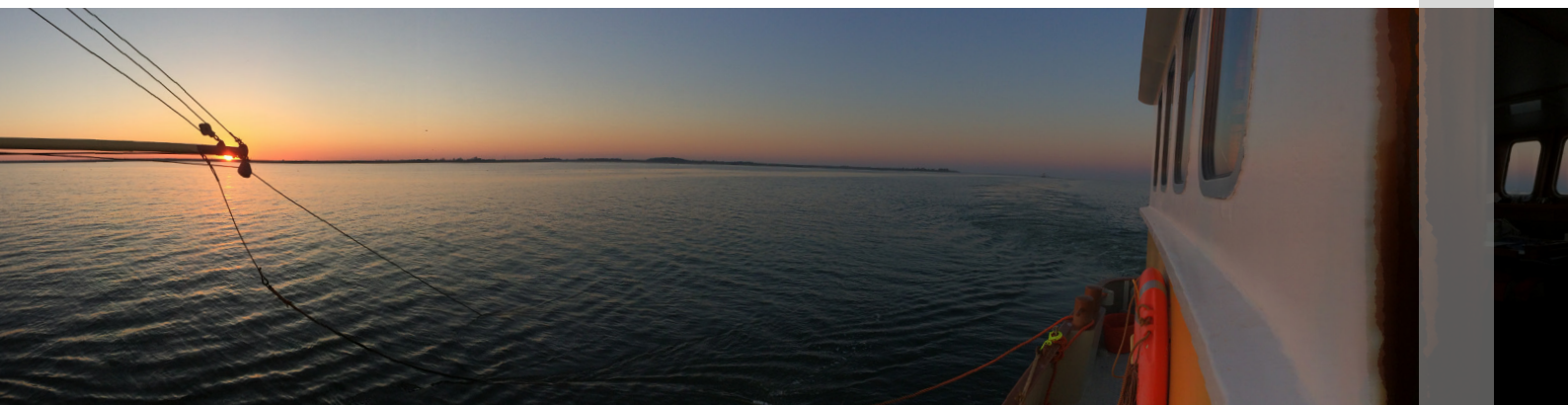


Verkenning van mogelijkheden voor privaat toezicht op de gesloten gebieden in de Nederlandse garnalenvisserij

Auteur: Noor Visser
Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum: Augustus 2019
Status: Definitief



blackbox	De 'blackbox' is een kastje dat aan boord van (garnalen-) schepen continu registraties maakt van de locatie van het schip en of het schip vist of vaart.
BOG	Bedrijfsorganisatie Garnalen
CVO	Coöperatieve Visserij Organisatie; een samenwerkingsverband van de Nederlandse producentenorganisaties
GK-vergunning	Een vergunning voor garnalenvisserij op de Waddenzee
GMO	Gemeenschappelijke Marktordening
GVB	Gemeenschappelijk Visserijbeleid
GV-vergunning	Een vergunning voor garnalenvisserij in de Noordzeekustzone
LNV	Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; verantwoordelijk voor onder andere natuurbeschermingsbeleid en visserijbeleid
MSC	Marine Stewardship Council; een keurmerk voor duurzame visserij
N2000-gebied	Beschermde gebieden vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit; in Nederland ook verantwoordelijk voor de controle op de visserij
P.A.P.	Productie- en Afzetprogramma
PKS	Privaat kwaliteitssysteem; een door de NVWA erkend certificatie-systeem. Zie ook box 2 op pagina 22.
PO	Producentenorganisatie; een door de EU erkende visserij-organisatie
'het procesmodel'	'Procesmodel controle en handhaving blackbox garnalenvisserij' zoals opgenomen op pagina 50 van het VIBEG II-convenant (2017)
'het verduurzamingsplan'	Bijlage 2 van het VIBEG II-convenant. Het pakket van daarvan besproken verduurzamingsmaatregelen wordt gezien als de afgesproken te behalen impactreductie.
VIBEG II-convenant	Het Noordzeekustvisserijakkoord (2017), vindbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/09/noordzeekustvisserijakkoord
VIBEG-partners	De ondertekenaars van het VIBEG II-convenant: PO Garnalenvissersbond, Nederlandse Vissersbond, VisNed, PO Wieringen, Stichting Visserij & Natuur, Stichting de Noordzee, Natuurmonumenten, Waddenvereniging, Wereld Natuur Fonds, Sportvisserij Nederland en het Ministerie van Economische Zaken (nu: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).
'visserij-organisaties'	Onder 'visserij-organisaties' wordt hier verstaan: erkende en niet-erkende visserij-organisaties en -verenigingen. De door de EU erkende visserij-organisaties worden aangeduid als 'producentenorganisaties', kortweg: 'PO's'.
VisWad-convenant	Convenant en Uitvoeringsprogramma: Natuurambitie Rijke Waddenzee & Transitie Garnalenvisserij (2014), vindbaar via: https://rijkewaddenzee.nl/wp-content/uploads/2016/03/transitie-garnalenvisserij-natuurambitie-rijke-waddenzee.pdf
Wnb-vergunning	Een vergunning voor het vissen in beschermde gebieden in het kader van de Wet Natuurbescherming

	Verklarende woordenlijst	2
	Inhoudsopgave	3
1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Scope en afbakening	4
1.3	Leeswijzer	5
2.	Verkenning privaat toezicht	6
2.1	Fase I: De probleemanalyse	6
2.1.1	Context garnalenvisserij	6
2.1.2	Achtergrond VIBEG, zelfregulering en de blackbox	9
2.1.3	Posities van partijen	11
2.1.3.1	Positie van de visserij-organisaties	11
2.1.3.2	Positie van de natuurorganisaties	11
2.1.3.3	Positie van het Ministerie van LNV	12
2.1.3.4	Positie van de NVWA	12
2.1.3.5	Positie van het Openbaar Ministerie	13
2.1.4	Tussenconclusie Fase I	15
2.2	Fase II: Centraal privaat toezichtsorgaan	16
2.2.1	Aanleiding	16
2.2.2	Sectorbijeenkomst van 20 mei 2019	17
2.2.3	Uitwerking Concept 1 en reacties	19
2.2.4	Tussenconclusie Fase II ('Gaaf het werken?')	20
2.3	Fase III: Het nalevingscertificaaf	23
2.3.1	Aanleiding	23
2.3.2	Vrijwillige deelname en certificering	23
2.3.3	Toepassing: VIBEG II-certificering	24
2.3.4	Sectorbijeenkomst van 17 juni 2019	26
2.3.3	Tussenconclusie Fase III ('Gaaf het werken?')	27
3.	Conclusie/Aanbeveling	28
3.1	Inleiding	28
3.2	Samenvattend	28
3.3	Aanbeveling	29
3.4	Concluderend	31
	Bijlage I: Plan van aanpak Toezichtmodel II/Blackbox	
	Bijlage II: Procesmodel zoals opgenomen in het VIBEG II-convenant	
	Bijlage III: Schematisch overzicht van publiek en privaat toezicht	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In juni 2017 hebben de visserij-organisaties, natuurorganisaties en het Ministerie van Economische Zaken (thans Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) een handtekening onder het herziene VIBEG-convenant gezet. Visserijnieuws meldde destijds:

*"Uniek in dit akkoord is dat de visserij zelf de naleving van deze gesloten gebieden bewaakt en sanctioneert met blackbox-systemen, die vastleggen waar de schepen varen en vissen. De overheid controleert dit handhavingsregime. Het nu getekende akkoord treedt in de plaats van de eerste Vibeg-overeenkomst uit 2011, waarvoor vanwege de grote gesloten gebieden geen draagvlak was onder garnalenvissers. Gebieden zijn nu aangepast en de zogeheten zone 2 is open voor garnalenvissers. Er is dus minder water gesloten dan eerst."*¹

Nu, ongeveer twee jaar verder kan worden geconstateerd dat het private toezicht met behulp van de blackbox niet van de grond is gekomen. Het onlangs uitgebrachte auditrapport van de interne auditdienst van de NVWA bevestigt dit. Niet alleen zijn er technische problemen met de blackbox, er is ook onenigheid over het 'procesmodel' en de verantwoordelijkheden wat betreft toezicht.

Om vóór 1 januari 2020 werkend toezicht en handhaving gereed te hebben², heeft het Ministerie van LNV op twee sporen ingezet. Enerzijds via een technisch verbeterplan, anderzijds door opnieuw de mogelijkheden voor privaat toezicht te bezien. Voor dit laatste heeft LNV Noor Visser (auteur van dit verslag) in de maanden mei-juni 2019 als consultant aangesteld. Het plan van aanpak voor deze periode is opgenomen in bijlage I. In dit verslag geef ik overzicht van mijn bevindingen, een beschrijving van het doorlopen proces, en mijn aanbevelingen voor het vervolg.

1.2 Scope en afbakening

Deze verkenning richt zich op de mogelijkheden voor privaat toezicht door de garnalenvisserij in het kader van de afspraken die zijn gemaakt in het VIBEG II-convenant en het VisWad-convenant met betrekking tot het sluiten van gebieden voor de garnalenvisserij. Het VIBEG II-convenant beslaat de N2000-gebieden 'Noordzeekustzone' en 'Vlakte van de Raan'. Het VisWad-convenant beslaat de Waddenzee, tevens aangewezen als N2000-gebied.

Vanwege de korte duur van dit project (twee maanden), is het onderwerp van verkenning begrensd. Dit project richt zich op de vraag: *wat zijn de mogelijkheden voor het inrichten van privaat toezicht op de gesloten gebieden?* Onder 'toezicht' versta ik: controle op het al dan niet vissen in gesloten gebieden, inclusief sanctionering (indien nodig). 'Privaat toezicht' wordt hier afgezet tegen 'publiek toezicht'. Hiermee maak ik onderscheid tussen toezicht door de sector respectievelijk toezicht door de overheid.

1 <https://www.visserijnieuws.nl/nieuws/vernieuwd-akkoord-over-visserij-en-natuur-in-noordzeekustwateren>

2 Dit is een deadline die de VIBEG-partners met elkaar hebben afgesproken.

Deze verkenning gaat nadrukkelijk niet in op de technische problemen met de blackbox. Bij het verkennen van de mogelijkheden voor privaat toezicht wordt er uitgegaan van een blackbox die technisch goed functioneert en betrouwbare data levert.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van het proces dat is doorlopen in de maanden mei-juni 2019. Omdat het gaat over een proces, waarin verschillende ideeën de revue hebben gepasseerd, is het middendeel (hoofdstuk 2) ingedeeld in verschillende fasen.

De eerste fase (blauw) staat in het teken van de probleemanalyse: waarom is het 'procesmodel' eerder niet van de grond gekomen en hoe staan de verschillende partijen er nu in? De tweede fase (magenta) bekijk ik of het private toezicht van de grond zou kunnen komen door een aanpassing te maken aan het oorspronkelijke 'procesmodel' en het centraal te organiseren in tegenstelling tot via alle PO's apart. Aan het eind van de tweede fase geef ik aan waar wat mij betreft het knelpunt ligt voor die benadering. In de derde fase (geel) bekijk ik of het mogelijk is om het private toezicht te organiseren via een systeem van (semi-)vrijwillige deelname door de individuele schepen.

In het derde hoofdstuk geef ik een samenvatting van hetgeen ik ben tegengekomen in de maanden mei-juni 2019 en geef ik mijn aanbevelingen als het gaat om het opzetten van een systeem van privaat toezicht in de garnalenvisserij.

