	+/-144	4

a) Controle op het zegelplan meegenomen bij 'gewone' controles; b) Geen BEHAVI opgemaakt.

2.4 Overgangsregeling

Er waren aan het begin van het arrangement 13 schepen die gebruik maakten van de 400-pk-overgangsregeling. In april 2009 zijn deze schepen teruggebracht naar 300 pk. Het aantal schepen dat gebruik maakte van de overgangsregeling was in de aanloop naar 2009 al afgenomen; in 2009 ging het nog om een zevental schepen.

2.5 Level playing field

Het ministerie van LNV² heeft naar eigen zeggen veel gedaan om in Brussel aandacht te krijgen voor een level playing field en voor het Nederlandse co-managementsysteem. Voor het realiseren van een level playing field met betrekking tot motorvermogen is een Europese aanpak noodzakelijk. Door de inzet van Nederland is het onderwerp motorvermogen in Brussel weer op de politieke agenda

¹ Aan de PO's is gevraagd om exacte cijfers over 2008 en 2009 te verstrekken, maar hier is slechts door één groep op gereageerd. Wel zijn tijdens de interviews cijfers gegeven over 2008, van sommige groepen was dit een schatting.

² Communicatie met ir. M. Traa van het ministerie van LNV.

gekomen. Er zijn enkele technische vergaderingen geweest over het certificeren van motorvermogen. Er is een workshop georganiseerd in het kader van de Scheveningengroep, waarin gezocht werd naar oplossingen voor de controleproblematiek die zo kenmerkend is voor motorvermogenslimieten. In 2006 is de Commissie met een discussiepaper gekomen met concrete ideeën voor verbetering. De Commissie heeft gezocht naar een nieuwe systematiek voor de certificering van motorvermogen, die nauwkeuriger en beter handhaafbaar is. De Commissie staat positief tegenover co-management, maar acht co-management in de Europese context onvoldoende toepasbaar als algemeen beleidsinstrument. Uiteindelijk zijn in 2009 aangescherpte voorschriften voor het toezicht, de certificering en de verificatie van het motorvermogen opgenomen in de nieuwe controleverordening. Voor Nederland is dat een belangrijke stap in de goede richting, maar het ministerie had graag gezien dat de Commissie ook het co-managementsysteem had ingevoerd voor alle lidstaten, zodat er werkelijk een level playing field met betrekking tot het motorvermogen zou kunnen ontstaan.

3 Visie van de AID

3.1 Inleiding

Met de private uitvoering van het motorvermogen is de rol van de overheid als toezichthouder op het nakomen van wet- en regelgeving niet verdwenen. De verantwoordelijkheid voor controle op de visserijwetgeving ligt bij de overheid; de uitvoering geschiedt door de Algemene Inspectiedienst (AID). Met de invoering van een private controle en sanctiebeleid op het motorvermogen, heeft de AID de mogelijkheid om bij de handhaving te werken met risicoanalyses en prioriteitsstellingen. De toezichthoudende activiteiten op het gebied van het motorvermogen kunnen zich in dat geval richten op risicogroepen en dan vooral op de niet-ondertekenaars van de Verklaring motorvermogen. Vast onderdeel van de activiteiten van de AID op dit terrein is ook het toezicht op de private controle. De inzet van de AID op het dossier motorvermogen is mede afhankelijk van hoe beheergroepen omgaan met de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de controle en de uitvoering van het sanctieregime bij overtredingen. Dit betekent dat wanneer door een beheergroep een sanctie, conform het huishoudelijke reglement motorvermogen, wordt opgelegd als gevolg van een vastgestelde overtreding, er geen sanctie zal worden opgelegd door de AID. Er kan dus geen sprake zijn van het opleggen van een dubbele sanctie voor dezelfde overtreding.

Belangrijk onderdeel hiervan is wederom de transparantie die de beheergroepen moeten geven ten aanzien van de uitvoering. Alleen hiermee kan een goede vertrouwensbasis ontstaan.

Uit de tussenevaluatie kwam naar voren dat de AID op haar beurt regelmatig haar aanpak en resultaten zou moeten communiceren aan de groepen of direct aan de vissers. Ook bleek dat het voor deze partijen niet geheel duidelijk was wat de AID precies doet, of de AID al dan niet de niet-tekenaars controleert, en wat de resultaten hiervan zijn.

De AID was zich bewust dat - naar eigen zeggen - 'communicatie, bewustwording en redelijkheid' belangrijke ingrediënten zijn binnen dit arrangement. Daarom werd in 2007 voorgenomen de zegelbrekingen te volgen met een computerprogramma, en de resultaten te communiceren aan de groepen. De AID heeft daartoe sinds november 2007 een centraal e-mailadres opengesteld waar op alle breuken gemeld kunnen worden.

3.2 Uitvoering publieke handhaving

Tijdens een interviewsessie zijn drie AID'ers geïnterviewd: het hoofd van Flexteam Noord, ook hoofd Controle op het motorvermogen in heel Nederland, een senior controleur, en een controleur. Binnen de AID is Flexteam Noord in de plaats van de afdeling Visserij gekomen. Flexteam Noord heeft de meeste controleurs in vergelijking met andere Flexteams en verricht 95% van de controles binnen de visserij. De controles op motorvermogen vallen volledig onder de portefeuille van Flexteam Noord. Van het ministerie krijgt de AID uren toebedeeld voor controles. Voor de gehele visserij - zeevisserij, kustvisserij en ondersteunende doelstellingen - heeft de AID ongeveer 70.000 uur per jaar beschikbaar. De zeevisserijcontroles houden in:

- aanlandingscontroles;
- controle op zee;
- controle op het motorvermogen en het zegelplan.

Volgens de geïnterviewde AID'ers zijn er voor controles op het zegelplan en de controles op het motorvermogen samen ongeveer 1.400 uur per jaar beschikbaar. Voor een meting van het motorvermogen moet men ongeveer 20 uur rekenen. Controle op motorvermogen is moeilijk te organiseren, 13 controles per jaar is het maximum haalbare. Ook de controle op het zegelplan en het onderhouden van de database met mutaties in de verzegeling blijkt een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd in beslag te nemen.

De huidige controles¹ bestaan uit het controleren van de verzegeling conform het zegelplan en het daadwerkelijk meten van het motorvermogen middels een vermogensmeting. Daarnaast blijft de AID van het ministerie van LNV haar wettelijke taken uitvoeren. Volgens plan vinden er controles op motorvermogen plaats van zowel de niet-ondertekenaars als van de ondertekenaars van de verklaring Motorvermogen in het kader van toezicht op controle. Het plan is uitgevoerd en geëvalueerd in 2008 door de AID.

Zegelplancontrole

Er is in 2008 door de AID 73 keer op het zegelplan gecontroleerd. Hierbij wordt vooraf niet gekeken of de eigenaar/kotter al dan niet deelnemer aan het private arrangement Motorvermogen is. De controles vinden aselekt en onaangekondigd plaats. In 63 gevallen werd het zegelplan akkoord bevonden; bij

10 zegelplannen werden onvolkomenheden geconstateerd, waardoor deze zegelplannen niet akkoord bevonden werden. Van de niet-akkoord bevonden controles zijn in alle gevallen bestuurlijke handavingsrapportages opgemaakt, de zogenaamde BEHAVI's. Al deze rapportages zijn opgestuurd naar Directie Vis van het ministerie van LNV. Bij voornoemde niet-akkoordcontroles (10) ging het hoofdzakelijk om:

- het verbreken van zegels, hier was geen melding dan wel aantekening van gemaakt;
- verkeerde zegelnummers vermeld in het zegelplan, nummers komen niet overeen;
- geen zegelplan aanwezig;
- onjuiste verzegeling;
- geen verzegeling van motor.

In 2009 zijn er door de AID 92 controles op het zegelplan uitgevoerd, waarvan er 4 niet akkoord waren, allen zijn afgedaan met een BEHAVI.

Het tijdstip tussen de zegelverbreking en de herverzegeling is soms langer dan de afgesproken vier weken. De producentenorganisaties clusteren meldingen van herzegeling om de kosten te verminderen; de herverzegelaar geeft korting als meerdere scheepsmotoren op een dag in een haven herverzegeld kunnen worden. Dit kan dan langer duren dan vier weken. De breuken en herverzegelingen worden door de beheergroepen wel gemeld aan de AID.

Controle op het motorvermogen

De vermogensmetingen van de AID worden in samenwerking met MARIN of de Germanische Lloyd uitgevoerd. Hierbij wordt vooraf niet gekeken of de eigenaar/kotter al dan niet-deelnemer aan het private arrangement Motorvermogen is. In 2008 zijn er 13 schepen op motorvermogen gecontroleerd, waarbij in drie gevallen onjuistheden zijn geconstateerd en daarom drie schippers een BEHAVI gekregen hebben.¹ Bij 6 van deze 13 scheepscontroles was de AID aanwezig terwijl MARIN de meting verrichtte in opdracht van de groepen/PO's.

Eén schipper kreeg een BEHAVI omdat zijn schip teveel pk bleek te hebben.² In een tweede geval was de motor op toeren afgesteld; de visser zou zich hiervan niet bewust zijn geweest. Deze onvolkomenheid is inmiddels hersteld. Bij

¹ Uit het interview met één van deze schippers blijkt dat hij niets afweet van een BEHAVI (zie hoofdstuk 5).

² Hier weet de bewuste schipper dus niets van.

de derde overtreding bleken de zegelnummers niet overeen te komen met de nummers in het zegelplan; dit zou niet de fout van de visser geweest zijn. Tijdens de controle op het motorvermogen wordt er ook op het zegelplan gecontroleerd.

In 2009 is er slechts een schip op het motorvermogen gecontroleerd door de AID. De AID meldt over de reden van dit geringe aantal:

'Dit kent diverse redenen. Zo is er onder andere veel tijd besteed aan het up to date maken van de landelijke database en hebben we naast enkele andere redenen ook rekening gehouden met het vervallen van de tolerantie marge. Kortom een combinatie van factoren.'

Het voornemen in 2007 was om trekproeven deels in samenwerking met de beheergroepen uit te voeren. De achterliggende gedachte hierbij was onder meer om de kosten verbonden aan de controles op zee te drukken: de kosten zouden bij een gezamenlijke controle 50/50 verdeeld kunnen worden tussen de AID en de PO. De AID vraagt per jaar of gedurende het jaar aan MARIN welke scheepsnummers er aan de beurt zijn voor controle op het motorvermogen, en overwegen vervolgens wel of niet bij deze controle aanwezig te zijn. MARIN krijgt de scheepsnummers op van het Productschap Vis. De keuze al dan niet bij de controle aanwezig te zijn, gebeurt volgens de AID op basis van een aselechte steekproef. In één geval heeft de AID een schip voor controle op het motorvermogen geselecteerd omdat deze tot één van de zogenoemde risicogroepen behoorde. Een schip kan daartoe worden gerekend vanwege: a) de hoeveelheid vis die gevangen wordt, b) de vaarsnelheid en c) dit in vergelijking met andere schepen. Bij controle bleek de motor van het desbetreffende schip afgesteld te zijn op toeren en niet op motorvermogen (Kw of pk). Inmiddels is deze situatie rechtgezet. Volgens de AID betrof het geen bewuste overtreding. Ter controle heeft de AID een gelijksoortig schip met hetzelfde type motor ook gecontroleerd, maar bij dit schip is niets afwijkends geconstateerd.

De sancties worden niet opgelegd door de AID. De AID stuurt de BEHAVI naar het ministerie van LNV. Wat het ministerie er vervolgens concreet mee doet, weten de geïnterviewde AID'ers niet. Ze zouden het wel kunnen nagaan, want ze denken dat de resultaten van het ministerie wel gemeld worden aan AID.

In totaal zijn er gedurende de periode 2008-april 2009 door de AID drie overtredingen (bij 13 controles) geconstateerd op het motorvermogen, waarvan

één een bewuste overschrijding van de wettelijke norm betrof. De geïnterviewde AID'ers menen dat er geen notoire overtreders zijn:

'Vissers besparen nog steeds op oliekosten, hoewel de prijs weer gezakt is, ze houden die besparing vast. Er zijn ook geen notoire overtreders.'

Of de groep eurokotters die onder de overgangsregeling viel (300-400 pk) nu ook daadwerkelijk allemaal teruggesteld zijn op maximaal 300 pk, is niet specifiek gecontroleerd door de AID. De AID heeft bericht van MARIN gekregen dat deze groep kotters opnieuw gemeten en afgesteld zijn.

De nieuwe aanpak van de AID

Drie diensten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) gaan samen één nieuwe organisatie vormen. Uiterlijk moet de fusie in 2011 een feit zijn. De drie diensten gaan dan verder onder de naam Voedsel en Waren Autoriteit (VWA).¹ De AID is sinds 2007 naar eigen zeggen ook bezig met een cultuuromslag.² De AID wil anders gaan werken: 'De stap maken van voornamelijk repressief optreden naar samenwerking zoeken en het zich richten op het bevorderen van de naleving.' Het uitgangspunt van de AID is te veranderen van handhaver naar gedragsbeïnvloeder, gericht op het verhogen van het nalevingsniveau. De methode die toegepast wordt heet 'Programmatisch Handhaven'.

In overleg met de Directie Visserij van het ministerie van LNV worden prioriteiten bepaald en worden afspraken over inzet en beoogd nalevingsniveau vastgesteld. De algemene kenmerken van programmatisch handhaven zijn (Schat, 2006: 2):

- probleemgericht (bijvoorbeeld te beschermen belangen ten aanzien van milieu, economie, enzovoort) in plaats van taakgericht (zoals controle, opsporing en verificatie), zoals nu veelal het geval is;
- er worden prioriteiten gesteld;
- instrumenten en handhavingscapaciteit worden doelgericht ingezet;
- het effect van de inspanningen wordt gemeten en geëvalueerd;
- dit maakt het een cyclisch proces.

¹ Website AID.nl.

² Zie ook Tussenevaluatie.

Er worden verschillende middelen en methodes ingezet om het nalevingsgedrag te bevorderen. Belangrijke methodes zijn: 'compliance assistance' en 'responsive regulation' (De Rouw, 2006, hoofdstuk 1.4):

- *compliance assistance*

Is het verstrekken van informatie en geven van ondersteuning aan de doelgroep, in dit geval de vissers, om deze te helpen met het begrijpen en naleven van regels, vergunningen en beleid. Ook wordt er onder verstaan het geven van informatie en ondersteuning aan anderen om hen in staat te stellen de doelgroep een betere nalevingondersteuning te bieden. Te denken valt aan brancheorganisaties, opleidingsinstituten en adviesbureaus. Dit zijn in dit geval de beheergroepen, Productschap Vis en de uitvoerders MARIN en Doldrums.

- *responsive regulation*

Betekent een oplopende (escalerende) strategie van handhaving met bijbehorende interventies. Deze strategie is door Ayers en Braitwaite (1992) weergegeven in de vorm van een piramide, waarbij de basis bestaat uit instrumenten als overtuigen, instrueren en adviseren.

De inschatting is dat een groot deel van de doelgroep/vissers zich bevindt in de basis van de piramide. Naast wettelijke sancties of de dreiging daarvan, wordt ingespeeld op maatschappelijke controle. Een belangrijke plaats in de piramide is ingeruimd voor sociale en private controlemechanismen zoals certificering, 'shaming', en marktwerking en dus in het geval van het arrangement Motorvermogen beheersbaar: vooral de private handhaving van de beheergroepen. Wettelijke sancties, zoals waarschuwingen, boetes, en uiteindelijk het (tijdelijk) stilleggen of sluiten of definitief onmogelijk maken van het functioneren van een (visserij)bedrijf door het intrekken van een vergunning, zijn gereserveerd voor een kleine groep notoire overtreders voor wie voorlichting of maatschappelijke controle onvoldoende effectief zijn.

In de dagelijkse praktijk werkt de nieuwe aanpak volgens de AID'ers als volgt:

'Het gaat allemaal niet van de ene dag op de andere. Vissers hebben wekelijks te maken met de AID vanwege het logboek en de aanlandingen en dergelijke. Eigenlijk werd al jaren binnen de visserij met de nieuwe aanpak gewerkt; er is toezicht vanuit vertrouwen. Alle schepen op motorvermogen controleren lukt ook gewoon niet.'

'Ik ben Urker, je moet niet zwart-wit denken, er is een grijs gebied tussen kwade opzet en onwetendheid, ik geef adviezen. Als je weet hoeveel regelgeving er is, dan begrijp je ook dat ze dat niet allemaal precies weten. Er is geen tolerantie voor verboden netvoorzieningen, dat niet. Maar je moet ook begrijpen dat die overtredingen duur zijn en dat veel vissers dat soort onkosten mijden, ze kunnen een proces verbaal niet meer betalen.'

'Gemelde zegelbreuken zijn in feite alleen interessant als ze echt direct met het motorvermogen te maken hebben, meestal is dat niet het geval. Er was wel een schip met regelmatig een gebroken nokkenas, dat zijn drie zegels, dan gaan we niet zeuren dat hij hem pas herverzegelt als het helemaal in orde is. Dus niet iedere keer zegels er op en er af, dat is ook veel te duur voor zo'n visser. We willen redelijk zijn. En wat betreft de 2.000-pk'ers, die willen het liefst terug naar 1.500 pk, maar dan wel allemaal tegelijk.'

De AID fungeert naar eigen zeggen soms ook als vraagbaak. Zo stellen vissers vragen over allerlei zaken aan de AID, bijvoorbeeld over netmaten in bepaalde gebieden.

3.3 Naleving van het arrangement

Volgens de AID'ers is het nalevingsniveau goed, zowel met betrekking tot de zegels als het motorvermogen. Er zijn zoals eerder gemeld drie BEHAVI's ten aanzien van motorvermogen doorgegeven en 10 voor het zegelplan in 2008. Op zee is ook weleens geconstateerd dat zegelnummers niet overeenkomen met het plan, maar dat zou een administratieve fout zijn van MARIN of Dol-drums, niet van de visser. Er is nog wel sprake van wantrouwen tussen vissers onderling, aldus de AID.

'Er zijn ook vissers die ons bellen over het vermeende te hoge motorvermogen van een ander. We kijken dan eerst in onze database om te zien wat voor motor het is. Vaak gaat het om de vergelijking tussen "een ezel en een paard". Qua rendement merk je dat ook vanwege de grootte van het schip.'

Er is weinig kennis over hoe de groepen met controle op het motorvermogen omgaan. En er is geen kennis over hoe de groepen met de zegelcontroles omgaan. Er is volgens de geïnterviewde AID'ers geen overleg tussen de AID en de PO's. Zij zijn alleen op de hoogte van motorvermogen metingen van PO's door MARIN.

Het gedrag van de visser

De geïnterviewde AID'ers zijn van mening dat vissers goed meedoen aan het arrangement en dat men ook goed reageert op de controle door de AID:

'Ja, vissers houden zich meestal aan de afspraken met betrekking tot het motorvermogen en de zegels, de gasolieprijs draagt daaraan bij. Als je genoeg centen hebt, kan je je zegelbreuken permitteren, maar een herverzegeling kost € 495 en als je clustert € 395. Als er een zegel gebroken is die direct met het motorvermogen te maken heeft, moet er een nieuwe meting komen, dat kost € 2.500 en komt dus weinig voor.'

'Ze zitten er niet op te wachten, op een meting, want het kost tijd. Ze zijn wel uren later thuis. Als je dan bijvoorbeeld een bruiloft hebt, zoals een keer het geval was, dan baalt die visser wel, maar we hebben gewoon kunnen meten'.

Een nieuwe generatie vissers dient zich aan, aldus de geïnterviewde AID'ers. Deze hebben meer opleiding en zijn gewend aan regels ('ze weten niet beter'), en hebben niet zoals de ouderen tijden zonder regels meegemaakt. Er is dus minder verzet. De houding van de AID'er is hierbij ook belangrijk, aldus een AID'er.

3.4 Evaluatie van het arrangement

In de tussenevaluatie is aan de AID de volgende aanbeveling gedaan: communicatie, transparantie en afstemming tussen de beheergroepen en de AID te verbeteren en de communicatie naar de vissers toe te verbeteren. Het blijkt dat de AID'ers deze aanbeveling niet paraat hebben; ze hebben het rapport lang geleden gelezen.

De AID heeft in 2007 aangegeven regelmatig (1 à 2 keer per jaar) evaluatiebijeenkomsten te willen houden met AID, Productschap Vis (de coördinator van

het co-managementsysteem), MARIN en Doldrums. Het doel van dit overleg was om vooral in de uitvoering afspraken - zoals die gemaakt en vastgelegd zijn in het eindrapport Motorvermogens beheersbaar - te evalueren, en daar waar mogelijk te verbeteren, c.q. er de aandacht op te vestigen.

Eén van de geïnterviewde AID'ers is bij een evaluatiebijeenkomst aanwezig geweest. De teamleider visserij van het Flexteam heeft nog geen evaluatiebijeenkomst bijgewoond, maar hij is pas sinds begin 2009 op dit dossier gezet. 'Als dingen goed gaan is er niet zo'n behoefte aan ...', aldus een AID'er. De groepen waren niet bij deze evaluatie aanwezig, 'maar ik heb ze ook niet gemist', aldus een ander.

Eind 2007 is de AID begonnen met het ontwikkelen van een computerprogramma voor het registreren van mutaties in zegels (een soort 'track record' van schepen op het gebied van zegelbreuken). Toegezegd was dat de gegevens uit deze databank aan de beheergroepen gecommuniceerd zouden worden. Dit programma is inmiddels operationeel. De gegevens zijn aan VIRIS gekoppeld van directie AKV van het ministerie van LNV. De AID krijgt e-mails van vissers, groepen en van Doldrums over zegelbreuken. 'Sommige typen motoren hebben veel zegels: Wartsilla wel 32, terwijl de caterpillar er maar 6 heeft.' Of beheergroepen inzicht in de databankgegevens hebben, is niet bekend bij deze AID'ers. Of de tijdige melding van zegelbreuken toegenomen is, is eveneens onbekend.

In tegenstelling tot wat eerder in de tussenevaluatie is aanbevolen, is nog geen sprake van communicatie, afstemming en samenwerking met de beheergroepen.

3.5 Perspectieven voor co-management

De geïnterviewde AID'ers vinden co-management in vergelijking met gangbare beheersinstrumenten een goed beleidsinstrument. Zo werkt de vrijwillige verplichting in de ogen van de AID'ers goed. Men stelt wel dat communicatie belangrijk is binnen co-management. Sommige AID'ers, met name de controleurs, hebben daadwerkelijk contact met vissers in de haven en op de afslag. Verder wordt er met formulieren gecommuniceerd van de AID naar de vissers toe, wat een onpersoonlijke vorm van communiceren is.

De onderlinge communicatie tussen de PO's en de publieke handhaver is niet optimaal, zoals al uit de tussenevaluatie is gebleken. Dit blijkt opnieuw uit de

wens van het hoofd van het Flexteam op de hoogte te willen zijn van de quota-take per groep, wat momenteel niet het geval is.

Co-management is in de ogen van één van de AID'ers in beginsel een effectief instrument, vooral als er sancties zijn. Men twijfelt er evenwel aan of co-management zo effectief zal zijn wanneer het 'moeilijk' wordt, bijvoorbeeld als vissers zich niet aan de regels houden en er dus sancties opgelegd dienen te worden door de bestuurders van de PO's.

'Eigen leden controleren is moeilijk, als het spannend wordt dan hoef je niet veel van co-management te verwachten, dan moet de overheid het doen.'

De verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen de publieke handhaver (AID) en de private handhavers (beheergroepen) is ook niet altijd helder. De AID weet niet precies welke taken en verantwoordelijkheden PO's hebben. Zo stelde een AID'er dat men weet dat groepen ook metingen doen, net zoals de AID, maar dit horen ze van MARIN en niet van de groepen. Op zich vindt men een andere verdeling van verantwoordelijkheden en taken niet wenselijk.

Wanneer het toekomstbeeld met betrekking tot dit arrangement ter sprake komt, spreekt men slechts over 2009. Maar ook op kortere termijn blijkt dat er nog geen concrete, vastomlijnde plannen en schema's zijn ten aanzien van controles op zegelplan en motorvermogen; men reageert ad hoc en afhankelijk van het aantal uur dat nog beschikbaar is voor deze taak. Als er aanleiding is, wordt de AID actief.

Gevraagd naar mogelijke andere toepassingsgebieden van de combinatie private en publieke handhaving, is het beeld van de AID'ers dat co-management wellicht ook toepasbaar zou kunnen zijn op het gebied van de aanlandingen. Ten aanzien van zeecontroles lijkt deze vorm van handhaving geen mogelijkheden te bieden, aldus de geïnterviewde AID'ers.

4 Visie van PO-bestuurders

4.1 Inleiding

In de loop van de tweede helft van 2009 zijn alle besturen van de relevante PO's (PO Vissersbond; PO Urk; PO Texel; PO West; PO Wieringen; en PO Delta Zuid) bezocht en geïnterviewd. Van de zes PO's hebben drie op enigerlei wijze een bestuurswissel meegemaakt. Twee van deze nieuwe bestuurders waren nog niet helemaal ingevoerd in het dossier co-management en motorvermogen, maar konden toch wel inzicht in de situatie voor hun beheergroep geven.

Alle voormalige beheergroepen of Biesheuvelgroepen zijn opgegaan in een producentenorganisatie (PO). De eis van een onafhankelijke voorzitter is hiermee vervallen. Men is bezig alle PO's onder een federatie van PO's te verzamelen. Dit lijkt niet helemaal te lukken, mede omdat PO Vissersbond liever niet onder die paraplu wil werken. Een nieuwe PO die wel mee gaat doen, is PO Roussant. Leden van PO Roussant zijn niet-deelnemers aan het publiek-private arrangement Motorvermogen en zijn voornamelijk garnalenvissers.

De heer Demkes van het Productschap Vis heeft coördinerende taken op zich genomen met betrekking tot de controle op motorvermogen en zegelplan, op verzoek van de PO's en met instemming van LNV. Ook de heer Demkes is geïnterviewd.

Volgens de afspraken tussen de overheid en de sector zoals weergegeven in het eindrapport Motorvermogens beheersbaar, hebben de beheergroepen de volgende taken en verantwoordelijkheden (Werkgroep Motorvermogen, 2006: 12):

- de beheergroepen hebben tot taak om ervoor te zorgen dat het motorvermogen van een vissersvaartuig van de leden van de beheergroep binnen de wettelijke grenzen blijft;
- de beheergroepen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het controleprogramma motorvermogen.

Om dit te bewerkstelligen is een 'huishoudelijk reglement motorvermogen' met toelichting opgesteld en is door de schippereigenaren een 'Verklaring motorvermogen' ondertekend. Het huishoudelijk reglement motorvermogen is door alle beheergroepen vastgesteld in een ledenvergadering. In het reglement wordt de eerste meting geregeld, evenals de controles en sancties die onder verant-

woordelijkheid van de beheergroepen moeten worden uitgevoerd c.q. moeten worden toegepast. De Verklaring motorvermogen is een verklaring van de schipper-eigenaar waarin hij verklaart dat het motorvermogen van het desbetreffende vissersvaartuig niet zal worden overschreden en dat hij hiervoor verantwoordelijk is.

Een belangrijk onderdeel van de rol van de beheergroepen is het bevorderen van de transparantie over de uitvoering en het afleggen van verantwoording daaromtrent. Immers, het kan niet zo zijn dat de ene beheergroep anders omgaat met het systeem en het opleggen van sancties dan een andere beheergroep. Consistentie in de uitvoering is hier een vereiste.

Afgesproken is dat iedere beheergroep jaarlijks een controleplan maakt en een jaarlijkse eindverantwoording opstelt. In deze eindverantwoording dient aangegeven te worden hoeveel vaartuigen (leden) zijn gecontroleerd, wat de resultaten daarvan zijn en welke sancties bij vastgestelde overtredingen zijn opgelegd.

De controle op de verzegeling van de motoren geschiedt jaarlijks bij 25% van de bij de beheergroepen aangesloten vaartuigen waarvan de eigenaar de Verklaring motorvermogen heeft ondertekend. Van de controle wordt een Verklaring controlerapport Zegelplan opgesteld. De verklaring wordt verstuurd naar de schipper-eigenaar en de beheergroep waarbij de schipper-eigenaar is aangesloten. Wanneer door het bestuur van de beheergroep een overtreding wordt vastgesteld, treden de afgesproken sancties in werking.

De controle van het motorvermogen middels een vermogensmeting (ook wel 'trekproef' genoemd), vindt plaats bij 25% van de bij een beheergroepen aangesloten vaartuigen. Deze schepen worden ook gecontroleerd op de verzegeling. Het bedrijf dat de controle op het motorvermogen middels een trekproef uitvoert, stelt een controlerapport op. Dit controlerapport wordt in principe binnen vijf werkdagen nadat de controle heeft plaatsgevonden aan de schipper-eigenaar en de beheergroep toegezonden.

4.2 Uitvoering private handhaving

Overgangsregeling

Volgens de groepsbestuurders zijn veel aangesloten eurokotters vanaf het begin van het in werking treden van het arrangement teruggesteld naar 300 pk,

omdat deze vissers op garnalen wilden (blijven) vissen.¹ Veel van de bestuurders geven aan dat ze aannemen dat deze terugstelling goed gecontroleerd is en dat zij daar als groep niets aan hoefden te doen. Per groep zouden er dus slechts enkele eurokotters zijn die niet vanaf het begin teruggesteld zijn naar 300 pk en die tot april 2009 gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling. Ook zijn er in de loop van het arrangement enkele eurokotters verkocht, of zijn schipper-eigenaren gestopt met hun visserijactiviteiten. Volgens het Productschap Vis, bij monde van de heer Demkes, betrof het in de periode 2008 tot april 2009 nog slechts zeven schepen die gebruik maakten van de overgangsregeling. Deze schepen zijn in de loop van april 2009 teruggesteld naar om en nabij de 300 pk. De uitvoering hiervan lag in handen van twee onafhankelijke bedrijven, MARIN en JVS. Vrijwel alle Noordzeekotters zouden volgens de bestuurders inmiddels zijn teruggesteld op maximaal 2.000 pk, omdat zij nu 20 jaar of ouder zijn.

Het is bekend dat de balans schipgrootte/tonnage (150-160 Gt) van een eurokotter met een 300-pk-afstelling moeite heeft om te boomkorren op platvis. Om met de boomkortetechniek te vissen heeft men namelijk veel vermogen nodig. De heer Demkes meent dan ook dat dit type eurokotter tot de risicogroep blijft behoren. Bestuurders weten te melden dat vissers allerlei oplossingen hiervoor proberen te vinden, zoals: technische innovatie (deels met behulp van subsidie), veranderingen aan de motor aanbrengen, een andere schroef plaatsen; of over te stappen naar een andere vangsttechniek of een combinatie van vistechieken toe te passen (zoals twinrig en sumwing), zodat slechts nog maar een paar weken per jaar met de boomkor gevist wordt of helemaal niet meer. De innovaties worden voor een belangrijk deel ingegeven door de hoge brandstofprijzen. Van de hoge brandstofprijzen zou een zelfregulerend vermogen uitgaan: meer vermogen inzetten vergt hogere brandstofkosten. Bestuurders hebben dan ook niet de neiging deze schepen extra in de gaten te houden. Opvallend is dat één van de bestuurders niet wist dat een eurokotter niet met meer dan 300 pk mag varen.

¹ Eén van de vereisten om destijds deel te kunnen nemen aan de overgangsregeling eurokotters, waarbij een gefaseerde terugstelling van het motorvermogen naar 300 pk geldt vóór april 2009, was dat de garnalenlicentie tijdelijk ingetrokken (geparkeerd) diende te worden. Deze vereiste kwam tot stand na uitspraak van de rechter naar aanleiding van een kort geding door een groep vissers.

Controle op motorvermogen in 2008 en 2009

Het blijkt dat het Productschap Vis de private controle op het motorvermogen coördineert voor de PO's. Een reden hiervoor is dat het Productschap deze controles nog betaalt vanuit de onderzoeksgelden, zoals in de voorgaande jaren. Deze constructie wijkt af van de oorspronkelijke opzet van het private controle- en handhavingssysteem zoals in 2005 opgesteld: de uitvoering van de controles zou gefinancierd worden uit de boetes die opgelegd worden aan overtreders, en dus opgebracht moeten worden door de beheergroepen en hun aangesloten leden zelf.

In 2008 zijn de controles op het motorvermogen uitgevoerd volgens plan, aldus de gegevens van het Productschap. Het jaar 2009 lijkt een ander beeld te laten zien: op het moment van interviewen (augustus-november 2009) waren de meeste groepen nog niet begonnen aan de controles die volgens het controleplan gepland staan voor 2009. Gevraagd naar de reden van deze verlate controle-uitvoering, geeft het Productschap Vis aan dat de controles zijn uitgesteld in afwachting van een uitspraak van het Europese Hof met betrekking tot de margeregeling die lange tijd ter discussie gestaan heeft. Op 15 oktober 2009 heeft het Europese Hof bepaald dat deze meetmarge onrechtmatig geacht wordt. De beheergroepen en Productschap Vis hebben de controles van eurokotters op motorvermogen opgeschort totdat besloten is wat te doen.

Hoewel het voor de PO-bestuurders financiële voordelen heeft dat het Productschap de coördinatie van de private controle op het motorvermogen op zich genomen heeft, is er ook een belangrijk nadeel. Het proces van deze controle lijkt onvoldoende zichtbaar te zijn voor de bestuurders. Zo blijken er drie schepen bij een PO op motorvermogen gecontroleerd te zijn terwijl de bestuurder dit niet weet. Het controleproces ten aanzien van motorvermogen voltrekt zich kennelijk grotendeels buiten de PO om. Deze observatie lijkt alle PO's te betreffen.

Selectie te controleren schepen

Volgens de heer Demkes van het Productschap worden schepen die gedurende het jaar op motorvermogen gecontroleerd zullen worden via een aselectieve trekking geselecteerd. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de in het handavingsarrangement bepaalde afspraak dat ieder schip eens in de vier jaar voor een zegelcontrole aan de beurt komt, en eens in de 16 jaar voor een controle op motorvermogen.

Een enkele PO houdt zich naar eigen zeggen nog aan die aselectieve trekking van scheepsnummers; andere PO's geven aan hiervan te zijn afgestapt.

Een aselechte aanpak van een PO verloopt in principe zoals een PO aangaf als volgt: 25% van 25% van de aangesloten schepen worden geloot via een aselechte trekking (namen/scheepsnummers op papiertjes in 'hoge hoed'). De PO geeft de nummers door aan het Productschap. Ieder jaar wordt 10% van de al gecontroleerde scheepsnummers wederom meegenomen in de trekking, om te voorkomen dat men zeker weet dat binnen de komende 15 jaar niet weer gecontroleerd te worden. Ook beboete vissers doen het jaar nadat zij zijn gesanctioneerd weer opnieuw mee met de trekking.

Twee PO's met nieuwe, nog minder goed ingevoerde bestuurders hebben een ander beeld over hoe de selectie van schepen in z'n werk gaat. Volgens een is er geen loting of iets dergelijks, maar wordt de selectie van schepen bepaald door het Productschap. Naar eigen zeggen geeft hij het Productschap - bij monde van de heer Demkes - de opdracht zelf maar vijf schepen uit het ledenbestand uit te zoeken voor controle op het motorvermogen; Doldrums geeft hij de opdracht maar een rondje op de haven te maken voor zegelplancontrole, als maar niet telkens dezelfde schepen aan de beurt komen.

Een andere nieuwe bestuurder zegt niet precies te weten hoe de selectie gaat, maar na wat zoeken kan hij toch een oud plan overleggen, waarin een aantal schepen per jaar ingedeeld zijn voor controle. Zijn beeld bij deze indeling over de jaren heen is dat planning voor controle in onderling overleg met de aangesloten schippereigenaren gebeurt; even later geeft hij aan te denken dat de heer Demkes van het Productschap een voorstel maakt. Een andere bestuurder van een andere PO meent:

'We vinden als een schip een nieuwe vermogensmeting heeft gekregen omdat hij van 2.000 pk naar bijvoorbeeld 1.400 pk gaat vanwege het overstappen naar een andere vangsttechniek, dat dat dan ook geldt als een controle op motorvermogen. Dit is een kleine groep. Eerst deden we het via loting, maar nu doen we het zo.'

Tijdens de periode van interviewen waren er gedurende het jaar 2009 slechts een klein aantal (5 of 7¹) schepen volgens de private controle gecontroleerd. Bestuurders geven aan het liefst die periodes voor controle te benutten waarin veel schepen in de haven liggen, bijvoorbeeld in december of tijdens de bidweek. Maar vanwege allerlei knelpunten (zie hieronder) blijken groeps-

¹ Er zijn twee schepen gecontroleerd die niet in het visserijjaarboek voorkomen.

bestuurders minder enthousiast dan in de voorgaande jaren om de controle uit te willen uitvoeren.

Knelpunten controle op motorvermogen

Er worden meerdere knelpunten met betrekking tot het controleren van het motorvermogen gesignaleerd door de PO's: de kosten, het ontbreken van een level playing field, twijfel aan het nut van het arrangement en de tijdrovendheid van de controle op het motorvermogen.

