

Fiskernes holdning til og accept af fiskeriregulering

- Erfaringer fra 3 danske fiskerier -

April 2001

af

Jesper Raakjær Nielsen og Christoph Mathiesen

Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling

Indholdsfortegnelse

1.0	Indledning	4
2.0	Analyseramme - regeloverholdelse og legitimitet	8
2.1	Den fiskeriøkonomiske litteratur om regeloverholdelse i fiskeriet.....	9
2.2	Regeloverholdelse og legitimitet i fiskeriet	10
2.2.1	Begreberne regeloverholdelse og legitimitet	10
2.2.2	Regeloverholdelse og legitimitet i dansk fiskeri.....	10
2.3	Fiskeriforvaltningsinstitutioner.....	13
2.3.1	Institutionsbegrebet.....	13
2.3.2	Forskellige typer af fiskeriforvaltningsinstitutioner	14
2.3.3	Kontrol- og håndhævelsesinstitutioner	15
2.4	Analysedesign	17
2.4.1	En analysemodel	17
3.0	Data og metode	19
3.1	Data og målgruppe.....	19
3.2	Design af spørgeskema	20
3.2.1	Indirekte spørgsmål.....	20
3.3	Design af interview	20
3.4	Valg af informanter – repræsentativt	20
3.4.1	Praktisk metode.....	21
3.5	Kvalitativ validering	22
3.5.1	Udvælgelse af udsagn og citater	22
3.5.2	Krydstjek mellem interview, spørgeskemaer, statistik og øvrige kilder.....	22
4.0	Torskefiskeriet i Østersøen	23
4.1	Erhvervsstruktur.....	23
4.2	Økonomi	23
4.3	Komplementaritet – overensstemmelse mellem regulering og fiskeripraksis	24
4.4	Geografi	25
4.5	Demografi	26
4.6	Kapacitet	26
4.7	Flådestruktur	27
4.8	Regulering, kontrol og håndhævelse.....	27
4.8.1	Reguleringen.....	27
4.8.2	Kontrol og håndhævelse	30
5.0	Kattegat - det blandede konsumfiskeri	36
5.1	Erhvervsstruktur.....	36
5.2	Økonomi	36
5.3	Komplementaritet - overensstemmelse mellem regulering og fiskeripraksis.....	37
5.4	Geografi	38
5.5	Demografi	39
5.6	Kapacitet	39
5.7	Flådestruktur	40
5.8	Regulering, kontrol og håndhævelse.....	40
5.8.1	Reguleringen.....	40
5.8.2	Kontrol og håndhævelse	44
6.0	Nordsøen - industrifiskeriet	50
6.1	Erhvervsstruktur.....	50
6.2	Økonomi	50
6.3	Komplementaritet - overensstemmelse mellem regulering og fiskeripraksis.....	51
6.4	Geografi	51

6.5 Demografi	52
6.6 Kapacitet	52
6.7 Flådestruktur	52
6.8 Regulering, kontrol og håndhævelse.....	53
6.8.1 Reguleringen	53
6.8.2 Kontrol og håndhævelse	57
7.0 På tværs af de tre cases - de væsentligste faktorer som påvirker regeloverholdelse/brud i fiskeriet	63
7.1 Erhvervsstrukturelle forhold	63
7.2 Regulering og kontrol	66
7.3 Normer og moral.....	67
7.4 Legitimitet.....	68
7.5 Væsentlige faktorer, som påvirker regeloverholdelse/brud i fiskeriet.....	69
7.6 En adfærdsmodel	70
7.7 Dynamisk virkelighed.....	72
Referenceliste.....	74
Appendiks 1 - Interviewskema Østersøen	77
Appendiks 2 - Interviewskema Kattegat.....	84
Appendiks 3 - Interviewskema Nordsøen.....	91
Appendiks 4 - Interviewguide.....	98
Appendiks 5 - Interviewliste (dato og lokalitet)	100
Kilder: Udsagn og spørgeskemaer	101

1.0 Indledning

Rapporten “Legitimitet og regeloverholdelse i dansk fiskeri”¹ er en delrapport fra projektet: “Indsatsforvaltning med henblik på anvendelse i dansk fiskeri”, der har fungeret som et tværfagligt samarbejde mellem Danmarks Fiskeriundersøgelser (DFU), Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling (IFM) samt Statens Jordbrugs og Fiskeriøkonomiske Institut (SJFI). Foruden en præsentation af undersøgelsens resultater indeholder rapporten en gennemgang af undersøgelsens teoretiske og metodiske grundlag.

Dansk fiskeri er gennem de seneste 30 år blevet pålagt en stadig mere omfattende regulering, hvilket specielt vedtagelsen af den fælles fiskeripolitik (CFP) i EU i 1983, med en efterfølgende centralisering af beslutningskompetencen og en underlægning i forhold til EF-forordninger, har bidraget til.

De danske fiskeressourcer, der tidligere kunne karakteriseres som en fællesressource med relativ fri adgang, er i dag underlagt detailforvaltning fra staten og overnationale institutioner, hvor adgangsrettighederne er etableret for en begrænset gruppe brugere (i form af licenser, kvoter/rationer, etc.). En konsekvens af at myndighederne har påtaget sig forvaltningsansvaret er, at den enkelte fisker formelt fratages/fralægges ansvaret for at forestå ressourceudnyttelsen, herunder ressourcebeskyttelsen. Centraliseringen af beslutningsprocesserne gør, sammenholdt med den stigende kapitalisering og globalisering af fiskeriet, at afstanden fra fiskerne til beslutningsarenaerne (politiske som merkantile) bliver stadigt større. De seneste årtiers integrering af fiskeriet i en regional såvel som international økonomi har fremhævet betydningen af konkurrenceevne og hermed teknologisk effektivisering.

Danske fiskere har haft, og har til stadighed, svært ved at forholde sig til den omfattende, og til tider detaljerede, regulering og vælger ud fra forskellige motiver og med forskellig hyppighed at overtræde de formelle regler. Beretninger fra fiskerne og myndighederne tegner i perioden fra slutningen af 1980'erne til begyndelsen af 1990'erne et billede af dansk fiskeri med en udbredt regelovertrædelse. Selvom antallet af regelbrud er reduceret siden, kan der fortsat konstateres overtrædelser i dansk fiskeri. I et forsøg på at begrænse ulovlighederne og et eventuelt overfiskeri følger myndighederne en, i fiskerisammenhæng, traditionel løsningsstrategi, gennem skærpet kontrol, effektivisering af efterforskningen samt indførelse af mere restriktive sanktioner.

I takt med den intensiverede fiskerikontrol er fiskernes opfindsomhed for at undgå opdagelse i forbindelse med overtrædelser steget tilsvarende. Det rejser således spørgsmålet om, hvorvidt den regulative forvaltningsstrategi med bøder og kontrol kan reducere regelovertrædelsen i tilfredsstillende grad, specielt i betragtning af de økonomiske omkostninger, som er forbundet hermed.

Den øgede kontrol af fiskerierhvervet har, sammen med mange af de deraf følgende overtrædelsessager, hvor fiskerne har følt sig uretfærdigt behandlet, bidraget til at danske fiskere i udbredt grad oplever deres erhverv som forfulgt og misforstået. Et billede der i øvrigt forstærkes af, at stadig flere interessegrupper (f.eks. fiskeindustrien, lystfiskere, miljøorganisationer og fiskeriafhængige kommuner) søger indflydelse på udformningen af fiskerireguleringen, ofte med modsatrettede interesser end erhvervsfiskerne.

¹Kapitel 2 er baseret på: Jesper Raakjær Nielsen og Tomas Vedsmund: Regeloverholdelse og legitimitet i dansk fiskeriregulering: En analytisk ramme. TemaNord 1999:517 s. 67-84.

Selv om fiskerne måske nok er blevet dygtigere til at omgå reguleringerne og undgå opdagelse af fiskerikontrollen, så er situationen imidlertid den, at de fleste faktisk typisk overholder reguleringerne. Man kan med rette spørge, hvad der forårsager denne adfærd. Er det udelukkende frygten for at blive opdaget og straffet, eller skal forklaringen tillige søges i den enkelte fiskers moral eller de fremherskende normer i fiskeriet (typisk adfærd og forventninger hertil). Hvad betyder det f.eks. at andre overtræder reguleringen eller hvad betyder fiskernes forventninger til hinanden i forhold til den enkeltes adfærd?

Ovennævnte problemstillinger, der omfatter såvel forvaltningsmæssige som økonomiske og ikke-økonomiske forhold, er baggrunden for undersøgelsen, hvis formål er at belyse og analysere de bagvedliggende årsager for regeloverholdelse/brud i fiskeriet med henblik på at inddrage denne dimension i forvaltningsdiskussionen, specielt i forhold til forvaltningsmetoder, der bygger på *indsatsregulering* af fiskeriet som alternativ eller supplement til den nuværende *outputbaseret* regulering i form af kvoter og rationer.

Dataindsamlingen er foregået som en kombination af interviews og spørgeskemaer, og er gennemført i 1998/99 og fremstår som den første større undersøgelse af sin art i dansk fiskeri. Det er også begrænset, hvad der findes af lignende undersøgelser i andre lande, hvorfor det teoretiske og empiriske referencegrundlag blot kan henføres til en håndfuld undersøgelser i USA, England, Norge og Sydøstasien.

Siden midten af 1980'erne har dele af den sociologisk og politologisk orienterede fiskerilitteratur argumenteret for, at betydningen af normer, moral og legitimitet i forhold til regeloverholdelse har været en hidtil undervurderet faktor. Denne akademiske diskussion har sammen med andre samfundsvidenskabelige arbejder været væsentlige inspirationskilder for undersøgelsen og ikke mindst for udarbejdelsen af en teoretisk analyseramme, hvis funktion har været at strukturere undersøgelsen. Metode til indsamling og bearbejdning af data fra interview og spørgeskemaer er udviklet som et samspil mellem teori og empiri.

Pointer fra undersøgelsen

Generelt bekræfter undersøgelsen den traditionelle fiskeriøkonomiske opfattelse af, at regeloverholdelse/brud i fiskeriet i høj grad er bestemt af regulative mekanismer (økonomi og sanktion), hvorimod de normative og kognitive forholds betydning for fiskernes adfærd kommer mindre klart til udtryk. Denne incitamentstruktur skal især forklares ud fra den stadig større kapitalisering og centralisering af fiskeriet og dets politiske opkobling, som er med til at ensrette fiskerne i forhold til deres incitament og valg af strategier.

Erhvervsfiskere er afhængige af deres fiskeriaktiviteter, hvorfor en begrænsning heraf direkte påvirker deres økonomiske indtjening. I forvaltningssammenhæng er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at fiskeriet tillige er en sociokulturel aktivitet, der f.eks. er forbundet med oplevelsen af at jage og kunne gøre en god fangst. Forestillingen om den gode fangst og ikke mindst muligheden for derigennem at opnå anseelse hos de øvrige fiskere er væsentlige incitament for den enkelte.

Den erhvervs- og håndværksmæssige stolthed forbindes desuden med at kunne forbedre sin indsats, hvilket typisk sker ved, at erhverve sig ny og ofte kapitalkrævende teknologi (net og elektronisk udstyr). Incitamentet til profitsatisficering gennem investeringer handler ikke blot om at forbedre det driftsøkonomiske resultat og den materielle velfærd, men også om sociokulturelle forhold. Fiskeri- og investeringsadfærden er i særdeleshed drevet af økonomiske incitament, som imidlertid er indlejret i sociale foranledninger.

Den markeds- og reguleringsmæssige udvikling har som nævnt påvirket fiskerne i retning af en strengere økonomisk fokusering. Indførelsen af kvotereguleringen i fiskeriet har ændret fiskeriadfærden, og har bl.a. medført, at fiskerne i stigende omfang fisker i al slags vejr for at sikre sig sin andel af kvoten (rationen), hvilket samlet set har medført en intensivning af fiskeritrykket.

Den enkelte fisker holder øje med de andres adfærd for at sikre sig, at han selv nyder de samme fordele som andre fiskere. På grund af ressourcens karakter som statsejet fællesressource uden uddelegering af ansvar for ressourcebevaring bliver den faktiske situation, at alle konkurrerer frit med hinanden om først at fange den nemmest tilgængelige og kvalitetsmæssigt bedste del af ressourcen. Det betyder i forhold til regeloverholdelse, at hvis man oplever, at andre har succes med at overtræde, så vil man ikke sidde tilbage som "duksedrengen" med risiko for tab af både indkomst og anseelse. Omvendt ønsker man dog heller ikke at være den eneste lovbrøder og derved fremstå som "skurken", der ikke respekterer forvaltningen og normerne i fiskeriet.

