



# Rapport

**Datum: 5 september 2007**  
**Rapportnummer: 2007/186**

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Directie Visserij van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het op 31 december 2003 vrijgevallen visrecht op het Amsterdam-Rijnkanaal en enkele zijwateren per 1 april 2005 aan een derde heeft verhuurd.

## Beoordeling

### Algemeen

1. In september 1999 publiceerde de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (thans: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - LNV) het Beleidsbesluit Binnenvisserij. Een van de doelstellingen van dit Beleidsbesluit is de samenwerking tussen beroepsvissers, sportvissers en natuur- en waterbeheerders te verbeteren door middel van zogeheten regionale visstandbeheercommissies (VBC's). In de VBC's werken deze bij het visstandbeheer betrokken partijen samen om tot afspraken te komen over de wijze waarop de visstand in een bepaald gebied moet worden beheerd en kan worden benut. Beroepsvissers op de staatswateren zijn door een contractuele bepaling in de huurovereenkomst verplicht lid te worden van de VBC waaronder het desbetreffende water valt. In juni 2006 bestond een bijna landelijk dekkend netwerk van VBC's.

### I. Bevindingen

2. Verzoekers zijn beiden beroepsvissers op de binnenwateren en vormen samen een maatschap. Verzoekers wisten dat op 31 december 2003 het (aal)visrecht in een bepaald gedeelte van het Amsterdam-Rijnkanaal zou vrijvallen en maakten via hun gemachtigde bij brief van 28 november 2003 hun belangstelling voor dat visrecht kenbaar aan het Ministerie van LNV. In deze brief is onder meer vermeld:

“Cliënten droegen mij op namens hen het verzoek in te dienen om hen in aanmerking te doen komen voor de huur van het visrecht in het Amsterdam-Rijnkanaal vanaf de Oranjesluizen, welk visrecht thans is verhuurd aan S. waarvan de huurovereenkomst per 31-12-2003 zal expireren.

Naar cliënten hebben vernomen, bestaat voor dit visrecht geen belangstelling bij een beroepsvisser in de VBC Amsterdam-Rijnkanaal.

Zij zijn van oordeel dat zij, als beroepsvissers in de aanpalende VBC (...), op grond van punt 2. in de brief van 22-04-99 (zie Bijlage 1.; N.o.) inzake het beleid uitgifte aalvisrechten (in aanmerking komen voor de huur van het visrecht; N.o.).”

3. Bij brief van 15 december 2003 deelde de VBC Amsterdam-Rijnkanaal het Ministerie van LNV mee dat zij unaniem de voorkeur gaf aan de uitgifte van het visrecht aan een andere beroepsvisser: X. X. was geen visser uit de VBC Amsterdam-Rijnkanaal en had ook geen visrechten in een naastgelegen VBC of naastgelegen visserijkundige eenheid.
4. Bij brief van 15 maart 2005 bood het Ministerie van LNV visser X. het aalvisrecht in de VBC Amsterdam-Rijnkanaal te huur aan. Bij brief van 24 maart 2005 deelde het Ministerie van LNV in antwoord op de brief van 28 november 2003 en latere correspondentie van een andere gemachtigde van verzoekers, aan een van verzoekers mee dat het visrecht aan visser X. was gegund.
5. Verzoekers klagen erover de Directie Visserij van het Ministerie van LNV het vrijgevalLEN visrecht op het Amsterdam-Rijnkanaal aan visser X. heeft verhuurd terwijl het visrecht volgens het geldend beleid aan hen had moeten worden gegund. Door deze keuze van het ministerie liepen zij inkomsten mis. Zij verwijten de minister te zijn afgeweken van het gepubliceerde beleid, zoals neergelegd in het Beleidsbesluit Binnenvisserij van september 1999 (zie Achtergrond.).
6. In zijn reactie op de klacht deelde de minister van LNV mee dat het Beleidsbesluit Binnenvisserij uit september 1999 niet ziet op de vaststelling van de praktische uitgifteregels voor vrijliggende visrechten. Met betrekking tot visrechten was in het beleidsbesluit slechts aangegeven dat (behalve in geval van nieuwe visrechten) de bestaande splitsing van visrechten (aalvisrechten voor beroeps vissers en schubvisrecht voor sportvissers) zou worden gecontinueerd. Daarnaast was als beleidsvoornemen opgenomen dat de uitgifte van nieuwe en vrijgevalLEN visrechten op zodanige wijze zou plaatsvinden dat sport- en beroepsvisserij in onderlinge samenwerking het visstandbeheerplan en de visserij optimaal vorm zouden kunnen geven. Aan dat beleidsvoornemen was vervolgens concreet invulling gegeven door de gezamenlijke visrechthebbers (in VBC-verband) een zwaarwegende adviserende stem te geven aan wie vrijliggende visrechten (in het onderhavige VBC-gebied) dienden te worden uitgegeven. Dit beleidsvoornemen was in mei 2002 vertaald in een interim uitgiftebeleid zoals dat door het Ministerie van LNV vanaf dat moment voor de uitgifte van vrijliggende visrechten was toegepast. Dit beleid was bij brief van 22 april 2002 naar buiten toe gecommuniceerd aan de landelijke sectororganisatie voor beroepsbinnenvisserij, de Combinatie van Beroepsvissers (zie Bijlage 3.) Dit betekende volgens de minister dat vanaf dat moment de VBC-advisering voor de uitgifte van vrijliggende visrechten van toepassing was geworden. Concreet hield dat in dat wanneer door de betrokken VBC een unaniem advies zou worden uitgebracht met betrekking tot de uitgifte van een vrijliggend visrecht, meer in het bijzonder over de wijze van verhuur en de rechtspersoon aan wie moet worden verhuurd, dit advies in beginsel door het Ministerie van LNV zou worden opgevolgd. Indien de VBC niet tot een (unaniem) advies zou komen, zou het vrijliggende visrecht in afwachting van nieuw beleid niet worden uitgegeven.

