



Tussenevaluatie VIBEG 2

P2.NL

P *ideeën werken*

DATUM 9 november 2020
KENMERK Tussenevaluatie VIBEG 2
AUTEUR Ester de Bever
Karsten Schipperheijn
Hans-Peter Westerbeek
VERSIE Definitief

STRATEGIE | REALISATIE | ONTWIKKELING

Slotselaan 6-8 • 5328 ER Rossum • +31 418 66 47 47 • P2.nl

INHOUD

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	De vraag en focus van de evaluatie	2
1.3	De aanpak en methode en leeswijzer	3
2	Het belang van het convenant en de samenwerking daarin	4
3	Doelen en resultaten	6
3.1	Doelen	6
3.2	Resultaten	6
4	Governance	8
4.1	Sturing op de uitvoering ontbreekt	8
4.2	Rollen, taken en verantwoordelijkheden	8
4.3	De Werkorganisatie	10
5	Relaties	11
6	Inhoud	12
7	Conclusies en aanbevelingen	14
7.1	Op hoofdlijnen: de samenwerking schuurt	14
7.2	Doelen en resultaten	15
7.3	Governance	15
7.4	Relaties	16
7.5	Inhoud	17
7.6	Alle aanbevelingen op een rijtje	18
Bijlage 1 : inbreng van deelnemers		19
Bijlage 2 : dashboard		20

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De samenwerking in het traject Visserij in Beschermd Gebieden Noordzee (VIBEG) kent al enige historie; na een eerder akkoord in 2011 (VIBEG 1) zijn de betrokken vertegenwoordigers van vissers, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en overheden weer met elkaar in overleg gegaan over nieuwe afspraken. Dit heeft geresulteerd in het VIBEG 2 akkoord (2017). Het doel van dit Noordzeekustvisserijakkoord (VIBEG 2) is om vanuit de betrokken visserijsectoren een bijdrage te leveren aan het realiseren van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000 gebieden Vlake van de Raan en Noordzeekustzone zodat een gezond en veerkrachtig ecosysteem kan ontstaan in deze gebieden, met als nevendoelen dat er een gunstig perspectief voor de beroeps- en de sportvisserij blijft bestaan.

Zoals de partijen het in het voorwoord van het convenant zelf verwoorden:

Dit stakeholdersakkoord is de vrucht van een intense gezamenlijke zoektocht van de betrokken stakeholders naar een route om de natuur van de Natura 2000 gebieden in de Nederlandse kustzone te beschermen. Deze zoektocht was niet eenvoudig maar werd gekenmerkt door de gedeelde wil van de vissers en de natuurbeschermers om er op een zodanige manier samen uit te komen, dat zowel de belangen van de natuur als die van het bedrijfsleven in voldoende mate waren geborgd.

In het VIBEG 2-akkoord, dat loopt tot en met 2026, is afgesproken om in 2020 een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Dit om te bezien of de partijen op koers zijn en erin slagen om een substantiële impactreductie van de garnalenvisserij op het ecosysteem van de Natura 2000 gebieden te realiseren. Dit op basis van het bij het akkoord overeengekomen verduurzamingsplan van de garnalenvisserij. De tussenevaluatie moet antwoord geven op de vraag 'in hoeverre de maatregelen van het verduurzamingsplan garnalenvisserij zijn doorgevoerd en zorgen voor een verminderde druk op de instandhoudings- en verbeterdoelen.' Na het afronden van deze tussenevaluatie van de impactreductie van de garnalenvisserij op het ecosysteem van de Natura 2000 gebieden, zal een besluit worden genomen over hernieuwde instelling en sluiting van zone II gebieden.¹

1.2 De vraag en focus van de evaluatie

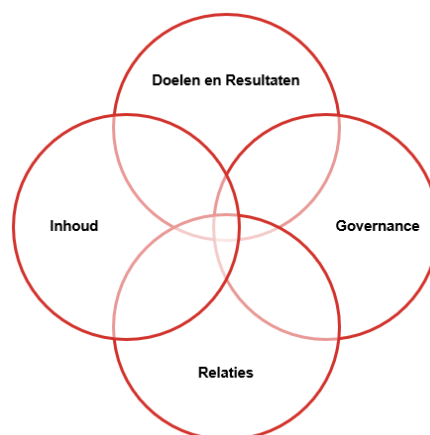
Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft P2 verzocht deze tussenevaluatie uit te voeren. De evaluatie gaat over de periode 2017 tot en met 2019 (i.c. 2020). Dit is een relatief korte periode en er ligt nog 5 jaar (tot 2026) in het verschiet om de afgesproken doelen te bereiken.

De betrokken partijen constateerden echter al voorafgaand aan de evaluatie dat de overeengekomen uitvoeringsagenda trager loopt dan gewenst. De partijen zijn daar ontevreden over en men wil een scherp beeld krijgen of en hoe dat anders kan. Daarom moet de tussenevaluatie niet alleen terugkijken, maar vooral ook vooruitkijken: de partijen hebben uitgesproken in principe samen, maar dan wel op een verbeterde manier, door te willen met VIBEG.

De initiële scope van de evaluatie bevatte een veelheid van en diversiteit aan vragen. In het licht van de doelstelling van de evaluatie, om verbeteringen aan te brengen in de VIBEG-samenwerking, is focus aangebracht in de vraagstelling:

¹ De zogenaamde Zone I en Zone II-gebieden zijn beschreven het hoofdstuk 'Zonering' van het VIBEG akkoord 2017, p16

- > **Doelen en resultaten:** over haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen en de doelstellingen van VIBEG;
- > **Governance:** over de organisatie van de samenwerking, de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen, inclusief besluitvorming en spelregels;
- > **Relaties:** de onderlinge relaties, de sfeer waarin wordt samen gewerkt en het vertrouwen tussen de partners;
- > **Inhoud:** over inhoudelijke issues, de maatregelen en de voortgang daarvan.



1.3 De aanpak en methode en leeswijzer

De tussenevaluatie heeft plaatsgevonden door middel van deskresearch (de analyse van diverse beleidsstukken, vergaderagenda's en de Uitvoeringsagenda VIBEG/VisWad), individuele gesprekken en drie werksessies met een vertegenwoordiging en inbreng van een groot deel van de betrokken partijen en organisaties (zie bijlage 1). De voorlopige bevindingen uit de deskresearch en de individuele gesprekken zijn in de drie werksessies besproken, verrijkt, genuanceerd en aangescherpt.

Methodisch is een aantal kanttekeningen te maken bij deze evaluatie:

- > P2 heeft een relatief kort onderzoek uitgevoerd, in een kort tijdsbestek. Deze tussentijdse evaluatie richt zich weliswaar diepgaand op verschillende aspecten van de VIBEG-samenwerking en het convenant, maar het is geen inhoudelijke wetenschappelijke evaluatie van de kwantitatieve effecten van de individuele maatregelen. Het betreft met name een perceptie-onderzoek, ondersteund door beschikbaar materiaal zoals de Uitvoeringsagenda VIBEG/Viswad. Wel zijn in de interviews en werksessies prangende inhoudelijke issues onderzocht en aan de orde gekomen. Hoofdstuk 4 bevat daarom enkele inhoudelijke thema's en bevindingen op die thema's die door betrokkenen als meest relevant zijn benoemd. Mede op basis hiervan trekt P2 in hoofdstuk 7 conclusies over het thema Inhoud, gevolgd door enkele aanbevelingen.
- > Bij aanvang van deze tussenevaluatie is de uitvoering van het VIBEG-convenant benaderd als een uitvoeringsprogramma, met bijbehorende doelen, gewenste resultaten en maatregelen. Tijdens het onderzoek is ons echter gebleken dat er in VIBEG sprake is van verschillende type nevenprocessen, die vooraf niet expliciet benoemd zijn. Zo is er, naast een uitvoeringsprogramma, sprake van een complex samenwerkingsproces, een complex belangenproces en van diverse innovatieprocessen. Om deze verschillende aspecten in samenhang te kunnen analyseren hebben we de oogst van de evaluatie in het concluderend Hoofdstuk 7 vereenvoudigd naar vier hoofdvragen die tevens als basis gelden voor onze aanbevelingen in deze evaluatie:
 - > Klopt de samenwerking?
 - > Kan de samenwerking?
 - > Werkt de samenwerking?
 - > Levert de samenwerking?