Respekten for forvaltningen hænger i øvrigt sammen med, hvorvidt fiskeren oplever reguleringen som meningsfuld. Er fiskerne uenige med biologerne med hensyn til fiskeressourcernes tilstand og har de samtidig manglende respekt for de anvendte undersøgelsesmetoder, vil det af de fleste fiskere blive opfattet som mere legitimt, hvis nogen overtræder reguleringerne i et givent fiskeri.

Regelovertrædelser er endvidere tæt forbundet med omfanget af komplementaritet mellem regulering og fiskeripraksis. Er det f.eks. praktisk besværligt/umuligt eller stærkt uøkonomisk at overholde bifangstregler eller opleves det som irrationelt og umoralsk at foretage udsmid for f.eks. at overholde 14 dages rationer, er der flere, som vælger at tage chancen og overtræde.

Kontrol og sanktion er et uundværligt forvaltningsredskab, som dog sjældent er ønsket blandt fiskerne. Trods en stor utilfredshed med den stigende kontrol, især i starten af 1990'erne, kan der i dag spores en øget legitimitet hos kontrolmyndighederne. Oplevelsen af retfærdige kontrol- og retsprocedurer formilder fiskernes indstilling til fremtidige kontrolbesøg, men ser man på selve lovlydigheden, er der ikke påvist en direkte sammenhæng mellem kontrol- og retspraksis og fiskernes faktiske grad af regeloverholdelse/brud.

En belysning af moral og normer blandt fiskere peger på, at det er blevet mere acceptabelt at overtræde, hvilket er en udvikling, der både skal ses i forhold til førnævnte legitimitetsopbygning samt til det forhold, at der er skabt en bedre balance mellem fiskerikapacitet og størrelsen på kvoterne sidst i 1990'erne - i undersøgelsesperioden! Den på nogle områder øgede legitimitet og de generelt forbedrede indtjeningsmuligheder synes ikke at have styrket fiskernes moral i forhold til regeloverholdelse.

Endelig spiller beslutningsprocedurerne i forvaltningen, herunder fiskernes oplevelse af medbestemmelse, en central rolle i forhold til forvaltningens legitimitet blandt fiskerne. Den udbredte opfattelse i den henseende er, at beslutningerne træffes centralt i EU eller den danske stat. Der er stor mental afstand fra den praktiske fisker til de centrale beslutningstagere og kun de færreste fiskere har tiltro til, at man kan opnå indflydelse på reguleringsbestemmelserne gennem lokal- eller hovedforening. Der er således en manglende tiltro til det repræsentative demokrati indenfor fiskeriets organisationer. Selvom undersøgelsen peger på at oplevelsen af medbestemmelse har en positiv indvirkning på legitimiteten og dermed på incitamentet til regeloverholdelse, viser der sig dog ingen entydig sammenhæng mellem den faktiske

lovlydighed og fiskernes oplevelse af beslutningsprocedurerne. Det ville være interessant om der havde været adgang til et stærkere empirisk grundlag i denne sammenhæng.

Rapportens opbygning er indledningsvis en præsentation af projektets analyseramme, hvorefter det metodiske grundlag beskrives. Den resterende del af rapporten gennemgår hovedresultaterne for de 3 cases som der har været sat fokus på: torskefiskeriet i den østlige Østersø; det blandede konsumfiskeri i Kattegat samt industrifiskeriet i Nordsøen. Hver case præsenteres for sig, hvorefter følger en sammenligning af alle tre cases, hvor der blandt andet samles op på de væsentligste årsager til regeloverholdelse/brud i dansk fiskeri. I rapportens appendiks findes blandt andet interviewguide og spørgeskema.

2.0 Analyseramme - regeloverholdelse og legitimitet

Sutinen og Kuperan (1994) fremhæver, at kontrolfunktionen i forhold til fiskeriforvaltningen ofte er overladt til separate enheder, som det også er tilfældet i Danmark, og sjældent er systematisk integreret, når fiskerireguleringen bliver udformet. De påpeger, at der i bedste fald kun er begrænset forståelse for, hvordan udformningen af fiskerireguleringen og den beslutningsproces, som har ligget til grund herfor, påvirker regeloverholdelsen i fiskeriet.

Fiskerikontrol er generelt det mest omkostningstunge element i forhold til fiskeriforvaltningen, idet den ofte udgør 25-50% af de samlede fiskeriforvaltningsomkostninger (Sutinen og Kuperan, 1994). Det rejser spørgsmålet, om det ikke er muligt at gennemføre en mindre omkostningskrævende kontrol samt seriøst overveje, om ikke det er muligt at sikre regeloverholdelse i fiskeriet på andre måder end gennem en omfattende og dermed omkostningstung fiskerikontrol.

Fiskeriet i EU har igennem flere år været underlagt restriktive reguleringer for at begrænse flådens fiskeriindsats og dermed forhindre overfiskning. Fiskerne har imidlertid i et vist omfang som modtræk hertil omgået fiskerireguleringen. Et forhold som forstærkes af, at fiskerireguleringen i flere sammenhænge ikke nyder respekt blandt fiskerne og derfor ikke anses for at være legitim. Denne udvikling har medført, at kontrol- og håndhævelsesomkostningerne i forbindelse med fiskeriforvaltningen er vokset.

Udformning af et bæredygtigt og effektivt fiskeriforvaltningssystem er bl.a. betinget af, at det er muligt at kontrollere og håndhæve reglerne, og at omkostningerne - som benævnes fiskeriforvaltningens transaktionsomkostninger - står i et rimeligt forhold til fiskeriets samfundsøkonomiske udbytte. I den sammenhæng er det vigtigt, at fiskerireguleringen opfattes som legitim blandt fiskerne. Yderligere viser de internationale erfaringer, at uden fiskernes opbakning har reguleringerne kun begrænsede muligheder for at blive overholdt (Copes, 1986).

Der har i Danmark os bekendt ikke tidligere været foretaget nogen dybtgående analyse af, hvilke forhold og faktorer, som fremmer regeloverholdelse og positiv holdning til regulering (legitimitet) i fiskeriforvaltningen. En viden som vil være et vigtigt værktøj til at få gennemført en sanering af dele af den nuværende komplicerede fiskeriregulering og få skabt bedre sammenhæng mellem samfundets mål for forvaltningen, reguleringens virkemidler og fiskeriets praktiske udøvelse.

I denne artikel udvikles en teoretisk ramme og et begrebsapparat til at analysere forskellige forvaltningsinstitutioners evne til at sikre regeloverholdelse og legitimitet i fiskeriet, herunder begrænse transaktionsomkostningerne.

Analysemodellen tager afsæt i en række nøglebegreber og teoretiske antagelser om samspillet mellem fiskernes adfærd og fiskeriforvaltningen:

- Økonomiske incitamenter. Fiskernes overholdelse af fiskerireguleringen bestemmes af økonomiske incitamenter til at overtræde reglerne, kontrollens effektivitet og afskrækkelse samt reguleringens håndhævelse. Dette er den traditionelle fiskeriøkonomiske forklaring på regelbrud i fiskeriet.
- Legitimitet. Regeloverholdelsen afhænger af reguleringssystemets og reglernes legitimitet. Legitimitet afhænger af proceduren, hvorpå reguleringerne bliver til, re-

gulingernes konkrete indhold, og hvorvidt resultatet af reguleringen opfattes som retfærdigt. Dette er en sociologisk forklaring på, hvorfor folk vælger at overholde eller bryde loven.

- Institutioner. En stor del af den politiske og økonomiske litteratur forklarer økonomiske aktørers adfærd ud fra institutioner - formelle og uformelle regler. I fiskeriforskningen anvendes den institutionelle tilgang til at forstå reguleringernes udformning, fordeling af fiskerirettigheder og adgang til beslutningsprocessen, idet dette formodes at øve afgørende indflydelse på fiskernes adfærd.

2.1 Den fiskeriøkonomiske litteratur om regeloverholdelse i fiskeriet

Manglende regeloverholdelse i fiskeriet kan betragtes som et resultat af inkonsekvent kontrol og håndhævelse. Det politiske svar herpå vil ofte være at indføre mere effektive kontrolsystemer og strengere håndhævelse for at sikre en bedre regeloverholdelse (Sutinen *et al*, 1990). Sutinen og Andersen (1985) viser, at de omkostninger, som er forbundet med kontrol og håndhævelse har betydning for, hvordan en optimal fiskeriregulering udformes. De peger på, at det sjældent vil være samfundsøkonomisk optimalt at gennemføre en fuldstændig effektiv fiskerikontrol, fordi omkostningerne forbundet hermed vil være kolossale, samt at marginalomkostninger forbundet med kontrol over en vis tærskelværdi må forventes at være større end den marginalgevinst, som kan opnås ved fuldstændig kontrol.

Den fiskeriøkonomiske litteratur (afskrækkelsesmodellerne), som har behandlet fiskerikontrol, har frem til 1990 overvejende været baseret på, at regeloverholdelse i fiskeriet bestemmes af sandsynligheden for at blive opdaget (afskrækkelse) og den økonomiske gevinst, som den enkelte fisker kan opnå ved at bryde fiskerireguleringen. Becker (1968) var den første, som udformede et teoretisk begrebsapparat til at forklare kriminel adfærd. Sutinen og Andersen (1985) og efterfølgende Anderson og Lee (1986) kombinerede Beckers model med en bio-økonomisk model. Disse modeller havde som udgangspunkt, at afstraffelse er det eneste virkemiddel til at sikre regeloverholdelse.

Sutinen *et al.* (1990) viser, at det er et unuanceret syn på kompleksiteten omkring regeloverholdelse og håndhævelse i fiskeriet, idet de fremhæver, at fiskernes beslutning angående lovbrud foregår i to stadier. Det første angår, om fiskeren permanent vælger at omgå fiskerireguleringen. Det andet angår, hvorvidt fiskeren vælger at foretage et specifikt regelbrud. Beslutningen om at omgå fiskerireguleringen udvikler sig over tid og baseres på de langsigtede konsekvenser (økonomiske som ikke økonomiske). Beslutninger på andet stadium har mere karakter af at være kortsigtede baseret på de øjeblikkelige konsekvenser (økonomiske som ikke økonomiske), idet de fiskere, som generelt overholder fiskerireguleringen, er mere opportunistiske, idet de udnytter de muligheder, som tilfældigt opstår, og hvor sandsynligheden for at blive opdaget er minimal sammenholdt med en rimelig økonomisk gevinst ved at bryde reglerne.

Sutinen *et al.* (1990) fremhæver, at der er mange forskellige faktorer, som har indflydelse på, hvorvidt fiskerne overholder reglerne, hvor følgende faktorer nævnes: 1) Fiskerireguleringens udformning, 2) Økonomiske og biologiske forhold, 3) Tilskyndelse, 4) Socialt pres, 5) Egeninteresse, 6) Forpligtelse, 7) Vaner og 8) Andres adfærd.

Ovennævnte faktorer har inspireret vores tilgang til at analysere regeloverholdelse i fiskeriet. Denne undersøgelse ønsker særligt at udbygge den institutionelle del af forklaringen, idet

denne del er underbelyst i den internationale forskning og vurderes at have væsentlig betydning for regeloverholdelsen.

2.2 Regeloverholdelse og legitimitet i fiskeriet

2.2.1 Begreberne regeloverholdelse og legitimitet

Tylers (1990) analyse af regeloverholdelse og legitimitet viser, at:

- Loven overholdes frivilligt, når den og myndighederne betragtes som legitime. Der er en lineær sammenhæng mellem legitimitet og regeloverholdelse, men ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem de to begreber.
- Normative faktorer - såsom legitimitet, personlig moral og erfaring - spiller den vigtigste rolle for folks overholdelse af loven. Det betyder, at der er mindre handle- rum for staten til at sikre sig regeloverholdelse.
- Den personligt erkendte forpligtelse til at overholde loven, er det vigtigste element i forhold til legitimitet og regeloverholdelse, hvorimod opbakning og støtte til institu- tionerne ikke er specielt vigtig.
- Erfaringer med myndighederne og den måde man blev behandlet på (procedure- retfærdighed) er en vigtig faktor til at opretholde, henholdsvis underminere, legiti- mitet.
- Vurdering om proceduren er retfærdig afhænger af den specifikke situation, og der eksisterer ingen generelle vurderingskriterier.

2.2.2 Regeloverholdelse og legitimitet i dansk fiskeri

Vi vil i det efterfølgende indarbejde Tylers begrebsapparat i udviklingen af vores analysemodel. Tylers analytiske udgangspunkt er det paradoks, at folk overholder en lov, som ofte er i modstrid med den personlige vinding. I analysen af dansk fiskeri er det analytiske udgangspunkt nærmest omvendt af Tylers, hvor det centrale spørgsmål kan formuleres som:

Hvorfor er der manglende overholdelse af den danske fiskeriregulering, og hvilke faktorer er bestemmende for henholdsvis regeloverholdelse og -brud?