2. Verkenning privaat toezicht

2.1 Fase I: De probleemanalyse

De eerste fase van de verkenning stond in het teken van een probleemanalyse. In dit hoofdstuk schets ik eerst de context van de garnalenvisserij, de totstandkoming van het VIBEG II-convenant en de ontwikkelingen op het gebied van privaat toezicht in de garnalenvisserij van afgelopen jaren. Vervolgens geef ik een overzicht van de huidige posities van partijen ten aanzien van (privaat) toezicht op de gesloten gebieden in het kader van het convenant. In de tussenconclusie aan het eind van Fase I geef ik aan waarom - naar mijn inzicht - het private toezicht eerder niet van de grond is gekomen.

2.1.1 Context garnalenvisserij

Nederland kent een vloot van circa 230 schepen die in de kustzone en op de Waddenzee op Hollandse garnalen (*Crangon crangon*) vissen. Het merendeel maakt gebruik van de garnalenkor, een methode waarbij twee sleepnetten met een maximale breedte van negen meter over de visgronden worden getrokken. De netten hebben een relatief kleine maaswijdte. Bijvangst van platvis wordt vermeden met behulp van de zogenaamde zeeflap. De garnalenvangst wordt aan boord gezeefd en gekookt. Op de visafslag wordt de vangst nogmaals gezeefd.

De garnalenvisserij wordt op verschillende niveaus gereguleerd: via het Europees Gemeenschappelijk visserijbeleid, via de Nederlandse visserijwetgeving, via de Nederlandse Natuurbeschermingswet en via private afspraken zoals het Verduurzamingsplan en het actieplan behorende bij het MSC-label.¹ Om in de beschermde gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee op garnalen te kunnen vissen (de Natura 2000-gebieden), dient het schip een vergunning te hebben in het kader van de Wet Natuurbescherming: de Wnb-vergunning. Daarnaast dient het schip een vergunning te hebben in het kader van de Visserijwet: GK-vergunningen voor de garnalenvisserij op de Waddenzee en GV-vergunningen voor de visserij in de Noordzeekustzone.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de visserij op tong en schol², is de garnalenvisserij géén gequoteerde visserij. Dat betekent dat de totale garnalenvangst in hoeveelheid niet beperkt is. Een garnalenvisser kan dus, zolang hij de bovenstaande vergunningen heeft en zich aan de wet houdt, in theorie zo veel garnalen aanlanden als hij wil. De garnalenvisserij is echter wel in zekere mate beperkt in inspanning. Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken over het maximale gewicht van het vistuig en is de garnalenvisserij wettelijk

1 Voor meer informatie, zie: Overzicht maatregelen Garnalenvisserij (2017), briefrapportage door Josien Steenbergen en Jacqueline E. Tamiš, Wageningen University & Research.

2 Voor tong en schol wordt jaarlijks een maximaal te vangen hoeveelheid vastgesteld op Europees niveau (de *total allowable catch*, TAC). De TAC wordt dan volgens een vaste verdeelsleutel verdeeld over de landen (het principe van de relatieve stabiliteit). Elk land heeft een eigen systeem voor het distribueren van deze vangstrechten aan zijn vissers. Nederland verdeelt haar nationale quotum voor tong en schol via individueel overdraagbare vangstrechten, quotum.

in tijd gelimiteerd: tussen vrijdag 12:00 en maandag 00:00 mag er niet gevestigd worden. Toch vertoont de visserij in grote mate de problematiek die geassocieerd wordt met zgn. *'common pool resources'*; zie box 1.

De Nederlandse garnalenvissers zijn hoofdzakelijk georganiseerd via lidmaatschap van producentenorganisaties (PO's). PO's zijn visserij-organisaties die door de Europese Commissie als zodanig erkend zijn. PO's zijn bevoegd bepaalde regulerende taken uit te voeren, zoals het opstellen van een visplan. Op dit moment zijn er zeven PO's actief. Het aansluiten bij een producentenorganisatie is voor een schip echter niet verplicht. Het aantal schepen dat niet bij een PO is aangesloten fluctueert. Op dit moment zijn er slechts twee schepen die niet zijn aangesloten bij één van de zeven PO's. Deze twee schepen zijn overigens wel aangesloten bij een niet-erkende visserij-organisatie.

Voor sectorbrede zaken hebben de zeven PO's zich verenigd in de Coöperatieve Visserij Organisatie (CVO). De CVO beheert qua garnalenvisserij op dit moment twee belangrijke dossiers. Allereerst het Productie- en afzetprogramma (PAP), waarin de sector binnen de lijnen van de Gemeenschappelijke Marktordening afspraken kan maken om gezamenlijk een productie- en afzetstrategie te bepalen, die zowel ecologisch als economisch duurzaam is. Daarnaast heeft de CVO, in samenwerking met de Duitse en de Deense garnalenvisserij, in december 2017 een MSC-certificering behaald. MSC is een label dat staat voor duurzame visserij en dat zich richt op de consument. Aangezien een groot deel van de markt slechts garnalen met een MSC-label afneemt, blijkt het MSC-label in de praktijk een belangrijke reden te zijn voor garnalenvissers om zich aan te sluiten bij een PO. Een MSC-certificering kan immers alléén verkregen worden via het lidmaatschap van een PO. MSC stelt overigens bovenwettelijke eisen aan de gecertificeerde garnalenvissers, zoals een grotere maaswijdte (dan wettelijk verplicht), een grotere zeefwijdte in de spoelsorteermachine (dan wettelijk verplicht), en een maximaal ziftselpercentage van 15%.³

Hoewel de CVO een aantal zaken (zo goed als) sectorbreed heeft weten op te pakken, blijft de samenwerking binnen de sector lastig. Onderling wantrouwen tussen PO's over de naleving van de gemaakte afspraken is een probleem dat op meerdere dossiers terugkomt. Daarnaast blijft meespelen dat individuele schepen zich altijd aan de private afspraken kunnen onttrekken, door hun lidmaatschap bij de PO op te zeggen. Lidmaatschap van een PO is immers niet noodzakelijk. Schepen die géén lid zijn van een PO, maar die wel profiteren van de afspraken die de PO's onderling maken, worden om die reden ook wel *'free riders'* genoemd. Deze omstandigheid beperkt de daadkracht van de PO's om sectorbrede afspraken te maken en af te kunnen dwingen bij hun leden.

3 Dat wil zeggen: het percentage ondermaatse garnalen dat er op de afslag wordt uitgezeefd, mag maximaal 15 procent bedragen.

Box 1 – Common pool resources

Als het gaat over 'common pool resources' (CPR) wordt er vaak verwezen naar het spraakmakende artikel van Garrett Hardin uit 1968. Hardin spreekt over de 'tragedy of the commons' in een situatie waarbij een gemeenschappelijke weide wordt gebruikt door meerdere herders. Hij beschrijft hoe elke rationeel-denkende herder er als individu baat bij heeft veel vee op het land te zetten, waar de schade van overbegrazing (te veel vee per oppervlakte) van de weide wordt gedeeld door het collectief van herders.

Het probleem van overbegrazing dat zich voordoet op de gemeenschappelijke weide, doet zich ook voor in andere situaties met vergelijkbare karakteristieken: een bron die niet onuitputtelijk is en die niet exclusief bezit van één partij is. In dit kader wordt gesproken van een 'common pool resource'. Elinor Ostrom (1990) geeft de volgende definitie van een common pool resource (CPR): "a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use." (uit: *Governing the Commons*, p. 30)

Zeevisserij laat zich in veel gevallen karakteriseren als CPR. De socioloog Abram de Swaan schrijft in zijn boek 'De mensenmaatschappij' (1996): "Een ander geval: door overbevissing dreigen sommige vissoorten volledig uit te sterven. Alweer, op korte termijn en elk voor zich wil iedere visser met een zo groot mogelijke vangst bij de afslag aankomen. Maar stuk voor stuk en allen tezamen hebben ze er op den duur belang bij dat de visstand behouden blijft en dat daartoe een vangstbeperking wordt ingesteld. [...]" (p. 98)

Het centrale thema rondom CPR's, is de vraag: "Hoe beheert men de CPR zó, dat de negatieve uitkomst van allen die kiezen voor individueel voordeel worden vermeden?" Theoretisch is die vraag tot op heden nog niet opgelost. Elinor Ostrom schrijft in de inleiding van haar boek *Governing the Commons*: "We do not yet have the necessary intellectual tools or models to understand the array of problems that are associated with governing and managing natural resources systems and the reasons why some insitutions seem to work in some settings and not others." (p. 2).

2.1.2 Achtergrond VIBEG, zelfregulering en de blackbox

In het licht van het aanwijzen van de Noordzeekustzone en de Vlakte van de Raan als Natura 2000-gebied, werd eind 2011 het eerste VIBEG-convenant door de visserijsector, natuurorganisaties en rijksoverheid ondertekend. In 2014 is een vergelijkbaar convenant voor de Waddenzee ondertekend: het VisWad-convenant. In de loop van 2015 bleek het draagvlak van het VIBEG-convenant echter te laag en is er een traject tot herziening van het convenant ingezet. In juni 2017 is het VIBEG II-convenant door partijen ondertekend. In de kern is afgesproken dat de visserij haar impact op 1 januari 2020 gehalveerd moet hebben. Hoe deze afspraak moet worden uitgelegd wordt uitgewerkt in het 'Verduurzamingsplan garnalenvisserij 2017-2020' dat is opgenomen als bijlage bij het VIBEG II-convenant.

In het VIBEG I-convenant (2011) wordt er nog niet over zelfregulering door de visserijsector, dan wel over een blackbox gesproken. In het VisWad convenant (2014) wordt er voor het eerst gesproken over het invoeren van zelfregulering op basis van de gegevens uit een blackbox. Pagina 22, VisWad:

"Controle en handhaving op basis van de blackbox wordt een taak van de sector, waarbij de overheid als eindverantwoordelijke toezicht houdt. Zolang de blackbox nog niet is geïntroduceerd betekent dit dat de overheid het toezicht zal moeten houden en zal moeten handhaven op basis van toezicht en VMS-gegevens. Gezien de complexe ligging van de gesloten gebieden vraagt dit extra capaciteit die feitelijk niet voorhanden is. Er is daarmee sprake van een overgangperiode waarin steekproefsgewijs controles zullen plaatsvinden. Dit betekent dat de blackbox op een zo spoedig mogelijke termijn dient te worden geïntroduceerd inclusief de zelfregulering. Onderdeel van deze zelfregulering is dat de sector een eigen controle- en arbitragesysteem opzet."

Het VIBEG II-convenant (2017) sluit hierop aan en stelt vervolgens meer concrete doelstellingen wat betreft controle en handhaving en het gebruik van de blackbox. Pagina 39, VIBEG II:

"De blackbox plaatsbepaling en vissen/varen is verplicht voor alle GK en GV vergunninghouders miv 1 januari 2017. Controle en handhaving zal privaatrechtelijk (alle Nederlandse PO's) plaatsvinden met een extra publiek toezicht door de NVWA. Deze NVWA zal tevens toezicht houden op de zogeheten Free-riders (niet PO-leden). Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij naar de aanvraag NB wetvergunning van 2016 en het bijgevoegde Procesmodel controle en handhaving blackbox garnalenvisserij in bijlage 1 [van VIBEG II, red.]. Een nieuwe uitdaging volgt wanneer ook het motorvermogen kan worden gemeten door de blackbox."

Het procesmodel en de procedurele beschrijving (opgenomen in bijlage II van dit verslag) geven gedetailleerd aan hoe het toezicht door de sector vorm zou moeten krijgen. Er wordt afgesproken dat de PO's een centraal sanctie- en boetereglement zullen opstellen ter bevordering van het gelijke speelveld. Elke PO moet vervolgens zijn eigen leden controleren en indien nodig beboeten volgens het centraal reglement. De CVO dient vervolgens de PO's te controleren op de uitvoering hiervan. De Raad van Toezicht (waarin zowel natuur als visserij zijn vertegenwoordigd) dient toezicht te houden op het geheel.