Leeswijzer

De bevindingen over het belang van het convenant voor de verschillende partners en het belang dat er gehecht wordt aan de samenwerking met elkaar treft u aan in hoofdstuk 2.

De bevindingen over doelen en resultaten, governance, relaties en inhoud zijn respectievelijk terug te vinden in hoofdstuk 3 tot en met 6.

In hoofdstuk 7 treft u onze conclusies en aanbevelingen aan.

Wij verzoeken u deze evaluatie in zijn integraliteit te beschouwen en niet selectief enkele passages uit te lichten.

2 HET BELANG VAN HET CONVENANT EN DE SAMENWERKING DAARIN

De respondenten zien VIBEG als een belangrijke kans in het streven om de balans te herstellen tussen de huidige (garnalen)visserij en de gewenste natuurwaarden in de Noordzeekustzone. Waar VIBEG 1 volgens meerdere betrokkenen op te weinig draagvlak aan visserijkant kon rekenen, leek een bredere betrokkenheid bij VIBEG 2 een haalbare kaart. Het pakket aan afspraken was veelbelovend. Het bestuurlijke convenant stelde de partijen in staat om vooruitgang te boeken; en dat was belangrijk omdat het moeizaam, zo niet onmogelijk, leek om VIBEG-achtige afspraken publiekrechtelijk te regelen. Dit laatste wordt overigens niet door iedereen gedeeld; het wettelijke spoor biedt in hun ogen wellicht wél een goed alternatief maar is nooit echt goed (ver genoeg) uitgewerkt. Hoe dan ook, alle partijen zagen, en zien nog steeds, het belang om met elkaar in VIBEG-verband om tafel te zitten.

Vrijwel alle partijen zetten echter grote vraagtekens bij de uitwerking van het convenant. Het moet slimmer en effectiever, want de uitvoering en de samenwerking laten behoorlijk te wensen over en dat heeft geleid tot een uiterst moeizame samenwerking. De onvrede wordt mede veroorzaakt door de uiteenlopende achterliggende motieven en verwachtingen van de drie groepen betrokken partners: visserij, natuur en overheid.

De **visserijorganisaties** benoemen het verkrijgen van een Natuurbeschermingswet-vergunning (NB-wet) als voornaamste drijfveer voor deelname aan VIBEG. Zij geven aan dat 'men VIBEG zeker niet heeft uitgevonden'. Men wil een goed imago, een werkbare vergunning en een Marine Stewardship Council-certificaat (MSC-certificaat). Dat verklaart waarom ze er, naar eigen zeggen, veelal opportunistisch in zitten. Ook binnen de visserij zijn er overigens actoren die vanuit overtuiging urgentie toekennen aan innovatie voor een meer balans in het ecologisch systeem.

Voor de **ngo's** is het herstel van ecologische kwaliteit het hoofdmotief. Zij willen dat er delen van visserijgronden langzaamaan met rust worden gelaten (sluiting), dat er technisch beter wordt gevestigd (minder bijvangst) en dat de bodemberoering in z'n algemeenheid afneemt.

De **overheid** faciliteert vooral, en daarin is het niet persé gemakkelijk dat er in één ministerie zowel Visserij als Natuur zijn ondergebracht en dat er tegelijkertijd beleid wordt gemaakt, vergunningen worden verleend en wordt gehandhaafd. Het is een uitdaging om dat in de juiste situaties uit elkaar en tegelijkertijd wel eenduidig bij elkaar te houden.

Bovenstaande situatie leidt ertoe dat VIBEG door vele betrokkenen vooral wordt gezien als het toppunt van polderen, waarbij enkele respondenten overigens aangeven dat ze dat geen negatieve classificatie vinden). Het overgrote deel van de betrokkenen beschrijft de huidige situatie rondom VIBEG als een compromis met oplossingen, die soms onvoldoende doordacht zijn (ook juridisch), en waarvoor het echte enthousiasme ontbreekt

De partijen geven desondanks aan nog steeds met elkaar om tafel te willen blijven zitten om zo goed en zo kwaad als het kan met elkaar in gesprek te blijven, echter soms ternauwernood. De ngo's vinden daarbij wel dat de kosten en baten van het overleg niet met elkaar in balans zijn en steken er daarom soms bewust beduidend minder energie in. De overheid vraagt zich af of men wel als gelijkwaardige partner aan tafel zit. Men kijkt heel snel naar LNV als maatregelen niet verder komen, hoewel soms andere partijen voor zo'n maatregel aan de lat staan. Ook nu kijken de ngo's en visserijsector naar LNV voor de regierol en voor meer sturing.

De vissers relateren het belang van VIBEG ook aan de komende nieuwe ronde NB-wet-vergunningen. Zij verwachten daar problemen 'mocht VIBEG ontploffen'. In dat geval is de mogelijke consequentie dat er problemen rond het Noordzeeakkoord komen, met als mogelijk bijkomend gevolg dat dan de vergunningen per 1-1-2023 niet opnieuw kunnen worden verleend. Vanuit handhavingsperspectief beschouwd is het verlenen van een vergunning

overigens geen resultante van een bestuurlijk gesprek, maar sec van een ecologisch-inhoudelijke toetsing aan het wettelijk vastgelegd toetsingskader.

Kortom, onze vraag of iedereen door wil met VIBEG is, hoewel soms aarzelend, met ja beantwoord. Wel deelt men de mening dat de partijen lering moeten trekken uit deze evaluatie en niet op dezelfde voet door moeten gaan. Er moeten zaken stevig aangepast en aangescherpt worden en dat moet expliciet besproken worden. Of zoals iemand aangaf: *"De wond moet eerst schoon en dan moeten we scherpere afspraken met elkaar maken met veel meer aandacht voor het proces en de communicatie"*.

3 DOELLEN EN RESULTATEN

3.1 Doelen

Doelstelling werd inspanningsverplichting

Met VIBEG werd in eerste instantie gestreefd naar een duurzamere situatie voor het onderwaterleven door vangstbeperking en door het creëren van schuilgebieden. Het oorspronkelijke VIBEG-doel was een impactreductie van 50%. De vissers wilden hierbij een nulmeting, zodat je vorderingen meetbaar kan aantonen. Die is er niet gekomen. Er is lang onderhandeld en gesproken over wat die impactreductie behelst en hoe deze gemeten kan worden. Er is veel energie besteed aan zo'n nulmeting en een meetsysteem. Uiteindelijk bleek het meten van 50% impactreductie inhoudelijk vrijwel onmogelijk (ingewikkelde parameters). Vervolgens is afgesproken dat de uitvoering van alle afgesproken maatregelen tezamen de nieuwe norm werd en dat deze gelijk zou staan aan (danwel in plaats zou komen van) de afgesproken 50%-impactreductie.

Divers beeld over doelbereik

De betrokken actoren hebben een behoorlijk uiteenlopende inschatting van de mate waarin de maatregelen zijn gerealiseerd, en dus of de VIBEG-doelen al dan niet zijn (of worden) behaald. Voor de ngo's is het evident dat VIBEG tot nu toe onvoldoende oplevert en te langzaam gaat. De overheid beaamt dat de doelen in hoge mate niet tijdig behaald worden. De visserijsector staat er positiever in, en geeft aan dat er wel degelijk flinke vorderingen zijn gemaakt. Alle partijen vinden dat hier het échte gesprek tussen de partijen over moet gaan; waar wil je al samenwerkend echt uitkomen? De ngo's voegen daar aan toe dat een doel (of doelen) gemeenschappelijk zou moeten zijn. De visserijsector bevestigt dat, maar beide partijen geven tegelijk aan dat wat zij willen, heel ver uit elkaar lijkt te liggen. Dat maakt de VIBEG-samenwerking al vanuit het gemeenschappelijk doelbereik complex.