Nøglebegreber

a) Instrumental versus normativ opfattelse af regeloverholdelse

Den instrumentelle tilgang opfatter fiskerens adfærd i.f.t. loven som styret af eksterne incitamenter. Fiskeren antages at nyttemaksimere, og i hver situation forholde omkostninger (sociale og økonomiske) i.f.t. den mulige gevinst ved at bryde loven. Fiskerens adfærd er udelukkende styret ud fra et system af belønning og straf, dvs. den økonomiske gevinst ved lovbruddet sammenholdt med risikoen for at blive opdaget (fiskerikontrollens effektivitet) og bødens størrelse (domstolens praksis). Denne tilgang er identisk med 1. generations fiskeriøkonomiske analyser (Sutinen og Andersen, 1985 og Anderson og Lee, 1986).

Under denne tilgang er det endvidere vigtigt, at reguleringen og dermed fordelingen af fangstrettighederne opfattes som retfærdig. Specielt i en situation med overkapacitet har fordelings-retfærdighed en stor betydning, idet det er ensbetydende med velfærdsfordeling.

Den normative tilgang lægger, udover fiskernes kalkuler af indtjening/omkostninger ved regelbrud, specielt vægt på fiskernes interne incitamenters til at overholde loven. Fiskerens personlige moral og opfattelse af, hvad der er rigtigt eller forkert, får ved denne tilgang en afgørende betydning for, hvorvidt fiskeren overholder fiskerireguleringen. Personlige erfaringer med fiskerikontrollen og andre myndigheder øver indflydelse på regeloverholdelse, herunder om fiskerne føler, at fiskerikontrollen behandler dem retfærdigt.

Den normative tilgang understreger, at fiskernes sociale relationer og normative værdier har betydning for regeloverholdelsen.

De sociale relationer har betydning for om lovbrud er alment accepteret. Dette kan muligvis være tilfældet blandt grupper af fiskere, og her tilskynder de sociale relationer ligefrem til regelbrud. Hvorvidt de sociale relationer i familien og til det øvrige lokalsamfund kan virke afskrækkende i.f.t. at begå lovbrud er mere usikkert. Tilsyneladende er regeloverholdelsen højere i de fiskerier, hvor der er etableret medforvaltningsinstitutioner (Kuperan *et al.*, 1998). Co-management, hvor fiskerne selv har taget initiativet til og har ansvaret for reguleringen, må alt andet lige virke fremskyndende på regeloverholdelse gennem socialt pres (Symes, 1995).

Fiskernes normative værdier kan undersøges ved at vurdere fiskernes interne forpligtelser til regeloverholdelse. Jvf. Tyler er det muligt at skelne mellem to former for interne forpligtelser:

- Fiskerne opfatter det som legitimt, at myndighederne har fået overdraget beslutningskompetencen over reguleringen, og overholder derfor reguleringen (tvivlsomt i fiskeriet).
- Regeloverholdende adfærd, fordi det er i overensstemmelse med fiskerens personlige moral. Det er et åbent spørgsmål, om dette har nogen betydning i fiskeriet.

Den kendsgerning, at det er et økonomisk resultat, der styres gennem fiskerireguleringen og dermed påvirker fiskernes adfærd, betyder *alt andet lige*, at den instrumentale opfattelse synes relevant i fiskeriet. Det er en forskningsmæssig udfordring at finde ud af, hvornår dette er tilfældet og om dette forandres over tid.

Det dynamiske perspektiv er vigtigt i fiskeriet. Fiskerireguleringens fordelingsmæssige effekt for fiskernes adfærd i.f.t. at overholde reguleringen kan muligvis ændres. Det kan f.eks. ske ved, at fartøjerne får en større indtjening, så lovbrud ikke er økonomisk nødvendigt. Det muliggør desuden, at en given fordeling af ressourcerne ikke længere opfattes som uretfærdig og ikke vil undergrave legitimiteten. Hermed får flådekapacitetens størrelse også indflydelse på legitimitet og regeloverholdelse.

Vil et ændret forhold mellem ressourcer og kapacitet føre til anderledes adfærd? Ofte klager fiskerne over, at erhvervet ulovliggøres gennem reguleringer, som er umulige at overholde i praksis. I mange tilfælde er årsagen hertil dog ringe økonomiske muligheder i en situation med overkapacitet og dermed et behov for restriktive reguleringer. En overkapacitetssituation bringer ofte fiskeren ind på overvejelser af, om lovbrud kan betale sig, fordi han økonomisk er tvunget til det. Derved overfiskes ressourcerne, reguleringerne bliver endnu strammere, og

fiskeren kommer i flere overvejelser om, hvorvidt lovbrud kan betale sig - dvs. det bringer fiskerens adfærd ind i en cirkel styret af den instrumentale rationalitet. Vil en kapacitetsnedsænkning ændre fiskerens adfærd til i højere grad at være styret af andre ting end belønning/straf, herunder mere normative faktorer, som f.eks. legitimitet i.f.t. at overholde reglerne?

En dynamisk opfattelse af, hvad der styrer fiskernes adfærd, er nødvendig at inddrage i analyser af sammenhængen mellem fiskeriregulering, legitimitet og regeloverholdelse. Konstruktionen af en model for hvilke faktorer, der har betydning for legitimitet og regeloverholdelse, bør indeholde et dynamisk element, som tager højde for ændrede forudsætninger, herunder effekten af ændrede indtjeningsmuligheder og alternative reguleringssystemer for fiskernes regeloverholdelse.

b) Legitimitet

Legitimitet relaterer sig til den normative tilgang. I den instrumentale tilgang vil legitimitet ikke spille nogen rolle for regeloverholdelse. Ved at anvende legitimitet som forklaringsfaktor accepteres derfor en normativ tilgang.

Tyler definerer begrebet legitimitet som et handlerum for beslutningstagerne baseret på befolkningens accept af beslutningerne. Legitimitet er ikke én gang for alle givet og vedvarende, men forandrer sig afhængigt af befolkningens kontakt med myndighederne.

I forhold til fiskeri er følgende spørgsmål vigtige:

- hvad er legitimitet i fiskeriet og hvordan undersøges det?
- hvilke faktorer betinger og forandrer fiskerireguleringens legitimitet?

Legitimitet i fiskeriet er fiskernes accept af fiskerireguleringen. Hvis der er sammenhæng mellem legitimitet og regeloverholdelse lægger fiskerne desuden interne forpligtelser på sig selv for at overholde reglerne. Legitimitet i fiskeriet kan derfor i princippet vurderes ved, at fiskerne lægger interne forpligtelser på deres adfærd og overholder reguleringerne på trods af, at dette er imod personlig vinding, og at dette ikke er bestemt af afskrækkelse i.f.t. fiskerikontrollen (for da er det ikke legitimitet, som bestemmer regeloverholdelse, men afskrækkelse, som er en instrumental faktor).

Faktorer der betinger og forandrer fiskerireguleringens legitimitet hænger tæt sammen med begrebet *procedure-retfærdighed*, hvilket Tyler udpeger som den vigtigste faktor, der påvirker legitimiteten.

c) Procedure-retfærdighed og personlige erfaringer

Procedure-retfærdighed kan i fiskeriet opfattes på to måder:

For det første kan det relateres til brugerdeltagelse i udformningen af fiskerireguleringen. Dette er et element, som Tyler kun perifert beskæftiger sig med, men som vurderes at have stor betydning for, om fiskerne opfatter proceduren som retfærdig og reguleringerne som legitime (Jentoft, 1989). Deltagelse i beslutningsprocessen giver mulighed for, at reguleringerne mere præcist er i overensstemmelse med det praktiske fiskeri, og deltagelsen i sig selv kan virke befordrende for legitimitet og regeloverholdelse i fiskerireguleringen. Raakjær Nielsen og Vedsmand (1998) sandsynliggør, at dette er tilfældet i en dansk

sammenhæng. Hanna (1995) fremhæver, at en række faktorer skal være til stede, for at brugerdeltagelse er en succes i udformningen af fiskerireguleringen. Denne type procedure-retfærdighed er tæt relateret til fiskerireguleringens institutionelle struktur, som formaliserer relationerne mellem stat og erhverv (se senere).

For det andet kan procedure-retfærdighed relateres til fiskernes personlige erfaringer med kontakt med myndighederne. Procedure-retfærdighed kan defineres som gennemskuelighed og konsistens i proceduren, dvs. som en klar proces og kontant straf for kontante overtrædelser. Fiskeren vil opfatte det mest konsistent at blive taget midt i ugeringen eller i hvert fald i tidsmæssig henseende tæt på regelbruddet. Fiskeren vil på den baggrund opfatte det som en uretfærdig procedure at blive straffet med tilbagevirkende kraft, hvilket er en aktuel diskussion i dansk fiskeri.

Ifølge Tylers begrebsapparat har det ligeledes stor betydning, at fiskerne får lov at fremlægge deres sag, bliver taget alvorligt af retssystemet og har en fornemmelse af, at systemet nøje overvejer, hvad der er rigtigt og forkert. Dette vil lede til en opfattelse af procedure-retfærdighed, og at fiskerne opfatter reglerne som legitime og i højere grad overholder reglerne.

2.3 Fiskeriforvaltningsinstitutioner

2.3.1 Institutionsbegrebet

Institutioner er uformelle og formelle regler, der guider og styrer økonomisk adfærd, hvortil der er knyttet et sæt håndhævelsesmekanismer (North, 1990). Netop betydningen af håndhævelse lægger North mere vægt på i.f.t. andre institutionelle teoretikere, og dette er særlig relevant i fiskeriet. Institutioner virker fremmede eller blokerende for økonomisk adfærd og er baseret på en forudsætning om fravær af fuld information og eksistensen af transaktionsomkostninger.

Institutioner opstår for at minimere transaktionsomkostningerne. Stor usikkerhed og ringe koordination giver høje transaktionsomkostninger i fiskeriet og gør, at institutioner spiller en vigtig rolle til at minimere transaktionsomkostningerne.

North (1990:34) kæder transaktionsomkostninger sammen med institutioner, når han siger, at:

“Institutions provide the structure for exchange that (together with the technology employed) determines the cost of transacting and the cost of transformation. How well institutions solve the problems of coordination and production is determined by the motivation of the players (their utility function), the complexity of the environment, and the ability of the players to decipher and order the environment (measurement and enforcement)”

Det, som North kalder aktørernes motivation for at medvirke til at sikre koordinationen, som bestemmer transaktionsomkostningernes størrelse, kan siges at være de økonomiske og moralske incitament, som aktøren har for at overholde reglerne. Derved er det samspillet mellem institution og aktør, der bestemmer transaktionsomkostningerne. Institutionernes evne til at koordinere systemet gennem tilvejebringelse af en positiv incitamentstruktur afhænger desuden af kompleksiteten af systemet og betingelserne for håndhævelse. I fiskeriet er det netop problemet, at betingelserne herfor er ringe, da systemet er komplekst og håndhævelse vanskelig, hvilket giver ringe muligheder for institutionel koordination.

Ejendomsrettigheder er den institution, som North anser for den vigtigste forudsætning for økonomisk vækst, ingen vækst uden effektive ejendomsrettigheder. Det fremhæves, at *hvis* de politiske transaktionsomkostninger er lave, og de politiske aktører i øvrigt har præcise modeller til at guide dem, så vil der opstå effektive ejendomsrettigheder. North påpeger imidlertid, at de politiske markeder netop som regel er kendetegnet ved høje transaktionsomkostninger, da en lang række forskellige interesser skal koordineres, og magt ofte spiller en afgørende rolle for reglernes udformning. Resultatet er ofte ineffektive ejendomsrettigheder.

I fiskeriet er det netop et problem, at det politiske marked har høje transaktionsomkostninger. Der er mange forskellige interesser, der skal tages hensyn til, og det er svært at nå til enighed om fordeling af fiskerirettighederne. North siger et andet sted, at institutionerne - f.eks. fiskerirettigheder - ikke forandres efter, hvad der er mest økonomisk rationelt, men efter forhandling, hvor de mest ressourcestærke aktørers interesser tilgodeses mest. Der kan findes flere eksempler i fiskeriet på, at det ofte er fordelingsspørgsmål, der er den vigtigste faktor for fordeling af fiskerirettigheder, og at de deltagende organisationers ressourcer afgør fordelingen frem for, hvad der måtte virke mest økonomisk rationelt.

Samlet kan det udledes, at fiskernes regeloverholdelse afhænger af samspillet mellem fiskerens adfærd og regelsættet (institutionerne) og de transaktionsomkostninger, der knytter sig til de enkelte regelsæt.