Hoge kosten

Het belangrijkste knelpunt zijn de hoge kosten die met het private handhavingsarrangement gemoeid zijn. Een controle op motorvermogen zou al snel € 1.500 tot € 2.000 bedragen, bijkomende kosten niet meegerekend.

Level playing field

Daarnaast wordt het ontbreken van een 'level playing field' genoemd. De bestuurders beklagen zich erover dat andere landen niets zouden doen aan het te grote vermogen van sommige van hun schepen. Ook zou er nauwelijks gecontroleerd worden op het motorvermogen in andere landen. Wel zouden Nederlandse schepen gecontroleerd worden in het buitenland.

Nut arrangement

Ook nut en noodzaak van het arrangement wordt door sommige bestuurders in twijfel getrokken. Onderstaande reacties van groepsbestuurders vatten dit als volgt samen:

'We vonden het zinvol, en hebben er met overtuiging aan gewerkt. We hadden die afspraak met Veerman gemaakt, dan doen we het ook. Maar gaandeweg is er frustratie ontstaan, het covenant is achterhaald vanwege de crisis, iedereen is bezig zijn kosten zo laag mogelijk te houden. We zien nu "het hele circus" van herverzegeling en keuren als een grote kostenpost en we worden uitgelachen door Europa. Er is geen level playing field, daar is niets van terechtgekomen. Zegels zijn duur en bij reparaties moeten zegels eraf. Doldrums combineert de herverzegeling met meerdere schepen, toch is de kostenpost te groot. We willen ons aan de afspraak houden, maar er is nul, nul level playing field. Doldrums heeft nu een bv'tje. We moeten stoppen met die zegels. Wel nadenken over vermogensmeting, maar dit moet ook stoppen tot de zaak in Europa

goed geregeld is. We moeten de controle harmoniseren. Harry Koster werkt daaraan in VIGO te Spanje [hoofdkantoor EU-inspectiedienst]. Wij zijn voor de troepen uit gaan lopen. Dus ik zeg; niets meer betalen of Verburg moet het betalen. Nu is het niet zinvol, de schipper heeft niet het gevoel dat ze er iets aan hebben. Vanwege de hoge olieprijs wordt er strak gemanaged.'

'We nemen een taak over van de AID en mogen ook de kosten dragen. MARIN is schandalig duur, dit zou ook door een ander bedrijf gedaan moeten kunnen worden, maar het ministerie laat MARIN het doen. Financiën zijn dus een probleem, verder level playing field, er is geen aanwijzing dat het ministerie daar moeite voor heeft gedaan. Daardoor is de concurrentie ongunstig beïnvloed. Buitenlandse schepen hebben die hoge kosten niet en varen met teveel motorvermogen. Er is ergernis: buitenlandse schepen draaien rondjes om onze afgestelde schepen ...'

'Er zijn geen knelpunten, maar het is wel te duur. Het is kostenverhogend voor de visser. Het is zinvol, dat we er zelf een stem in hebben en er zelf dicht bij zitten, dat is handiger dan van veraf. Het is ook handig dat Demkes of iemand anders het coördineert. Hij bewaakt het proces en weet er meer vanaf, vooral voor kleine groepen. Grote groepen stellen er speciale mensen voor aan.'

Tijdrovend

Bestuurders signaleren ook dat de controle op het motorvermogen een tijdrovende verplichting is voor de aangesloten vissers en de hele bemanning; men moet dan opnieuw naar zee voor een paar uur.

Controle op de verzegeling en herverzegeling

De aangesloten leden van de PO zijn aan het begin van het arrangement verzegeld. Controle op de verzegeling wordt of door de groepsbestuurders zelf gedaan, of men heeft het uitbesteed aan Doldrums. In de periode van interviews hadden de PO's nog niet veel vaart gemaakt met de geplande controle op de verzegeling voor het jaar 2009. Ook in 2008 zijn er minder dan in 2007 en waarschijnlijk onvoldoende controles uitgevoerd.

Naast het (laten) uitvoeren van de zegelplancontroles, ondersteunen de PO's hun vissers bij het laten herzegelen in het geval van een zegelbreuk. Bij een zegelbreuk wordt er als volgt gehandeld: vissers melden vanaf zee dat er

een zegelbreuk is, de PO's melden dit vervolgens aan de AID en aan het Productschap. Sommige PO's bellen er achteraan of de schipper al een afspraak gemaakt heeft of maken de afspraak (met Doldrums). Men streeft ernaar dat de herverzegeling binnen 4 weken uitgevoerd is.

Aan de controle en de herverzegeling hebben meerdere groepen een praktische draai gegeven. Door schepen die herverzegeld moeten worden te clusteren, wordt een kostenbesparing gerealiseerd. Er wordt dan door Doldrums maar één keer voorrijkosten gerekend. Eén van de PO's meldt dat herverzegeling eventueel gecombineerd wordt met de controle op de verzegeling. Als Doldrums dan op een haven is om te herverzegelen en schepen van de betreffende PO ziet liggen, dan stapt hij erop af om het zegelplan te controleren voor die PO.

Er zijn daarom PO's die de controle op het zegelplan zelf uitvoeren en PO's die dit uit laten voeren door Doldrums. Deze keuze is welbewust. Een bestuurder vertelt de controle op het zegelplan te hebben uitbesteed om niet in conflict te komen met vissers. Hij stelt dat als niet de PO maar een onafhankelijke partij de overtreding constateert, het voor de PO mogelijk wordt boetes op te leggen. Andere PO's willen de controle op het zegelplan zelf uitvoeren om kosten te besparen en/of contact te onderhouden met hun leden.

Uit de verschillende interviews met de bestuurders van de PO's lijkt opgemaakt te kunnen worden dat de controle op de verzegeling over het algemeen goed gaat en er niet onrustbarend veel zegelbreuken zijn. Er worden naast de (hoge) kosten van de controle op de verzegeling en de herverzegeling wel nog meer knelpunten genoemd:

- het grote aantal zegels per motor;
- de zegels bemoeilijken het dagelijkse onderhoud aan de motor;
- de tijd tussen het melden van een zegelbreuk en het herverzegelen is soms lang;
- de onafhankelijkheid van Doldrums (nu hij de kost met herverzegeling verdient) wordt door sommige PO's betwijfeld;
- geen inzicht in databestand van de AID;
- nontransparatie ten aanzien van wat de AID doet;
- de rekening van Doldrums wordt naar de PO gestuurd, de PO moet het terug zien te krijgen van de visser;
- nut en noodzaak van de regeling wordt in twijfel getrokken (vissers bezuinigen door niet met hoog vermogen te vissen);

- administratieve onnauwkeurigheid: soms blijkt een zegelnummer niet met het zegelplan overeen te komen; soms is er een verouderd plan aan boord, omdat het nieuwe (nog) plan niet toegestuurd is.

Het probleem van het verhalen van de kosten op de visser wordt door meerdere PO-bestuurders gesignaleerd. Eén van hen brengt het in verband met de twijfel aan de zin van het arrangement. Hij voorspelt dat vissers het op een gegeven moment niet meer zullen accepteren:

'Rekeningen van de herzegeling blijven bij ons liggen, mensen betalen niet meer vanwege economische problemen. Het was zinvol, maar nu draaien de schippers minder vanwege nieuwe technieken en uit zuinigheid en nu zijn er toch hoge kosten vanwege zegelbreuken. Daar gaat een reactie op komen.'

De financiering van het arrangement nu en in de toekomst

De private controle op het motorvermogen dat grotendeels gecoördineerd wordt door het Productschap Vis, wordt tot 2009 betaald vanuit het onderzoeksfonds van het Productschap. Dit is in feite oneigenlijk gebruik van gelden, die weliswaar wel door de sector zelf opgebracht zijn. Volgens het Productschap zijn de kosten die verbonden zijn aan de controle-uitvoering van het private arrangement gemiddeld € 30.000 per jaar. De kosten voor een controle bedragen € 1.500-2.000 per schip; een controle op motorvermogen vindt gemiddeld per schip eens in de 16 jaar plaats. Sommige bestuurders menen dat zij het werk van de AID doen en daarom een vergoeding zouden moeten krijgen. Zij zien het controleren op zegelplan en motorvermogen als een publieke taak, die momenteel bij private partijen is neergelegd en door hen uitgevoerd wordt.

'We willen niet meer dat onderzoeksgeld voor de financiering van dit arrangement gebruikt wordt, maar voor innovaties. We kaarten het aan. Er komt een moment dat de vloot alle zegels van boord haalt. Het water staat aan de lippen van veel vissers. Er zijn dus geen inkomsten voor dit arrangement.'

Niet alle groepsbestuurders waren zich ervan bewust dat het Productschap ook dit jaar de private controle op het motorvermogen nog betaalt. Een bestuurder weet niet precies hoe het gesteld is met de financiering van het arrangement.

Het is nog onbekend hoe de financiering eruit gaat zien in de toekomst, aldus de heer Demkes van het Productschap Vis.

4.3. Naleving van het arrangement

Geen van de PO's heeft in de periode 2008 tot juni 2009 overtredingen met betrekking tot het motorvermogen bij de aangesloten leden geconstateerd. Wel werden 'kleine probleempjes' aangetroffen, waar vissers niets aan zouden hebben kunnen doen. Zo konden controlerende bestuurders de twaalfde zegel op een motor niet vinden, die bleek onder een verzegelde klep bevestigd te zijn. Of men trof een verkeerde registratie van zegelnummers aan.

Meer PO's constateren weleens een fout in het zegelplan; dit zou doorgaans een administratieve fout betreffen, veroorzaakt door onzorgvuldigheid van de herverzegelaar. Bestuurders geven aan dat herverzegeling in sommige gevallen iets langer duurt dan de in het arrangement afgesproken 4 weken, omdat de herverzegeling tegelijk met andere schepen samen uitgevoerd wordt, of omdat het moeilijk is een afspraak te maken met Doldrums.

Er gaan geruchten onder vissers dat er schepen zijn die een andere motor laten plaatsen, terwijl er niets aan de oude motor mankeert. Bestuurders doen over het algemeen niets met deze geruchten, maar vragen zich wel hardop af waar dit signaal op zou kunnen duiden; de suggestie is dat dergelijke praktijken wijzen op zaken die niet geheel conform de regels zijn. Verder menen sommige bestuurders dat bepaalde eurokotters tot een risicogroep behoren. Maar vanwege de selectiemethode via een aselechte steekproef, zou er niet specifiek gecontroleerd worden op risicocategorieën door de groepen.

De meeste bestuurders vinden dat hun leden zich goed aan de regels houden, maar dan voornamelijk 'naar de geest' en niet 'naar de letter'. Men houdt zich dus in grote lijnen aan het arrangement, aldus de bestuurders, maar men is er niet constant mee bezig. Ook de regelmatig redelijke opstelling van de AID met betrekking tot reparaties en herverzegeling wordt als een pluspunt gezien. Tegelijkertijd lijkt het erop dat enkele bestuursleden liever niet te veel willen weten:

'Ik wil niet weten of er met een laptop meer dan 300 pk afgesteld kan worden. We hebben alles laten controleren en keuringen laten doen. De AID zegt dat het in orde is. Wij hebben geen aanwijzingen dat het niet klopt.'

Sanctioneren

Sanctioneren in het algemeen blijkt een gevoelig punt te zijn voor groepsbestuurders. De belangrijkste reden die genoemd wordt, is het gebrek aan een level playing field. De restricties en regels met betrekking tot het motorvermogen moeten volgens de bestuurders voor alle Europese schepen gelden, inclusief de omvlaggers. Nu alleen de Nederlandse sector op kosten wordt gejaagd door de zegels, de zegelbreuken, de herzegeling en het hele controlesysteem eromheen, kalft het draagvlak voor het arrangement af.

Ook het gebrek aan eenduidige uitvoering van het private arrangement levert spanning op. Een bestuurder vindt het bijvoorbeeld een bezwaar dat sommige groepen zelf de controles uitvoeren. Hij kan niet geloven dat dit objectieve, onafhankelijke controles zijn. Dit motiveert hem niet om eventueel zelf te sanctioneren bij eventuele onvolkomenheden bij de eigen leden.

Een andere bestuurder stelt dat de cultuur in zijn groep nog niet zodanig is, dat er gesanctioneerd kan gaan worden. Er wordt nu gewerkt aan een huishoudelijk reglement om sanctiebeleid te effectueren. Een derde bestuurder zegt het altijd wel aan de visser en de groep te melden wanneer er een onvolkomenheid geconstateerd is. Wanneer dit niet zou gebeuren, loop je als bestuurder het risico je geloofwaardigheid te verliezen: vissers zouden elkaar dan onderling informeren dat de controle niets voorstelt en vrij is van consequenties. Men is wel van mening dat sanctioneren binnen dit arrangement niet erg leeft onder de leden: tot op heden zouden er geen tot weinig overtredingen zijn.

Het sanctioneren van geconstateerde overtredingen wordt door sommige PO's wel toegepast waar het overtredingen betreft die betrekking hebben op het boven het quotum vissen, of niet naleving van afspraken op het gebied van periodes 'niet vissen'. Het probleem daarbij is dat vissers zo kwaad kunnen worden, dat zij hun lidmaatschap opzeggen en naar een andere PO vertrekken, alwaar ze met 'open armen' ontvangen zouden worden.

'In 2008 hebben we er 2 uit de groep gezet, want de afspraak was even niet te vissen vanwege de garnalenprijs, maar zij gingen wel vissen. Het knelpunt is dan, dat ze naar een andere groep gaan. In dit geval naar PO Roussant.'

'Ja, er zijn wel boetes uitgedeeld, bijvoorbeeld bij individuele quota-overschrijding. Recent nog: iemand had 5.000 kg te veel gevangen, na waarschuwingen van ons dat hij aan zijn taks was, hebben we hem 5.000 x € 1,50 boete gegeven.'

De problemen met betrekking tot onderling wantrouwen en 'PO-hoppen' kan wellicht ondervangen worden door de nieuwe federatie van PO's, aldus een bestuurder die hier hoge verwachtingen van heeft:

'Er is nu een federatie van PO's inclusief PO Roussant en exclusief PO Vissersbond. We moeten breed een beleid kunnen vormen, een organisatie met een stevig bestuur, statuten en een functionerend sanctiebeleid.'

Er is voor sommige bestuurders sprake van een loyaliteitsconflict wanneer je enerzijds belangenbehartiger bent van je leden, en anderzijds een opvoedkundige taak hebt. Niet alle bestuurders zijn deze mening toegedaan; een en ander hangt af van het nut van de taak:

'Dat is achterhaald. Er is een grote mate van consensus en er is veel draagvlak voor de beheergroepen [...] Hij die geen vangstrechten heeft, vist niet. Dus met quota co-management gaat het goed. In het convenant zijn afspraken gemaakt over motorvermogen, dan is er geen loyaliteitsconflict, als de afspraken zinvol zijn. Maar het moet voor iedereen gelden, ook voor de omvlaggers en de Europese vloot.'

Samenwerking met AID

De meeste bestuurders weten niet hoe vaak de AID op eigen initiatief het motorvermogen van hun groepsleden controleert. Men gaat ervan uit dat de AID bij routinecontroles op zee ook naar de verzegeling kijkt. Het beeld is dat er regelmatig gecontroleerd wordt door de AID, maar hoe vaak en wanneer en waarom op motorvermogen, dat lijkt minder bekend.

Ook geeft het merendeel van de groepsbestuurders aan niet op de hoogte te zijn van de afspraak dat de AID in samenwerking met de groep op motorvermogen zou controleren.¹ Slechts een PO heeft dit een keer in 2008 meegemaakt. De al eerdergenoemde situatie dat PO's niet veel weten van de controle op het motorvermogen, omdat dit gecoördineerd en vooralsnog gefinancierd wordt door het Productschap Vis, heeft als bijkomend effect dat ook eventuele samenwerkingsverbanden tussen de private controles op het motorvermogen via Productschap Vis met de AID zich buiten het blikveld van de bestuurders afspelen.

¹ Dit lijkt vooral een afspraak te zijn tussen AID en Productschap Vis.

Ook is niet een PO op de hoogte van de evaluatiebijeenkomsten van de AID, het Productschap Vis, en de uitvoerders MARIN en Doldrums. Het Productschap meldt bij monde van de heer Demkes dat in oktober 2008 de laatste evaluatiebijeenkomst plaats vond. Ook de heer Demkes geeft aan net als de PO-bestuurders niet goed op de hoogte te zijn van de controles op motorvermogen door de AID.

Afstemming met andere groepen

Afstemming met andere beheergroepen met betrekking tot de regeling Motorvermogen kan eventueel plaatsvinden bij het kleinbeheeroverleg en bij het kotteroverleg, volgens de bestuurders. Ook houdt Productschap Vis de groepen op de hoogte in het kotteroverleg, waarbij alle groepen aanwezig zijn. Er zijn weinig opmerkingen vanuit de beheergroepen over het arrangement Motorvermogen, volgens Demkes. Slechts af en toe staat het arrangement op de agenda en worden PO's aangesproken als ze nalatig zijn, aldus een bestuurder. Een ander meent dat er geen ervaringen worden uitgewisseld; de focus zou vooral liggen op hoe de PO's van de kosten af kunnen komen.

4.4 Evaluatie van het arrangement

Hoe kan het arrangement verbeterd worden?

Hieronder worden verscheidene suggesties weergegeven die bestuurders doen ter verbetering van het arrangement. Deze suggesties overlappen deels met de aanbevelingen die gedaan zijn in de nulmeting en tussenevaluatie, omdat hier expliciet naar gevraagd is.¹ De bestuurders lijken niet of nauwelijks beïnvloed te zijn door de twee voorgaande evaluaties, want zij blijken bijna allen de evaluatierapporten niet gelezen te hebben. Met de verschillende suggesties is overigens lang niet iedereen het eens. Zo bestaan er verschillende meningen over het al dan niet meenemen van meerdere aspecten om het motorvermogen beter te kunnen controleren, zoals oliegebruik, als bewijs voor de omvang van het vermogen laten gelden.

- Meer facetten controleren

Met name één van de PO's is van mening dat er extra controle mogelijkheid noodzakelijk is, zoals controle op de brandstofrekening. 'Elke bunkering is te

¹ Zie vraag 19 van bijlage 4 vragenlijst 'Bestuurders'.

meten; transparantie is nodig; omgekeerde bewijslast!', aldus deze bestuurder. De meeste andere bestuurders zien liever geen verdere uitbreiding van de controlemogelijkheden.

- *Innovatie en keurmerk*

Een bestuurder van een (voornamelijk) garnalen-PO laat weten dat zijn groep graag wil dat er gecontroleerd wordt op motorvermogen, maar tegelijkertijd gelooft hij eigenlijk dat dit beter via innovatie en een keurmerk geregeld kan worden. Immers, de eisen die aan een keurmerk gesteld worden hebben invloed op het gedrag van de visser en innovatie heeft vaak als doel het energieverbruik en daarmee het te hoge motorvermogen van de kotters te verlagen.

'We willen graag dat er gecontroleerd wordt. Wij vissen onder de 300 pk, maar er zijn schepen die vissen ons voorbij. Driehonderd pk binnen de 12 mijlen is belangrijk, moet zo zijn en moet gehandhaafd worden, maar ik geloof eigenlijk meer in innovatie, bijvoorbeeld de pulskor in de garnalenvisserij en een speciaal net, MSC-label en dergelijke. We willen met de garnalenspuls ook op tong binnen de 12 mijl.'

- *Financiële inzet van de overheid*

Meerdere PO's doen de suggestie dat de overheid het arrangement (deels) zou moeten financieren. Ook het Productschap Vis bij monde van de heer Demkes denkt er zo over. Onderliggende gedachte hierbij is dat - nu de sector de controletaken uitvoert - dit het ministerie een besparing oplevert. De controle op motorvermogen wordt beschouwd als voornamelijk een publieke taak en verantwoordelijkheid. De sector kan deze taak wellicht uitvoeren, maar voelt zich niet geroepen ook de kosten daarvan te dragen.

- *Onafhankelijke bestuurders*

Bij een lage brandstofprijs zou het systeem te zwak zijn volgens een bestuurder; er zou namelijk geen sprake zijn van echte eigen verantwoordelijkheid. Bestuurders willen de verantwoordelijkheid van de uitvoering ook niet verder naar zich toehalen. In deze optiek zijn er onafhankelijke bestuurders nodig, omdat die de drie rollen (belangenbehartigen, controleren en sturen) mogelijk wel met elkaar zouden kunnen verenigen.

In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat de taken en verantwoordelijkheden voor bestuurders soms tegenstrijdig kunnen zijn; controleren, sturen (opvoeden) en belangen behartigen. Een aantal bestuurders ziet dat niet als een probleem. Zo vinden twee bestuurders dat controleren ook belangenbehartigen is. Bovendien geldt het adagium voor hun 'beter private dan publieke controle'. Een ander stelt: 'Bij mij is er geen conflict. Als je iets afspreekt moet je het ook handhaven. Anders zou ik ook niet weten hoe dat anders moet'.

Met name twee bestuurders zien wel een conflict tussen de rollen die hen toebedeeld zijn:

'Kan wringen, bij quotareducties [...] Niemand wil meer van dit groepensysteem af. Maar er is veel, veel geld mee gemoeid met huur/verhuur. Bij krappe quota zouden we de verantwoordelijkheid moeten nemen om de vloot voor de kant te laten liggen, in dat geval wilden we de verantwoordelijkheid teruggeven. We willen wel overleven als visser hier.'

'We zitten op de grens. Dat is de aversie, we willen geen politieagent spelen. We kunnen wel regels met elkaar afspreken, maar de controletaak is voor de AID. De controletaak is ons in de maag gesplitst, de controle hoort bij de overheid te liggen. We controleren alleen wat moet. Sturen vinden we wel belangrijk. We zijn gehecht aan onze zelfstandigheid.'

Voor de controle taak hebben een paar PO's gekozen deze uit te besteden, en zij zien dat als een oplossing om conflicterende rollen het hoofd te bieden. Ook de coördinerende rol van Productschap Vis wordt als een middel gezien door sommigen om de driepettenproblematiek aan te kunnen, naast overleg in het kottroverleg.

- *Onafhankelijke voorzitter*

De groepen zijn nu overgegaan in een PO-structuur. Eén van de consequenties hiervan is dat de eis van een onafhankelijke voorzitter van de beheergroepen is komen te vervallen. Eén van de bestuurders vraagt zich af wat de gevolgen hiervan zijn voor het co-managementsysteem.

- *Verbeterde rol van de AID*

De AID zou meer moeten controleren en op basis van bevindingen de controle-inspanningen bijsturen. Bovendien zou de AID evaluaties met groepen moeten uitwisselen, aldus één van de bestuurders.

Effecten van het terugbrengen van het motorvermogen naar de wettelijke normen

Het terugbrengen van het motorvermogen naar de wettelijke normen zou naar verwachting gunstige effecten hebben op bijvoorbeeld het imago van de sector, de concurrentieverhoudingen binnen de sector, de relatie met de verschillende maatschappelijke organisaties en het gedrag van vissers. Bovendien zou het ministerie van LNV bij medewerking zich meer inzetten voor de sector. Wat is hier volgens de bestuurders van terechtgekomen?

Imago

De Nederlandse visserij kampt met imagoproblemen. Een doelstelling van het arrangement Motorvermogen was dit imago door goed gedrag van de sector te verbeteren. Volgens de meeste bestuurders is daar niet of nauwelijks sprake van.

'Eerst wordt het [motorvermogenissue] gedefinieerd als probleem, dan leidt het tot imagoschade en dan is het, nu het opgelost is, geen issue meer. Er is dus geen imagowinst mee behaald. Dit geldt ook voor ons quotamanagement: dat gaat ook goed, maar er is geen imagowinst mee behaald. Wel wordt de minister niet meer in de zij aangevallen.'

'Ik heb niet de indruk dat ons imago verbeterd is. Ze [het buitenland] geloven het niet. Nederland heeft er niet mee lopen showen. De tijd zat mee: de olie was duur. In het buitenland zijn zulke maatregelen niet genomen. Veerman heeft gezegd: "Het moet eerst bij jezelf op orde zijn voor je naar een ander mag wijzen." Wij hebben het nu "in control" (NL). Het is in kaart gebracht.'

'Het probleem blijft, van die eurokottermythe.'

Een bestuurder meent dat het imago wel verbeterd is, maar dat komt volgens hem niet door het arrangement Motorvermogen. Hij wijt dit meer aan de saneringsronde die een positief effect gehad heeft op de visbestanden, naast

de innovaties die men aan het realiseren is binnen de sector. 'De meerderheid van Nederland weet niets van het arrangement Motorvermogen en dat moeten we maar zo laten ...' Greenpeace kan het imago van de Nederlandse visserij flink schaden, aldus een bestuurder, en dat heeft geen positief effect op het gedrag van de visser:

'Als Greenpeace roept dat we het slecht doen, is ons imago weer naar de maan. Er is wat dat betreft geen prikkel voor de visser.'

Een bestuurder meent via een website meer informatie en uitleg te kunnen geven over duurzame initiatieven binnen zijn PO en hoopt daarmee een imagoverbetering te kunnen bewerkstelligen. Een andere bestuurder stelt ook dat de transparantie verhoogd moet worden:

'De mythe van zich slecht aan de regels houdende vissers is moeilijk te doorbreken, het kan niet ontzenuwd worden. We moeten zelf met een maatschappelijk jaarverslag komen, deuren open zetten. Vissers moeten zelf aantonen dat alles OK is. Je moet als bestuurder ook heel strikt zijn, vissers verraden elkaar, je krijgt het te horen als je niet goed controleert bijvoorbeeld. Het imago wordt in het buitenland wel geschaad door dit arrangement vanwege die infractieprocedure; in de RAC1 zeggen ze: die overgangsregeling klopt niet, 300 pk is 300 pk (met name Duitsland zegt dit) en die marge van 12,5% is niet OK. Maar de Nederlandse burger is niet erg geboeid door dit arrangement, en volgens onderzoek is het imago niet zo slecht bij de NL burger.'

Concurrentieverhoudingen

Eén van de doelstellingen van het arrangement was de onderlinge concurrentieverhouding te verbeteren. Door alle schepen terug te stellen naar de wettelijke normen, zouden de onderlinge verschillen minder groot worden en de concurrentie eerlijker zijn. Uit de antwoorden van de bestuurders blijkt dat vissers die louter en alleen op garnalen vissen, nog concurrentie voelen vanwege de eurokotters die zowel op garnalen als op tong en schol vissen. Van deze schepen wordt ook vermoed dat ze meer dan 300 pk vermogen hebben. Eurokotters kunnen bijvoorbeeld door hun hogere motorvermogen garnalen blijven vissen bij slecht weer, terwijl de 'pure' garnalenvissers dan naar de kant moeten.

¹ RAC is de door de Europese Commissie ingestelde Regional Advisory Committee. Hier is sprake van de North Sea RAC.

Het hogere aanbod van garnalen gevangen door eurokotters drukt daarmee de prijs van garnalen. Daarentegen zouden oneerlijke of verstoorde concurrentieverhoudingen niet spelen bij vissers die op tong en schol gaan, meent een bestuurder.

Een ander meent dat de verstoorde concurrentie zich niet afspeelt tussen Nederlandse schepen onderling, maar juist tussen buitenlandse schepen en Nederlandse kotters. Buitenlandse eurokotters blijken in de praktijk een hoger motorvermogen te hebben (500 pk), 'en onze kotters 330 pk', aldus een bestuurder. Ten aanzien van de 2.000 pk'ers lijkt het probleem van oneerlijke concurrentie zich momenteel niet of nauwelijks voor te doen, is de algehele opinie. Deze schepen bezuinigen op brandstofkosten, en zetten over het algemeen liever minder dan meer vermogen in.

Een bestuurder vindt dat gezonde competitie erbij hoort en noemt die verstoorde verhoudingen in de garnalenvisserij een 'emotioneel' probleem.

Relatieverbetering met LNV

Slechts enkele bestuurders menen dat de relatie met LNV verbeterd is; de meesten vinden dat de verstandhouding ongeveer hetzelfde is gebleven, terwijl enkele andere bestuurders van mening zijn dat de verhoudingen en verslechterd zijn. De meningen over dit onderwerp zijn dus verdeeld.

'De relatie is wel verbeterd. Het arrangement Motorvermogen is door ons op de rails gezet. En ook de verboden netten problematiek is verbeterd door de omegameter. Ze moeten wel je belangen behartigen en ze zouden zich wat harder moeten opstellen in Brussel. Maar ze denken wel met ons mee. [...] Maar dan zit die minister er en dan is ie weer weg [...] dat is wel lastig [...] Er is nu wel een probleem met track records. Het ging slecht met de kabeljauw, daarom heeft één van de aangesloten bedrijven van deze PO niet op kabeljauw gevestigd en nu hebben ze dus geen track record en dan mogen ze niet meer op kabeljauw vissen [...] Omdat ze 5 á 6 jaar niet gevestigd hebben om die vis te sparen, dat is niet eerlijk.'

Een wat negatiever gestemde bestuurder vindt dat de relatie niet is verbeterd en dat van het level playing field niets is terechtgekomen. 'Wij in Nederland doen het goed, en dan moet de rest dus ook! LNV zet zich in voor de sector, maar het kan altijd beter.' Zo zou LNV de rug recht moeten houden bij de Brusselse onderhandelingen over quota. Een andere bestuurder meent dat de relatie

verwaterd is door bezuinigingen bij Directie Vis en dat het accent nu meer ligt bij natuurwaarden.

Relatie met de AID

De verwachting onder bestuurders was dat door dit arrangement de relatie met de AID en met de andere groepen/PO's zou veranderen. De relatie met de AID is volgens de meeste bestuurders ongeveer hetzelfde gebleven. Eén van hen zegt hierover:

'De relatie is nooit slecht geweest. Het systeem van TAC's, quota en co-management is niet gebarsten, ondanks de lage quota. Bij motorcontrole was het vroeger bingo, nu niet meer. Regels worden nageleefd, dus is er minder stress bij de AID.'

De heer Demkes van het Productschap Vis vindt dat de relatie met de AID verbeterd is, maar plaatst daarbij de kritische kanttekening dat de AID best sneller en vaker specifiek naar risicogroepen zou mogen kijken, omdat dat de huidige spanning tussen eurokotters en garnalenkotters weg zou kunnen nemen. Eén PO geeft aan ronduit een slechte relatie met de AID te hebben.¹

De relatie tussen de groepen onderling lijkt niet wezenlijk veranderd te zijn door dit arrangement. Co-management en motorvermogen staan in de onderlinge overleggen ook niet centraal:

'We zien elkaar eenmaal per maand, maar co-management staat niet hoog op de agenda, zeker niet eigen verantwoordelijkheid. Het motto is "niet moeilijk doen".'

De heer Demkes meent dat er wel verschillen zijn tussen de groepen, deze zouden los staan van het arrangement Motorvermogen. Daarbij wordt aangegeven dat wanneer de belangen en problemen overeenkomen, de gelederen gesloten worden.

¹ Deze bestuurders geven aan slechte ervaringen te hebben met de AID en dat met name een inmiddels voormalige AID'er zich niet meer hoeft te vertonen op de haven.

Relatie met ngo's

Drie PO's menen een goede relatie te hebben met ngo's, zoals geïllustreerd wordt door onderstaande reacties van bestuurders.

'We hebben het convenant getekend, we willen certificeren en van de rode vis op de viswijzer af. Het gaat nu goed met de schol, hij staat nu in het roze. We hebben (deels) nieuwe vangsttechnieken, ook op schol. We willen ook milieuvriendelijk vangen. We willen samenwerken met ngo's, dan gaat de prijs, via certificering, van de schol ook weer omhoog.'

'Daar zijn we zelf mee aan de gang, de relatie is goed met ngo's, we hebben vertrouwen in en begrip voor elkaar, we praten over certificering en wisselen problemen uit.'

'We hebben een goede relatie met de Waddenvereniging en de Stichting de Noordzee, ook over brandstof. We moeten eerlijk zijn!'

Drie andere PO's hebben momenteel een slechtere of helemaal geen relatie met ngo's:

'Daar praten we niet mee. We hebben het maatschappelijk convenant niet ondertekend.'

'Ik zie ze te veel, maar ze kunnen de mankracht niet meer bekostigen om alles bij te wonen. De verhouding met ngo's blijft gespannen, zij geven "smoel" aan kennis over de visserij [...] De naam "Greenpeace" wil ik niet in de mond nemen.'

'Nee, over motorvermogen hebben ngo's het niet. Ze halen altijd de cliché's weer naar boven. Ik hoor er niet veel over. We hebben geen goede relatie met Greenpeace.'

Ook de heer Demkes is niet positief over de relatie met de ngo's en is van mening dat deze organisaties over het algemeen alleen geïnteresseerd zijn in het presenteren van negatieve beelden over de sector. Vooralsnog hebben ngo's naar zijn weten ook niet inhoudelijk gereageerd op het arrangement Motorvermogen. Kennelijk leeft dit issue niet bij maatschappelijke organisaties.

Gedrag vissers

Alle geïnterviewde bestuurders geven aan dat het gedrag van hun groepsleden verbeterd is met de invoering van het arrangement Motorvermogen. Vissers leven het arrangement wel vooral 'in de geest' na, en minder 'naar de letter'. De economische situatie en de olieprijs hebben hier aan mee geholpen, alleen de tong en schol vissers met eurokotters lijken nog tot de risicogroep te behoren.

Inzet LNV

De meeste bestuurders vinden de inzet onvoldoende en voor verbetering vatbaar. Daarvoor worden de volgende knelpunten met betrekking tot het arrangement Motorvermogen aangevoerd:

- Er is onvoldoende wisselwerking tussen ambtenaren van directie Vis en de sector;
- Er is geen gestructureerd overleg (onvoldoende feedback op commentaar door vissers op beleidsplannen, bijvoorbeeld);
- Onvoldoende inzet in Brussel;
- Onvoldoende transparantie. Vissers zien bijvoorbeeld niet dat LNV zich inzet via bijvoorbeeld de Scheveningen groep.

4.5 Perspectieven voor co-management

Op de vraag wat de bestuurders vinden van deze vorm van co-management en of het een effectief instrument is, geven de PO-bestuurders een enigszins eensluidend antwoord. Men lijkt co-management te verkiezen boven top-down-management.

Het in samenspraak met de overheid tot afspraken komen is effectief, meent men.

Het arrangement Motorvermogen zou wel effectiever kunnen op een aantal punten:

- level playing field verwezenlijken;
- omgekeerde bewijslast toepassen;
- meer transparantie en openbaarheid over handelen PO's en vissers, bijvoorbeeld met betrekking tot sancties en waarschuwingen;
- meer transparantie over handelen publieke handhaving;
- toename co-managementmentaliteit;
- betere coördinatie van dit co-managementarrangement.

Enkele bestuurders voorzien in de toekomst problemen voor dit co-managementarrangement¹ bij:

- afname kosten brandstof;
- afname mandaat bestuurders door onvrede van vissers;
- afname draagvlak bij vissers.

Wat betreft de laatste twee punten stelt een bestuurder dat zijn achterban begint te klagen over de afspraken die de bestuurders maken. Zijn achterban vraagt zich steeds vaker af: 'Waar doen we 't voor?' Een bestuurder stelt dat het belangrijk is dat er draagvlak is bij vissers: 'Het is het mooiste als er een standpunt door iedereen wordt ingenomen.'

De oorzaak voor afname van het draagvlak bij vissers en eventuele afkalking van het mandaat aan bestuurders ligt lang niet altijd aan het arrangement Motorvermogen, maar moet in de bredere context van het visserijbeleid gezien worden:

'We hebben quota en pk co-management. Nu gaan ze weer zeuren over zeedagen [...] We willen onze quota opvissen dat gaat boven zeedagen hebben we altijd gezegd. Voor bepaalde visserijen is er weinig track record, dus dan krijg je weinig zeedagen, maar we zitten midden in een transitie, die zichzelf ook stimuleren [...]

'Maar vissers beginnen te klagen, want volgens Veerman zou het scholquotum nooit lager worden dan 59.000 ton maar het werd wel lager. En de overheid doet niets, dat doet pijn ... naast de economische pijn. De biologen waren 100.000 ton schol kwijt. Maar de visser zag ze wel en nu hebben we sinds 1957 het 3e hoogste niveau van de scholstand. Maar omdat we in het beheerplan schol zitten gaat TAC maar 15% omhoog, terwijl het dus wel hoger kan omdat de biologen die 100.000 ton over het hoofd gezien hebben en daar dus het beheerplan op gebaseerd is.'

Een andere bestuurder vindt co-management en motorvermogen niet tot de taak van de groepen behoren:

¹ Tijdens de interviews met de bestuurders was de uitspraak van het Europese Hof van Justitie nog niet bekend.

'Eerlijk gezegd vind ik deze taak niet geschikt voor de groepen, ze zijn daar niet voor opgericht. Het is onder co-management geduwd. Maar zoals het nu werkt en het niet meer administratieve lasten oplevert, werkt het efficiënt. Maar het is niet de kerntaak van een PO, dat gaat over vis en vissen.'

Verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken

De meeste bestuurders vinden de verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen de publieke handhaver (AID) en de private handhavers (beheergroepen) helder geformuleerd en afgebakend. Het ligt allemaal in het management plan vast, aldus een respondent. Een probleem is dat men geen inzicht heeft in wat de AID precies doet. En voor een bestuurder zijn de sancties niet duidelijk; wanneer trekt de overheid een visvergunning in, vraagt hij zich af.

Maar er is wel kritiek op het co-managementsysteem, het zou toch wat af zijn gaan wijken van de oorspronkelijke opzet:

- Door manipulatie vissen sommigen op de nationale reserve;
- Er is geen onafhankelijke voorzitter meer;
- Vissers maken geen visplannen meer;
- LNV luistert onvoldoende.

Alle bestuurders menen dat co-management *an sich* een zinvol instrument kan zijn en dat deze vorm van publiek-private samenwerking in beleidsuitvoering toekomst kan hebben. Opgemerkt dient te worden dat men hierbij uitsluitend refereert naar co-management op het gebied van quotamanagement. De bestuurders menen dat de sector flexibeler kan zijn dan de overheid en dan toch goede resultaten kan boeken. De bestuurder geven aan vormen van top-down-management niet terug te willen.

'Co-management is op zich een goed instrument, het is van deze tijd, met de volgende generatie zal het beter gaan. Het moet allemaal wel transparanter, je kunt ook een dienst aanbieden als sector zoals bijvoorbeeld beheer van quota. Anders gaat LNV top-down aan de gang dat willen we niet. Omdat wij iets aan co-management doen kunnen we ook overleggen met de minister over hoe zij de ministerraad in gaat. Maar de ingewikkelde Europese regelgeving is wel een risico voor het Nederlandse co-management. LNV is verantwoordelijk, maar moet co-management wel waarmaken en vol blijven houden, bijvoorbeeld

die administratieve lastenvermindering. Doordat wij taken overgenomen hebben, heeft LNV minder mensen nodig, door co-management.'

'Het is in ieder geval zinvol. Het heeft de laatste jaren de pijn van quota-verlagingen verzacht, door ruilen en huren van quota. Ruilen met het buitenland, bedoel ik. Zodat je door kan blijven vissen. Beheer van quota via groepen is goed, is een succes. Zonder de groepen was dat een bende geworden.'

Hoewel men het positief noemt dat de overheid taken bij de sector neerlegt, wordt ook gewezen op knelpunten. Genoemd worden onder meer de financiële nadelen (de kosten) en het gegeven dat weinig mensen veel taken moeten uitvoeren.

Op de vraag of de combinatie private en publieke handhaving toepasbaar is op andere terreinen binnen de visserij, moeten de meeste bestuurders flink nadenken. Twee PO's zijn tegen uitbreiding van het co-managementsysteem op andere terreinen binnen de visserij, men wil zich bezig houden met de kerntaak vis en niet met controle en zeker niet meer taken op zich nemen dan men al heeft. Eén van deze bestuurders heeft daar nog wel de kanttekening bij dat uitbreiding kan mits het internationaal co-management wordt.

Maar andere PO-bestuurders zouden wel graag meer taken naar zich toetrekken en noemen meerdere terreinen waarop het co-management ook toegepast zou kunnen worden:

- visserij-inspanning;
- regelgeving;
- overdracht van pk's en GT;
- illegale netvoorzieningen;
- uitgifte visserijvergunningen;
- criteria voor duurzame visserij mede opstellen;
- aantal netten beperken;
- beleid met betrekking tot Natura 2000;
- instellen real time closures.

'Op elk terrein: visserij-inspanning; regelgeving; overdracht van pk's en GT [...] Sociale controle is belangrijk, afspraken maken met elkaar, want de grootste concurrent van de visser is niet de olieboer of de AID, maar de collega visser. We houden elkaar in een wurggreep. Groepen mogen niet in vergelijking met elkaar soepeler omgaan met de regels.'

'Illegale netvoorzieningen; uitgifte visserijvergunningen. Helpen criteria opstellen en invullen wat een duurzame visserij is vanuit de private situatie. LNV zou bijvoorbeeld geen extra vergunningen voor mesheften visserij moeten uitgeven. Andere ideeën: beperken IJsselmeervergunningen, niet meer dan 300 meter netten in de staandwantvisserij. Dus eigenlijk echt medebeheer over wie, waar en wanneer en met wat hoeveel mag worden gevangen.'

'Co-management ja. Bijvoorbeeld, straks krijg je Natura 2000, de beschermde gebieden komen eraan. Wat mag wel en wat mag niet, als er consensus over is kan dat onder co-management. Dan kunnen we afspraken maken en nakomen. Maar bijvoorbeeld, de scholbox, daarvan is het voor ons duidelijk dat dat niet werkt, dus dan moet ie weer open [...] Maar er is geen consensus bij de biologen. Wij willen real time closures, in plaats van beschermde gebieden, en dan zelfregulering en sociale controle. Vissers vangen in een gebied veel ondermaatse vis, dan iedereen oproepen er niet te vissen gedurende een periode.'

5 Visie van vissers

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ervaringen, opvattingen en beleving van vissers met betrekking tot de uitvoering van het publiek-private handhavingsarrangement Motorvermogen centraal. Na de afronding van de zogenaamde nulmeting en afstelling van het motorvermogen en de verzegeling in de periode september 2005 tot september 2006, is in het laatste kwartaal van 2006 begonnen met de uitvoering van de controles op motorvermogen en zegelplan. Vissers die de Verklaring motorvermogen destijds hebben ondertekend - volgens de eindrapportage van de werkgroep 'Motorvermogens Beheersbaar' betrof dit 95% van de leden van de beheergroepen (2006: 3) - vallen onder de private uitvoering van de controles door de beheergroep waarbij zij zijn aangesloten. Het private arrangement doet niet af aan de bevoegdheden van de overheid; deelnemers aan het private arrangement worden steekproefsgewijs ook door de AID gecontroleerd. Het geringe aantal vissers dat de Verklaring motorvermogen destijds *niet* ondertekend heeft en/of niet is aangesloten bij een beheergroep, valt onder de publieke uitvoering van het handhavingsarrangement. Deze groep wordt in principe gecontroleerd door de AID.

Om achter de meningen over en ervaringen met de uitvoering van het handhavingsarrangement Motorvermogen te komen, zijn voor deze eindevaluatie van het arrangement tien vissers geïnterviewd. Bij de selectie van de vissers is gelet op verscheidene criteria (zie tabel 1.1 in bijlage 2). Het betreft vier vissers die gecontroleerd zijn op motorvermogen en zegelplan in opdracht van de beheergroep, al dan niet uitbesteed aan het Productschap Vis; vier schippers die een controle op motorvermogen hebben gehad in opdracht van/uitgevoerd door de AID; drie schippers die een controle op motorvermogen hebben gehad waarbij zowel de beheergroep als de AID betrokken waren; en vijf schippers die tot 20 april 2009 gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling voor kottersvissers, met een vermogen tot maximaal 400 pk. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met twee vissers op schepen met een geregistreerd vermogen van 2.000 pk. Deze Noordzeekotters vissen buiten de 12-mijlszone. De overige 10 kotters hebben momenteel allen een vermogen van om en nabij 300 pk, waarbij rekening gehouden wordt met de 12,5% meetmarge bovenop de Europese norm voor eurokotters. Vijf van deze 10 kotters hebben hun motorvermo-

gen vóór het ten einde lopen van de overgangsregeling teruggesteld op 300 pk; de andere vijf schepen hebben geen gebruik gemaakt van de overgangsregeling, en hebben een geregistreerd vermogen van 300 pk. De kotters met een vermogen van maximaal 300 pk vissen in principe binnen de 12-mijlszone. Enkele vissers geven aan een deel van het jaar in buitenlandse wateren te vissen (Duitsland, Frankrijk, België, Noorwegen).

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- de kennis van vissers over het private en publieke handhavingsarrangement Motorvermogen beheersbaar (5.2);
- deelname aan en draagvlak voor het handhavingsarrangement (5.3);
- meningen van vissers over het beoogde doel en effect van het handhavingsarrangement, en hun ervaringen tot dusver in de praktijk (5.4);
- meningen en ervaringen van vissers omtrent privaot en publiek uitgevoerde controles op motorvermogen en zegelplan, en de sanctionering bij vastgestelde overtreding (5.5);
- meningen en ervaringen van vissers met betrekking tot de naleving van de regeling (5.6);
- de beoordeling van vissers met betrekking tot uitvoering en effectiviteit van de regeling (5.7);
- de mening van vissers ten aanzien van het instrument co-management (5.8).

5.2 Kennis over het handhavingsarrangement

Het kennisniveau van de geïnterviewde vissers ten aanzien van de regeling motorvermogen loopt uiteen. De grote lijnen zijn voor vrijwel alle vissers duidelijk: de motor dient afgesteld te zijn op het vermogen zoals dat op de visvergunning vermeld staat, de motor dient verzegeld en in overeenstemming te zijn met het zegelplan, zegelbreuken dienen voor aanlanding gemeld te worden aan de beheergroep en bij voorkeur ook aan de AID, niet-naleving van het maximaal toegestane motorvermogen en ongemelde zegelbreuken wordt gesanctioneerd. Er lijken nog steeds onduidelijkheden te bestaan waar het gaat om de uitvoerings- en controleverantwoordelijkheden van de bij de regeling betrokken partijen (de beheergroepen, Productschap Vis, de AID, MARIN), de sancties bij niet-naleving, en de interpretatie van de meetmarge die wordt gehanteerd bij het controleren van het motorvermogen.

Uitvoerings- en controleverantwoordelijkheden

Vier van de tien bevraagde vissers blijken niet te weten dat deelnemers aan het private arrangement Motorvermogen onder de controleverantwoordelijkheid vallen van de beheergroep waarbij zij zijn aangesloten. Desgevraagd antwoorden deze vissers dat zij onder de controle van de AID en MARIN (een bedrijf in marietie meettechnieken) denken te vallen, of gecontroleerd denken te worden door LNV, 'die daar allerlei instanties voor heeft, maar ik weet niet precies welke'. (Visser A)¹ Wellicht dat het uitbesteden van de coördinatie van de controles op motorvermogen door enkele beheergroepen aan het Productschap Vis, hier een verklarende factor in is. De beheergroep is dan minder zichtbaar als directe opdrachtgever van de controles. Het verschil tussen uitvoeringsverantwoordelijkheid enerzijds en controleverantwoordelijkheid anderzijds is niet voor iedereen even duidelijk.

De overige zes vissers blijken wel op de hoogte van de controletaak van hun beheergroep in het kader van het private handavingsarrangement, al is bij ten minste één visser niet duidelijk dat die controletaak niet beperkt is tot het zegelplan, maar eveneens betrekking heeft op het motorvermogen. Hier leeft het beeld dat de beheergroep de controles 'op land' doet (het zegelplan), en de AID de controles op zee (het motorvermogen, en dan gelijk ook het zegelplan). Drie van deze zes vissers weet de ontstaansgeschiedenis van de regeling motorvermogen in grote lijnen te schetsen. Daarbij moet opgemerkt worden dat ten minste twee van deze zes vissers nu of in het verleden een bestuursfunctie in de visserij hebben vervuld, of dicht tegen de bestuurslaag aanzitten.

Sancties

Ook het sanctiebeleid - de aard en hoogte van de boetes - staat niet iedere visser helder voor de geest. Een aantal vissers denkt dat bij geconstateerde overtreding van het maximaal toegestane motorvermogen direct de vislicentie voor enkele weken wordt ingevorderd. Anderen denken dat overtreding resulteert in een geldboete, maar kunnen niet zeggen in welke orde van grootte deze boete ligt.² Over wie die boete in principe op kan leggen, bestaan eveneens verschillende beelden. Dat de AID bevoegd is te sanctioneren, is voor alle tien vissers evident. Dat ook de eigen beheergroep boetes op kan leggen, is niet voor iedereen duidelijk:

¹ Eén van deze vier vissers is een niet-deelnemer van het private arrangement Motorvermogen, en valt binnen de controleverantwoordelijkheden van de AID.

² Zie boete reglement in voetnoot bij Inleiding.

'De groepen gaan natuurlijk niet de eigen leden controleren en boetes opleggen.' (Visser A)

Dat de beheergroepen tot op heden nog geen boetes voor overschrijding van het wettelijk toegestane motorvermogen hebben opgelegd, zou deels een verklaring kunnen zijn voor deze beeldvorming. Volgens een andere visser is het beleid binnen zijn beheergroep dat allereerst een waarschuwing wordt gegeven bij geconstateerde overtreding; bij herhaalde overtreding wordt overgegaan tot het opleggen van een boete. 'Maar men probeert het altijd eerst in overleg met elkaar op te lossen.'

Meetmarge

Over de zogenaamde 'technische marge' of meetmarge van 12,5% boven op het wettelijk toegestaan maximaal vermogen blijkt onduidelijkheid te bestaan, zowel wat betreft het beoogde doel van het instellen van deze marge als de precieze hoogte ervan.¹ De meetmarge moet worden opgevat als een bandbreedte waarbinnen fluctuaties van het motorvermogen door technische oorzaak of omgevingscondities kunnen worden opgevangen, alvorens een eventuele overtreding van het maximaal toegestane motorvermogen vast te stellen.² De meetmarge gold bovendien niet voor eurokotters die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling voor eurokotters. De geïnterviewde vissers lijken de marge allen op te vatten als een percentage dat bij het wettelijk maximaal toegestane vermogen mag worden opgeteld bij het afstellen en verzegelen van de motor. De respons van de vissers lijkt bovendien te suggereren dat het meetinstituut dat belast is met de uitvoering van de trekproeven en het afstellen van de motoren, de vissers faciliteert - althans, niet afraadt - de motor hoger af

¹ Bij het controleren op motorvermogen wordt - met het oog op procesrechtelijke risico's - rekening gehouden met een meetmarge van 12,5% boven op het wettelijk toegestane vermogen van 300 pk, om mogelijke onzuiverheden uit te sluiten. Concreet betekent dit dat wanneer bij een controle onomstotelijk wordt vastgesteld dat het gemeten motorvermogen méér dan 12,5% bedraagt boven het wettelijk toegestane maximale motorvermogen, betrokkene voor het meerdere in overtreding is. Het ministerie van LNV heeft dit gecommuniceerd aan de vissers via de Werkgroep Motorvermogen, aldus het ministerie.

² Onder bepaalde omstandigheden is het mogelijk dat de motor meer vermogen gaat leveren dan in de zogenaamde proefstand. Een aantal factoren speelt daarbij een rol: (1) door vervanging en reparaties aan de motor kunnen verschillen ontstaan; (2) verschillen in brandstof kunnen invloed hebben op het vermogen; (3) omgevingscondities bij het meten; en (4) meetmarges in de meetapparatuur zelf (Eindrapport Stuurgroep Nijpels, 2005: 10).

te stellen dan volgens de wettelijke norm van maximaal 300 pk (binnen de 12-mijlszone) of 2.000 pk (buiten de 12-mijlszone) strikt is toegestaan.

Daarnaast blijkt dat - in tegenstelling tot voorgaande jaren - het precieze percentage van de meetmarge bij ten minste vier van de tien vissers vervaagd lijkt te zijn. Er worden percentages geopperd van 8, 10, 12, 12,5 en 15%.

'Mensen van MARIN hebben mij verteld dat vissers tijdelijk - tot eind 2010 - 12,5% meer pk's mogen hebben dan het maximale 300 pk. Het zou uitdrukkelijk om een tijdelijke regeling gaan; rond eind 2010 - ik weet niet precies wanneer die overgangsregeling ten einde loopt - moet de motor dan weer teruggesteld worden op maximaal 300 pk. Ik heb de motor op advies van MARIN dus maar wat hoger laten afstellen, en ik verwacht dat MARIN tegen die tijd wel weer terugkomt om de motor weer op 300 pk terug te stellen. Ik weet er het fijne niet van. We hebben die 12,5% extra eigenlijk niet nodig, want we vissen voornamelijk op garnalen, en dan varen we meestal op ongeveer 240 pk. Maar stel dat er zich een eventuele verkoop van de boot zou voordoen, dan heb je nu tenminste wat je hebt aan motorvermogen. Dus dat is een bijkomende reden om de motor hoger af te laten stellen.' (Visser G)

'Ik ben in april 2009 door MARIN weer teruggesteld naar 300 pk. Maar ik heb daarbij wel rekening gehouden met de 12,5%-marge die is toegestaan. Ik heb een elektrische motor, en die zijn wat moeilijker om heel precies af te stellen. Dat zou betekenen dat de motor onder de 300 pk grens afgesteld zou moeten worden om zo eventuele schommelingen in pk op te kunnen vangen. Maar omdat ik een zwaar schip heb - rond de 160 Gt - zou onder de 300 pk een probleem zijn, zeker als je gaat 'boken'. De motor is dus door MARIN afgesteld op 319 pk; daarmee maak ik niet maximaal gebruik van de toegestane marge, maar die 20 pk maakt voor mij net het essentiële verschil.' (Visser F)

'In 2006 - met het in werking treden van het handavingsarrangement - is het schip teruggesteld op 2.000 pk + 8% marge. In feite mag je dus 2.200 pk hebben, maar als je motor te krap is afgesteld en je vaart er een paar jaar mee, dan trilt er een en ander los en loop je het risico dat je, zonder dat je het wilt, op een hoger aantal pk's uitkomt. Daarom heb ik voor een veilige marge gekozen.' (Visser B)

Overgangsregeling eurokotters

Onderdeel van het private arrangement Motorvermogen is een zogenaamde gefaseerde controleaanpak voor eurokotters. Tot 20 april 2009¹ hadden eurokotters de mogelijkheid gebruik te maken van een overgangsmaatregel, waarbij in de controle een maximum motorvermogen van 400 pk gold. In juni 2008 meldde het ministerie van LNV dat er op dat moment nog 9 vaartuigen gebruik maakten van de overgangsregeling.² Begin 2007 was dit aantal nog 13 vaartuigen (Hoefnagel, 2007: 16).

Alle geïnterviewde vissers geven aan ten tijde van het ondertekenen van de Verklaring motorvermogen bekend te zijn geweest met de gestelde voorwaarden (onder meer het parkeren van de garnalenvergunning) en het ten einde lopen van de overgangsregeling per april 2009. Ook geven de meeste vissers aan dat zij tijdig door hun beheergroep of via andere kanalen (bijvoorbeeld nieuwsbrieven) zijn herinnerd aan het verlopen van de overgangsregeling. De meeste vissers denken dat alle schepen die van deze regeling gebruik hebben gemaakt, nu ook teruggesteld en verzegeld zijn op een maximaal motorvermogen van 300 pk. Overigens geeft een enkeling aan de overgangsregeling een zwaktebod te hebben gevonden: het zou aangeven dat de Nederlandse overheid jarenlang niet in staat is gebleken de Europese norm van 300 pk te handhaven.

'Ik denk wel dat alle vissers nu teruggesteld zijn op 300 pk. Ik heb lijsten voorbij zien komen van vissers die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling, en die nu zijn teruggesteld. Het Productschap Vis houdt dat bij; die registreert ook wie er allemaal gecontroleerd zijn. Daar zijn lijsten van en die heb ik wel eens op een vergadering voorbij zien komen.' (Visser D)

'De beheergroep heeft ons lang van tevoren geïnformeerd over de overgangsregeling en het einde daarvan. Zaken die te maken hebben met motorvermogen worden via een nieuwsbrief aan de vissers gecommuniceerd. Eigenlijk heeft de groep ons naar mijn idee daar regelmatig over geïnformeerd. [...] Ik denk wel dat alle vissers nu zijn teruggesteld op 300 pk. Ik ga er eigenlijk een beetje vanuit dat dit zo is. Ik heb er een goed gevoel over dat vrijwel alle vissers nu op 300 pk zitten.' (Visser C)

¹ In het eindrapport van de Stuurgroep Nijpels (januari 2005), p. 10 wordt gesproken over een overgangstermijn die loopt tot uiterlijk 20 april 2009.

² Tussenevaluatie motorvermogen en co-management. Kamerstuk, 17 juni 2008.

Voor de Noordzeekotters die in de categorie 2.000 pk of meer vallen, geldt een ander type overgangsregeling: de zogenaamde 20-jarenregeling. Op het moment dat deze vaartuigen 20 jaar oud zijn, dient het motorvermogen teruggesteld te worden op het nationaal wettelijk toegestane vermogen van maximaal 2.000 pk. Volgens een visser die in de 2.000 pk-categorie valt, zijn nu vrijwel alle Nederlandse Noordzee kotters teruggesteld op 2.000 pk.

'Of iedereen nu teruggesteld is? Ik heb geen idee hoe dat zit bij de kleinere kotters, maar voor de grote kotters geldt dat vrijwel alle Nederlandse schepen zijn teruggesteld op 2.000 pk. Daarbij mag niet vergeten worden dat een hoop van die grotere kotters in de loop der tijd gesaneerd zijn. Ik praat wel eens met de brandstofboer. Ik weet dat ikzelf ongeveer 35.000 liter per week verbruik, zonder dat ik maximaal gebruik maak van mijn 2.000 pk. Ik hoor ook dat twee andere schepen veel meer verbruiken dan ik. Daaruit maak ik op dat ze met meer dan 2.000 pk vermogen vissen.' (Visser B)

Al met al kan gesteld worden dat het kennisniveau van de vissers ten aanzien van de diverse aspecten van de regeling motorvermogen verschilt. Argumenten die de geïnterviewde vissers aandragen voor lacunes in de 'parate' kennis omtrent het private handhavingsarrangement zijn:

1. 'Als je je aan de regels houdt, hoef je ook niet te weten wat de sancties precies inhouden.'
2. 'Motorvermogen leeft niet meer; iedereen weet dat hij zich aan de 300 pk moet houden, meer hoef je niet te weten.'

5.3 Deelname aan en draagvlak voor het handhavingsarrangement

Redenen voor deelname

Volgens de eindrapportage en evaluatie van de Werkgroep Motorvermogen *Motorvermogens Beheersbaar* (december 2006), heeft ruim 95% van de leden van de beheergroepen in 2005 de Verklaring motorvermogen ondertekend. Daarmee gaven zij aan deel te zullen nemen aan de private handhaving van het motorvermogen. De regeling leek daarmee een breed draagvlak te genieten.

In navolging van de nulmeting (Hoefnagel, 2007) en de tussenevaluatie (Hoefnagel en Van Mil, 2008) co-management en motorvermogen, is ook in de huidige evaluatie gevraagd naar de redenen van vissers om destijds de verkla-

ring te ondertekenen en deel te nemen aan het private handhavingsarrangement. Afgezien van de meer of minder gevoelde druk vanuit de beheergroepen, worden onder meer de volgende argumenten voor deelname genoemd:

- deelname betekende dat de overheid de initiële kosten voor afstelling en verzegeling van de motor zou dragen;
- bijdragen aan het creëren van een eerlijkere concurrentieverhouding tussen de vissers;
- de vrees dat niet-deelname zou betekenen dat men extra gecontroleerd zou worden;
- persoonlijke overwegingen, zoals gemoedsrust en religieuze overtuiging;
- het gevoel geen 'vrije' keuze te hebben ten aanzien van wel of niet ondertekenen.

Onderstaande reacties van vissers illustreren deze argumenten en overwegingen in hun bredere context.

'We hebben destijds de Verklaring motorvermogen getekend, ook al wisten we dat ons schip verkocht zou worden. Maar omdat er een regeling was dat de overheid de eerste verzegeling zou betalen, hebben we besloten te tekenen. [...] Het handhavingsarrangement is de wet, en daar heb je je aan te houden. Dus moest je eigenlijk wel tekenen. Als je niet tekent, dan betekent dat dat je veel controles krijgt. We hadden wel een keuze tussen 300 pk of 400 pk. Maar bij 400 pk zou je je garnalenvergunning moeten inleveren, en je moest voor april 2009 de motor weer teruggesteld hebben naar 300 pk. En dat zou betekenen dat je weer opnieuw verzegeld moet worden, maar dan op eigen kosten. Allemaal redenen om het arrangement destijds te ondertekenen.' (Visser H)

'Wij hebben vanaf het begin meegedaan aan de private regeling motorvermogen. Overwegingen daarbij waren eerlijkere concurrentie. Jarenlang heeft men oogluikend toegelaten dat eurokotters meedingen in de pk-race, terwijl de overheid en de controlerende instanties wisten dat dit niet conform de EU-regelgeving is. Dit arrangement zou een einde betekenen van dit gedoogbeleid. Het positieve eraan is dat iedereen weer even hard zou mogen en dat er dus meer level playing field zou zijn onder de Nederlandse vissers.' (Visser G)

'Mijn vader was voorzitter van de groep. Het zou raar zijn als zijn zoon zich niet zou committeren aan de regeling. Bovendien ben ik altijd een voorstander geweest van eerlijke concurrentie tussen de vissers. Deze regeling had de ambitie om dat mogelijk te maken. Daarnaast speelde ook mee dat ik enkele jaren ervoor uit religieuze overwegingen besloten had om me nog beter aan de wet te houden, ook voor mijn eigen ge-moedsrust.' (Visser E)

'Niet ondertekenen betekende dat je uitgesloten zou worden van de verdeling van extra zeedagen, want die werden door de groep 'uitgedeeld'. En je zou uitgesloten worden van huur en verhuur. We hadden in die tijd een onafhankelijke voorzitter van de beheergroep - dat was toen verplicht - en die voorzitter heeft daar sterk op ingezet.' (Visser D)

'Ik heb die Verklaring motorvermogen toentertijd getekend omdat je met de rug tegen de muur stond. Die druk kwam van LNV: het was tekenen voor een zegelplan, of anders einde bedrijf, want zonder zegelplan kon je niet meer uitvaren, dus moest je wel.' (Visser A)

Redenen voor niet-deelname

Niet alle Nederlandse vissers doen mee aan het private arrangement. Als 95% van de bij de beheergroepen aangesloten leden destijds getekend heeft, dan resteert 5% van de aangesloten vissers die kennelijk *niet* deelneemt aan deze private regeling.

Eén van de geïnterviewde vissers gaf aan niet deel te nemen aan het private arrangement. Deze visser is sinds anderhalf jaar zelfstandig ondernemer, en heeft voor die tijd altijd in loondienst gewerkt voor andere vissers. Zodoende is hij naar eigen zeggen wel op de hoogte van het private arrangement Motorvermogen, maar heeft in 2005 niet zelf de beslissing hoeven nemen om al dan niet te tekenen voor deelname. Deze visser geeft bovendien aan niet te geloven in de huidige handhavingsaanpak ten aanzien van het motorvermogen. De regeling is volgens hem niet waterdicht, getuige de schepen die hij op zee langs zich heen ziet snellen en de verhalen die de ronde gaan over 'motoren die op laptops aangesloten kunnen worden, waardoor het motorvermogen gemanipuleerd kan worden zonder dat dit bij controle aan te tonen zou zijn'.

Gevraagd naar de redenen waarom sommige vissers *niet* deelnemen aan het private arrangement, worden de volgende mogelijke verklarende factoren door de vissers aangedragen:

1. het zou kleinere kotters kunnen betreffen die veel minder dan 300 pk hebben, en daarom niets te vrezen hebben van een controle op motorvermogen door de AID;
2. het zou vissers kunnen betreffen die minder vertrouwen hebben in een regeling waarbij vissers in principe elkaar controleren (zelfregulering);
3. het zou vissers kunnen betreffen die slechts tijdelijke visserijactiviteiten of bedrijfjes hebben;
4. er is altijd sprake van een categorie van zogenaamde 'dwarsliggers'; en
5. de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering en naleving van het private arrangement, waarbij de controlekosten door de sector zelf bekostigd moeten worden en de herzegelingskosten voor rekening van de visser zijn. Ten tijde van de ondertekening van de verklaring waren deze kosten overigens nog niet bekend, aldus één van de vissers.

Enkele vissers geven aan dat zij in de veronderstelling zijn dat (vrijwel) álle Nederlandse vissers deelnemen aan het private arrangement Motorvermogen, en denken dan ook dat er (vrijwel) géén niet-deelnemers zijn. Meerdere vissers geven bovendien aan niet te willen speculeren of te willen praten over andere vissers, en zijn terughoudend in hun reactie. Zij zijn de mening toegedaan dat wat anderen doen, vooral hun eigen zaak is.

Aanpassingen vanwege lager motorvermogen

Zeven van de tien geïnterviewde vissers geven aan zelf geen aanpassingen te hebben doorgevoerd in verband met het terugstellen van het motorvermogen. Drie vissers hebben naar eigen zeggen wel manieren moeten vinden om een nieuwe balans te zoeken tussen hun (zwaardere) schepen en een lager motorvermogen. Oplossingen worden gevonden in:

1. het plaatsen van technische hulpmiddelen die de trek- en stuwkracht doen toenemen (bijvoorbeeld het plaatsen van straalbuizen rond de schroefas);
2. aanpassingen in de vismethoden die worden toegepast (sunwing, twinrig, puls- en bordenvissen in plaats van boomkorvissen);
3. vissen op andere vissoorten (garnalen, kreeftjes). Onderstaande reacties illustreren dat ook combinaties van aanpassingen worden ingezet.

'Eind vorig jaar heb ik zelf opdracht aan MARIN gegeven om de motoren terug te stellen op om en nabij de 300 pk, in verband met het naderende eind van de overgangperiode. [...] De kotters zelf zijn niet aangepast aan het lagere vermogen, maar er is wel wat veranderd in de vismethode

en vissoorten waarop we gaan. In plaats van boomkorren, maken we nu meer gebruik van de sunwing en puls, en van bordenvissen. Met bordenvissen kun je terug van 6 mijl naar een snelheid van 3 mijl. Dan hoef je dus niet al je pk's in te zetten. Er is ook een licentie aangevraagd om op garnalen te kunnen gaan. Tegenwoordig gaan we ook op kreeftjes.' (Visser D)

'Wij hebben geen aanpassingen hoeven te doen, maar dat komt ook omdat wij altijd rond 300 pk gezeten hebben, hoewel ons schip best een zwaar schip is door zijn breedte. Maar aangezien we ook veel op garnalen gaan, lukt het met 300 pk wel. Alleen met zwaar weer is het wat moeilijker.' (Visser C)

'Vóór de regeling motorvermogen had ik altijd 2.700 pk. Ik dacht destijds ook dat het niet mogelijk zou zijn om met minder dan dat vermogen effectief te kunnen boomkorren. In 2006 is de hele boel afgesteld en verzegeld op 2.100 pk. Achteraf is dat lagere motorvermogen niet tegengevallen: het blijkt dat als iedereen maar op 2.000 pk zit, je toch uit de voeten kunt met dit vermogen. Zeker ook als je op andere vistechnieken inzet. [...] Sinds een paar maanden ben ik ook aan het twinriggeren; dat vist een stuk lichter. Er hoeft dan hooguit 1.300 tot 1.400 pk ingezet te worden. Je vangt een betere kwaliteit vis met twinriggeren, je hebt minder bodemberoering en je bespaart op brandstofkosten. Al met al een positieve ervaring dus.' (Visser B)

'Ik heb mijn schip niet hoeven aanpassen; ik heb altijd al op 300 pk gezeten. Ik ga driekwart van het jaar op garnalen. Dan mag je ook niet meer dan 300 pk.' (Visser A)

Twee vissers geven aan het positief te vinden dat het beperken van het motorvermogen de vindingrijkheid en het zoeken naar alternatieven en innovaties wat heeft aangemoedigd.

'Men gaat op zoek naar andere vismethoden, andere materialen, noem maar op.'

5.4 Doel en effect van het handhavingsarrangement

Beoogde doelen volgens de vissers

Vissers belichten, net als in de twee voorgaande evaluaties (Hoefnagel, 2007; Hoefnagel en Van Mil, 2008), uiteenlopende aspecten en percepties ten aanzien van het beoogde doel van de regeling motorvermogen. Genoemd worden onder meer:

- het tegengaan van overbevissing (bevorderen van herstel van de visstand), tegengaan van bodemberoering en andere 'groene', 'duurzame' en 'milieu' argumenten;
- het bevorderen van een 'level playing field' tussen vissers onderling en het tegengaan van oneerlijke concurrentie, zowel op nationaal als Europees niveau;
- het terugdringen van de zogenoemde 'pk-race' onder eurokotters en het bevorderen van de beheersbaarheid. De overheid zou er in het verleden niet in geslaagd zijn het motorvermogen te beteugelen en binnen de afgesproken EU-normen te houden. Het controle- en handhavingsmechanisme uit de voorgaande jaren zou onvoldoende effectief zijn geweest;

'Doel van de regeling was ten minste tweeledig: het beheer van de visstand, en het verbeteren en gelijktrekken van de onderlinge concurrentieverhoudingen.' (Visser C)

'Het arrangement is ingesteld om weer eerlijkere concurrentieverhoudingen tussen vissers te bewerkstelligen. Er was sprake van een pk-race en men deed er jarenlang eigenlijk niets aan. Maar verder weet ik ook niet precies wat de verdere doelstellingen waren.' (Visser G)

'De hoofddoelstellingen van het beperken van het motorvermogen komen volgens mij toch neer op milieumaatregelen. In de klasse 2.000 pk en meer valt onder meer de boomkorvisserij. Die vismethode gebruikt erg veel en vooral zware kettingen wat bodemberoering veroorzaakt. Hoe meer pk's een schip heeft, hoe meer zware kettingen ingezet kunnen worden, hoe meer bodemberoering. CO₂-uitstoot zal ook een reden geweest zijn: hoe meer pk's, hoe meer brandstof er verbruikt wordt en hoe meer uitstoot dit geeft [...] Eerlijke concurrentie is mogelijk ook een argument geweest. Vissers onderling vinden het toch een sport om de hoogste besomming te hebben.' (Visser B)

'Argumenten voor het beperken van het motorvermogen waren vooral: overbevissing, bodemberoering, en andere dergelijke argumenten uit de groene sector. Oneerlijke concurrentie of level playing field in mijn beleving niet de argumenten die als basis voor de beperking genoemd werden.' (Visser J)

Naast deze meer inhoudelijke doelstellingen, worden ook doel-middelargumenten genoemd die volgens de geïnterviewde vissers de drijvende kracht zouden zijn geweest achter het publiek-private handhavingsarrangement in de vorm zoals die nu wordt toegepast. Meerdere vissers refereren aan de onderhandelingen tussen het ministerie van LNV (minister Veerman) en de sector ten tijde van de intentieverklaring duurzame kottervisserij, en de 'mandjes van afspraken'- en 'uitruil'-situaties die daaruit zijn voortgekomen. De regeling motorvermogen zou volgens deze vissers een product zijn van een minister met een voornamelijk praktische insteek, die naar realistische, werkbare manieren heeft gezocht om de gehele sector op den duur aan de wettelijke normen ten aanzien van motorvermogen te laten voldoen. De overgangsregeling voor eurokotters is daar volgens deze vissers een deelaspect van, evenals de technische meetmarge van 12,5%.

'De regeling motorvermogen is destijds opgelegd vanuit LNV, met de kanttekening dat de vissers er extra privileges bij zouden krijgen als ze zouden meewerken, in de vorm van extra zeedagen.¹ Op Europees niveau zou LNV zich inzetten om een level playing field te bereiken, ofwel: dat ook in andere EU-landen ingezet en toegezien zou worden op beperking en handhaving van het motorvermogen.' (Visser F)

'Het handhavingsarrangement was destijds ingegeven door een uitruil tussen vissers: geven en nemen. Als het motorvermogen naar beneden werd bijgesteld, dan zou er een weekendverbod voor de garnalenvissers worden ingesteld. En dat is gebeurd.'² (Visser I)

'Destijds hebben er de zogenaamde "openhaard gesprekken" plaatsgevonden tussen Veerman en een viertal ondernemers die representatief waren voor de visserij. Daaruit is het zogenaamde "mandje" van afspra-

¹ Er zijn geen afspraken gemaakt over zeedagen, aldus het ministerie van LNV.

² Ook deze afspraak is onbekend bij het ministerie van LNV.

ken ontstaan: er konden zaken in het "mandje" gestopt worden, of eruit gehaald worden. De sector is een aantal zaken voorgehouden als tegenprestatie als het motorvermogen beperkt zou worden tot maximaal 300 pk voor kotters en 2.000 pk voor de Noordzeeschepen.' (Visser F)

'Veerman was een praktische minister [...] Hij zocht naar een praktische manier om iedereen weer aan de wettelijke norm van 300 pk te laten voldoen. Hij wist ook wel dat hij niet de middelen en capaciteit had om iedereen op één moment terug te stellen naar 300 pk. Dus hij kwam met een regeling dat binnen 5 jaar alles op orde moest zijn. Het was een praktische overeenkomst tussen de vissers en het ministerie. In die zin was er wel draagvlak voor een praktische oplossing, alleen het probleem van eerlijke concurrentie tussen de landen werd er niet mee opgelost.' (Visser E)

Effecten volgens de vissers

De meningen en inschattingen van de geïnterviewde vissers ten aanzien van de effecten van het handhavingsarrangement Motorvermogen lopen uiteen van redelijk positief tot tamelijk kritisch. Centraal daarin lijkt de vraag te staan welke ontwikkelingen nu daadwerkelijk teruggevoerd kunnen worden op het terugdringen van het motorvermogen en - daarbinnen - op het handhavingsarrangement.

