

Tussenevaluatie co-management en motorvermogen

Controle en sanctionering

E. Hoefnagel

E.M. van Mil

Projectcode 31012

Maart 2008

Rapport 6.08.03

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- ☐ Wettelijke en dienstverlenende taken
- ☐ Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- ☐ Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- ☐ Ruimte en Economie
- ☐ Ketens
- ☒ Beleid
- ☐ Gamma, instituties, mens en beleving
- ☐ Modellen en Data

Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sanctie-
ring

Hoefnagel, E.W.J. en E.M. van Mil

Den Haag, LEI, 2008

Rapport 6.08.03; ISBN/EAN: 978-90-8615-210-0; Prijs € 16 (inclusief 6% btw)

Foto's: Nationale Beeldbank en Shutterstock

81 p., fig., tab., bijl.

Dit onderzoeksverslag betreft een evaluatie van de uitbreiding van het co-managementsysteem op het vlak van het motorvermogen. Deze tweede evaluatie concentreert zich vooral op de uitvoering van de controle en sanctie-
ring door de beheergroepen en de AID, en de meningen van gecontroleerde vissers over deze activiteiten.

This research report concerns an evaluation of the expansion of the co-management system in the field of engine power. This second evaluation concentrates primarily on the execution of the control and sanctions by the management groups and the General Inspection Service, and the opinions of controlled fishermen on these activities.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2008

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- ☒ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- ☐ niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeed bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Het arrangement	18
1.2 Afspraken en implementatie	19
1.3 Motorvermogenmeting en verzegeling	20
1.4 Centrale vraag	20
1.5 Aanpak onderzoek	21
2. Rol en aanpak van de Beheergroepen	23
2.1 Taak en rol van de Beheergroepen	23
2.2 Uitvoering en resultaten van de implementatie van het private handhavingsarrangement	24
2.3 In hoeverre maken de groepen hun verantwoordelijkheid waar?	27
2.4 Hoe wordt co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de beheergroepen?	29
3. Rol en aanpak van de Algemene Inspectiedienst	32
3.1 Taak en rol van de AID	32
3.2 Uitvoering en resultaten van de implementatie van het publieke handhavingsarrangement	33
3.3 In hoeverre maakt de AID zijn verantwoordelijkheid waar?	37
3.4 Hoe wordt co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de AID?	39

	Blz.
4. Mening en ervaringen van vissers	42
4.1 Kennis over het arrangement	43
4.2 Doel en effect van het handhavingsarrangement	47
4.3 Controle en sanctionering	50
4.4 Naleving	58
4.5 Waardering	60
5. Conclusie	63
Literatuur	71
Bijlagen	
1. Vragenlijst 'Groepen'	73
2. Vragenlijst 'AID'	76
3. Vragenlijst 'Vissers'	78

Woord vooraf

De Werkgroep motorvermogen heeft een privaat arrangement ontworpen dat voorziet in een stelsel van private controles en private sancties bij niet-naleving van de regelgeving ten aanzien van het motorvermogen. Dit rapport is een verslag van een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de Directie Visserij van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, naar de opvattingen en ervaringen van vissers, beheergroepen en de AID tot nu toe (december 2007) met dit arrangement. Deze *Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sanctionering* is het tweede onderzoek van in totaal drie evaluaties. Het eerste onderzoek is inmiddels afgerond en betrof een nulmeting, getiteld: *Co-management en motorvermogen. Nulmeting van opvattingen van vissers*.¹ Naast de opvattingen van vissers over het arrangement, komt in de nulmeting de stand van zaken aan de orde met betrekking tot het meten, afstellen en verzegelen van schepen van deelnemers en niet-deelnemers. De eindevaluatie zal in 2009 plaatsvinden. De tussenevaluatie 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 tevens inzicht in de mate van naleving van dit arrangement door de visserijsector.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Ellen Hoefnagel van de sectie Visserij en drs. Eveline van Mil van de afdeling Dier van het LEI. De evaluatie is vanuit de Directie Visserij begeleid door ir. M.J.W. Traa.

¹ LEI-rapport 6.07.09, maart 2007.

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

A handwritten signature in black ink, consisting of the letters 'R', 'B', and 'M' in a stylized, cursive script, followed by a horizontal line.

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

Samenvatting

De *Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sancti-
nering* is het tweede onderzoek van in totaal drie evaluaties. Het eerste onder-
zoek is inmiddels afgerond en betrof een nulmeting, getiteld: *Co-management
en motorvermogen; Nulmeting van opvattingen van vissers*.¹ Naast de opvat-
tingen van vissers over het arrangement, komt in de nulmeting de stand van
zaken aan de orde met betrekking tot het meten, afstellen en verzegelen van
schepen van deelnemers en niet-deelnemers. De eindevaluatie zal in 2009
plaatsvinden. De tussenevaluatie concentreert zich vooral op de uitvoering
van de controle en sanctienering door de beheergroepen en de AID, en de
meningen van gecontroleerde vissers over deze activiteiten. De gegevens bie-
den tevens inzicht in de mate van naleving van dit arrangement door de visse-
rijsector. De centrale vraag van deze tussenevaluatie luidt als volgt: Hoe
verloopt het controle- en sanctieneringsproces van het publieke en private
handhavingsarrangement 'Motorvermogens Beheersbaar' en hoe effectief is
het instrument?

Zowel de beheergroepen als de AID zullen dit jaar (2007) de afgespro-
ken controles uitvoeren of uit laten voeren door het daartoe gespecialiseerde
bedrijf MARIN. Met betrekking tot het toegestane motorvermogen zijn geen
serieuze overtredingen geconstateerd. De onvolkomenheden die wel aange-
troffen werden, waren van dien aard dat zowel de beheergroepen als de AID
met een waarschuwing meenden te kunnen volstaan. Opvallend is dat de AID
sinds kort een andere aanpak heeft en naar eigen zeggen een cultuuromslag
doormaakt. De AID wil de stap maken van voornamelijk repressief optreden
naar samenwerking zoeken en zich richten op het bevorderen van naleving.

Zowel de bestuurders als de vissers vinden dat het handhavingsarrange-
ment niet echt een issue is op de vloot. De vissers, AID en beheergroepen
voorzien geen echte problemen met dit arrangement, vooral ook omdat de ho-
ge olieprijs vissers stimuleren niet meer met vol motorvermogen te varen
en te vissen.

Productschap Vis en de AID staan een procesmatige, incrementele be-
nadering voor. Deze stap-voor-stap benadering past binnen het idee dat er tot

¹ LEI-rapport 6.07.09, maart 2007.

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 kan gekoppeld worden aan de huidige hoge olieprijs en de reële schaarste van olie in de toekomst. Mede daardoor lijkt het dan ook dat weinig het welslagen van het arrangement in de weg staat. Visserij en beheergroepen beogen zichzelf te reguleren en daarmee de maatschappelijke waardering te verhogen. Er is echter een spanningsveld 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 langeretermijnbelangen 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 soort loyaliteitsconflict te brengen. Met als gevolg dat men met betrekking tot dit arrangement denkt 'we houden ons aan onze afspraken, maar we gaan het onze leden niet moeilijk maken'. Vissers hebben het immers (economisch) al zo moeilijk en hebben al met zoveel regels te maken. Omdat bestuurders tegen gelijksoortige problemen aanlopen, en zij tevens de spil zijn in het sectorwijd welslagen van het handhavingsarrangement, lijkt het belangrijk dat bestuurders onderling meer communiceren om: (i) tot afstemming te komen over eenduidigheid in procedures; (ii) knelpunten uit te wisselen, elkaar tips te geven; en (iii) gezamenlijk richtlijnen op te stellen. Ook een goede afstemming met de AID is belangrijk. Nu de AID zich wat coulanter - i.e. minder repressief - wil opstellen en eerder waarschuwingen zegt in te willen zetten dan boetes - maar naar eigen zeggen wel de echte overtreders hard wil aanpakken - lijkt duidelijke handhaving door de beheergroepen zelf nog belangrijker.

De uitvoering van het arrangement 'Motorvermogen beheersbaar' kan op een aantal punten verbeterd worden, namelijk 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 tevoren 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 en 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.

Summary

Interim evaluation of co-management and engine power - Control and sanctions

The *Tussenevaluatie co-management en Motorvermogen; Controle en sanctionering* (Interim evaluation of co-management and engine power - control and sanctions) is the second study of a total of three evaluations. The first study has been completed and concerned a baseline study; it is entitled: *Co-management en motorvermogen. Nulmeting van opvattingen van vissers* (Co-management and engine power. A baseline study of views of fishermen).¹ In addition to the opinions of fishermen on the scheme, the baseline study includes the current situation relating to the measurements of ships of participants and non-participants. The final evaluation will take place in 2009. The interim evaluation concentrates primarily on the execution of the control and sanctions by the management groups and the General Inspection Service, and the opinions of controlled fishermen on these activities. The data also offers insight into the extent of compliance with this scheme by the fishing sector. The central question of this interim evaluation is therefore: How is the control and sanction process going with the public and private enforcement scheme 'Motorvermogens Beheersbaar' (Manageable engine power) and how effective is this instrument?

Both the management groups and the General Inspection Service will execute the agreed control measures this year (2007) or arrange for them to be executed by the specialised company MARIN. With regard to the permitted engine power, no serious infringements have been detected. The irregularities that were found were of such a nature that both the management groups and the General Inspection Service were of the opinion that a warning would suffice. It is striking that the General Inspection Service has recently taken a different approach and - in its own words - is going through a cultural change. The General Inspection Service is keen to make the transition from primarily repressive actions to looking for collaborations and focusing on improving compliance.

¹ LEI report 6.07.09, March 2007.

Neither group managers nor fishermen consider the enforcement scheme to really be an issue within the fleet. The fishing sector, the General Inspection Service and the management groups do not foresee any real problems with this scheme, in particular because the high oil prices discourage fishing crews from sailing at full engine power while fishing.

The Commodity Board for Fish and Fish Products and the General Inspection Service champion a process-based, incremental approach. This step-by-step approach is in keeping with the idea that there is a transitional scheme in place until April 2009 for engine power, and the idea that the sector is going through a transition towards a more sustainable method of production, under pressure from society. This process can be linked up with the current high oil price and the real scarcity of oil in the future. Partly because of this, it appears that there is little standing in the way of the success of the scheme. The fishing sector and management groups intend to regulate themselves and thus to increase social appreciation. There is however an area of tension between the supervisory and educational tasks of the management groups on the one hand, and the role of promoting interests on the other. There is also an area of tension between the short-term and long-term interests of the sector. Short-term economic interests are clear-cut, but the broader interests for the sector and for society in the longer-term cannot always be easily reconciled with these. It is precisely this long-term perspective that seems to bring the fishing sector and group managers into a kind of conflict of loyalty. Consequently, group managers connected with this scheme think: 'we will keep to our agreement, but we are not going to make things difficult for our members'. After all, the fishing sector already has enough economic and other difficulties, and are already confronted with so many rules. Since group managers come up against the same kinds of problems, and they are the pivotal point of the sector-wide success of the enforcement scheme, it would seem important that group managers communicate more with each other in order to: (i) reach agreements on clarity in procedures; (ii) exchange experiences of problem areas and give each other tips; and (iii) set up common guidelines. Good harmonisation with the General Inspection Service is also important. Now the General Inspection Service is keen to be more accommodating - i.e. less repressive - and to issue warnings rather than fines (but in its own words is still determined to take a hard line with the real offenders), clear enforcement by the management groups themselves seems even more important.

The execution of the '*Motorvermogens Beheersbaar*' (Manageable engine power) scheme can be improved in a number of respects, namely:

- to improve communications, transparency and harmonisation between the management groups and the General Inspection Service and communications with the fishing sector;
- to increase transparency between the groups and to reach agreements on certain essential points within the scheme;
- to make faster engine resealing possible;
- to make agreements regarding a tensile test as late as possible;
- to carry out the selection procedure for ships to be measured by means of drawing lots, and keeping these secret;
- to allow more aspects to be valid as evidence for the engine power used, such as by linking the oil consumption with the number of days at sea, the composition of catches, and the GT, the horse power and the dimensions of the ship;
- to bring about clarity in the financing of the scheme, now that no fines have been collected in 2007 and the big question is whether any fines will be collected in 2008;
- to resolve or at least reduce the problem of conflicting tasks and responsibilities of group managers, for example by setting up a 'co-management' knowledge network;
- to commission a study into comparable schemes in other sectors, and to learn from these experiences within other sectors.

1. Inleiding

In 2004 verklaren het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de kottersector door een intentieverklaring dat partijen waarde hechten aan en geloven in een duurzame, economisch gezonde en maatschappelijk verantwoorde kottervisserij en bereid zijn zich in te zetten voor het noodzakelijke transitietraject daar naartoe. Het betekent dat zowel de overheid als de sector gezamenlijk de hiervoor ter beschikking staande mensen, middelen en instrumenten 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 wordt aangepakt is het motorvermogen van de kottervloot (Werkgroep Motorvermogen, 2006:9). In april 2005 heeft de Werkgroep Motorvermogen de Interim-rapportage *Motorvermogens beheersbaar* opgeleverd. In dit rapport staan afspraken tussen de kottersector en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (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 geëvalueerd wordt in drie stappen. Het doel van de evaluatie is om als overheid en 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 en de controle op het motorvermogen en sanctionering bij overtreding door de sector zelf wordt gedaan. Dit is het private handhavingsarrangement. De overheid richt zich op het afstellen, controleren en beboeten van vissers die niet aan het private arrangement deelnemen en ziet toe op de werking van het private handhavingsarrangement door steekproefsgevijs deelnemers te controleren.

De *Tussenevaluatie co-management en motorvermogen; Controle en sanctionering* is het tweede onderzoek van in totaal drie evaluaties. Het eerste onderzoek is inmiddels afgerond en 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 het meten, afstellen en verzegelen van schepen van deelnemers en niet-deelnemers. De eindevaluatie zal in 2009 plaatsvinden.

De *Tussenevaluatie motorvermogen en co-management; Controle en sanctionering* 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 zullen tevens inzicht bieden in de mate van naleving van dit arrangement door de visserijsector.

1.1 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 echter onvoldoende. De sancties zoals die tot nu toe gehanteerd werden, hebben weinig preventieve werking gehad.

De oplossing wordt nu gezocht in het versterken en uitbreiden van het co-managementsysteem, 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 namelijk 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 handhavingsarrangement een hulpmiddel om gedrag van vissers te beïnvloeden en de onderlinge concurrentieverhoudingen in evenwicht te brengen. Daarnaast kan de sector zelf haar verantwoordelijkheid nemen, wat bijdraagt aan haar imago bij het brede publiek. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) heeft aangegeven dat haar inzet voor de sector medebepaald wordt door het gedrag dat de sector laat zien. De eindverantwoordelijkheid voor de handhaving blijft bij LNV.

1.2 Afspraken en implementatie

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

- vissers die deelnemen aan het private handhavingsarrangement 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 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 teruggebracht 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, volgt een boete 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.

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.

1.3 Motorvermogenmeting en verzegeling

In juni 2005 werd begonnen met de vermogensmetingen aan boord van de vissersvaartuigen en de verzegeling van motoren na de metingen. Een vermogensmeting en verzegeling duurde gemiddeld vier uur per vissersvaartuig. In september 2006 werd het laatste vaartuig van de in totaal 311 vissersvaartuigen gemeten en verzegeld.

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. Deze verzegeling, die geschiedde met speciaal voor dit doel aangeschafte genummerde zegels, 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. Het betrof hier 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 uitvoering van de controles en het opleggen van eventuele sancties gebeuren onder verantwoordelijkheid van de beheergroepen.

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

1.4 Centrale vraag

Hoe verloopt het controle- en sanctioneringsproces van het publieke en private handhavingsarrangement *Motorvermogens beheersbaar*, en hoe effectief is het instrument?

Deelvragen:

- a) wat is de rol en verantwoordelijkheid van de betrokken actoren bij het opstellen en implementeren van private en publieke handhaving?
- b) hoe voeren de actoren hun taken uit? En wat zijn de resultaten?
- c) in hoeverre maken de betrokken actoren hun verantwoordelijkheid waar?
- d) wat is de mening van vissers over het controle- en sanctioneringsproces?
- e) hoe wordt de regeling co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de AID, beheergroepen en vissers?