Dette er interessant, da vi gerne vil undersøge:

- hvilke institutioner der fremmer, henholdsvis modarbejder, legitimitet, og om dette spiller en rolle for transaktionsomkostningerne.

2.3.2 Forskellige typer af fiskeriforvaltningsinstitutioner

Institutionernes rolle i fiskeriet er relateret til at koordinere to overordnede problemer (Mustapha et al., 1996):

- fiskeriets (godets) karakter af fælles ejendom, og
- fisk er en fornybar ressource, som kan udryddes, hvis ikke den reguleres.

Et problem er, at der er trade-off mellem de to overordnede problemer i fiskeriet. Klare ejendomsrettigheder giver nok lavere transaktionsomkostninger, men det fører ikke nødvendigvis til mindre ødelæggelse af ressourcen. Dette er et grundlæggende paradoks, som institutionerne skal koordinere.

Det sker ved at fiskeriforvaltningsinstitutioner udstikker rammerne for fiskerne ved at give incitamenter for adfærd. Der er koblet forskellige transaktionsomkostninger til de enkelte systemer afhængig af kompleksiteten og evnen til koordination.

Fiskeriforvaltning har gennemgået en markant institutionaliseringsproces gennem de sidste 20 år. For det første en videnskabelig institutionalisering, hvor et net af nationale og internationale videnskabelige institutioner og kommissioner varetager vurderingen af fiskebestandene (Halliday og Pinhorn, 1996). For det andet indførelse af eksklusive økonomiske fiskerizoner og den fælles fiskeripolitik i EU, som foretager detailregulering af fiskeriet. Disse to reformer er de mest åbenbare institutionelle forandringer, som har ført dansk fiskeri fra marked til hierarki. Institutionaliseringsen skete for at sikre fiskeriet mod de to førnævnte problemer. TAC/kvote-systemet er det specifikke forvaltningsmæssige set-up, som er udsprunget af institutionaliseringsforløbet i EU og i Danmark.

Relateret til det ene hovedproblem i fiskeriet - godets fælles karakter - er fordeling af fiskerirettigheder et udtryk for etablering af ejendomsret i fiskeriet. Da fraværet af klare ejendomsrettigheder giver højere transaktionsomkostninger, er det formålstjenligt at definere fiskerirettighederne klart.

Dette har været et af hovedproblemerne i dansk og europæisk fiskeri. Overordnet anvendes den relative stabilitet og historiske rettigheder om adgang til at fordele fiskerirettighederne mellem landene. Dette institutionelle set-up anvendes som en slags mindste fællesnævner for et politisk kompromis mellem landene. Den fastlåste fordelingsnøgle giver en række transaktionsomkostninger forbundet med bestandssvingninger, som det ufleksible system har vanskeligt ved at tilpasse sig. Høje transaktionsomkostninger udspringer ligeledes af behovet for en omfattende og langsommelig informationsindsamling. Begge dele gør det vanskeligt at tilpasse reglerne til det praktiske fiskeri og giver en række uheldige incitamentter til kvoterace, discard m.m. Endelig synes systemets hierarkiske organisering at medføre, at reglerne mister legitimitet i fiskerierhvervet (Raakjær Nielsen *et al.*, 1997), hvilket må formodes at give ringere regeloverholdelse og derfor giver anledning til yderligere transaktionsomkostninger.

Private ejendomsrettigheder er i stigende grad kommet i anvendelse som en mulighed for at minimere transaktionsomkostningerne forbundet med administration og operation. I blandingsfiskerier med mange særinteresser giver etablering af private ejendomsrettigheder anledning til trade-off med andre typer transaktionsomkostninger, f.eks. relateret til socio-økonomiske problemer, high-grading og håndhævelse. Ligeledes kan systemet give anledning til ringere legitimitet i.f.t. fiskere, der føler sig forbigået ved uddeling/salg af fiskerirettigheder.

Kollektive ejendomsrettigheder er mindre udbredt som institution i de industrialiserede fiskerier. Tendentielt er det britiske og hollandske system udtryk for visse kollektive rettigheder, hvor fiskerirettigheder fordeles af brugerne. Derudover er det overvejende i fjorde, søer og kystfiskerier, at kollektive ejendomsrettigheder finder anvendelse. Det giver anledning til lavere transaktionsomkostninger på stort set alle områder, særligt relateret til bedre legitimitet og social kontrol blandt ejerne. Til gengæld forudsætter kollektive ejendomsrettigheder et institutionaliseret fællesskab mellem fiskerne, som er overordentligt vanskeligt at skabe og vedligeholde over længere tid.

Der er ikke lavet éntydige studier af sammenhængen mellem type af forvaltningsinstitution, transaktionsomkostningerne og reglernes legitimitet. Det er ikke muligt at give konkrete svar på hvilke institutionelle faktorer, der har betydning for fiskernes regeloverholdelse, og om det er muligt at ændre på det institutionelle set-up for at øge legitimitet og regeloverholdelse i fiskeriet. En af målsætningerne med studiet er at få afklaret disse forhold.

Tyler påpegede, at legitimitet afhænger af, hvorvidt resultatet og proceduren opfattes som retfærdig og er tæt bundet til gennemskuelighed og tillid til beslutningsprocessen i udformningen af fiskerireguleringen. Derfor er fiskernes repræsentation i udformningen af stor betydning ligesom formidlingen mellem repræsentanterne og fiskerne bliver af stor vigtighed.

2.3.3 Kontrol- og håndhævelsesinstitutioner

En vigtig del af institutionens evne til at minimere transaktionsomkostningerne er håndhævelsen af reglerne. Hvad enten det er en kontrakt mellem to virksomheder, eller det er

et fiskeriforvaltningssystem, så er håndhævelsen afgørende for institutionens legitimitet og fortsatte eksistens.

Tyler lagde stor vægt på betydningen af aktørens personlige erfaringer med myndighederne for legitimiteten. Ofte er det irrationelle, normative faktorer knyttet til personlige erfaringer, der bestemmer, om aktøren føler sig retfærdigt behandlet. Ifølge Tyler kan fiskerens personlige opfattelse og erfaring med kontrol- og håndhævelsesinstitutionerne have afgørende betydning for legitimitet og regeloverholdelse.

Kontrol og håndhævelse kan organiseres på forskellige måder; det kan være selvkontrol, det kan være andre stakeholders eller uvildige aktører (3. part), som udfører kontrol og håndhævelse. Hvilken betydning organiseringen har for fiskernes opfattelse af retfærdig procedure og dermed legitimitet bør analyseres. Tilsyneladende sker den danske kontrol af en uvildig myndighed, hvilket burde give legitimitet. Men hvis staten opfattes som en ikke-uafhængig stakeholder, så er det et problem, at fiskerikontrollen styres af ministeriet. Så burde det måske være en helt uafhængig instans, som f.eks. domstolene er det i retssystemet.

Det er også af betydning, hvilken metode der anvendes; henholdsvis fysisk kontrol, papirkontrol, satellitovervågning m.m., da det har afgørende betydning for gennemskueligheden og dermed for legitimiteten. Ligeledes har fiskeriets og erhvervsstrukturens kompleksitet betydning for mulighederne for at skabe ensartet, effektiv og legitim håndhævelse.

Institutioner er sæt af regler og rettigheder, der styrer fiskernes adfærd. Det sker gennem fiskeriforvaltningen, som kan udformes på forskellige måder og give forskellige incitamenter for regeloverholdelse. Fiskeriforvaltningsinstitutioner er ikke rationelle redskaber i hånden på beslutningstagerne, men produktet af en institutionaliseringsproces, der har taget særlige former i EU og i Danmark.

Institutioner er skabt for at minimere transaktionsomkostninger i fiskeriet, men de skaber selv nye transaktionsomkostninger. Nogle af disse transaktionsomkostninger skyldes institutionernes manglende legitimitet. Særligt synes fordelingen af fiskerirettigheder at være en afgørende faktor for om fiskerne opfatter institutionerne som legitime. Der er trade-off mellem forskellige typer af transaktionsomkostninger. Høj legitimitet kan måske opnås, men det springende punkt er om dette sker på bekostning af stigende transaktionsomkostninger i andre dele af systemet. Med andre ord scorer man højt på legitimitet og lavt på f.eks. effektivitet, så er intet vundet.

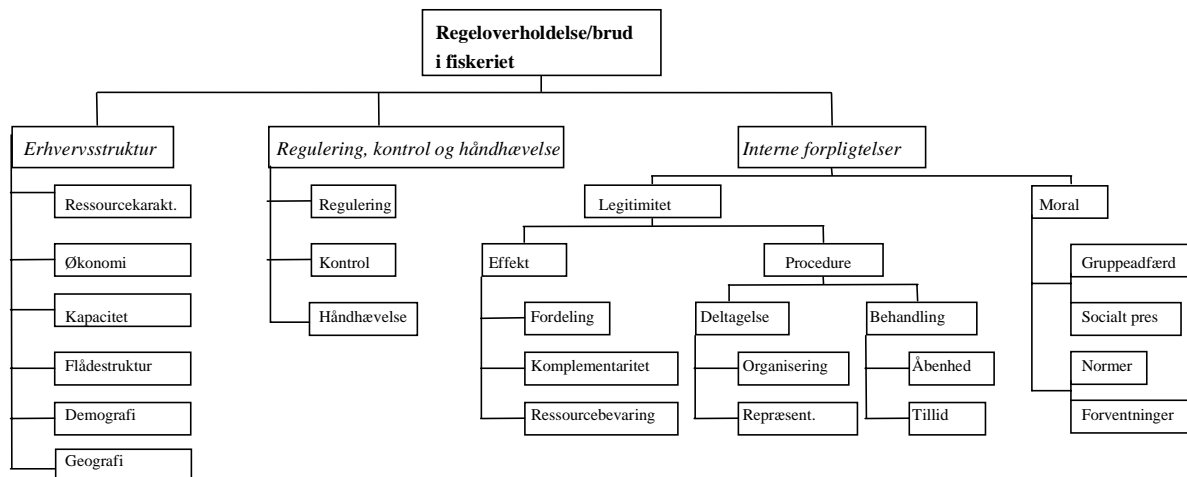
Opsummerende kan hovedspørgsmålet, der skal besvares, formuleres som:

Hvilken betydning har det institutionelle design, typen og omfanget af kontrollen, den økonomiske gevinst samt legitimiteten for regeloverholdelsen i fiskeriet?

2.4 Analysedesign

2.4.1 En analysemodel

Med baggrund i den teoretiske gennemgang har vi opstillet en model til at analysere forskellige faktors betydning for regeloverholdelse/brud i fiskeriet.



Figur 1: Analysemodel for regeloverholdelse/brud i fiskeriet

Erhvervsstruktur

En række erhvervsstrukturelle karakteristika øver indflydelse på mønstret for regeloverholdelse/overtrædelse:

- Ressourcens karakter; er ressourcen fluktuerende/migrerende eller stabil, er det et mixet fiskeri med stor artsinteraktion eller et enkeltartsfiskeri?
- Økonomi/værdi; er der store eller små gevinster i fiskeriet ved overtrædelse (høj/lav CPUE, høj/lavværdi-art)?
- Kapacitet; er der overkapacitet eller balance mellem kapacitet og ressourcer?
- Flådestruktur, er der potentielle redskabskonflikter eller en homogen flåde?
- Demografi; er det unge eller ældre fiskere; er det en homogen eller heterogen sammensat flåde?
- Geografi; er det et velafgrænset geografisk fiskeri eller et åbent, vanskeligt kontrollérbart fiskeri?

Regulering, kontrol og håndhævelse

Regulering, kontrol og håndhævelse er afgørende for omfanget af overtrædelser:

- Reguleringen; er reguleringerne mange, komplicerede/tvetydige og vanskeligt kontrollérbare, eller er de enkle/entydige og lette at kontrollere. Er der tilstrækkelig information om reguleringen?
- Kontrol; omfatter dels typen af kontrol; er kontrollen passiv/aktiv; fysisk/administrativ; stikprøve/fuld kontrol, og dels omfanget af kontrollen; er chancen for at blive taget stor eller lille?

- Håndhævelse; virker håndhævelsen afskrækkende i.f.t. overtrædelser, er der konsistens i håndhævelsen?