Allereerst wordt - net als ten tijde van de *Tussenevaluatie co-management en motorvermogen* (Hoefnagel en Van Mil, 2008) - gewezen op de hoge brandstofprijzen en navenante brandstofkosten. Deze zijn weliswaar niet meer zo hoog als in 2008, maar drukken nog steeds fors op de opbrengst. Brandstof is en blijft de grootste kostenpost, is de inschatting van de geïnterviewde vissers. Het loont volgens hen dan ook om, waar mogelijk, minder vermogen in te zetten. Dit geldt vooral voor de Noordzeekotters: de volle 2.000 pk wordt nog zelden volledig benut. Eén van de geïnterviewde vissers vertelt dat meerdere vissers in deze categorie overwegen hun motor lager af te laten stellen, bijvoorbeeld op 1.500 pk, omdat de brandstofkosten anders niet meer zijn op te brengen. Het gevoel bij de vissers op vooral de grotere kotters is dan ook dat de regeling motorvermogen 'achterhaald' is, omdat het de tijd mee heeft:

'Door de hoge brandstofkosten is iedereen enorm op de centen gaan letten.' (Visser D)

Wat resulteert in een restrictievere benutting van het motorvermogen. Overigens lijken de vissers van de eurokotters tot 300 pk een minder sterk signaal af te geven ten aanzien van brandstofkosten dan in de tussenevaluatie uit maart 2008 het geval was. Hier worden geluiden afgegeven dat er vissers zouden zijn die de noodzaak voelen méér dan 300 pk in te zetten, omdat zij anders niet aan hun besomming kunnen komen en onvoldoende inkomen kunnen genereren.¹

'Ik schat in dat 99% van de vissers zich aan de gemaakte afspraken houdt. Maar dit effect is eigenlijk vooral toe te wijzen aan de hoge brandstofkosten en waarschijnlijk veel minder aan handhaving van het motorvermogen. Bij lagere brandstofkosten zouden vissers terug kunnen gaan naar een hoger motorvermogen: echter, het zegelplan en de controles maken dit niet meer mogelijk.' (Visser J)

De hoge brandstofkosten en de daaraan gekoppelde gevoelde urgentie tot begrenzing van het motorvermogen, wordt door meerdere vissers gezien als een belangrijke drijvende kracht om slimmer, efficiënter, selectiever en geavanceerder te vissen. Er wordt naar eigen zeggen lichter vistuig ingezet, en enkele vissers geven aan te experimenteren met, of over te stappen op nieuwe visserijmethoden. Het boomkorren wordt volgens een tweetal vissers nu beperkt tot enkele maanden in het jaar en zij doen hun eerste ervaringen op met bijvoorbeeld twinriggen, waar veel lichtere tuigen voor nodig zijn en minder pk's voor hoeven worden ingezet. Eén visser merkt op aangenaam verrast te zijn door het effect dat de regeling motorvermogen op zijn visserijactiviteiten heeft gehad. Deze visser zegt zelf nooit een voorstander te zijn geweest van het begrenzen van het motorvermogen, omdat naar zijn inschatting boomkorren met minder dan 2.700 pk nauwelijks haalbaar zou zijn. Daar is hij naar eigen zeggen van teruggekomen:

'Als je niet beter weet, dan probeer je het ook niet. Nu we gedwongen werden om het met minder pk's te doen, kom ik toch tot de conclusie dat we niet minder zijn gaan vangen. Het blijkt best goed te gaan.'
(Visser B)

Om het tekort aan pk's op te vangen, blijken sommige vissers te investeren in straalbuizen rond de schroefas en andere technieken (althans: wanneer de financiële situatie een dergelijke investering toelaat, aldus een visser). De stuw- en trekkracht nemen daarmee toe, zonder dat het aantal pk's toeneemt. Daarnaast geven meerdere vissers aan vaker op garnalen en kreeftjes te gaan; de geparkeerde garnalenvergunning is weer vrijgegeven na het ten einde lopen van de overgangsregeling. Het zou hier met name om schepen gaan die te zwaar zijn (een hoog tonnage) om met maximaal 300 pk uit de voeten te kunnen. Het neveneffect van deze gedeeltelijke overstap op garnalen zou volgens een geïnterviewde garnalenvisser toegenomen concurrentie binnen de garnalensector zijn. Het overaanbod aan garnalen zou hebben geleid tot een daling in de prijs die de vissers ervoor vangen.

Door enkele vissers wordt gewezen op herstel van de visstand. De zee zou momenteel weer vol vis zitten, waardoor het volgens een visser 'gemakkelijk vissen' is, en het volgens hem ook niet meer noodzakelijk is om vol motorvermogen in te zetten. Een visser geeft aan het moeilijk te vinden om te bepalen in hoeverre het herstel van de visstand nu toe te schrijven is aan het terugbrengen van het motorvermogen: er is de afgelopen tijd immers ook flink gesaneerd. De kottervloot is volgens hem de afgelopen jaren substantieel in omvang afgenomen. De sector is bovendien innovatief, maar de toepassing van stuw- en trekkracht bevorderende technieken zorgt er helaas ook weer voor dat een soortgelijke bodemberoering ontstaat als bij een vermogen hoger dan 300 pk, aldus deze visser. Zijn inschatting is dan ook dat de doelen ten aanzien van bodemberoering, visstand en ecologie 'in mindere mate bereikt zullen worden dan momenteel geroepen wordt.' (Visser J)

'Er is geen één op één verband tussen bodemberoering en motorvermogen, en geen directe relatie tussen afgeschermd visgronden en herstel van de visstand. En omdat de "vuile" gesaneerde schepen weer elders of voor andere doeleinden ingezet worden, is de CO₂-emissie reductie ook twijfelachtig. Die schepen worden nu gebruikt in de offshore industrie.¹ [...] Naar mijn mening worden de milieudoelstellingen op z'n hoogst maar ten dele gehaald. Het is daarbij de vraag of de inperking van het motor-

¹ Bij de laatste sanering (2009/2010) worden vissersschepen 'versnipperd' en dus niet meer ingezet. Bij de voorlaatste sanering was het wel mogelijk schepen nog in te zetten voor doelen anders dan visserij.

vermogen daar substantieel aan heeft bijgedragen. Zelf denk ik dat het er weinig mee te maken heeft.' (Visser B)

'Ik denk dat de twee doelen - visstand en eerlijkere concurrentieverhoudingen - voor 70 tot 80% bereikt zijn. De laatste jaren gaat het goed met de visstand. Qua eerlijkere concurrentie is het verhaal wat genuanceerder: er zijn de laatste paar jaar ook een heleboel vissers gestopt of gesaneerd. Ook dat moet meegenomen worden als je naar concurrentieverhoudingen kijkt.' (Visser C)

De meningen over de effecten van het handhavingsarrangement op de concurrentieverhoudingen lopen sterk uiteen. Er zijn kritische geluiden ten aanzien van wat LNV op Europees niveau heeft weten te realiseren om een level playing field tot stand te brengen.¹ Landen als Frankrijk, Engeland, Ierland en Schotland zouden 'lak hebben' aan begrenzing van het motorvermogen, en zouden daar ook niet op controleren en handhaven. Bovendien wordt het geluid afgegeven dat de AID geen buitenlandse schepen binnen de Nederlandse wateren zou controleren op motorvermogen, terwijl Nederlandse kotters hier wel op gecontroleerd worden. Begrenzing van het motorvermogen wordt dan ook gezien als een hoofdzakelijk Nederlandse aangelegenheid in een Europees speelveld, en veelal als een verzwakking van de Nederlandse concurrentiepositie hierin. Vissers geven wel aan dat in Duitse, Deense en Noorse wateren eveneens gecontroleerd en gehandhaafd wordt op motorvermogen. Zij zeggen hier ook rekening mee te hebben gehouden bij het bepalen van het motorvermogen binnen de context van de overgangsregeling: een vermogen van 400 pk zou een probleem geweest zijn voor vissers die ook in Duitse wateren vissen, waar het Europese maximum vermogen wordt aangehouden van 300 pk. Daarnaast wordt door vrijwel alle vissers met nadruk gewezen op de kosten die het private handhavingsarrangement met zich meebrengt en die gedragen worden door de sector (controle- en handhavingskosten) en de individuele vissers zelf (kosten verbonden aan herzegeeling). Deze lastenverzwaring zou eveneens de concurrentiepositie van Nederlandse vissers benadelen ten opzichte van vissers uit andere EU-landen.

¹ Ondanks pogingen van het ministerie van LNV een zogenaamd level playing field te bewerkstelligen in Europa, is dit inderdaad niet gelukt; er is geen verordening afgekondigd (zie hoofdstuk 2).

'Er zijn geen controles in landen als Frankrijk, Engeland, Ierland en Schotland. [...] Omdat die landen zich niets aantrekken van de regels, is er dus totaal geen sprake van een level playing field. [...] Er is eerder sprake van een verslechterde concurrentie, omdat Nederlandse vissers zich nu wel aan de afspraken moeten houden en de rest niet. [...] Het handhavingsarrangement is een puur Nederlandse aangelegenheid. Aangezien de Nederlandse vloot een groot deel van de tongvangst voor haar rekening neemt, is de impact van de regeling op het gebied van tong wel te merken. Maar verder heeft deze regeling de concurrentiepositie van Nederlandse vissers ingeperkt.' (Visser F)

Andere vissers benadrukken vooral de concurrentieverhoudingen op nationaal niveau. Vier van de tien vissers zijn van mening dat de concurrentieverhoudingen licht verbeterd zijn sinds de invoering van het handhavingsarrangement Motorvermogen; twee vissers zijn van mening dat de concurrentieverhoudingen niet zijn veranderd; drie vissers zeggen een verslechtering in de onderlinge concurrentieverhouding te ervaren, en één visser geeft aan het effect onduidelijk te vinden. Deze inschattingen blijken sterk samen te hangen met hoe vissers de mate van naleving van de regeling motorvermogen door andere vissers ervaren.¹

Onderlinge concurrentie wordt niet per definitie een slechte zaak gevonden. Eén van de geïnterviewde vissers betoogt dat gezonde wedijver tussen collega's er altijd moet zijn, en dat dit vanuit bedrijfseconomisch oogpunt alleen maar een goede zaak is: anders wordt men wellicht gemakzuchtig. Concurrentie zit 'm volgens deze visser niet alleen in het aantal pk's dat men heeft ten opzichte van andere vissers, of het feit dat anderen misschien sneller gaan; competitie zou met name worden bepaald door factoren als:

1. vakkennis;
2. de kwaliteit en keuze van materialen;
3. de soorten waarop gegaan wordt;
4. en de visgebieden die de visser kiest.

Dergelijke kennis en kunde zouden volgens enkele vissers beter uit de verf komen nu het motorvermogen voor eenieder gelijk gesteld is. Het is volgens een visser dan ook te gemakkelijk om 'de schuld' louter af te wentelen op grotere of snellere schepen.

¹ Dit komt aan de orde in paragraaf 5.5.

'Met het instellen van een maximaal motorvermogen is er weer een eerlijk speelveld ontstaan: iedereen mag even hard. Er wordt nu ook veel meer en beter gecontroleerd. Ik denk wel dat de concurrentie onderling nu eerlijker is.' (Visser H)

'Ik denk dat de concurrentieverhoudingen wel verbeterd zijn. Nu iedereen even hard kan, is degene met de hoogste besomming degene met de meeste kennis en kunde. De goede schippers schieten er nu bovenuit.' (Visser B)

In de garnalensector lijkt de inperking van het motorvermogen nauwelijks relevant gevonden te worden. Voor de garnalenvangst is 300 pk volgens de vissers meer dan voldoende capaciteit; doorgaans wordt dit vermogen niet eens voluit ingezet. Schippers van de zwaardere schepen worstelen wel met het maximum van 300 pk waar zij nu - na het ten einde lopen van de overgangsregeling - mee te maken hebben. Zij zijn op zoek naar manieren om aan capaciteit te winnen. Hierbij wordt - naast technische aanpassingen en het toepassen van andere vismethoden - onder meer het benutten van de technische meetmarge genoemd. Of de regeling motorvermogen kans van slagen heeft, hangt volgens deze vissers dan ook mede af van het behouden van deze marge, ook in de toekomst¹. Vooral voor kotters met een elektronische motor lijkt dit relevant. Deze motoren zouden lastiger zijn om precies af te stellen omdat ze meer fluctuaties in het motorvermogen zouden laten zien. Als daar geen rekening mee gehouden wordt in de vorm van een meetmarge, betekent dit dat de motor structureel onder de 300 pk afgesteld zou moeten worden, aldus een visser. Dit wordt niet haalbaar geacht voor de zwaardere eurokotters, die binnen de 12-mijlszone willen blijven vissen.

Effect op besomming

De begrenzing van het maximaal toegestane motorvermogen lijkt ook effect te hebben op de besomming van vissers, in het bijzonder de vissers die tot april 2009 gebruik hebben kunnen maken van de overgangsregeling en die sinds die tijd teruggesteld zijn van maximaal 400 pk naar om en nabij 300 pk. De inschattingen van het effect variëren: één visser schat in dat een teruggang van 400 pk naar 300 pk ongeveer 10 tot 15% in besomming scheelt; een andere visser schat dit percentage op 20; een derde visser vertelt dat deze terugstelling

¹ Inmiddels is deze meetmarge niet meer toegestaan, na uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

40 tot 45% scheelt in de vangst, wat zich dan weer doorvertaalt in de besomming. Daarbij wordt aangetekend dat de besomming een totaalplaatje is van meerdere factoren: wind, natuur, brandstofprijzen en de prijsvorming van de vis - het spel tussen vraag en aanbod. Eén van de vissers zegt hierover dat het aanbod tegenwoordig misschien wel té transparant is en de vraag hierop inspeelt. Een aantal jaren geleden wist de handel volgens deze visser niet wat en hoeveel er vrijdag op de afslag binnen zou komen, en dat had een prijsopdrijvend effect: men wilde snel inkopen wat nodig was. Nu is het volgens deze visser zo dat op donderdag bij de afslag al moet worden aangegeven wat men denkt gevangen te hebben. De handel kan daar dan op inspelen: kopers weten precies hoeveel en wat er binnenkomt, en dat heeft een drukkend effect op de prijsvorming. De tussenhandel is deze visser een doorn in het oog.

Ook wordt door vrijwel alle vissers gewezen op kostenbesparingen die te realiseren zijn bij een lager motorvermogen: minder pk's betekent in de meeste gevallen een besparing op de brandstofkosten en minder slijtage. De kostenbesparingen die op deze wijze gerealiseerd kunnen worden, wegen volgens sommige vissers niet of nauwelijks op tegen de lagere besomming.

Een visser uit de categorie Noordzeekotters geeft aan dat de zorg over meer of minder besomming ook een competitieve, mentale component kent. Volgens deze visser speelt onderling altijd wie de hoogste besomming weet te halen. Omdat nu vrijwel alle Nederlandse Noordzeekotters zijn teruggesteld op 2.000 pk, zegt deze visser niet meer te merken of hij nu substantieel meer of minder vis binnenhaalt dan anderen; iedereen binnen die categorie van maximaal 2.000 pk zit op ongeveer hetzelfde vangstniveau. De twee schepen met een hoger vermogen dan 2.000 pk halen volgens deze visser een merkbaar hogere besomming, maar dat is met het ten einde lopen van de 20-jaren-regeling in 2010 volgens hem opgelost.

'Omdat ik nu minder vermogen heb, ben ik ook op andere vis gegaan. Ik vis nu meer op kreeftjes, we "bokken" nu drie maanden per jaar en ik heb mijn garnalenvergunning weer. Maar met 300 pk kom ik nu ook vaker op zaterdag aan in de haven, daar waar andere collega's - misschien met een hoger vermogen - al op vrijdagochtend aankomen. Die dag extra op zee, dat moet je eigenlijk ook in de besomming meerekenen. Natuurlijk heb je ook wel minder brandstofkosten en de slijtage is minder. Ik schat in dat die naar beneden bijstelling ook voor andere vissers merkbaar is in de besomming. Alleen degene die illegaal meer pk's hebben, kunnen de

besomming houden zoals die was. Maar die hebben natuurlijk ook wel weer hogere brandstofkosten.' (Visser E)

'Voor ons maakt die 300 pk niet zoveel uit voor de besomming, want wij hebben altijd al op 300 pk gevaren. Maar de zwaarte van ons schip zorgt er wel voor dat wij weinig kunnen bezuinigen op brandstof: je hebt nodig wat je nodig hebt. Zelf schat ik in dat schepen die teruggezet zijn van 400 pk naar 300 pk wel een stuk minder besomming zullen hebben, dat kan best wel eens 20% schelen. Maar zij kunnen wel weer wat meer besparen op gasoliekosten.' (Visser C)

Neveneffecten

Voor deze evalueatie zijn vijf vissers benaderd die gebruik zeggen te hebben gemaakt van de overgangsregeling voor eurokotters. Drie van deze vijf vissers geven aan dat zij door de overgangsregeling in staat zijn gesteld er tijdelijk méér motorvermogen bij te krijgen, mits zij een eventuele garnalenvergunning zouden parkeren. Zij zijn, naar eigen zeggen, van om en nabij de 300 pk in 2004/2005 naar respectievelijk 399 pk, 350 pk en 390 pk gegaan in de periode 2005 tot april 2009. Deze realiteit lijkt voorbij te gaan aan de afspraak die in 2005 gemaakt is tussen de sector en het ministerie van LNV, die de intentie van de overgangsregeling - namelijk een gefaseerde controleaanpak - beoogde te realiseren. Deze luidde:

'Voor zover de Eurokotters de voor hen geldende norm van 300 pk significant overschrijden, wordt het vermogen van deze motoren teruggebracht naar een maximum van 400 pk. Eurokotters met een vermogen kleiner dan 400 pk worden verzegeld op hun huidige vermogen.'
(Tweede Kamer, 2005)

De overgangsregeling heeft er dus in geresulteerd dat enkele schepen tijdelijk meer vermogen hebben gekregen dan zij voorheen zeggen te hebben gehad. Zij hebben hun motor tijdelijk hoger kunnen laten afstellen en verzegelen, en zijn nu allen weer teruggesteld op het Europees maximaal toegestane motorvermogen.

'Wij hebben gebruik gemaakt van de overgangsregeling, waardoor ons schip er 100 pk heeft bij gekregen. Eind 2004 is de motor van 300 pk naar 400 pk afgesteld, en we hebben de garnalenvergunning ingeleverd.'

Dat we gebruik wilden maken van de overgangsregeling had ook te maken met onze vangstmethode - wij "bokken" - en de zwaarte van ons schip. Omdat de overgangsregeling nu ten einde is, is ons schip weer teruggesteld op 319 pk. We hebben ook onze vismethode daarop aangepast: we gaan wat meer op kreeftjes, we hebben onze garnalenvergunning weer terug en het boomkorren beperken we tot 3 maanden per jaar.' (Visser E)

'Wij hebben gebruik gemaakt van de overgangsregeling voor onze twee eurokotters. We mochten daarmee tot 2009 een vermogen hebben van 399. Maar omdat we ook in Duitse wateren vissen, zijn we terughoudend geweest met het aantal pk's dat volgens de overgangsregeling was toegestaan. In Duitsland wordt namelijk streng gecontroleerd en gehandhaafd op motorvermogen, dus het verschil in wat met Nederland was toegestaan mocht niet te groot zijn. Daarom hebben we het vermogen laten afstellen rond de 330 of 350, dat weet ik niet meer helemaal zeker.' (Visser D)

Een tweede gesignaleerd neveneffect is de prijsvorming van de garnalen. Nu de zwaardere eurokotters onvoldoende uit de voeten lijken te kunnen met het maximale vermogen van 300 pk en deels overstappen op garnalenvisserij, zou er sprake zijn van een overaanbod van garnalen. Garnalenvissers geven aan dit 'een slechte zaak' (Visser I) te vinden.

5.5 Controle en sanctionering

Alle voor deze evaluatie geïnterviewde vissers zijn in de periode 2008-2009 gecontroleerd op zowel zegelplan als motorvermogen. Vier vissers zijn gecontroleerd in opdracht van de beheergroep waarbij zij zijn aangesloten, waarvan één visser - op een ander moment - ook door de AID is gecontroleerd; drie vissers zijn gecontroleerd in opdracht van hun beheergroep, in samenwerking met de AID; in totaal vier vissers geven aan te maken te hebben gehad met een (onaangekondigde) controle op motorvermogen door de AID.

Motorvermogen

De vissers geven aan doorgaans één, twee tot soms enkele weken van tevoren per brief op de hoogte te worden gesteld van een controle op het motorvermogen. Daarin wordt de datum en tijdstip van controle genoemd, evenals de haven waarvandaan de controle zal worden uitgevoerd. Eén van de negen deelnemers van het private arrangement geeft aan dat in onderling overleg met de leden van de beheergroep wordt besloten welke schepen voor controle in aanmerking komen. De eigenaar maakt vervolgens zelf een afspraak voor controle met de uitvoerende partij (MARIN). De desbetreffende visser maakt deel uit van een kleine beheergroep, waarin het merendeel van de aangesloten vissers zitting heeft in het bestuur. Dat zou direct overleg mogelijk en wenselijk maken, aldus deze visser.

Opvallend is dat enkele vissers niet precies kunnen vertellen wie de opdrachtgever van de aangekondigde controle is. Opdrachtgevende (beheergroep), coördinerende (Productschap Vis) en uitvoerende (MARIN) taken en verantwoordelijkheden lijken voor deze vissers door elkaar heen te lopen.

Controles op motorvermogen door de AID vinden onaangekondigd plaats.

'Ik weet niet meer van wie ik nu precies een aankondiging voor controle heb gehad. Er zijn zoveel controles, afspraken, vergaderingen en zo [...] het is niet meer bij te houden welke controle nu in naam van wie, wanneer en hoe vaak uitgevoerd wordt.' (Visser G)

'Controles worden bij ons in de groep aan de vergadertafel besproken. Ieder jaar moet 25% van de vloot gecontroleerd worden. Ieder is dus 1 keer in de 4 jaar aan de beurt. De visser regelt het dan verder zelf: die geeft opdracht aan MARIN. Onze groep doet niet aan aselechte steekproeven, daar is de groep te klein voor [...] Eind 2008 heb ik zelf opdracht gegeven mijn kotter opnieuw te laten afstellen en te verzegelen door MARIN. Er is ook gelijk een nieuwe motor geplaatst. Daar was ook de AID bij aanwezig. [...] Naar mijn weten is er bij controles op motorvermogen altijd iemand van de AID aanwezig. Zo wordt het tenminste wel bij ons in de groep gedaan; ik weet niet anders.' (Visser D)

Van de datum van oproep blijkt in de praktijk te kunnen worden afgeweken. Eén van de interviewde vissers geeft aan dat het in zijn beheergroep de regel is dat men minimaal 24 uur van tevoren moet aangeven of het lukt om aan de controleoproep te voldoen. Het kan volgens deze visser namelijk voorkomen dat de

aangegeven haven niet tijdig bereikt kan worden. Indien dit het geval is, kan een nieuwe afspraak worden gemaakt.

'Op die manier blijven de controles praktisch uitvoerbaar, ook voor de visser.' (Visser C)

Een andere visser vertelt dat hij niet aan een controleoproep heeft kunnen voldoen omdat hij in die periode niet aan het 'bokken' was. Om praktische redenen zou een trekproef op zee met tuigen overboord daardoor niet mogelijk zijn. Een voorstel om dan maar een controle middels een zogenoemde 'paaltrekproef' uit te voeren, heeft deze visser geweigerd: dit zou naar zijn mening slecht zou zijn voor de schroefas. In dit specifieke geval is in overleg besloten de trekproef met enkele maanden uit te stellen, omdat het seizoen om te 'bokken' vrijwel samen zou vallen met de periode waarin de overgangsregeling voor eurokotters ten einde zou lopen. In het kader van het terugstellen en verzegelen van de motor zou sowieso een trekproef moeten plaatsvinden. Besloten is om controle en terugstelling van de motor samen te laten vallen, waardoor slechts één trekproef hoeft plaatsvinden.

'In april 2009 is in opdracht van het Productschap de motor teruggesteld, waarbij ook een trekproef is uitgevoerd' (Visser E).

Uitkomsten private controles motorvermogen

Het merendeel van de controles op motorvermogen uitgevoerd in opdracht van de beheergroepen (dit betreft 7 van de 10 vissers), lijkt weinig bijzonderheden op te leveren. De meeste vissers die deze controle hebben ondergaan, zijn gemeten op open zee op vol vermogen en met de tuigen overboord. Zes van de zeven vissers melden geen verrassingen, en ook volgens de beschikbare meetrapporten, opgesteld door MARIN, zijn bij deze schepen geen overtredingen met betrekking tot motorvermogen geconstateerd.

In één geval blijkt sprake te zijn van een duidelijke overschrijding van het maximale motorvermogen. Deze visser geeft aan medio 2008 in opdracht van de beheergroep in samenwerking met de AID gecontroleerd te zijn. De AID heeft tijdens deze controle een niet-gemelde zegelbreuk geconstateerd, waarvan volgens de visser een proces-verbaal is opgemaakt. Vervolgens is een trekproef uitgevoerd om de motor opnieuw te kunnen afstellen en te verzegelen. De uitkomst van deze trekproef gaf een overschrijding weer van 100 pk bovenop de 12,5%-meetmarge, valt uit het meetrapport van MARIN op te maken. De AID

zou een boete hebben opgelegd in de orde van grootte van € 20.000, waarvan € 5.000 naar de beheergroep zou zijn gegaan. De motor is teruggesteld naar een vermogen dat binnen het toegestane maximum ligt van 2.000 pk, rekening houdend met de 12,5%-meetmarge. Van het meetrapport is volgens de visser een exemplaar naar de eigenaar van het schip gestuurd en een naar de beheergroep.

In een ander geval is sprake van onduidelijke informatie rondom het type onderzoek dat is uitgevoerd om het motorvermogen vast te stellen. Eén van de vissers geeft aan in 2008 twee maal een controle te hebben gehad; in het najaar betrof dit een controle op het motorvermogen. Volgens deze visser heeft in het kader van een, naar eigen zeggen, onaangekondigde controle een trekproef op vol vermogen op open zee plaatsgevonden met de tuigen uit. Vervolgens zou er een heel nieuw zegelplan zijn opgemaakt, wat volgens deze visser 'standaard'procedure is na een trekproef. Het MARIN meetrapport, opgesteld in opdracht van het Productschap Vis, laat een ander beeld zien. Volgens het meetrapport is geen sprake geweest van een trekproef op open zee, maar van een paaltrekproef vanwege de ongunstige weersomstandigheden. Het precieze motorvermogen kon daarbij niet vastgesteld worden; alleen het toerental kon via deze methode worden bepaald. Het 'gemeten' motorvermogen zou daarom als indicatief opgevat moeten worden. Het is onduidelijk waarom er twee lezingen lijken te zijn van hetzelfde voorval. Uit het meetrapport kan namelijk geen overtreding opgemaakt worden.

Uitkomsten publieke controle motorvermogen

Vier van de tien geïnterviewde vissers heeft gedurende de periode 2008 tot mei 2009 te maken gehad met een controle op motorvermogen geïnitieerd door de AID. Geen van deze vier vissers zegt te weten wat de precieze aanleiding voor controle was: een steekproefsgewijze controle of specifieke verdenkingen?

Bij één van deze vier controles is een overschrijding van het maximaal toegestane motorvermogen geconstateerd van, volgens de schipper, 10-15%.¹ De desbetreffende visser vertelt dat hij op vrijdagmorgen aanlandde, en op de steiger vier AID'ers aantrof die op hem stonden te wachten.

¹ Het meetrapport van de desbetreffende controle ontbrak in het onderzoeksmateriaal dat door het Productschap Vis voor deze evaluatie is aangereikt. De precieze mate van overschrijding kon daarom niet nagegaan worden.

'Twee of drie man gingen meteen naar onder, één AID'er ging naar de hut om uit te leggen wat de bedoeling was. Er is gecontroleerd op zegelplan en er is door de AID zelf een trekproef uitgevoerd. Het zegelplan bleek helemaal in orde. Bij de trekproef werd een lichte afwijking geconstateerd. Aangezien het zegelplan klopte, kon de AID niet bepalen of er opzettelijk met de motor geknoeid was.' (Visser J)

De visser geeft aan dat er geen sprake was van opzettelijke manipulatie van het vermogen. Zijn verklaring is dat er in de loop der jaren iets in de motor los getrild is, waardoor het vermogen is opgerekt. Volgens de visser is er geen kwade opzet in het spel geweest: hij ziet het als iets dat buiten zijn directe schuld heeft plaatsgehad. 's Avonds is volgens de visser een monteur langs geweest die de motor weer heeft teruggesteld op het toegestane vermogen en heeft herzegeld. Er is een meetrapport opgesteld, waar de visser zelf en de beheergroep een exemplaar van zouden hebben ontvangen.

De visser vertelt geen boete opgelegd gekregen, noch een waarschuwing te hebben gehad van de AID. 'Met het terugstellen van de motor leek de kous af.' Uit de lezing van de AID blijkt dat van deze overschrijding van het maximale motorvermogen een zogenoemde BEHAVI is opgemaakt. De visser zelf lijkt hier niet van op de hoogte te zijn, en zegt ook sinds het incident niets meer over eventuele vervolgstappen vernomen te hebben. Ook de aanleiding van de controle blijft de visser bezighouden:

'Na deze onverwachte controle heb ik hier en daar navraag gedaan over waarom ik gecontroleerd ben. Het bleek dat de AID me al drie dagen via het volgsysteem aan het volgen is geweest. De AID heeft me tijdens de controle niet ingelicht over de aard van de verdenkingen. Dit blijft nog altijd een mysterie voor me.' (Visser J)

In twee andere gevallen is de onverwachte controle op motorvermogen door de AID juist aanleiding geweest voor de vissers om er meer vermogen bij te krijgen. Beide schippers bleken minder dan het maximaal toegestane vermogen te hebben: respectievelijk 265 pk en 280 pk. De AID blijkt deze vissers in kennis gesteld te hebben van de ruimte die zij formeel nog konden benutten om de motoren op een hoger vermogen af te stellen. De motoren zijn vervolgens afgesteld op 295 pk en 324 pk.¹

¹ Dit valt op te maken uit de meetrappen van MARIN.

'Op donderdagmiddag werd aangekondigd door de AID dat er vrijdagochtend controle zou plaatsvinden. Die aankondiging was toevallig: als ik die AID'er niet was tegengekomen, was de controle onaangekondigd geweest. Bij de controle bleek ik minder dan het toegestane aantal pk's te hebben. De AID'er vroeg me ook of ik er meer pk's bij wilde hebben. Ik kreeg eigenlijk het gevoel dat de AID het liefst alle schepen op 300 pk afgesteld wil hebben. Ze hebben liever 300 pk dan minder, zoals bij mij het geval was. Ik heb er een paar pk bij gekregen en de motor is op dat vermogen verzegeld. Nu zitten we op iets onder de 300 pk.' (Visser H)

Controle op zegelplan

Naast controle op het motorvermogen, zijn alle tien geïnterviewde vissers in het kader van het private arrangement in de periode 2008 tot mei 2009 gecontroleerd op het zegelplan. Verschillende vissers geven aan meerdere malen per jaar met controle op het zegelplan te maken te krijgen, maar dan uitgevoerd door de AID of door buitenlandse autoriteiten. Zegelplancontrole lijkt - naast controle op bijvoorbeeld de visvergunning, maaswijdte en logboek - een vast onderdeel uit te maken van reguliere, bredere controles die op zee door de AID worden uitgevoerd.

'Visuele controles op het zegelplan heb ik zeer regelmatig op mijn schepen. Wel 20 maal per jaar. Dat komt omdat er zowel in Nederland als in Duitsland streng gecontroleerd wordt, en bij elke controle wordt naar het zegelplan gevraagd. Ik heb daar zelf geen moeite mee.' (Visser D)

'Een zegelcontrole wordt meestal aangekondigd, maar als je toevallig in de haven ligt, wil het wel eens gebeuren dat het groepsbestuur onaangekondigd het zegelplan controleert. Brieven om een trekproef aan te kondigen worden enkele weken voor het plaatsvinden van de controle verstuurd.' (Visser E)

'Ik ben in de periode 2008 - begin 2009 in totaal vier keer gecontroleerd in Nederlandse wateren, waarvan drie maal op zee door de AID, onder meer op zegelplan' (Visser B).

Met betrekking tot de private controle op het zegelplan worden door geen van de negen aan het arrangement deelnemende vissers bijzonderheden of onregelmatigheden genoemd. De visuele inspectie wordt doorgaans uitgevoerd

door de beheergroep zelf (vaak een bestuurslid, vergezeld van een 'onafhankelijke derde'), of uitbesteed aan een externe partij (Doldrums). Ten minste één visser is in de veronderstelling dat de zegelplancontroles niet tot de controle-taak van de beheergroep vallen, maar uitgevoerd worden door de AID of de Zee-inspectie. De niet-deelnemende visser is tijdens een controle op zee door de AID op zegelplan gecontroleerd.

De private controles op zegelplan worden doorgaans aangekondigd. Eén van de vissers meldt dat soms ook sprake is van een 'spontane' controle, als de visser toevallig in de haven ligt ten tijde van zegelplancontrole bij andere vissers.

Met betrekking tot de publieke controle op zegelplan door de AID wordt door één visser een onregelmatigheid genoemd. Het ging om een niet-gemelde zegelbreuk, waar de schipper zelf geen weet van zegt te hebben gehad. Zijn monteur had de zegelbreuk niet aan hem doorgegeven, volgens de visser vanwege moeilijke persoonlijke omstandigheden waardoor de monteur niet met de volle aandacht bij zijn werk zou zijn geweest. Van dit voorval is volgens de visser een proces-verbaal opgemaakt, waarna een boete is opgelegd van € 5.000 die aan de beheergroep afgedragen moest worden.¹ Een andere visser zegt hierover:

'Op dit schip heb ik nog geen zegelbreuk gehad, wel op een ander schip. Je moet dan het geluk hebben dat je een goed geïnstrueerde machinist aan boord hebt die oplet. Hij moet meteen het zegel vinden, want die moet je kunnen tonen als er een zegelbreuk bij de groep gemeld moet worden. Ik heb verhalen gehoord van anderen die wel een zegel zijn kwijtgeraakt - bijvoorbeeld omdat de machinist er niet op gelet heeft en de zegel ergens onder de motor terecht is gekomen - en dat je dan behoorlijke moeilijkheden kunt krijgen. Je moet altijd je zegel kunnen tonen, met opgaaf van redenen voor verbreking.' (Visser F)

Zegelbreuk: oorzaak en herzegeling

Vijf van de tien geïnterviewde vissers geven aan in de periode 2008 tot mei 2009 geen zegelbreuk te hebben gehad. De andere vijf vissers hebben in deze periode een of meerdere zegels moeten verbreken, om uiteenlopende redenen:

- reparaties aan de motor;
- het vervangen van motoronderdelen;

¹ Het protocol herverzegelingen bepaalt in artikel 10 van het huishoudelijk reglement dat op het niet melden van een zegelverbreking een geldboete staat van 5000 euro per overtreding.

- revisie van de motor;
- een kapotte computer;
- een defecte reguleur.

Vier van de vijf vissers geven aan de zegelbreuk(en) gemeld te hebben, met opgave van reden voor verbreking; één visser geeft aan niet van de zegelbreuk te hebben geweten, zodat deze ook niet gemeld is. Zegelbreuken zijn door de vier vissers in ieder geval gemeld aan de beheergroep, en drie van de vier vissers zeggen de zegelbreuk ook zelf rechtstreeks aan de AID gemeld te hebben. Eén van de vier vissers heeft de zegelbreuk gemeld aan zijn beheergroep en aan het Productschap Vis, waarna door het Productschap ook de AID ingelicht zou zijn.

Het tijdsbestek tussen zegelbreuk en herzegeling blijkt in de praktijk uiteen te lopen, van één week tot ten minste zes weken. De schippereigenaar is er zelf verantwoordelijk voor dat op een zo kort mogelijke termijn de verwijderde zegels worden vervangen en dat er een aanvullend zegelplan wordt opgesteld. De vissers geven aan dat de uitvoering van de herzegeling doorgaans wordt gecoördineerd door de beheergroep: deze verzamelt de opdrachten en besteedt deze vervolgens uit, zodat de kosten van herzegeling (die voor rekening van de schippereigenaar komt) gedrukt kunnen worden.