Voor de schepen die zich niet hebben aangesloten bij een PO is in VIBEG II opgenomen: *“Alle leden van de aangesloten PO’s vallen onder het private handhavingsmodel. Degene die geen lid zijn van een PO, vallen buiten dit private handhavingsmodel en onder rechtstreeks toezicht van de NVWA.”* (p. 52)

Na het sluiten van het VIBEG II-convenant in mei 2017, hebben de PO’s in samenwerking met de NVWA gewerkt aan het opstellen van het centraal sanctie- en boetereglement. Eind 2017 was men zo ver dat het reglement kon worden toegevoegd aan de statuten van de PO’s.

In december 2017 vond er een bijeenkomst ter evaluatie van het privaat toezicht en de blackbox plaats. Bij deze bijeenkomst waren zowel vertegenwoordigers van de PO’s, als het Ministerie van LNV, de NVWA en het Openbaar Ministerie aanwezig. Het OM was eerder niet bij het ontwikkelen van het model voor zelfregulering betrokken geweest en zij gaven tijdens deze bijeenkomst aan dat óók als de PO’s zelf toezicht uitvoeren, de NVWA toch controle en sancties zal moeten toepassen op de schepen. Het strafrechtelijk sanctioneren zou namelijk niet kunnen worden vervangen door private sancties. Bij het sluiten van het VIBEG II-convenant en het opstellen van het procesmodel is echter niet gesproken over strafrechtelijk optreden door het OM, enkel over bestuursrechtelijk sanctioneren door de NVWA. Voor de sector kwam de boodschap van het OM daarom als een onaangename verrassing. Zij vreesden dat als zij zullen doorgaan met het invoeren van private sanctionering, hun eigen leden door dubbele beboeting benadeeld zullen worden (ten opzichte van de schepen die géén lid zijn van een PO). Hierdoor viel eind 2017 bij de sector de motivatie om zelfregulering door te zetten weg en is het centrale sanctie- en boetereglement nooit geïmplementeerd.

2.1.3 Posities van partijen

In de volgende paragrafen geven een weergave van de posities van de verschillende belanghebbende partijen ten aanzien van een (al dan niet) op te richten stelsel van privaat toezicht. Deze weergave is gebaseerd op de gesprekken die ik in mei 2019 met de verschillende partijen heb gevoerd.

2.1.3.1 Positie van de visserij-organisaties

De PO's geven aan dat zij zich rond 2016-2017 hebben ingespannen om statuten en reglementen op te stellen ten behoeve van het model zoals opgenomen in het VIBEG II-convenant.

De PO's benadrukken dat ten tijde van het sluiten van het VIBEG II-convenant, men niet bekend was met het feit dat het OM via het strafrecht kan (en wil) optreden. Pas eind 2017, na het sluiten van het convenant, werd dit tijdens een evaluatiebijeenkomst duidelijk. Nu het OM bij overtredingen in het kader van gesloten gebieden via strafrechtelijk zal optreden, is er volgens de sector een probleem ontstaan wat betreft dubbele beboeting: schepen die reeds via het private toezicht zijn beboet, kunnen nogmaals strafrechtelijk worden vervolgd door het OM. Anderzijds vallen degenen die géén lid zijn van een PO niet onder het private toezicht en zullen zij níet geconfronteerd kunnen worden met dubbele beboeting. Om die reden stellen de PO's zich op het standpunt dat zij niet kunnen worden gehouden aan de afspraken wat betreft privaat toezicht zoals opgenomen in het VIBEG II-akkoord. De aannames waarop deze afspraken zijn gebaseerd, kloppen volgens hen namelijk niet.

Daarnaast kwam naar voren dat het voor PO's lastig is om hun eigen leden te bestraffen. Enerzijds omdat het voor PO's lastig is om te controleren of andere PO's hun leden adequaat controleren en bestraffen. Ongelijke bestraffing door PO's zou 'shopgedrag' van leden (waarbij schepen lid worden van de PO die het minst streng bestraft) kunnen bevorderen. Anderzijds druist het beboeten van eigen leden gevoelsmatig in tegen de natuurlijke relatie de PO's met hun leden hebben. De PO is er primair voor het belang van haar leden, en het beboeten van eigen leden ten behoeve van een groter algemeen belang staat daar (gevoelsmatig) haaks op.

2.1.3.2 Positie van de natuurorganisaties

De natuurorganisaties geven in eerste instantie aan dat zij verbaast zijn dat er opnieuw zal worden gekeken naar een stelstel voor privaat toezicht. Zij waren in de overtuiging dat de weg van het private toezicht na december 2017 was uitgesloten.

Het primaire belang van de natuurorganisaties is dat de wet wordt nageleefd. De natuurorganisaties houden de partijen aan het resultaat (dat is belangrijker dan hoe en door wie). Gezien het private model in 2017 is afgewezen, moet dat dus publiek worden geregeld en daarvoor is dus een sterke overheid van groot belang. De NVWA laat het volgens hen op dit moment afweten.

Verder noemen zij dat zelfhandhaving en privaat toezicht ook in andere sectoren moeilijk verloopt. Het overheidsbeleid om steeds meer controle en handhaving te laten uitvoeren door de sectoren zelf moet om die reden worden heroverwogen.

Mocht er echter een stelsel van privaat toezicht worden opgezet, dan dient dat naar hunner mening altijd ondersteunend te zijn aan het publieke toezicht.

2.1.3.3 Positie van het Ministerie van LNV

Voor het Ministerie van LNV speelt op dit moment dat er politieke druk op de Minister staat wat betreft het beschermen van de N2000-gebieden. Er zijn Kamervragen gesteld naar aanleiding van het bericht: "*Boetes voor verstoren natuur op de Waddenzee worden niet meer uitgedeeld*" verschenen op NU.nl. Het is dus van groot belang voor LNV dat op korte termijn het niveau van controle en handhaving op de gesloten gebieden aanzienlijk verbetert.

Privaat toezicht past binnen het algemene beleid van de overheid: meer verantwoordelijkheden bij de sectoren. Daarom ziet LNV graag dat het private toezicht toch opnieuw door de sector wordt opgepakt. Daarnaast ziet men het afwijzen van privaat toezicht als een grote stap achteruit.

2.1.3.4 Positie van de NVWA

Bij het sluiten van het VIBEG II-convenant met oog op de naleefbaarheid afspraken zijn gemaakt over het toezicht. De NVWA geeft aan dat toezicht door de sector een belangrijk onderdeel van het convenant is. Meerdere kleinere gebieden afspreken kan namelijk alléén als er een hoge graad van toezicht is, waarbij de NVWA heeft aangegeven hier geen capaciteit voor vrij te hebben. Toezicht door de sector is dus volgens de NVWA een belangrijke voorwaarde voor het afspreken van zulke gebieden, en daarmee een belangrijke voorwaarde voor het VIBEG II-convenant.

Voor de NVWA is het echter ook een kwestie geworden die verder reikt dan alleen het VIBEG II-convenant. Het is volgens de NVWA belangrijk dat de visserijsector zich ontwikkelt tot een sector die in staat is haar verantwoordelijkheid te nemen en private controle en handhaving op te pakken. De sector heeft toegezegd zelf verantwoordelijkheid te gaan nemen, maar neemt deze vervolgens niet. Voor de NVWA levert dit een probleem op: zodra de sector haar verantwoordelijkheid niet oppakt (ongeacht de reden daarvoor), ontstaat er een leemte in het toezicht en kijkt men vervolgens naar de NVWA: '*doen jullie het maar*'. Echter als de NVWA capaciteit hierop in zal zetten, gaat dat direct ten koste van andere dossiers. De NVWA komt dat probleem ook tegen op andere gebieden en dit is een punt waar de NVWA expliciet aandacht voor wil vragen.

De NVWA geeft aan veel waarde te hechten aan zelftoezicht en het gebruik van moderne dataloggers, zoals de blackbox. Zelftoezicht en toezicht op afstand zijn de toekomst. Producenten zullen steeds meer hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen in naleven en controleren van wetgeving. De rol van de NVWA is dan meer toezien op het zelftoezicht van de sectoren, dan dat de NVWA zelf de bedrijven controleert en sanctioneert.

In het interne auditrapport¹ wordt verwezen naar private kwaliteitsschema's: systemen waarin het bedrijfsleven in eerste instantie zelf toeziet op kwaliteitsborging en het voldoen aan wet- en regelgeving en andere gemaakte afspraken in de keten. Er wordt opgemerkt dat het huidige procesmodel de kenmerken van een dergelijk schema heeft. Om als erkend privaat kwaliteitssysteem te worden aangemerkt, moet het echter aan een aantal criteria voldoen. De criteria en de erkende private kwaliteitsschema's zijn te vinden via de website ketenborging.nl. Het erkennen van een privaat kwaliteitsschema lijkt volgens de NVWA op dit moment echter voor het zelftoezicht onder VIBEG II een brug te ver. De criteria voor private kwaliteitssystemen kunnen natuurlijk wel functioneren als stip op de horizon en structuur bieden bij het ontwikkelen van zelftoezicht.

Naar aanleiding van het interne auditrapport werkt de NVWA op dit moment aan het opnieuw oppakken van het gebruik van de blackboxdata bij het vormgeven van het toezicht. Hierover onderhoudt zij contact met LNV. De NVWA werkt daarnaast intern aan het ontwikkelen van richtlijnen over hoe om te gaan met data-loggers. Het ontwikkelen hiervan is breder dan alleen de visserijsector specifiek. Eind 2019 hebben zij hiervoor gesteld als interne deadline.

Daarnaast is er besproken dat de verschillende overheidsorganen (LNV, NVWA, OM) niet altijd op één lijn zitten. Zo ook bij de evaluatie van het private toezichtsmodel in december 2017, waarbij het OM de NVWA kortweg verwijt afspraken te hebben gemaakt met de sector over het al dan niet opmaken van Proces Verbaal in het geval dat er een overtreding is geconstateerd. Een beleidssepot kan echter nooit door de NVWA worden uitgesproken, en de NVWA geeft aan daar ook niet op te hebben gedomd. Waar de NVWA wel op kan sturen is (prioritering in) haar eigen inzet via risico-analyses. Wáár de NVWA op inzet werkt uiteraard door in het soort overtredingen dat zij constateert en zodoende het type overtredingen waarvoor Proces Verbaal wordt opgemaakt. Dit misverstand over bevoegdheden en werkwijze is inmiddels rechtgezet.

2.1.3.5 Positie van het Openbaar Ministerie

Het OM geeft aan dat het onrechtmatig vissen in Natura 2000-gebied een overtreding van de Wet Natuurbescherming inhoudt. Op grond van de Wet op de Economische delicten (art. 1a sub 1 juncto art. 2) moet zo'n inbreuk worden gecategoriseerd als een misdrijf (indien opzettelijk begaan), dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie (dat wil zeggen tot €83.000 in 2019). Het Wetboek van Strafvordering is van toepassing en zodoende is het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (i.s.m. de NVWA) belast met het opsporen en vervolgen van deze feiten.

Het Functioneel Parket betreurt het om die reden dat zij destijds niet betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van het model voor toezicht en handhaving op de Natura

1 De NVWA heeft een interne audit laten uitvoeren om meer zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid en werking van de nu toegepaste blackboxen. Het interne rapport is door de NVWA gedeeld met de VIBEG-partners.