Interne forpligtelser

Fiskerens egen opfattelse af reguleringen, kontrol og overholdelse danner baggrund for disse normative faktorerens betydning. Der skelnes mellem reguleringens legitimitet og fiskerens egen moral. Begge faktorer kan pålægge fiskeren en række interne forpligtelser til at overholde reguleringen. Faktorerne er brudt ned til mere detaljerede forhold:

- Legitimitet består af to faktorer
 - *effekten af reguleringen:*
 - opleves reguleringen som komplementær i.f.t. det praktiske fiskeri?
 - opleves fordelingen som retfærdig?
 - opfatter fiskerne reguleringen som ressourcebevarende?
 - *procedure for reguleringen og kontrolsystemet:*
 - oplever fiskerne at have medindflydelse på udformningen af reguleringen gennem deres organisationer og repræsentation?
 - oplever fiskerne at få en retfærdig behandling af kontrol- og retssystem; er der åbenhed omkring og tillid til kontrol/retssystem ved overtrædelser?
- Fiskerens egen moral er defineret gennem:
 - gruppeadfærd og socialt pres; giver en fiskergruppes adfærd positive eller negative incitamenter for regeloverholdelse gennem socialt pres?
 - normer og forventninger; er normen overtrædelse eller overholdelse af reguleringerne i et givet fiskeri og hvorledes er forventninger til de andre fiskeres adfærd?

3.0 Data og metode

Følgende er en kortfattet gennemgang af den anvendte metode til dataindsamling og bearbejdning af data.

3.1 Data og målgruppe

Den primære dataindsamling er sket i perioden: sommer 1998 - vinter 1999 via kvalitative interviews samt spørgeskemaundersøgelser. Interviewundersøgelsen udgør hovedaksen i datamaterialet, mens spørgeskemaundersøgelsen fungerer som en slags parallelundersøgelse, der dog omfatter mange af de samme spørgsmål som interviewundersøgelsen, om end med mere "lukkede" (begrænsede) svarmuligheder.

Spørgeskemaundersøgelsen udgjorde første fase af dataindsamlingen og fungerede således som en slags forudgående undersøgelse af erhvervsstrukturen samt eventuelle holdningstendenser og interesse modsætninger i de udvalgte fiskerier. Spørgeskemaundersøgelsen gav en indsigt, som gjorde det muligt, at stille mere målrettede spørgsmål i den efterfølgende interviewundersøgelse.

I sommeren (juni/juli) 1998 blev der udsendt 541 spørgeskemaer til Østersø- og Kattegatfiskerne og i efteråret 1998 modtog 97 industrifiskere i Nordsøen et spørgeskema. De *retningsgivende* kriterier for hvem der skulle deltage i undersøgelsen og dermed modtage spørgeskemaet, blev formuleret af projektstyrergruppen og justeret i samarbejde med Fiskeridirektoratet. Kriterierne lød som følger:

Torskefiskeriet i den østlige Østersø:

Område 24-29

Fartøjsstørrelse >6m

Omsætning >150.000 kr. årligt (i det pågældende fiskeri)

Blandet konsumfiskeri i Kattegat:

Område 21

Fartøjsstørrelse >6m

Omsætning >150.000 kr. årligt (i det pågældende fiskeri)

Industrifiskeri i Nordsøen:

Område IV a, b og c

Fartøjsstørrelse 24-40m

Redskab: trawl (partrawl og enkelt trawl)

Fiskeridirektoratet identificerede de fiskere, der i 1997 opfyldte kriterierne, og udsendte herefter spørgeskemaet til de pågældende personer, uden at IFM eller andre havde kendskab til, hvilke fiskere der var tale om.

Interviewundersøgelsen begyndte i november/december 1998 med interview i Bagenkop, Kerteminde, Gilleleje og Klintholm. Interviewene på Bornholm (Neksø, Svaneke og Hasle) blev foretaget i januar 1999, mens Hundested, Bønnerup Strand, Grenå og Læsø blev afdækket i september og oktober 1999. Sidste interviewfase, som var i industrifiskeriet, blev gennemført i november og december 1999 i henholdsvis Skagen, Esbjerg og Thyborøn. Der er i alt gennemført interview med 54 fiskere, hvoraf 11 er i industrifiskeriet.

3.2 Design af spørgeskema

Overordnet har det været hensigten opbygge et spørgeskema, som kan besvares relativt hurtigt (ca. 20-30 min) på trods af de ca. 75 spørgsmål, der indgår i skemaet. Spørgsmålene er overvejende opbygget som lukkede spørgsmål, hvor fiskerne skal afkrydse en af flere svarmuligheder (typisk 3-4).

3.2.1 Indirekte spørgsmål

Et væsentligt problem med afdækningen af adfærd (regelbrud), der principielt betragtes som kriminel, er i forhold til om *man* kan spørge direkte til informantens *egen* adfærd eller om man skal spørge til hvad de "andre" gør. Sidstnævnte tilgang blev valgt ud fra en betragtning om, at for mange fiskere ville opleve en anklage ved at skulle berette om sig selv, hvorfor de vil undlade at svare eller give misvisende svar. Den indirekte spørgeform blev også valgt på grund af undersøgelsens operationalisering af normer som den *typiske* adfærd og de *typiske* holdninger/opfattelser. En afdækning af normerne er således sket ved at spørge til fiskernes vurdering af, hvad deres kolleger typisk *gør* og *synes*.

For at afprøve spørgeskemaet, gennemførte IFM i foråret 1998 en pilotundersøgelse, hvor man lod tilfældigt valgte fiskere i én havn udfylde skemaet og give deres kommentarer. Dette arbejde har fjernet flere tvetydige spørgsmål, samt spørgsmål der virkede for anklagende.

3.3 Design af interview

Det vurderes, at man i nærværende undersøgelse og i afdækningen af *ikke-åbenbare forhold*, som f.eks. forklaringer på ulovligt fiskeri, kommer længere med kvalitative interviews (semistruktureret). Informanterne får nemlig her lejlighed til at uddybe deres synspunkter og ikke mindst opbygge tillid til dem der skal bruge informationerne (IFM). Den indlejrede dialog og "diskussion" i interviewsamtalen styrker endvidere muligheden for at verificere de pågældende interviewudsagn undervejs i interviewet.

Den semistrukturerede tilgang, der har været anvendt i interviewene, har i praksis betydet, at interviewene hverken har haft form af en fri konversation eller af et fast struktureret spørgeprogram, men nærmere noget midt imellem. Informanterne har fået elastik til at lede samtalen omkring nye emner, samtidig med at interviewforløbet har været styret af *interviewguiden*.

3.4 Valg af informanter – repræsentativt

220 fiskere i Østersøen, 321 i Kattegat samt 97 i Nordsøen (i alt 638) opfyldte, i 1997, kriterierne til at indgå i undersøgelsen. IFM har modtaget 154 besvarede spørgeskemaer, hvilket giver en gennemsnitlig² svarprocent på ca. 25%. Svarprocenten har, i forhold til de enkelte spørgsmål i skemaerne, på nær nogle få (2-3), været særdeles tilfredsstillende (over 80% - typisk 85-95%) i både Østersøen, Kattegat og Nordsøen.

² Svarprocenten i spørgeskemaundersøgelsen for de enkelte casestudier - Østersøen, Kattegat og Nordsøen - er henholdsvis 32%, 20% og 18%.

Informanterne til interviewundersøgelsen er indledningsvis forsøgt udpeget ved, at Fiskeridirektoratet har udpeget lidt over 20% blandt dem, som har modtaget spørgeskemaet og tilsendt dem en forespørgsel om de ville lade sig interviewe. Der var imidlertid kun 3 fiskere, der svarede på denne forespørgsel, hvorfor det i samråd med Danmarks Fiskeriforening (DF) blev besluttet, at IFM selv skulle opspøge fiskerne.

På baggrund af forhåndsftaler med formændene for de respektive lokale fiskeriforeninger opsøgte IFM fiskerne direkte på kajen eller aftalte møder pr. telefon. Denne udvælgelsesform har et klart skær af tilfældighed, hvilket betyder, at der blandt informanterne også findes *enkelte* fiskere, der ikke umiddelbart opfylder de formelle udvælgeskriterier. Deres udsagn har dog været anvendt i undersøgelsen alligevel, såfremt de pågældende fiskere vurderes at være repræsentative for målgruppen (kriterierne). Denne vurdering er sket på baggrund af fartøjsstørrelsen; fangstområde; fiskerimønster; grad af erhvervsaktivitet samt på baggrund af, hvorvidt fiskerne tidligere har deltaget i det respektive fiskeri og/eller stadig gør det fast eller periodevis.

I sammenligning med DF's seneste aldersopgørelser (Danmarks Fiskeriforening, 1995) over foreningsmedlemmer generelt, viser der sig blandt de interviewede³ en mindre overrepræsentation af de 50-årige og en underrepræsentation af de 40-årige. I spørgeskemaundersøgelsen findes der stort set samme aldersfordeling⁴ som i DF's undersøgelse, om end der er lidt færre af de yngre (16-24 og 25-34 år) – specielt i industrifiskeriet. Den generelt set mindre overrepræsentation af ældre fiskere kan til dels henføres til, at undersøgelsen henvender sig til *skipperne* (fartøjsejerne) på de enkelte fartøjer. Den geografiske fordeling af fiskere i spørgeskemaundersøgelsen spænder bredere end interviewundersøgelsen, men koncentrerer sig netop i de havne, hvor der er gennemført interview.

I forhold til redskabstyper tegner der sig en overvægt af trawlfiskere (ca. 2/3) overfor garn (ca. 1/3) og snurrevodsfiskere (2/54). I industrifiskeriet har målgruppen været trawlere mellem 24-40m, hvilket opfyldes tilfredsstillende, idet kun to af de interviewede placerer sig lige udenfor kriterierne med større fartøjer.

Alt i alt synes der at være en tilfredsstillende bred repræsentation blandt de 54 interviewede fiskere, og de 154 fiskere, der har besvaret spørgeskemaerne. Også i sammenligning med tilsvarende undersøgelser i USA (Sutinen et al. 1990) og England (Hatcher, 1998) synes repræsentationen og belysningen god, ikke mindst fordi der for nærværende er foretaget både interview- og spørgeskemaundersøgelser samt afholdelse af seminar, hvor relevante⁵ repræsentanter fra fiskerisektoren har kunnet kommentere undersøgelsens resultater inden den endelige rapportskrivning.

3.4.1 Praktisk metode

Interviewene er for de flestes vedkommende gennemført om bord på fartøjerne. Omkring en fjerdedel er foregået på kajen/havnen i et kontor i den lokale fiskeriforening eller på fiskemelsfabrikken, mens en mindre del er foregået i fiskernes hjem. Interviewene har en

³ Interviewundersøgelsen havde følgende aldersfordeling: 30'erne: ca. 33%; 40'erne: ca. 16%; 50'erne: ca. 24%; 60'erne: ca. 5%.

⁴ I spørgeskemaundersøgelsen er der følgende aldersfordeling: **Kattegat/Østersøen**: 16-24 år: 1,5%; 25-34 år: 10,4%; 35-54 år: 68,9%; 55-59 år: 11,1%; > 60år: 8,1. **Industrifiskeriet**: 25-34 år: 11,8%; 35-54 år: 64,7%; 55-59 år: 17,6%; > 60 år: 5,9%. **DF's undersøgelse** (egen omregning!): 16-24 år: 7,5%; 25-34 år: 19,9%; 35-54 år: 53,8%; 55-59 år: 12,5%; > 60 år: 6,15%.

⁵ Blandt andre Danmarks Fiskeriforening; aktive erhvervsfiskere; Fiskeridirektoratet; Specialarbejderforbundet i Danmark (SID).

varighed af 1-1½ time, og det har således været tilstræbt ikke at udføre mere end 3-4 interviews pr. dag. Af hensyn til den gensidige tillid mellem informant og interviewer har der ikke været anvendt båndoptager, og efter endt interview har intervieweren, når der har været tid til det, typisk båndindtalt referat og kommentarer. Under selve interviewet er der blevet taget noter, herunder citater.

3.5 Kvalitativ validering

3.5.1 Udvalgelse af udsagn og citater

Med en kvalitativ tilgang er repræsentativitet først og fremmest et spørgsmål om, *hvordan og hvorfor* informanterne udtaler sig om et emne og ikke så meget, *hvor mange* der udtaler sig om et bestemt forhold (Kvale, 1997; Buciek, 1996). Findes der en beslægtet argumentation eller beskrivelse hos fiskerne i forhold til f.eks. kontrolprocedurer, så er der flere forhold, der taler for, at samme attitude og lignende handlingserfaringer findes hos flere fiskere. Netop indsigten i den bagvedliggende argumentation og beskrivelse er interviewmetodens styrke, idet intervieweren *øjeblikkelig* får indsigt i fiskerens verden, hvilket styrker muligheden for at vurdere repræsentativitet og validitet i de pågældende udsagn, både under interviewet samt i den efterfølgende analyseproces. Troværdigheden eller validiteten som det benævnes her, er endvidere styrket og efterprøvet ved at forholde *holdninger* til *handlinger* (beretninger herom). Hensigten har her været at vurdere i hvilken grad holdninger modsvares af tilsvarende handlinger og omvendt.