'Ik heb meerdere zegelbreuken gehad op meerdere schepen. Al deze zegelbreuken hadden te maken met reparaties aan de motor en het vervangen van onderdelen. Dat is een dure grap geweest, want iedere herzegeling kost je zo € 500 [...] En als je dan ook nog een trekproef moet doen, dan kost dat ook nog eens € 1.200 per keer.' (Visser D)

'Begin dit jaar is er een zegel verbroken in verband met revisie van de motor. De zegelbreuk is aan het hoofdkantoor van de AID per fax gemeld, inclusief opgave van reden. Ik heb toen ook de groep geïnformeerd. Binnen enkele weken was de motor weer herzegeld, dat heeft geen verdere problemen opgeleverd, alleen een behoorlijke kostenpost. Herzegeling komt namelijk voor rekening van de visser. In 2007 of 2008 heb ik ook een zegelverbreking gehad vanwege reparaties aan de motor. Toen heb ik dezelfde procedure gevolgd als dit jaar.' (Visser C)

'Ik heb dit jaar twee maal een zegelbreuk gehad in verband met een kapotte computer. Je moet dan binnen 24 uur de AID op de hoogte stellen en binnen 24 uur de groep. En binnen een paar weken moet je zorgen dat je herverzegeld bent. Een nieuwe zegel kostte in mijn geval € 5.000 tot € 6.000.' (Visser A)

In principe kan het voorkomen dat met het verbreken van bepaalde verzegelingen, ook het motorvermogen is gewijzigd. Indien een schipper vermoedt dat dit het geval zou kunnen zijn, is hij verplicht hier melding van te maken. Als de schippereigenaar dit nalaat en bij controle blijkt dat het motorvermogen hoger is dan is toegestaan, is sprake van een overtreding en treden de sancties in werking. In de periode 2008 tot mei 2009 heeft één van de tien geïnterviewde vissers hiermee te maken gehad, ook al had de desbetreffende visser naar eigen zeggen geen weet van de zegelbreuk. Geen van de overige vier vissers die met een zegelbreuk te maken heeft gehad geeft aan in de periode tussen zegelbreuk en zegelvervanging op motorvermogen of zegelplan te zijn gecontroleerd door de AID.

Effectiviteit van controles

Het merendeel van de geïnterviewde vissers geeft aan de private controles uitgevoerd in opdracht van de beheergroep voldoende streng, consistent en eerlijk te vinden. Wel wordt aangegeven dat de effectiviteit van deze controles valt of staat bij een waterdicht zegelplan en bevestiging van de zegels op de juiste en essentiële plaatsen.

Met betrekking tot de publieke controles - uitgevoerd door de AID - wordt een meer gedifferentieerd beeld geschetst. Ten minste twee vissers geven aan de publieke controles op motorvermogen in principe voldoende streng, consistent en eerlijk te vinden, maar twijfelen of de AID ook voldoende kennis en kunde in huis heeft om precies te weten *hoe* er gecontroleerd moet worden en *waar* precies op gelet moet worden. Een andere visser geeft daarentegen aan dat hij de indruk heeft dat de AID 'z'n pappenheimers' kent en precies weet bij wie er iets loos is. Incidenteel zou de AID bijvoorbeeld ook naar het gasolieverbruik van vissers vragen. Ook is deze visser te spreken over de steeds verfijndere manier van controleren door de AID. Daarnaast zouden de elektronische motoren van tegenwoordig veel objectiever te controleren zijn.

'Ze kunnen geen harde feiten leveren bij vermoedens van overtreding van het maximaal motorvermogen. De AID is te kort aan boord om ook echt de zaak goed te kunnen bekijken. Ze vissen niet mee bijvoorbeeld. De AID beschikt over een volgsysteem en kan dus precies in een plotdiagram zien hoe hard een visser zich heeft voortbewogen. Ze weten ook hoeveel vis er in een week gevangen is. Eigenlijk zou de AID dan aan boord moeten komen met de vraag: we hebben gezien dat je ongeveer zoveel vis kunt vangen [...] laat maar zien hoe je dat doet met 300 pk.' (Visser I)

'Ik ben in het verleden¹ - vóórdat de regeling motorvermogen in het leven geroepen werd - een aantal malen gecontroleerd op een te hoog motorvermogen, maar men kon niets hardmaken. Ik heb hier zelfs een keer Justitie aan boord gehad, maar ze konden niets concreets vinden waardoor ik te hard zou gaan. Ik heb dus nog nooit een boete gehad voor een te hoog motorvermogen.' (Visser E)

Twee andere vissers merken op nog maar weinig van de controles door de AID te merken: de controles lijken het laatste jaar (2009) afgenomen te zijn.

'Ik zie ook dat de controles op het motorvermogen de laatste tijd² afgenomen lijken te zijn. Misschien hoor ik er minder over omdat de beheergroepen onder het private handhavingsarrangement meer van de controles zijn gaan doen. Maar vroeger hoorde je toch wel om de twee maanden een verhaal over onverwachte AID controles op zee. Ik heb al tijden hier niets meer over gehoord van collega vissers.' (Visser E)

'We merken er weinig van dat er gecontroleerd wordt. Wij hebben al een tijdje geen controle meer gehad. Maar ik denk wel dat de AID eerlijk controleert.' (Visser G)

Twee vissers geven het geluid af dat de AID ook niet in ieder gebied even 'welkom' is. De AID zou daardoor niet overal meer durven komen zonder versterking. Eén van de vissers vertelt dat er op YouTube een filmpje te zien is waarop een AID'er overboord gegooid wordt van een eurokotter.

¹ Voor 2005.

² Na 2005.

Dat de AID niet op motorvermogen controleert bij buitenlandse schepen, wordt als 'minder eerlijk' ervaren, met name ook omdat in buitenlandse wateren de 'buitenlanders' juist extra vaak gecontroleerd zouden worden, terwijl de 'eigen' vissers beschermd zouden worden. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Noorwegen, Duitsland en Denemarken, zou de AID alleen de Nederlandse vissers controleren, 'terwijl buitenlandse vissers hier hun gang kunnen gaan.' (Visser B)

Een begripvolle houding van de AID wordt ook in termen van 'eerlijkheid' opgevat. Eén van de vissers spreekt uit dat hij hoopt dat er sprake blijft van begrip bij controleurs voor het feit dat een schipper wel eens een reparatie aan de motor kan hebben, waardoor het zegelplan tijdelijk even incompleet is. Hij ervaart dat dit begrip er momenteel bij sommige AID'ers is, en hoopt ook dat dit in de toekomst zo blijft. 'Een begripvolle houding is belangrijk.' (Visser D)

Attitudeverandering bij de AID

De percepties ten aanzien van een attitudeverandering bij de AID lopen uiteen van 'daar heb ik niet of nauwelijks iets van gemerkt', tot 'dat hangt af van de persoon', tot 'dat vind ik moeilijk te bepalen, want ik heb nauwelijks controle gehad'. Enkele vissers geven aan dat er in hun ogen eigenlijk nauwelijks iets veranderd is, omdat de verstandhouding met de AID altijd wel 'goed' verliep. Zij koppelen het gedrag van de AID'ers ook sterk aan het gedrag dat de visser zelf laat zien: als je niets te verbergen hebt, is er ook geen reden voor een gespannen relatie met de AID, lijkt hier het gevoel.

Twee vissers zien een lichte versoepeling in de relatie, waar voorheen nog sprake was van een 'wat gespannen' sfeer. Volgens één van hen is het de laatste vijf jaar minder hectisch geworden rondom de controles, deels omdat de controles op motorvermogen en zegelplan redelijk 'geaccepteerd' zouden zijn door de sector. De verstandhouding met de AID zou volgens hem getypeerd kunnen worden als 'controle, begrip en wederzijds vertrouwen' (Visser D), al wordt daarbij aangetekend dat deze typering persoonsgebonden is: 'De ene AID'er is de andere niet.'

Meerdere vissers geven aan dat de AID volgens hen toch overwegend een vrij formele indruk maakt, zich te druk maakt om 'pietluttigheden', of onvoldoende onderscheid maakt tussen de vissers die bewust de regels overtreden en vissers die per ongeluk een regel overtreden. Tegen bewuste overtreders zou de AID volgens een visser best harder en repressiever mogen optreden. Naar zijn inschatting zou dat ook draagvlak hebben onder de vissers, omdat bij

steeds meer vissers het sentiment zou leven dat bepaalde zaken gewoonweg echt niet kunnen (binnenzakken, bijvoorbeeld). Maar vissers die te goeder trouw zijn, zou de AID niet voor ieder detail lastig moeten vallen. Twee vissers vertellen dat zij recent door de AID beboet zijn omdat zij *minder*- niet *meer*- gevangen bleken te hebben dan in het logboek vermeld stond. Als er geen onwil in het spel is en er geen sprake is van overtreding met schadelijke gevolgen, dan zou de AID daar geen problemen over moeten maken, aldus deze vissers. Sommigen vinden een dergelijke houding 'onredelijk', bij sommige anderen roept het de vraag op of de AID de prioriteiten wel helder heeft. Tegelijkertijd wordt ingezien dat de AID'ers 'ook maar hun werk doen', en 'ook maar opdrachten van bovenaf krijgen opgelegd'. (Visser E)

'Een aantal weken geleden ben ik door de AID beboet omdat ik meer kilo's wijting in het logboek vermeld had staan dan ik in werkelijkheid gevangen bleek te hebben. Het ging om een inschattingsfout van 30 kilo. Daarvoor heb ik een boete van € 700 gekregen; daar was ik wel flink pissig over. Ik had namelijk niet teveel wijting gevangen en te weinig in het logboek geregistreerd, wat een kwalijke zaak zou zijn, maar per ongeluk een hogere inschatting gemaakt in het logboek dan ik eigenlijk gevangen had. Voor mijn gevoel kon ik daar niets aan doen, er was geen onwil in het spel. En toch heb ik een zware geldboete gekregen.' (Visser C)

'Ik ben nog nooit beboet voor een te hoog motorvermogen, wel eens voor maaswijdte en onvolkomenheden in het logboek. Ik had per ongeluk meer vis vermeld dan ik had gevangen. Daar ben ik wel geïrriteerd door. Dat de AID je een boete geeft als je meer vangt dan je noteert, dat is logisch. Maar het omgekeerde slaat helemaal nergens op. Daar hoeft je geen boete voor te geven, dat kan ook met een waarschuwing of zo.' (Visser B)

Een andere visser is van mening dat sommige AID'ers er genoeg in scheppen om vissers op een overtreding te kunnen betrappen, daar waar slechts enkelen duidelijk voor een meer begripvolle aanpak kiezen.

'Soms lijkt het wel of de AID echt iets wil vinden. Bij een controle beginnen ze met maaswijdte, vervolgens de logboekregistratie, en als ze daar niets kunnen vinden, dan gaan ze door naar de machinekamer. Als je

echt wat wilt vinden, vind je altijd wel wat. [...] Er zitten AID'ers bij die je adviseren en zich in je situatie kunnen verplaatsen. Maar er zitten er ook tussen die erop uit zijn om je ergens op te kunnen pakken. En dan zijn ze dolgelukkig.' (Visser B)

Knel- en verbeterpunten ten aanzien van de controles

Twee van de tien geïnterviewde vissers zien aandachtspunten ten aanzien van de controle op motorvermogen. Het eerste aandachtspunt heeft betrekking op de private handhaving: hoewel er vertrouwen wordt uitgesproken over de controles door het groepsbestuur, blijft het private arrangement toch een systeem van 'vissers die vissers controleren' (Visser E). Het is volgens deze visser lastig om elkaar aan te spreken op onjuistheden in een context van 'ons kent ons'.

Het tweede aandachtspunt dat wordt aangereikt heeft betrekking op de publieke controles. Deze visser benadrukt dat het zeer belangrijk is dat de AID:

1. begrip toont voor de context waarin overtredingen eventueel plaatsvinden;
2. ook de buitenlandse schepen op motorvermogen controleert.

De overige acht vissers geven aan dat zij geen knelpunten weten te noemen. Dit kan zijn omdat zij zich aan de regels houden, niets te verbergen zeggen te hebben en dus ook geen problemen ervaren. Eén visser steekt vooral de hand in eigen boezem:

'Ik zie eigenlijk geen knelpunten bij de private controles. Daar zijn we als beheergroep zelf verantwoordelijk voor. Dus als er een probleem is, dan lossen we het op.' (Visser D)

5.6 Naleving

Sancties: draagvlak en afschrikwekkendheid

De precieze aard en hoogte van sancties op geconstateerde overtredingen van het motorvermogen en het zegelplan, staat geen van de geïnterviewde vissers helder voor ogen. Een aantal vissers geeft aan dat het ook geen issue is, omdat zij zich aan de regels houden. Het merendeel van de tien geïnterviewde vissers geeft aan het een goede zaak te vinden dat er gehandhaafd wordt op motorvermogen en zegelplan, al zijn er wel nuances in de reacties te onderscheiden. Het sanctioneren van overtredingen wordt gesteund, maar het moet dan wel 'hard core' overtreders betreffen die met opzet de zaak 'beduvelen'. Vissers die

te goeder trouw zijn, maar die af en toe een fout maken of te maken hebben met een onregelmatigheid ten gevolge van technische oorzaken, zouden volgens enkele vissers met redelijkheid en billijkheid behandeld moeten worden. Dat houdt in: eerst een waarschuwing, en bij herhaalde onregelmatigheden, beboeten.

'Meer dan 300 pk - plus daarbij de marge van 10% - wordt door de overheid gezien als een "economisch delict". Wij - de vissers zelf - zien dat soms wat anders: een te hoog motorvermogen kan aan meerdere factoren liggen. Als de zegels er al enige jaren opzitten, kan het zo zijn da door trilling de motorafstelling iets ruimer wordt, zonder dat er met zegels geknoeid hoeft te zijn. In dat geval is er geen sprake van kwade opzet, maar van een technische oorzaak zonder opzet van de visser.'

(Visser J)

'Bij ons in de beheergroep krijg je bij de eerste keer overtreding een waarschuwing, bij de tweede keer een boete. Ik ben een voorstander van sanctioneren: als je regels met elkaar afspreekt, moet je ook controleren en diegenen sanctioneren die zich er niet aan houden. Niet sanctioneren gaat ten koste van anderen die zich wel aan de regels moeten houden.'

(Visser F)

Over de afschrikwekkendheid van de sancties die staan op overschrijding van het motorvermogen of onjuistheden in het zegelplan, wordt verschillend gedacht. Het inleveren van de visvergunning wordt afschrikwekkend gevonden, en volgens één van de vissers gaan de zaken in de sector momenteel zo slecht, dat elke opgelegde geldboete in principe te hoog is: men kan het financieel niet of nauwelijks meer dragen. Meerdere vissers wijzen erop dat het zware financiële weer waarin de sector verkeert, ook aanleiding kan zijn om 'gecalculeerde' risico's te nemen. Aangegeven wordt dat sommige vissers in een situatie verkeren - aan de rand van faillissement - waardoor ze de besomming hard nodig hebben en vrijwel niet anders zouden kunnen. Andere vissers zouden een kosten/bateninschatting maken van de pakkans enerzijds en de hoogte van de boete anderzijds, en op basis daarvan al dan niet bereid zijn een gecalculeerd risico te nemen.

'Natuurlijk is een sanctie als het inleveren van je visvergunning een redelijk afschrikwekkende sanctie. Maar ik denk dat sommige vissers - zeker

diegene met een hoog tonnage - niet anders kunnen. Voor hen is de keus: niet vooruit komen met 300 pk en dus niets verdienen, of anders het risico lopen op invordering van de visvergunning en niet verdienen. Ikzelf denk dat sommige vissers in een situatie verkeren dat ze bereid zijn dat risico te nemen. En dat kan ook, want er wordt slecht gecontroleerd door de controlerende instanties. Men controleert wel, maar weet niet waar ze bij een controle nu écht op moeten letten.' (Visser I)

'Kennelijk zijn de sancties niet afschrikwekkend genoeg voor sommige vissers. Ik denk dat sommigen bereid zijn risico's te nemen als dat opweegt tegen de inkomsten die ze denken te kunnen realiseren. Als een boete € 10.000 is, zullen die vissers het risico misschien wel nemen. Als de boete € 50.000 is, dan wordt het een ander verhaal. De boetes zijn nu dus niet hoog genoeg, want ik zie dat er vissers zijn die zich niet aan het maximale motorvermogen houden.' (Visser E)

'Zelf ben ik niet met boetes bezig: wij varen niet op vol vermogen. Maar ik heb wel mijn bedenkingen bij de sancties [...] Stel dat je 1 maal per één of twee jaar gecontroleerd wordt, en een boete is bijvoorbeeld € 20.000, dan komt dat neer op ongeveer € 500 per week. Daar staat tegenover dat je dat er wel weer uithaalt qua besomming. Als je de rekensom zo ziet, kan ik me voorstellen dat sommige vissers een gecalcu- leerd risico nemen.' (Visser G)

Eén van de vissers merkt op dat er in de praktijk vrijwel geen boetes worden uitgedeeld met betrekking tot motorvermogen en zegelplan. Volgens hem kan dat twee dingen betekenen: óf iedereen houdt zich aan de (300-)pk-grens, óf er spelen andere factoren, bijvoorbeeld de frequentie van controles op dit gebied door de AID. Aan de structureel hogere besomming van sommige vissers zou af te lezen zijn dat sommigen zich niet aan de regels voor motorvermogen houden. Daaruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de sancties kennelijk toch niet afschrikwekkend genoeg zijn, of de pakkans laag wordt ingeschat.

Vertrouwen in het niveau van naleving

Hoewel alle geïnterviewde vissers zeggen zich aan de regels te houden, denken enkele vissers dat het publiek-private handhavingsarrangement toch nog ruimte laat voor manipulatie van het motorvermogen. Dit zou zich het minst voordoen in:

1. de garnalensector - voor deze lichtere schepen en vismethode is doorgaans niet meer dan 300 pk nodig;
2. de categorie Noordzeekotters - inzet van het volle vermogen betekent hoge brandstofkosten.

Bij de zwaardere eurokotters en de boomkorkotters verschillen de percepties ten aanzien van naleving. Enkele vissers zijn van mening dat een groot deel van de vissers 'van goede wil is' (Visser E) en dat iedereen zich aan het maximale vermogen houdt omdat er in het huidige controlesysteem 'geen speld tussen te krijgen is' (Visser A). Een andere visser is van mening dat naleving van het arrangement in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de vissers zelf is. Omdat hij er nooit meer iets over hoort, gaat deze visser ervan uit dat 'alles nu redelijk verloopt' (Visser G). Het kan je als visser niet kwalijk genomen worden dat je er probeert uit te halen wat erin zit, maar het moet wel binnen de regels zijn: 'Soms kan dat op het randje zijn.' (Visser J)

Drie van de tien geïnterviewde vissers geeft aan op zee (Nederlandse) schepen om zich heen te zien die sneller gaan dan zij zelf, terwijl die schepen zwaarder zijn opgetuigd en een hoger tonnage hebben. Meerdere geïnterviewde vissers weten te vertellen dat er een bepaald type motor op de markt zou zijn waarop een laptop aangesloten kan worden, waarmee het motorvermogen gemanipuleerd zou kunnen worden. Dit zou bij controle niet te achterhalen zijn door de AID; eventuele vermoedens van overtreding zouden daarmee niet hardgemaakt kunnen worden.

'Ik zie om me heen dat er nog steeds vissers zijn die harder gaan dan de maximale 5,5 mijl die ik zelf met mijn schip kan, terwijl de schepen die ik voorbij zie komen een veel hoger tonnage hebben. Die vissers hebben ergens een knop zitten waarmee ze een hoger vermogen kunnen activeren, zonder dat dit hogere vermogen bij een controle is aan te tonen.' (Visser I).

'Ik heb het vermoeden - en dat zie ik zelf ook op zee - dat er nog steeds vissers zijn die met een te hoge snelheid door het water gaan, gegeven het tonnage en de tuigen en kettingen die ze hebben. Waarom die vissers zich niet aan het motorvermogen houden? Met een zwaar schip met een hoog tonnage is het moeilijk vissen met 300 pk.' (Visser G)

'Ik weet wel zeker dat niet alle vissers op 300 pk zijn teruggesteld. Als beroeps kun je daar een goede inschatting van maken. Je kunt het zien aan de snelheid in verhouding tot de zwaarte van het schip en de tuigen. Er is dus nog steeds sprake van oneerlijke concurrentie [...] Maar ik heb mezelf beloofd niet meer naar de burens te kijken en gewoon mijn eigen ding te doen. Ik zie om me heen dat er niet met maximaal 300 pk gevist wordt. Mijn inschatting? Heel grof: ongeveer 50% van de Nederlandse boomkorvissers met grote schepen, daar is wat mee. Ik zeg niet dat ze allemaal de zaak beduvelen, maar het aantal pk's klopt niet. Voor wat betreft de garnalenvissers denk ik dat 90% zich wel aan het maximum vermogen houdt. Van de grote omgevlagde boomkotters, daar houdt 0% zich aan de regels. In vreemde wateren wordt niet gecontroleerd.'
(Visser E)

Dat er schepen zijn die met meer dan het maximale vermogen vissen, wordt bevestigd door een visser die zijn schip onlangs verkocht heeft. Hij zegt te weten dat de nieuwe eigenaar een nieuwe motor heeft laten plaatsen die ruimschoots meer dan 300 pk trekt (namelijk 600 pk), maar op papier als 300 pk te boek staat.¹

Daarentegen is volgens een tweetal andere vissers aan de snelheid niet af te lezen of een schip meer dan het toegestane motorvermogen heeft. Volgens deze vissers wordt de snelheid op zee door meerdere factoren bepaald: meevaren met of tegen de stroom in, de schroef van schepen kan verschillen, de koppelingen kunnen verschillen, enzovoort. Naleving is dan ook moeilijk af te lezen van de snelheid van schepen alleen. Ook de vangsthoeveelheid zou volgens deze visser meer te maken hebben met kennis van visgebieden, dan met snelheid of motorvermogen. Dat er schepen zouden zijn met een hoger motorvermogen en er vissers zijn die de regels rondom motorvermogen niet naleven, wordt door één van deze vissers dan ook afgedaan als 'indianenverhalen'.

Vertrouwen in het zegelplan

Het vertrouwen in het nalevingsniveau hangt samen met het vertrouwen dat de vissers hebben in de 'waterdichtheid' van het zegelplan, de effectiviteit van het controlesysteem en in de mentaliteit van de 'concullega's'. Vijf van de tien geïn-

¹ Als het schip op 300 pk afgesteld staat, is er geen probleem, aldus het ministerie. In potentie kunnen alle schepen harder, onder andere vanwege veiligheidsoverwegingen.

tervieuwde vissers geeft aan in meer of mindere mate vertrouwen in het systeem te hebben. Motivaties die daarbij genoemd worden zijn:

'Er zijn regelmatige controles, en je hoeft de zaak ook niet te belazeren met meer pk's, want er is momenteel heel veel vis. Daar hoef je niet meer vermogen voor te gebruiken: het is makkelijk vissen nu. [...] Het zegelplan in combinatie met regelmatige controle werkt.' (Visser D)

'Ik heb er wel vertrouwen in dat de meeste vissers zich aan de gemaakte afspraken zullen houden. Je moet als vissers toch rekening houden met je bedrijfsvoering - boetes zijn moeilijk op te brengen - en met je goede naam en imago. En het zegelplan in combinatie met de controles erop zorgen er ook wel voor dat vissers zich aan de afspraken zullen houden. [...] Voor zover ik weet zijn alle motoren verzegeld.' (Visser C)

'Het zegelplan functioneert meer dan voldoende. Onze motor telt 32 zegels. Het zegelplan geeft naar mijn idee ook voldoende houvast voor controle. De AID kan bijvoorbeeld tussen een vloot gaan liggen en met behulp van het volgsysteem een plottergrafiek maken van de snelheden van ieder schip. Je kunt dan gericht afgaan op schepen die te snel lijken te gaan en bij die schepen het zegelplan controleren.' (Visser B)

'Ik denk dat het systeem redelijk "waterdicht" is. Dat zegelplan zorgt ervoor dat er eigenlijk niets meer met de motor uitgehaald kan worden, en op het zegelplan wordt bij iedere controle gecontroleerd. Voor vissers is dat mooi, dat systeem. Nu kan iedereen ongeveer even hard, dus het spel is eerlijker. Het is niet gemakkelijk om te sjoemelen met zegels.' (Visser H)

De andere vijf vissers geven aan weinig tot geen vertrouwen in het zegelplan en controlesysteem te hebben. Voor een deel worden hier heel praktische argumenten voor aangevoerd. Twee vissers wijzen op het belang van verzegeling van de motor op de essentiële onderdelen. Er zouden motoren bekend zijn waar de zegels niet op de juiste of op alle vitale onderdelen van de motor zijn bevestigd, wat ruimte overlaat voor hogere vermogens, zonder dat dit overigens de opzet van de schipper hoeft te zijn. Sommige zegels zouden op onzinnige plaatsen zitten, of op plaatsen die het moeilijk maken om de motor op het juiste aantal pk's af te stellen: juist voor een goede afstelling zouden die zegels verbroken

moeten worden, wat dan weer voor rekening van de visser zelf komt. Eén van de vissers vertelt dat de draden voor verzegeling tegenwoordig - naar verluidt op advies van de AID - uit roestvrij staal vervaardigd worden en nu ook dikker zijn (2-3 mm doorsnede) dan vroeger toen ze weleens braken of lostrilden. Initieel zou deze actie in het verkeerde keelgat van schippers zijn gevallen en opgevat zijn als een actie van wantrouwen. Nu zou toch volgens de visser gebleken zijn dat de dikkere draden ook een goede zaak voor de vissers zijn. Immers, herzegeling van zegelbreuken is een kostenpost die door de visser zelf gedragen moet worden.

Daarnaast wordt genoemd dat handhaving een lastig uit te voeren taak is als mensen zelf niet willen meewerken. Eén van de vissers draagt aan dat het draagvlak voor de regeling minder is dan het zou kunnen zijn, omdat er internationaal gesproken nog steeds geen eerlijke concurrentie is. Zo zouden vissers in België niet gecontroleerd worden; omgevlagde kotters kunnen in buitenlandse wateren volgens deze visser dus gewoon hun gang gaan. Deze ongelijke internationale concurrentieverhoudingen dienen snel gelijkgetrokken te worden, omdat het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de sector alleen mogelijk is als er ook sprake is van een breed draagvlak onder de vissers, aldus deze visser.

'Ik wéét dat niet alle vissers op 300 pk zijn teruggesteld. [...] Ik heb er geen vertrouwen in dat dit systeem werkt. [...] Het is niet waterdicht, de zegels zijn niet altijd goed bevestigd en er zijn motoren die via een laptop meer vermogen toelaten terwijl er 300 pk geregistreerd staat, wat niet of nauwelijks te controleren is. Daarom moeten we er ook acuut mee stoppen en ons bezig gaan houden met belangrijkere zaken.' (Visser F)

Motorvermogen - gesprek van de dag?

Het publiek-private handhavingsarrangement Motorvermogen lijkt veel minder te leven dan in de periode van onderhandeling en invoering van de regeling (2004-2006). Motorvermogen is volgens de vissers niet langer meer onderwerp van gesprek. Het wordt gezien als een 'gelopen race'. Alle kotters zijn nu afgesteld en verzegeld, en de controles lopen. Bovendien zijn de brandstofprijzen dusdanig hoog (geweest), dat het gevoelen is dat het probleem van te hoge motorvermogens 'zichzelf wel oplost', vooral in de categorie Noordzeekotters. Vissers geven aan incidenteel nog wel eens iets op te vangen over uitgevoerde controles, maar zelden gaan er verhalen de ronde over mogelijke problemen die zich hebben voorgedaan.

Ook binnen de groepsbesturen lijkt het issue motorvermogen grotendeels van tafel. Momenteel staan andere onderwerpen op de groepsagenda, zoals de invoering van het MSC-keurmerk, de Omegameter en het elektronisch logboek.

5.7 Waardering van het handhavingssysteem en de uitvoering

De waardering van de vissers ten aanzien van het publiek-private handhavingssysteem en de uitvoering ervan, varieert van 'tamelijk tevreden' tot 'het is een onzinnige regeling'. Tamelijk tevreden lijken de vissers vooral te zijn over de private uitvoering van de controle en handhaving door de beheergroepen zelf, hoewel daarbij wel verbeterpunten geopperd worden. Ook over de initiële doelstellingen achter het handhavingssysteem zijn de meeste vissers redelijk positief.

Kritisch is men vooral ten aanzien van de financiering van het controle- en handhavingssysteem die door de sector zelf moet worden opgebracht, en de kosten voor de vissers verbonden aan herzegeling. Dit zou hebben geresulteerd in een aanzienlijke lastenverzwaring voor de vissers. Daarnaast wordt gewezen op de verslechterde concurrentiepositie van de Nederlandse vissers ten opzichte van buitenlandse vissers (en de Nederlandse vissers die zich niet aan de regels zouden houden).

'Ik heb meerdere zegelbreuken gehad op meerdere schepen. Al deze zegelbreuken hadden te maken met reparaties aan de motor en het vervangen van onderdelen. Dat is een dure grap geweest, want iedere herzegeling kost je zo € 500. Mede daardoor is de lastenverzwaring het afgelopen jaar voor ons zo'n 500% geweest. Daar zitten ook de leges in die sinds een jaar aan het ministerie afgedragen moeten worden. En dat terwijl de overheid zegt dat ze lastenverlichting voor ondernemers nastreven. En als je dan ook nog een trekproef moet doen, dan kost dat ook nog eens € 1.200 per keer.' (Visser D)

'De kosten voor herzegeling zijn voor de vissers, en die kosten zijn best hoog. Bij ons moest door motorfalen een drietal zegels vervangen worden, een kostenplaatje van € 1.600. Dat is fors.' (Visser H)

'De ondernemers draaien zelf voor de kosten op, terwijl deze regeling beperkt blijft tot een pure Nederlandse aangelegenheid. [...] Een zegel vervangen kost ongeveer € 1.000; als je geluk hebt zijn er nog enkele vissers in de groep die moeten herzegelen, en dan kost een zegel € 500. Maar dan moet je wel geluk hebben: het herzegelen van de motor moet binnen een bepaalde tijd gebeuren, en dan moeten er maar net vissers zijn die ook een zegelbreuk hebben. Meestal coördineert de beheergroep dat. Daarnaast zijn er vraagtekens te zetten bij hoe de zegels op de motoren zijn bevestigd. [...] Kortom: de regeling is te duur, waarbij de ondernemers de kosten moeten dragen, en de concurrentieverhoudingen zijn erdoor verslechterd.' (Visser F)

'Ik heb de rekening van april 2009 nog niet binnen, maar die trekproefcontroles zijn vrij duur. Reken maar uit: zo'n proef neemt toch al gauw een hele dag in beslag; 2 uur opbouwen, 3 uur varen, 1 uur afbouwen en 2 uur om een rapport op te stellen. En dat zijn dure manuren, want het zijn allemaal experts. Een controle op motorvermogen komt dan al gauw neer op een bedrag tussen de € 3.000 en € 5.000, schat ik.' (Visser E)

Ten tijde van de ontwerpfase van de regeling motorvermogen zouden deze knelpunten nog niet helder in zicht zijn geweest, niet voor de beleidsmakers, noch voor de groepsbesturen en de vissers.

'Men dacht er met een eenmalige afstelling en verzegeling op kosten van de overheid min of meer vanaf te zijn. Maar iedere reparatie - waar je zelf niet altijd iets aan kunt doen - kost nu extra veel geld.' (Visser D)

Eén van de geïnterviewde schippers vertelt dat zijn beheergroep destijds heeft meegewerkt aan het opstellen van de regeling motorvermogen en het zegelplan, onder Commissie de Jong. In de praktijk blijken er nu meer zegels te zijn aangebracht - soms wel 32 zegels op één motor - dan destijds voorzien werd en de bedoeling was. Het hoge aantal zegels blijkt erg lastig op momenten dat er iets met de motor aan de hand is, wat regelmatig kan voorkomen, bijvoorbeeld in het kader van schoonmaakwerkzaamheden of het vervangen van onderdelen vanwege slijtage. Er hoeft daarom geen kwade opzet in het spel te zijn. Het vervangen van de zegels kost ten minste € 500 per stuk, aldus deze visser. Wanneer de zegel op een essentiële plek van de motor zit, kan het voorkomen dat naast herzegeling ook een trekproef uitgevoerd moet worden. De

kosten die daaraan verbonden zijn, bedragen volgens deze visser ten minste € 1.200. En als de zegel er eenmaal op zit en de motor moet toch nog een keer geopend worden omdat de reparatie niet helemaal goed verlopen blijkt te zijn, dan kost dat de visser wederom een of meerdere herzegelingen. Deze kosten moeten door eenieder worden betaald, ongeacht of een zegel met kwade intenties verbroken is, of vanwege technische oorzaken of een ongelukje. Ofwel: de controles op motorvermogen en zegelplan vinden de meeste vissers over het algemeen een goede zaak, hoewel ook wordt aangetekend dat in de sector een 'wildgroei aan controles' gaande is. Men heeft grote problemen met de kosten die de ondernemers moeten dragen om het systeem draaiende te houden.

Suggesties voor verbeteringen

De schippers die minder vertrouwen in de effectiviteit van handhavingsarrangement hebben, opperen een aantal suggesties waarop het systeem volgens hen aangescherpt en verbeterd zou kunnen worden. Net als in de *Tussenevaluatie Co-management en motorvermogen* (Hoefnagel en Van Mil, 2008), wordt de suggestie gedaan om naast controle op het zegelplan ook op gasolieverbruik te controleren. Dit zou volgens een visser gerealiseerd kunnen worden door vissers te verplichten om de brandstofbonnen te bewaren en te overleggen; een andere manier is om een registratie van het verbruik op te vragen via de gasolieleveranciers. Het zou dan wel over het gemiddelde gebruik over een langere periode (bijvoorbeeld een half jaar) moeten gaan. Sommige schepen kunnen immers meer bunkeren dan anderen, maar hoeven dan minder vaak brandstof in te slaan.

Ook wordt de suggestie gedaan om de controle-inspanningen van de beheergroepen van nu af aan te richten op 'relevantere' zaken die een concretere bijdrage zouden kunnen leveren aan het realiseren van een Europees level playing field. Eén van de vissers is van mening dat de private handhaving een zinloze belasting is voor de beheergroepen, en zou liever zien dat de middelen die nu in het controleren van het motorvermogen gaan zitten, ingezet worden op het controleren van de vangstregistratie. Daar waar andere Europese landen niet controleren op motorvermogen, wordt wél gecontroleerd op vangstregistratie. Op dat domein zou dan wellicht wel een level playing field te realiseren zijn.

'Een optie voor betere controle zou een gasolieregistratie kunnen zijn. Zelf zou ik daar geen moeite mee hebben. Maar belangrijker is denk ik dat er serieus aandacht besteed gaat worden aan het creëren van eerlijkere internationale of Europese concurrentieverhoudingen. Nu is de

concurrentie met buitenlandse vissers niet eerlijk, en dan kan het zo zijn dat het handhavingsarrangement voor motorvermogen ook aan draagvlak onder vissers gaat inboeten.' (Visser E)

Positieve effecten op de sector?

De perceptie van de meeste van de geïnterviewde vissers is dat de inspanningen van de sector ten aanzien van beperking van het motorvermogen onvoldoende bekend zijn bij het Nederlandse publiek. Het publiek-private handhavingsarrangement zou dan ook nauwelijks hebben bijgedragen aan een positievere beeldvorming jegens de sector; het imago van de visserij is nog steeds niet wezenlijk verbeterd: 'We worden nog steeds gezien als de piraten van de zee' (Visser D). Redenen die daarvoor aangedragen worden zijn:

- Naleving van de regeling motorvermogen laat zich slecht in mediagenieke beelden gieten. Motorvermogen is nauwelijks te visualiseren; ngo's als Greenpeace beschikken volgens de vissers over ruime budgetten om reclamecampagnes te maken met beelden van leeggeviste zeeën, waarin de visser er slecht vanaf komt;
- De gemiddelde burger heeft niets met motorvermogen; dat is een te abstract en technisch verhaal dat nauwelijks tot de verbeelding spreekt;
- Sommige vissers hebben hun gedrag verbeterd, vissen nu meer verantwoord en gaan bewuster om met natuurlijke hulpbronnen (rentmeesterschap). Andere vissers hebben hier nog altijd weinig boodschap aan. Het imago van de sector wordt uiteindelijk sterk beïnvloed door degene die zich niet aan de regels houden.

Eén van de vissers is van mening dat het imago van de Nederlandse visserij de laatste jaren wel wat verbeterd is. Hij acht het zeer onwaarschijnlijk dat dit enig verband houdt met de regeling motorvermogen.

'Het Nederlandse publiek heeft geen weet van het feit dat de Nederlandse vissers hier al jaren mee bezig zijn. Net zoals het inzetten van lichtere netten en cruise control uit milieuoverwegingen. Er is eigenlijk te weinig aandacht voor de inspanningen van Nederlandse vissers rondom duurzaamheid. Het wordt ook te weinig beloond. Maar ik vind ook dat je het vooral vanuit jezelf moet willen - rentmeesterschap. Verandering begint bij eigen verantwoordelijkheid. Maar duurzaamheid is lastig; het krijgt telkens weer een andere invulling, het verschuift. Eerst was het het visbestand, toen bodemberoering, nu het MSC-label [...].' (Visser E)

'Het imago van de Nederlandse visserij is nog steeds slecht, terwijl de visstand de laatste jaren wel verbeterd is. Maar de vissers hebben het altijd gedaan. En de regels worden alsmear strenger.' (Visser C)

Inzet LNV voor de sector¹

Over de inzet van het ministerie van LNV voor de sector, verschillen de meningen van de vissers. Er leven verwachtingen op verschillende niveaus, die volgens de vissers slechts ten dele worden ingevuld.