1.5 Aanpak onderzoek

De gegevens waarop deze evaluatie gebaseerd is, zijn verkregen middels intensieve semi-gestructureerde interviews met betrokken actorgroepen, en middels het bijwonen van een tweetal bijeenkomsten (zie hieronder), eind oktober en eind november 2007.

Bij aanvang van het onderzoek is 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 semi-gestructureerd vraaggesprek geweest met een drietal medewerkers van de AID. Tevens zijn acht vissers geïnterviewd. Bij de selectie van de geïnterviewde vissers is gelet op de volgende criteria: (1) uit iedere beheergroep ten minste één visser, waarbij de PO Vissersbond I, II en III als één beheergroep wordt aangemerkt; (2) vissers die zowel op het zegelplan als op het motorvermogen zijn gecontroleerd door de groep; (3) ten minste één visser (ondertekenaar van het arrangement), die door de AID steekproefsgevijs op motorvermogen is gecontroleerd; en (4) een niet-ondertekenaar van het arrangement die door de AID gecontroleerd is op motorvermogen en zegelplan. Daarnaast is er een bijeenkomst van de AID met een groepsbestuurder bijgewoond en een evaluatiebijeenkomst van Productschap Vis (1 persoon), MARIN¹ (5 personen), Doldrums (1 persoon) en de AID (2 personen).

Naast de meningen en ervaringen van de respondenten, is er zoveel mogelijk feitenmateriaal verzameld met betrekking tot aantallen controles, ver-

¹ MARIN en Doldrums zijn uitvoerders van respectievelijk het meten van het motorvermogen en de herverzegeling bij zegelbreuk.

zegelingen, zegelbreuken, overtredingen, boetes en sancties. De vragenlijsten zijn in dit rapport bijgevoegd (zie bijlagen 1, 2 en 3).

Het evaluatierapport is als volgt ingedeeld: in hoofdstuk 2 komt de rol en verantwoordelijkheid van de beheergroepen bij het opstellen en implementeren van het private handhavingsarrangement aan bod. De focus ligt daarbij op de inhoudelijke en de proces dimensie: hoe voeren de verschillende groepen hun taken uit? Wat zijn de resultaten? En hoe beoordeelt men zelf de uitvoering van het arrangement? In hoofdstuk 3 komen dezelfde vragen aan bod, maar dan met betrekking tot de rol en verantwoordelijkheden van de AID. In hoofdstuk 4 komt de mening, ervaring en beoordeling van vissers aan de orde. In hoofdstuk 5 - de conclusie - wordt beoordeeld in hoeverre de beheergroepen en de AID hun verantwoordelijkheid in de praktijk waar maken, wat de knelpunten zijn en wat en hoe er verbeterd kan worden.

2. Rol en aanpak van de Beheergroepen

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

- wat is de rol en verantwoordelijkheid van de beheergroepen bij het opstellen en implementeren van de private handhaving (2.1)?
- hoe voeren de groepen hun taken uit? En wat zijn de resultaten (2.2)?
- in hoeverre maken de groepen hun verantwoordelijkheid waar (2.3)?
- hoe wordt co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de beheergroepen (2.4)?

2.1 Taak en rol van de beheergroepen

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

- 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 verantwoordelijkheid van de beheergroepen moeten worden uitgevoerd c.q. moeten worden toegepast.

De Verklaring motorvermogen is een verklaring van de schippereigenaar 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 verant-

woording 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.

Iedere beheergroep zal jaarlijks een controleplan moeten maken en een jaarlijkse eindverantwoording. In deze eindverantwoording zal aangegeven moeten 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 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 (ook wel 'trekproef' genoemd), vindt plaats bij 25% van de bij een beheergroepen aangesloten vaartuigen. Deze schepen zijn tevens 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.

2.2 Uitvoering en resultaten van de implementatie van het private handhavingsarrangement²

2.2.1 Uitvoering

Het is opvallend dat iedere beheergroep een eigen aanpak heeft ontwikkeld. Met name betreft dit de wijze waarop de te controleren schepen geselecteerd worden. Dit kan door loting aangewezen worden (2 groepen); één groep laat het door Productschap Vis bepalen; en de andere beheergroepen hebben een 'praktische' aanpak in de zin dat ze afspraken met Doldrums, MARIN en vissers combineren om redenen van efficiëntie en kostenbesparing. Het komt

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

² De vragenlijst die tijdens deze interviews als leidraad diende, is in dit rapport opgenomen als bijlage 1.

ook wel voor dat twee beheergroepen samenwerken met efficiënt afspraken maken met Doldrums of MARIN. Uit een interview met een visser blijkt dat de trekproef bij hem op basis van zijn vrijwillige aanmelding is gebeurd.

Verder kiezen twee beheergroepen ervoor om de visuele controle op het zegelplan zelf (door twee bestuursleden) uit te voeren, terwijl de andere vier beheergroepen de visuele controle uitbesteed hebben aan een (onafhankelijk) gespecialiseerd bedrijf, namelijk Doldrums B.V. De beheergroepen die zelf controleren zeggen dit te doen om een goed contact met hun leden te bestendigen. De beheergroepen die de controles uitbesteden geven aan dit te doen om eventuele percepties van partijdigheid of invloed te voorkomen.

Doldrums verzorgt voor de hele vloot de herverzegelingen bij zegelbreuk. Men is overeengekomen met Doldrums dat wanneer er meerdere herverzegelingen op één dag in één haven plaats kunnen vinden, er een prijskorting geldt.

In 2007 worden de controles op het motorvermogen, de zogenaamde trekproef, uitgevoerd door MARIN middels een collectief afgesloten contract met Productschap Vis. Wanneer MARIN de trekproef uitvoert, controleert MARIN tevens op het zegelplan. In de praktijk blijken er twee soorten trekproeven te zijn: de trekproef op open zee en de zogenaamde 'paaltrekproef'. De trekproef op open zee meet het hoogst gemeten voortstuwingsvermogen met bijbehorend toerental in vissende en vrij varende condities, evenals de bijbehorende schroefastoeentallen. Bij de paaltrekproef wordt het schip aan een 'paal' gelegd en wordt een elektronische sensor op de schroefas gezet en de motor gestart. Men kan dan op de laptop de torsiekracht zien.¹ De oorzaken voor deze afwijkende meetmethode kunnen, volgens MARIN, zijn:

- slechte weersomstandigheden (wind bft 6 of meer) waardoor niet kan worden uitgevaren;

¹ Afwijkende meetmethode van MARIN: een afwijkende meetmethode in dit geval is bijvoorbeeld een paaltrek in plaats van een meting met de netten zwevend overboord. Het schip wordt achter vastgesjord aan bijvoorbeeld een steiger met een lijn van ten minste een scheepslengte. Daarna wordt het maximale motortoerental ingezet om het schip aan de lijn te laten trekken. Dit maximumtoerental samen met het bijbehorende askoppel wordt hierbij gemeten en hieruit wordt het asvermogen berekend. Dit asvermogen is altijd lager dan het geleverde motorvermogen. Dit komt door de wrijvingsverliezen van de lagers die er tussen motor en schroef zitten. En eventuele ander vermogen opnemende onderdelen zoals pompen en generatoren. Daarom meten wij zo dicht mogelijk bij de schroef, zodat je het vermogen van de schroef weet. Deze meetmethode levert wat ongunstiger resultaten op voor de schipper, dat wil zeggen: een hoger vermogen bij hetzelfde toerental als varende. Dit heeft te maken met de zogenaamde volgstroom: dat is de intreesnelheid van het water naar de schroef die varende wel aanwezig is, maar aan de paal trekkend niet. Hierdoor moet de schroef harder werken om water te verstouwen. Alle water moet immers worden aangezogen. Hierdoor wordt de motor zwaarder belast. Met deze meetmethode zit je dan wel altijd aan de veilige kant en de schipper loopt niet het risico om tijdens een controlemeting met de goede methode de marge te overschrijden. (Verklaring MARIN, 29-11-2007).

- geen geschikte tuigage aan boord (staandewandvissers);
- slechte bereikbaarheid van de schroefas (aankomen van de meetapparatuur is dan niet mogelijk). Het toerental wordt dan met een handtoerental meter gemeten en vergeleken met het maximale toerental van de vorige meting: hiermee kun je dan berekenen wat het vermogen moet zijn. Als het gemeten toerental vlakbij het originele toerental ligt (binnen 5%), is deze methode betrouwbaar genoeg;
- in een enkel geval is er helemaal niet gemeten, bijvoorbeeld als er een motorstoring optreedt: 'Dan rest ons slechts het controleren van de zegels, wat we overigens ook altijd doen want de opdracht is meten en zegels controleren.'

MARIN wordt dit jaar betaald vanuit een fonds van het Productschap Vis, dat oorspronkelijk een andere bestemming had. Dit geld is opgebracht door de vissers zelf. Deze regeling geldt alleen gedurende 2007. Gedurende 2008 zullen de vissers zelf de trekproeven moeten betalen, zonder tussenkomst van het Productschap Vis. De herverzegelingen zijn dit jaar al geheel voor kosten van de vissers.

Twee beheergroepen hebben voor vier jaar bepaald welke schepen gecontroleerd gaan worden. Eén hiervan heeft dit controleplan ook openbaar gemaakt; de andere geeft aan geheimhouding belangrijk te vinden. De overige beheergroepen benadrukken dat de controle óf onaangekondigd plaatsvindt, óf dat om praktische redenen kort van tevoren een afspraak met de schipper-eigenaar gemaakt wordt. In de praktijk varieert dit van een dag tot een aantal weken.

2.2.2 Resultaten

De beheergroepen zijn aardig op schema; drie van de zes groepen zijn (ten tijde van de interviews) al helemaal klaar met zowel de controle op de verzegeling als de controle op het motorvermogen. De andere groepen hebben allemaal afspraken gemaakt met MARIN of Doldrums, of onderling met de controleurs binnen de beheergroepen zelf om dit jaar de controles volgens afspraak uit te voeren. Alle respondenten benadrukken dat de controles dit jaar afkomen.

In 2007 is de motorvermogencontrole middels de paaltrekproef in totaal vier keer uitgevoerd. De andere controles op het motorvermogen (12) zijn op open zee uitgevoerd. Eén schip is niet gemeten vanwege windkracht 8, maar staat wel te boek als gemeten. Op het moment van schrijven moeten er nog

drie trekproeven uitgevoerd worden; deze staan gepland voor eind november en begin december. Er zijn geen te hoge motorvermogens gemeten door MARIN.

Op basis van de meetrappen van MARIN, Doldrums of de beheergroep wordt er door de groepen nagegaan of alles in orde is of niet. Wanneer er een zegelbreuk is geconstateerd of blijkt dat een zegel ontbreekt, dan geven de groepen de visser-eigenaar de kans om dit op orde te brengen. De beheergroepen geven aan gedurende 2007 geen overtredingen te hebben geconstateerd en daarom geen sancties te hebben opgelegd.

Tabel 2.1 Controleplan en aantal leden, niet-tekenaars en eurokotters per groep

Groep	Aantal leden	Eurokotter a)	Niet tekenaars	Steekproefwijze	Controle Zegelplan	Doldrums-groep MARIN	Nog te doen	Trekproef MARIN	Nog te doen	Wanneer
- Nieuwe Diep	15	9	0	loting	4	Doldrums	0	1	0	
- PO Wieringen	42	42	0	praktisch	11	Doldrums	0	3	0	
- Texel	18	6	0	loting	4	Doldrums	0	1	0	
- Delta Zuid	50	19	2	praktisch	13	Doldrums	1	4	0	nov/dec
- PO Oost	59	4	1	praktisch	14	Groep	2	4	3	nov/dec
- PO Vissersbond	131	42	6	pvis bep.	33	Groep	12	7	0	
- Totaal	315	122	9		79		15	20 b)	3	

a) 220-221 KW en een lengte van 20 meter tot 24 meter; b) 1 schip is niet gemeten.

2.3 In hoeverre maken de groepen hun verantwoordelijkheid waar?

Het motto van de groepsbesturen lijkt te zijn, zoals een van hen zei: 'Wij hebben onze handtekening gezet, dus houden we ons aan onze afspraken!' Uit het onderzoek blijkt dat groepsbesturen de afspraken van het arrangement op veel punten nakomen.

De beheergroepen controleren zelf of laten Doldrums of MARIN de zegelcontrole uitvoeren bij een kwart van hun schepen (een op de vier schepen per jaar). Ook zorgen de groepsbesturen ervoor dat er trekproeven op een kwart van de gecontroleerde schepen uitgevoerd worden (1 op de 16 schepen per jaar). Het geplande tijdschema wordt gehaald door alle groepen. Iedere beheergroep heeft een controlejaarplan voor 2007 opgesteld, en zal een controlejaarverslag over 2007 maken.

Als vissers zegelbreuken melden aan de beheergroep, melden de beheergroepen dit aan de AID en aan Doldrums. In iedere groep komen zegelbreuken voor. De meeste beheergroepen hebben niet paraat hoeveel zegelbreuken er precies zijn gemeld, maar dit kunnen zij wel achterhalen. In de loop van 2007 hebben de meeste groepsbesturen aan hun achterban nog eens extra benadrukt dat het belangrijk is om zegelbreuken door te geven aan zowel de groep als de AID, opdat men zich bewust wordt dat bij constatering van ongemelde zegelbreuken door de AID, men in overtreding is.

Bij de volgende observaties van de uitvoering van het arrangement door de beheergroepen zijn kritische kanttekeningen te plaatsen.

Men wacht soms met herverzegeling tot er voldoende schepen tegelijkertijd herverzegeld kunnen worden, vanwege een kostenbesparing. Dit heeft tot gevolg dat herverzegeling lang op zich kan laten wachten, wat volgens enkele respondenten tot wel meer dan 8 weken kan oplopen.

Er is wellicht nog onvoldoende onderlinge transparantie over de werkwijze van de afzonderlijk beheergroepen. Dit kan liggen aan de recentheid van het arrangement. Ook lijken bestuurders vooral geïnteresseerd te zijn in hun eigen groep. Een bestuurder meende: 'Hoe het bij andere groepen gaat, gaat me niks aan. We horen het wel als er iets is.'

Uit het onderzoek blijkt ook dat de selectieprocedure van de te controleren schepen per beheergroep verschilt, variërend van loting gecombineerd met geheimhouding tot een praktische en efficiënte benadering tot vrijwillige aanmelding.¹ Men zorgt er wel voor dat ieder schip één keer in de vier jaar gecontroleerd wordt op het zegelplan. Men kan zich dus de vraag stellen hoe 'random' de selectie is.

De meeste, maar niet alle, respondenten onderkennen dat een bepaalde categorie schepen tot een zogenaamde risicogroep hoort in de zin dat het voor deze vissers moeilijk is om met een grote eurokotter (rond de 150GT) met

¹ Dit zou volgens een groepsbestuurder eenmaal voorgevallen zijn en is dus een uitzondering. Er is niet, aldus deze bestuurder, een oproep gedaan zoals een visser beweert (zie hoofdstuk 4).

maar 300 pk op de tong en de schol te gaan. Uit deze tussenevaluatie blijkt dat er weliswaar schepen uit deze categorie door de beheergroepen gecontroleerd zijn op het zegelplan, maar niet één op motorvermogen (van de 20). Wel heeft een groep door loting een dergelijk schip geselecteerd voor controle. Echter, omdat dit schip een buitenlandse thuishaven heeft sinds 2006 kon de controle niet doorgaan, en is er een ander schip voor in de plaats gecontroleerd. Dit laatste schip behoort niet tot de zogenaamde 'risicogroep'.

2.4 Hoe wordt co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de beheergroepen?

Het arrangement is niet echt een issue op de vloot, menen de bestuurders. De meesten voorzien geen problemen met dit arrangement, vooral ook omdat de hoge olieprijs vissers stimuleren niet meer met vol motorvermogen te varen en te vissen.