Ambitie voor de toekomst

Alle partijen geven aan dat ze niet tot 2026 willen wachten om te kijken of de samenwerking toch zin heeft gehad. Voor de ngo's is de situatie precair, maar er is (nog) geen alternatief voor dit samenwerkingsverband, naast het spoor van juridische procedures. De vissers geven aan dat het een ramp zou zijn voor de Zone 2 gebieden, als de ngo's zich zouden terugtrekken uit VIBEG. Het moet echter wel anders, want op deze manier doorgaan tot 2026 heeft geen zin, dan 'eindigt het bij de rechter' (voor de NB-vergunning).

3.2 Resultaten

De maatregelen die in VIBEG zijn afgesproken, zijn een gecombineerde inzet op technische maatregelen, sluiting van gebieden, visserijbeperking in gebieden en (controle van) vaaruren van de vissersschepen.

Technische maatregelen

De inzet op nieuwe technische maatregelen wordt door alle partijen als nuttig ervaren. Er zijn op technisch gebied vorderingen gemaakt met de invoering van de zeeflap, maaswijdte- en netmaatregelen en de black box. Dat was ook nodig voor het verkrijgen van het MSC-keurmerk. De ngo's merken daarbij op dat al deze technische maatregelen er eigenlijk al lagen en niet als resultaat aan VIBEG zijn toe te schrijven. Dit illustreert hoe verschillend iedereen naar VIBEG kijkt, want de vissers zijn er juist trots op dat er aan zoveel afspraken is voldaan.

Sluiting en beperking van gebieden

Ook het instellen van Zone 1 gebieden wordt door veel partijen ervaren als een resultaat dat dankzij VIBEG tot stand is gekomen. Voor een deel van de ngo's voelde VIBEG 2 daarbij als een verlies ten opzicht van VIBEG 1. Voor alle ngo's is de nog niet gelukte gebiedssluiting Borkumse Stenen een erg zure appel.

Visuren

De visserijsector meldt hierover dat het werken aan Visuren geen VIBEG-maatregel was, tot het opeens via de vergunningen een issue werd. Men voelt zich op dit punt stevig overvallen. De vergunningverleners van LVN geven overigens aan dat visuren niets te maken heeft met VIBEG en puur is voortgekomen uit de wens van LNV om voldoende in te kaderen wat exact in de laatste (nog vigerende) vergunning is getoetst. Volgens LVN staat het de sector vrij om meer visuren aan te vragen, mits dat ecologisch-inhoudelijk door de sector goed onderbouwd wordt. Controle op visuren moet niet verward worden met controle op vaaruren, dat vanuit het VIBEG-project binnen de private handhaving wordt uitgevoerd.

Beleving resultaten

Over het algemeen overheerst bij de overheid en de ngo's het beeld dat VIBEG tot op heden onvoldoende heeft opgeleverd. Dat het (te) langzaam gaat, wordt door alle partijen onderschreven. Tegen het beeld dat er geen daden zijn, hebben de vissers bezwaar. De vissers respecteren de beschermde gebieden en voeren volop maatregelen door. De visserij-partijen menen dat de lijst met resultaten veel langer is, dat het hele Verduurzamingsplan eigenlijk wel gehaald is. *“We moeten nu eindelijk eens benoemen hoe ver we eigenlijk al zijn!”*.

Er was echter geen (voortgangs-)rapportage, of ander document, voorhanden die een eensluidend en gedeeld beeld geeft van de voortgang danwel oplevering of afronding van VIBEG-maatregelen. Hierdoor heeft de inhoudelijke evaluatie van VIBEG, ten aanzien van de voortgang van de maatregelen en de impactreductie, een open einde.²

² Inmiddels is op basis van dit signaal een opzet voor een dashboard ('stoplichtdocument') opgesteld. Deze is als bijlage bij dit document gevoegd (bijlage 2). Het dashboard is een instrument dat een overzicht biedt van de voortgang als het om de afgesproken resultaten gaat. Het gezamenlijk invullen en bijhouden van zo'n dashboard borgt waar de partijen voor aan de lat staan én het werk wat ze tot 2026 met elkaar te doen hebben.

4 GOVERNANCE

4.1 Sturing op de uitvoering ontbreekt

'Op dit moment word VIBEG niet strak aangestuurd', aldus de respondenten. De ngo's vinden dat deadlines voor doelen verstrijken zonder consequenties. Afspraken, die vaak niet SMART zijn geformuleerd, worden in de woorden van de ngo's met regelmaat geschonden. "Daar komt men in deze samenwerking mee weg..." en dat is een vrijbrief voor het niet halen van volgende doelen, geven zij aan. De visserijorganisaties herkennen niet dat er sprake is van zo'n vrijbrief. Geen voortgang op maatregelen staat voor hen zo goed als gelijk aan "het niet verkrijgen van een nieuwe vergunning", dus zij geven aan wel degelijk te doen wat is afgesproken.³

Voor veel betrokkenen is het ontbreken van sturing het gevolg van onvoldoende onderzoek aan het begin van de samenwerkingsperiode. Onderzoek dat had kunnen verduidelijken of maatregelen uitvoerbaar en haalbaar waren. De mededeling dat dingen eenvoudigweg niet werken, niet kunnen of nog niet zijn uitgekristalliseerd volstaat doorgaans, zonder dat er wordt gesproken over de consequenties of gevolgen daarvan.

Zowel de ngo's als de vissers missen een simpele tool, zoals een checklist, om inhoudelijke voortgang te toetsen en om druk te zetten op de voortgang in het proces. Een aanzet daartoe is nu te vinden als bijlage bij dit document. Een tweede voorbeeld van onvoldoende sturing volgens de ngo's was sluiting van zone 1 gebieden; die was goed op papier gezet. Ze dachten met de aanwijzing van de Borkumse Stenen (als zone 2) plus de technische maatregelen en de afgesproken deadlines een belangrijk deelresultaat in VIBEG 2 goed geborgd te hebben. Toen bleek er in de Borkumse Stenen gas- en zandwinning plaats te vinden. Een gebiedssluiting realiseren bleek (mede daardoor) lastiger te zijn dan men dacht en zeker dan dat men met elkaar besproken had. Achteraf gezien had in de ogen van de ngo's zone 2 pas opengesteld mogen worden nadat de gebiedssluiting in de Borkumse Stenen geregeld was.

4.2 Rollen, taken en verantwoordelijkheden

Beelden over de rol van LNV

LNV vindt zelf dat men in toenemende mate integraal en integrerend werkt; er is meer coördinatie tussen de verschillende directies van LNV en meer afstemming tussen ministeries dan voorheen.

De ngo's en de visserijorganisaties ervaren de rol van LNV echter als onvoldoende zichtbaar en weinig effectief. Het ministerie zou in de ogen van de convenantpartners veel werk moeten verzetten maar dat gebeurt in hun ogen onvoldoende. Ook niet als er druk wordt gezet om afspraken na te komen. LNV kan in de ogen van de ngo's niet neutraal blijven faciliteren. Ze hebben verantwoordelijkheid voor (en belang bij) natuur en daar horen doelen, kaders en regie bij. Men mist blijk van urgentie; het besef dat ook LNV een doel te halen heeft. Maatregelen waarvoor LNV aan de lat staat, zoals de gebiedssluiting (Borkumse Stenen) en het Level Playing Field, zijn weinig succesvol gebleken, zo vinden de andere convenantpartners. Men verwacht van de overheid dat zij een motor is achter VIBEG en de regie neemt. De partners vragen zich af of LNV een deelbelang behartigt of ook verantwoordelijk is voor het hele convenant, de hele samenwerking? Hoewel hierover in het convenant geen expliciete afspraken zijn gemaakt, kijken de convenantpartners hiervoor nadrukkelijk naar LNV en ziet men inmiddels dat er aanvullende afspraken nodig zijn. De eventuele keuze om de regierol door een onafhankelijke partij te laten invullen, bijvoorbeeld door een externe, onafhankelijke voorzitter, wordt niet als een goede oplossing gezien. De respondenten vinden dat de regie echt bij LNV hoort. Hierbij vinden ngo's overigens dat LNV te vaak overwegend

³ Zoals ook al in het vorige hoofdstuk is genuanceerd: formeel staan bestuurlijke afspraken en de vergunningverlening los van elkaar. Wel kan de uitvoering van bestuurlijke afspraken bijdragen aan de vergunbaarheid (dus de ecologisch-inhoudelijke toets en de invloed van de visserijen op de diverse instandhoudingsdoelen) van een aanvraag.