Det er således på ovenstående baggrund, at interviewudsagnene er sammentalt og citaterne er udvalgt. Samtidig er det dog efterstræbt, at de udvalgte udsagn og citater kan understøttes af flest mulige af de øvrige informanter. Indikatorerne på, hvorvidt bestemte holdninger/handlinger er et mere gennemgående fænomen blandt fiskerne er altså, dels at der kan spores sammenfald i fiskernes argumentationer/beskrivelser, og dels at flere fiskere giver direkte udtryk for det samme.

3.5.2 Krydstjek mellem interview, spørgeskemaer, statistik og øvrige kilder

I langt de fleste af de forhold, som har været analyseret og diskuteret, forholdes interview- og spørgeskemaundersøgelsen til hinanden. Dette har nuanceret analysen og generelt set styrket undersøgelsens validitet og repræsentativitet. Validiteten og repræsentativiteten er endvidere skærpet ved at krydstjekke de kvalitative kilder (interview, skriftlige kilder – f.eks. Fiskeritidende). Udsagn hos nøgleinformanter (formænd i lokale fiskeriforeninger; Fiskerikontrollen og Fiskeridirektoratet) er blevet sammenholdt med udsagn hos fiskerne eller andre nøgleinformanter. Fiskerinterviews er blevet sammenholdt med hinanden samt med skriftlige kilder (Fiskeritidende; dagbladene; videnskabelige rapporter/artikler). Endvidere er resultaterne af interview- og spørgeskemaundersøgelsen, i det omfang det har været muligt, sammenholdt med relevante statistikker. Det er dog begrænset, hvad der findes af offentlig statistik vedrørende omfanget af regelbrud. Fiskeridirektoratet har opgivet (1980'erne) at føre statistik over regelbrud eftersom det medførte politisk røre og mistillid til myndighederne i fiskerierhvervet med hensyn til anvendelsen af sådanne oplysninger. Direktoratet har dog for nærværende indvilliget i at udarbejde en simpel statistisk oversigt, der tegner hovedtrækkene i de senere års pågribelser af illegale fiskere.

4.0 Torskefiskeriet i Østersøen

Følgende er resultaterne af den socio-økonomiske og institutionelle undersøgelse vedrørende torskefiskeriet i Østersøen. Formidlingen af resultaterne er struktureret i henhold til projektets analyseramme, se kap. 2.0.

4.1 Erhvervsstruktur

I behandlingen af de erhvervsstrukturelle forhold fokuseres der på fiskerens økonomi samt de strukturelle forhold i fiskeriet, herunder sammenhængen mellem fiskeriets praktiske udførelse og fiskerireguleringens udformning.

4.2 Økonomi

Den gennemførte undersøgelse viser med al tydelighed, at økonomiske forhold har en særdeles stor indflydelse på fiskernes incitament til at overholde fiskerireguleringen. Et adfærdsmønster, som er set i sammenlignelige studier bl.a. i det nordøstlige USA (Sutinen *et al.*, 1990) og Sydøstasien (Kuperan og Sutinen, 1997). I andre studier af dansk (Raakjær Nielsen, 1992 og Jøker & Raakjær Nielsen, 1993) samt engelsk fiskeri (Hatcher *et al.*, 1998) fremhæves det, at fiskerne oftest betragter regelbrud som en nødvendighed for at sikre sig økonomisk overlevelse.

55% af de interviewede Østersøfiskere fremhæver ligeledes økonomien som den mest afgørende faktor for regeloverholdelse/brud i fiskeriet.

”...den vigtigste årsag til at nogle fiskere bryder med reguleringen er de økonomiske gevinster”¹

”...regelbrud skyldes ikke modstand overfor systemet, men nærmere at fiskerne skal tjene penge”²

Nogle³ fremhæver, at deres økonomi er forbedret, enten ved køb af mindre fartøj eller ved at gælden er reduceret, og at deres incitament til at foretage ulovligt fiskeri herved er tilsvarende formindsket. Det psykiske pres (frygt for kontrol) ved at foretage ulovligt fiskeri har gjort, at flere simpelthen ikke orker det længere. De forhold, at regelovertrædelse hovedsageligt sker på grund af økonomiske behov og at de fleste fiskere har det skidt med at kriminaliseres gennem deres erhverv, påpeges også i andre studier af dansk fiskeri (Raakjær Nielsen, 1992 og Jøker og Raakjær Nielsen, 1993).

Hvad bestemmer de økonomiske incitamenter?

Det kan være svært at skelne mellem, hvornår regelbrud faktisk er motiveret af økonomiske eller ikke-økonomiske incitamenter. Selv når de økonomiske incitamenter synes at være afgørende, bør det forholdes til, hvad der bestemmer disse. Hvorvidt har for eksempel normative forhold indflydelse for betydningen af de økonomiske incitamenter?

Sociologiske fiskeriundersøgelser har vist, at den stadige kapitalisering og regulering af det moderne fiskeri medfører, at de økonomiske incitamenter får større betydning frem for de sociale. Karlsen (1998) har undersøgt, hvad fartøjsreguleringen i norsk kystfiskeri betyder for

fiskernes rationalitet. Karlsen viser, at introduktionen af fartøjskvotesystemet i 1990, har gjort fiskerne mere omkostningsbevidste og økonomisk kalkulerende i deres fiskeriadfærd. Fiskernes normative forankring i lokalsamfundet og den sociale gruppe som fiskerne tilhører, erstattes af en mere uniform logik, hvor instrumental og universel rationalitet er dominerende. Maurstad (1998) har påvist, at der er en helt klar sammenhæng mellem fiskernes gældsbyrde, og deres aktivitetsniveau i 1980'erne i det norske kystfiskeri. Omlægningen af fiskerireguleringen i 1990 betød en stigning i den aktive fangstkapacitet, idet den enkelte fisker ikke tør undlade at fange sin kvoteandel af frygt for at miste rettigheder i fremtiden. Dette medførte, at den enkelte fiskers fiskeriindsats ikke længere styres af sociale og materielle behov, men af formelle regelsæt, som ikke nyder samme legitimitet, som de traditionelle uformelle reguleringsinstitutioner.

Ud fra de interviews som er gennemført med østersøfiskerne, kan der konstateres en sammenhæng mellem regulering af fiskeriet og den fiskeriadfærd som Karlsen og Maurstad beskriver i norsk fiskeri. Næsten en tredjedel af de interviewede fiskere forklarer, at reguleringen i form af rationer eller årsmængde fremmer et mere intensivt fiskeri eller motivere til snyd, fordi der er fastsat bestemte fangstmængder indenfor en bestemte tidsperiode, som ikke kan ændres.

”..dengang der var frit fiskeri, blev der ikke fanget mere, for dengang kunne man godt stå på kajen og blive enige om at det blæste for meget, hvorimod i dag drager folk ud i al slags vejr”⁴

”...hvis man havde årsmængde ville man ikke ligge og fiske i al slags vejr som man gør nu”⁵

Et par fiskere⁶ beretter, hvordan fiskeriet i udgangen af 1998 var mindre intensivt, fordi der var *frit* fiskeri. Den mere afslappede fiskeriindsats på det tidspunkt begrundes med, at fiskernes adfærd er styret af bevidstheden om, at de kan fiske når det passer dem, og ikke behøver at tage hensyn til tidsperioder og fangstmængder. Det hævdes, at det frie fiskeri ikke har resulteret i flere havdage. Andre fiskere⁷ beretter om, hvordan de i samme periode ikke fiskede i weekenden, selvom der var havvejr. Dette understøtter, at der også i dansk fiskeri findes en forholdsvis mere afslappet holdning til fiskeriet, hvis der ikke er en snærende begrænsning. Fiskernes interesser går i retning af at få frihed til frit at vælge, hvilket underbygges af udtalelser⁸ om, at man ikke ønsker at få begrænset antallet af havdage gennem regulering.

Såfremt instrumental rationalitet har stor betydning i fiskeriet medfører det, at legitimiteten får mindre spillerum i forhold til at skabe regeloverholdelse. Den nuværende regulering medfører en ensretning af fiskerne imod individuel nyttemaksimering, blandt andet som konsekvens af den stigende kapitalisering af fiskeriet.

4.3 Komplementaritet – overensstemmelse mellem regulering og fiskeripraksis

Flere⁹ oplyser, at der forekommer regelbrud fordi f.eks. rationssystemet ikke passer til fiskeressoucens faktiske forekomst.

”Reguleringen bør være indrettet så man kan fiske når der er fisk og ikke når reguleringsystemet tillader det”¹⁰

Der¹¹ gives ligeledes udtryk for vigtigheden i, at reguleringerne i højere grad følger de udsving, der er i ressourcens forekomst, så rationer f.eks. kan omskrives fra en periode til en anden. Tilsvarende berettes, at man altid vil forsøge at få fangsten i land, hvis man får et godt træk uanset at dette måtte betyde regelbrud. Ud fra besvarelserne i spørgeskemaerne at dømme er ovennævnte synspunkter på ingen måde enestående. To tredjedele af de adspurgte svarer, at modstanden overfor udsmid har *stor* betydning for at der gennemføres regelbrud. Fiskeressourcens karakter betyder at trawltræk og garn resulterer i sammensatte fangster med forskellige arter og størrelser, hvilket kan besværliggøre overholdelsen af reguleringerne.

*"Der er uoverensstemmelse mellem praksis og regulering, når man f.eks. skal have mindst 70% brisling til konsum i sin fangst." og "Det er praktisk umuligt at opfylde loven til punkt og prikke"*¹²

57% svarer i spørgeskemaundersøgelsen, at det har *stor* betydning for lejlighedsvis overtrædelser at det er vanskeligt at overholde reglerne i det praktiske fiskeri, mens kun 10% svarer, at det *ingen* betydning har. Adskillige fiskere¹³ fremhævede under interviews, at det kan være umuligt at foretage et økonomisk fiskeri, hvis man skal holde sig indenfor den gældende regulering. Ligesom det blev fremhævet¹⁴, at reguleringerne er for detaljerede eller rigide. En betragtning, som ofte fremføres i Fiskeri Tidende (se f.eks. uge 49, 1999:5). Den generelle opfattelse blandt fiskerne er, at regelbrud overvejende er forbundet med reguleringernes manglende tilpasning til det praktiske fiskeri, hvilket understøttes af andre danske undersøgelser (Vestergaard, 1995:97).

4.4 Geografi

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at 2/3 vurderer fiskerikontrollen som *effektiv*, ligesom det fremgår af besvarelserne (60%), at chancen for at blive kontrolleret vurderes som henholdsvis *stor* eller *middel*.

I 90% (45/45) af besvarelserne vurderes chancen for at blive taget af kontrollen som værende af *stor* eller *middel* betydning for regeloverholdelse. De fleste fiskere giver hermed udtryk for, at fiskerikontrollen har en afskrækkende effekt, hvilket underbygges af interviewudsagn, omend der også udtrykkes en apati/kynisme overfor kontrollen. Sidstnævnte udtrykkes bl.a. ved, at fiskere¹⁵ mener, det er direkte spild af penge at gennemføre kontrol (på land), fordi det er så nemt slippe udenom. Der er endvidere beretninger¹⁶ om, hvordan fiskerne løbende orienterer hinanden over radioen om, hvor søkontrollen befinder sig, hvilket er en situation som Raakjær Nielsen (1992) tilsvarende har beskrevet. Den måde, hvorpå fiskerne organiserer sig i forhold til at overvåge fiskerikontrollen ses også i andre fiskerier - blandt andet amerikansk (Sutinen *et al.*, 1990).

Ifølge Fiskerikontrollen har den geografiske spredning af fiskerierhvervets aktiviteter på land eller søværts, ikke nogen negativ betydning for kontrollens effektivitet, dog vanskeliggøres fiskernes "overvågning" af fiskerikontrollens bevægelser muligheden for at overraske fiskerne, specielt ved søværtskontrol.

Det er mindre klart, hvorvidt der optræder en sammenhæng mellem fiskernes geografiske tilhørsforhold og deres vilje til regeloverholdelse. De interviewede fiskere fordeler sig over et stort antal havne, hvilket i kombination med en relativ mindre populationen af informanter, gør det svært at vurdere en eventuel sammenhæng mellem geografi og regeloverholdelse. Interesseforskelle mellem f.eks. bornholmske og jyske fiskeriforeninger i forbindelse med

fastsættelsen af rationsstørrelsen på østersøtorsk er et eksempel på, hvordan fiskere⁶ forholder sig forskelligt til reguleringen, afhængigt af deres geografiske tilhørsforhold og hvilket fiskeri de aktuelt deltager i.