Niet alle bestuurders onderkennen het bestaan van een risicogroep, maar diegenen die dit wel zien benoemen vooral de grotere eurokotters. Eén bestuurder in het bijzonder is negatief over de pakkans van deze groep, waarvan hij vermoedt dat de helft zich niet aan de regels houdt. Volgens hem is de trekproef niet effectief. Hij stelt voor om olieconsumptie, samen met zeedagen, pk en GT en dergelijk te controleren. Tegelijkertijd vermoedt hij dat de kans groot is dat er dan een dubbele boekhouding met betrekking tot het olieconsumptie zal komen. Hij stelt dat het oliejournaal nu al niet meer open ligt als men aan boord komt. De meeste andere bestuurders gaan er echter van uit dat als er geen overtredingen geconstateerd worden, vissers zich dus aan de regels houden. Men hoopt dat er nu meer maatschappelijke waardering zal komen, omdat de afspraken in het arrangement nageleefd worden.

Veel bestuurders zijn van mening dat de AID te onzichtbaar opereert binnen dit arrangement. Het is voor de groepen niet duidelijk wat de AID precies doet, met name niet met betrekking tot de controle op de niet-ondertekenaars van het arrangement. Ten tijde van de interviews deed de AID 'een rondje' langs de beheergroepen om hun aanpak toe te lichten (zie hoofdstuk 3 over de AID). Ook vertelden de respondenten van het plan om tijdens de trekproeven samen te werken met de AID, in de zin dat de AID aanwezig zal zijn bij een aantal private controles op het motorvermogen. Een voordeel hierbij zou zijn dat een gezamenlijke controle minder belasting in tijd voor de visser kan opleveren, en minder kosten. De gedachte is dat als de AID en de

beheergroepen gezamenlijk het motorvermogen controleren, de kosten voor de uitvoering van de trekproef gedeeld kunnen worden.

Knelpunten

De knelpunten die de groepsbestuurders noemen zijn :

- er is een gebrek aan een duidelijk protocol met betrekking tot de zegelbreuken. Zegelbreuken worden nog niet altijd goed doorgegeven door vissers. Men probeert dit door de communicatie met vissers en de AID te verbeteren;
- men klaagt ook over een gebrek aan communicatie en afstemming met 'iedereen': de AID, het ministerie van LNV, Productschap Vis, en ook de andere beheergroepen;
- vooral de zegelbreuken brengen een als vervelend ervaren administratieve rompslomp met zich mee;
- de kosten van de herverzegeling, controles en trekproef zijn hoog. Een aantal beheergroepen en het Productschap Vis vinden dat de uitvoeringskosten van de controles en trekproeven (circa € 100.000 per jaar) door het ministerie van LNV betaald zouden moeten worden. Een aantal groepen denkt de uitvoeringskosten van het arrangement te kunnen financieren via een PO en Groep-fusie; De PO's hebben inkomsten waarvan een deel jaarlijks uitgekeerd wordt aan de vissers. Van die jaarlijkse uitkering zal dan eerst een bedrag voor de private uitvoering van het arrangement co-management en motorvermogen afgetrokken worden;
- in de periode dat de groepsbestuurders geïnterviewd werden, vroegen zij zich af wat de AID eigenlijk doet, of de AID de niet-tekenaars controleert, en wat de resultaten van deze controles zijn;
- enkele groepsbestuurders vroegen zich af of er tussen de beheergroepen en vissers wel genoeg solidariteit bestaat. Notoire overtreders zijn natuurlijk niet solidair met collegavissers. Een groepsbestuurder noemde het zwijgen van vissers over overtredingen van collega's 'misplaatste loyaliteit';
- het bekende gebrek aan 'level playing field' werd ook genoemd. Buitenlandse vissers - voornamelijk Nederlandse vissers met een vlaggenschip - zouden zich ook aan het arrangement moeten houden of extra gecontroleerd moeten worden.

In het volgende hoofdstuk komen de ervaringen van de AID aanbod. Een deel van de bovengenoemde knelpunten met betrekking tot het contact met de AID, worden door de AID onderkend en bevestigd. De AID was juist ten tijde

van de interviews voor dit onderzoek bezig bepaalde aspecten van de publieke uitvoering van dit arrangement te verbeteren.

3. Rol en aanpak van de Algemene Inspectiedienst

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

- wat is de rol en verantwoordelijkheid van de AID bij het opstellen en implementeren van de publieke handhaving (3.1)?
- hoe voert de AID zijn taken uit? En wat zijn de resultaten (3.2)?
- in hoeverre maakt de AID zijn verantwoordelijkheid waar (3.3)?
- hoe wordt co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de AID (3.4)?

3.1 Taak en rol van de AID¹

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 toezichtactiviteiten op het gebied van het motorvermogen kunnen zich in dat geval gaan 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 zal ook het toezicht op de private controle zijn. De inzet van de AID op het dossier motorvermogen zal mede afhankelijk zijn van hoe beheergroepen omgaan met de eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft 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.

¹ Werkgroep Motorvermogen, 2006:12

Belangrijk onderdeel hiervan is wederom de transparantie die de beheer-groepen moeten geven voor wat betreft de uitvoering. Alleen hiermee kan een goede vertrouwensbasis ontstaan.

3.2 Uitvoering en resultaten van de implementatie van het publieke handhavingsarrangement

3.2.1 Uitvoering; de *Andere* AID

De Algemene Inspectiedienst (AID) is de controle- en opsporingsdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het is een organisatie die zich, sinds haar oprichting ruim 50 jaar geleden, heeft toegelegd op het toetsen of wettelijke regels worden nageleefd en tot het bestraffen bij het vaststellen van overtredingen. Het juridische model werd gezien als enige en meest effectieve model om gedrag van doelgroepen te veranderen (De Rouw, 2006). De AID is echter sinds kort bezig met een cultuuromslag. De AID wil anders gaan werken: de stap maken van voornamelijk repressief optreden naar samenwerking zoeken en het zich richten op het bevorderen van naleving.

Het uitgangspunt van de AID is te veranderen van handhaver naar gedragsbeïnvloeder, gericht op het verhogen van het nalevingniveau. De methode die toegepast wordt heet Programmatisch Handhaven:

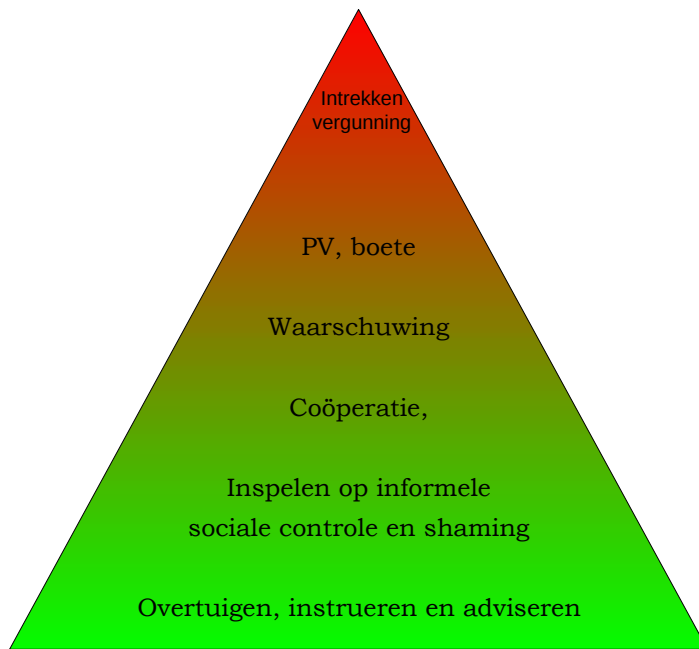
'Dit betekent dat elk ministerie zijn handhavingbeleidsproces cyclisch, integraal, democratisch en transparant heeft ingericht en zijn handhavingactiviteiten heeft vastgelegd in een meerjarig handhavingprogramma' (Schat, 2006:1).

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

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

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

- *Compliance assistance*
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. Tevens wordt onder compliance assistance verstaan het geven van informatie en ondersteuning aan anderen om hen in staat te stellen de doelgroep een betere nalevingsondersteuning 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*
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. In het geval van het arrangement Motorvermogen beheersbaar is dit vooral de private handhaving van de beheergroepen. Wettelijke sancties, zoals waarschuwingen, boetes, en uiteindelijk het tijdelijk (stilleggen, tijdelijk 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.



Figuur 3.1 Responsive regulation

Bron: Toezicht- en handhavingsopties in piramidemodel (naar Ayers en Braithwaite, 1992).

In de praktijk kan de aanpak van de AID met betrekking tot de visserij-controles als volgt getypeerd worden:

1. meer hulp bij naleving en meer transparantie bieden;
2. eigen verantwoordelijkheid van vissers en beheergroepen meer centraal stellen;
3. risicogroepen definiëren en risicogericht te werk gaan;
4. harder optreden tegen notoire overtreders.

3.2.2 Resultaten¹

Controles

Van januari tot november 2007 zijn er 484 visserijcontroles door de AID uitgevoerd. De kotters kunnen meerdere keren zijn gecontroleerd. De controles waren divers van aard, van uitgebreide controles op zee waarbij alle aspecten van de visserij regelgeving worden gecontroleerd, tot alleen controle met be-

¹ De vragenlijst die tijdens deze interviews als leidraad diende, is in dit rapport opgenomen als bijlage 2.

trekking tot het aan boord aanwezig zijn van het zegelplan. Bij deze controles is ruim 400 keer op het zegelplan gecontroleerd.

Er zijn in 2007 acht trekproeven gepland die door de AID al zijn uitgevoerd: drie ondertekenaars van het private arrangement en vijf niet-ondertekenaars. Het betrof hier niet aangekondigde trekproefmetingen en controles op het zegelplan. Deze schepen zijn gecontroleerd omdat zij, volgens de risicoanalyse van de AID, tot een risicogroep behoren. Als risicogroep worden bijvoorbeeld grote eurokotters met 300 pk of schepen met een moeilijk afstelbare motor aangemerkt. Voor 2008 staan er controles gepland, die samen met de beheergroepen uitgevoerd zullen gaan worden. Het betreft trekproeven die de beheergroepen zelf gepland hebben.

De kosten van deze trekproefmetingen worden gezamenlijk door de AID en de beheergroepen gedragen. De beheergroepen hebben in dit stadium aangegeven wel zelf te willen blijven bepalen welke schepen gecontroleerd gaan worden.

Tabel 3.1 Aantal door AID gecontroleerde schepen

Visserijcontroles (januari - november 2007)	484
Waarvan op zegelplan	>400

Tabel 3.2 Aantal door de AID gecontroleerde schepen op het motorvermogen door middel van een trekproef in 2007

AID-controle motorvermogen	Niet-ondertekenaars (totaal circa 39)	Ondertekenaars (totaal (circa 311))	Totaal (circa 350)
Aantal schepen	5	3	8
%	12,8	1	2,3

Er zijn van januari tot aan november 2007 ongeveer 130 keer meldingen gedaan van één of meerdere zegelverbrekingen. In de periode van 1 januari 2007 tot 1 juni 2007 zijn er ongeveer 240 zegels nieuw aangebracht ten behoeve van herverzegelingen. Vanaf 1 juni tot november 2007 zijn er circa 144 zegels nieuw aangebracht ten behoeve van herverzegelingen.

Er zijn geen meldingen bekend van spontane zegelbreuk: de kwaliteit van de zegels en het zegeldraad is ten opzichte van het verleden sterk verbeterd. Er zijn enkele zegels waargenomen waarvan enige slijtage is opgetreden door trillen. Vissers werkten bij de controles mee en overhandigden hun zegelplan.

Overtredingen en boetes

In totaal zijn er door de AID 13 overtredingen geconstateerd. Deze overtredingen betroffen bijvoorbeeld 'het niet binnen 4 weken herverzegelen', of 'geen juiste melding van een zegelverbreking'. Deze overtredingen zijn door de AID middels uitleg over het protocol opgelost, waardoor in de loop van het jaar meldingen van zegelbreuk en dergelijke volgens de AID meer volgens afspraak verliepen. De overtredingen werden geconstateerd bij tekenaars van het arrangement, met uitzondering van een zegelverbreking door een niet-tekenaar. Het is niet noodzakelijk gebleken om scheepsmotoren terug te stellen naar 300 pk of 2.000 pk.

Omdat er geen schokkende feiten geconstateerd zijn, was de AID niet van mening dat men deze overtredingen strafrechtelijk zou moeten vervolgen. De *andere* AID staat immers een communicatieve aanpak voor (*compliance assistance*). De bewijslast voor het overtreden van het toegestane motorvermogen is overigens moeilijk:

'Op het moment dat je daar toe overgaat, wordt de bewijslast erg lastig en zal je bijvoorbeeld de Germanische Lloyd in moeten schakelen om een onafhankelijk technisch rapport te laten maken dat gebruikt kan worden als bewijs. Binnen de AID is deze kennis in principe niet aanwezig'

aldus een respondent van de AID.

Momenteel zijn er vermoedelijk een tiental schepen zonder zegelplan en/of verzegeling. Over het algemeen betreft het hier staandwantvissers, hengelvissers, bordenvissers die niet of nauwelijks buitengaats komen, demonstratie vissers en dergelijke en die dus niet tot een risicogroep behoren. Voornoemde schepen zullen, aldus LNV, van een zegelplan worden voorzien.

3.3 In hoeverre maakt de AID zijn verantwoordelijkheid waar?

Volgens de afspraken worden de toezichtactiviteiten van de AID op het gebied van het motorvermogen gericht op risicogroepen binnen de groep van ondertekenaars van de verklaring motorvermogen en op de groep niet-ondertekenaars. De AID heeft een risicoanalyse gemaakt, op basis waarvan wordt bepaald wie er voor publieke controle in aanmerking komt. Volgens de AID blijkt dat onder de tekenaars van het arrangement meer 'risicovolle schepen' zijn dan onder de niet-ondertekenaars. De AID heeft inmiddels acht controles uitgevoerd, waarvan vijf schepen van niet-ondertekenaars.

De AID had in de beginfase onvoldoende zicht op wie wel tekenaars zijn van het arrangement en welke vissers niet. Verder was voor hen ook niet altijd duidelijk welke schippereigenaren hun garnalenvergunning geparkeerd hadden, en daardoor onder de overgangsregeling voor eurokotters vallen. Deze schepen mogen tot april 2009 een geregistreerd motorvermogen hebben van tussen 300-400 pk. Deze aanvangsproblemen zijn in de loop van 2007 opgelost.

Vast onderdeel van de activiteiten van de AID is ook het toezicht op de private controle. Het samenwerken van de AID met de beheergroepen tijdens een kwart van de private trekproeven (4 trekproefcontroles die door MARIN uitgevoerd worden) is hier een illustratief voorbeeld van. De AID wil regelmatig contact met de groepen, zodat als er iets niet in orde is, zij hier ook op aangesproken kunnen worden. Verder zullen er regelmatig (1 à 2 keer per jaar) evaluatiebijeenkomsten gehouden worden met AID, Productschap Vis (de coördinator van het co-managementsysteem), MARIN en Doldrums. 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.¹

Zegelbreuken moeten door de vissers en de groepen aan de AID doorgegeven worden. Er is sinds kort (oktober/november 2007) een speciaal e-mailadres geopend om zegelbrekingen te melden. Omdat er onvoldoende overzicht is op de mutaties (aantallen breuken en op welke schepen vaak of juist nooit zegelbreuken zijn) voor de betrokken partijen, is de AID een computerprogramma aan het ontwikkelen. Het is de bedoeling dat dit programma voor het einde van het jaar gereed is en gevuld zal zijn met historische informatie, waardoor het mogelijk is mutaties te zien vanaf de eerste meting tot op heden. Dit programma zal volgend jaar gebruikt worden ten behoeve van monitoring en analyse voor controles die voor komend jaar gepland staan. Vooralsnog lijkt het aantal verbroken zegels relatief hoog te liggen. Pas als het programma definitief klaar is, kunnen hier exacte cijfers uitgehaald worden. De gegevens uit deze databank zullen ook aan de beheergroepen gecommuniceerd worden.