2000-gebieden onder het VIBEG II-convenant en dat in die gesprekken de strafrechtelijke kant niet is besproken.

Als het gaat om de verhouding tussen 'publiek toezicht' en 'privaat toezicht', dan geeft het Functioneel Parket aan dat zij op voorhand geen toezeggingen zullen doen over het al dan niet vervolgen van bovengenoemde misdrijven in het geval dat er reeds privaat is opgetreden. In de eerste plaats heeft het Openbaar Ministerie een publiekrechtelijke taak in het opsporen en vervolgen van strafrechtelijke feiten. Daarvan kan niet zomaar worden afgeweken met private afspraken. Bovendien is er op dit moment onvoldoende vertrouwen tussen overheid enerzijds en de garnalensector anderzijds. Het bestaan van een dergelijk vertrouwen is een hard vereiste voor het maken van afspraken over een stelsel van privaat toezicht.

In theorie heeft het OM echter de mogelijkheid om in specifieke strafzaken een beleidssepot uit te spreken indien *'de verdachte reeds ernstige financiële schade heeft geleden, rechtstreeks uit het feit voortvloeiend'*. Het OM beoordeelt in iedere strafzaak afzonderlijk of er redenen zijn om een verdachte niet te vervolgen voor een geconstateerd strafbaar feit. Over de interpretatie van privaat-uitgedeelde 'boetes' wordt op voorhand geen uitspraak gedaan.

Zie bijlage III voor een schematische weergave van de werking van publiek toezicht in verhouding tot privaat toezicht.

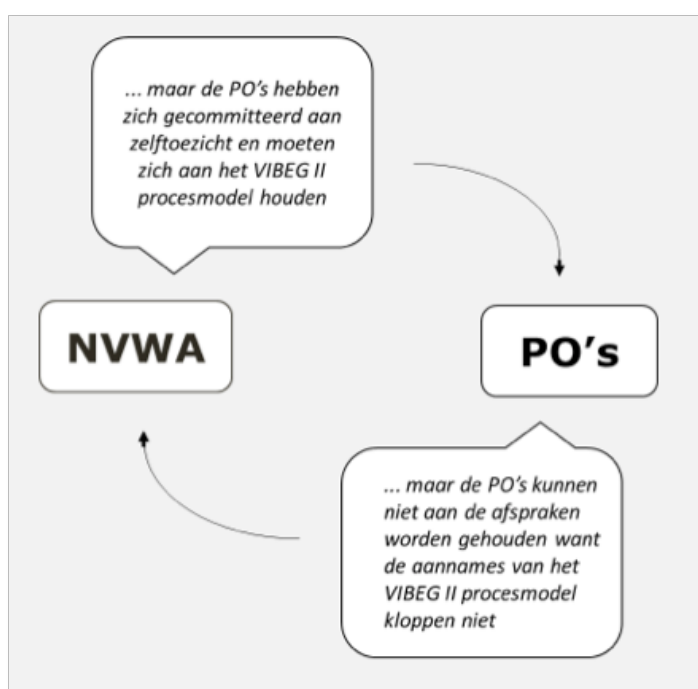
2.1.4 Tussenconclusie

De garnalenvisserij kenmerkt zich door een groot aantal kleine ondernemers, die zich hebben gegroepeerd in zeven PO's. Het is echter voor garnalenvissers niet verplicht om zich aan te sluiten bij een PO, waardoor individuele vissers zich altijd aan afspraken tussen PO's kunnen onttrekken.

In 2017 werd het VIBEG II-convenant gesloten, waarbij zelftoezicht door de sector werd opgenomen als voorwaarde. Eind 2017 werd duidelijk dat de aannames ten tijde van het sluiten van het convenant niet bleken te kloppen (sanctionering via het strafrecht is destijds niet in beschouwing genomen). Daarna heeft de sector zich op het standpunt gesteld dat zij niet aan de verplichting tot zelftoezicht gehouden kunnen worden, in verband met het probleem van de dubbele beboeting voor leden van PO's. Vervolgens werd er door de VIBEG-partners gekeken naar de NVWA voor het uitvoeren van (publiek) toezicht. De NVWA wijst echter op haar beurt naar de sector: het convenant is immers gesloten op voorwaarde van privaat toezicht. Daarnaast gaf de NVWA al eerder aan dat zij geen capaciteit beschikbaar hebben om dit toezicht uit te voeren. Deze doorverwijzing van verantwoordelijkheden lijkt aan te houden, waarmee de verhoudingen en standpunten in de loop der tijd zijn verhard.

Ondanks dat het privaat toezicht niet van de grond komt én de NVWA aangeeft geen capaciteit te hebben voor adequaat toezicht, houdt het VIBEG II-convenant tot op heden stand. LNV wil de sector graag bewegen tot het herpakken van het private toezicht.

*In het volgende deel, **Fase II**, bekijk ik of het mogelijk is om het private toezicht te herpakken door te gaan werken met een centraal toezichtsorgaan in plaats van het toezicht door de verschillende PO's op hun eigen leden (zoals opgenomen in het procesmodel van het VIBEG II-convenant).*



Figuur 1: Standpunten van NVWA en de PO's ten aanzien van het toezicht op de gesloten gebieden.

2.2 Fase II: Centraal privaat toezichtsgaan

2.2.1 Aanleiding

In de gesprekken met de sectororganisaties in [Fase I](#) kwam naast het 'probleem van de dubbele beboeting' (dat te maken heeft met de verhouding van publiek toezicht tot privaat toezicht), ook naar voren dat er in de opzet van het publieke toezicht (het VIBEG-procesmodel) zelf problemen schuilen, zie paragraaf 2.1.3.1. Zo gaven de PO's aan dat het voor hen lastig is om hun eigen leden te bestraffen.

De bezwaren van de PO's m.b.t. het bestraffen van eigen leden, zouden wellicht verholpen kunnen worden door het private toezicht centraal te organiseren (in plaats van via de PO's). Eén onafhankelijke centrale private organisatie zou dan het controleren en sanctioneren kunnen uitvoeren voor alle leden van alle PO's, waarmee elke PO ervan verzekerd is dat zijn leden net zo streng worden bestraft als de leden van andere PO's. Daarmee zou het shopgedrag vermeden kunnen worden. Als ook de schepen die géén lid zijn van een PO aan dit private toezichtssysteem zouden meedoen, zou er daadwerkelijk een gelijk speelveld ontstaan voor alle schepen.

In [Fase II](#) wordt het bovenstaande idee stap voor stap verder uitgewerkt. De laatste paragraaf van [Fase II](#) behandelt de vraag: 'Gaaf het werken?'

2.2.2 Sectorbijeenkomst van 20 mei 2019

Naar aanleiding van de gesprekken van [Fase I](#), heb ik de sector uitgenodigd om op 20 mei te spreken over de toekomst voor privaat toezicht in de garnalenvisserij. Aan tafel zaten zowel de erkende visserijorganisaties (de PO's), als de vertegenwoordigers van de schepen die geen lid zijn van een PO.

In het eerste deel van de bijeenkomst heb ik mijn analyse van de huidige situatie toegelicht: de uitkomsten van [Fase I](#). In het tweede deel heb ik de groep drie handelsperspectieven voorgelegd:

- De sector kan van het procesmodel zoals afgesproken in het VIBEG II-convenant herpakken;
- De sector kan zoeken naar een alternatieve vorm van privaat toezicht waardoor het toch kan doen aan de voorwaarde van privaat toezicht zoals gesteld in het VIBEG II-convenant. Hierbij denk ik met name aan een model waarin het private toezicht wordt uitgevoerd door één centrale organisatie (i.t.t. toezicht door alle PO's apart zoals opgenomen in het procesmodel); ookwel het combo-model.¹ ;
- De sector kan vasthouden aan het standpunt dat zij niet gehouden kunnen worden aan het opzetten van privaat toezicht.

In Tabel 1 op pagina 18 staan de voor- en nadelen van de drie handelsperspectieven opgesomd, zoals ik deze tijdens de bijeenkomst heb besproken met de sector.

In consensus werd tijdens de bijeenkomst door de visserij-organisaties uitgesproken graag te willen werken aan een alternatieve vorm van privaat toezicht via een centraal private toezichtsorganisatie (optie 2 in het bovenstaande rijtje). Als voorwaarde werd door de PO's genoemd dat het een toezichtsmodel wordt, dat geldt voor alle garnalenvissers, ongeacht of zij lid zijn van een PO of niet, om zo shop-gedrag en ongelijke behandeling te kunnen vermijden.

Tijdens de bijeenkomst hebben we afgesproken dat ik verder zou gaan met het uitwerken van zo'n toezichtsmodel en dat er een nieuwe sectorbijeenkomst wordt gepland om deze uitwerking vervolgens te bespreken. Zodoende stond [Fase II](#) in het teken van centraal privaat toezicht.

¹ Het 'combo-model' verwijst hier naar het private toezicht in de mossel- en oestersector. Echter zijn de omstandigheden in deze sectoren dusdanig anders dat er later is besloten om hier niet meer naar te verwijzen en daarmee afstand is genomen van de benaming 'combo-model'.

VIBEG II-procesmodel	Garnalen combo-model	Geen privaat toezicht
<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afspraak zoals gemaakt in VIBEG II wordt nageleefd. Met name LNV en de NVWA zouden hier blij mee zijn. - De infrastructuur qua statuten en reglementen ligt er al. 	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sector heeft grip op de daadkrachtigheid van het toezicht: mogelijkheid van lik-op-stuk-beleid. - Alle garnalenvissers worden gelijk behandeld; er is geen onderscheid tussen leden van verschillende PO's, en geen onderscheid tussen vissers die wel en vissers die geen lid zijn van een PO. 	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle garnalenvissers worden gelijk behandeld; er is geen onderscheid tussen leden van verschillende PO's, en geen onderscheid tussen vissers die wel en vissers die geen lid zijn van een PO. - Voor de sector is dit een makkelijke oplossing: vergt geen inspanning en onderlinge samenwerking.
<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het is de vraag of het private toezicht door de PO's van de grond komt. - Leden van PO's en zgn. 'freeriders' worden niet gelijk behandeld. - Extra werk voor de PO's. <p>Probleem van de dubbele beboeting.</p>	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bekostiging van personen die de eerste selectie maken en de Combo. - Probleem van de dubbele beboeting. - Vergt toestemming van VIBEG-partners om procesmodel te kunnen aanpassen. 	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Met name LNV en de NVWA zouden hier erg ontevreden over zijn. Zij zien het private toezicht als een belangrijk onderdeel van het VIBEG II-convenant. De NVWA heeft onvoldoende capaciteit voor uitvoeren hiervan. - Lange doorlooptijd, waardoor geen lik-op-stuk-beleid mogelijk is. - Het afwijzen van privaat toezicht zou het imago van de sector schaden.
	<p>Vraag: Om hoeveel werk gaat het en wat zou het kostenplaatje daarbij zijn?</p>	<p>Vraag: Wat betekent dit voor de houdbaarheid VIBEG II-convenant?</p>

Tabel 1: voor- en nadelen van de verschillende handelsperspectieven voor de visserij.

2.2.3 Uitwerking Concept 1 en reacties

De eerste uitwerking van een model voor centraal privaat toezicht is op 29 mei 2019 als 'Concept 1' door mij toegestuurd aan de sectororganisaties en andere partijen die hadden aangegeven graag betrokken te willen worden bij de ontwikkeling hiervan. Basis van dit toezichtsmodel is dat één onafhankelijk privaat toezichtsorgaan de controle en sanctionering uitvoert namens alle visserij-organisaties, en dat het geldt voor alle (Nederlandse) garnalenschepen. Van verschillende kanten is er gereageerd op het concept.