4.5 Demografi

Tyler (1990), har i et studie af amerikanske borgeres adfærd i forhold til overholdelse af loven⁷ fundet, at *alder* er en væsentlig forklaringsvariabel. Goul Andersen (1998) tillægger også alder en indirekte⁸, men vigtig betydning i forhold til danske borgeres regeloverholdelse.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at ca. 75% af østersøfiskerne er mellem 35 og 54 år. Når samtidig 2/3 af fiskerne har en anciennitet på 21 år eller derover, drives fiskeriet hovedsageligt af ”ældre” fiskere. Det er ikke med baggrund i spørgeskemaet muligt at påpege nogen sammenhæng mellem alder og fiskernes holdninger til fiskeriforvaltningen. Det er dog interessant at fastholde spørgsmålet om, hvorvidt der kan forventes et skift i fiskernes regeloverholdelse og fiskeriforvaltningens legitimitet alene som konsekvens af det kommende generationsskift i dansk fiskeri. De yngre fiskere er opvokset med et gennemreguleret fiskeri og har måske derfor ikke samme afstand til fiskerireguleringen som den ældre generation, der har oplevet tiden, hvor fiskeriet var mere frit.

Der er delte meninger hos fiskerikontrollen om, hvorvidt alder/anciennitet har betydning for fiskernes holdninger og regeloverholdelse. Hos kontrollen i Neksø gives der udtryk for, at de yngre ser mere positivt på reguleringen, mens man i Roskilde ikke mener der er nogen betydelige forskelle mellem de unge og de ældre.

4.6 Kapacitet

Flere interviewede fiskere¹⁷ beretter, at der er mange, som anvender en større motorkraft end de angiver i deres papirer.

*”Det er forholdsvis nemt at nedskrive den reelle motorkraft, fordi der ikke er nogen kontrol”*¹⁸

*”Den eneste reelle regulering, som ville virke overfor det høje fiskeritryk er, hvis man begrænser motorkraften på fartøjerne generelt”*¹⁹

Mange fiskere²⁰ udtrykte, som i ovenstående citat, interesse for at flådens kapacitet reduceres ved yderligere at begrænse fartøjernes motorkraft og/eller reducere antallet af fartøjer.

⁶ F.eks. deltager fiskere fra Bornholm i østersøfiskeriet det meste af året (Vedsmænd, 1998). Endvidere har østersøfiskeriet efter torsk i første halvår traditionelt været en del af mange jyske fiskeres ressourcegrundlag (Raakjær Nielsen, 1997).

⁷ Tyler (1990) studerer lovlidighed i forhold til bl.a. spirituskørsel, hastighedsbegrænsninger og butikstyveri.

⁸ At alder tilskrives en indirekte betydning hænger sammen med, at alder i sig selv ikke forklarer forskellige handlingsmønstre. Aldersforskelle kan f.eks. forklare de forskellige generationers forskellig socialisering og økonomiske muligheder/betingelser (Goul Andersen, 1998:238ff).

Det kan ikke udledes direkte af interviewudsagnene, hvorvidt den nuværende flådekapacitet har betydning for *regeloverholdelse*, men i og med, at det fra såvel spørgeskemaundersøgelsen som interviews med fiskerikontrollen fremgår, at rationsstørrelsen har stor betydning for regeloverholdelse, er det en klar indikation af, at flådekapaciteten og hermed hvor mange der skal dele kvoten, har stor indflydelse på regeloverholdelsen i fiskeriet.

4.7 Flådestruktur

Blandt de fiskere²¹, som direkte omtaler relationerne mellem fartøjsgrupperne, er det gennemgående synspunkt, at reguleringerne både tager hensyn til garn- og trawlfiskerne. Der er i undersøgelsen ikke kortlagt redskabskonflikter blandt de danske fiskere, som kan resultere i regelbrud. Østersøfiskere²² fremhæver vigtigheden af, at bornholmske fiskere tilgodeses når fiskekvoterne i Østersøen fordeles på bekostning af jyske fiskeres interesser. Disse udsagn kan ikke tolkes som tegn på konflikt, idet der i den praktiserede regulering (97-99) udtrykkes tilfredshed med nuværende fordelinger mellem fartøjsgrupperne. Kun en enkelt fisker²³ giver udtryk for, at en redskabsgruppe fisker mere ulovligt end en anden. Kun undtagelsesvis²⁴ berettes der om konflikter mellem danske og østeuropæiske fiskere i Østersøfiskeriet.

Det kan således konstateres i forhold til torskefiskeriet i den østlige Østersø, at interessekonflikter mellem fartøjsgrupper ikke giver anledning til regelbrud og/eller legitimerer overtrædelser blandt fiskerne. Spørgeskemaanalysen understøtter denne vurdering, fordi garn- og trawlfiskere har *nogenlunde* samme holdninger til reguleringernes retfærdighed.

Vedsmænd (1998) påpeger den aktuelle overkapacitet i den danske flåde som et strukturproblem, der bl.a. hænger sammen med fartøjernes store mobilitet og omstillingsevne. Periodevis leder dette til overkapacitet i de enkelte fiskerier, som kun kan imødegås ved at begrænse flådens mobilitet, og hermed reelt udelukke visse flådesegmenter fra specifikke fiskerier. Sådanne reguleringstiltag kan medføre latente interessekonflikter mellem flådesegmenter (den regionale dimension) og mellem redskabsgrupper. Det kan derfor ikke sluttes, at reguleringen er harmonisk og konfliktfri i forhold til flådestrukturen, men blot at der i undersøgelsesperioden ikke er givet udtryk for større konflikter.

4.8 Regulering, kontrol og håndhævelse

4.8.1 Reguleringen

Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen mener 85% af fiskerne, at de selv kender reguleringerne godt nok, og 45% af fiskerne hævder, at andre fiskere kender reguleringerne godt nok (40% svarede ved ikke til dette spørgsmål). Blandt de interviewede er der ingen, som giver udtryk for, at de mangler information om reguleringerne omend en enkelt²⁵ hævder, at det kan være svært at følge med de mange ændringer. Mangel på information kan i henhold til spørgeskemaundersøgelsen ikke udelukkes at have betydning for lejlighedsvis regelovertrædelser.

Er reguleringen retfærdig?

Af spørgeskemaundersøgelsen kan der spores en tendens i retning af utilfredshed med reguleringerne. For eksempel er 30% helt uenige i at reguleringen er retfærdig, ligesom 60% af fiskerne mener, at deres kolleger heller ikke opfatter reguleringerne som retfærdige.

Udsagnene fra interviewundersøgelsen tegner et noget anderledes billede, idet samtlige fiskere²⁶, som direkte behandler spørgsmålet om reguleringens retfærdighed, udtrykker tilfredshed med den nuværende fordeling mellem fartøjerne.

”Reguleringen giver en retfærdig ressourcefordeling, hvor der bliver taget hensyn til de små og de større”²⁷

Selv om fiskernes holdninger siger noget om reguleringernes opbakning blandt fiskerne, kan disse ikke stå alene i forhold til en vurdering af, om fiskeriforvaltningen nyder legitimitet blandt fiskerne. Det er nødvendigt at sammenholde holdningsudsagn med handlingsberetninger, hvis legitimiteten skal vurderes (Raakjær Nielsen og Vedsmand, 1999:72).

60% af fiskerne mener, at deres holdninger til hvorvidt reguleringen er retfærdig har *stor* betydning for tilskyndelse til regeloverholdelse, mens kun 7% hævder, at det *ingen* betydning har.

Interview- og spørgeskemaundersøgelsen tegner relativt forskellige tendenser af, hvorvidt fiskerne opfatter reguleringen som *retfærdighed*, men begge undersøgelser viser, at fiskernes opfattelse af retfærdigheden i reguleringen har indflydelse på regeloverholdelsen.

Omfang af lovlydighed (regelbrud)

Spørgeskemaundersøgelsen giver et noget uklart billede af omfanget af regelbrud i torskefiskeriet i den østlige Østersø. Cirka en tredjedel af fiskerne vurderer, at størstedelen af fiskerne overtræder reguleringen, mens ca. 40% modsat vurderer, at størstedelen overvejende overholder reguleringen.

I næsten samtlige af de gennemførte fisker interviews berettes om ulovligt fiskeri, og nogen²⁸ fremhæver sågar, at der foregår regelbrud i *stort* omfang. Sammenholdes den kvantitative og den kvalitative undersøgelse tegnes således et billede, hvor regelovertrædelse foregår blandt *flertallet* af fiskerne i et eller andet omfang.

Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen vurderes overtrædelse af rationsstørrelsen som den mest overtrådte regulering, hvilket er helt samstemmende med oplysningerne fra interviews med fiskere og fiskerikontrollen. Manglende aflevering af logbogsoplysninger er den næstmest overtrådte regulering, hvilket ligeledes stemmer overens med fiskernes udtalelser om, at udfyldning og aflevering af fangstjournaler er noget, som i udbredt grad irriterer dem. Overtrædelse af *bifangstregler* og *lukkede områder* følger herefter. Bemærkelsesværdigt er det, at ingen af fiskerne vurderer, at *mindstemål* er en regel som overtrædes ofte. Der er tilsyneladende en stærk moral imod overtrædelse af denne regulering, hvilket bekræftes ved at 85% af fiskerne i spørgeskemaundersøgelsen giver udtryk for, at det er *forkert* at overtræde mindstemål. Det står altså på baggrund af interviewene og spørgeskemaerne helt klart, at mængderegulering (rationer) er den oftest overtrådte. Endvidere har interviewene vist, at omskrivning af *motorkraften* (HK) er en udbredt overtrædelse i Østersøfiskeriet.

Alene at dømme ud fra omfanget af regelbrud kan det sluttes at flere af reguleringerne mangler legitimitet.

Holdning til biologernes arbejde

Blandt de²⁹ som udtaler sig om biologernes arbejde spores der overvejende en utilfredshed med, at fiskerne ikke inddrages tilstrækkeligt i den biologiske beslutningsproces. Der er en interesse for, at fiskerne tages med på råd, hvilket bl.a. foreslås ved, at fiskerne i større omfang inddrages i biologernes dataindsamling.

”Biologerne burde tage mere med ud sammen med fiskerne for at få et reelt indtryk af, hvad der foregår og så bruge oplysningerne fra fangstjournalerne noget mere”³⁰

Kritikken af det biologiske rådgivningsarbejde går mest på den manglende kommunikation mellem biologer og fiskere og mindre på det konkrete indhold i biologernes arbejde. Der findes dog enkelte³¹, som udtaler sig direkte negativt om biologernes arbejde. Andre studier af dansk fiskeri (Vestergaard, 1997) konstaterer ligeledes ovennævnte holdninger blandt fiskerne i forhold til biologernes arbejde.

Er reguleringen ressourcebevarende?

Opfattelsen af reguleringerne som ressourcebevarende er et vigtigt incitament for regeloverholdelse og en væsentlig parameter i vurderingen af legitimiteten (Hatcher *et al.*, 1998; Kuperan og Sutinen, 1997:22).

Spørgeskemaundersøgelsen tegner et billede, hvor der er delte meninger blandt fiskerne om, hvorvidt *rationer/kvoter*, *bifangstregler* og *havadage* virker ressourcebevarende, mens der i forhold til *lukkede områder*, *maskemål* og *mindstemål* er overvejende enighed om, at disse reguleringer sikrer fiskeressourcerne mod overudnyttelse. Mere end halvdelen af fiskerne mener *ikke*, at reguleringerne vil blive overtrådt, hvis fiskerne har en oplevelse af at reguleringerne virker ressourcebevarende. Oplevelsen af ressourcebevaring ser altså ud til at være et betydeligt incitament til regeloverholdelse.

Nogle af de synspunkter, som har været fremme hos lidt under halvdelen af de interviewede fiskere, er at man ikke kan have et fiskeri uden regulering. *Lukkede områder*³², begrænsning af *motorkraften*³³ samt begrænsning af anvendelsen af *flydetrawl*³⁴ er nogle af de specifikke anbefalinger, der gives til at sikre en ressourcebevarende regulering.

I modsætning hertil fremfører ca. en fjerdedel af de interviewede fiskere, at fiskeriet godt kan regulere sig selv, og at reguleringerne generelt ikke har nogen særlig ressourcebevarende effekt. Der er også i interviewundersøgelsen delte meninger mht. reguleringernes evne til at bevare fiskeressourcerne.

Spørgeskema- og interviewundersøgelsen efterlader samlet set et indtryk af, at hovedparten af fiskerne betragter fiskeriregulering som et nødvendigt onde for at beskytte fiskebestandene mod overudnyttelse. Til spørgsmålet om, hvordan reguleringen skal være udformet, for at fiskerne *overholder* reglerne, svarer 55% i spørgeskemaundersøgelsen, at der bør gennemføres en begrænsning af antallet af havdage.