Ten tijde van het onderzoek was de AID actief bezig om beheergroepen te bezoeken, ervaringen uit te wisselen en de nieuwe aanpak van 'de andere

¹ Besluitenlijst overleg motorvermogen (22 november 2007). Eerste evaluatiebijeenkomst, van de AID, Productschap Vis, MARIN en Doldrums.

AID' uit te leggen aan de bestuurders.¹ Deze toenadering heeft tevens tot gevolg dat de AID zichtbaarder wordt binnen dit arrangement, meer dan tot nu toe het geval was.

3.4 Hoe wordt co-management en motorvermogen beleefd en beoordeeld door de AID?²

De teamleider en projectleider co-management en motorvermogen zijn dit jaar voor het eerst begonnen met het project:

'We hebben eerst de geschiedenis onderzocht en Productschap Vis en Directie Visserij gesproken, nu (oktober en november 2007) zijn de groepen aan de buurt. We hebben al controles gedaan. We gaan samen met de groepen trekproefmetingen doen en we delen de kosten. Daarbuiten kunnen we ook controleren'

aldus de teamleider. De geïnterviewde AID'ers zijn enthousiast over de *andere* AID:

'Wij willen contact leggen, weten hoe het arrangement loopt en helpen en ondersteunen in het proces. Vissers waren vroeger niet erg positief over de AID. De AID was repressief, ging bewust zoeken naar dingen die fout zijn. Nu hebben we een andere aanpak: de andere AID. We willen contact maken; klantenforums instellen; en controleren op hardnekkige niet-meewerkers. We willen mensen tot naleving brengen; 'compliance assistance'. Repressie wordt alleen toegepast op notoire overtreders.'

De oude aanpak van de AID wordt kennelijk als onvoldoende effectief ervaren:

'Als we terugkijken, dan zijn boetes niet altijd effectief geweest. De vissers waren bang van de oude AID. Soms was het terecht dat vissers boos

¹ Het betrof hier een teamleider van het project motorvermogen, senior visserijcontroleur en projectleider van het project motorvermogen, en een controleur van de AID.

² In deze paragraaf komen de meningen van drie geïnterviewde AID'ers naar voren: De teamleider en projectleider co-management en motorvermogen en een controleur.

waren op de AID. We hopen met de andere AID effectiever te zijn. We zien de beperkingen van controles, wat wij doen is: pakkans inschatten, bewustwordingsprocessen op gang brengen, en opvoeden.'

Communicatie, bewustwording en redelijkheid zijn belangrijke ingrediënten van de nieuwe aanpak:

'We gaan de zegelbrekingen volgen met een computerprogramma, en dat communiceren aan de groepen. Het doel is de zegelplannen 100% op orde te krijgen. Vissers moeten zich ervan bewust zijn dat ze zegelbreuken moeten melden en moeten laten herverzegelen. Wij willen de verantwoordelijkheid wel bij de beheergroepen laten liggen, maar we willen ook redelijk zijn. Zo is er bij een type motor een probleem met de nokkenas. Dat hebben ze allemaal, dan is het logisch dat er een zegelbreuk is. Daar moet dan natuurlijk wel een oplossing voor komen. Maar we gaan dan niet beboeten. Dus afwijken van de regels kan in sommige gevallen, als dat redelijk is. Wij willen zien dat er stappen in de goede richting gezet worden. Er was bijvoorbeeld al een visser die zelf om een zegelplan vroeg na hermotorisering.'

Op de vraag of de AID niet te 'soft' wordt, antwoordt de respondent als volgt:

'We gaan wel schiften. Je moet het zien als een piramide: we zetten wel druk op de onderkant, dan krijgen uiteindelijk de lui die het verdienen zwaardere controles te verduren. Als we echt ernstige twijfels hebben, dan gaan we bijvoorbeeld externe deskundigen inschakelen. Degene die niet wil, pakken we aan. [...] Het gaat er niet om om aardig gevonden te worden. We dienen een beleidsdoel, daarbij zoeken we het beste instrument en de beste strategie. We willen ook de positieve dingen benadrukken en verbeterpunten noemen. Het is een stap-voor-stap proces. Van de kant van de vissers is er geen tegenwerking. De zegelplancontrole gaat goed. De bereidheid tot meewerken gaat stap voor stap beter. Er is al meer acceptatie.'

De andere AID en de visserij is begonnen in de Werkgroep Motorvermogen, volgens deze AID'ers. De controleur noemt een voorbeeld van 'compliance assistance':

'Een visser overtrad telkens opnieuw de 8%-regeling. (In veilingkisten mag 8% meer zitten maar niet meer.) De AID begreep niet dat dit steeds opnieuw gebeurde en ging een gesprek aan. Het bleek dat de betreffende visser niet kon rekenen. Toen heeft de AID-controleur een Excel-programma gemaakt en uitgelegd aan de visser. De visser is nooit meer in de fout gegaan.'

Ook voor de AID is een cultuurverandering een proces:

'We willen de cultuur veranderen bij de AID, maar dat gaat niet in een keer, niet iedereen wil er namelijk aan. Wij moeten ook leren.'

Geconcludeerd kan worden dat de AID na een wat trage start in dit jaar de publieke handhaving van het arrangement *Motorvermogen beheersbaar* serieus aan het uitvoeren is. Men probeert onderdelen die nog niet zo gesmeerd lopen - zoals de registratie van de zegelbreuken, en de communicatie tussen de AID en de groepen - te verbeteren. Het is nog te vroeg om de resultaten en de effectiviteit van de recentelijk toegepaste *andere* aanpak van de AID te beoordelen.

4. Mening en ervaringen van vissers

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van vissers met de uitvoering van het private handhavingsarrangement centraal. Na de afronding van de zogenaamde nulmeting en afstelling van het motorvermogen en de verzegeling, is in het laatste kwartaal van 2006 begonnen met de uitvoering van de controles en de eventuele sanctionering bij vastgestelde overtredingen. Vissers die de verklaring motorvermogen destijds hebben ondertekend - volgens de eindrapportage van de werkgroep 'Motorvermogens beheersbaar' betreft dit 95% van de leden van de beheergroepen (2006:3) - vallen onder private uitvoering van de controles door de beheergroep waarbij zij zijn aangesloten. Het geringe aantal vissers dat de verklaring motorvermogen destijds *niet* ondertekend heeft en/of niet is aangesloten bij een beheergroep, valt onder publieke uitvoering van de controle en sanctionering. Deze groep wordt gecontroleerd door de AID.

Om achter meningen over en ervaringen met controle en sanctionering rondom de regeling 'Motorvermogens beheersbaar' te komen, zijn acht vissers intensief geïnterviewd. Bij de selectie van de vissers is gelet op de volgende criteria: (i) uit iedere beheergroep ten minste één visser, waarbij de PO Vissersbond I, II en III als één beheergroep is aangemerkt; (ii) vissers die zowel een zogenaamde zegelplancontrole als controle op het motorvermogen ('trekproef') hebben ondergaan; (iii) ten minste één visser (ondertekenaar van het arrangement) die door de AID steekproefsgewijs op motorvermogen is gecontroleerd; en (iv) één niet-ondertekenaar van het private handhavingsarrangement die door de AID gecontroleerd is op motorvermogen en zegelplan.

Gedurende november 2007 zijn in totaal 10 schippereigenaren benaderd. Acht hiervan gaven aan bereid te zijn om aan deze evaluatie mee te werken. Eén schippereigenaar gaf aan absoluut niet mee te willen werken vanwege de naar eigen zeggen zeer negatieve ervaringen met de regeling. Een andere respondent - eigenaar van meerdere schepen - gaf aan niet tot de doelgroep te behoren en niet steekproefsgewijs te zijn gecontroleerd door de AID. De registratie van de AID en een meetrapport van MARIN geven echter aan dat er wel controle heeft plaatsgevonden. Het precieze wat en waarom van deze tegenstrijdige informatie kon niet direct worden achterhaald bij de eigenaar.

Uiteindelijk zijn semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met één visser uit elk van de zes beheergroepen.¹ PO Vissersbond I, II, III vormt hierop een uitzondering; uit deze groep zijn - gegeven het hoge aantal aangesloten leden - twee vissers geïnterviewd. In totaal hebben zeven interviews plaatsgevonden met ondertekenaars van het private handhavingsarrangement, waarvan één visser tevens onaangekondigd, bij wijze van steekproef, door de AID is gecontroleerd op motorvermogen. Daarnaast is één niet-ondertekenaar geïnterviewd die door de AID op zowel motorvermogen als zegelplan is gecontroleerd. Van de acht geïnterviewde vissers hebben er drie een schip met een geregistreerd vermogen van om en nabij de 2.000 pk of meer; deze kotters vissen buiten de 12-mijlszone. Vijf kotters hebben een geregistreerd motorvermogen van om en nabij de 300 pk en vissen in principe binnen de 12-mijlszone. Eén van deze vissers geeft aan een groot deel van het jaar in Frankrijk te vissen, een ander is vaak te vinden in de Duitse Bocht. Drie vissers zijn aangesloten bij de Nederlandse Vissersbond; vijf vissers zijn lid van de Federatie van Visserijverenigingen.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- de kennis van vissers over het private en publieke handhavingsarrangement 'Motorvermogens Beheersbaar' (4.1);
- meningen van vissers over het beoogde doel en effect van het handhavingsarrangement, en hun ervaringen tot dusver in de praktijk (4.2);
- meningen en ervaringen van vissers omtrent privaat en publiek uitgevoerde controles op motorvermogen en zegelplan, en de sanctionering bij vastgestelde overtreding (4.3);
- meningen en ervaringen van vissers met betrekking tot de naleving van de regeling (4.4);
- de beoordeling van vissers met betrekking tot uitvoering en effectiviteit van de regeling (4.5).

4.1 Kennis over het arrangement

De meeste van de geïnterviewde vissers lijken in grote lijnen op de hoogte te zijn van het handhavingsarrangement Motorvermogens beheersbaar. Het afstellen van de motor op het vermogen zoals dat op de visvergunning vermeld staat, verzegeling van de motor, en het opgemaakte zegelplan zijn elementen

¹ De vragenlijst die tijdens deze interviews als leidraad diende, is in dit rapport opgenomen als bijlage 3.

uit het arrangement die door alle vissers worden genoemd of herkend. Dat de controles op zegelplan en motorvermogen privaat - dat wil zeggen door de beheergroepen - worden uitgevoerd bij ondertekenaars van de Verklaring Motorvermogen, is ook bij alle geïnterviewde vissers bekend.

Over de beoogde doelstellingen van het handhavingsarrangement, de nadere invulling van rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (beheergroep, AID, Productschap Vis, de Scheepvaart Inspectie), het sanctiebeleid, en de aard en hoogtes van de boetes lijkt echter bij sommigen nog onduidelijkheid te bestaan. Vooral de meldingsplicht zegelbreuk vóór aanlanden bij zowel de beheergroep als AID en het sanctiebeleid staat het merendeel van de ondervraagde vissers niet helder voor de geest. Argumenten die door de vissers werden aangedragen om dit gebrek aan 'parate' kennis te verklaren, zijn onder meer: (i) er zijn te veel regels waar je als visser mee te maken hebt. Die kun je niet allemaal direct paraat hebben; (ii) als je je altijd aan de regels houdt, dan hoef je ook niet te weten wat de sancties inhouden; (iii) niet deel te nemen aan het private handhavingsarrangement (1 visser). De vissers geven wel aan eventuele details van de regeling direct op te kunnen zoeken indien nodig.

Alle geïnterviewde vissers refereren aan het maximaal toegestane motorvermogen voor de categorie die voor hen relevant is - i.e. buiten de 12-mijlszone geldt een maximaal motorvermogen van 2.000 pk voor schepen van 20 jaar en ouder; binnen de 12-mijlszone geldt een motorvermogen van maximaal 400 pk of tussen de 300-400 pk als dat hun huidige vermogen is. Men weet dat het laatste een overgangsregeling voor eurokotters betreft en dat het motorvermogen vóór (april) 2009 teruggebracht dient te zijn tot 300 pk.

De meeste vissers refereren aan de 12,5% marge die volgens hen toegestaan zou zijn bovenop de beoogde 300 pk voor eurokotters en de 2.000 pk voor schepen buiten de 12-mijlszone. Deze marge lijkt eerder opgevat te worden als toegestaan maximaal motorvermogen, dan als marge op het wettelijk toegestane motorvermogen waarmee rekening gehouden wordt alvorens een overtreding vast te stellen.¹ De norm van 300 pk (2.000 pk) is in de perceptie van de vissers daardoor opgerekt naar 337 pk (2.250 pk) als maximaal toegestaan vermogen. Dit blijkt onder meer uit de volgende uitspraak:

¹ Zie artikel 7f van het Huishoudelijk reglement van de beheergroepen en de uitvoering van het Controleplan motorvermogen, bijlage 3 uit het eindrapport van de werkgroep Motorvermogens beheersbaar (2006).

'Alle motoren zijn nu afgesteld op het maximumvermogen dat op de vis-licentie vermeld staat. Daar mag een marge van 12% bij opgeteld worden. Wij mogen dus 2.000 pk + 12%, maar in de praktijk gaan we niet veel harder dan 1.700 pk.' (Visser C).

Ook geeft één van de geïnterviewde garnalenvissers aan niet te weten dat de marge van 12,5% niet opgevat mag worden als een afstelling van de motor op 337 pk. De meetmarge van 12,5% geldt ook voor garnalenvissers, maar de motor dient afgesteld te zijn op 300 pk.

Vrijwel alle geïnterviewde vissers die de Verklaring Motorvermogen destijds getekend hebben, geven aan te denken dat er binnen hun beheergroep sprake is van 100% deelname aan het arrangement. Dat er ook Nederlandse vissers zijn die niet deelnemen aan het handhavingsarrangement, is bij een deel van de vissers onbekend, een ander deel zegt er geen zicht op te hebben. Vrijwel alle ondertekenaars geven aan dat zij zich destijds verplicht voelden om de verklaring te tekenen.

'Het was verplicht; iedereen tekende.' (Visser D)

'We hebben allemaal moeten tekenen. Je kon niet anders, dat was je - of dat werd je - verplicht, anders zou de regeling niet uitgevoerd worden. We moesten als collectief naar buiten treden, anders had het geen zin, dan was het niet geloofwaardig naar de samenleving. Niet tekenen werd dus niet geaccepteerd.' (Visser G)

'Het was toch wel slikken of stikken. Het wordt officieel niet opgelegd, maar je kunt je er toch ook weer niet aan onttrekken, want dan ben je bij voorbaat verdacht. [...] Ik heb er in principe niets op tegen, als de regels maar werkbaar zijn. Maar we worden toch aangepakt als zijnde crimineel. Het uitgangspunt lijkt: je bent schuldig totdat je het tegendeel bewezen hebt. En dat is gewoon niet juist. Daar word ik wel eens moe en boos van.' (Visser A)

Genoemde redenen voor deelname aan het private handhavingsarrangement zijn: (i) de financiële vergoeding voor de initiële meting, afstelling en verzegeling van de motoren, en in het vervolgstadium: gunstigere tarieven voor controles en herzegeling door het kunnen *poolen* van opdrachten. Daardoor kon met MARIN een vast tarief afgesproken worden voor controles die in opdracht van een beheergroep worden uitgevoerd; (ii) het bevorderen van

gelijke kansen en concurrentieverhoudingen tussen vissers; (iii) gebruik kunnen maken van de overgangsregeling voor eurokotters; en (iv) de belofte van toenmalig minister Veerman dat in ruil voor dit zelfreguleringsmechanisme, vissers meer flexibiliteit gegeven zou worden, bijvoorbeeld in de vorm van meer visdagen. Eén van de vissers meldt dat hij, door het handhavingsarrangement te ondertekenen, er destijds tientallen pk's 'bij heeft gekregen' bovenop de 300 pk die hij tot dan toe had. De visvangst is daardoor naar eigen zeggen ook toegenomen. De garnalenvergunning moest echter geparkeerd worden.