Vanuit de visserij-organisaties werd er positief gereageerd op de basisopzet en de organisatie van het toezicht via een onafhankelijk centraal privaat orgaan. Qua praktische punten heeft de sector voorkeur voor strakke voorschriften en vaste hoogtes van de boetes (i.t.t. ruimte voor beoordeling van het individuele geval). Daarnaast wordt er als tip meegegeven om gebruik te maken van de 'afwijkingrapportages' die de blackboxen geautomatiseerd kunnen produceren. Verder wordt er genoemd dat het belangrijk is dat alle schepen meedoen. 'Medewerking' van de NVWA en het OM, en daarnaast een oplossing voor het probleem van de dubbele beboeting worden genoemd als voorwaarde. Over de vraag wie het onafhankelijk centraal toezichtsorgaan kunnen bemannen, wordt verschillend gereageerd. Sommige stellen dat het praktisch is om bij bestaande structuren aan te sluiten (bijvoorbeeld de CVO of de BOG), terwijl anderen het oprichten van een nieuwe onafhankelijke organisatie bepleiten (reeds bestaande organisaties hebben namelijk al een functie, waardoor ze al snel niet meer geheel onafhankelijk zijn).

Ook de natuurorganisaties onderschrijven de oprichting van een onafhankelijk centraal toezichtsorgaan. In hun reactie stellen ze een aantal vragen over de verhouding van dit centrale private toezichtsorgaan tot publiek toezicht en andere vormen van privaat toezicht als MSC. Daarnaast vragen ze naar de rol van de NGO's wat betreft toezicht op dit systeem.

Ook de NVWA is positief over de ontwikkelingen. Zij geven aan voorkeur te hebben voor een systeem dat werkt met sanctionering ten opzichte van een certificatiesysteem. Certificatiesystemen blijken in de praktijk namelijk vaak inhoudelijk niet genoeg voor te stellen. Over de verhouding tussen privaat toezicht en publiek toezicht schrijven zij: *"Meer informatie [over controle en sanctie oplegging door het private toezichtsorgaan, red.] is gewenst; op verzoek zou de NVWA inzicht moeten krijgen in de gegevens. Als vuistregel stuurt de commissie in principe iedere zaak die leidt tot een sanctie door ter informatie (beroep werkt niet verschonend). Het feit dat een zaak wordt doorgegeven leidt m.i. niet ertoe dat de NVWA deze (automatisch) doorspeelt naar het OM. Als wij zelf een zaak constateren is dat een ander verhaal, dan maken wij altijd een PV op voor het OM."* Dit zou betekenen dat niet bij elke boete die een privaat orgaan zou uitdelen, automatisch ook een strafrechtelijk traject zou worden opgestart. Daarmee wordt het probleem van de dubbele beboeting volgens hen gerelativeerd.¹

1 Deze stelling wordt echter door het OM in een reactie op het conceptverslag in twijfel getrokken. Volgens hen is deze stelling niet houdbaar aangezien informatie over privaat uitgedeelde boetes gaat over gepleegde strafbare feiten, en in die gevallen maakt niet de NVWA, maar de Officier van Justitie uit of er proces verbaal opgemaakt zal worden of niet.

2.2.4 Tussenconclusie ('Gaat het werken?')

Concept 1 eindigt met de vraag: 'Gaat het werken?'. Opmerkelijk is dat op die specifieke vraag weinig reactie is gekomen.

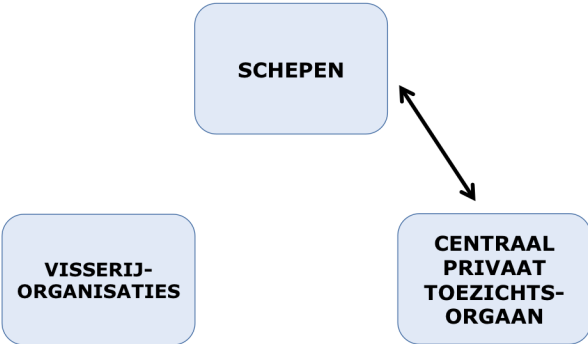
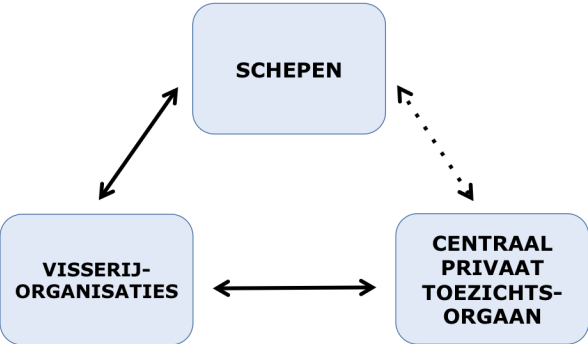
In punt 1.1 en punt 4.2 van Concept 1 heb ik aangegeven dat het voor een centraal privaat toezichtsorgaan lastig is om af te kunnen dwingen dat alle schepen hun blackboxdata aanleveren én om sancties te kunnen opleggen. Het centraal private toezichtsorgaan heeft namelijk geen (juridische) band met de individuele schepen, en daarmee geen juridische grond om blackboxdata op te vragen en boetes te kunnen opleggen.

Data opvragen en boetes uitdelen zou wél kunnen, als er een overeenkomst tussen het schip en het centraal private toezichtsorgaan wordt gesloten die daarin voorziet. Echter, deze overeenkomst moet door alle schepen individueel worden ondertekend. Dat maakt de toepasbaarheid van dit systeem op álle (Nederlandse) schepen vrijwel onmogelijk. Het tekenen van een overeenkomst kan je immers niet afdwingen, ook niet via de PO's.

Een tweede optie zou zijn om toch de PO's en visserij-organisaties hiervoor in te zetten. Die organisaties hebben namelijk een juridische band (via de lidmaatschapsovereenkomst) met hun leden en daarmee een juridische grond om de blackbox data op te vragen en boetes op te leggen. Het is echter de vraag of het praktisch gaat lukken om via de lidmaatschapsovereenkomsten van de verschillende visserij-organisaties het gezag van een privaat centraal toezichtsorgaan af te kunnen dwingen bij alle leden. Je komt dan in een driehoeksverhouding tussen het schip, de PO en het centrale toezichtsorgaan terecht waarbij de PO een doorgeefluik zou zijn voor zowel de blackboxdata als het opleggen van boetes. Echter, we hadden in de [Fase I](#) geconstateerd dat het opleggen van boetes door de PO's onwenselijk is en de opzet van Concept 1 was er dan ook op gericht om afstand te nemen van de PO's.

Zie tabel 2 op de volgende pagina voor een schematisch overzicht van de hierboven beschreven systemen voor het opleggen van het gezag van een centraal privaat toezichtsorgaan.

Tabel 2. Schematische weergave van verhouding tussen de garnalenschepen, de sectororganisaties en een centraal privaat toezichtsorgaan.

Zelfstandig centraal controle-orgaan	Sectororganisaties als 'doorgeefluik'
	
<p>Dit lijkt de meest wenselijke optie: Het centraal privaat toezichtsorgaan ontvangt de blackboxdata van de schepen (de ondernemers), controleert en deelt sancties uit indien nodig; geen tussenkomst van de visserijorganisaties (PO's en andere visserijorganisaties).</p> <p>Echter, voor deze optie is het nodig dat er een (juridische) band ontstaat tussen de schepen en het centraal privaat toezichtsorgaan; het centraal privaat toezichtsorgaan heeft echter niet zomaar het gezag om boetes te kunnen uitdelen (in tegenstelling tot de publieke toezichthouder). Hoe deze juridische band bewerkstelligd kan worden, blijkt een heikel punt. Je kan een ondernemer immers niet dwingen tot het tekenen van een overeenkomst die daarin voorziet!</p>	<p>Als de linker optie niet mogelijk blijkt, dan kan er worden teruggevallen op deze optie, waarbij de visserijorganisaties fungeren als 'doorgeefluik', om zo een band tussen de schepen en het centraal privaat toezichtsorgaan te bewerkstelligen. De visserijorganisaties hebben namelijk een juridische band met hun leden via de lidmaatschapsovereenkomst. Via deze overeenkomst zouden zij mogelijk ook kunnen regelen dat zij het toezicht op de gesloten gebieden uitbesteden aan het centraal privaat toezichtsorgaan.</p> <p>Echter, in Fase I geconstateerd dat het wenselijk is om de visserijorganisaties juist níet te betrekken bij het controleren en sanctioneren, om zo ongelijke behandeling uit te sluiten. (Bovendien zouden er schepen kunnen zijn die er voor kiezen om überhaupt geen lid meer te zijn van een visserijorganisatie, waarmee ze zich buiten het systeem van privaat toezicht zouden kunnen plaatsen). Dit doorgeefluik-model is zodoende onwenselijk!</p>

Hieruit kunnen we opmaken dat óók met gezamenlijke instemming van alle PO's en visserij-organisaties (waarin op dit moment dus de hele Nederlandse garnalenvloot vertegenwoordigd is), het praktisch onmogelijk blijkt om te bewerkstelligen dat de hele Nederlandse vloot onder het centraal private toezicht zal vallen. Lidmaatschap van een organisatie blijft een vrijwillige aangelegenheid, hetgeen het in de praktijk onmogelijk maakt om af te dwingen dat het centraal private toezichtsorgaan aan álle individuele schepen boetes op kan leggen. Een privaat toezichtsorgaan (in tegenstelling tot een publiek toezichtsorgaan) heeft namelijk geen gezag.

Nu het praktisch niet mogelijk blijkt te zijn om via de visserijorganisaties een waterdicht een centraal privaat toezichtssysteem *af te dwingen*, wordt er in het volgende deel (Fase III) gekeken naar mogelijkheden voor een privaat toezicht gebaseerd op de (semi) *vrijwillige deelname* van de individuele schepen. De vraag is dan: Hoe kan je schepen bewegen tot vrijwillige deelname aan een privaat toezichtssysteem?

2.3 Fase III: Het VIBEG II-nalevingscertificaat

2.3.1 Aanleiding

Nu we in de vorige paragraaf hebben geconcludeerd dat private controle niet door de visserijorganisaties kan worden afgedwongen, en er dus gewerkt moet worden met een zekere vorm van vrijwillige deelname, wordt er in deze paragraaf gekeken naar mogelijkheden voor het werken met een *'nalevingscertificaat'*. Bij een systeem, waarbij er wordt gewerkt met vrijwillige deelname, ligt het namelijk voor de hand om te werken met een certificaat. Deze paragraaf gaat met name in op mogelijkheden om schepen te bewegen tot deelname aan een vrijwillig toezichtssysteem, gezien het deelname door de individuele schepen het meest heikele punt blijkt. Ook deze paragraaf eindigt met de vraag: *'Gaat het werken?'*

2.3.2 Vrijwillige deelname en certificering

Als het gaat om een controlesysteem dat is gebaseerd op vrijwillige deelname, dan zal dat enkel werken als degenen die vrijwillig deelnemen daar een zeker voordeel of belang bij hebben. Hiervoor is het van belang om een scherp onderscheid te kunnen maken tussen degenen die wél meedoen, en degenen die níet meedoen – aan de eerste groep moet het voordeel immers wél toekomen en aan de tweede groep níet.