Conform het geldende beleid was besloten om het vrijliggende visrecht te verhuren aan beroepsvisser X., overeenkomstig het VBC-advies. Desgevraagd liet het Ministerie van LNV weten dat het niet gebruikelijk was om de uitgifteregels die door het ministerie als private verhuurder van vrijliggende visrechten op staatswateren worden gehanteerd, te publiceren. Het ministerie wees er nogmaals op dat het nieuwe uitgiftebeleid naar de buitenwereld toe was gecommuniceerd door middel van een brief aan de Combinatie van Beroepsvissers. Eerder beleid met betrekking tot de uitgifte van vrijgevallen aalvisrechten was bij brieven van 22 april 1999 en 27 januari 2000 (zie Bijlagen 1. en 2.) kenbaar gemaakt. Deze brieven waren indertijd verzonden naar alle huurders van visrechten op de staatswateren, waaronder verzoeker(s). Voorts bevestigde het ministerie desgevraagd dat zich vanuit de VBC Amsterdam-Rijnkanaal geen gegadigden voor het visrecht hadden gemeld, alleen verzoekers en visser X. Tevens bevestigde het ministerie dat verzoekers in november/december 2003 visrechten hadden in het naastgelegen water ten opzichte van het watergedeelte waarin het visrecht op 31 december 2003 vrijviel. Visser X. had op dat moment geen visrechten op of aansluitend aan het watergedeelte waarin het visrecht op 31 december 2003 vrijviel.

7. Desgevraagd deelde de Combinatie van Beroepsvissers mee dat binnenvissers geenszins verplicht waren om zich bij de Combinatie aan te sluiten. Bij brief van 25 april 2007 deelde de voorzitter van de Combinatie van Beroepsvissers mee dat verzoekers in de jaren 2001, 2002 en 2003 geen lid waren van de Combinatie van Beroepsvissers.

## **II. Beoordeling**

8. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

9. De Nationale ombudsman constateert dat in het Beleidsbesluit Binnenvisserij uit september 1999 geen praktische uitgifteregels voor vrijliggende visrechten zijn opgenomen. In zoverre konden verzoekers daaraan niet het vertrouwen ontlenen dat het vrijkomende visrecht aan hen zou worden uitgegeven.

10. Uit het onderzoek is gebleken dat de minister van LNV bij brieven van 22 april 1999 en 27 januari 2000 alle beroepsvissers op de staatswateren, waaronder verzoeker R., op de hoogte stelde van het geldend beleid met betrekking tot de uitgifte van aalvisrechten.

Voorts is uit onderzoek gebleken dat de minister van LNV als verhuurder van visrechten op de staatswateren niet de gewoonte heeft om nieuwe regels op dit terrein expliciet extern te publiceren. De Nationale ombudsman begrijpt dat het ministerie dit niet nodig vindt omdat de verhuur van visrechten een privaatrechtelijke aangelegenheid is. De Nationale ombudsman kan de minister hierin niet volgen. Een bestuursorgaan moet zowel bij publiekrechtelijke als privaatrechtelijke handelingen voldoen aan behoorlijkheidsnormen,