'Reden voor tekenen was met name omdat de afstelling en verzegeling door de overheid betaald zou worden, anders moest je het allemaal zelf bekostigen. Bovendien zouden we met die regeling er pakweg 80 pk bij krijgen tot 2009. Dat was mooi meegenomen' (visser F)

Over vissers die het private handhavingsarrangement destijds niet ondertekend hebben, laten de meeste bevraagde vissers zich niet expliciet uit. Dit lijkt toch vooral als een zaak van de niet-ondertekenaar zelf gezien te worden. Niet-deelnemers zullen daar volgens de vissers wel hun eigen redenen en afwegingen voor hebben. Sommigen zullen misschien uit principiële redenen niet getekend hebben. Indien zij zich niet aan de regels houden, lopen ze vanzelf wel tegen de lamp, zo lijkt de gedachte. Maar niet-tekenaars zijn niet per definitie vissers die niet te vertrouwen zijn; men mag ze - volgens een visser - niet over één kam scheren.

Alle vissers hebben gedurende de periode eind 2005-medio 2006 hun motor laten meten ('nulmeting'), af laten stellen op het maximaal wettelijk toegestane motorvermogen of het vermogen dat op de vislicentie vermeld staat, en laten verzegelen. Gevraagd naar het motorvermogen in 2005 en 2007, blijkt dat: (i) 4 schepen precies gelijk zijn gebleven in vermogen; (ii) 2 schepen iets in vermogen zijn gedaald, óf door plaatsing van een nieuwe motor die meteen op 300 pk werd afgesteld, óf vanwege nader te duiden technische aspecten; (iii) 2 schepen iets in vermogen zijn gestegen, doordat de overgangsregeling voor eurokotters een vermogen toestaat tot 400 pk tot aan april 2009, of vanwege een technische reden.

4.2 Doel en effect van het handhavingsarrangement

Visserij lijken uiteenlopende percepties te hebben met betrekking tot het beoogde doel van het handhavingsarrangement. Genoemd worden onder meer:

- het terugdringen van de zogenaamde 'pk-race' onder eurokotters en het bevorderen van de beheersbaarheid. De overheid zou er in het verleden niet in geslaagd zijn om het motorvermogen te beteugelen. Het destijds toegepaste controlemechanisme zou onvoldoende effectief zijn geweest;
- het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen tussen vissers onderling;
- het bevorderen van duurzame visserij en het beschermen van de visstand. Een gelimiteerd motorvermogen beperkt de trekkracht van een schip, waardoor het gebruik van zware netten en kettingen die bodemberoering veroorzaken eveneens teruggedrongen kan worden. Daarnaast is met een beperkt motorvermogen minder brandstof nodig, wat de uitstoot van schadelijke stoffen reduceert;
- het bevorderen van het imago van de sector naar de samenleving.

Hoewel het merendeel van de geïnterviewde vissers van mening is dat het invoeren van het handhavingsarrangement destijds een nuttige, dan wel noodzakelijke actie was, zijn alle vissers momenteel van mening dat het arrangement is achterhaald door de hoge brandstofprijzen. Voor een liter gasolie wordt volgens de vissers vandaag de dag tussen de 50-54 eurocent betaald, wat een aanzienlijke stijging is ten opzichte van de prijs van gasolie ten tijde van de invoering van het arrangement. Brandstof is tegenwoordig vaak de grootste kostenpost. Met een wekelijks verbruik van rond de 30.000 liter voor een schip van om en nabij de 2.000 pk, lopen de brandstofkosten al snel op tot 15.000 euro per week, wat volgens een visser ongeveer 40% van de totale kosten uitmaakt. Een visser in de categorie 300-400 pk zegt tegenwoordig per week gemiddeld 1.500 euro meer kwijt te zijn aan brandstofkosten. Op jaarbasis wordt dit ervaren als een flinke extra kostenpost en financiële last.

Volgens de vissers loont het dus om, waar mogelijk, met minder vermogen te vissen; dat beperkt de brandstofkosten. Het geregistreerde vermogen dat op de vislicentie vermeld staat, wordt volgens de vissers dan ook lang niet altijd vol ingezet. Dit lijkt nog sterker te gelden voor de schippers wiens kotter een vermogen heeft van rond de 2.000 pk. Van deze categorie schepen wordt volgens de bevraagde schippers gemiddeld zo'n 70-80% van het totale

vermogen ingezet. Maar ook kleinere kotters in de vermogensklasse van rond de 300 pk geven aan waar mogelijk minder pk's in te zetten.

Verschillende vissers melden door de sterk gestegen brandstofkosten een ontwikkeling te zien ontstaan naar slimmer, efficiënter, selectiever en geavanceerder vissen. Ook verzinnen vissers manieren en methoden om met minder vermogen en minder brandstof toch eenzelfde vangst binnen te kunnen halen, bijvoorbeeld door lichter vistuig en lichtere netten aan te schaffen. Een visser vertelt dat hij door de sterk gestegen kosten nu extra alert is op zijn gedrag: naar eigen zeggen gaat hij nu duurzamer met zijn spullen om; let meer op wáár hij precies gaat vissen; waar mogelijk wordt de motor wat zachter gezet; er wordt zoveel mogelijk met het tij mee gevaren, zodat er minder vermogen nodig is; en er wordt een half uur eerder met vissen gestopt, zodat niet met vol vermogen terug naar de haven gevaren hoeft te worden. Een andere visser zegt dat het varen met minder vermogen de motor ten goede komt: er is sprake van minder slijtage en de daarmee gepaard gaande reparatiekosten. De motor is minder snel afgeschreven.

Een tweede ontwikkeling die gesignaleerd wordt, is dat vissers zich door de sterk gestegen kosten en het beperkte motorvermogen genoodzaakt zouden zien om over te stappen op een ander type visserij. Een garnalenvisser meldt dat hij de afgelopen vijf jaar de kotters die op garnalen vissen steeds 'groter' heeft zien worden. Vissers die voorheen op tong en schol visten, zijn volgens deze visser overgestapt op de garnalenvangst. Hun schepen bleken met 300 pk onvoldoende rendabel in de vangst van demersale vissoorten. In de garnalenvisserij is 300 pk volgens garnalenvissers meer dan afdoende om een goede vangst binnen te halen. Het gevolg van deze overstap zou volgens de geïnterviewde garnalenvisser toegenomen concurrentie binnen de garnalensector zijn. Dit zou hebben geleid tot een sterke toename in het aanbod van garnalen en een daling in de prijs die vissers ervoor ontvangen.

Eén van de geïnterviewde vissers meldt overgestapt te zijn van hoofdzakelijk kabeljauw, naar hoofdzakelijk kreeft en verder 'alles wat oogjes heeft'. Deze flexibele vorm van visserij wordt noodzakelijk geacht om op toekomstige ontwikkelingen, verdere wet- en regelgeving en onzekerheden te kunnen anticiperen. Diversificatie van de activiteiten is een vorm van risicospreiding. Op deze wijze zijn de 200 visdagen die volgens deze visser minimaal nodig zijn om een rendabel visserijbedrijf te runnen, ook in de toekomst haalbaar. Momenteel blijkt de gekozen strategie rendabel. Echter, het gaat wel gepaard met enorme investeringen in allerlei vistuig en verschillende soorten netten. Alle winst wordt naar eigen zeggen in het uitbreiden van de flexibiliteit geïnvesteerd.

Een andere visser geeft aan vanwege de huidige hoge brandstofprijzen over te willen stappen van de boomkorvisserij naar 'twinriggen' of de 'fly-shoot' visserij. Voor deze vorm van visserij volstaan boten met een kleiner vermogen - tussen de 700 en 1.000 pk - wat een flinke kostenbesparing impliceert in vergelijking met de huidige 1.700-2.000 pk waarmee deze visser gemiddeld vist.

Een derde effect waaraan door verschillende vissers gerefereerd wordt, is de sanering die gaande is binnen de sector. Twee van de acht geïnterviewde vissers stonden ten tijde van het interview voor de beslissing één of meerdere schepen voor sanering aan te melden. Vooral in de categorie schepen met de hogere vermogens zou het financieel slecht gaan. Door de combinatie van hoge brandstofkosten, beperkte visvangst en tegenvallende visprijzen is het voor menig visser uitermate moeilijk gebleken het hoofd boven water te houden. De visserij is voor hen niet rendabel meer. Eén van de geïnterviewde vissers meldt dat van de Nederlandse eurokottervloot pakweg 80% al 'technisch failliet' zou zijn. Deze vissers zetten hun activiteiten nog wel voort, omdat het familiebedrijven zijn en daar andere aspecten meespelen dan puur economisch rendement. Anderen zouden er met alle wet- en regelgeving en de tegenvallende besomming geen zin meer in hebben.

Een visser vertelt dat ruim 20 kotters zouden aangemeld zijn voor de net opengestelde saneringsronde. De sector wordt dus steeds geringer in omvang. Ook de sfeer binnen de sector is aan het veranderen: de 'jongere generatie' vissers zou zakelijker, bewuster en langzaamaan ook duurzamer zijn. Naar de mening van een aantal geïnterviewde vissers zal de inkrimping van de sector - verder aangewakkerd door de sterk gestegen brandstofprijzen - meer invloed hebben op de visstand dan een beperking op het motorvermogen. Het voorkomt bovendien dat er te grote hoeveelheden van kleine maten schol, schar en tong worden aangeboden, wat naar verwachting uiteindelijk de visprijzen ten goede zal komen.

Over de vraag of een beperking van het motorvermogen daadwerkelijk effect zal hebben op de visstand, lopen de meningen sterk uiteen. Een aantal vissers ziet wel degelijk een verband tussen vermogen en vangst, en vermogen en vangstmethoden. Een beperking van het motorvermogen heeft volgens hen een positief (neven)effect op de visstand. Een ander deel van de vissers is van mening dat de visstand van veel meer aspecten afhangt dan het motorvermogen alleen. Enkele vissers vinden dat de vangstbeperking (quotum) dominant bepalend is voor de visstand; het aantal pk's heeft daar volgens hen geen of nauwelijks invloed op. Echter, minder vermogen betekent volgens hen wel dat er minder efficiënt gevist kan worden, wat tot gevolg heeft dat

men meer dagen op zee moet doorbrengen om het toegestane quotum binnen te halen. Beperking van het motorvermogen met als doel bescherming van de visstand, is volgens deze vissers dan ook een instrument waar zij het nut niet van inzien.

In de garnalenvisserij wordt motorvermogen - en de eventuele beperking ervan - eveneens nauwelijks relevant geacht. Voor de garnalenvangst is 300 pk, het maximaal wettelijk toegestane vermogen, volgens de vissers meer dan voldoende capaciteit. Met de huidige brandstofprijzen zullen garnalenvissers doorgaans met minder vermogen vissen, aldus de geïnterviewde garnalenvissers.

Concluderend kan gesteld worden dat alle geïnterviewde vissers de regeling in principe kans van slagen geven, maar desalniettemin 'totaal' achterhaald vinden door de sterk gestegen brandstofprijzen. De hoge brandstofkosten zorgen volgens de vissers effectief voor (noodzakelijke) aanpassingen in de sector en reductie van het ingezette motorvermogen. Het ziet er volgens hen bovendien niet naar uit dat de brandstofprijzen in de nabije toekomst significant zullen dalen. Het handhavingsarrangement heeft daardoor aan noodzaak en effectiviteit ingeboet. Verschillende respondenten zijn van mening - en benadrukken - dat de regeling in de huidige context onnodige kosten met zich meebrengt. De kosten verbonden aan de uitvoering van het private handhavingsarrangement - i.e. controle op het motorvermogen en de ver-/herzegeling - moeten door de sector zelf gefinancierd en opgebracht worden. Gegeven het beperkte nut dat daaraan wordt toegekend, worden deze kosten door een deel van de geïnterviewde vissers als 'onnodig hoog' en weggegooid geld ervaren.

4.3 Controle en sanctionering

Alle voor deze evaluatie geïnterviewde vissers zijn gecontroleerd op zowel verzegeling als motorvermogen. Zes van de acht vissers zijn gecontroleerd in opdracht van de beheergroep waarbij zij zijn aangesloten; twee vissers (één deelnemer en één niet-deelnemer aan het private handhavingsarrangement) zijn op motorvermogen gecontroleerd door de AID.

4.3.1 Controle op motorvermogen

In opdracht van de beheergroep

Inhoudelijke en procesdimensiecontrole

Vrijwel alle ondertekenaars van het arrangement Motorvermogens Beheersbaar geven aan één tot meerdere weken van tevoren een oproep te hebben ontvangen van de beheergroep, dan wel, volgens een enkele visser, door Productschap Vis. De afspraken worden volgens de vissers zo 'slim' en efficiënt mogelijk ingepland: er wordt gepoogd meerdere schepen in één keer op motorvermogen te controleren, zodat MARIN niet voor elke individuele controle naar de haven hoeft te rijden. Vissers geven aan dat daar een kostenreductie achter zit: het *poolen* van opdrachten scheelt in voorrijkosten.

Er is volgens de vissers sprake van samenspraak en een flexibele opstelling bij het maken van de controleafspraken: wanneer een schipper aangeeft niet in staat te zijn op het aangewezen tijdstip de kotters te laten controleren, kunnen afspraken voor de trekproef eventueel uitgesteld en verzet worden:

'De controles binnen onze groep lopen prima. Ze zijn heel flexibel. We hebben twee maal een oproep voor controle kunnen verplaatsen omdat het niet uitkwam. Daar wordt niet moeilijk over gedaan; alles gaat in goed overleg.' (Visser C)

'We hebben een maand van tevoren een oproep gekregen van onze groep. Die is toen een keer uitgesteld. We worden met meer schepen tegelijk gecontroleerd om de kosten wat te drukken.' (Visser F)

Eén van de vissers geeft aan dat hij zich, in dit eerste jaar van privaat uitgevoerde controles, *vrijwillig* bij de beheergroep heeft aangemeld voor de trekproef. Volgens deze visser heeft de beheergroep een oproep gedaan aan de leden om zich vrijwillig aan te melden, wat impliceert dat er niet volgens een door de beheergroep opgesteld controleplan is gewerkt. Het zou hier gaan om meerdere kotters, dat wil zeggen 25% van de bij deze groep aangesloten leden. Waarom voor dit type zelfselectie is gekozen door de beheergroep, wordt verder niet gemeld.¹

¹ Volgens het bestuur van deze beheergroep is er maar in één geval sprake geweest van een vrijwillige aanmelding.

De door MARIN uitgevoerde trekproef behelst volgens vrijwel alle vissers een trekproef op zee, waarbij eenmaal op vol vermogen zonder netten, en eenmaal op vol vermogen *met* netten uit gevaren dient te worden. Doorgaans wordt de trekproef uitgevoerd door twee werknemers van MARIN. Er wordt volgens de schippers een soort tape met elektronische sensoren op de schroefas geplakt, die vervolgens wordt aangesloten op een laptop. Dit stelt MARIN in staat de torsiekracht en het aantal kW op de schroefas te meten. Van de meetresultaten wordt een rapport geschreven. De meeste vissers geven aan een kort meetverslag van MARIN te hebben ontvangen, maar niet over een versie van het uitgebreidere controlerapport te beschikken. Of zij dit alsnog toegestuurd krijgen, of dat het rapport alleen naar de beheergroep gezonden wordt, is hen onbekend. Een andere visser geeft aan wél over een 'keurig geschreven rapport' van de resultaten van de trekproef te beschikken.

Eén visser meldt een controleprocedure die af lijkt te wijken van de standaardtrekproef. Voor de controle op het motorvermogen is hij 'de haven niet uitgeweest'. Navraag bij MARIN leert dat het hier om een zogenaamde 'paaltrekproef' zou gaan, waarbij het schip aan de stijger zelf gemeten wordt. De schipper vertelt dat er een licht afwijkend vermogen geconstateerd werd, wat in eerste instantie niet direct verklaard kon worden. Hij heeft toen gevraagd of de meting toch niet beter op zee plaats kon vinden, omdat dit waarschijnlijk een betrouwbaarder resultaat zou geven in vergelijking met de nulmeting dan een proef onder niet-gelijke meetomstandigheden. Uiteindelijk bleek het verschil in vermogen door MARIN precies verklaard te kunnen worden middels een berekening, waardoor uitvaren uiteindelijk niet nodig bleek. De reden waarom MARIN besloten heeft af te wijken van de standaardprocedure en over te gaan op een paaltrekproef, is niet door deze visser naar voren gebracht. Dat het hier om een afwijkende procedure gaat, was de schipper niet bekend. Naar zijn mening werd overgegaan op een korter durende controle procedure omdat een trekproef op zee te lang zou duren, en het dan niet mogelijk zou zijn vier, vijf schepen op één dag te controleren.