Een certificaat kan die rol vervullen. Een certificaat kan namelijk fungeren als een bewijs dat een ondernemer zich laat controleren én aan de (basis)voorwaarden voor het behalen van een certificaat voldoet. De certificeerder controleert dat en staat daar garant voor. Wat die voorwaarden voor het behalen van het certificaat behelzen, verschilt natuurlijk per certificaat en hangt van het reglement van het certificaat af.

In de praktijk kan een certificerings-systeem echter erg lijken op een sanctionerings-systeem. Zo kan er in het reglement van de certificering worden geregeld dat er bij overtreding van de regels eerst een (geld)boete wordt opgelegd, voordat men overgaat tot het intrekken van het certificaat. Het intrekken van het certificaat is over het algemeen de meest verstrekende sanctie die de certificerende partij uit kan delen. Daarom is het van belang dat het bezitten van een certificaat voor de ondernemer waardevol is.

Certificatiesystemen bestaan er in veel verschillende vormen. Grofweg wordt er onderscheid gemaakt tussen *Business to Customer*-certificaten (B2C) voor certificaten die zich richten op de consument en *Business to Business*-certificaten (B2B) die zich richten op andere partijen in de keten. Bekende voorbeelden van B2C-certificaten zijn het Beter Leven-keurmerk van de Dierenbescherming, het Max Havelaar-keurmerk voor eerlijke productie en het MSC-keurmerk voor duurzaam gevangen vis. Private kwaliteitssystemen, zoals eerder in [Fase I](#) genoemd door de NVWA, zijn in essentie ook een vorm van certificering (zie Box 2).

Box 2 – Private kwaliteitssystemen (PKS)

De private kwaliteitssystemen werken in de basis als een certificatiesysteem. Volgens de NVWA kunnen goed functionerende erkende private kwaliteitsschema's kunnen in het toezicht op naleving een rol van betekenis gaan spelen. Het document met de criteria voor acceptatie van kwaliteitssystemen stelt: "Systemen, die aan de in dit document beschreven criteria voldoen, worden door de NVWA geaccepteerd als ondersteunend aan de NVWA-taken in het kader van nalevingstoezicht. Deelnemers aan geaccepteerde systemen krijgen in principe een lagere prioritering bij de invulling van de toezichtstaken door de NVWA."

De voorwaarden voor het erkennen van een certificatiesysteem als PKS houden onder andere in¹ :

- dat het systeem een onafhankelijke schemabeheerder kent die het aanspreekpunt vormt voor de NVWA als het gaat om de inhoud en het beheer van het schema;
- dat de controles worden uitgevoerd door een onafhankelijke geaccrediteerde certificerende instantie (CI);
- dat het schema voldoet aan de relevante ISO-standaarden;
- dat het schema een transparante sanctietoepassing kent waarmee het certificatiesysteem op waarde blijft;
- dat de schema-eigenaar de NVWA inzicht geeft in de werking van het systeem en daarnaast dat het aangeeft aan welke bedrijven gecertificeerd zijn.

Erkende PKS worden vermeld op de website *ketenborging.nl*.

In het kader van het toezicht op VIBEG II-afspraken in de garnalenvisserij geeft de NVWA specifiek aan, dat een erkend PKS op dit moment wellicht een te hoog streven is, maar dat het zeker nuttig is, om bij het opzetten van een toezichtssysteem te kijken naar de structuur van het PKS.

¹ Voor een volledige lijst van criteria zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/07/criteria-voor-acceptatie-van-kwaliteitssystemen-door-de-nvwa>

2.3.3 Toepassing: VIBEG II-certificering

Het is nu de vraag of een certificatiesysteem zou kunnen functioneren als privaat controlesysteem in VIBEG II-verband. De individuele schepen zouden dan zelf kiezen voor deelname aan het certificatieschema en hiervoor een overeenkomst sluiten met de schemabeheerder. De overeenkomst houdt in dat het schip de blackboxdata aanbiedt aan de certificerende instantie en dat de certificerende instantie – indien nodig – sancties kan opleggen aan het deelnemende schip.¹ Om ervoor te zorgen dat het certificaat garant staat voor een basisniveau van naleving, is het nodig dat na een x-aantal opgelegde sancties, het certificaat wordt ingetrokken.

¹ Er ontstaat dan dus een rechtstreekse (juridische) band tussen het schip en de controlerende/certificerende partij. Zie ook Tabel 2 op pagina 21.

Voor een werkend certificatiesysteem is het nodig dat er een mechanisme actief is waardoor bedrijven worden gemotiveerd om deel te nemen (en effectief alle schepen zullen deelnemen). Het certificaat heeft een daarvoor bepaalde waarde nodig: ofwel een voordeel voor certificaathouders, danwel een nadeel voor degenen die geen certificaat bezitten.

Op verschillende manieren kan er waarde worden toegekend aan een certificaat. B2C-certificaten richten zich tot de consument en hopen met een certificaat hun product voor een hogere prijs te kunnen verkopen. Het voordeel van zo'n certificaat wordt dus toegekend door de markt. Ook de overheid kan waarde toekennen aan certificaten, bijvoorbeeld door certificaathouders bepaalde voordelen toe te kennen. Zo kan de overheid in sommige gevallen een certificaat als vergunningvoorschrift voor een bepaalde activiteit opnemen.

In de eerste fase van dit project is door de visserij-organisaties aangegeven dat belangrijke voorwaarden voor het private toezicht zijn dat alle schepen meedoen en dat er een oplossing komt voor het probleem van de dubbele beboeting. In het licht van de eerste voorwaarde lijkt het opnemen van het certificaat als vergunningvoorschrift het meest doeltreffend. Waardetoekenning via de markt kan namelijk krachtig zijn, maar het kan niet garanderen dat alle bedrijven die actief zijn in de garnalenvisserij daarvoor kiezen. Een ander nadeel van waardetoekenning door de markt is dat het hele certificatie-systeem dan een aangelegenheid wordt tussen twee private organisaties, waar de overheid (en VIBEG-partners) weinig invloed op kunnen uitoefenen.

Indien er wordt gekozen voor een systeem waarbij certificaat wordt opgenomen in de vergunningsvoorschriften, ontstaat er een systeem waarbij de vergunning voor een bepaalde activiteit afhankelijk wordt van het certificaat. Heeft de ondernemer géén certificaat, of kan hij niet jaarlijks zijn herziene certificaat voorleggen, dan verbindt de overheid daaraan consequenties wat betreft zijn vergunning.

De garnalenvisserij kent twee verschillende soorten vergunningen: Wnb-vergunning (voor visserij in N2000 gebieden) en de GK/GV-vergunning. Aangezien we het hier over maatregelen hebben in het kader van het beschermen van N2000-gebieden, zou het logisch zijn om de certificeringsverplichting te koppelen aan de Wnb-vergunning. Gezien de tijdspanne van dit project bleek het helaas niet haalbaar om uitsluitel over te geven over de vraag óf (en hoe) dit juridisch mogelijk is. Andere opties die genoemd werden is via een beleidsregel, of mogelijk zelfs via artikel 11 van het Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid. In de IJsselmeervisserij is er een voorbeeld van verplichte private controle via een beleidsregel, zie box 3.

Een dergelijk systeem met een wisselwerking tussen een certificaat en een vergunning vergt samenwerking tussen private partijen, de certificeerder en de overheid. Zo moet bijvoorbeeld, indien de certificerende organisatie het certificaat intrekt wegens herhaaldelijke overtreding van de VIBEG II-afspraken, de vergunning worden geschorst of ingetrokken door de overheid. Deze vereiste samenwerking maakt het geheel complex.

Box 3 - Privaat toezicht als vergunningvoorschrift in de IJsselmeervisserij

In de IJsselmeervisserij is het in een aantal maanden in het najaar niet toegestaan om op aal te vissen. Met een aanpassing van het aal-net kan men echter overschakelen op de visserij op wolhandkrab. Voor deze visserij is een vergunning in het kader van de Uitvoeringsregeling visserij verplicht gesteld. In de Beleidsregels ontheffing wolhandkrab- en Noordzeekrabvisserij is opgenomen dat een vergunning alleen wordt afgegeven indien voldoende is geborgd dat de aanvrager niet op aal vist. Deze borging dient te worden geregeld via een (private) onafhankelijke controleur en een systeem voor voldoende afschrikwekkende sancties indien overtredingen worden geconstateerd. In de toelichting op de Beleidsregels wordt uitgelegd waarom er in dit kader is gekozen voor privaat toezicht ten opzichte van publiek toezicht:

"[...] Toezicht op de naleving van die randvoorwaarden zou een onevenredig zware last leggen op de handhavings- en toezichtscapaciteit. Niettemin vind ik het wenselijk voor deze visserij mogelijkheden te bieden, omdat daarmee aanzienlijke inkomsten kunnen worden gegenereerd door bedrijven die zonder deze mogelijkheid veelal niet kunnen vissen. In deze context is het dan ook redelijk de nodige controle-inspanningen te vragen van degenen die van deze bij uitzondering toe te stane visserij profiteren. Van degenen die de visserij uitvoeren wordt dan ook gevraagd dat zij voorzien in deugdelijke controles en voldoende afschrikwekkende sancties, teneinde te voorkomen dat aan de bescherming van de aalstand, die het verbod biedt, afbreuk wordt gedaan."

De organisatie van de private controle en sanctionering wordt georganiseerd door NetVISwerk en de PO IJsselmeer. De kosten voor dit arrangement worden gedragen door de individuele vissers. In 2018 werd hiervoor een bedrag van €1700 exclusief BTW in rekening gebracht.

2.3.4 Sectorbijeenkomst van 17 juni 2019

Tijdens de sectorbijeenkomst van 17 juni heb ik zowel de bezwaren van Concept 1 (Fase II) als de mogelijkheden voor certificering met de sectororganisaties besproken (Fase III). Tijdens deze bijeenkomst werd nogmaals duidelijk aan dat het wenselijk is om de PO's zo min mogelijk te betrekken bij de uitvoering van de controle en sanctionering. De optie van het (uitbesteden van) controle en sanctionering door middel van een certificering, en het koppelen van het certificaat aan de Wnb-vergunning werd door de sector positief ontvangen.

2.3.5 Tussenconclusie ('*Gaat het werken?*')

Het is van belang om te benadrukken dat het systeem alléén kan functioneren indien zowel de sector een zeer betrouwbaar controle- en certificatiesysteem heeft opgezet (of laten opzetten door een externe partij), als de overheid de certificatieverplichting voor garnalenvissers juridisch via een vergunningvoorschrift heeft verankerd en toezicht houdt op de vergunningvoorschriften. Daarnaast is een technisch betrouwbare blackbox een vereiste. De afhankelijkheid van deze vier componenten maakt het functioneren van het systeem kwetsbaar. Samenwerking tussen partijen is van groot belang.

Hoopgevend aan deze optie is echter dat via een omweg (het via 'Combo-model' van **Fase II**) het proces zich heeft gericht op een privaat toezichtssysteem dat in de basis grofweg overeenkomst met de structuur van de private kwaliteitssystemen. Private kwaliteitssystemen hebben zich in andere sectoren bewezen. Daarnast is er in de visserijsector een voorbeeld waar (via een beleidsregel) een private controleverplichting is opgenomen in de vergunning: de Beleidsregels ontheffing wolhandkrab- en Noordzeekrabvisserij.

3. Conclusie/Aanbeveling

3.1 Inleiding

In het 'Plan van Aanpak' (april 2019) is over de doelstelling van dit project het volgende genoteerd: "Noor Visser wordt nu ingezet om op korte termijn te inventariseren waar de knelpunten liggen wat betreft de opzet en werking van het toezichtsmodel en hoe dit toezichtsmodel eventueel aangepast zou moeten worden." Daarnaast werd er van de sector en de NVWA gevraagd dat zij zouden aangeven op welke wijze zij hun verantwoordelijkheid wat betreft toezicht zouden oppakken. In de volgende paragrafen ga ik op de uitkomsten in.