zoals het vereiste van rechtszekerheid. In het kader van dit vereiste is het van belang dat een bestuursorgaan dat met betrekking tot de afhandeling van soortgelijke kwesties een beleid ontwikkelt dat afwijkt van een eerder bekendgemaakt beleid, dit beleid aan de burgers, in ieder geval aan de groep belanghebbenden, kenbaar maakt. Gebleken is dat de minister het nieuwe beleid met betrekking tot de uitgifte van visrechten bij wijze van bekendmaking alleen in een brief aan de Combinatie van Beroepsvissers heeft uiteengezet (zie Bijlage 3.). Gelet op de omstandigheid dat beroepsvissers niet verplicht zijn om zich aan te sluiten bij de Combinatie van Beroepsvissers, kon het Ministerie van LNV na verzending van de desbetreffende brief er niet vanuit gaan dat daarmee in ieder geval alle belanghebbenden waren geïnformeerd. Verzoekers konden daarom niet worden geacht op de hoogte te zijn van deze wijziging in het uitgiftebeleid. Gebleken is dat verzoekers in de jaren 2001, 2002 en 2003 ook geen lid waren geweest van de Combinatie van Beroepsvissers. Zij mochten er daarom op vertrouwen dat het beleid zoals weergegeven in de brief van 27 januari 2000 met betrekking tot de verhuur van het op 31 december 2003 vrijgekomen visrecht door het ministerie zou worden gevolgd. Door daarentegen uitvoering te geven aan het gewijzigde beleid dat niet deugdelijk was kenbaar gemaakt en waarover zelfs niet alle beroepsvissers op de Staatswateren waren geïnformeerd, heeft het Ministerie van LNV gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid. Dit vormt reden voor het doen van een aanbeveling.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Verzoekers zijn beroepsvissers en zijn voor hun beroepsuitoefening afhankelijk van het verkrijgen van visrechten die het Ministerie van LNV in voorkomende gevallen uitgeeft. Verzoekers meenden dat zij op basis van het hun bekend beleid van het ministerie in aanmerking zouden kunnen komen voor vrij te vallen visrechten op het Amsterdam-Rijnkanaal. Het Ministerie van LNV verhuurde de visrechten echter aan een andere beroepsvisser op grond van nieuw beleid dat niet openbaar was en ook niet bekend was bij verzoekers. Het is niet juist dat het Ministerie van LNV meent dat bij privaatrechtelijk handelen, zoals het uitgeven van visrechten, dergelijk beleid niet openbaar hoeft te worden gemaakt. Als dat beleid wel bekend was gemaakt dan valt te verwachten dat verzoekers hun handelen daarop hadden afgestemd.

In de eerste plaats is het wenselijk dat het Ministerie van LNV dit beleid alsnog bekend maakt. In de tweede plaats is het wenselijk dat het ministerie wijzigingen van bekend gemaakt beleid, dat voor het privaatrechtelijk handelen van het ministerie van belang is, eveneens bekend maakt. Dit vormt reden voor het doen van een aanbeveling. In de derde plaats is het gepast wanneer het Ministerie van LNV op redelijke termijn met verzoekers aan tafel gaat zitten om met hen te bespreken op welke wijze de verhouding tussen het ministerie en verzoekers hersteld kan worden.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Directie Visserij van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, is gegrond wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

#### AANBEVELING

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wordt in overweging gegeven het beleid met betrekking tot de uitgifte van vrijliggende (aal)visrechten alsnog, en voor eventuele wijzigingen: voortaan, te publiceren in een voor iedereen toegankelijk bron.

De minister van LNV wordt voorts in overweging gegeven om toepassing te geven aan het algemene uitgangspunt dat ook wijzigingen van bekend gemaakt beleid dat voor het privaatrechtelijke handelen van het ministerie van belang is, bekend worden gemaakt.

De minister van LNV wordt ten slotte in overweging gegeven om verzoekers op redelijke termijn uit te nodigen voor een gesprek om in goed overleg te bezien op welke wijze de verhouding tussen het ministerie en verzoekers kan worden hersteld.

De minister van LNV heeft laten weten op korter termijn tot een herijking van het uitgiftebeleid van visrechten op de staatwateren over te willen gaan. Zij zal hiertoe in februari van 2008 een brief aan de Tweede Kamer zenden. Over het nieuwe uitgiftebeleid zullen de bestaande huurders en verhuurders van visrechten worden geïnformeerd. Begin oktober 2008 informeerde de minister de Nationale ombudsman dat de huurders en verhuurders eind 2008 of begin 2009 schriftelijk over het nieuwe beleid geïnformeerd zullen worden.