Geconstateerde onregelmatigheden en opgelegde sancties

Van de zes geïnterviewde vissers is er bij één visser een geringe afwijking in het motorvermogen gemeten ten opzichte van de nulmeting, waardoor het vermogen net boven de 300 pk + 12,5% marge uitkomt. De oorzaak van deze afwijking is van technische aard: MARIN heeft precies kunnen terugrekenen waardoor de afwijking veroorzaakt is. De visser in kwestie zegt al meer dan een halfjaar in afwachting te zijn van een mening of advies hieromtrent van de beheergroep waarbij hij is aangesloten. Tot op heden heeft hij nog niets

vernomen van eventuele adviezen of consequenties die het geconstateerde afwijkende motorvermogen met zich mee zou kunnen brengen. Het zou wel duidelijk dat er geen kwade opzet in het spel is. Ook is er geen sprake geweest van zegelbreuk.

Mening vissers over de uitvoering

Over het algemeen zijn de vissers tevreden over de uitvoering van de trekproeven. Dat de afspraken voor de controle in overleg gemaakt kunnen worden, wordt door de meeste vissers als zeer prettig ervaren. Deze flexibiliteit wordt door hen ook noodzakelijk gevonden; de trekproef neemt toch snel een halve dag werk in beslag, en daar moet je als visser rekening mee kunnen houden. Andere vissers melden dat de proef binnen 2 uur heeft plaatsgevonden. Een en ander hangt af van de ligging van de kotters en de tijd die nodig is om van de haven naar open zee te komen.

Toch is er ook een visser die aangeeft uit principe moeite te hebben met de aankondiging van de trekproef enkele weken van tevoren, en de ruimte die er is om trekproeven te kunnen uitstellen. Volgens hem biedt deze flexibiliteit vissers die misschien wél 'te kwader trouw' zijn de tijd en ruimte om hun zaakjes op orde te krijgen, zodat eventuele afwijkende vermogens niet aan het licht komen.

De schipper die een paaltrekproef heeft ondergaan, vindt het principieel geen goede zaak dat kennelijk niet iedereen middels een trekproef op open zee op motorvermogen wordt gecontroleerd. Voor vissers is zo'n korter durende procedure wellicht prettiger omdat het minder beslag legt op hun tijd, maar het komt volgens hem de eerlijkheid en zorgvuldigheid van de controles niet ten goede.

De vissers zijn allen zeer te spreken over de MARIN-medewerkers die de proef uitvoeren. De medewerkers worden als kundig en prettig in de omgang ervaren. Volgens de geïnterviewde vissers levert MARIN goed werk, en is over het algemeen sprake van een goede verstandhouding.

In opdracht van de AID

De AID-controles op motorvermogen worden onaangekondigd uitgevoerd. De vissers bevestigen dat bij deze controles een medewerker van MARIN aanwezig was om de trekproef te verrichten, en op basis daarvan een controlerapport op te stellen. De trekproeven vonden plaats op open zee, waarbij het vermogen gemeten is op basis van eenmaal vrij varend op vol vermogen, en een-

maal op vol vermogen met de netten uit. De AID heeft daarnaast het zegelplan gecontroleerd.

Op basis waarvan de selectie voor de AID-controle heeft plaatsgevonden - dat wil zeggen de reden dat juist deze kotters in aanmerking kwamen voor de steekproef, of dat controle volkomen aselectief was - is bij de geïnterviewde vissers niet bekend. Volgens een visser werd hem door een AID-inspecteur verteld dat zijn kotter deel uitmaakte van een steekproef, en dat 'door Brussel' bepaald zou zijn welke schepen voor AID-controle in aanmerking komen. De visser heeft wel een vermoeden dat hij wellicht voor controle is aangemerkt vanwege het type motor in zijn schip; een type dat volgens technici moeilijk af te stellen zou zijn. Een andere visser had het vermoeden dat hij - gegeven de verhouding tussen het motorvermogen en het volume (GT) van zijn kotter - waarschijnlijk door de AID als potentiële overtreder werd aangemerkt.

De geïnterviewde vissers beschreven het controleproces als tamelijk intimiderend, vanuit een overwegend repressieve, wantrouwende houding, en - volgens een van de vissers - soms een beetje 'kinderachtig': 'ze zijn erop uit om je te verrassen, te overvallen en te betrappen'. De benadering en de timing van controle - wanneer de vissers net zijn aangemeerd, allerhande regelzaken moeten afhandelen, en na een week op zee graag snel naar huis willen - lijkt enige irritatie op te wekken, ook al is er wel begrip voor het gegeven dat de controleurs 'ook maar hun werk doen'. Ook het feit dat de AID dacht een overtreding te hebben geconstateerd, die later teruggedraaid moest worden door het ministerie van LNV, blijkt niet in goede aarde te vallen. Navraag door de visser bij het ministerie van LNV over de manier waarop hij behandeld was door de desbetreffende AID-inspecteurs, zou aan het licht hebben gebracht dat de inspecteurs fouten in de procedure hadden gemaakt, buiten hun boekje waren gegaan, en bovendien een onvolledig procesverbaal opge maakt zouden hebben waarin zaken opzettelijk weggelaten zouden zijn. De geconstateerde overtreding is vervolgens door het ministerie van LNV ongegrond en daarmee nietig verklaard. De AID had dit 'misverstand' volgens de visser kunnen voorkomen door de relevante informatie op te vragen via de laptop die zij bij zich hadden. Volgens de geïnterviewde visser waren de inspecteurs erop uit om 'iets te vinden', waardoor zij waarschijnlijk de zorgvuldigheid uit het oog verloren hebben.

Bij de tweede uit deze groep geïnterviewde visser bleek, ondanks de verdenkingen van de AID, bij controle niets te vinden dat op een eventuele overtreding van het toegestane motorvermogen zou kunnen duiden. Ook het zegelplan bleek goed in orde. Volgens de visser concludeerde de bij de controle aanwezige MARIN-medewerker dat het aantal pk's en het zegelplan in

precies dezelfde staat verkeerden als bij de nulmeting ruim een jaar eerder. Eventuele verdenkingen van de AID bleken daarmee ongegrond.

De wantrouwende opstelling van de AID *als organisatie*, dus niet de inspecteurs zelf, ergert deze visser:

'We hebben in 2006 een heleboel geld moeten betalen om de motor te laten meten en verzegelen door MARIN. Dat hebben we allemaal zelf bekostigd en nooit een tegemoetkoming voor ontvangen. Dat hoeft ook niet... maar dan moeten ze je wel het vertrouwen gunnen dat je alles volgens de regels op orde hebt gebracht en niet meteen erna komen controleren met een trekproef. Een controle van het zegelplan moet dan voldoende zijn, want waarom hebben we anders de boel laten verzegelen? De trekproef vind ik dan een teken van achterdocht. Dat vertrouwen moeten ze je gewoon geven. Zegelcontroles is geen probleem, maar die trekproef kost gewoon een hoop extra tijd. Op vrijdag kom je net aan, moet je je vangst lossen, en dan moet je opeens alles uit je handen laten vallen vanwege een controle. Qua timing is dat gewoon niet prettig.'

(Visser B)

4.3.2 Controle op verzegeling

Zeven van de acht geïnterviewde vissers hebben een visuele zegelplancontrole ondergaan, uitgevoerd (i) door de beheergroep zelf (3 van de 7 vissers); of (ii) door Doldrums, in opdracht van de beheergroep (4 van de 7 vissers). Eén niet-deelnemer aan het private handhavingsarrangement is op het zegelplan gecontroleerd door de AID ten tijde van een controle op het motorvermogen.

Voor de visuele controle van het zegelplan wordt doorgaans een afspraak met de visser gemaakt, die enkele dagen tot een week van tevoren aan de visser doorgegeven wordt. Vissers melden dat op één dag vaak controles worden uitgevoerd op meerdere schepen. Hier zit een praktische redenering achter, en een kostenaspect; wanneer de controle is uitbesteed aan Doldrums, dan scheelt het *poolen* van afspraken - zowel voor zegelplancontrole als voor het herzegelen bij zegelbreuk - in de (voorrij)kosten. Indien de beheergroep zelf controleert, is daar vaak een 'tweede' niet direct aan de beheergroep verbonden persoon bij aanwezig, waardoor sprake zal moeten zijn van planning.

Naast geplande zegelcontroles in het kader van het handhavingsarrangement, melden de vissers ook onaangekondigde zegelplancontroles op zee, uitgevoerd door de Scheepsinspectie (SI) en de AID. Deze maken doorgaans deel uit van een bredere controle, waarbij ook gekeken wordt naar bijvoor-

beeld de visvergunning, maaswijdte van de netten, de grootte van de gevangen vis, enzovoort. Over het algemeen wordt de controle op het zegelplan door de vissers niet als een last ervaren. Het zegelplan dient volgens de schippers aan boord te zijn, en kan gemakkelijk bij een onaangekondigde controle overhandigd worden.

Geen van de vissers heeft te maken gehad met geconstateerde onregelmatigheden met betrekking tot het zegelplan. Eén visser vertelt dat hij wel verhalen heeft gehoord van collega's waarbij onregelmatigheden geconstateerd zouden zijn. Het zou hier gaan om enkele vissers die zegelbreuk niet of niet tijdig bij de beheergroep en de AID gemeld hebben, volgens de geïnterviewde visser omdat zij dit in alle hectiek op zee waarschijnlijk vergeten zijn. Deze vissers zijn allen door de beheergroep zelf gecontroleerd. Zij hebben een waarschuwing gekregen; er zou echter geen sprake zijn geweest van opgelegde boetes.

'We zijn als groep coulant naar de vissers, flexibel. We doen alles in overleg. Je krijgt eerst een waarschuwing, en dan moet je zorgen dat je de zaken weer in orde maakt. We gaan niet meteen over tot sanctionering. We weten hoe het werkt op zee, en hebben daar begrip voor.' (Visser C)

Volgens het protocol herverzegelingen schrijft artikel 10 uit het huishoudelijk reglement voor dat op het niet melden van een zegelverbreking een sanctie staat van 5,000 euro per overtreding.

4.3.3 Zegelbreuk: melding en herzegeling

Vier van de geïnterviewde vissers geven aan het afgelopen jaar geen zegelbreuk te hebben gehad. De andere vier vissers hebben het afgelopen jaar eenmaal een zegel moeten verbreken, om uiteenlopende redenen:

- een reparatie aan een motoronderdeel;
- de installatie van een nieuwe brandstofpomp;
- motoruitval op zee, waardoor controle van de nokkenas noodzakelijk was. Het schip is uiteindelijk de haven binnengesleept;
- een reparatie op een niet cruciaal onderdeel van de motor.

Al deze vissers geven aan de zegelbreuk gemeld te hebben aan in ieder geval de beheergroep, en drie van de vier vissers zegt de zegelbreuk ook zelf rechtstreeks aan de AID gemeld te hebben. De vissers gaven aan op de hoogte

te zijn van de procedure die intreedt bij zegelbreuk: melding bij beheergroep en AID (via fax); vermelding van het zegelnummer, de plaats van het zegel, en de reden van zegelverbreking; vermelding van deze gegevens op een mutatieformulier in het zegelplan.

Hoewel de schippereigenaar er zelf verantwoordelijk voor is dat op een zo kort mogelijke termijn¹ de verwijderde zegels worden vervangen en dat er een aanvullend zegelplan wordt opgesteld, geven de vissers aan dat de uitvoering van de herzegeling doorgaans gebeurt in opdracht van de beheergroep. De beheergroep coördineert de opdrachten, en besteedt deze vervolgens uit aan Doldrums. De vissers geven aan dat, afhankelijk van de plaats van de zegelbreuk, gewacht wordt met het plaatsen van een nieuwe zegel opdat meerdere gevallen van zegelbreuk als gebundelde opdracht aan Doldrums kunnen worden doorgegeven. Dit drukt de kosten voor de vissers en zou bovendien efficiënter zijn voor Doldrums.

Het tijdsbestek tussen zegelbreuk en herzegeling blijkt in de praktijk uiteen te lopen. Eén visser geeft aan binnen een week herzegeld te zijn; een andere visser vertelt dat er een aantal maanden overheen is gegaan. Er werd gewacht totdat er vijf schippers waren die één of meerdere verbroken zegels moesten laten vervangen. Een derde visser zegt nog te willen wachten met het laten herstellen van de zegelbreuk die, ten tijde van het interview, drie weken daarvoor had plaatsgevonden. Zijn schip is aangemeld voor sanering, en hij wil de uitslag daarvan eerst afwachten alvorens opdracht te geven voor vervanging van het zegel, omdat daar kosten aan verbonden zijn die voor rekening komen van de schippereigenaar.

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 hiervan melding 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. Geen van de vissers geeft aan in de periode tussen zegelbreuk en zegelvervanging op motorvermogen of zegelplan te zijn gecontroleerd door de AID.

¹ De termijn is niet nader gespecificeerd in het 'protocol herverzegelen'.

4.4 Naleving

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. Voor de meesten lijkt het geen issue, omdat zij zich aan de regels zeggen te houden. Toch geven vrijwel alle vissers aan de boetes voldoende hoog en afschrikwekkend genoeg te vinden. De sanctiemaatregelen moeten volgens een visser ook wel substantieel zijn, omdat de sector anders in de ogen van de maatschappij niet geloofwaardig genoeg zou zijn in de zelfregulering. De sanctie moet wel in verhouding staan tot de geconstateerde overtreding. Een van de vissers is van mening dat er situaties denkbaar zijn waarbij de visser weliswaar de intentie heeft zich aan de regels te willen houden, maar er desondanks toch een hoger motorvermogen optreedt zonder dat de schipper daar erg in heeft, door technische slijtage aan bijvoorbeeld de zuigers of brandstofpijp.

Het sanctiebeleid zou niet de hoofdreden zijn waarom vissers zich aan de regels houden. De hoge brandstofprijzen lijken een grotere rol te spelen. Het is volgens de vissers niet rendabel meer om het motorvermogen op te schroeven.

Het private handhavingsarrangement, noch de uitvoering ervan, lijken (nog) onderwerp van gesprek te zijn onder vissers. Er wordt niet of nauwelijks met elkaar over gesproken, wellicht omdat er, volgens de vissers, vooralsnog geen sprake is van geconstateerde overtredingen en er nog geen sancties zijn opgelegd. Het onderwerp verdwijnt daardoor vanzelf naar de achtergrond. De controles worden 'voor lief' genomen; die zijn destijds nu eenmaal binnen de sector afgesproken, en hebben dus ook geen nieuwswaarde meer.

Ook binnen de beheergroepen wordt er volgens de vissers niet of nauwelijks over het handhavingsarrangement gesproken. Er wordt niet tot vrijwel niet gecommuniceerd over het controleplan en de uitvoering van het arrangement, noch worden er tips, herinneringen en richtlijnen gecommuniceerd over, bijvoorbeeld, wat precies te doen bij zegelbreuk, controleacties door de AID, enzovoort.

Vooralsnog lijkt iedereen zich aan het toegestane motorvermogen te houden. Echter, enkele vissers geven aan te denken dat het arrangement toch nog ruimte laat voor manipulatie van de motor. Gegeven de hoge brandstofprijzen zou dit momenteel alleen niet lonend zijn. Bovendien maakt het zegelplan het veel moeilijker om het motorvermogen te manipuleren. Daarvoor zou je expertise moeten inhuren, aldus een visser. Maar waar een wil is, lijkt

een weg. Het feit dat een visser door de enkele tientallen pk's die hij erbij kreeg nu wél het hoofd boven water kan houden, suggereert dat een aantal pk's meer of minder kennelijk het verschil kan maken tussen voortbestaan of moeten stoppen.