3.2 Samenvattend

Knelpunten huidig procesmodel (VIBEG II, 2017)

De sectororganisaties gaven aan dat de voornaamste reden waarom het private toezicht niet tot uitvoering is gekomen, is dat ten tijde van het maken van de afspraken de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging buiten beschouwing is gelaten. Toen echter, na het maken van de afspraken over privaat toezicht, bleek dat het Openbaar Ministerie de zaak hoog opnam en ook vervolging voor degenen die privaat gecontroleerd en gesanctioneerd werden overwoog, hebben de PO's aangegeven niet langer gemotiveerd te zijn om het privaat toezicht op te pakken. Hun leden zouden immers dubbel beboet kunnen worden (privaat en strafrechtelijk), terwijl de schepen die geen lid zijn van een PO enkel onder publiek toezicht stonden. De PO's stelden zich vervolgens op het standpunt dat zij niet aan de VIBEG II-afspraken over het procesmodel gehouden konden worden, omdat de aannames waarop deze afspraken gebaseerd waren niet bleken te kloppen. Het bovenstaande wordt aangeduid met 'het probleem van de dubbele beboeting'.

Naast het probleem van de dubbele beboeting bleken er ook andere aspecten voor de PO's een rol te hebben gespeeld. Zo bleek het gebrek aan onderling vertrouwen als het gaat om de correcte toepassing van het controle- en sanctiereglement, ervoor te zorgen dat PO's überhaupt terughoudend zijn geweest in het oppakken ervan. PO's zijn namelijk in onderlinge concurrentie met elkaar als het gaat om leden; en het bestraffen van eigen leden maakt een PO over het algemeen niet populair, met name als men er niet zeker van is of de andere PO's dezelfde aanpak hanteren. Tot slot bleek het voor PO's lastig om hun eigen leden te bestraffen vanwege de relatie die zij met hun leden hebben. Hiernaast speelden de technische mankementen van de blackbox uiteraard ook een rol.

Mogelijkheden voor verbetering

Twee modellen voor herziening van het procesmodel zijn in dit project onderzocht, namelijk:

1. Centraal privaat toezicht, opgelegd door de PO's (Fase II);
2. Centraal privaat toezicht, gebaseerd op (semi-)vrijwillige deelname via een certificaat (Fase III).

Het eerste model kwam voort uit de bovengenoemde problemen die de PO's ervaren wanneer zij hun eigen leden moeten controleren en bestraffen. Als één onafhankelijk

centraal privaat toezichtsorgaan deze taak namelijk van de PO's zou kunnen overnemen, zouden de PO's zich geen zorgen meer hoeven maken over ongelijke behandeling van leden. Tijdens het overleg van 20 mei gaven zowel de PO's, als de vertegenwoordiging van de schepen die geen lid zijn van een PO, aan achter dit idee te staan. Vervolgens heb ik dit model verder uitgewerkt als 'Concept 1'.

Bij de uitwerking van dit model bleek echter dat het lastig te bewerkstelligen is dat het centraal privaat toezichtsorgaan toezicht kan houden op alle schepen. Voor het opvragen van de blackbox-data en voor het opleggen van sancties door het centraal privaat toezichtsorgaan aan de individuele schepen is namelijk een juridische grond nodig; een overeenkomst. PO's en visserijvertegenwoordigers kunnen hun leden niet dwingen tot het ondertekenen van zo'n overeenkomst.

Concluderende dat het afdwingen van gezag voor een centraal privaat toezichtsorgaan niet mogelijk blijkt, is er vervolgens gekeken naar mogelijkheden voor privaat toezicht waarbij schepen (semi-)vrijwillig deelnemen (**Fase III**). Gezien schepen zich niet zomaar aan privaat toezicht zullen onderwerpen, is het dan van belang dat er ofwel individueel voordeel wordt gecreëerd voor degenen die deelnemen, danwel individueel nadeel voor degenen die dat niet doen. Hoe groter het voordeel resp. nadeel is, hoe groter de kans is dat schepen "vrijwillig" deelnemen.

Bij een systeem, waarbij er wordt gewerkt met vrijwillige deelname, ligt het voor de hand om te werken met een certificaat. Het certificaat is dan het middel waarmee een individueel schip kan aantonen dat het deelneemt aan de private controle.

Tijdens de sectorbijeekomst van 17 juli 2019 bleek dat het meest krachtige manier om dit te organiseren zou zijn, als het certificaat als verplicht vergunningvoorschrift zou kunnen worden opgenomen in de Wnb-vergunningen van de individuele vissers. Het private toezicht voert dan de controles op de schepen uit en rapporteert hierover via het certificaat. Mocht blijken dat een schip zijn certificaat niet verdient, dan zou dit consequenties moeten hebben voor zijn vergunning; een certificaat is immers een verplicht vergunningvoorschrift. De sectororganisaties gaven aan achter dit idee te staan, aangezien dit systeem waarborgt dat alle (Nederlandse) schepen gelijk behandeld worden.

3.3 Aanbeveling

Het is van belang om te benadrukken dat het systeem alleen kan functioneren indien zowel de sector een zeer betrouwbaar controle- en certificatiesysteem heeft opgezet (of laten opzetten door een externe partij), als de overheid de certificatieverplichting voor garnalenvissers juridisch via een vergunningvoorschrift heeft verankerd en toezicht houdt op de vergunningvoorschriften. Daarnaast is een technisch werkende blackbox een vereiste.

Tabel 3. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen sector en overheid.

SECTOR	OVERHEID
Verantwoordelijk voor: - Zeer betrouwbaar controle- en certificatiesysteem - Werkende blackbox	Verantwoordelijk voor: - Waardetoekenning aan het certificaat d.m.v. juridische verankering via de (Wnb-)vergunning - Toezicht op de vergunningvoorschriften

Wat betreft het opzetten van het controle- en certificatiesysteem zou ik de sector aanraden om dit werk uit te besteden aan een externe partij die ervaring heeft met certificering. Certificering *an sich* is immers niet nieuw en door te werken met een ervaren partij hoeft je het wiel niet nogmaals uit te vinden. Qua opbouw van het controle- en certificatiesysteem is het daarnaast aan te bevelen om goed te kijken naar voorbeelden van PKS in andere sectoren.

Wellicht is dit een open deur, maar ik zou het volgende toch nogmaals willen benadrukken: het is héél belangrijk dat het controle- en certificatiesysteem betrouwbaar is. Zeker bij het opzetten van het systeem moet het vertrouwen en draagvlak winnen in de vloot. Zodra er geruchten gaan over gecertificeerde schepen die zich níet aan de gesloten gebieden houden, is het systeem gedoemd te mislukken.

Van belang is dat vóór men over gaat tot implementatie, alle partijen aan tafel er vertrouwen in hebben en deze aanpak steunen. Dit is van belang niet alleen omdat het gaat om een aanpassing van hetgeen is opgenomen in het VIBEG II-convenant en dit dus toestemming van de VIBEG-partners vereist, maar ook omdat de uitvoering samenwerking van partijen vergt. Bij het beslissen over de vraag of men tot implementatie over gaat, is het aan te raden óók over het alternatief te spreken (de afwezigheid van privaat toezicht) en de consequenties die dat heeft in VIBEG-verband. Belangrijk is ook om te spreken over het afbreukrisico in geval partijen wel starten aan de implementatie, maar het geheel toch op enig moment strandt. Indien het geheel namelijk ook bij deze tweede poging strandt tijdens de implementatie, wordt de derde poging voor het opzetten van privaat toezicht nóg lastiger.

Aangezien de ambitie is gesteld om op 1 januari 2020 een functioneel (privaat) toezichtssysteem te hebben, moet er erg snel gehandeld worden. De partijen die de uitvoering op zich zullen moeten nemen, raad ik aan om de zomer te gebruiken om uit te werken hoe zij hun verantwoordelijkheden gaan oppakken, en in welk tijdframe. Het zou goed zijn als deze partijen na het zomerreces een gezamenlijk schriftelijk voorstel over de uitvoering kunnen voorleggen aan de VIBEG-regiegroep; om daar het besluit te kunnen nemen of men overgaat tot implementatie of niet (en zo ja, onder welke voorwaarden).

3.4 Concluderend

Enkele maanden sinds mijn start durf ik te stellen dat de omstandigheden waarin dit private toezicht moet worden opgezet niet de gemakkelijksten zijn. Als men ervoor kiest om door te zetten en de sprong te wagen, dan is mijn aanbeveling om het toezicht langs de hierboven beschreven lijnen vorm te geven. Een goede uitkomst is echter niet vanzelfsprekend en vergt intensieve samenwerking van een groot aantal partijen met verschillende belangen. Toch hoop ik van harte dat het private toezicht door alle partijen wordt aangegrepen als kans om de garnalensector een stap voorwaarts te brengen!

Noor Visser, augustus 2019

Plan van aanpak Toezichtmodel VIBEG 2/Black Box April 2019

Aanleiding

In het overleg van 26 maart bij de NVWA in Zwolle n.a.v. het auditrapport kwam ter sprake dat het toezicht al vanaf de start van VIBEG 2 niet naar wens functioneert. Enerzijds gaat het om een technisch probleem (de 'Black box' werkt niet naar behoren), waar het auditrapport op inzoomt. Anderzijds komt het in VIBEG 2 afgesproken procesmodel handhaving niet van de grond. Noor Visser wordt nu ingezet om op korte termijn te inventariseren waar de knelpunten liggen wat betreft de opzet en werking van het toezichtmodel en hoe dit toezichtmodel eventueel aangepast zou moeten worden. Het functioneren van het afgesproken toezichtmodel was geen onderdeel van het auditrapport.

Noor Visser is sinds februari 2018 werkzaam voor VisNed. Vanaf november 2018 t/m eind april 2019 is zij gedetacheerd als interim secretaris voor de North Sea Advisory Council.

Doelstelling

Dit project draag bij aan de doelstelling dat met ingang van 1 januari 2019 een werkend privaat toezicht model aanwezig is. Dit project streeft ernaar dat:

- De sector aangeeft op welke wijze zij haar toegezegde private handhaving vorm gaat geven. Daarbij moet rekening worden gehouden met de (juridische) eisen/voorwaarden waaraan privaat toezicht moet voldoen;
- De NVWA aangeeft hoe zij haar publieke rol binnen het procesmodel gaat uitwerken waarbij rekening gehouden wordt met het uitwerken van een duidelijke visie inclusief de doorvertaling daarvan naar procedures, werkvoorschriften en (geautomatiseerde) analysehulpmiddelen, ten aanzien van de omgang met Black Boxen en de gegevens die deze apparaten leveren.

Werkwijze/activiteiten

Om daartoe te komen staat in ieder geval op het programma:

- Interviews met andere sectoren die ervaring hebben met private handhaving;
- Interviews met de VIBEG-partners over de knelpunten m.b.t. de opzet en werking van het huidige model en wensen voor het aanpassen van het model;
- Documentenanalyse (o.a. vergaderverslagen/rapportages);
- Gesprekken met de NVWA over de (juridische) eisen/voorwaarden waaraan privaat toezicht moet voldoen;
- Een dialoog met de NVWA over hoe zij haar publieke rol binnen het procesmodel gaat uitwerken
- Ten minste één sessie met de visserijorganisaties om intensief te kijken naar het huidige procesmodel en de wijze waarop de visserijorganisaties hun toegezegde private handhaving vorm willen geven.