met de 'visserij-pet' in de werkgroep acteert, niet met de 'natuur-pet'. En de verschillende werkwijzen binnen en tussen departementen remmen in hun ogen enorm. Bij het sluiten van het VIBEG-convenant hadden Vergunning en Handhaving, zo vindt men, eerder betrokken moeten worden. Dat is pas naderhand gerepareerd. In het voorbereidingstraject ontbrak kennis op het gebied van techniek en handhaving. NVWA en LNV hebben hier fouten gemaakt, aldus de visserijclubs. De eerder geschetste meer integrale samenwerking binnen de overheid is een gunstige ontwikkeling, maar gaat niet vanzelf. Waar enerzijds om meer afstemming wordt gevraagd, vinden enkele respondenten tevens dat typische overheidsrollen van beleid maken, vergunningverlening en handhaving in VIBEG zuiverder moeten worden gescheiden. Handhaving zou een veel prominentere rol moeten krijgen; hoewel de NVWA zelf aangeeft zo'n rol op dit moment nauwelijks te kunnen vervullen.

Beelden over de rol van de ngo's

Vanuit de visserij vindt men dat de ngo's wel heel erg achterover leunen, afwachten en vanaf de zijlijn kritische dingen roepen. Dat roept weerstand op bij de visserijpartijen. De ngo's zien dit niet zo, maar vragen zich af welke houding er door de visserijsector dan wel van de ngo's wordt verwacht. In de beleving van de visserijsector zijn de ngo's de vragende partij: daar vindt men dat zaken anders moeten in de garnalenvisserij. De visserijorganisaties zijn daarin de leverende partij, want zij moet maatregelen nemen en aanpassingen doen in bestaande technieken en visserij methoden. Een goede dialoog gaat bij VIBEG echter ook om participatie en meedoen, de visserijsector signaleert dat de ngo's vaker wegblijven bij vergaderingen.

LNV mist bij de ngo's het besef dat de praktijk weerbarstiger en ingewikkelder is dan van tevoren gedacht.

Daarnaast mogen, ook van LNV, de ngo's een actievere houding aannemen.

De ngo's zien zichzelf juist niet als makkelijk achteroverleunend. Als je samen hebt getekend voor een aanpak, sta je er samen voor aan de lat en ben je ook samen kritisch op de uitvoering. Zijn er (naast de gang naar de rechter) nog alternatieven voor de ngo's om hun tanden te laten zien? De ngo's zijn tot op heden misschien zelfs te bescheiden geweest; zij constateren dat binnen VIBEG met de vuist op tafel slaan niet tot het gewenste resultaat leidt. Meer naar 'buiten' treden is in hun ogen wellicht noodzakelijk. Dat kan publiciteit zijn, maar ook evt. een juridische procedure (gekoppeld aan publiciteit).

De ngo's herkennen niet dat zij steeds vaker wegblijven, hoewel WNF minder present is in overleggen. De ngo's hebben hun samenwerking goed georganiseerd. Er zijn goede afspraken tussen de ngo's onderling, men kan namens elkaar spreken en men verdeelt de taken. Ook partijen die momenteel niet of nauwelijks aan tafel zitten (zoals WNF) worden in die taakverdeling betrokken. Wel vinden de ngo's dat ze op heel veel tafels tegelijk over vergelijkbare visserij-onderwerpen moeten praten, maar dat geldt niet specifiek voor VIBEG. Het is wel iets om in de gaten te houden bij een mogelijke doorstart; kan het eenvoudiger en meer gericht.?

Beelden over de rol van de Visserij

Volgens de ngo's heeft VIBEG 2 weinig kans gehad door het ontbreken van een krachtig incentive bij de vissers. Daarnaast is de sector onderling verdeeld en dat merkt men in de vertegenwoordiging van de visserij in VIBEG verband. Men spreekt niet met één mond, omdat de achterban er ook verschillend in zit. De visserijsector zit met zo veel personen aan tafel, omdat men elkaar onderling niet vertrouwt en er niet in slaagt een gemeenschappelijke vertegenwoordiger te vinden. Dit ervaren niet alleen de andere partijen zo maar ook de visserij-respondenten zelf. Dit verstoort het samenwerkingsproces. De vissers zelf zien ook dat men zaken vooraf beter zou moeten afspreken of regelen. Het zou veel sterker staan als er één persoon spreekt namens allen, maar dat blijkt tot nu toe niet haalbaar. In de werksessie 'visserij' bleek dat er wel degelijk visserijvertegenwoordigers zijn die bereid zijn om over het korte termijn belang heen te stappen en samen met andere stakeholders te zoeken naar een toekomstbestendige visserij-invulling. Hamvraag hier is natuurlijk of deze mensen het mandaat zullen krijgen om de sector te vertegenwoordigen.

4.3 De Werkorganisatie

Beter samenspel Werkgroep en Regiegroep

In de werkorganisatie is volgens alle convenantpartijen nog winst te behalen. De rolverdeling tussen de Werkgroep en de Regiegroep is niet goed. De Regiegroep zou moeten sturen op de doelen en alternatieven bespreken als maatregelen niet gehaald worden. De Regiegroep moet vervolgens opdrachten geven aan de Werkgroep. Bemoelijkende factor is dat in beide gremia soms dezelfde mensen zitten. Dit geldt zeker voor de ngo's en de visserijpartijen, waardoor er geen goede escalatie mogelijk is. Dat moet beter, geven alle partijen aan. De Werkgroep zou moeten uitvoeren en voorportaal moeten zijn voor besluiten in de Regiegroep. De voorzitter van de Regiegroep vindt niet dat je een Regiegroep nodig zou moeten hebben om vaart te kunnen maken. Dat tempo moet in en door de Werkgroep gemaakt worden. En dan is de Regiegroep de plek voor escalatie en het beoordelen van wijzigingen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. Besluiten voor de Regiegroep moeten beter voorbereid worden. De voorzitter zou boven de partijen moeten opereren en sterker moeten sturen op het behalen van resultaat.

Less is more

De vergaderingen van zowel de Werkgroep VIBEG/Viswad als de Regiegroep VIBEG zijn wel heel erg druk bemenst, onder andere door de combi VIBEG/Viswad (werkgroep). Dat werkt niet fijn, vinden velen. De vergadering verwordt hierdoor vaak tot 'een rondje langs de velden'. Let wel: ook de visserijpartijen vragen om een compactere samenstelling van deze gremia. En hoe dan toch de achterban op één lijn te brengen? LNV denkt ook dat de deelwerkgroepen onder de Werkgroep beter en strakker kunnen worden georganiseerd, zodat je daar het echte werk kunt doen. En leden van de Werkgroep moeten zich beter voorbereiden op een vergadering (stukken lezen).

Frequentie

De Werkgroep komt eigenlijk te weinig bij elkaar, alleen voorafgaand aan een Regiegroep. Dat zou frequenter moeten en dan korter. Ook de Regiegroep moet volgens velen frequenter bijeen komen om te kunnen corrigeren of bijsturen. Echter, als er een urgente kwestie is, dan is de Regiegroep snel bij elkaar geroepen. Dat is afgelopen jaar gebleken. Het gaat dus niet zozeer alleen om de frequentie, maar ook om de wijze van voorbereiding en agendering. Het zou naar ons idee ook helpen als de VIBEG-koers weer een opbouwend karakter krijgt. Dat maakt de zin om te investeren (in tijd en aandacht) immers ook groter.

Secretariaat

De overheid is tevreden met de rol van het bureau WING als secretariaat (stelt gerust, signaleert en houdt scherp). De rol van WING is eigenlijk niet tussen de VIBEG-partijen besproken, maar de rol en opdracht aan WING kan scherper in het licht van deze evaluatie.