Eén van de vissers vindt dat de houding van LNV in de afgelopen tijd wel enigszins is verbeterd. Vooral nu de sector zich inspant voor MSC-certificering, zou sprake zijn van een positievere houding van LNV. Een andere visser is van mening dat LNV zich op EU-niveau weliswaar inspant voor de sector, maar nauwelijks iets zou weten te realiseren op het vlak van motorvermogen. De effectiviteit van de inzet van LNV wordt door deze visser als tamelijk beperkt beoordeeld:

'Niets weten te bereiken is niet hetzelfde als helemaal niets gedaan hebben.' (Visser F)

Volgens deze visser heeft LNV binnen de Europese context geringe slagkracht: landen als Engeland, Ierland, Schotland en Frankrijk weten hun belangen nog steeds effectief te behartigen en gerealiseerd te krijgen, waardoor er in al die jaren nog steeds geen level playing field op EU-niveau tot stand is gebracht.

Enkele andere vissers wijzen vooral op de moeite die het kost om de sectorbelangen beter over het voetlicht te krijgen bij het ministerie, en de desbetreffende beleidsmakers ook te houden aan gemaakte afspraken. Het gebrek aan continuïteit in opgebouwde contacten wordt hierbij als een belangrijke bottleneck gezien. Beleidsmakers wisselen van functie en positie, waardoor telkens weer energie gestopt moet worden in het opbouwen van nieuwe contacten.

'Van de mensen waar ik in het verleden iets mee had opgebouwd, zit niemand meer op z'n oude post. Je kunt daardoor beleidsmakers niet meer aanspreken op de gemaakte afspraken, bijvoorbeeld met betrekking tot motorvermogen. Die mensen zitten er niet meer.' (Visser D)

¹ Vissers beperkten zich tijdens de interviews niet altijd alleen tot het arrangement Motorvermogen.

Eén van de vissers benadrukt ook de verantwoordelijkheid van de sector zelf ten aanzien van het effectief behartigen en bewaken van de sectorbelangen. Volgens hem zou de communicatie vanuit de groepen richting het ministerie van LNV beter moeten en kunnen zijn dan momenteel het geval is. De voormannen van de beheergroepen zouden nu te druk zijn met de uitvoering van allerlei taken en verantwoordelijkheden, waardoor er te weinig tijd resteert voor effectieve(re) belangenbehartiging. Volgens deze visser zouden de producentenorganisaties hier eigenlijk een deskundige 'met hart voor de zaak en de sector' voor moeten inhuren. Dat zou goed zijn voor de sector, maar ook vruchten af kunnen werpen voor het ministerie: op deze manier zou LNV beter geïnformeerd kunnen worden over wat er precies in de sector speelt.

Een viertal vissers laat zich, in meer of mindere mate, negatief uit in hun oordeel over de inzet van LNV voor de sector. Volgens één van hen heeft LNV de prioriteiten niet helder: LNV zou haar tijd verdoen met alle aandacht voor motorvermogens, terwijl er naar de mening van deze visser belangrijkere issues spelen (bijvoorbeeld in de kweekvissector, het gebruik van visvoer, en het instellen van één producentenorganisatie op EU niveau voor verschillende visserijtakken). Twee andere vissers geven aan een niet-betrokken, geen gehoor gevende houding van LNV te ervaren:

'Af en toe krijg ik het gevoel alsof de Nederlandse overheid het liefst van alle vissers af wil, zo wordt de sector soms behandeld.' (Visser B)

'LNV heeft de mening van de vissers al jarenlang geleden doodgeslagen.'
(Visser A)

Ten slotte wijst één van de vissers op de medeverantwoordelijkheid van LNV voor de problemen die ontstaan zijn rondom motorvermogen. Volgens deze visser is het onjuist dat het ministerie van LNV de vissers het probleem van het motorvermogen laat opknappen, terwijl het probleem mede veroorzaakt zou zijn door een te laks beleid in de voorgaande jaren.

'Ik vind dat het ministerie van LNV boter op het hoofd heeft. Begin jaren tachtig hebben ze de bouw van grotere en zwaardere eurokotters gesubsidieerd en dus gestimuleerd, en nu laten ze de vissers het probleem van het motorvermogen opknappen terwijl zij er medeverantwoordelijk voor zijn. Dat hadden ze eerder kunnen zien aankomen, dat het maximale vermogen 300 pk is. Ze hebben dus 25 jaar doorgesukkeld, en pas na die

tijd kwam het voortschrijdend inzicht dat het aantal pk's teruggeschoefd moet worden. Ik heb moeite met deze vorm van kortzichtigheid van beleid of gebrek aan visie. Maar ik ben wel tevreden over hoe de controles worden uitgevoerd.' (Visser C)

Oordeel in cijfer uitgedrukt

De vissers is gevraagd hun oordeel over het handhavingsarrangement Motorvermogen in een rapportcijfer uit te drukken. Daarbij is gevraagd naar een beoordeling van de regeling als geheel. Een enkele visser maakt een onderscheid tussen 'nut en noodzaak' van de regeling enerzijds en, anderzijds, de uitvoering ervan, daar waar de andere vissers uitvoering en doelstelling als één geheel beoordeeld hebben. Daar waar een onderscheid gemaakt werd, is dit in onderstaande tabel terug te vinden. De regeling als geheel (exclusief 'nut') wordt beoordeeld met gemiddeld een 7+.

Tabel 5.1		Beoordeling handhavingsarrangement door vissers, een 'rapportcijfer'								
Geheel	6	6-	7.5	8-	6	7+	6-	7+	8	9.0
Nut					2					

5.8 Co-management als instrument

Mening over effectiviteit

Het publiek-private handhavingsarrangement Motorvermogen is geënt op het principe van co-management. De overheid heeft hierin de rol van besluitvormer en van toezichthouder, terwijl onderdelen van de beleidsuitvoering in handen ligt van de beheergroepen. Achterliggende doelstellingen bij deze vorm van sturing zijn: beter begrepen beleid, meer draagvlak en een grotere eigen verantwoordelijkheid van de sector. De benaderde vissers is gevraagd of zij deze vorm van co-management een effectief instrument vinden in het handhaven van het motorvermogen.

De meeste vissers vinden deze vraag initieel lastig te beantwoorden. Co-management lijkt een begrip dat onder vissers nog niet volledig is ingebed: het vergt uitleg. Na enige toelichting blijken zes van de tien vissers een mening te hebben over, dan wel een beeld te hebben bij (deelaspecten van) deze vorm van sturing.

Vier van de tien geïnterviewde vissers geven aan co-management, in meer of mindere mate, als een effectief instrument te beschouwen. Daar worden verschillende argumenten voor aangedragen. Eén van de vissers geeft aan dat co-management de vissers stimuleert en in staat stelt binnen de eigen beheergroep elkaar op de goede weg te helpen. Naar zijn mening is de sector zelf beter in staat om werkbare, realistische oplossingen voor problemen te vinden door met elkaar mogelijkheden en onmogelijkheden af te wegen. Op deze manier zou tot betere oplossingen gekomen kunnen worden dan de overheid 'van buitenaf' kan formuleren. In eerste instantie wordt naleving van de regeling motorvermogen als een verantwoordelijkheid van de vissers zelf gezien.

Ook zou het binnen de context van de beheergroep beter mogelijk zijn elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken - al zetten enkele andere vissers hier juist kritische kanttekeningen bij. Beheergroepen hebben ook een mandaat om boetes op te leggen wanneer dit nodig blijkt. Dat zou in het verleden ook wel gebeurd zijn, in het kader van buiten de afslag aangeboden vis of onjuiste maaswijdte van de gebruikte netten. Aangedragen wordt dat vissers momenteel al voor tenminste 80 tot 90% afhankelijk zijn van hun beheergroep, niet in de laatste plaats op het gebied van de vangstquota. Deze afhankelijkheid schept een context waarbinnen handhaving van regels en controle daarop, mogelijk worden. Uiteraard hangt de effectiviteit van deze controle af van de wijze waarop men de spelregels met elkaar definieert en deze handhaaft.

Enkele andere vissers wijzen vooral op de 'dubbele controle' die gerealiseerd kan worden door handhaving middels co-management. Omdat zowel de beheergroep als de AID controleert, zou sprake zijn van objectievere controles en minder ruimte voor eventuele voorkeursbehandelingen.

'In de groepen heerst toch een beetje een "ons kent ons" sfeertje, en dat creëert ook ruimte voor het niet zo objectief naleven van de controles.'
(Visser G)

Keerzijde van de dubbele controle zou een dubbel opgelegde straf kunnen zijn. Eén van de vissers geeft aan overlappingsen in de sanctionering door zowel de AID als de beheergroep als mogelijk knelpunt te zien. Daarbij wordt gerefereerd aan sanctionering bij overtreding van de regels rondom maaswijdte:

'Als je gepakt wordt op te kleine mazen, dan krijg je een boete van de AID tot € 50.000, en vervolgens legt de groep je drie weken aan de kant.' (Visser H)

Of deze situatie zich in de praktijk wel eens heeft voorgedaan in de context van de regeling motorvermogen, is onduidelijk.

Twee vissers twijfelen of co-management een effectief instrument is in de handhaving van het motorvermogen. Dit instrument zal zich in de toekomst nog moeten bewijzen, is hun mening. Op zich wordt de samenwerking tussen de overheid en de private sector als een positieve ontwikkeling beschouwd. Tegelijkertijd zou bij producentenorganisaties de vrees leven dat de overheid straks 'alles' aan de sector wil overlaten. Dat wordt als een ongewenste ontwikkeling gezien.

'Met elkaar is prima, als maar niet alles op conto van de sector zelf wordt afgeschoven.' (Visser D)

Een tweede aangedragen punt van zorg is dat het private deel van het handhavingsarrangement een systeem is van 'collega's die collega's controleren'. De bestuurders van de groep zijn doorgaans zelf ook vissers. Het wordt op zichzelf een goede zaak gevonden dat leden ook vanuit de beheergroep worden aangesproken op hun doen en laten. Vissersgemeenschappen zijn kleine en gesloten gemeenschappen; dit maakt het voor een groepsbestuur moeilijk om leden aan te spreken op of te sanctioneren bij overtreding. Om daadwerkelijk effectieve naleving te kunnen realiseren, zou de controle volgens deze vissers dan ook meer onafhankelijk moeten zijn.

Eén van de geïnterviewde vissers is zich in het geheel niet bewust van het co-management principe van zelfcontrole:

'De groepen gaan natuurlijk niet hun eigen leden controleren. Die controleren niet op motorvermogen, dat doet de overheid. Dat snap je toch zelf ook wel dat een groep niet z'n eigen mensen gaat controleren?' (Visser A)

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Randvoorwaarde voor effectief co-management is volgens één van de vissers dat er een groepsbestuur zit dat vertrouwen geniet van de achterban, door de leden als rechtvaardig gezien wordt en ook daadwerkelijk handhaaft. Tegelijkertijd lijkt de cultuur binnen de visserij beperkingen op te werpen om maatregelen te treffen tegen leden die zich niet aan de gemaakte afspraken willen houden. Dit gegeven speelt niet in iedere beheergroep even sterk, maar wordt door meerdere vissers wel gezien als een factor waar rekening mee gehouden moet worden. Dit heeft ook consequenties voor de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en de sector. Er zullen volgens enkele vissers altijd sectorgenoten zijn die zich niet willen plooiën naar de collectief afgesproken regels. De overheid zal daarom te allen tijde een controlerende functie moeten vervullen, of daar ten minste de eindverantwoordelijkheid in moeten dragen. Daarnaast wordt het opleggen van sancties door enkele vissers als een zaak van primair de overheid beschouwd.

'Natuurlijk ligt de verantwoordelijkheid voor het naleven van de regeling motorvermogen in eerste instantie bij de vissers zelf, maar als het moeilijk wordt om vissers aan te spreken op onjuistheden, dan zou die taak eigenlijk uitgevoerd moeten worden door de overheid. Die zou de verantwoordelijkheid ten aanzien van handhaving moeten hebben.' (Visser E)

'Sanctioneren is nodig, anders kun je net zo goed geen regels instellen. Maar het sanctioneren moet je aan de overheid of de AID overlaten. De bestuurders van groepen mogen hierin geen partij zijn, want anders krijg je vriendjespolitiek. En naar mijn idee komt dat nogal eens voor. Als je niet handhaaft, dan benadeel je de anderen die zich wel aan de regels houden. Het controleren van de eigen groepsleden moet je niet aan de PO overlaten, dat is een taak van de overheid of AID. Op het gebied van sanctioneren zou dus een andere taakverdeling wenselijk zijn.' (Visser F)

Andere vissers geven aan géén moeite te hebben met de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de sector en de overheid, noch met de verschillende - soms tegenstrijdige - rollen, taken en verantwoordelijkheden die een groepsbestuur doorgaans gelijktijdig vervult (belangenbehartiging, sturen/beïnvloeden, controleren, sanctioneren). Daar waar slechts één visser van mening is dat de taakverdeling tussen private en publieke handhavers momenteel vrij helder afgebakend is, geven andere vissers aan dat zij weliswaar

vinden dat de groepsbestuurders soms tegenstrijdige taken en verantwoordelijkheden hebben, maar dat dit nu eenmaal zo is in de visserij. De soms tegenstrijdige rollen van het groepsbestuur wordt als een gegeven opgevat; men zou niet anders of beter weten. Belangenbehartiging enerzijds, en het op gedrag aanspreken van de leden anderzijds, zijn volgens een visser geaccepteerd als twee kanten van dezelfde medaille.

'De dubbele rollen van de groepsbestuurders zie ik niet als een probleem; dat zijn de vissers nu wel gewend. Met de quota werkt het net zo, dat de groep enerzijds belangenbehartiger is naar de buitenwereld en anderzijds de vissers moet controleren. Dat levert momenteel geen problemen op. Ook niet als de vissers daadwerkelijk aangesproken moeten worden op overtredingen. Iets is rechtvaardig of niet rechtvaardig, en dat is de legitimeringsbasis voor een bestuurder om één van zijn leden te waarschuwen of een sanctie op te leggen.' (Visser C)

Co-management, een instrument voor de toekomst?

Een deel van de vissers ziet co-management als een instrument dat in de toekomst wellicht vaker ingezet kan en zal gaan worden. Ook in de visserij is volgens hen sprake van een zich terugtrekkende overheid die meer en meer verantwoordelijkheden neerlegt bij de sector. Onder bepaalde voorwaarden zou co-management mogelijk tot positieve resultaten kunnen leiden. Aspecten die door de vissers genoemd worden, zijn:

- de overlegfrequentie tussen LNV, de AID, het Productschap Vis en de beheergroepen (het zogenoemde 'groot beheersoverleg'), zal opgevoerd moeten worden. Dit is reeds opgetrokken van eenmaal naar tweemaal per jaar; de intentie is volgens één van de vissers om dit op te trekken naar een maal per kwartaal;
- voor effectief co-management zullen meer macht, middelen en instrumenten bij de beheergroepen neergelegd moeten worden. De overheid zal de groepen meer (juridische) zeggenschap moeten toekennen om hun rol en verantwoordelijkheden in het co-management ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Daarbij dringt zich de vraag op of de beheergroepen klaar zijn om deze verantwoordelijkheden op te kunnen pakken. De mening lijkt dat sommige groepen dit zouden kunnen, en andere nog niet;

- niet alles kan en mag aan de beheergroepen zelf worden overgelaten. 'Vriendjespolitiek' ondermijnt effectieve handhaving. Zelfregulering is dan ook niet mogelijk; de overheid zal een controlerende en sanctionerende rol moeten blijven spelen;
- co-management mag niet leiden tot een toename van het aantal controles. Vissers worden momenteel al frequent op verschillende zaken gecontroleerd; aangegeven wordt dat er grenzen zijn aan wat nog acceptabel gevonden wordt. Draagvlak voor co-management hangt dan ook samen met een acceptabel niveau van controles;
- het besef van vissers ten aanzien van duurzaamheidsissues neemt toe. Dat is ook nodig om eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Naarmate de eigen verantwoordelijkheid toeneemt, wordt zelfregulering ook meer een optie. De cultuuromslag rondom duurzaamheid en verantwoordelijkheid is gaande, maar nog lang niet voltooid. Daarom blijft eindverantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van controle vooralsnog wenselijk.

Er worden ook belemmeringen gesignaleerd. Het gebrek aan eensgezindheid en de verdeeldheid in de sector, de beheergroepen en de vissers onderling, staan effectief co-management in de weg. Er wordt momenteel niet of nauwelijks samengewerkt, is het gevoel. Er is onenigheid tussen de verschillende groepen, en iedere groep heeft weer een eigen manier zijn zaken te regelen en problemen op te lossen.

'Als de private kant van het management verdeeld is, dan wordt co-management ook moeilijk.' (Visser B)

Daarnaast speelt dat vissers tijdens vergaderingen nauwelijks hun mening laten horen en gebruik maken van hun inspraak- en participatiemogelijkheden. Co-management leunt onder meer op draagvlak en het collectieve probleemoplossende vermogen van de sector, wat weer afhankelijk is van een gezonde discussie tussen vissers onderling over de mogelijkheden, onmogelijkheden en wenselijkheid van bepaalde oplossingsrichtingen. Co-management is volgens één van de vissers lastig te realiseren wanneer het geluid van de (individuele) vissers ontbreekt. Een beperkte mate van participatie kan ook duiden op een beperkt gevoel van betrokkenheid en een voornamelijk reactieve instelling. Met betrekking tot het ontwikkelen van een actieve 'stem' van de visser is nog een weg te gaan, aldus één van de vissers.

De vraag op welke specifieke beleidsdomeinen co-management als sturingsinstrument ingezet zou kunnen worden, blijft merendeels oningevuld. Eén van de vissers geeft aan een ontwikkeling te zien waarbij het *hele* management van de sector in de richting van co-management opschuift; dat betreft volgens hem dus alle domeinen. De overige vissers geven aan geen duidelijk beeld te hebben welke zaken in aanmerking zouden kunnen komen voor co-management. Maaswijdte en de omega-meter staan momenteel hoog op de lijst van actuele discussies, maar het controleren van maaswijdte door de groepen wordt vooralsnog toch als een probleem gezien.

'Geen idee op welke terreinen co-management een goed instrument zou kunnen zijn. Wat betreft maaswijdte, netten en de discussie rondom de omega-meter zijn er nog een hoop hordes te nemen.' (Visser B)

'Maaswijdte kan eigenlijk alleen op open zee goed gemeten worden. En dan komt de controle toch als snel weer uit bij de AID. De groepen zelf kunnen niet op zee controleren. Je moet ook op het moment van overtreding kunnen controleren. Dus dit type controle zou waarschijnlijk meer een taak zijn voor de AID.' (Visser E)

6 Synthese

Na de empirische hoofdstukken waarin de visies van de AID, PO-bestuurders en vissers op het arrangement Co-management en motorvermogen uitgebreid aanbod zijn gekomen, wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen.

Op basis van samenvattende teksten van de eerdere hoofdstukken en verbindingen met de twee voorgaande evaluaties; de nulmeting (Hoefnagel, 2007) en de tussenevaluatie (Hoefnagel en Van Mil, 2008) wordt een synthese gepresenteerd.

Onderzoeksvragen

- A)
 1. Hoe zijn de afspraken binnen het arrangement Co-management en motorvermogen uitgevoerd?
 2. Is het nalevingsniveau aantoonbaar beïnvloed en welke factoren hebben daar een aandeel in gehad?
 3. Is het gedrag van de vissers beïnvloed door het arrangement Motorvermogen?
- B) Naast de specifieke hoofdvragen zal ook het co-managementsysteem waarop het arrangement geschoeid is beoordeeld worden om uitspraken te kunnen doen over
 1. de kwaliteit en
 2. de waarde van deze aanpak, mede met het oog op in de toekomst aan te pakken problemen en vraagstukken binnen de visserij.

6.1 Uitvoering arrangement

Hoe zijn de afspraken binnen het arrangement Co-management en motorvermogen uitgevoerd?

Naast de algemene afspraak dat alle eurokotters per 20 april 2009 teruggesteld dienen te zijn naar maximaal 300 pk, dan wel het aantal pk zoals vermeld op de visvergunning, zijn er specifieke afspraken voor de AID en de beheergroepen gemaakt. Deze worden in box 6.1 beschreven.

Box 6.1**Afspraken AID**

- De verantwoordelijkheid voor controle op de visserijwetgeving ligt bij de overheid;
- De uitvoering geschiedt door de Algemene Inspectiedienst (AID);
- De AID heeft de mogelijkheid om bij de handhaving te werken met risicoanalyses en prioriteitsstellingen;
- De toezichtactiviteiten op het gebied van het motorvermogen richten zich op risicogroepen; vooral op de niet-ondertekenaars van de Verklaring motorvermogen en recidivisten;
- Bij overtreding van het toegestane motorvermogen, geconstateerd door de publieke handhaver, wordt het vaartuig direct teruggezet naar het motorvermogen zoals vermeld in de visvergunning;
- Vast onderdeel van de activiteiten van de AID op dit terrein betreft ook het toezicht op de private controle;
- Er kan geen sprake zijn van het opleggen van een dubbele sanctie door zowel de groepen als de AID voor dezelfde overtreding;
- Belangrijk is daarom dat de beheergroepen transparant zijn wat betreft de uitvoering.

Volgens de geïnterviewde AID'ers zijn er voor controles op het zegelplan en de controles op het motorvermogen samen ongeveer 1.400 uur per jaar beschikbaar. Voor een meting van het motorvermogen moet men ongeveer 20 uur rekenen. Controle op motorvermogen is moeilijk te organiseren, 13 controles per jaar is het maximum haalbare. Ook de controle op het zegelplan en het onderhouden van de database met mutaties in de verzegeling blijkt een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd in beslag te nemen. Hieruit valt op te maken dat de capaciteit die aan het uitvoeren van het publieke deel van het arrangement besteed wordt, beperkt is.

Daarnaast blijkt uit de interviews met de AID en uit de in de jaarverslagen vermelde controleresultaten, dat de controle-inspanning met betrekking tot het motorvermogen van jaar tot jaar sterk verschilt. In 2007, 2008 en 2009 is er respectievelijk acht, dertien en één keer op het motorvermogen gecontroleerd. In 2008 is er een schip specifiek gecontroleerd omdat het tot een risicogroep behoorde. De afweging om in 2009 maar één schip op motorvermogen te controleren, evenals de afweging om niet gericht te controleren op niet-deelnemers (aan het private arrangement) en andere schepen uit een 'risicogroep', is niet gemotiveerd. Het is dan ook onduidelijk welke prioritering de AID aanbrengt in het uitvoeren van het publieke deel van de afspraken van het publiek-private handavingsarrangement en het waarom daarvan.

De zegelcontroles zijn in aantal wel redelijk consistent over de jaren uitgevoerd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in 2008 en 2009 geen extra controles hebben plaatsgevonden bij de risicogroepen, terwijl dat wel was afgesproken.

Uit het AID-hoofdstuk en het voorafgaande kan het volgende geconcludeerd worden:

- de AID voert de publieke controles op het motorvermogen uit;
- de beschikbare tijd voor controle op het motorvermogen is beperkt;
- in 2007 is afgesproken samen te werken bij de private en publieke controle om kosten te besparen;
- in 2009 is er om onduidelijke redenen slechts één maal op motorvermogen gecontroleerd;
- de zegelcontroles zijn in aantal wel redelijk consistent uitgevoerd;
- in theorie kan de AID werken met risicoanalyses en prioriteitsstellingen, in de praktijk werkt men meestal aselekt;
- de AID past 'compliance assistance' toe in contact met de vissers;
- de AID richt zich niet specifiek op niet-ondertekenaars van de Verklaring motorvermogen of op andere risicogroepen;
- bij overtredingen van het toegestane motorvermogen wordt de motor correct afgesteld;
- er zijn geen dubbele sancties opgelegd;
- de AID weet via MARIN welke schepen er door de private partij gecontroleerd (gaan) worden op motorvermogen;
- er is geen directe uitwisseling van data tussen AID en groepen;
- de AID past geen meetmarge meer toe, na de uitspraak van het Europese Hof.

De taken en verantwoordelijkheden van de beheergroepen worden in box 6.2 beschreven.

Box 6.2**Afspraken beheergroepen/producentenorganisaties**

- De beheergroepen hebben tot taak om ervoor te zorgen dat het motorvermogen van de vissersvaartuigen van de leden van de beheergroep binnen de wettelijke grenzen blijft;
- Als bij private controle blijkt dat het gemeten vermogen afwijkt van het op de visvergunning vermelde vermogen, volgt een boete door de beheergroep;
- De beheergroep gebruikt de opbrengsten van de boetes voor de financiering van de private controles. Bij herhaalde overtreding schakelt de beheergroep de AID in;
- De beheergroepen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het controleprogramma motorvermogen;
- Consistentie tussen de groepen in de uitvoering is een vereiste;
- Groepen moeten jaarlijks een controleplan maken evenals een eindverantwoording waarin aangegeven wordt hoeveel vaartuigen (leden) zijn gecontroleerd, wat de resultaten daarvan zijn en welke sancties bij vastgestelde overtredingen zijn opgelegd;
- De controle op de verzegeling van de motoren geschiedt jaarlijks bij 25% van de bij de beheergroepen aangesloten vaartuigen (ondertekenaars);
- De controle van het motorvermogen middels een vermogensmeting (ook wel 'trekproef' genoemd) vindt plaats bij 25% van 25% van de bij de beheergroepen aangesloten vaartuigen;
- De controleur stelt een controlerapport op dat binnen 5 dagen naar de schipper moet worden gestuurd.

Alle relevante schepen die deelnamen aan de overgangsfase van het arrangement zijn teruggesteld naar 300 pk. Daarbij dient opgemerkt te worden dat meerdere schepen momenteel zijn afgesteld op een vermogen van 300 pk plus een percentage binnen de zogenaamde 'meetmarge' van 12,5%. Nu het Europees Hof recent heeft aangegeven dat dit onwettig is, zullen deze schepen verder teruggesteld dienen te worden naar maximaal motorvermogen van 300 pk. Dit is volgens het ministerie de verantwoordelijkheid van de schipper. Ook vrijwel alle Noordzeekotters zijn teruggesteld op 2.000 pk of daaromtrent (sommige van deze schepen hebben ook een deel van de meetmarge erbij gerekend), omdat vrijwel de gehele vloot nu 20 jaar of ouder is. Daarmee is het hoofdoel van het arrangement Motorvermogen om alle schepen terug te brengen naar de geldende wettelijke normen in principe gerealiseerd.

De zelffinanciering van het controle- en handhavingssysteem blijft een punt van zorg. Bij de tussenevaluatie werd al duidelijk dat zelffinanciering van dit systeem moeilijk van de grond komt, omdat er door de private handhavers geen sancties zijn opgelegd. Ook in 2008 en 2009 is gebleken dat er geen inkomsten uit private sancties gerealiseerd zijn. De kwestie 'wie betaalt wat', zoals

ook naar voren kwam in de tussenevaluatie, is nog steeds niet opgelost. In de tussentijd blijkt een aantal van bovengenoemde afspraken of facetten van afspraken anders ingevuld dan formeel is afgesproken in het arrangement Motorvermogen. Zo zijn er door een aantal PO's in totaal minder zegelcontroles uitgevoerd in 2008 en 2009 dan de afgesproken 25% van aangesloten schepen en zijn er minder motorvermogen controles uitgevoerd in 2009 dan de norm van 25% van 25%; de aselecte steekproef heeft bij de meeste PO's plaatsgemaakt voor een 'praktische' selectie. Hierdoor zijn de controleplannen niet altijd aan het begin van het jaar opgesteld, maar worden ad hoc in de loop van het jaar ingevuld. Vooral voor het lopende jaar 2009 was het voor de onderzoekers niet eenvoudig aan de controlecijfers te komen. Bovendien bleek de controle-informatie afkomstig van verschillende bronnen (beheergroep, Productschap Vis, controlerapporten MARIN) niet altijd onderling consistent.

Uit het Bestuurdershoofdstuk en het voorafgaande kan het volgende worden geconcludeerd:

- bestuurders organiseren de controle op motorvermogen en verzegeling van de schepen van hun leden;
- het hoofddoel van het arrangement Motorvermogen om alle schepen terug te brengen naar de geldende wettelijke normen is in principe gerealiseerd, maar sommige schepen hebben een deel van de meetmarge bij hun motorvermogen laten afstellen;
- de 12,5% meetmarge mag niet meer getolereerd worden;
- er zijn geen boetes opgelegd door de private handhavers;
- zelffinanciering van het systeem werkt niet;
- er is weinig consistentie tussen de groepen met betrekking tot de uitvoering van de controle;
- niet alle PO's hebben controleplannen aan het begin van het jaar opgesteld, in de praktijk hebben de meeste groepen een ad hoc benadering toegepast;
- eindverantwoording van de controle activiteiten wordt naar Productschap Vis gestuurd;
- productschap Vis heeft de coördinatie van de controles op het motorvermogen op zich genomen;
- in totaal zijn er minder zegelcontroles uitgevoerd in 2008 en 2009 dan de afgesproken 25% van de vloot en zijn er minder motorvermogen controles uitgevoerd in 2009 dan de norm van 25% van 25%;

- MARIN en Doldrums en de zelf controlerende bestuurders sturen in principe een controle rapport naar de eigenaar van de gecontroleerde kotter, in de praktijk is dit niet altijd binnen 5 dagen.

6.2 Naleving van het arrangement

Is het nalevingsniveau aantoonbaar beïnvloed?

Dat de groep kotters die onder de overgangsregeling viel (300-400 pk) nu ook daadwerkelijk allemaal teruggesteld is op 300 pk, is niet specifiek gecontroleerd door de AID. De AID heeft bericht van MARIN gekregen dat deze groep kotters opnieuw gemeten is en afgesteld. De AID past naar eigen zeggen 'compliance assistance' toe in de visserij. De inschatting is dat een groot deel van de vissers zich aan de regels houdt; er zijn in ieder geval geen notoire overtreders bekend. Volgens de AID'ers is het nalevingsniveau goed, zowel met betrekking tot de zegels als de afstelling van het motorvermogen.

De meeste bestuurders vinden dat hun leden zich goed aan de regels houden, maar dan voornamelijk naar 'de geest' en niet naar 'de letter'. Tegelijkertijd geldt dat de meeste bestuursleden liever niet te veel willen weten over wat hun leden op dit gebied doen en laten.

Visser zijn minder eensgezind over het nalevingsgedrag van hun collega's. Het vertrouwen in het niveau van naleving laat een verdeeld beeld zien. De geïnterviewde vissers geven allen aan zich aan de regels te houden; enkelen zien toch ruimte voor manipulatie van de regels in het publiek-private handavingsarrangement. Dit zou zich voornamelijk voordoen bij de zwaardere eurokotters die niet met 300 pk uit de voeten zouden kunnen. De snelheid van een schip als indicatie voor het motorvermogen blijft een controversieel punt, aangezien snelheid door meerdere factoren bepaald wordt, waaronder stroomrichting, type schepsschroef, de koppelingen, zwaarte van de tuigen, enzovoort.

Hoewel de aard en hoogte van de sancties op overtreding van de regels ten aanzien van motorvermogen en verzegeling geen van de geïnterviewde vissers helder voor ogen staan, worden de sancties door het merendeel van de geïnterviewde vissers wel afschrikwekkend gevonden. De zaken gaan momenteel slecht, en dan is iedere geldboete een boete teveel. Het slechte financiële weer of de dreiging van faillissement kan volgens sommigen ook aanleiding zijn om gecalculeerde risico's te nemen. Men maakt dan een inschatting van enerzijds de pakkans en anderzijds de hoogte van de boete. Aan de structureel hogere besomming van enkele vissers zou af te lezen zijn dat niet iedereen zich aan de

regels voor motorvermogen houdt. Volgens enkelen zou daaruit de conclusie getrokken kunnen worden dat de sancties kennelijk niet afschrikwekkend genoeg zijn, of de pakkans laag wordt ingeschat.

Het vertrouwen in het zegelplan en het controlesysteem laat een splitsing zien: vijf van de tien vissers geven aan in meer of mindere mate vertrouwen in het zegelplan te hebben; de andere vijf hebben weinig tot geen vertrouwen in de waterdichtheid ervan. Redenen die hiervoor worden aangedragen, zijn:

- er zouden motoren bekend zijn waar de zegels niet op alle essentiële onderdelen zijn bevestigd. Dit laat ruimte over voor hogere vermogens, zonder dat dit de opzet hoeft te zijn van de visser;
- zegels op onzinnige plaatsen, die het moeilijk zouden maken de motor op het juiste aantal pk's af te stellen;
- handhaving is een lastig uit te voeren taak als de mensen zelf niet willen meewerken. Draagvlak voor het handhavingsarrangement zou momenteel minder groot zijn, omdat er op Europees niveau nog steeds geen sprake is van eerlijke(re) concurrentie.

Uit de empirische hoofdstukken en het voorafgaande kan het volgende geconcludeerd worden:

- de AID meent dat het nalevingsniveau goed is;
- de besturen menen dit ook, maar geven ook aan niet alles te willen weten;
- vissers zijn minder eensgezind over het nalevinggedrag van hun collega's.

6.3 Effectiviteit van het arrangement

Welke factoren hebben het nalevingsniveau aantoonbaar beïnvloed?

Uit de controlecijfers en geconstateerde overtredingen (zie hoofdstuk 2) blijkt dat het nalevingsniveau redelijk tot goed is. Welke factoren hebben hieraan bijgedragen? Om dit te interpreteren maken we een onderscheid tussen enerzijds interne factoren en anderzijds externe factoren. Interne factoren zijn: kennis over het arrangement en draagvlak voor het arrangement beoordeeld naar de effecten van het arrangement en de knelpunten. Tot de externe factoren worden de economische situatie en innovatie initiatieven in de sector gerekend. In de volgende paragraaf wordt dit nader uitgewerkt.

Interne factoren

Kennis over het arrangement

Wanneer men kennis heeft over het arrangement Co-management en motorvermogen heeft dit tot gevolg dat overtredingen niet onbewust gemaakt kunnen worden. Naast kennis over de afgesproken regels, is er gevraagd naar kennis over de werkwijze van de verschillende partijen binnen dit arrangement. Zowel de AID als de bestuurders blijken over het algemeen goed op de hoogte van het arrangement, hun taken en verantwoordelijkheden. Toch is er ook sprake van enkele lacunes in praktische kennis over het arrangement.

De geïnterviewde AID'ers geven aan tijdens het uitvoeren van controles niet te weten welke vissers tot de categorie 'niet-deelnemers' behoren. Er is weinig kennis bij de AID over hoe de groepen met de controle op het motorvermogen en de zegelcontroles omgaan, en er is geen overleg tussen de AID en de PO's. Omgekeerd hebben de besturen van de beheergroepen geen inzicht in het databestand van de AID en wat de AID aan controles uitvoert. Eén van de bestuurders wist niet dat een eurokotter niet met meer dan 300 pk mag varen in de 12-mijlszone. De coördinatie van de controle op het motorvermogen via Productschap Vis lijkt onvoldoende transparant te zijn voor de bestuurders. Ook lijken de verschillende PO's niet op de hoogte te zijn van elkaars handelen met betrekking tot dit arrangement. Er is duidelijk een transparantieprobleem tussen de beheergroepen onderling en tussen de groepen en de AID.

Het kennisniveau van de geïnterviewde vissers ten aanzien van de regeling motorvermogen loopt uiteen. De grote lijnen zijn voor vrijwel alle vissers duidelijk. Er leven onduidelijkheden over:

- de uitvoering- en controleverantwoordelijkheden van de bij de regeling betrokken partijen (de beheergroep, MARIN, het Productschap Vis, de AID);
- de aard en hoogte van de sancties bij niet-naleving;
- de interpretatie van de meetmarge die wordt gehanteerd bij het controleren van het motorvermogen;
- de hoogte van de kosten van de controle op het motorvermogen en de herverzekering zijn niet bij iedereen bekend, er worden verschillende bedragen genoemd.

Draagvlak, effecten arrangement en praktische knelpunten

Draagvlak kan onder meer in verband gebracht worden met:

1. de afspraken die gemaakt zijn en verwachtingen die gewekt zijn tussen de sector en de overheid; en
2. met de praktische problemen en knelpunten die gaandeweg het proces duidelijk worden.

Zo zijn er verwachtingen gewekt dat het arrangement positieve effecten zou hebben op het imago van de sector, de onderlinge concurrentieverhoudingen, de relatie met de AID, tussen de groepen, met ngo's en de mate van inzet van LNV voor de sector. Daarnaast was er de specifieke afspraak van het toestaan van een 12,5%-meetmarge en de inzet van LNV binnen de EU voor een Europees level playing field.

Box 6.3

Verwachte effecten van het terugbrengen van het motorvermogen naar de wettelijke normen en speciale afspraken

- imagoverbetering;
- verbetering concurrentieverhouding;
- relatieverbetering;
- inzet LNV;
- 12,5%-meetmarge;
- level playing field.