Resultaat

Aan het einde van de periode ligt er een verslag dat:

- Een uitwerking geeft van de bovenstaande gesprekken, sessies en documentenanalyse;
- Conclusies en aanbevelingen m.b.t de realisatie van een aangepast toezichtmodel, waarin duidelijk wordt aangegeven hoe de visserijorganisaties de toegezegde private handhaving vorm gaan geven en hoe de NVWA haar rol binnen het procesmodel gaat uitwerken.

Opmerkingen:

- Noor gaat nadrukkelijk niet in op het technische probleem met de Black box. Bij het aanpassen van het toezichtmodel wordt er aangenomen dat het technische probleem met de Black box verholpen zal zijn.
- Noor werkt in opdracht van LNV als onafhankelijk informateur/onderzoekster; en nadrukkelijk niet namens VisNed.

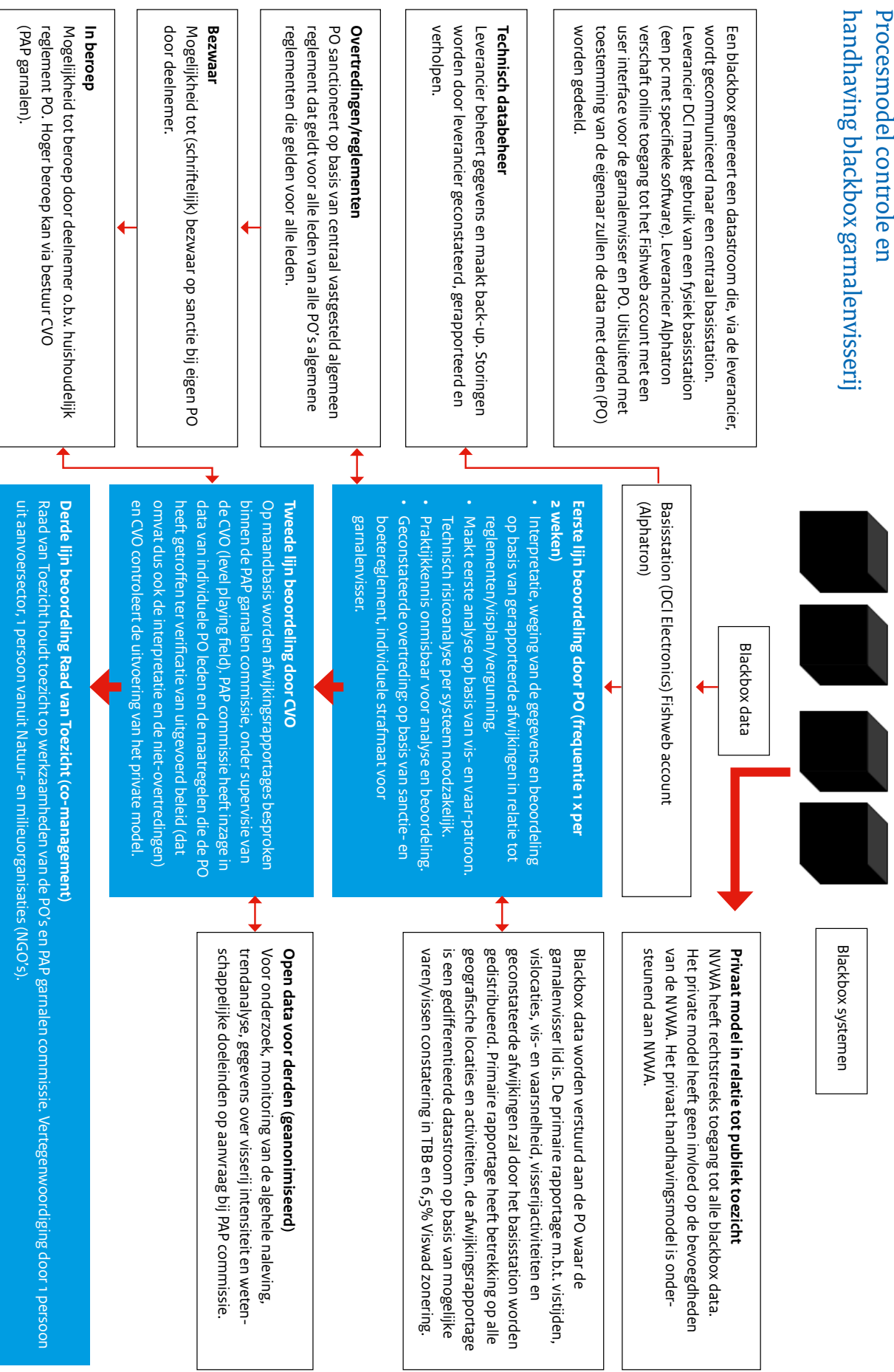
- Het geheel is in grote mate afhankelijk van de medewerking van de VIBEG-partners, de NVWA, het OM en andere sectoren waar een privaat handhavingsmodel goed werkt. Mocht het bijvoorbeeld niet lukken om interviews te plannen, dan loopt het geheel vertraging op. Met name voor het herzien van het toezichtsmodel is medewerking van betrokken partijen belangrijk.

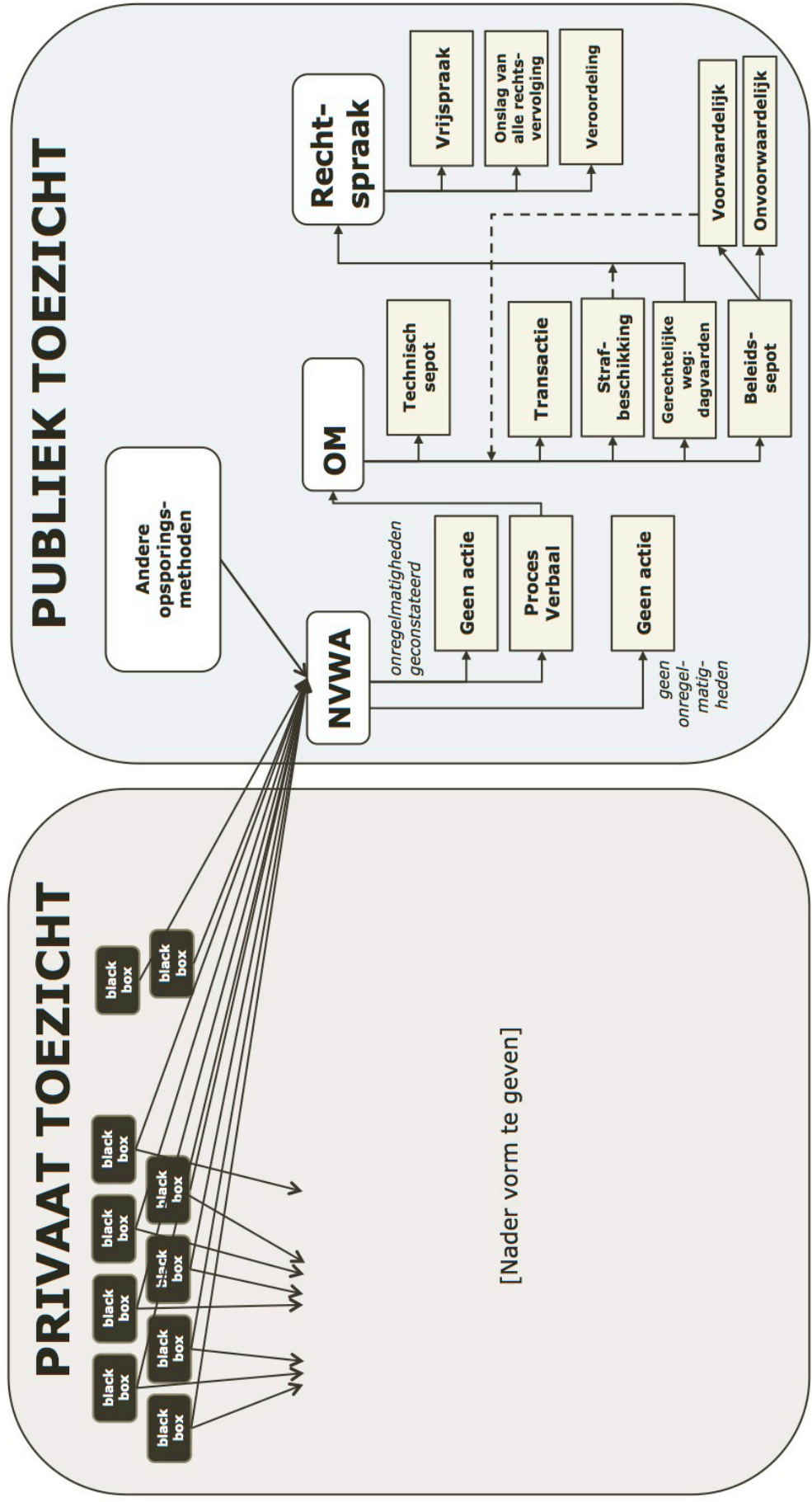
Voorlopige planning

Noor Visser is grofweg beschikbaar van 1 mei tot 28 juni 2019. Vóór die tijd kan zij tijd vrij maken voor voorbereidende werkzaamheden (opdat zij in mei een vliegende start maakt), maar die dagen zullen in de periode mei-juni gecompenseerd moeten worden.

Fase	Actie?	Wie?	Wanneer?
Opstart	Aankondigen werkzaamheden Noor Visser met optie tot commentaar	HvD/WSV	Vóór 19 april
Opstart	Opstellen lijst van interviews	NV	Vóór 19 april
Opstart	Accorderen plan van aanpak en lijst van te interviewen personen/organisaties	HvD/WSV (en VIBEG-partners?)	Week van 22--29 april
Opstart	Plannen eerste interviews	NV	Na 29 april
Ronde 1	Interviews met de VIBEG-partners over knelpunten huidige model en wensen over toekomstig model	NV	1 mei – 17 mei
Ronde 1	Interviews met de NVWA over (juridische) eisen aan model	NV	1 mei – 17 mei
Ronde 1	Andere interviews: OM, personen die ervaring hebben met zelfregulering in andere sectoren, etc.	NV	1 mei – 17 mei
Ronde 1	Sessie met de visserijorganisaties om intensief te kijken naar het huidige procesmodel en de wijze waarop de visserijorganisaties hun toegezegde private handhaving vorm willen geven	NV	In de week van 13-17 mei
Ronde 1	Voortgangsgesprek en tussenrapportage	NV + WSV, HvD	22 mei
Ronde 1	Rondsturen resultaten van eerste ronde en als haalbaar een eerste grove schets voor een herziening van het toezichtsmodel	NV aan VIBEG-partners en NVWA	24 mei
Ronde 2	Tweede ronde interviews met VIBEG-partners over het product van ronde 1	NV	27 mei – 14 juni
Ronde 2	Voortzetten gesprekken met NVWA	NV	27 mei – 14 juni
Ronde 2	Indien mogelijk: Tweede sessie met de visserijorganisaties om intensief te kijken naar het huidige procesmodel en de wijze waarop de visserijorganisaties hun toegezegde private handhaving vorm willen geven	NV	In de week van 10-14 juni
Ronde 2	Voortgangsgesprek en conceptverslag	NV + WSV, HvD	19 juni
Afronding	Presentatie uitkomsten in VIBEG overleg	NV	28 juni
Afronding	Rondsturen rapportage	NV	28 juni

Procesmodel controle en handhaving blackbox garnalenvisserij





BIJLAGE III - SCHEMATISCH OVERZICHT VAN PUBIEK EN PRIVAAT TOEZICHT