5 RELATIES

Zoals eerder aangegeven; het is voor de partners belangrijk om met elkaar aan tafel te blijven zitten en met elkaar in gesprek blijven. Er wordt tegelijkertijd geconstateerd dat dat nu vaak niet in grote harmonie gebeurt: “(...) zo goed en zo kwaad als het kan (...)”. Er wordt door alle partijen kritisch gekeken naar de wijze waarop de onderlinge communicatie binnen VIBEG verloopt. Hoe ver dit gaat en hoe dit ervaren wordt, is echter voor alle partijen verschillend.

Het kritische gesprek kan gevoerd worden

De overheid ervaart dat het kritische gesprek goed gevoerd kan worden in de Werkgroep en de Regiegroep. Men durft elkaar aan te spreken. Tegelijkertijd leidt dat ook tot oplaaiende spanningen en een grimmige, verbitterde en felle sfeer in met name de Werkgroep. Er wordt stevig naar elkaar gewezen, men is geharnast. Ook ngo's vinden dat het kritische gesprek gevoerd kan worden, maar vinden dat het gesprek te beleefd blijft. Ook als de vragen kritisch zijn. De visserijsector deelt de constatering dat het kritische gesprek gevoerd kan worden. Maar van een échte dialoog is wat hen betreft geen sprake (meer), daarvoor zijn de spanningen intussen te ver opgelopen. De onderlinge communicatie tussen de Werkgroep en de Regiegroep is daar een goed voorbeeld van. Partijen zouden onderling veel beter moeten communiceren en meer aan verwachtingsmanagement moeten doen, gaven respondenten aan tijdens de evaluatiegesprekken.

Een moeizame relatie

Er wordt veel wantrouwen (naar elkaar) ervaren. De overheid en ngo's ervaren dat ook tussen de visserij-partners onderling. De overheid vindt het feit dat partijen ook juridische sporen bewandelen illustratief voor dit wantrouwen. Ook de aanwezigheid van zoveel partijen aan tafel namens de visserijsector ziet men als voorbeeld van wantrouwen. Een akkoord als VIBEG kan wat de overheid betreft alleen succesvol zijn als je werkt vanuit een gemeenschappelijke koers en vertrouwen, en vervolgens zaken in detail met elkaar durft te bespreken. Die situatie is er momenteel zeker niet en het lijkt alsof het draagvlak voor VIBEG daarmee hard afbrokkelt.

De visserijsector spreekt van een ongezonde verhouding waarin VIBEG verzeild is geraakt. Die vraagt om stevige verbetering. Sommigen kunnen al zien dat er echt een nieuwe bladzijde moet worden omgeslagen. Iedereen spreekt uit met elkaar het goede gesprek wel te willen en moeten voeren, al is het omdat ze geen keus hebben.

Onvoldoende transparantie

De ngo's ervaren niet de door hen gewenste transparantie tussen partijen. Naast de Werkgroep en Regiegroep zijn er verschillende contacten tussen de overheid en de visserijsector, die naar beleving van de ngo's niet met hen gedeeld worden. Informatie blijft daardoor achter. De visserijpartijen kunnen zich voorstellen dat de ngo's de indruk hebben dat niet alle informatie (tussen visserij en overheid) met hen gedeeld wordt.

Ook wanneer partijen, parallel aan VIBEG, het juridische spoor (gaan) bewandelen, wordt daar tussen partijen niet openlijk over gesproken. Wat hen betreft ligt daar een belangrijke oorzaak van oplaaiende spanningen. Een voorbeeld was de aanvraag van de visserijpartijen om weer te mogen vissen met wekkerkettingen in Natura2000 gebieden.

6 INHOUD

Deze tussentijdse evaluatie richt zich op verschillende aspecten van de VIBEG samenwerking en het convenant (zie hoofdstuk 1). De inhoudelijke vorderingen aan sich zijn niet gedetailleerd in beeld gebracht. Daarvoor is onder andere de Uitvoeringagenda beschikbaar die in de Werkgroep wordt bijgehouden. Hoofdstuk 4.1 bevat de bevindingen over de bruikbaarheid van deze rapportage en de wensen van partijen in de toekomst. Wij delen de opmerkingen van partijen daarover en herkennen dat het huidige instrumentarium (de Uitvoeringsagenda VIBEG/Viswad) voor de betrokken partijen te weinig inhoudelijke informatie bevat en op deze manier ontoereikend is om een gedeeld beeld over de (voortgang van) maatregelen te creëren.

In de interviews en werksessies is wel getoetst of er prangende inhoudelijke issues aan de orde waren. Dit hoofdstuk bevat daarom toch enkele inhoudelijke thema's en bevindingen op die thema's die door betrokkenen als meest relevant zijn geopperd.

Vis-uren: veelbelovend versus nachtmerrie

Het totale aantal beschikbare vis-uren voor de gehele garnalenvisserij is opgenomen in de vergunningsvoorwaarden. Hierop wordt door LNV ook gestuurd. Het streven is per individuele garnalenvisser een maximum aantal vis-uren in de vergunning te laten opnemen, en dat dan ook te handhaven met de Black box. Het huidige product (red: Black box) en het tot nu toe uitgevoerde proces om ermee te kunnen gaan werken verdient volgens vele respondenten geen schoonheidsprijs.

De visserijsector ervaart het plotseling sturen op vis-uren als een nachtmerrie. Het is wat hen betreft tekenend dat overheid en visserijorganisaties daarover nu in procedure zijn. Naar hun idee stond in het Verduurzamingsplan een totale hoeveelheid vis-uren. Dat werd een ijkbeeld en vervolgens werd dat opeens een toetsingsinstrument voor de vermindering van vis-uren. Zo worden in hun ogen de spelregels tijdens de wedstrijd veranderd. Zij vragen zich af of de overheid überhaupt gemachtigd is om vis-uren te quoteren.

De overheid (vergunningverlening) geeft aan dat de vis-uren-sturing geen onderdeel uitmaakt van VIBEG. De sturing is voortgekomen uit de wens van LNV om voldoende in te kaderen wat exact in de laatste (nog vigerende) vergunning is getoetst. LNV heeft hierbij consequent gemeld dat het de sector vrij staat om meer vis-uren aan te vragen, mits dat ecologisch-inhoudelijk door haar goed onderbouwd wordt. Ook is het van belang onderscheid te maken tussen vis-uren en sturing op vaartijd (red: VIBEG-maatregel "beperking tijd op zee").⁴

Voor de ngo's is het volgen van vaar- en visbewegingen en op basis daarvan een reductie nastreven (en dat handhaven) een goed spoor richting de toekomst. De Black box zat wel in VIBEG.

Level Playing Field: nog zeker niet in beeld

Bij VIBEG 1 speelde het Level Playing Field nog niet als issue. In VIBEG 2 wordt aandacht besteed aan "een gesloten ring" en staat het Level Playing Field (LPF) als maatregel in de Uitvoeringsagenda. Het idee van de visserijsector en de ngo's was dat LNV dit Level Playing Field voortvarend zou realiseren, maar dat is nog niet gelukt. Dat is zeker een doorn in het oog van de vissers. We (P2) constateren dat de partijen verschillende beelden (en interpretaties) hebben over het LFP als maatregel, zowel in nationaal als internationaal verband, en dat er tegelijkertijd veel onduidelijkheid is over het LPF. Dat begint in ieder geval al bij de feitelijkheden over de wetgeving en de juridische mogelijkheden. De experts bij LNV betwijfelen of dit issue (en daarmee de complexiteit van het vraagstuk) bij de betrokkenen wel voldoende doorgrond wordt. Ook blijven vragen terugkomen als "is een LPF nodig?" en "is een LPF überhaupt mogelijk?".

⁴ De tekst in het Verduurzamingsplan garnalenvisserij 2017-2020 is hierover niet consequent en de maatregel is derhalve niet eenduidig. Het hoofdstuk Maatregelenpakket garnalenvisserij vermeldt onder de kop "Beperking in vistijd" de maatregel "Beperking in tijd op zee".

Het is belangrijk dat alle betrokkenen begrijpen wat deze maatregel behelst en waarom het uitvoeren daarvan zo ingewikkeld is. Al is het maar om samen voldoende sturing te houden op de uitvoering ervan. Het is een bijzonder gegeven dat partijen in VIBEG afspraken met elkaar maken (en zich daar aan houden) en dat er tegelijkertijd buitenlandse vissers (op basis van formele vergunningsvoorwaarden moeten) worden toegelaten (waarbij het de vraag is hoe buitenlands die vissers echt zijn) die zich niet aan deze additionele voorwaarden hoeven te houden.