Het arrangement Motorvermogen blijkt niet geresulteerd te hebben in een imagoverbetering voor de sector. Ten aanzien van de verbetering van de concurrentieverhouding voelen met name de pure garnalenvissers nog concurrentie van eurokotters die zowel op garnalen als op tong en schol vissen. Deze eurokotters kunnen immers bij slecht weer gewoon door blijven vissen, terwijl de kleine garnalenschepen dan binnen moeten blijven. Een deel van deze groep garnalenvissers blijken dan ook te vermoeden dat de eurokotters nog steeds meer dan 300 pk vermogen hebben.

Slechts een paar bestuurders menen dat de relatie met LNV verbeterd is, de meesten vinden dat de verstandhouding min of meer hetzelfde is gebleven, terwijl enkelen menen dat de relatie met LNV verslechterd is. De meningen over dit verwachte neveneffect van het handhavingsarrangement zijn daarom verdeeld. De relatie met de AID is ongeveer hetzelfde gebleven volgens de meeste bestuurders. Een enkeling ziet een verbetering en een groep heeft een slechte

relatie met de AID. De relatie met andere groepen lijkt niet veranderd te zijn door dit arrangement. Drie van de PO's menen een goede relatie te hebben met ngo's, de andere PO's zijn minder te spreken over ngo's, maar geen van allen zien hier een relatie met dit arrangement.

De meeste bestuurders vinden de inzet van LNV onvoldoende en voor verbetering vatbaar. Er is volgens hen:

- onvoldoende wisselwerking tussen ambtenaren van Directie Vis en de sector;
- geen gestructureerd overleg (onvoldoende feedback op commentaar door vissers op beleidsplannen, bijvoorbeeld);
- onvoldoende inzet in Brussel met betrekking tot het realiseren van een level playing field;
- onvoldoende transparantie. Vissers zien bijvoorbeeld niet dat LNV zich inzet voor een level playing field via bijvoorbeeld de Scheveningen groep.

Per oktober 2009 is vanwege de uitspraak van het Europese Hof van Justitie de meetmarge niet meer van toepassing. Ten tijde van het schrijven van dit verslag was nog niet duidelijk wat dit betekent voor de voortgang van dit arrangement en het draagvlak ervoor. De effecten van het arrangement vallen dus nog enigszins tegen en hebben maar weinig bijgedragen aan het draagvlak voor dit arrangement.

Knelpunten

Er worden meerdere knelpunten met betrekking tot het controleren van het motorvermogen gesignaleerd door de sector, waaronder:

1. de kosten van zowel de controle op het motorvermogen als de herverzegeling;
2. het ontbreken van een level playing field;
3. twijfel aan het nut van het arrangement;
4. de tijdrovendheid van de controle op het motorvermogen.

Nu de meetmarge niet meer toegestaan is, kunnen de schepen die een deel van de meetmarge bij hun vermogen opgeteld hebben in de problemen komen. Door deze knelpunten blijken groepsbestuurders minder enthousiast de controle uit te willen uitvoeren.

Externe factoren

De Nederlandse vissersvloot blijkt zich nu meer te houden aan de wettelijke vermogenslimiet dan voor de aanvang van het arrangement. De zogenaamde interne factoren van het arrangement hebben slechts ten dele bijgedragen aan het relatieve succes van het arrangement; andere interne aspecten hebben juist geresulteerd in een afkalkend draagvlak voor het arrangement (zie hierboven). De meeste geïnterviewden menen dat het relatieve succes van het arrangement bijna geheel te danken is aan de hoge olieprijsen en de slechte economische omstandigheden waarin de sector zich bevindt. Deze hebben er mede toe bijgedragen dat vissers er belang bij hebben zuinig om te gaan met energie en daardoor geneigd zijn niet 'voluit' te varen. Deze vissers proberen met minder pk's toe te kunnen uit kostenoverwegingen. Er zijn ook allerlei innovatieve trajecten gestart, deels onder de noemer van verduurzaming, waarbij het verminderen van de olieconsumptie per vissersschip een belangrijke rol speelt.

Samenvattend kan het volgende gesteld worden:

- Zowel de AID als de bestuurders blijken over het algemeen goed op de hoogte van het arrangement, hun taken en verantwoordelijkheden;
- Er is weinig kennis bij de verschillende partijen over elkaars handelen;
- Het kennisniveau van de geïnterviewde vissers ten aanzien van de regeling motorvermogen loopt uiteen, er zijn onduidelijkheden onder andere over verantwoordelijkheden, controlekosten, hoogte van de sancties en de interpretatie van de meetmarge;
- Naast een verbeterd nalevingsniveau ten aanzien van de vermogenslimieten lijken de andere verwachte effecten van het terugbrengen van het motorvermogen naar de wettelijke normen op meerdere punten enigszins tegen te vallen en hebben maar weinig bijgedragen aan het draagvlak voor dit arrangement;
- Er worden meerdere knelpunten met betrekking tot het controleren van het motorvermogen gesignaleerd door de sector;
- De meeste geïnterviewden menen dat het relatieve succes van het arrangement bijna geheel te danken is aan de hoge olieprijsen en de slechte economische omstandigheden waarin de sector zich bevindt.

Is het gedrag van de vissers beïnvloed door het arrangement Motorvermogen?

De geïnterviewde AID'ers zijn van mening dat vissers goed meedoen aan het arrangement en dat men ook goed reageert op de controle door de AID. Er is een nieuwe generatie vissers, maar het gedrag en de houding van AID'ers is ook belangrijk in deze vinden ze zelf.

Volgens alle bestuurders is het gedrag van groepsleden verbeterd. Vissers leven het arrangement in grote lijnen goed na. Vissers zouden bang zijn een boete te krijgen en dit liever vermijden. De economische situatie en de olieprijs hebben er aan bij gedragen dat vissers zich beter zouden gedragen dan voorheen, alleen de tong en schol vissers met grote eurokotters lijken nog tot de risicogroep te behoren.

Vissers zijn verdeeld over het gedrag van hun collega's. Een deel van de geïnterviewde vissers menen andere schepen met een, naar eigen zeggen, te hoog motorvermogen, voorbij te zien varen.

6.4 Perspectieven voor co-management

Naast de specifieke hoofdvragen is ook het co-managementsysteem, waarop het arrangement geschoeid is, beoordeeld om uitspraken te kunnen doen over:

1. de kwaliteit;
2. de waarde van deze aanpak, mede met het oog op in de toekomst aan te pakken problemen en vraagstukken binnen de visserij.

De kwaliteit van het arrangement Co-management en motorvermogen

De kwaliteit van het co-management- en motorvermogenarrangement wordt in dit rapport volgens criteria van goed bestuur beoordeeld. Er zijn verschillende definities van goed bestuur, één ervan luidt: Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.¹ De criteria voor good governance ofwel goed bestuur die door de Europese Commissie gehanteerd worden zijn (EU, 2001a): 'Openness, Participation, Accountability, Effectiveness and Coherence'. Hier vertaald als 'transparantie, participatie, rekenschap afleggen, effectiviteit en coherentie'. Daarnaast is het noodzakelijk dat instituties opereren op een legale wijze (rule of law) en toezicht houden op het proces.

Openheid wordt gerelateerd aan de transparantie van het besluitvormingsproces en de werking in de praktijk van het arrangement. Participatie is gerelateerd aan de mate van het betrekken van de betrokkenen bij het arrangement. Rekenschap heeft betrekking op de duidelijkheid van verantwoordelijkheden en

taken voor de deelnemers binnen het arrangement en het daarover verantwoording afleggen middels rapportages bijvoorbeeld. Effectiviteit heeft betrekking op de mate van het tijdig halen van beleidsdoelen en in hoeverre dit gerelateerd is aan eerdere ervaringen, ofwel evaluaties. Met dit laatste wordt nagegaan of het arrangement het leervermogen heeft knelpunten en problemen op te lossen of te verbeteren. Coherentie gaat om de samenhang tussen regels binnen en buiten het arrangement.

Het arrangement afgezet tegen criteria van goed bestuur

De Nederlandse vissersvloot blijkt zich nu meer te houden aan de wettelijke vermogenslimiet dan voor de aanvang van het arrangement. Externe factoren zoals de hoge olieprijs en de slechte economische omstandigheden lijken meer aan deze effectiviteit bij te dragen dan de werking van het arrangement zelf. De bestuurders lijken niet of nauwelijks beïnvloed te zijn door de twee voorgaande evaluaties, want zij blijken bijna allen de evaluatierapporten niet gelezen te hebben. Ook de aanbevelingen die genoemd zijn in het tussenrapport komen hen slechts vaag bekend voor. Men hecht blijkbaar geen waarde aan dergelijke exercities, hoewel je zou verwachten dat evaluaties toch bruikbare inzichten zouden kunnen opleveren om het arrangement te verbeteren. Verbeteringen die niet alleen door de publieke maar ook de private partij ter harte zouden moeten worden genomen.

Evaluaties leveren ook transparantie op ten aanzien van het handelen van de beide partijen. En het is een manier van rekenschap afleggen naar elkaar en in dit geval ook naar de Tweede Kamer. Juist ook het thema van non-transparantie of onvoldoende transparantie komt sterk naar voren in de tussenevaluatie. Zie box 6.4 voor de aanbevelingen uit de tussenevaluatie.

Box 6.4**Aanbevelingen uit de tussenevaluatie**

- de AID zou haar aanpak en resultaten regelmatig moeten communiceren aan de beheergroepen of direct aan de vissers;
- communicatie, transparantie en afstemming tussen de beheergroepen en de AID zou verbeterd moeten worden;
- de transparantie tussen de groepen onderling zou verhoogd moeten worden evenals afstemming op essentiële punten binnen het arrangement;
- een snellere herverzegeling mogelijk maken;
- afspraken voor een trekproef zo kort mogelijk van te voren te maken;
- de selectieprocedure van te meten schepen via loting te doen en dit geheim te houden;
- meer aspecten als bewijs voor het gebruikte motorvermogen te laten gelden, bijvoorbeeld door de olieconsumptie te koppelen aan het aantal zeedagen, de vangstsamenstelling, en het aantal GT, pk's en de afmeting van het schip;
- duidelijkheid scheppen over de financiering van het arrangement, nu er geen boetes geïnd zijn in 2007 en het zeer de vraag is of dit in 2008 wel het geval zal zijn;
- het probleem van tegenstrijdige taken en verantwoordelijkheden van groepsbestuurders op te lossen, bijvoorbeeld door een kenniskring 'co-management' op te richten.

Communicatie, transparantie en afstemming tussen de partijen blijft een probleem. De AID had in 2007 een begin gemaakt met het leggen van contact met de beheergroepen en met het houden van een overleg over het arrangement, dit blijkt in 2008 en 2009 niet meer het geval geweest te zijn. De transparantie van het handelen van de AID is hierdoor voor de beheergroepen onvoldoende. Voor het opvragen van te controleren scheepsnummers via de private controle, richt de AID zich tot MARIN, niet tot de beheergroepen of Productschap Vis. De AID zegt niet te weten wat de PO's doen. De meeste bestuurders weten op hun beurt weer niet hoe vaak de AID op eigen initiatief het motorvermogen van hun groep controleert. Ook zijn de meeste PO's niet van de afspraak op de hoogte dat de AID in samenwerking met de groep op motorvermogen zou controleren. Ook de transparantie tussen groepen onderling ontbreekt nog. Van een onderlinge afstemming is geen sprake. Een eventuele afstemming met andere beheergroepen met betrekking tot de regeling Motorvermogen kan plaatsvinden bij het klein beheer overleg en bij het kottroverleg. Overigens blijkt dat er dan weinig over het arrangement gesproken wordt en dus ook weinig afstemming is, iedere PO doet het op zijn eigen manier. Niet één PO is op de hoogte van de evaluatiebijeenkomsten van de AID/Productschap Vis, en van de uitvoerders

MARIN en Doldrums. Deze bijeenkomsten zijn overigens voor het laatst in 2008 gehouden.

De communicatie tussen de groepen en vissers is met betrekking tot het melden van zegelbreuken wel verbeterd.

Met betrekking tot de aanbevelingen over de selectieprocedure, herverzegeling, bewijsvoering, de financiering en het drie-petten-probleem blijken weinig of geringe verbeteringen te zijn opgetreden. De selectieprocedure is in de loop van het proces bij veel PO's verwaterd tot een 'praktische' selectie en iedereen doet het op zijn eigen manier, wat de coherentie binnen het arrangement niet ten goede komt. De tijd tussen het melden van zegelbreuken en de herverzegeling is soms nog lang, dit wordt onder andere veroorzaakt door het clusteren van de te herverzegelen schepen. De afspraak voor een trekproef zou wel zo kort mogelijk van te voren gemaakt worden. Meer aspecten als bewijs voor het gebruikte motorvermogen te laten gelden is voor de meeste PO's onbespreekbaar. Er is nog geen duidelijkheid over de financiering van het arrangement. Het systeem van zelffinanciering is mislukt, want er zijn geen inkomsten voor dit arrangement middels geïnde boetes. Het idee van het oprichten van een kenniskring co-management om het zogenaamde drie petten probleem te tackelen, is afgewezen in het 'klein beheer overleg' door de sector vertegenwoordigers, omdat zij het probleem niet als zodanig ervoeren, terwijl LNV wel voor was. Voor de controletaak hebben een paar PO's gekozen deze uit te besteden, en zij zien dat als een oplossing om conflicterende rollen het hoofd te bieden. Ook de coördinerende rol van Productschap Vis wordt als een middel gezien door sommigen om de drie petten problematiek aan te kunnen, naast overleg in het kotteroverleg. Voorts zijn er nieuwe problemen aan het licht gekomen:

- Vissers zeggen problemen te hebben de rekeningen van de herverzegeling te betalen, door het grote aantal zegels per motor;
- Zegels zelf bemoeilijken het dagelijkse onderhoud aan de motor;
- Er is administratieve onnauwkeurigheid:
 - soms klopt het nummer niet met plan;
 - soms is een verouderd zegelplan aan boord, omdat het nieuwe (nog) niet opgestuurd was;
- Sommige PO's betwijfelen de onafhankelijkheid van herverzegelaar;
- De effecten van het arrangement zijn gering.

Dit co-managementarrangement impliceert participatie van vissers, vooral middels hun bestuurders. Binnen de Werkgroep Motorvermogen waren er afspraken gemaakt met de publieke en private partijen bij aanvang van het arrangement. Vertaald als samenwerking tussen de overheid en de private sector wordt co-management op zichzelf als een positieve ontwikkeling gezien door vissers. Bestuurders zien co-management vooral als een middel om invloed op het beleid te kunnen uitoefenen, vanwege samenspraak met het ministerie. Het is voor hen een alternatief voor top-down management, een bestuursstijl waar naar hun mening onwerkbare regels uit voortkomen.

Er blijken fundamentele fouten in het ontwerp van dit arrangement aan het licht gekomen te zijn vanwege de uitspraak van het Europese Hof van Justitie. De overgangsfase was, hoewel bewust ingesteld om het proces op gang te krijgen, (bewust) onrechtmatig en de getolereerde meetmarge was niet wettig. Hiermee voldeed het arrangement niet aan het criterium coherentie met bredere regelgeving. Het zogenaamde 'polderen' in de Nederlandse context is niet mogelijk in de Europese context. Gezamenlijke afspraken tussen de publieke en private partners binnen een co-managementsysteem dienen altijd getoetst te worden op deze coherentie en 'rule of law'. Wanneer afspraken deels weer teruggetrokken moeten worden, is aan het criterium van goed bestuur 'participatie' ook getornd.

Voorts is de zelffinanciering van het systeem mislukt en heeft het ministerie van LNV het zogenoemde level playing field niet voor elkaar gekregen (ondanks inzet van het ministerie), terwijl deze verwachting gewekt is bij de sector. De publieke partij, het ministerie van LNV, had hier zelf wel aan bij kunnen dragen door de AID de opdracht te geven buitenlandse schepen te controleren op motorvermogen, met name de grote buitenlandse eurokotters in de 12-mijlszone.

Het toezicht op het arrangement middels publieke en private controle verliep in het begin goed. De eerste vier jaar heeft de AID zich aan de afgesproken methode van controleren gehouden. In 2009 is er wel voldoende op de verzegeling gecontroleerd door de AID, maar om onduidelijke redenen slechts één keer op het motorvermogen. Hiermee wordt er een verkeerd signaal afgegeven aan de publieke partij. De groepsbesturen samen hebben in 2008 en 2009 minder op de verzegeling gecontroleerd dan afgesproken en in 2009 ook minder op het motorvermogen. De redenen hiervoor waren in 2008 onder andere interne problemen bij een PO en in 2009 speelde de onzekerheid over en de uiteindelijke uitspraak van het Europese Hof van Justitie de belangrijkste rol.

Samenvattend kan gesteld worden:

- De vloot blijkt zich nu veel meer te houden aan de wettelijke vermogenslimiet dan voor aanvang van het arrangement. Het arrangement heeft dit proces in gang gezet. Externe factoren lijken in hoge mate aan deze *effectiviteit* bij te dragen.
- De *transparantie* is onvoldoende met betrekking tot het handelen van de betrokken partijen; men weet onvoldoende van elkaar wat men doet. Ook de transparantie en afstemming tussen groepen onderling ontbreekt nog.
- De overgangsfase werd bewust ingesteld om de overschrijding van de vermogenslimieten terug te draaien, maar is in het licht van Europese wet- en regelgeving onrechtmatig. Het betreft hier dus een bewuste afweging in de praktische invulling van Europese regelgeving, die noodzakelijk geacht werd om het proces op gang te brengen. Voorts acht het Europese Hof van Justitie de getolereerde meetmarge niet wettig. Hiermee voldeed het arrangement niet aan het criterium *coherentie* met wijdere regelgeving en het opereren op legale wijze (*rule of law*). Nu de overgangsfase voorbij is en de meetmarge niet meer is toegestaan, zijn deze tekortkomingen opgelost.
- Wanneer co-managementafspraken deels weer (eenzijdig) teruggetrokken moeten worden, wordt aan het criterium van goed bestuur '*participatie*' ook getornd.
- Het *toezicht* op het arrangement middels publieke en private controle verliep in het begin redelijk goed en is de laatste twee jaren (2008 en 2009) verwaterd.
- Middels de drie evaluaties van het arrangement Co-management en motorvermogen wordt er *rekenschap* over dit arrangement afgelegd aan de Tweede Kamer. Met deze evaluaties wordt ook onderling rekenschap afgelegd. Het bleek dat er weinig aandacht was besteed aan bijvoorbeeld de aanbevelingen van de voorgaande evaluaties, met name door de PO-bestuurders. Ook blijkt uit de onvoldoende mate van transparantie dat intergroep rekenschap, bijvoorbeeld tussen AID en PO-bestuurders en intra-groep rekenschap (tussen bestuurders) te wensen over laat.

De waarde van co-management, mede met het oog op in de toekomst aan te pakken problemen en vraagstukken binnen de visserij.

Alle bestuurders menen dat co-management an sich een zinvol instrument is en ook dat deze vorm van publiek-private samenwerking in beleidsuitvoering toekomst heeft. Het is wel opvallend dat wanneer men over co-management spreekt, men eigenlijk uitsluitend co-management op het gebied van quotamana-

gement noemt. De bestuurders menen dat de sector flexibeler kan zijn dan de overheid en dan toch goede (beleids)resultaten kan boeken. Het wordt ook duidelijk dat deze bestuurders top-downmanagement niet terug willen.

Maar er is wel kritiek op het co-managementsysteem, het zou toch wat af zijn gaan wijken van de oorspronkelijke opzet:

- Door manipulatie vissen sommigen op de nationale reserve.
- Er is geen onafhankelijke voorzitter meer.
- Vissers maken geen visplannen meer.
- Communicatie tussen publiek en private partner is niet optimaal.

Een bestuurder stelt dat er geen echte co-managementmentaliteit is. Ook blijft het controleren van de eigen leden een heikel punt, sommigen waaronder een AID'er menen dat als het moeilijk wordt het co-managementsysteem onder druk zal komen te staan.

Op de vraag of de combinatie private en publieke handhaving toepasbaar is op andere terreinen binnen de visserij moeten de meeste bestuurders flink nadenken. Twee PO's zijn tegen uitbreiding van het co-managementsysteem op andere terreinen binnen de visserij, hoewel een daar nog wel de kanttekening bij heeft dat uitbreiding kan mits het internationaal co-management wordt. Doelend op het zogenaamde level playing field. Maar andere PO-bestuurders zouden wel graag meer taken naar zich toetrekken en noemen meerdere terreinen binnen de visserij waarop het co-management ook toegepast zou kunnen worden.

De meeste bestuurders zeggen de wil te hebben om meer co-management-taken onder voorwaarden op zich te nemen, hoewel als een bijkomend nadeel van co-management lastenverzwaring genoemd wordt. Uit deze evaluatie blijkt dat er geen echte wil is tot onderlinge samenwerking tussen de groepen. Men is erg gehecht aan zijn 'eigen winkel' en als die op orde is en 'de etalage' leuk ingericht, is het voldoende. Dus hoe sterk de wil is, is zeer de vraag. Bovendien is het ook niet zeker of alle PO's de capaciteit hebben om meer taken op zich te nemen qua tijd en vermogen (drie petten probleem). Voorts is de relatie met de publieke partner, en hiermee wordt dan vooral de ambtenaren van AKV bedoeld niet goed, aldus de bestuurders. Bij managementarrangementen horen ook een verdeling van de middelen en kosten, in het arrangement Motorvermogen is de zelffinanciering mislukt en daarmee zijn de kosten voor vissers een kwestie geworden. Vissers en hun bestuurders zullen altijd afwegen wat de kosten en voordelen zijn van nieuwe arrangementen.

Of vissers wel werkelijk klaar zijn om aan meer co-managementachtige arrangementen deel te nemen is ook de vraag.

Co-management lijkt een begrip dat onder vissers niet is ingebed. Door zes van de tien vissers werden verschillende argumenten, meningen en punten van aandacht aangedragen ten aanzien van de effectiviteit van co-management als sturingsmiddel:

- Co-management kan vissers stimuleren om binnen de eigen beheergroep elkaar op de goede weg te helpen.
- De sector is zelf in staat om werkbare, realistische oplossingen voor problemen te vinden, door met elkaar de mogelijkheden en onmogelijkheden af te wegen.
- Volgens enkele vissers is het binnen de context van de beheergroep beter mogelijk elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken.
- Enkele vissers zien het systeem van co-management vooral als een vorm van 'dubbele controle'.
- Samenwerking tussen de overheid en private sector wordt op zichzelf als een positieve ontwikkeling gezien.

Randvoorwaarde voor effectief co-management is volgens één van de vissers dat er een groepsbestuur zit dat vertrouwen geniet van de achterban, door de leden als rechtvaardig gezien wordt en ook daadwerkelijk handhaaft. Tegelijkertijd lijkt de cultuur binnen de visserij beperkingen op te werpen om maatregelen te treffen tegen leden die zich niet aan de collectief gemaakte afspraken willen houden. Dit heeft consequenties voor de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en de sector. De overheid zal volgens de vissers te allen tijde een controlerende functie moeten vervullen, of daar ten minste de eindverantwoordelijkheid in moeten dragen. Het opleggen van sancties wordt primair een zaak van de overheid beschouwd.

Een viertal geïnterviewde vissers ziet mogelijkheden om co-management in de toekomst vaker als sturingsinstrument in te zetten. Onder bepaalde voorwaarden zou co-management volgens hen mogelijk tot positieve resultaten kunnen leiden. Deze voorwaarden zijn:

- De overlegfrequentie tussen LNV, de AID, het Productschap Vis en de beheergroepen zal opgevoerd moeten worden.
- Voor effectief co-management zullen meer macht, middelen en instrumenten bij de beheergroepen neergelegd moeten worden. De overheid zal de groepen meer (juridische) zeggenschap moeten toekennen om hun rol en verantwoordelijkheden in het co-management ook daadwerkelijk te kunnen

realiseren. Daarbij dringt zich de vraag op of de beheergroepen klaar zijn om deze verantwoordelijkheden op te kunnen pakken.

- Niet alles kan en mag aan de beheergroepen zelf worden overgelaten. 'Vriendjespolitiek' ondermijnt effectieve handhaving. Zelfregulering is dan ook niet mogelijk; de overheid zal een controlerende en sanctionerende rol moeten blijven spelen.
- Co-management mag niet leiden tot een toename van het aantal controles. Vissers worden momenteel reeds frequent op verschillende zaken gecontroleerd; er zijn grenzen aan wat nog acceptabel gevonden wordt. Draagvlak voor co-management hangt dan ook samen met een acceptabel niveau van controles.
- Het besef van vissers ten aanzien van duurzaamheidsissues neemt toe. Dat is ook nodig om eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Naarmate de eigen verantwoordelijkheid toeneemt, wordt zelfregulering ook meer een optie. De culturomslag rondom duurzaamheid en verantwoordelijkheid is gaande, maar nog lang niet voltooid. Daarom blijft eindverantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van controle vooralsnog wenselijk.

Knelpunten die genoemd worden, zijn:

- Het gebrek aan eensgezindheid en de verdeeldheid in de sector (tussen de beheergroepen en de vissers onderling) staan effectief co-management in de weg. Aan de private kant van de publiek-private samenwerkingsvorm zal immers een diversiteit aan organisatie- en uitvoeringsmodaliteiten kunnen ontstaan, wat de onderlinge concurrentieverhoudingen kan schaden en het wederzijds vertrouwen mogelijk ondermijnt.
- Vissers blijken tijdens vergaderingen nauwelijks gebruik te maken van hun inspraak- en participatiemogelijkheden. Co-management leunt onder meer op draagvlak en het collectieve, probleemoplossende vermogen van de sector, wat weer afhankelijk is van een gezonde discussie tussen vissers onderling over de mogelijkheden, onmogelijkheden en wenselijkheid van bepaalde oplossingsrichtingen. Co-management is daarom lastig te realiseren wanneer het geluid van de (individuele) vissers ontbreekt.

De vraag op welke specifieke beleidsdomeinen co-management als sturingsinstrument ingezet zou kunnen worden, blijft door deze vissers in tegenstelling tot de bestuurders merendeels oningevuld.

Samenvattend kan gesteld worden:

- Alle bestuurders menen dat co-management an sich een zinvol instrument is en dat deze vorm van publiek-private samenwerking in beleidsuitvoering toekomst heeft. Het is opvallend dat wanneer men over co-management spreekt, men eigenlijk uitsluitend co-management op het gebied van quota-management noemt.
- De meeste PO-bestuurders zouden wel graag meer taken naar zich toetrekken en noemen meerdere terreinen binnen de visserij waarop co-management ook toegepast zou kunnen worden.
- Uit deze evaluatie blijkt dat er nog geen concrete onderlinge samenwerking is tussen de groepen. Ook is het niet zeker of alle PO's de capaciteit hebben om meer taken op zich te nemen qua tijd en vermogen (drie-petten-probleem).
- De relatie met de publieke partner wordt niet als optimaal beschouwd.
- Binnen het arrangement Motorvermogen is de zelffinanciering mislukt en daarmee zijn de kosten een kwestie geworden voor de vissers. Vissers en hun bestuurders zullen altijd afwegen wat de kosten en voordelen zijn van nieuwe arrangementen.
- Of vissers werkelijk klaar zijn om aan meer co-managementachtige arrangementen deel te nemen is ook de vraag. Samenwerking tussen de overheid en de private sector wordt op zichzelf als een positieve ontwikkeling gezien.
- De cultuur binnen de visserij lijkt beperkingen op te werpen om maatregelen te treffen tegen leden die zich niet aan de collectief gemaakte afspraken willen houden.
- Dit heeft consequenties voor de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en de sector. De overheid zal volgens de vissers te allen tijde een controlerende functie moeten vervullen, of daar ten minste de eindverantwoordelijkheid in moeten dragen. Het opleggen van sancties wordt primair een zaak van de overheid beschouwd.
- Vissers noemen geen specifieke beleidsdomeinen waar co-management als sturingsinstrument ingezet zou kunnen worden.

7 Conclusies en aanbevelingen

Het hoofddoel van het arrangement Motorvermogen om alle schepen terug te brengen naar de geldende wettelijke normen is in principe gerealiseerd. Sommige schepen hebben de 12,5% meetmarge bij het motorvermogen laten afstellen, dit dient teruggebracht te worden en is de verantwoordelijkheid van de visser. De AID tolereert de meetmarge niet meer.

De afspraken binnen het arrangement Co-management en motorvermogen zijn deels wel en deels niet uitgevoerd en deels aangepast gedurende de laatste jaren.

Zowel de publieke als de private handhaver heeft de aantallen controles op het motorvermogen in 2009 sterk verminderd. Door deze twee constatering en kan geconcludeerd worden dat het arrangement aan het verwateren is.

Er worden meerdere knelpunten met betrekking tot het controleren van het motorvermogen gesignaleerd door de sector (bestuurders en vissers), waaronder:

1. de kosten van zowel de controle op het motorvermogen als de herverzegeling;
2. het ontbreken van een level playing field;
3. twijfel aan het nut van het arrangement (vanwege de ontwikkeling dat vissers zuiniger met energie omgaan);
4. de tijdrovendheid van de controle op het motorvermogen.

Nu de meetmarge niet meer toegestaan is, kunnen de schepen die een deel van de meetmarge bij hun vermogen opgeteld hebben in de problemen komen. Door deze knelpunten blijken groepsbestuurders minder enthousiast de controle uit te willen uitvoeren in 2009.

Hoewel de meningen hierover enigszins verdeeld zijn, is het nalevingsniveau met betrekking tot het zich houden aan het toegestane motorvermogen gedurende de periode 2005-2009 verbeterd ten opzichte van de periode ervoor.

Ook het gedrag van de visser is verbeterd. Deze verbeteringen zijn in gang gebracht door het arrangement Motorvermogen en ondersteund door de hoge olieprijs en verslechterde economische situatie in de visserij. Deze hebben er mede toe bijgedragen dat vissers er belang bij hebben zuinig om te gaan met energie en daardoor geneigd zijn de scheepsmotor niet voluit in te zetten.

De kwaliteit van het co-management- en motorvermogenarrangement is in dit rapport volgens enkele criteria van goed bestuur beoordeeld: transparantie, participatie, rekenschap afleggen, effectiviteit, coherentie, opereren op een legale wijze en toezicht. Op al deze punten zijn successen geboekt, maar er zijn ook verbeteringen noodzakelijk.

Bestuurders en vissers waarderen het co-managementsysteem in Nederland en dan met name het quota co-management. Vissers waarderen het arrangement met een 7+. Bestuurders en vissers staan in principe positief, maar tegelijkertijd ambivalent tegenover eventuele nieuwe co-managementarrangementen. Men ziet de voor- en nadelen van het systeem. Aan de ene kant leidt het tot meer werkbare regelgeving, aan de andere kant levert het een lastenverzwaring op. Verder moet de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de publieke en private partij duidelijk afgesproken worden waarbij vissers vooral menen dat controle een publieke taak is.

Aanbevelingen

- Aanbevolen wordt dat de betrokken stakeholders opnieuw om de tafel gaan zitten, omdat de afspraken binnen het arrangement Co-management en motorvermogen deels wel en deels niet uitgevoerd en deels aangepast zijn gedurende de laatste jaren. Het systeem kan opnieuw aangescherpt en/of aangepast worden aan de huidige situatie in de visserij.
- Het aanstellen van een coördinator co-management kan een oplossing betekenen voor het toezicht houden op het handelen van de publieke en private partijen binnen de huidige en eventueel toekomstige co-managementarrangementen. Deze coördinator zou naast procesbewaker ook een voorlichtende rol kunnen hebben en bemiddelaar tussen de partijen kunnen zijn. Ook zou de coördinator voorstellen kunnen doen om het arrangement beter aan de criteria van goed bestuur te laten voldoen.
- Kennis over het begrip co-management onder vissers viel tegen. Voorlichting aan vissers en onderwijs op visserijscholen over visserij beleidsarrangement zoals co-managementarrangementen zou ingevoerd dan wel verbeterd kunnen worden.

Literatuur

Hoefnagel, E., *Co-management en motorvermogen; Nulmeting van opvattingen van vissers*. Rapport 6.07.09. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2007.

Hoefnagel, E. en E.M. van Mil, *Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sanctionering*. Rapport 6.08.03. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Stuurgroep Nijpels, *Eindrapport van de Stuurgroep Nijpels*. Rijswijk, januari 2005.

Tweede Kamer, *Regels voor motorvermogen in de kottervisserijsector*. Kamerstuk 24-5-2005. 2005.

www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640333&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=19986

Werkgroep Motorvermogen, *Motorvermogens beheersbaar; Eindrapportage en evaluatie Werkgroep Motorvermogen*. December 2006.

Bijlage 1

Samenvatting *Nulmeting en Tussenevaluatie*

Sinds het in werking treden van het publiek-private handhavingsarrangement Motorvermogens Beheersbaar, zijn reeds twee evaluaties afgerond. Het betreft een nulmeting en een tussenevaluatie. De bevindingen van deze twee eerdere evaluaties zijn hieronder kort samengevat.

Samenvatting conclusie van de Nulmeting

Het rapport *Co-management en Motorvermogen; Nulmeting van opvattingen van vissers* (Hoefnagel, 2007) is een verslag van een onderzoek naar de opvattingen van vissers en hun ervaringen met het private handhavingsarrangement vanaf het begin tot oktober 2006. Het betreft een zogenaamde nulmeting, dat als uitgangspunt gebruikt kan worden om na te gaan of er veranderingen zijn opgetreden tijdens de werking van dit arrangement in opvattingen en gedragingen van vissers ten aanzien van motorvermogen in de Noordzeevisserij. De nulmeting betreft een kwalitatief onderzoek waarvoor destijds twintig vissers/schippereigenaren zijn geïnterviewd. In het rapport komt ook de stand van zaken met betrekking tot de eerste meting en verzegeling van de deelnemers en niet-deelnemers aan dit arrangement aan bod. Dit wordt weergegeven aan de hand van verkorte verslagen van de Werkgroep Motorvermogen en de AID.¹

Uit deze verslagen valt op te maken dat alle relevante vaartuigen van de Nederlandse kottervloot vanaf september 2006 beschikken over een meetrapport en een zegelplan conform de voorwaarden die de Werkgroep Motorvermogen hieraan heeft gesteld. Bovendien bleek het draagvlak voor een private aanpak van het motorvermogen bij de leden van de beheergroepen zeer hoog: ruim 95% van de leden van de beheergroepen hebben destijds de Verklaring motorvermogen ondertekend en nemen daarom deel aan de uitvoering van de private afspraken van de regeling motorvermogen. Ook de AID gaf ten tijde van de nulmeting aan de relevante niet-tekenaars gemeten en - daar waar nodig - teruggesteld en verzegeld te hebben. Het totaal aantal deelnemers aan het private arrangement bedroeg volgens het *Eindrapport Motorvermogens Beheersbaar*

¹ Zie Eindrapport Motorvermogens beheersbaar, Werkgroep motorvermogen, Productschap Vis december 2006.

311 of 89% van de Nederlandse vissersvloot; het aantal relevante niet-deelnemers 39 of 11% (Wergroep Motorvermogen, 2006).