Volgens enkele vissers biedt het zegelplan voldoende zekerheid om manipulatie tegen te gaan. Alle zegels zijn geregistreerd en verbreking moet direct gemeld worden. Meerdere zegelbreuken bij dezelfde visser zal de aandacht trekken. Bovendien komen de kosten voor vervanging van verbroken zegels voor rekening van de schippereigenaar. Zegelbreuk treft de visser dus in de portemonnee. Het merendeel van de geïnterviewde vissers denkt echter dat het zegelplan (nog) niet waterdicht is. Deze laatste gedachte wordt deels door de AID zelf in stand gehouden door opmerkingen te plaatsen als: 'Bij u klopt het motorvermogen, maar we treffen ook nog wel eens iets anders aan.' Eén visser geeft aan op basis van deze uitspraken er minder vertrouwen in te hebben dat het arrangement werkt. Hij vreest dat in de nabije toekomst aanvullende maatregelen getroffen zullen worden om het arrangement wél waterdicht te maken, wat de sector naar verwachting dan weer extra op kosten zal jagen.

Volgens een andere visser werkt het zegelplan onvoldoende omdat de foto's niet gedetailleerd genoeg zouden zijn. De precieze zegelbevestiging is uit deze foto's moeilijk op te maken en zou daardoor mogelijk ruimte openlaten voor manipulatie.¹

Naar eigen zeggen is geen van de geïnterviewde vissers in het verleden beboet voor overschrijding van het toegestane motorvermogen, ook niet vóór het in werking treden van het handhavingsarrangement. Eén visser heeft ooit wel een officiële waarschuwing gekregen vanwege overschrijding van het toegestane motorvermogen; zijn motor werd toen verplicht weer teruggesteld op 300 pk. Vier van de acht vissers zegt ooit wel eens een boete of officiële waarschuwing gekregen te hebben van de AID of SI voor een andere overtreding, bijvoorbeeld vanwege onvolledige logboekregistratie, lekkage, niet tijdige verlenging van certificaten en vergunningen, of twee in plaats van de wettelijk verplichte drie man aan boord.

Of het opleggen van boetes ook effectief is voor de handhaving, lijkt af te hangen van het type regelgeving dat erachter zit. Sommige regels worden door de vissers als onwerkbaar ervaren, en herhaalde 'overtreding' ligt dan meer voor de hand. Een visser die geen werk voor drie man aan boord heeft

¹ De AID is ook van mening dat de foto's niet altijd van voldoende kwaliteit zijn. Met MARIN is afgesproken dat de kwaliteit verbeterd gaat worden.

omdat de meeste taken geautomatiseerd zijn en met tegenvallende inkomsten te kampen heeft, zal moeite hebben met het aanstellen van een derde schipper alleen omdat de regels hem dat voorschrijven. Regels moeten volgens de vissers werkbaar en realistisch zijn. Dat betekent ook dat zij van de controlerende instanties verwachten dat meegedacht wordt over structurele oplossingen voor problemen, in plaats van het vasthouden aan een repressieve houding waarbij voor elke overtreding een boete wordt uitgeschreven. Samen nadenken over structurele oplossingen levert op de langere termijn voor alle partijen meer op, aldus een visser.

Sommigen geven aan dat ze een lichte verandering in de houding en benadering van de AID zien. Er lijkt wat meer ruimte te komen voor redelijkheid en overleg, en ook de AID voelt volgens enkele vissers aan dat sommige regels in de praktijk gewoon niet uitvoerbaar zijn. De AID werkt nu ook met waarschuwingen en laat bij een coöperatieve houding van de visser dan de boete achterwege. Vissers vinden dat deze houding de verstandhouding tussen AID en de sector ten goede komt, maar lijken nog wel te moeten wennen aan deze 'toenadering'.

4.5 Waardering

Over de intentie en initiële doelstelling achter het handhavingsarrangement zijn de vissers redelijk positief. Echter, over nut en noodzaak van de regeling in de context van de huidige hoge brandstofprijzen zijn zij veel minder te spreken. Nu beschouwt het merendeel van de geïnterviewde vissers het arrangement als een achterhaalde, volgens sommigen zelfs totaal nutteloze regeling. De financiële prikkels die uitgaan van de hoge brandstofprijzen zorgen volgens de vissers voor effectieve inperking van het ingezette motorvermogen. Dit zou het private controlemechanisme volgens hen overbodig en daarmee onnodig kostbaar maken.

Over de uitvoering van het handhavingsarrangement lopen de meningen uiteen. De controles op het motorvermogen in opdracht van de beheergroep worden door de meeste vissers als effectief bestempeld. Het beoogde aantal trekproeven wordt daadwerkelijk uitgevoerd en er worden metingen verricht en controlerapporten opgesteld door een onafhankelijk daartoe ingehuurd specialistisch bedrijf dat zijn werk volgens de vissers naar behoren uitvoert. Er zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen in de procesdimensie van de controles:

- de aankondiging van de trekproef enkele weken van tevoren zou ruimte laten om eventuele 'trucs' om het motorvermogen te manipuleren, te verwijderen. Een ruim van tevoren aangekondigde controle is 'een was-sen neus', volgens een visser;
- er blijkt sprake te zijn van verschillende methoden om het motorvermogen te meten. Doorgaans worden trekproeven uitgevoerd op open zee. In de praktijk blijken er ook controles uitgevoerd te worden via de zogenaamde paaltrekproef. Het is voor de visser niet duidelijk (i) dat het een *niet*-standaardmethode betreft; en (ii) waarom overgegaan wordt op een niet-standaardcontrole. Om een eerlijke procedure te garanderen, zouden volgens deze visser alle schepen op open zee gemeten moeten worden, met de netten uit. De visser denkt dat de paaltrekproef een manier van werken is die de uitvoeringskosten voor de beheergroep drukt. Doordat de test minder tijd in beslag neemt dan de standaardtrekproef, zouden meerdere controles op een dag uitgevoerd kunnen worden.

Dat ook de AID steekproefsgewijs controleert op motorvermogen, wordt door sommigen als overbodig ervaren. MARIN doet goed werk. Men vindt het daarom onnodig dat de AID deze controles nog eens over probeert te doen. Het zou volgens een enkele visser nuttiger zijn als de AID zich zou richten op diegenen die de Verklaring Motorvermogens niet getekend hebben.

Wat betreft de controles op het zegelplan zijn de vissers redelijk tevreden. Toch zegt een visser vreemd op te kijken van het feit dat de visuele controle uitgevoerd blijkt te worden door een bestuurslid van zijn beheergroep. Hij was in de veronderstelling dat dergelijke controles door externen uitgevoerd zouden worden.

Op het zegelplan wordt volgens de meeste vissers streng genoeg gecontroleerd. Vooral de AID blijkt op zee geregeld om het zegelplan te vragen. Twee van de acht vissers melden dit jaar al vijf- tot zesmaal door de AID gecontroleerd te zijn, waarbij het overleggen van het zegelplan deel uitmaakte van een bredere controle.

Desalniettemin geeft het merendeel van de geïnterviewde vissers aan dat het zegelplan volgens hen niet waterdicht is. Een visser oppert dan ook dat het handhavingsarrangement waarschijnlijk effectiever zou zijn wanneer het zegelplan aangevuld zou worden met een registratie van het brandstofverbruik, in combinatie met het overleggen van de bonnen van de getankte gasolie. Wanneer op daadwerkelijk brandstofverbruik gecontroleerd zou worden, is eventuele manipulatie van het motorvermogen veel objectiever aan het licht te brengen, aldus de visser.

Daarnaast vertelt een visser dat er op vergaderingen wel eens geklaagd wordt over de vele zegels die soms op 'irrelevante', niet-cruciale plaatsen bevestigd zijn. Als er eens iets aan de motor is, moeten deze zegels verbroken worden om bij het motoronderdeel te kunnen komen dat gerepareerd moet worden. Herzegeling van deze 'nutteloze' zegels wordt dan ervaren als een overbodige kostenpost. Bovendien levert het een hoop rompslomp op die volgens de vissers niet opweegt tegen het nut dat deze zegels hebben.

Oordeel in cijfer uitgedrukt

Aan het eind van de interviews is de vissers gevraagd om hun oordeel over het private handhavingsarrangement Motorvermogens Beheersbaar in een rapportcijfer uit te drukken. Daarbij is gevraagd naar een beoordeling van de regeling 'als geheel'. Enkele vissers maakten echter een onderscheid tussen de 'doelstelling en nut' van de regeling - uitgaande van het hier en nu - en de 'uitvoering' van de regeling, op basis van hun ervaringen tot op heden. Daar waar een onderscheid werd gemaakt, is dit in onderstaande tabel terug te vinden. De regeling als geheel werd beoordeeld met gemiddeld een 6.4.

Tabel 4.1 Oordeel namens de vissers over het private handhavingsarrangement Motorvermogens beheersbaar in een rapportcijfer uit te drukken

<i>Geheel</i>	7	7	4	8	4	7	7	7
<i>Uitvoering</i>	5	-	8	-	-	7	-	-

5. Conclusie

Zowel de beheergroepen als de AID zullen dit jaar de afgesproken controles uitvoeren of uit laten voeren door het daartoe gespecialiseerde bedrijf MARIN. Met betrekking tot het toegestane motorvermogen zijn geen serieuze overtredingen geconstateerd. De onvolkomenheden die wel aangetroffen werden, waren van dien aard dat zowel de beheergroepen als de AID met een waarschuwing dachten te kunnen volstaan. Zowel de bestuurders als de vissers menen dat het arrangement niet echt een issue is op de vloot. De drie actorgroepen voorzien geen echte problemen met dit arrangement, vooral ook omdat de hoge olieprijs vissers stimuleren niet meer met vol motorvermogen te varen en te vissen.

De beheergroepen zijn over het algemeen coulant en flexibel naar de vissers, en hanteren geen repressieve aanpak. Hoewel de AID tot voor kort een overwegend repressieve aanpak kende, is nu gekozen voor een meer coöperatieve, opvoedende en ondersteunende aanpak ('compliance assistance'). Sommige vissers geven aan dat ze een lichte verandering in de houding en benadering van de AID zien. Er lijkt wat meer ruimte te komen voor redelijkheid en overleg, en ook de AID voelt volgens enkele vissers aan dat sommige regels in de praktijk gewoon niet uitvoerbaar zijn. De AID werkt nu ook met waarschuwingen en laat bij een coöperatieve houding van de visser dan de boete achterwege. Vissers vinden dat deze houding de verstandhouding tussen AID en de sector ten goede komt, maar lijken nog wel te moeten wennen aan deze 'toenadering'. De twee door de AID gecontroleerde respondenten blijken echter nog geen ervaring te hebben met de *andere* AID, en spreken van een intimiderende houding van de AID. Toch lijkt dit wel te kloppen met de nieuwe aanpak van de AID, waarbij er immers vanuitgegaan wordt dat de meeste vissers zich aan de regels houden en daarom redelijk bejegend dienen te worden, terwijl de te controleren schepen die na een risicoanalyse (al of niet terecht) geselecteerd zijn, wat harder aangepakt worden.

Productschap Vis en de AID staan een procesmatige, incrementele benadering voor. 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 kan gekoppeld wor-

den aan de huidige hoge olieprijs en de reële schaarste van olie in de toekomst. Mede daardoor lijkt het dan ook dat weinig het welslagen van het arrangement in de weg staat. Er worden evenwel nog wel knelpunten c.q. verbeterpunten door de respondenten genoemd, onder meer met betrekking tot de kosten en financiering van dit arrangement, de onderlinge communicatie en transparantie, en de effectiviteit van het arrangement

Kosten en financiering van het arrangement

Het handhavingsarrangement is gestoeld op het principe van 'zelfgefinancierde zelfregulering' en zou gefinancierd moeten worden uit de geïnde boetes. Er zijn echter geen overtredingen, en daardoor ook geen inkomsten.

De kosten van de herverzegeling, controles en trekproef zijn hoog. Men heeft deze kosten al iets kunnen reduceren door collectief contracten af te sluiten met Doldrums en MARIN, en door zoveel mogelijk controles en herverzegelingen tegelijkertijd in één haven te organiseren. Ook zijn de 20 controles op het motorvermogen in 2007 uit een fonds van het Productschap Vis gefinancierd. Dit zal in 2008 echter niet het geval zijn. Daarnaast zullen een aantal controles (waarschijnlijk 4 à 5) gezamenlijk door de groepen en de AID uitgevoerd en bekostigd worden.

Een aantal beheergroepen en het Productschap Vis vinden het principe van 'zelfgefinancierde zelfregulering' niet juist, en zijn van mening dat de uitvoeringskosten van de controles en trekproeven (circa € 100.000 per jaar) door het ministerie van LNV gefinancierd zouden moeten worden. Een aantal beheergroepen denkt de uitvoeringskosten van het handhavingsarrangement te kunnen gaan bekostigen via een op handen zijnde PO en Groep-fusie. PO's hebben namelijk inkomsten, waarvan een deel jaarlijks uitgekeerd wordt aan de vissers. Van die jaarlijkse uitkering zou dan eerst een bedrag voor de private uitvoering van het arrangement co-management en motorvermogen afgetrokken gaan worden.

Communicatie- en transparantieproblemen

Bestuursleden van de beheergroepen geven aan dat er een gebrek is aan communicatie met en tussen andere actorgroepen: de AID, het ministerie van LNV, Productschap Vis, en ook de andere beheergroepen.

Ook blijkt dat de afspraken rondom melding van zegelbreuk niet alle partijen helder voor ogen staan. Het komt nog steeds voor dat zegelbreuken niet altijd juist worden doorgegeven door vissers. Door middel van communicatie met vissers proberen de AID en de beheergroepen dit naar eigen zeggen te verbeteren. Echter, de geïnterviewde vissers geven aan dat hun beheergroep

niet of nauwelijks communiceert over het arrangement motorvermogen, noch over de meldingsplicht zegelbreuken. De AID heeft sinds november een centraal e-mail adres waarop alle breuken gemeld kunnen worden).

Ook blijkt niet voor iedereen duidelijk wat de AID precies doet, of de AID al dan niet de niet-tekenaars controleert, en wat de resultaten hiervan zijn.

Verder blijkt dat er in de praktijk meerdere methoden worden gebruikt om het motorvermogen te controleren (trekproef versus paaltrekproef). Het is bij de vissers niet bekend onder welke omstandigheden wordt afgestapt van de standaardtrekproef. Deze criteria zouden helder gecommuniceerd moeten worden, en objectief vast te stellen moeten zijn.

Het lijkt dus van nut te zijn dat de beheergroepen nogmaals doorgeven wat te doen bij zegelbreuk, welke type controles er zijn en communiceren over de rol en verantwoordelijkheid van de AID. De AID zou op haar beurt regelmatig haar aanpak en resultaten moeten communiceren aan de groepen of direct aan de vissers.

Er lijkt weinig contact te zijn tussen de beheergroepen onderling. Iedere groep heeft bovendien een eigen aanpak voor wat betreft de controles en de selectieprocedure. Wellicht is er een aanscherping van het huishoudelijk reglement van de regeling Motorvermogen Beheersbaar nodig, zodat duidelijkheid gecreëerd wordt omtrent eenduidige selectieprocedures van te controleren schepen.

Effectiviteit van het arrangement

Enkele groepsbestuurders vroegen zich af of er tussen de groepen en vissers onderling wel genoeg solidariteit bestaat. Notoire overtreders zijn natuurlijk niet solidair met collega-vissers. Een groepsbestuurder noemde het zwijgen van vissers en impliciet ook van bestuurders over overtredingen van collega's/leden 'misplaatste loyaliteit'.

Het bekende gebrek aan 'level playing field' werd ook genoemd. Buitenlandse vissers - en dit zijn dan voornamelijk Nederlandse vissers met een vlaggenschip - zouden zich ook aan het arrangement moeten houden of extra gecontroleerd moeten worden.