Handhaving en Black box: niet op één lijn

Publieke handhaving was in oorsprong geen VIBEG 2-maatregel⁵, de invoering van de Black box (inclusief sturing op motorvermogen) en het bijbehorende "Procesmodel controle en Handhaving" wel.

Er is altijd aangenomen door de ngo's dat er een vorm van handhaving aan de Black box gekoppeld zou zijn. De ngo's ondersteunen ook het doel van de handhaving. Handhaving gaat dan overigens ook over controle in het veld, op zee en in de haven, op bijvoorbeeld het gebruik van nieuwe technieken en de technische maatregelen. In private handhaving wordt door de ngo's eigenlijk niet geloofd. Het is in hun ogen een schijnoplossing. Waarom kan de Black box niet gelijk voor publieke handhaving gebruikt worden, vragen zij zich af? Overigens geeft de overheid (Vergunningverlening) hierbij aan dat de Black box juist ook is ingegeven vanwege de publieke handhavingstaak. Hoe dan ook, de ngo's vinden dat de vissers de (private) handhaving niet georganiseerd krijgen. Private handhaving is in hun ogen een second best oplossing die zorgt voor verdeeldheid in de visserijsector. De ngo's denken dat de vissers geen enkel belang bij handhaving hebben. Dus zo lang er over gepraat wordt, gebeurt er in de praktijk niets.

De visserijsector vindt juist dat men zich met de vorderingen op private handhaving echt van de goede kant heeft laten zien. Het standpunt van de ngo's is een miskennis van de private visserij-inspanningen, zo vindt men. Private handhaving zou uitstekend kunnen dienen als eerste afvang, vindt men. Houdt men zich niet aan die regels, dan valt men in een zwaarder (publiek) regime. Maar dit komt niet van de grond omdat dit wordt belemmerd door de juristen van LNV, aldus de vissers. Overigens klinken er binnen de visserij ook andere geluiden, namelijk dat de sector nog lang niet aan private handhaving toe is. Dit is illustratief voor de verdeelde inschattingen in de visserijsector.

Met name de ngo's geven aan dat er onvoldoende budget en prioriteit lijkt om de publieke handhaving goed te organiseren. De handhaving zoals noodzakelijk gebeurt eigenlijk niet. En dat is wel nodig om VIBEG resultaten te halen, zo stellen de ngo's. Het belangrijkste voor een goede handhaving is in ieder geval een goed functionerende Black box. Dan kun je achteraf "meten" wat er is gebeurd.

Op zich staat de NVWA positief tegenover de ontwikkeling naar private handhaving of controle, als aanvulling op de publieke wettelijk taak. Maar er moeten in VIBEG dan wel definities worden afgesproken ten aanzien van beleid en het instrument (t.a.v. registratie, meten etc.). Zij wijzen erop dat Black box-data nog wel altijd gecombineerd zullen moeten worden met andere relevante datastromen om een zaak te maken qua handhaving.

⁵ Publieke handhaving is immers een gegeven bij elk wettelijk instrument en staat los van een convenant

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

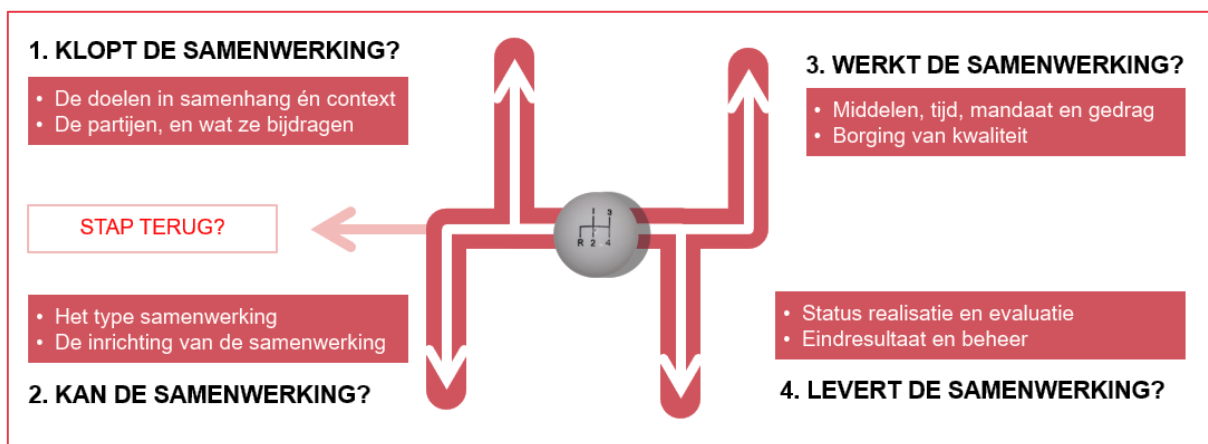
In dit hoofdstuk treft u onze conclusies en aanbevelingen aan. Bottom line: voor de komende jaren moet de VIBEG-samenwerking grondig worden opgeschud. Op alle niveaus, van doel- en resultaatafspraken, governance-afspraken tot samenwerkingsafspraken, is veel winst te behalen. De partijen willen aan tafel blijven, maar wel onder bepaalde voorwaarden, dus dat vraagt inspanning. Vele zaken moeten duidelijk beter, maar enkele zaken kunnen ook doorlopen zoals nu het geval is.

Dit is hieronder uiteengezet in conclusies en vervolgens voorzien van een aanbeveling. We beginnen met de hoofdlijn van onze interpretatie van de situatie. Daarna gaan we op de vier verschillende thema's dieper in.

7.1 Op hoofdlijnen: de samenwerking schuurt

Onze hoofdconclusie is dat de samenwerking in VIBEG 2 nauwelijks als een samenwerking kan worden bestempeld. In het gunstigste geval gaat het om *mee-tribbelen*, maar vaak om tegentribbelen. De betrokken partijen zijn niet bezig met een gemeenschappelijke missie en de (gemeenschappelijke) doelen staan voortdurend ter discussie. Bovendien is de manier van samenwerken matig georganiseerd en dat maakt de situatie er niet eenvoudiger op. Er is nog niemand echt van tafel gelopen, maar de kans daarop neemt hand over hand toe nu het draagvlak in de achterbanen tanende is.

P2 heeft in samenwerking met Daalder Strategie Navigation een model ontwikkeld, waarmee op vereenvoudigde wijze een analyse kan worden gemaakt van verschillende onderdelen van een samenwerking. We noemen dit model de "schakelbak" omdat de verschillende stappen van de analyse steeds met elkaar in verbinding staan en soms vragen om op- of terugschakelen. De figuur hieronder legt de schakelbak uit.



Hieronder geven wij een korte kwalificatie van VIBEG bij de verschillende versnellingen in de schakelbak. Hierbij hebben we ervoor gekozen deze kwalificatie scherp neer te zetten om zodoende helderheid te geven in de problemen bij de samenwerking in VIBEG. We hopen dat dit een impuls geeft om de samenwerking echt anders voort te zetten.

1. Klopt de samenwerking?

- Er is geen expliciete samenhang tussen doelen en maatregelen van het convenant;
- De onderlinge verhoudingen tussen partijen zijn ongelijkwaardig (in bijdrage) en rollen zijn niet expliciet gemaakt.

2. Kan de samenwerking?
 - De samenwerkingsvorm c.q. type partnership is niet (compleet en consistent) ingericht;
 - De inrichting van de samenwerking biedt weinig handvatten voor de realisatie van de doelen.

3. Werkt de samenwerking?
 - De operationele en organisatorische voorwaarden (met name tijd, geld en mandaat) zijn onvoldoende geregeld;
 - Het einde en de eindkwaliteit van het project is niet geborgd;
 - De samenwerking schuurt (zie voorbeelden elders in dit rapport)
 - Er zijn geen SMART-resultaten voor te realiseren maatregelen afgesproken;
 - Geld lijkt in VIBEG niet een belemmerende rol te spelen.