De nulmeting (Hoefnagel, 2007) wijst uit dat het daadwerkelijke draagvlak op de vloot wellicht kleiner is dan het percentage deelnemers aan de regeling impliceert. Tijdens de nulmeting is door de respondenten namelijk veel kritiek geuit op de uitvoering, evenals twijfel over het gedrag van 'andere vissers'. Daarom is het niet helemaal duidelijk of deze 89% volledig achter de huidige maatregelen staat. Aan de andere kant blijkt een respondent, die niet-deelnemer is, in de loop van de beginfase positiever te zijn gaan staan tegenover het arrangement. In de nulmeting zijn door de AID, Wergroep Motorvermogen en respondenten meerdere knelpunten genoemd:

- *Knelpunten door het Productschap genoemd*
 - het systeem van controle van het motorvermogen zal in de toekomst *self supporting* moeten worden. Dit betekent dat met de opbrengsten van boetes (sancties) voldoende financiële middelen bijeen moeten worden gebracht om de kosten van de controles te kunnen dekken. In hoeverre deze financiering voldoende is om de uitvoering (ook voor de toekomst) van de controles te waarborgen, is onzeker;
 - daarnaast moet duidelijk worden hoe omgegaan wordt met de niet-deelnemers aan het project motorvermogen. Die laatste groep valt immers rechtstreeks onder de AID. Concreet komt het erop neer dat de niet-deelnemers aan het project motorvermogen een gelijke aanpak moeten krijgen ten opzichte van de deelnemers. Het project zal aan draagvlak verliezen wanneer in de toekomst zal blijken dat de niet-deelnemers 'beter af' zijn dan deelnemers;
 - een ander probleem dat nog altijd actueel is, is het level playing field op Europees niveau voor de kottervisserij binnen en buiten de 12-mijlszone. De sector is van mening dat de Nederlandse aanpak van het motorvermogen navolging zou moeten krijgen op Europees niveau. Dit geldt dan eveneens voor het instellen van een maximaal vermogen van 1.471 kW (2.000 pk) voor de kottervisserij op de Noordzee buiten de 12-mijlszone, wat nu uitsluitend een Nederlandse maatregel is.
- *Knelpunten door de AID genoemd*
 - de tijd tussen zegelverbreking en melding hiervan enerzijds, en herverzegeling (met alle bijkomende procedures) anderzijds, is te ruim. Hier zijn wel afspraken over gemaakt (vier weken);
 - er was nog weinig inzicht in hoeverre de groepen de resterende maanden van 2006 omgaan met hercontroles;

- er hebben al diverse herverzegelingen plaats gevonden; door diverse aanloopproblemen was het overzicht nog niet optimaal.
- *Knelpunten door vissers/geïnterviewden genoemd*
 - een bestuurder/visser stelt dat het bestuur van de beheergroep - moeite heeft met het controleren van de naleving met betrekking tot motorvermogen. Het bestuur vindt het moeilijk zichzelf als een controle instantie te zien en heeft moeite vissers aan te geven, dan wel te beboeten. Zij zien dit als 'verlinken' van de eigen mensen. De officiële controle die tot sancties kan leiden wordt nu uitbesteed aan een technisch bedrijf;
 - er is nog niets van (toegenomen) controle merkbaar;
 - is het opvoeren van het motorvermogen wel goed te controleren en te bewijzen, vraagt men zich af;
 - verhouding schip/motorvermogen raakt bij grote eurokotters en grote boomkorkotters uit balans na terugstelling;
 - er ontstaat extra druk op bepaalde visvoorraden wanneer overgestapt wordt naar twinriggen en garnalenvisserij in 2009;
 - een mechanische motor zou makkelijker te manipuleren zijn dan een Caterpillar, hoewel er vissers zijn die het tegenovergestelde beweren;
 - het handhavingsarrangement differentieert niet tussen type vis waarop gevist wordt, type schip, en sector; dat lijkt met name ook bijzondere bedrijven (zoals combinatie vissen en toerisme) die een bron van innovatie in de transitie kunnen zijn, te benadelen.
 - bij reparatie kan het zijn dat een of meerdere zegels er af moeten en dat kost tijd en geld. Ondertussen is het dan mogelijk met een hoger motorvermogen te vissen;
 - een van de niet-deelnemers noemt het machtsvertoon en de arrogantie van de AID als een knelpunt;
 - gevoel van onrechtvaardigheid, door bevoordeling van vissers die zich vroeger niet aan de regels hielden ten opzichte van de goeden;
 - betere kennis over het arrangement is nodig, in het bijzonder over de verdeling private en publieke taken en het sanctiebeleid;
 - voor co-management is een goede relatie (vertrouwen) tussen vissers en de sector enerzijds, en de overheid anderzijds van belang. Vissers geven regelmatig aan dat deze relatie te wensen over laat. Zo vindt men bijvoorbeeld dat men 'gecriminaliseerd' wordt door de AID en LNV.

Geconcludeerd werd dat gepaste aandacht besteed diende te worden aan het wegnemen van deze knelpunten, ten einde het arrangement kans van slagen te geven. Aangegeven werd dat de effectiviteit en rechtvaardigheid van het arrangement beter aangetoond en zichtbaar gemaakt zouden moeten worden, omdat dit wellicht meer draagvlak onder vissers zou creëren. Daarbij werden duidelijke afspraken over openheid naar de sector en overheid van essentieel belang geacht, onder meer over: de controles, de controleresultaten en de opgelegde sancties, voor zowel de deelnemers als de niet-deelnemers, door zowel de AID als de besturen van de beheergroepen.

Samenvatting conclusie Tussenevaluatie

De tussenevaluatie - *Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sanctionering* (Hoefnagel en Van Mil, 2008) - concentreert zich vooral op de uitvoering van de controle en sanctionering door de beheergroepen en de AID, en de meningen van gecontroleerde vissers over deze activiteiten. De gegevens bieden ook inzicht in de mate van naleving van dit arrangement door de visserijsector. De centrale vraag van deze tussenevaluatie luidde als volgt: Hoe verloopt het controle- en sanctioneringsproces van het publieke en private handhavingsarrangement 'Motorvermogens Beheersbaar' en hoe effectief is het instrument?

Zowel de beheergroepen als de AID gaven ten tijde van de tussenevaluatie aan de afgesproken controles uit te zullen voeren of uit te laten voeren door het daartoe gespecialiseerde bedrijf MARIN. Met betrekking tot het toegestane motorvermogen waren tot en met 2007 geen serieuze overtredingen geconstateerd. De onvolkomenheden die wel aangetroffen werden, werden van dien aard geacht dat zowel de beheergroepen als de AID met een waarschuwing meenden te kunnen volstaan. De AID gaf aan een cultuuromslag door te maken, wat een andere benadering jegens de vissers impliceerde. De AID wilde eind 2007 naar eigen zeggen de stap maken van voornamelijk repressief optreden naar samenwerking zoeken en zich richten op het bevorderen van naleving.

Zowel de bestuurders als de vissers gaven aan dat het handhavingsarrangement eind 2007 nauwelijks meer een issue was op de vloot. De vissers, AID en beheergroepen voorzagen geen substantiële problemen met dit arrangement, voornamelijk omdat de hoge olieprijs vissers zouden stimuleren niet meer met vol motorvermogen te varen en te vissen.

Het Productschap Vis en de AID gaven aan een procesmatige, incrementele benadering voor te staan. Deze stap-voor-stapbenadering past binnen het idee dat er tot april 2009 een overgangsregeling voor het motorvermogen bestaat,

en het idee dat de sector onder druk van de maatschappij een transitie naar een duurzamere productiewijze aan het doormaken is. Dit proces zou volgens hen gekoppeld kunnen worden aan de hoge olieprijs sinds medio 2007 en de reële schaarste van olie in de toekomst. Gegeven deze ontwikkeling was de inschatting dat weinig het welslagen van het arrangement in de weg staat.

Uit de tussenevaluatie valt op te maken dat vissers en beheergroepen beogen zichzelf te reguleren en daarmee de maatschappelijke waardering voor de sector te verhogen. Er is een spanningsveld te constateren tussen, enerzijds, de controlerende en opvoedkundige taak van de beheergroepen, en anderzijds de rol van belangenbehartiger. Ook is sprake van een spanningsveld tussen korte en langere termijn belangen van de sector. Economische belangen op de korte termijn zijn duidelijk, maar de bredere belangen voor de sector én maatschappij op langere termijn zijn daar niet altijd op eenvoudige wijze mee te verenigen. Juist dit langetermijnperspectief lijkt vissers en groepsbestuurders in een loyaliteitsconflict te brengen. Men zegt zich te willen houden aan de afspraken van het handhavingsarrangement, maar wil het de leden niet moeilijker maken dan zij het al hebben. Immers, de sector heeft het economisch zwaar en vissers ervaren reeds een hoge regeldruk. Groepsbestuurders zijn de spil in het sectorwijd welslagen van het handhavingsarrangement. In de tussenevaluatie wordt dan ook geconcludeerd dat het belangrijk is dat bestuurders onderling meer communiceren om:

1. tot afstemming te komen over eenduidigheid in procedures;
2. knelpunten uit te wisselen, elkaar tips te geven;
3. gezamenlijk richtlijnen op te stellen.

Ook een goede afstemming met de AID lijkt daarin belangrijk. Wanneer de AID zich wat minder repressief lijkt op te willen stellen en eerder waarschuwingen zegt in te willen zetten dan boetes, lijkt consistente en duidelijke handhaving door de beheergroepen zelf nog belangrijker.

In de tussenevaluatie wordt aangegeven dat de uitvoering van het arrangement Motorvermogen beheersbaar nog steeds op een aantal punten verbeterd kan worden, onder meer door:

- communicatie, transparantie en afstemming tussen de beheergroepen en de AID te verbeteren en de communicatie naar de vissers toe te verbeteren;
- tussen de groepen onderling de transparantie te verhogen en afstemming op essentiële punten binnen het arrangement te bereiken;
- snellere herverzegeling mogelijk te maken;

- afspraken voor een trekproef zo kort mogelijk van te voren te maken;
- de selectieprocedure van te meten schepen via loting te doen en deze geheim te houden;
- meer aspecten als bewijs voor het gebruikte motorvermogen te laten gelden, bijvoorbeeld door de olieconsumptie te koppelen aan het aantal zeedagen, de vangstsamenstelling, en het aantal GT, pk's en de afmeting van het schip;
- duidelijkheid te scheppen over de financiering van het arrangement, nu er geen boetes geïnd zijn in 2007 en het zeer de vraag is of dit in 2008 wel het geval zal zijn;
- het probleem van tegenstrijdige taken en verantwoordelijkheden van groepsbestuurders op te lossen dan wel te verminderen, bijvoorbeeld door een kenniskring 'co-management' op te richten;
- een studie naar vergelijkbare arrangementen in andere sectoren uit te laten voeren, en van deze ervaringen binnen andere sectoren te leren.

Bijlage 2

Selectie van de geïnterviewden

De AID

Tijdens een interviewsessie zijn drie AID'ers geïnterviewd: het hoofd van Flex-team Noord, ook hoofd Controle op het motorvermogen in heel Nederland, een senior controleur, en een controleur. Flexteam Noord doet 95% van alle visserij-controles en 100% van alle controles op het motorvermogen met betrekking tot het arrangement Motorvermogen. De interview vragen zijn als bijlage (3) bijgevoegd.

Bestuurders

In de loop van de tweede helft van 2009 zijn alle besturen van de relevante Producentenorganisaties (PO's) (PO-Vissersbond; PO Urk; PO Texel; PO West; PO Wieringen; en PO Delta Zuid) - de voormalige beheergroepen¹ - bezocht en geïnterviewd. Bij vier van de bijeenkomsten waren twee bestuursleden aanwezig, bij een vraaggesprek drie bestuursleden, en bij een gesprek alleen de voorzitter. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een vragenlijst (zie bijlage 5) en duurden minimaal 1,5 uur. In de loop van het onderzoek bleek er een nieuwe PO opgericht te zijn; PO Roussant, waar voornamelijk garnalenschepen bij aangesloten zijn, die ook niet-ondertekenaar zijn van het arrangement. De voorzitter van deze nieuwe PO is destijds samen met andere vissers de infractieprocedure bij de Europese Commissie gestart. Deze PO is niet geïnterviewd.

Ook is de Heer Demkes van Productschap Vis geïnterviewd. Hij coördineert de private controle op het motorvermogen. Productschap Vis financiert ook in 2008 en 2009 via het onderzoeksfonds de controle op het motorvermogen.

Vissers

Om achter de meningen over en ervaringen met de uitvoering van het handhavingsarrangement Motorvermogen te komen, zijn voor deze evaluevaluatie van het arrangement tien vissers geïnterviewd. Bij de selectie van de vissers is gelet op de volgende criteria (zie tabel B2.1):

¹ De beheergroepen zijn opgegaan in PO's, er zijn nu geen beheergroepen meer, alleen PO's.

1. vissers die zowel een zogenaamd (visuele) zegelplancontrole als controle op het motorvermogen ('trekproef') hebben ondergaan gedurende de periode 2008 tot juni 2009;¹
2. uit ieder van de zes PO's ten minste een visser, waarbij de PO Nederlandse Visserbond I, II en III als één producentenorganisatie is aangemerkt;
3. negen deelnemers aan het private handhavingsarrangement Motorvermogen (ondertekenaars van de Verklaring motorvermogen) en één niet-deelnemer;
4. ten minste twee vissers die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling voor kotterschepen (deze schepen hadden tot 20 april 2009 een motorvermogen van tussen de 300 en 400 pk);
5. ten minste twee door de AID gecontroleerde vissers (al dan niet steekproefsgewijs);
6. ten minste één door de AID en beheergroep gezamenlijk gecontroleerde visser;
7. ten minste één visser uit de categorie schepen met een nationaal wettelijk vastgesteld motorvermogen van maximaal 2.000 pk.

¹ Informatie over welke vissers/schepen gecontroleerd zijn op zegelplan en/of motorvermogen, wordt verzameld door het Productschap Vis. Voor de selectie van vissers die zowel op motorvermogen als op zegelplan gecontroleerd zijn, is uitgegaan van de door het Productschap verstrekte lijsten met informatie over controles over 2008 tot en met april 2009.

Tabel B2.1		Selectie geïnterviewde vissers					
	Niet-deelnemer	300-400 pk	2.000 pk	AID-controle	Groepcontrole¹	AID/groepcontrole	Beheergroep
Schip 1	x			x			PO Vissersbond
Schip 2		x			x		PO Texel
Schip 3		x			x		PO Urk
Schip 4						x	PO Vissersbond
Schip 5					X		Delta Zuid
Schip 6				x	x		PO Wieringen
Schip 7			x			x	Delta Zuid
Schip 8				x			Delta Zuid
Schip 9		x		x			PO West/ Nieuwe Diep
Schip 10a		x					PO West/ Nieuwe Diep
10b		x					
10c			x				
Totaal	1	5	2	4	4	3	6 groepen
Selectiecriteria	min. 1	min. 2	1 of 2	min. 2	min. 2	1 of 2	6 groepen

Gedurende de periode september 2009 tot begin oktober 2009 zijn in totaal 8 schippereigenaren, één visser in dienst van een schippereigenaar en één zetschipper benaderd. Eén visser gaf aan drie schepen in eigendom te hebben die onder Nederlandse vlag varen. Een andere visser meldde ook eigenaar te zijn van een schip onder Duitse vlag. De steekproef omvat daarom 12 schepen onder Nederlandse vlag. Eén van deze 12 schepen is in de loop van 2009 verkocht.

Alle benaderde vissers gaven aan bereid te zijn om aan deze evalueerders mee te werken. Eén visser heeft zich uiteindelijk - na twijfel en in goed overleg - van deelname teruggetrokken, omdat hij zichzelf niet 'deskundig genoeg' achtte op het gebied van de regeling motorvermogen en er in de praktijk ook weinig

¹ Uitvoering van het private handhavingssysteem (de controles op zegelplan en/of motorvermogen) is in sommige gevallen uitbesteed aan het Productschap Vis. Op de meetrapporten die worden opgesteld door MARIN staat in dat geval het Productschap Vis als opdrachtgever vermeld.

mee te maken zei te hebben gehad. Zijn inschatting was dat het voor het onderzoek beter zou zijn een visser te benaderen met meer kennis van zaken. Een andere visser gaf weliswaar aan mee te willen werken aan het interview, maar bleek gedurende het interview toch minder coöperatief, waardoor het interview voortijdig gestopt is. Daar waar sprake is van inhoudelijke antwoorden, zijn deze meegenomen in de onderzoeksresultaten.

Uiteindelijk zijn tien semigestructureerde telefonische interviews uitgevoerd met vissers uit elk van de zes PO's (zie tabel B2.1).¹ De vissers is verteld dat het onderzoek betrekking heeft op een eindevaluatie van de regeling motorvermogens in opdracht van het ministerie van LNV. Bovendien is de vissers de garantie gegeven dat hun antwoorden anoniem zouden worden verwerkt. De gesprekken besloegen allen één tot anderhalf uur.

¹ In bijlage 5 is de vragenlijst opgenomen die met de vissers is doorgenomen.

Bijlage 3

Interview 'AID' 2009

Naam geïnterviewde

Positie

Adres

Datum

1. Uitvoering door de AID bij publieke handhaving van motorvermogen

- Hoe is de AID te werk gegaan in 2008 en 2009? Invulling volgens planning/ afspraak?
- Hoe vaak is er gecontroleerd in 2008/2009? Is dat volgens planning? Zo niet, waarom?
- Wat gaat er goed; wat gaat minder qua uitvoering controles?
- Het voornemen in 2007 was om trekproeven deels in samenwerking met de beheergroepen uit te voeren. Is dat gebeurd? Hoe verliep dat? Wat is het effect geweest?
- Risicogroepen: op basis waarvan zijn en worden de schepen geselecteerd voor controle? Hoe zit dat met vissers die een zegelbreuk gemeld hebben, en waarbij er nog geen herzegeling heeft plaatsgevonden? Worden die extra gecontroleerd?
- Zijn er notoire overtreders bij de AID bekend? Hoe wordt daarop gecontroleerd? Hoe wordt gesanctioneerd? Wat is het effect daarvan?
- Is de groep kotters die onder de overgangsregeling valt (300-400 pk) nu ook daadwerkelijk allemaal teruggesteld op 300 pk? Hoe weet u dat? Hoe en door wie is dat gecontroleerd?
- Hoe bevalt de 'nieuwe aanpak' van de AID. Hoe ziet die nieuwe aanpak er nu uit? Hoe werkt het in de praktijk?
- Is er een mentaliteitsverandering v.w. nieuwe aanpak bij controleurs te bespeuren? Welke knelpunten leverde dit op? (Denk aan minder repressie ...)
- Hoe gaat u knelpunten en problemen bij de uitvoering aanpakken?
- Heeft de reorganisatie (plaatsing onder VWA) nog invloed gehad op de uitvoering van dit arrangement Motorvermogen? Hoe?

Feiten

- Aantal gemeten motoren en aantal nog te meten motoren.
- Aantal controles (onderverdeeld naar garnalenkotters; eurokotters; boomkorkotters).
- Geplande en bestede tijd AID op controles motorvermogen (2005-2009).
- Aantal metingen (idem).
- Aantal terugstellingen naar 300 pk.
- Beschikbaarheid controleplannen.
- Beschikbaarheid controlejaarverslagen.
- Aantal verbroken zegels, aantal vervangen zegels.
- Tijd tussen verbreking zegels en herzegeling.

2. Is het nalevingsniveau aantoonbaar beïnvloed en welke factoren hebben daar welk aandeel in gehad?

- Wat zijn de resultaten (aantallen overtredingen, boetes, geschillen, geïnde boetes)?
- Wat is het karakter van geconstateerde overtredingen (omvang overschrijding)?
- In welke mate is het publiek handhavingsarrangement effectief? Op welke punten wel; op welke punten niet? Hoe komt dit?
- In welke mate is de private handhaving effectief? Op welke punten wel, op welke punten niet? Hoe komt dit?
- Treden mogelijk (on)gewenste neveneffecten op?

Feiten

- Aantal overtredingen van niet-deelnemers/deelnemers.
- Aard van opgelegde sanctie (boete of aan de kant leggen) en totale omvang/bedrag opgelegde sancties.
- Aantal recidivisten.
- Aantal vervolgingen door OM.
- Aantal vervolgingen door buitenlandse controle organisaties.
- Aantal up-to-date zegelplannen en mutaties.
- Percentage van totale groep (aantal niet-deelnemers/controle/overtredingen).

3. *Is het gedrag van de visser beïnvloed door het plan van aanpak?*

- Houden vissers zich nu beter aan de regels? Waar merkt u dat aan?
- Hoe reageren vissers op controle van AID?
- Heeft AID regelmatig overleg met Groepen?
- In 2007 is de weg ingeslagen naar 'compliance assistance'. Hoe zit dat eruit in de richting van de groepen en hoe in de richting van de vissers? Is er al een effect te bespeuren?
- Ideeën over vissersgedrag bij AID, is mentaliteit veranderd anno 2009?
- Bereidheid van vissers mee te werken?

Feiten

- Overgaan tekenaar en niet-tekenaars.
- Relatie controleplan/controle jaarverslag.
- Overtredingen en %-overschrijding.
- Afwijkingen van controleplan/verslag.
- Percentage zegelbreuk.
- Mee/tegenwerking bij de metingen.

4. *Evaluatie*

Wat heeft u met de aanbevelingen van de tussenevaluatie gedaan?

- Evaluatiebijekomsten: de AID heeft in 2007 aangegeven regelmatig (1 à 2 keer per jaar) evaluatiebijekomsten te willen houden met AID, Productschap Vis (de coördinator van het co-managementsysteem), MARIN en Dol-drums. Het doel van dit overleg is om vooral in de uitvoering afspraken - zoals die gemaakt en vastgelegd zijn in het eindrapport Motorvermogens beheersbaar - te evalueren en daar waar mogelijk te verbeteren, c.q. er de aandacht op te vestigen.
 - Hoeveel evaluatiebijekomsten zijn er tot nu toe geweest en wie waren daarbij aanwezig?
 - Welke observaties, conclusies en concrete afspraken zijn uit de evaluaties voortgekomen?
 - Wat is er in de uitvoering veranderd, aangescherpt, losgelaten, enzovoort?
 - In welke mate worden de evaluatiebijekomsten als effectief ervaren en op welk vlak?
 - Verbeterde handhaving?
 - Verbeterde samenwerking tussen uitvoerings/controlelichamen?

- Toegenomen vertrouwen/openheid?
- De groepen zitten niet in dit overleg. Hoe worden zij in dit overleg vertegenwoordigd?
- Computerprogramma: Eind 2007 is de AID begonnen met het ontwikkelen van een computerprogramma voor het registreren van mutaties in zegels (een soort 'track record' van schepen op het gebied van zegelbreuken). De gegevens uit deze databank zullen aan de beheergroepen gecommuniceerd worden.
 - Is dat programma reeds operationeel?
 - Zijn de gegevens allemaal up to date, beschikbaar en correct?
 - Wordt er gecommuniceerd over het aantal zegelbreuken en de reden daarvan? (in het kader van compliance assistance).
 - Wat doen de beheergroepen vervolgens met deze informatie richting hun aangesloten leden? Met welk effect (in gedragsverandering)?
 - Is de tijdige melding van zegelbreuken toegenomen?
- Communicatie, afstemming en samenwerking met beheergroepen:
 - Is daar een soort beleid/plan van aanpak voor opgesteld?
 - Hoe ervaart u de samenwerking momenteel? Wat is er veranderd?

5. *Co-management*

- Vindt u co-management in vergelijking met gangbare beheersinstrumenten een prettig beleidsinstrument?
- Vindt u het een effectief instrument. Op welke vlakken wel; op welke vlakken niet?
- In welke mate vindt u de verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen de publieke handhaver (AID) en de private handhavers (beheergroepen) helder geformuleerd en afgebakend? Zijn er overlappingen of 'vacuüms'?
- Op welke vlakken zou een andere verdeling van verantwoordelijkheden/taken wenselijk zijn?
- Toekomstbeeld van de AID van dit arrangement
- Denkt u dat de combinatie private en publieke handhaving toepasbaar is op andere terreinen binnen de visserij? Onder welke voorwaarden?

Bijlage 4

Interview vragen aan groepsbestuurder(s)

Uitvoering private handhaving

1. De groep kotters die onder de overgangsregeling valt (300-400 pk) is nu ook daadwerkelijk allemaal teruggesteld op 300 pk. Hoe weet u dat? Hoe is die terugstelling uitgevoerd? Hoe en door wie is dat gecontroleerd?
2. Hoe hebben vissers (met een eurokotter) de balans schipgrootte/tonnage (150-160 Gt) motorvermogen aangepast?
3. Hoe vaak heeft uw groep in 2008 en 2009 gecontroleerd op motorvermogen? Op welke wijze is geselecteerd: Steekproef/loting/wat goed uitkwam/anders. Hoe is er gecontroleerd? (op zee, paaltrek) Door wie is controle uitgevoerd? Is de uitvoering strikt volgens planning verlopen (tijdstip + aantal)?
4. Zijn er knelpunten met betrekking tot motorvermogen controleren? Vindt u het zinvol de controle door de groepen?
5. Hoe staat het met de verzegeling? Zijn er veel zegelbreuken/Worden ze tijdig gemeld? Hoelang duurt het voor de herverzegeling plaats vindt? Heeft u inzicht in het computerbestand van de AID met betrekking tot geregistreerde zegelbreuken? Zo, ja: wat doet u met die informatie?
6. Hoe is de financiering geregeld van het arrangement in 2008 en 2009 en verder?

Feiten

- Aantal gemeten motoren 2008 en 2009 en aantal nog te meten motoren in 2009.
- Aantal controles.
- Aantal metingen.
- Aantal terugstellingen naar 300 pk per eind april 2009.
- Beschikbaarheid controleplannen.
- Beschikbaarheid controlejaarverslagen.
- Aantal verbroken zegels/aantal vervangen zegels.
Tijd tussen de verbreking en vervanging van zegels?

Naleving

7. Hoeveel overtredingen heeft het bestuur van uw beheergroep in 2008/2009 geconstateerd?
8. Wat was de aard van de overtredingen (zegelplan; trekproef).
9. Hoe is er opgetreden bij overtreding?
 - waarschuwing (aantal);
 - sanctie (aantal, hoogte van het bedrag);
 - is er over overtredingen gecommuniceerd naar andere leden (afschrikfunctie).
10. Wat is het effect van het sanctioneringsbeleid met betrekking tot mate van naleving en recidive?
11. Wat zijn de knelpunten rondom sanctioneren? Is er sprake van een loyaliteitsconflict wanneer je enerzijds belangenbehartiger bent van je leden, en anderzijds een opvoedkundige taak hebt? Is dat moeilijk?
Vindt u dat uw groep zich goed aan de regels houdt? Is dat voornamelijk naar de letter, of juist in de geest? Hoe vindt u dat andere groepen zich aan de regels houden?

Feiten

- Aantal overtredingen van deelnemers/groepsleden.
- Totale omvang/bedrag opgelegde sancties.
- Aantal recidivisten.
- Aantal vervolgingen door OM.
- Aantal vervolgingen door buitenlandse controle organisaties.
- Aantal up-to-date zegelplannen en mutaties.
- Percentage van totale groep (aantal groepsleden/controle/overtredingen).
- Overgaan tekenaar en niet-tekenaars, zijn er misschien ook meer vissers groepslid geworden.
- Relatie controleplan/controle jaarverslag.
- Overtredingen en %-overschrijding.
- Afwijkingen van controleplan/verslag.
- Percentage zegelbreuk.
- Mee/tegenwerking bij de metingen.

Samenwerking

12. Hoe vaak controleert de AID op eigen initiatief het motorvermogen van uw groep? Hoe gaat de controle van de AID?

13. Hoe vaak controleert de AID in samenwerking met de groep op motorvermogen? Hoe verloopt die samenwerking? Welke voordelen/nadelen zitten daaraan? Hoe valt dit bij de vissers in uw groep?
14. Is er overleg of afstemming met andere beheergroepen met betrekking tot de regeling Motorvermogen? Zo ja, op welke vlakken? Effect daarvan?
15. Bent u op de hoogte van de evaluatiebijeenkomsten van de AID/Productschap Vis, en de uitvoerders MARIN en Doldrums (en eventueel anderen)? Wordt u op de hoogte gehouden, zo ja door wie? En hoe worden de belangen van de groep vertegenwoordigd?

Evaluatie arrangement

16. Welke problemen ervaart u met betrekking tot dit arrangement?
17. Hoe kan dit verbeterd worden?
18. Welk effect heeft het terugbrengen van het motorvermogen naar wettelijke normen op uw groep en de NL visserij?
 - Imagoverbetering ten aanzien van NL visserij? (duurzaamheid; rentmeesterschap; vermogen tot zelfsturing en corrigerend vermogen)
 - Onderlinge concurrentieverhouding verbetering/gelijk/verslechtert?
 - Relatieverbetering met:
 - LNV;
 - AID;
 - andere groepen;
 - ngo's.
 - Is het gedrag van groepsleden verbeterd? Houden zij zich aan gemaakte afspraken, verantwoordelijkheidsgevoel, naleving op de letter of naleving in de geest van het arrangement?
 - Hoe effectief is dit arrangement met betrekking tot motorvermogen, houdt iedereen zich eraan in NL? Level playing field probleem opgelost.
 - Zet LNV zich in voor de sector? In welk kader, wat wordt er van LNV verwacht? En wat heeft LNV daadwerkelijk gedaan? Bijvoorbeeld in kader van level playing field, of met betrekking tot uitvoering, enzovoort.
 - Zijn er onvoorziene neveneffecten van de regeling (positief, negatief)?
19. Heeft u de vorige 'tussenevaluatie' gelezen, wat vond u ervan? Heeft u als groep(sbestuur) iets met de aanbevelingen gedaan? Ten aanzien van:
 - de stelling: ' wij groepsbesturen houden ons aan de afspraken maar gaan het onze leden niet moeilijk maken';

- hebben groepsbesturen afspraken met elkaar gemaakt om tot afstemming van de procedures te komen (steekproef via loting en geheimhouding, snellere herverzegeling; knelpunten te bespreken; richtlijnen opstellen);
- communicatie met AID te verbeteren;
- communicatie met vissers te verbeteren;
- afspraak trekproef heel kort van te voren;
- meer aspecten als bewijs voor gebruikte motorvermogen te laten gelden, bijvoorbeeld olieconsumptie koppelen aan zeedagen, vangst-samenstelling, en het aantal GT, pk's en de afmeting van het schip.

Co-management

20. Vindt u deze vorm van co-management (motorvermogen) een effectief instrument. Op welke vlakken wel; op welke vlakken niet?
21. In welke mate vindt u de verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen de publieke handhaver (AID) en de private handhavers (beheergroepen) helder geformuleerd en afgebakend? Zijn er overlappingen of 'vacuums'?
22. Vindt u uw taken en verantwoordelijkheden soms tegenstrijdig; controleren, sturen (opvoeden) en belangen behartigen? Zo ja hoe kan dat beter ...
23. Op welke vlakken zou een andere verdeling van verantwoordelijkheden/taken wenselijk zijn?
24. Toekomstbeeld van de beheergroep van dit arrangement. Geloof u in co-management, in de zin is het een zinvol instrument voor wie wel en voor wie niet? Heeft deze vorm van samenwerking in beleidsuitvoering toekomst?
25. Denkt U dat de combinatie private en publieke handhaving toepasbaar is op andere terreinen binnen de visserij? Op welke terreinen en onder welke voorwaarden?

Bijlage 5

Vragenlijst vissers

A - Introductie

- Betreft *eindevaluatie motorvermogens*.
- In *opdracht van het ministerie van LNV*.
- Naast de groepsbesturen, AID, Productschap vis, MARIN en Doldrums worden ook een aantal (gecontroleerde) vissers geïnterviewd.
- Vragen hebben vooral betrekking op *ervaring met en mening over het arrangement Motorvermogens beheersbaar*, dus het motorvermogen aanpassen aan de wettelijke regels.
- De antwoorden worden *anoniem* verwerkt.

B - Algemene gegevens

1. Naam
2. Adres
3. Datum
4. Woonplaats
5. Biesheuvelgroep
6. Visserijvereniging
7. Geboortejaar
8. Aantal schepen
9. Soort schip/schepen/(waarvan omgevlagd)
 - boomkorkotter
 - eurokotter
 - ...
10. Leeftijd schip/schepen
 - boomkorkotter
 - eurokotter
 - ...
11. Motorvermogen 2005 2006 2007 2008 2009

C - Open vragen

Kennis over en deelname aan het arrangement

12. Hoe ziet dit privaat en publiek handhaving arrangement 'Motorvermogens Beheersbaar' er eigenlijk uit, hoe werkt het, hoe wordt het uitgevoerd? (Checken kennis over: Wie controleert wie? Hoe verantwoordelijkheden verdeeld? Aan welke regels moeten vissers zich houden? Wat zijn de gevolgen van niet-naleving?)
13. Waarom doet u wel/niet mee aan het private handhavingsarrangement Motorvermogen?
- Hebt u vanaf het begin (2005) meegedaan?
 - Heeft de deelname van groepsgenoten en/of andere Nederlandse vissers invloed op uw besluit al of niet deel te nemen? Hoe?
14. Waarom doen niet alle vissers mee? Hoe zou u de vissers typeren die wel en die niet meedoen?
15. Heeft u uw schip moeten aanpassen vanwege lager motorvermogen?
- Hoe en wanneer is dat gebeurd?,
 - Of indien nee, waarom niet? (Denk hierbij aan verhouding tonnage/ motorvermogen).
16. Bent u geïnformeerd over het ten einde lopen van de overgangsregeling voor de schepen 300-400 pk per 20 april 2009?
- Hoe en door wie bent u op de hoogte gesteld?
17. Weet u of alle vissers nu teruggesteld zijn op maximum 300 pk?
- Hoe weet u dat?
18. Bent u tevreden over communicatie binnen de groep voor wat betreft het arrangement Motorvermogen? Waarover wel, waarover niet?

Doel en effect

19. Waarom is het handhavingsarrangement ingesteld denkt u?
- Doel ervan? (sociaal draagvlak voor een werkelijke naleving van de norm).
20. Wordt dat doel bereikt?
21. Wat verwacht u van dit handhavingsarrangement? Heeft het kans van slagen? Waarom wel/waarom niet?
22. Maakt het financieel veel uit, die naar beneden afstelling van het motorvermogen?
- Minder besomming?
 - Minder kosten?
 - Wat betekent dat voor uw bedrijf?

Boetes en controle

23. Zijn de huidige geplande boetes afschrikwekkend voor u, en een extra reden voor u om u aan het toegestane motorvermogen te houden?
24. Bent u in het verleden (dus voor de start van het private initiatief motorvermogen) wel eens beboet voor een te hoog motorvermogen?
- Denkt u dat het geven van die boetes effectief was voor de handhaving?
25. Hoe wordt u geïnformeerd door het groepsbestuur over controles met betrekking tot motorvermogen en/of zegelplan en hoe lang van te voren?
- Wordt hier in de praktijk wel eens van afgeweken?
26. Hoeveel maal bent u in 2008/2009 gecontroleerd en door wie?
27. Hoe verliep de controle van de groep/uitvoerder of van groep+AID? Wat is er precies gecontroleerd (inhoudelijke dimensie), hoe verliep de interactie (procesdimensie)?
- Is er een visuele controle van het zegelplan geweest? Door wie (Groep/Doldrums/MARIN/AID) en hoe ging dat en wat vond u ervan?
 - Is er een trekproef gedaan met uw schip? Door wie (MARIN/AID) en hoe ging dat en wat vond u ervan?

28. Wat is er geconstateerd? Zijn de constatering naar verwachting of waren er 'verrassingen'?
29. Heeft u een boete/waarschuwing/anders gekregen?
30. Heeft er een of meerdere verbrekingen van zegels plaatsgevonden in 2008 en 2009?
- Wanneer, reden, en binnen welk tijdsbestek gemeld en herzegeld?
31. Zijn er collega's die gecontroleerd zijn? Wat waren hun ervaringen?
32. Wordt er naar uw mening:
- voldoende (streng) gecontroleerd;
 - consistent gecontroleerd;
 - eerlijk gecontroleerd?
33. Wat zijn knelpunten bij:
- de private controle; en
 - de (publieke) controle van de AID?
34. Wat kan beter?
35. Merkt u iets van een andere houding of aanpak van de AID tijdens controles? Zo ja, wat precies?

Naleving

36. Hoe wordt er binnen de groep over gedacht en over gesproken? Is dat op bestuursniveau anders dan op bedrijfsniveau?
37. Heeft u er vertrouwen in dat alle deelnemers zich aan de afspraken houden of bent u bang dat er vissers zijn die toch nog manieren vinden om het vermogen van de motor na terugstelling weer op te voeren? Waarom zouden ze dat dan doen?
38. Heeft u er vertrouwen in dat de zegels voldoende zekerheid bieden voor controle? Waarom wel/niet?

Waardering/evaluatie

39. Hoe vindt u dat dit arrangement uitgevoerd wordt?

- Zijn er knelpunten?
- Suggesties voor verbetering?
- Merkt u er überhaupt iets van?

40. Welk effect heeft het terugbrengen van het motorvermogen naar wettelijke normen op uw groep en de NL visserij?

- Imago verbetering ten aanzien van NL visserij? (duurzaamheid; rentmeesterschap; vermogen tot zelfsturing en corrigerend vermogen)
- Onderlinge concurrentieverhouding verbeterd/gelijk/verslechterd?
- Relatieverbetering met:
 1. LNV;
 2. AID;
 3. andere groepen;
 4. ngo's?
- Is het gedrag van collega vissers verbeterd? Houden zij zich aan gemaakte afspraken, verantwoordelijkheidsgevoel, naleving op de letter of naleving in de geest van het arrangement?)
- Zet het ministerie van LNV zich in voor de sector?
- Zijn er onvoorziene neveneffecten van de regeling (positief, negatief)?

41. Kunt u een rapportcijfer geven voor het private handhavingsarrangement als geheel? Rapportcijfer 1-10.

Co-management

42. Vindt u deze vorm van co-management (motorvermogen) een effectief instrument?

- Op welke vlakken wel?
- op welke vlakken niet?

43. In welke mate vindt u de verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen de publieke handhaver (AID) en de private handhavers (beheergroepen) helder geformuleerd en afgebakend?

- Zijn er overlappingen of 'vacuüms'?

44. Vindt u de taken en verantwoordelijkheden van de groepsbestuurders soms tegenstrijdig? (controleren, sturen (opvoeden) en belangen behartigen)?
Zo ja, hoe kan dat beter ...
45. Op welke vlakken zou een andere verdeling van verantwoordelijkheden/taken wenselijk zijn?
46. Toekomstbeeld van visser van dit arrangement. Heeft deze vorm van samenwerking (co-management) in beleidsuitvoering toekomst?
47. Denkt u dat de combinatie private en publieke handhaving toepasbaar is op andere terreinen binnen de visserij?
- Op welke terreinen?
 - Onder welke voorwaarden?

D - Dank

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