De aankondiging van trekproefcontroles meerdere weken van tevoren wordt door sommige vissers als niet-effectief beschouwd. Ook de mogelijkheid om controleafspraken te verzetten heeft zo zijn voor- en nadelen. Dit impliceert dat moet worden nagedacht of daar geen duidelijke richtlijnen voor opgesteld moeten worden.

Het zegelplan is volgens een aantal vissers niet waterdicht, maar naar eigen zeggen wordt er wel voldoende effectief gecontroleerd. Tegelijkertijd geeft geen van de geïnterviewde vissers aan in de periode tussen zegelbreuk en zegelvervanging op motorvermogen of zegelplan te zijn gecontroleerd door de AID. De AID heeft deze schepen ook niet aangeduid als 'risicogroep'. Het tijdsbestek tussen zegelbreuk en herzegeling kan, volgens de vissers, oplopen tot enkele maanden.

Een bestuurder is de mening aangedaan dat de controle op het motorvermogen onvoldoende is. Hij stelt voor om meer aspecten als bewijs te laten gelden, bijvoorbeeld door de olieconsumptie te koppelen aan het aantal zeedagen, de vangstsamenstelling, en het aantal GT, pk en afmeting van het schip. De AID voelt hier overigens ook voor, en ook sommige vissers vinden controle op het olieverbruik nuttig als aanvulling op de verzegeling.

Geconcludeerd kan worden dat het private en publieke handhavingsarrangement Motorvermogen beheersbaar goed op dreef is, redelijk tot goed uitgevoerd wordt en al enigszins effectief is. Er zijn knelpunten en verbeterpunten genoemd waar aan gewerkt wordt, of aan gewerkt zal moeten worden.

Daarnaast blijkt dat de zwaarte van de rol van de groepsbesturen onderschat wordt, zowel door henzelf als ook door de andere actorgroepen binnen het arrangement, inclusief het ministerie van LNV. Hoewel de taken en verantwoordelijkheden van de beheergroepen met betrekking tot dit arrangement op papier duidelijk lijken, is het desalniettemin de vraag of een grotere klaarheid omtrent het bredere takenpakket van de beheergroepen niet wenselijk is. De beheergroepen hebben als organisatie in feite drie petten op: (i) zij zijn belangenbehartiger van de sector; (ii) zij hebben een controlerende, opvoedkundige en sanctionerende rol met betrekking tot hun leden; en (iii) zijn het gezicht van de sector naar de samenleving toe. Immers, vissers en beheergroepen beogen zichzelf te reguleren en daarmee de maatschappelijke waardering te verhogen. In veel gevallen is een beheergroep ook een PO (of zal dit in de nabije toekomst worden) en onderdeel van een grotere (nationale) visserijvereniging, wat de complexiteit van rollen en het combineren daarvan alleen maar toe doet nemen. Ook op individueel niveau blijkt sprake van meerdere taken en verantwoordelijkheden die verenigd worden in één persoon. Meestal komt men dezelfde bestuurders tegen als vertegenwoordiger van dan wel een PO, beheergroep, of visserijvereniging of visafslag. Taken en verantwoordelijkheden van uiteenlopende en ogenschijnlijk tegenstrijdige aard worden in de praktijk ondergebracht en uitgevoerd door één persoon.

Het dragen van drie verschillende petten is een moeilijke taak die onderschat en niet of nauwelijks onderkend lijkt te worden. Er is vooral een spanningsveld tussen, enerzijds, de controlerende en opvoedkundige taak, 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. Deze langetermijndoelstellingen zijn verwoord in een intentieverklaring:

'In 2004 verklaren het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de kotterssector, door een intentieverklaring, dat partijen waarde hechten aan en geloven in een duurzame, economisch gezonde en maatschappelijk verantwoorde kottervisserij en bereid zijn zich in te zetten voor het noodzakelijke transitietraject daar naartoe. Het betekent dat zowel de overheid als de sector, gezamenlijk de hiervoor ter beschikking staande mensen, middelen en instrumenten 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 wordt aangepakt is het motorvermogen van de kottervloot' (Werkgroep Motorvermogen, 2006:9)

Juist dit langetermijnperspectief lijkt vissers en groepsbestuurders in een soort loyaliteitsconflict te brengen. Met als gevolg dat men met betrekking tot dit arrangement denkt 'we houden ons aan onze afspraken, maar we gaan het onze leden niet moeilijk maken'. Vissers hebben het immers (economisch) al zo moeilijk en hebben al met zoveel regels te maken. In de praktijk blijkt dan ook dat risicoschepen niet gecontroleerd worden op het motorvermogen, en dat iedere groep zijn eigen selectieprocedure en controlesysteem ontwikkeld heeft. Verder lijkt het of besturen zich voorgenomen hebben 'de eigen mensen' niet te beboeten - zoals is voorgeschreven in het huishoudelijk reglement - maar te werken met waarschuwingen. Er is volgens een bestuurder een misplaatste loyaliteit tussen vissers onderling, maar eveneens kan gesproken worden van een loyaliteitsconflict tussen het bestuur en de leden.

Het 'meerdere petten'-probleem speelt in alle beheergroepen, en vormt een risico voor effectieve handhaving van het arrangement op langere termijn. Immers, bestuurders neigen het probleem van tegenstrijdige taken en verantwoordelijkheden op te lossen door zich coulant op te stellen naar de vissers. Daardoor wordt weliswaar naar de geest van de regeling geleefd, maar niet

naar de letter ervan. Vooral het laatste is belangrijk in de opstartfase van de private handhaving: eerlijkheid in de uitvoering, eenduidige uitleg van regels en overtredingen, en eenduidig optreden bij geconstateerde onvolkomenheden zorgen ervoor dat de kennis over de regeling bij vissers toeneemt.

Omdat bestuurders tegen gelijksoortige problemen aanlopen, en zij tevens de spil zijn in het sectorwijd welslagen van het handhavingsarrangement, lijkt het belangrijk dat bestuurders onderling meer communiceren om: (i) tot afstemming te komen over eenduidigheid in procedures; (ii) knelpunten uit te wisselen, elkaar tips te geven; en (iii) gezamenlijk richtlijnen op te stellen. Hoewel het met het arrangement motorvermogen redelijk goed gaat, staat er wel een nieuwe uitdaging voor de deur, namelijk de uitbreiding van het co-management systeem met het arrangement 'terugdringen van het gebruik van illegale netvoorzieningen', naast het 'zelfbeheer van de quota' en 'het terugbrengen van het motorvermogen naar de wettelijke eisen'. Het lijkt daarom niet onverstandig om groepsbesturen en hun samenwerkingspogingen ondersteuning te geven, bijvoorbeeld via de in de nabije toekomst in te stellen kenniskringen. Co-management en zelfregulering is geen licht op te vatten taak, dit wijzen ook ervaringen in andere sectoren uit. Van deze ervaringen zou men ook kunnen leren binnen de formule 'kenniskring co-management'.

Ook een goede afstemming met de AID is belangrijk. Nu de AID zich wat coulanter - i.e. minder repressief - wil opstellen en eerder waarschuwingen zegt in te willen zetten dan boetes - maar naar eigen zeggen wel de echte overtreders hard wil aanpakken - lijkt duidelijke handhaving door de beheergroepen zelf nog belangrijker. Immers, een coulante(re) opstelling door beide controlerende instanties verhoogt mogelijk de kans op misbruik van het geboden vertrouwen door vissers die toch te kwader trouw zijn. Misschien moet hier de wet van de communicerende vaten gaan gelden: wanneer de AID zich coulanter opstelt, dan zullen de beheergroepen iets strikter en strenger moeten worden, te beginnen met hun selectieprocedure wellicht.

De uitvoering van het arrangement Motorvermogen beheersbaar kan, samenvattend, als volgt op een aantal punten verbeterd worden, 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 tevoren 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 en 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, bijvoorbeeld door een kenniskring 'co-management' op te richten;
- een studie naar vergelijkbare arrangementen in andere sectoren, en van deze ervaringen te leren.

Literatuur

Ayres, I. and J. Braithwaite, *Responsive Regulation; Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press, New York, 1992.

Hoefnagel, E., *Co management en motorvermogen; nulmeting van opvattingen van vissers*. LEI rapport 6.07.09. LEI, Den Haag, 2007.

Rouw, J. de, *Van verbieden naar verbinden*. Meesterproefscriptie Management and Innovation, april 2007.

Schat, B., *Programmatisch Handhaven op het niveau van beleid en inspecties*, maart 2006.

Werkgroep Motorvermogen, *Motorvermogens beheersbaar*. Eindrapportage en evaluatie. Werkgroep Motorvermogen, Rijswijk, december 2006.

Bijlage 1. Vragenlijst 'Groepen'

Naam groep:

Naam geïnterviewde:

Positie in groep:

Adres groep:

Datum:

Heeft geïnterviewde visserijbedrijf ja/nee....welke:

1. Wat is de rol en verantwoordelijkheid van uw groep bij het implementeren van private handhaving; met name de controle taak?
 - Hoe is uw groep te werk gegaan/ Hoe heeft de groep de taken ingevuld? Organisatie ervan?
 - Wat is het tijdschema en is het tijdsschema nog realistisch?
 - Gaat de implementatie van het plan snel genoeg?
 - Op basis waarvan zijn de schepen geselecteerd voor controle?
 - Welke knelpunten zijn er geconstateerd bij de uitvoering? (Denk aan de financiering van private controles; die moeten betaald worden uit de geïnde boetes, ofwel: is er voldoende financiële ruimte om ook daadwerkelijk alle controles uit te laten voeren? Denk aan knelpunten rondom herzegeling bij zegelbreuk)
 - Hoe gaat u knelpunten en problemen bij de uitvoering aanpakken?
 - Hoe functioneert de daadwerkelijke controle: tevredenheid co-managment binnen dit arrangement: pakkans

Feiten:

- *Aantal gemeten motoren en aantal nog te meten motoren*
- *Aantal controles*
- *Aantal metingen*
- *Aantal terugstellingen naar 300 pk*
- *Beschikbaarheid controleplannen*
- *Beschikbaarheid controlejaarverslagen*
- *Aantal verbroken zegels/aantal vervangen zegels*

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)?
 - Is het private handhavingsarrangement effectief? Op welke punten wel, op welke punten niet?
 - Treden mogelijk ongewenste neveneffecten op?

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)*

3. Is het gedrag van de visser beïnvloed door het plan van aanpak?
 - Houden vissers zich nu beter aan de regels? Is mentaliteit verandert ten opzichte van 2006? Waarom wel, om welke redenen niet?
 - Worden de gedragsregels uit het plan van aanpak en het controle en sanctionering beleid besproken in bijeenkomsten van de beheergroep?
 - Hoe reageren vissers op controle van AID en groepen
 - Werken vissers en bestuursleden mee, het is comanagment
 - Mening van het bestuur over effectiviteit van controle en sanctionering?
 - Mening van groepsleden over effectiviteit van controle en sanctionering?
 - Toekomstbeeld van groepen en vissers mbt private handhaving?
 - Hoe gaan vissers (met een eurokotter) de balans schipgrootte en motorvermogen aanpassen?

WAT kan beter in dit arrangement?

Feiten

- *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*
- *Gemiddelde vaarsnelheid*

Bijlage 2. Vragenlijst 'AID'

Naam geïnterviewde:

Positie:

Adres:

Datum:

1. Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de AID bij het implementeren van publieke handhaving;

- Hoe is de AID te werk gegaan? Invulling volgens afspraak?
- Gaat het goed?
- Wat is het tijdschema en is het tijdsschema nog realistisch?
- Gaat de implementatie van het plan snel genoeg?
- Op basis waarvan zijn de schepen geselecteerd voor controle?
- Welke knelpunten leverde dit op? (denk aan aanbrengen extra zegels/herzegeling)
- Hoe gaat u knelpunten en problemen bij de uitvoering aanpakken?

Feiten

- *Aantal gemeten motoren en aantal nog te meten motoren*
- *Aantal controles (onderverdeeld naar garnalenkotters; eurokotters; boomkorkotters)*
- *Aantal metingen (idem)*
- *Aantal terugstellingen naar 300 pk*
- *Beschikbaarheid controleplannen*
- *Beschikbaarheid controlejaarverslagen*
- *Aantal verbroken zegels, aantal vervangen zegels*

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)?
- Is het publiek handhavingsarrangement effectief? Op welke punten wel; op welke punten niet?
- Is de private handhaving effectief? Op welke punten wel, op welke punten niet?
- Treden mogelijk ongewenste 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?
- Hoe reageren vissers op controle van AID en groepen?
- Toekomstbeeld van de AID van dit arrangement
- Ideeën over vissersgedrag bij AID, mentaliteit verandert na 2006
- Bereidheid van vissers mee te werken
- Wat kan beter in dit arrangement

Feiten

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

Bijlage 3. Vragenlijst 'Vissters'

A) Introductie

Betreft tussenevaluatie 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) Biesheuvel groep:
- 6) Visserijvereniging (Federatie/Vissersbond):
- 7) Geboortjaar:
- 8) Functie:
- 9) Aantal schepen:

- 10) Soort schip/schepen:
- boomkorkotter
 - kleine /grote eurokotter:
 - garnalenkotter
 - anders, namelijk

11) Leeftijd schip/schepen:

12)

Motorvermogen	2005	2007	Opmerking

C) Open vragen

Kennis over arrangement

- 13) Hoe ziet dit privaat en publiek handhaving arrangement 'Motorvermogens Beheersbaar' er eigenlijk uit, hoe werkt het, hoe wordt het uitgevoerd?
- 14) Waarom doet u wel/niet mee aan het private handhavingsarrangement motorvermogen?
- 15) Waarom niet iedereen? Hoe zou u deze vissers typeren die wel en die niet meedoen?
- 16) Heeft de deelname van groepsgenoten en/of andere Nederlandse vissers invloed op uw besluit al of niet deel te nemen? Hoe?
- 17) Waarom heeft u niet eerder uw motor goed afgesteld? Waarom nu wel?

Doel en effect

- 18) Waarom is het handhavingsarrangement ingesteld denkt u? Doel ervan? (sociaal draagvlak voor een werkelijke naleving van de norm).

- 19) Wat vindt u van de beperkingen die worden gesteld aan het motorvermogen, zoals bijvoorbeeld de 300 pk norm voor de scholbox en de 12-mijlszone? (nut/noodzaak)
- 20) Wat verwacht u van dit handhaving arrangement? Heeft het kans van slagen?
- 21) Wordt dat doel bereikt? En zal het effect hebben op de visstand?
- 22) Maakt het financieel veel uit, die naar beneden afstelling? 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 verliep de controle van de groep/uitvoerder van groep/AID (wat is er precies gecontroleerd (inhoudelijke dimensie), hoe verliep de interactie (procesdimensie)
- 26) 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?
- 27) Wat is er geconstateerd? Zijn de constatering naar verwachting of waren er 'verrassingen'?
- 28) Heeft u een boete/waarschuwing/anders gekregen?
- 29) Heeft er een of meerdere verbrekingen van zegels plaatsgevonden het afgelopen jaar, wanneer, reden, en binnen welk tijdsbestek gemeld en herzegeld?

- 30) Zijn er collega's die gecontroleerd zijn? Wat waren hun ervaringen?
- 31) Wordt er naar uw mening voldoende (streng) gecontroleerd, consistent gecontroleerd, en eerlijk gecontroleerd?
- 32) Wat zijn knelpunten bij de private controle en de controle van de AID?
- 33) Wat kan beter?

Naleving

- 34) Hoe wordt er binnen de groep over gedacht en over gesproken? Is dat op bestuursniveau anders dan op bedrijfsniveau?
- 35) 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?
- 36) Heeft u er vertrouwen in dat de zegels voldoende zekerheid bieden voor controle? Waarom wel/niet?

Waardering

- 37) Hoe vindt u dat dit arrangement uitgevoerd wordt? Zijn er knelpunten? Merkt u er überhaupt iets van?
- 38) Kunt u een rapportcijfer geven voor het private handhavingsarrangement als geheel? rapportcijfer 1-10

D) Dank