4. Levert de samenwerking?
 - Er is geen gedeeld beeld over de status en prognose voor realisatie;
 - Er is geen formele uitgewerkte status en prognose aanwezig;
 - De voorwaarden voor de lange termijn-verankering van de resultaten zijn niet aanwezig;
 - Er zijn geen afspraken over beheer of (perspectieven op) een plan op beheer;
 - Handhaving is in ontwikkeling.

De VIBEG-samenwerking schuurt. Onze voornaamste aanbeveling is dan ook dat de drie partners (de visserijsector, de natuurorganisaties en de rijksoverheid) elkaar nog eens diep in de ogen kijken en zich in alle eerlijkheid afvragen of men echt met elkaar door samenwerking ergens wil komen.

7.2 Doelen en resultaten

Wat zou de echte stip op de horizon zijn waar VIBEG uit zou willen komen als men een en ander in grotere harmonie zou mogen inrichten? Wat is uitlegbaar aan de achterban? Wat is voor alle partijen acceptabel? Of is de conclusie dat elke stap met weerstand wordt verworven (welke kant op dan ook) en dat men daarin tot elkaar veroordeeld is?

Gezien het werk dat al verricht is, raden we niet aan om de hoofddoelen van het convenant te gaan herformuleren. Als de VIBEG-partijen voor échte samenwerking kiezen, dan is de eerste stap het herbevestigen van de huidige doelen van de samenwerking en de onderschrijving daarvan door alle betrokken organisaties.

Er is op dit moment geen expliciete samenhang tussen de te bereiken doelen, de afgesproken initiatieven en de bereikte resultaten aangebracht. Dat is ontstaan omdat er geen SMART-doelstellingen gesteld konden worden; 50% impactreductie bleek niet kwantificeerbaar. Die 50% werd omgezet in een resultaatverplichting op maatregelniveau. Er is echter niet vastgelegd waar je uitkomt als alle maatregelen zijn uitgevoerd. Ook leverde de uitvoering van de maatregelen vertraging (en daarmee irritatie) op. Een tweede conclusie is dan ook dat er geen overeenstemming is over de bereikte resultaten (voortgangsdocument) waar alle partijen zich in kunnen vinden.

Onze aanbeveling is om opnieuw met elkaar in overleg te gaan over het SMART formuleren van de te bereiken doelen. Anders blijft er verschil van inzicht bestaan over de (bereikte) resultaten en maatregelen. En blijft het dus mogelijk dat de visserijsector zeer content is met de bereikte resultaten op maatregelniveau, maar vinden de overheid en met name de ngo's dat er te weinig is bereikt. Ontwerp vervolgens een dashboard op doelen en maatregelniveau en houdt dat met regelmaat tegen het licht.

7.3 Governance

Als er overeenstemming bereikt kan worden over de doelen van de samenwerking, dan is het mogelijk om met deze drie partners een nieuwe toekomst te creëren voor zowel de garnalenvisserij als de natuur in de Noord- en

Waddenzee. De vervolgvraag is dan: hoe dit te organiseren? Hoe richten we die samenwerking concreet in met een werkorganisatie?

In het verlengde van de onderschrijving van de doelen, kunnen de betrokken organisaties ook expliciet afspraken maken over de rollen. Daarbij gaat het om de (verschillende) rollen van de overheid, ngo's én visserij-partijen. Hier kijken partijen elkaar ook recht in de ogen over de bijdrage van elke partij en de trekkersrol van VIBEG. Wie voert de regie op het convenant en de nieuwe afspraken? En hoe vertaalt die regie zich naar een bepaalde rol (of rollen) van betrokken organisaties én mensen. Wat verwacht men daarin van jezelf, elkaar, en van eventuele externe partijen (i.c. WING).

Uit de bevindingen blijkt dat veel betrokkenen verbetermogelijkheden zien voor de werkorganisatie. De verhouding tussen de Regiegroep en de Werkgroep moet eenvoudiger en de groepen moeten kleiner. Dit zal ook zijn weerslag hebben op de wijze van vergaderen en de manier waarop besluiten genomen worden. Een (nieuwe) werkwijze zou kunnen zijn om per partner, twee of drie ervaren, flexibele vertegenwoordigers te selecteren. Deze vertegenwoordigers worden door de achterban geaccepteerd en durven de uitdaging ook met elkaar aan. Zij krijgen (van alle organisaties uit de achterban) het (expliciete) mandaat om de situatie tot echte, gemeenschappelijke winst te brengen. Met een (vernieuwd en/of herijkt) pakket aan afspraken waarmee alle partijen met vertrouwen de toekomst aankunnen. Dat maatregelenpakket moet volledig worden uitgevoerd.

De zes tot negen 'onderhandelaars' opereren dan als stuurgroep (Regiegroep) en sturen een Werkgroep (o.b.v. afvaardiging) aan met enkele teams (daaronder) die invulling (en uitvoering) gaan geven aan de diverse afspraken en maatregelen. Het dashboard, dat naar eigen wens kan worden uitgebreid, is daar ook een handig hulpmiddel bij (zie 7.5). Met een (strakke) planning, zonder de optie van water bij de wijn, en volledig ondersteund door het juridische en bestuurlijk instrumentarium van de overheid. Hierbij is het nuttig de relatie tussen juridisch kader (bijvoorbeeld op basis van de PAS-uitspraak en lopende rechtszaken omtrent VIBEG) en het convenant te inventariseren en eventueel op onderdelen het convenant hierop te herzien.

Ook stellen wij voor dat LNV het voorzitterschap van de Regiegroep voortzet en tevens een meer regisserende rol neemt voor het hele convenant, mits beide andere partnergroepen zich als medeverantwoordelijk zien. Het (nu externe) secretariaat blijft voorzitter van de Werkgroep en is secretaris van de Regiegroep.

7.4 Relaties

Alle partijen geven aan dat VIBEG geen harmonieuze samenwerking is. Het kritische gesprek kan gevoerd worden, maar er wordt ook stevig naar elkaar gewezen. Er is sprake van oploeiende spanningen, een felle sfeer en soms zelfs verbittering. Er wordt veel wantrouwen (naar elkaar) ervaren en dat belemmert een goede relatie. Er zijn te veel spanningen onderling om het goede gesprek, een échte dialoog te voeren.

Er is meer vertrouwen nodig om met een (nieuwe) gezamenlijke koers VIBEG voort te zetten. Partijen zouden moeten werken aan een betere communicatie, meer transparantie en verwachtingsmanagement.

We denken dat het delen en erkennen van elkaars belangen, kan helpen om het vertrouwen weer op te bouwen. Waarom is deze samenwerking voor elke partij belangrijk? Wat is er voor partijen te halen als de samenwerking slaagt? Maak dit expliciet om inzicht te krijgen in ieders motivatie voor VIBEG. Dit is ook van nut voor het Noordzeeakkoord, anders neem je alle wantrouwen direct mee naar een nieuw convenant.

Maak 'spelregels' hoe je met elkaar om zou willen gaan. Deze kunnen gaan over het delen van informatie, transparantie, vergader-discipline en de wijze van communiceren. Maak bijvoorbeeld afspraken over de informatie die je deelt en waarover je wel/niet transparant kunt zijn. Als partijen uiterste stappen nodig achten,

(mediacampagnes of 'gang naar de rechter' over VIBEG-kwesties), informeer elkaar hier dan vooraf over. Sfeer verhogend werkt zoiets uiteraard niet

Ten slotte: werk moet ook leuk zijn, dus successen (hoe klein soms ook) mogen ook gevierd worden.

7.5 Inhoud

De beleving over de inhoudelijk voortgang loopt sterk uiteen. Het huidige stuurinstrumentarium is ontoereikend om een gedeeld beeld over de (voortgang van) maatregelen te creëren. Ons advies is om strakker te sturen op inhoudelijke voortgang en hiertoe een goed uitgewerkt dashboard te benutten met: smart weergave van maatregelen, deadlines, uitvoerende partijen, eventuele represailles, uitvoerbaarheid, eventuele alternatieve maatregelen. Dit zou de leidraad van de programmasturing in de Werkgroep kunnen zijn.