Verzoeker is op 29 november 2007 uitgenodigd voor een gesprek, dat volgens de minister constructief was. De No heeft bij verzoeker nagevraagd hoe hij dit gesprek heeft ervaren. De Nationale ombudsman beschouwd de derde aanbeveling hiermee als opgevolgd

### Onderzoek

Op 27 maart 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heren V. en R., ingediend door de heer mr. drs. H.G.J. Bouquet te Aerdenhout, met een klacht over een gedraging van de Directie Visserij van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van LNV, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van LNV verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoekers maakten van die gelegenheid geen gebruik.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van LNV berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoekers en de Combinatie van Beroepsvissers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Brief van 28 november 2003 van de gemachtigde van verzoekers aan het Ministerie van LNV, bevattende kennisgeving van belangstelling voor visrecht;

Brief van 15 december 2003 van de Visstandbeheercommissie (VBC) Amsterdam-Rijnkanaal aan het Ministerie van LNV, bevattende het advies om het visrecht op het Amsterdam-Rijnkanaal te verhuren aan beroepsvisser X.;

Brief van 15 maart 2005 van het Ministerie van LNV aan beroepsvisser X., bevattende het aanbod om het aalvisrecht in de VBC Amsterdam-Rijnkanaal te huren;

Brief van 24 maart 2005 van het Ministerie van LNV aan verzoeker R., bevattende de mededeling dat zijn verzoek om uitgifte van het visrecht was afgewezen;

Brief van 15 augustus 2006 van de minister van LNV aan de Nationale ombudsman, bevattende de reactie van de minister op de klachtformulering;

Telefonische informatie van 20 december 2006 en 5 januari 2006 van de Combinatie van Beroepsvissers;

E-mail van het Ministerie van LNV aan het Bureau Nationale ombudsman van 9 januari 2007 bevattende informatie over het publicatiebeleid met betrekking tot de uitgifteregels voor vrijliggende visrechten;

E-mail van het Ministerie van LNV aan het Bureau Nationale ombudsman van 16 januari 2007 bevattend informatie over de positie van de wateren die door verzoekers en X. werden bevist omstreeks december 2003 en over brieven van het Ministerie van LNV aan verzoeker R. van 22 april 1999 en 27 januari 2000;

E-mail van het Ministerie van LNV aan het Bureau Nationale ombudsman van 1 februari 2007 bevattende informatie over het aantal beroepsvissers dat bij het Ministerie van LNV hun belangstelling voor het vrijkomende visrecht kenbaar heeft gemaakt;

Brief van de voorzitter van de Combinatie van Beroepsvissers aan de Nationale ombudsman van 25 april 2007.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

Beleidsbesluit Binnenvisserij (september 1999)

“Beleidsstandpunt 5: Op de staatsbinnenwateren zal de splitsing van visrechten niet verder worden doorgezet noch worden teruggedraaid. In nieuwe verhuursituaties dienen sport- en beroepsbinnenvisserij in onderlinge samenwerking het visstandbeheer en de visserij vorm te geven, waarbij de lokale situatie bepalend is voor de te kiezen vorm. Andere watereigenaren worden gevraagd om dit rijksbeleid over te nemen en te implementeren in hun eigen beleids- en uitvoeringsplannen.”

Bijlage 1.

Bij brief van 22 april 1999 deelde het Ministerie van LNV maat R. het volgende mee over de procedure ten behoeve van de toewijzing van nieuwe c.q. vrijgevallen aalvisrechten.

“...Op grond van de “notitie beleid beroepsbinnenvisserij” (1992) wordt bij de toewijzing van nieuwe c.q. vrijgevallen visrechten gestreefd naar versterking van de positie van de bestaande beroepsbinnenvisser en naar vermindering van versnippering van visrechten. Bij de besluitvorming over de toewijzing van visrechten zal de ligging van het viswater van belangstellende worden betrokken ten opzichte van de locatie van het vrijgevallen visrecht.

Teneinde binnenvissers op zowel de Staatswateren als de niet-Staatswateren in aanmerking te laten komen voor eventueel vrijgevallen aalvisrechten, zal de uitgifte hiervan plaatsvinden op grond van de navolgende criteria:

In aanmerking komen diegenen die voldoen aan de definitie “beroepsbinnenvisser” en hun visserij-activiteiten uitoefenen in de *visserijkundige eenheid* (= Staatswater), waarin het aalvisrecht vrijkomt;

Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “1”, komen in aanmerking, diegenen die voldoen aan de definitie “beroepsbinnenvisser” en visserij-activiteiten uitoefenen in de



*naastgelegen visserijkundige eenheid* (= Staatswater), waarin het aalvisrecht vrijkomt;

Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “2”, komen in aanmerking diegenen die voldoen aan de definitie “beroepsbinnenvisser” en visserij-activiteiten uitoefenen in water (incl. niet-Staatswateren), die zijn gelegen in de directe omgeving, waarin het aalvisrecht vrijkomt;

Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “3”, komt in aanmerking, diegene met het hoogste inkomen uit de beroepsmatige binnenvisserij, in de *visserijkundige eenheid* (= Staatswater), waarin het aalvisrecht vrijkomt;

Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “4”, komt in aanmerking, diegene met het hoogste inkomen uit de beroepsmatige binnenvisserij, in de *naastgelegen visserijkundige eenheid* (= Staatswater), waarin het aalvisrecht vrijkomt;

Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “5”, komt in aanmerking, diegene met het hoogste inkomen uit de beroepsmatige binnenvisserij in de overige wateren, die zijn gelegen in de directe omgeving, waarin het aalvisrecht vrijkomt.

(...)

De uitgifte van dit aalvisrecht zal geschieden volgens de voornoemde richtlijnen...”

Bijlage 2.

Bij brief van 27 januari 2000 deelde het Ministerie van LNV maat R. het volgende mee over de procedure ten behoeve van de toewijzing van nieuwe c.q. vrijgevallen aalvisrechten.

“... zal de uitgifte hiervan plaatsvinden op grond van de navolgende criteria:

1. In aanmerking komen diegenen die voldoen aan de definitie “beroepsbinnenvisser” en hun visserij-activiteiten uitoefenen in de *visserijkundige eenheid*, waarin het aalvisrecht vrijkomt;
2. Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “1”, komen in aanmerking, diegenen die voldoen aan de definitie “beroepsbinnenvisser” en visserij-activiteiten uitoefenen in de *naastgelegen visserijkundige eenheid*, waarin het aalvisrecht vrijkomt;
3. Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “2”, komen in aanmerking diegenen die voldoen aan de definitie “beroepsbinnenvisser” en visserij-activiteiten uitoefenen in water (incl. niet-Staatswateren), die zijn gelegen in de *directe omgeving*, waarin het aalvisrecht vrijkomt;
4. Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “3”, komt in aanmerking, diegene met het hoogste inkomen uit de beroepsmatige binnenvisserij, in de *visserijkundige*

*eenheid*, waarin het aalvisrecht vrijkomt;

5. Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “4”, komt in aanmerking, diegene met het hoogste inkomen uit de beroepsmatige binnenvisserij, in de *naastgelegen visserijkundige eenheid*, waarin het aalvisrecht vrijkomt;

6. Indien er geen gegadigden zijn, die voldoen aan punt “5”, komt in aanmerking, diegene met het hoogste inkomen uit de beroepsmatige binnenvisserij in de overige wateren, die zijn gelegen in de *directe omgeving* waarin het aalvisrecht vrijkomt.

(...)

Een afschrift van deze brief heb ik ter informatie doen toekomen aan de Combinatie van Beroepsvissers...”

Bijlage 3.

Bij brief van 22 april 2002, gericht aan de Combinatie van Beroepsvissers, deelde het Ministerie van LNV onder meer het volgende mee:

“Zoals bij u bekend mag worden verondersteld is in het Beleidsbesluit Binnenvisserij gesteld dat in nieuwe verhuursituaties op de staatsbinnenwateren zowel de sport- als de beroepsvisserij in onderlinge samenwerking het visstandbeheer en de visserij vorm geven (*beleidspunt 5*). De uitgifte van vrije c.q. vrijgekomen visrechten zal op een zodanige wijze plaatsvinden dat de sport- en beroepsvisserij gezamenlijk het visstandbeheer en de visserij op een zo optimaal mogelijke wijze vorm kunnen geven. Een en ander zal in een visstandbeheerplan tot uiting dienen te komen.

Over de feitelijke uitwerking van het voornoemde beleidspunt dienen echter nog nadere richtlijnen te worden opgesteld.

(...)

In afwachting van de implementatie van de resultaten uit de werkgroep “Uitgifte Visrechten” zal de uitgifte van vrije visrechten dan ook worden aangehouden.

In afwijking van het vorenstaande ben ik eventueel bereid over te gaan tot uitgifte van visrechten, voor zover deze vallen in het beheersgebied van een reeds bestaande VBC. In de onderhavige situatie dient de desbetreffende VBC dan een unaniem advies uit te brengen over enerzijds de wijze waarop dit visrecht kan worden uitgegeven (*vergunning c.q. huurovereenkomst, inclusief eventueel bijzondere voorwaarden*) en anderzijds de rechtspersoon, aan wie deze uitgifte dient plaats te vinden.”