Deze evaluatie is geen wetenschappelijk kwantitatieve inhoudelijke peilstok in de technische stand van zaken van de inhoudelijke maatregelen. Wel zijn in de gesprekken enkele prangende inhoudelijke issues benoemd. Het zijn stuk voor stuk complexe vraagstukken die alle aandacht behoeven om voortgang te kunnen boeken. Zo is de kwestie van een Level Playing Field internationaal complex en dit vereist alle kwaliteit en voldoende inzet, zeker ook van LNV, om vorderingen te maken. Ander voorbeeld zijn de maatregelen ten aanzien van de private handhaving, getrokken door de vissers. Dit is een juridisch complexe kwestie, waarbij ook de samenhang met publieke handhaving nauw luistert. Er zijn goede voorbeelden in Nederland van publiek-private vergunningen- en handhavingssystemen, die benut kunnen worden en waaruit geleerd kan worden wat mogelijkheden en risico's zijn van het instrumentarium. Een vertaling naar het visserijdossier biedt inzicht in welke afspraken nodig zijn om de samenhang tussen beide tot een succes te maken. Technisch ingewikkeld blijkt de Black box, waar voldoende expertise en inbreng van de partners tot vorderingen kunnen leiden. In welke mate de kwestie van sturen op visuren ingewikkeld is of niet, moet nog beter worden geduid.

Het convenant en wat daarin is afgesproken is voor alle partijen een eigen leven gaan leiden. Afspraken en te realiseren maatregelen worden met regelmaat door alle partijen verschillend geïnterpreteerd. De voortgang van het convenant wordt beperkt bijgehouden, niet in gezamenlijkheid door de partners gedeeld en niet gecontroleerd. Dat leidt tot welles/nietes: *"we hadden het toch anders afgesproken?"*. De convenantpartners kunnen niet terugvallen op een kader van mijlpalen, deadlines en consequenties. Dit zorgt ervoor dat veel van de maatregelen stagneren. Onze aanbeveling is om het dashboard verder uit te ontwikkelen met een stoplichtsturing, en daaromheen met deadlines te gaan werken.

We hebben het secretariaat gesuggereerd een dergelijk dashboard (in eerste opzet) op te stellen voor de huidige afspraken. Vanzelfsprekend vraagt die weergave nu allereerst om consensus van alle partijen op de weergegeven resultaten van het traject tot nu toe. Kan men daarover één gedeeld beeld vaststellen? Het dashboard kan worden aangevuld en aangescherpt als de partners er toe besluiten om nadere afspraken te gaan maken in een hernieuwde inrichting van de samenwerking.

7.6 Alle aanbevelingen op een rijtje

Uit bovenstaande paragrafen vatten we de aanbevelingen als volgt samen:

Doelen en resultaten

- 1 Herbevestig de samenwerking, kijk elkaar diep in de ogen
- 2 Herbevestig de hoofddoelen, en expliciteer deze doelen en de te behalen resultaten
Dus niet: opnieuw een tijdrovend traject ingaan om doelen te formuleren

Governance

- 1 Organiseer een klein en gemandateerd team van bouwers
- 2 Laat dit team onderhandelen en samen respectvolle keuzes maken
- 3 Expliciteer de functie van de regiegroep en de werkgroep
- 4 Versimpel de governance op regiegroep-niveau
- 5 Maak ook de werkgroep kleiner
- 6 Organiseer betere afstemming tussen werkgroep en regiegroep: frequentie, voorbereiding
- 7 Expliciteer afspraken over rollen en sturing op alle niveaus (en extern)
- 8 Koppel met governance Noordzeeakkoord en Waddenagenda 2050

Relaties

- 9 Deel en erken elkaars belangen
- 10 Gun elkaar en deze samenwerking successen
- 11 Verras elkaar niet en wees transparant

Inhoud

- 12 Stuur strakker op de inhoud met een goed uitgewerkt dashboard
- 13 Zorg voor voldoende capaciteit en kwaliteit voor complexe issues
- 14 Ontwikkel een visie op de toepassing van private én publieke handhaving
- 15 Investeer komende jaren volop in de black box als kansrijke basis voor publieke en private handhaving
- 16 Expliciteer het inhoudelijk thema (evt. maatregel) vaar-uren met elkaar

BIJLAGE 1 : INBRENG VAN DEELNEMERS

Lijst met geïnterviewden en deelnemers aan de werksessies

NAAM	ORGANISATIE
Wilbert Schermer Voest	LNV
Nanou Beekman	LNV
Albert Lam	NVWA
Matthijs van der Ploeg	PO Roussant, Garnalenvissersbond
Barbara Holierhoek	Hulp in Nood, Ons Belang, Voormalig bestuurslid NL-Vissersbond
Durk van Tuinen	Vissersbond
Pim Visser	VisNed
Floris van Hest	Stichting de Noordzee
Wouter van der Heij	Waddenvereniging
David Vertegaal	Sportvisserij NL
Ronald Lanthers	WING

Overheid	Ngo's	Visserijorganisaties
Angelo Kouwenhoven (LNV)	Eeke Haanstra (Waddenvereniging)	Durk van Tuinen (Vissersbond),
Hans van Dongen (LNV)	Geertjan Smits (Natuurmonumenten)	Gertjan Wiegman (PO Wieringen)
Nanou Beekman (LNV)	Arjen Kok (Natuurmonumenten)	Johan Nooitgedagt (Vissersbond)
Wilbert Schermer Voest (LNV)	David Vertegaal (Sportvisserij Ned.)	Maarten Drijver (PO Texel)
Bauke de Vries (LNV)	Floris van Hest (St. de Noordzee)	Mathijs van der Ploeg (PO Roussant)
Peter van Velzen (LNV)	Wouter van der Heij (Waddenvereniging)	Theo Portegijs (St. Visserij & Natuur)
Sjaak Vonk (LNV)		Wilma Koster (St. Visserij & Natuur)
Sharon van Dijk (LNV) ⁶		Nathanael Middelkoop (Visned)
Hans Lammers (RWS)		Egbert van der Tuin (Vissersbond)

⁶ Door afwezigheid bij de werksessie is de input van mw. Van Dijk digitaal ontvangen en in het document verwerkt

BIJLAGE 2 : DASHBOARD

DASHBOARD van [naam programma invullen]

Versie-datum: [datum invullen]

Actiepunt (of project/onderdeel/afspraken/maatregel)		Oorspronkelijke planning [als wenselijk aangevuld met parameters inhoud/kwaliteit en financiën]	Voortgang / Stand van zaken - Conform planning? - Conform afgesproken inhoud/kwaliteit? - Binnen de financiële kaders?	Toelichting
Nr	Titel en korte beschrijving van het project/onderdeel/actiepunt/maatregel	Vastgelegde planning (start, mijlpalen, einddatum) Kwalitatieve/inhoudelijke afspraak Financieel kader	Beoordeling van de voortgang Rood = geheel niet conform planning/inhoud/financiën	Uitleg op afwijking Voorstel voor vervolg Wijzigingen op tijd/inhoud/financiën Procesbeschrijving / nieuwe afspraak
Nr	Titel en korte beschrijving van het project/onderdeel/actiepunt/maatregel	Vastgelegde planning (start, mijlpalen, einddatum) Kwalitatieve/inhoudelijke afspraak Financieel kader	Beoordeling van de voortgang Oranje = beperkte afwijking van planning (en/of inhoud en/of financiën.	Uitleg op afwijking Voorstel voor vervolg Wijzigingen op tijd/inhoud/financiën Procesbeschrijving / nieuwe afspraak
Nr	Titel en korte beschrijving van het project/onderdeel/actiepunt/maatregel	Vastgelegde planning (start, mijlpalen, einddatum) Kwalitatieve/inhoudelijke afspraak Financieel kader	Beoordeling van de voortgang Groen = conform afspraken (qua planning, inhoud én financiën)	Uitleg op afwijking Voorstel voor vervolg Wijzigingen op tijd/inhoud/financiën Procesbeschrijving / nieuwe afspraak



P *ideeën
werken*

STRATEGIE | REALISATIE | ONTWIKKELING

Slotselaan 6-8 • 5328 ER Rossum • +31 418 66 47 47 • P2.nl