Beslutningsprocedurer vedrørende reguleringen

Beslutningsprocedurerne i fiskeriet, både i forhold til udformningen og implementeringen af reguleringen, tillægges stor betydning i forhold til reguleringens legitimitet blandt fiskerne (Jentoft, 1989).

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at ca. 70% (41/29) af fiskerne er *helt enige* eller *delvist enige* i, at det er EU, som bestemmer udformningen af reguleringerne. Det er dog interessant at bemærke, at 75% (32/43) også tilskriver staten betydelig indflydelse, her er der dog overvægt af *delvist enige* i, at staten bestemmer reguleringerne.

Endvidere mener knap 65% (35+28) af fiskerne, at deres lokalforening har *ringe* eller *ingen* indflydelse på fiskerireguleringerne, mens knap 45% af fiskerne vurderer, at Danmarks Fiskeriforening (DF) har *nogen* indflydelse på udformningen, men generelt er der blandt fiskerne begrænset tiltro til, at fiskerne har indflydelse på beslutningsprocessen. Flertallet af fiskerne er således af den opfattelse, at beslutningerne er centraliseret hos staten og ikke mindst i EU.

Flere³⁵ fiskere giver i interviewundersøgelsen udtryk for, at fiskerne ikke bliver hørt i beslutningsprocesserne.

*”Beslutningerne træffes for langt væk. Der er for meget politik og bureaukrati som ministeren også er offer for. Det foregår i EU og fiskerne bliver ikke hørt når de f.eks. klager over sommerstopet....”*³⁶

Der gives endvidere udtryk for³⁷ at fiskerne ikke kan bruge deres lokalforening, enten fordi den siddende bestyrelse ikke lytter til fiskerne eller fordi den enkelte fisker har vanskeligt ved at fremføre sine synspunkter overfor foreningen (på generalforsamlingen) - der er ikke tradition for at tale i offentlighed. Flere fiskere³⁸ fremhæver dog modsat heraf, at fiskerne faktisk bliver hørt. De mere positive synspunkter kommer typisk fra fiskere, som sidder i lokalforeningernes bestyrelse³⁹.

De fiskere, som deltager aktivt i foreningsarbejdet, er også typisk dem, som ønsker at deltage i interviews og som de andre henviser til, hvilket medfører en vis usikkerhed i resultaterne af denne del af undersøgelsen. Det samlede indtryk af den kvantitative og kvalitative undersøgelse er, at de menige fiskere generelt oplever en stor afstand til beslutningstagerne, mens dette er mindre udtalt for de fiskere, som er aktive i fiskeriforeningen.

Sammenhængen mellem regeloverholdelse og medbestemmelse er delvist belyst i den kvantitative undersøgelse ved at sammenligne holdning og handling. Der tegner sig et billede, hvor 50% mener, at oplevelsen af medbestemmelse har *stor* betydning for regeloverholdelsen. Dette styrkes af interview udsagn⁴⁰, som direkte påpeger, at deres motivation til regeloverholdelse vil blive styrket, hvis de oplever, at fiskerne reelt kan påvirke beslutningerne angående fiskeri reguleringen. Selvom regeloverholdelse i høj grad er styret af de økonomiske forhold, viser undersøgelsen, at der er sammenhæng mellem oplevelsen af medbestemmelse og motivationen for regeloverholdelse.

En række studier (se bl.a. Jentoft og Kristoffersen, 1989; Lilburn, 1986; Young *et al.*, 1996) af fiskeriforvaltningssystemer rundt om i verden understøtter indikationen af den positive betydning af medbestemmelse i forhold til regeloverholdelse og legitimitet.

4.8.2 Kontrol og håndhævelse

Østersøfiskeriet kontrolleres søværts og på land. Der er kontrolstationer i Neksø og Roskilde. Selvom fiskeriet i den østlige Østersø hovedsageligt foregår, rumligt set, koncentreret, bliver kontrollen ikke nemmere og dermed mere effektiv, eftersom kontrollen skal anvende samme procedurer, uanset om det er få eller flere arter. De mange landingspladser, som findes på

Bornholm, påvirker kontrollens effektivitet, idet det kræver overvågning af mange mindre pladser, hvor der kun sjældent er større landinger.

Ved landingskontrol kontrolleres logbøger, skibspapirer, fangstmængde, størrelse- og kvalitetssortering. Der foretages normalt stikprøvekontrol, men fartøjer kan blive påtvunget tilmelding til kontrollen før landing (for en kortere eller længere periode). Der foregår desuden en kontrol af opkøbernes råvarelagre, lastbiler mm. gennem indberetninger og stikprøvekontrol. Indberetninger fra fiskerne (*logbøger*) og opkøberne danner baggrund for et 100% krydscheck (*papirkontrol*).

Kontrolinspektorerne forklarer, at omfanget af overtrædelser er gået kraftigt tilbage i løbet af de sidste 5-7 år, hvilket begrundes med, at der er færre fiskere til at dele kvoten, hvorved den enkelte fiskers mulighed for at drive et rentabelt og lovligt fiskeri er forbedret. Kontrolindsatsen har stort set været konstant fra slutningen af 1980'erne og frem til i dag.

Kontrollens effektivitet

Lidt over to tredjedele af fiskerne vurderer, jævnfør spørgeskemaundersøgelsen, at fiskerikontrollen er *effektiv*, hvilket understøttes af, at knap 40% vurderer, at *chancen* for at blive kontrolleret er omkring "fifty-fifty" (34-66%), mens næsten 20% mener, at chancen for at blive kontrolleret er større end 67%. Godt halvdelen vurderer *landingskontrol* som den mest effektive kontrolform.

I interviewundersøgelsen udtrykker flere fiskere⁴¹, at kontrollen burde fokusere mere på kvaliteten af de landede fisk og mindre på mængden. Papirkontrollen kritiseres for at tage for meget opmærksomhed. Nogle fiskere⁴² roser direkte den danske kontrol for dens effektivitet, men ellers er det begrænset med den positive kritik. Det hævdes i øvrigt blandt de interviewede⁴³, lidt i modsætning til spørgeskemaundersøgelsen, at landingskontrollen er ineffektiv.

Det samlede billede af spørgeskema- og interviewundersøgelsen er, at fiskerne betragter den danske fiskerikontrol som forholdsvis *effektiv* og *fysisk tilstedeværende* (chancen for at blive taget), men at fiskerne kunne ønske sig en mere målrettet kvalitetskontrol.

Hver fjerde af de adspurgte fiskere i interviewundersøgelsen anser papirkontrol som den mest effektive kontrolform. I henhold til spørgeskemaundersøgelsen mener 2/3 af fiskerne, at der er *tilstrækkelig* kontrol til søs mens knap 60% mener der er *tilstrækkelig* kontrol ved landing.

Fiskerikontrollen fremhæver, at den løbende kontrol sammenholdt med de store regnskabssager som har været gennemført, har en betydelig afskrækkende effekt.

Procedure for kontrol og håndhævelse

Fiskernes oplevelse af kontrol- og retsprocedurer antages at have betydning for reguleringens legitimitet og hermed motivationen til regeloverholdelse (Tyler, 1990). Konkrete studier af fiskeriadfærden i Barentshavet (Hønneland, 1998) understøtter, at denne forståelse også er gældende i fiskeriet.

Er kontrolvirksomheden retfærdig?

Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen mener knap 65% af fiskerne, at de får en retfærdig behandling af fiskerikontrollen, mens en fjerdedel mener det modsatte. Søværtskontrol og landingskontrol betragtes som de mest *retfærdige* (39/40), mens papirkontrol afgjort anses som den *mindst* populære kontrolform. Der kan endvidere uddrages den tendens, at fiskere med den dårligste økonomi i højere grad mener, at de får en *uretfærdig* behandling.

Dårlig erfaring med kontrollen begrundes af flere⁴⁴ med, at kontrollen har begået fejl i håndhævelsesprocedurerne, enten fordi der ikke har været en reel sag eller fordi kontrollen har manglet faktuelle oplysninger eller har misinformeret fiskerne. Arrogance fra kontrollørernes side nævnes også som forklaring til den dårlige erfaring⁴⁵.

Fiskernes personlige erfaring med kontrollen synes også at præge deres nuværende indstilling til kontrolvirksomheden. Når de interviewede beretter om kontrollen, er der flere⁴⁶, som i samme åndedrag fortæller om, hvordan det har været tidligere.

"Kontrolvirksomheden har for store beføjelser, selvom nogle af disse er indskrænket."

"...tidligere havde de også mulighed for at besøge folk i deres eget hjem uden dommerkendelse"⁴⁷

Et par fiskere⁴⁸ beretter, at den personlige erfaring med kontrol- og retssystemet præger fiskerens fremtidige handlinger og holdninger. Negative oplevelser kan resultere i, at fiskerne nogle gange *"skider hul i systemet"*⁴⁹. En fisker⁵⁰ mener, at flere fiskere burde gå til psykolog for at bryde det mønster, hvor de fortsat ræsonnerer ud fra enkelte dårlige oplevelser med fiskerikontrollen. Den samme fisker mener endvidere, at der først kan etableres tillid til myndighederne fra det øjeblik fiskeren gennemtænker situationen, og efterfølgende ændrer synspunkt. Det er en interessant betragtning, set i lyset af at det i nærværende sammenhæng diskuteres, hvad de *eksterne* aktører (myndigheder og beslutningstagere) kan gøre for at etablere tillid mellem fiskerne og forvaltningen. Jentoft (1990:6) siger tilsvarende om fiskeriregulering at *"Et reguleringssystem bliver aldrig bedre end det fiskerne tillader det å bli"*. Goul Andersen (1998), der i sit studie af danske borgeres moral i forhold til loven, har fundet, at borgernes moral i mange henseender, synes at være udslagsgivende for lovligheden. Politikerne *kan* påvirke borgerne, men det er borgerne (fiskerne) som dagligt producerer og reproducerer de normer og de moralske værdier i samfundet (fiskeriet), der påvirker adfærden (Goul Andersen, 1998:447ff), hvilket understøtter ovenstående udsagn.

Mere end halvdelen af de interviewede fiskere giver udtryk for, at kontrol er nødvendigt, hvis man skal undgå overfiskning, og fiskerikontrol spiller en positiv rolle i mange fiskeres bevidsthed. Flere fiskere⁵¹ fremhæver, at der er et godt forhold mellem den menige kontrollør og fiskerne, ligesom det overordnede indtryk af interview- og spørgeskemaundersøgelsen er, at de fleste fiskere finder, at de får en rimelig behandling af kontrollen og at kontrol i øvrigt er nødvendig for at undgå overfiskning.

Fordeling af kontrol

Med hensyn til fordelingen af kontrollen er der nogle fiskere⁵² som mener, at kontrollen bør fokusere mere på de større fartøjer.

"Kontrol af små fartøjer er latterligt"⁵³

Der er også synspunkter⁵⁴ fremme om, at den danske kontrol er *for* effektiv og for stringent i sammenligning med den tyske, den svenske og den baltiske, hvilket giver de danske fiskere en oplevelse af at være *overkontrolleret* i forhold til deres udenlandske kollegaer.

Overordnet set synes selve kontrolvirksomheden som institution at nyde respekt og legitimitet, omend der kan spores utilfredshed med fordelingen af kontrolindsatsen både i forhold til fartøjsgrupper og i forhold til indsatsområder (der ønskes mindre papir og mere kvalitetskontrol). Sidst bør måske nævnes, at der er en del kritik af chefen for kontrollen på Bornholm, som har en afsmittende virkning på fiskernes generelle opfattelse af fiskerikontrollen.

Er retsvirksomheden og sanktionerne retfærdige?

Fiskernes oplevelse af retsprocedurerne tillægges stor betydning for reguleringens legitimitet (Tyler, 1990). Retfærdige retsprocedurer er for eksempel, når fiskerne oplever at få lov til at fremlægge deres sag og har en fornemmelse af at systemet lytter og nøje overvejer, hvad der er rigtigt og forkert.

I henhold til spørgeskemaundersøgelsen giver knap 40% af fiskerne udtryk for, at de har fået en *retfærdig* behandling i retten, mens ligeså mange svarer, "*ved ikke*", til samme spørgsmål. Sidstnævnte svarstype hænger formentlig sammen med manglende erfaring med retssystemet. En lille fjerdedel mener derimod *ikke*, at de har fået en retfærdig behandling. Blandt dem der forklarer⁵⁵, hvorfor de har dårlige erfaringer, er det gennemgående argument, at fiskerikontrollen har talt usandt i retssalen. I interviewundersøgelsen fremstår fiskernes erfaringer overvejende negative.

*"Fiskere bliver behandlet som mere kriminelle end landmænd eller selskabstømmere"*⁵⁶

*"Man bliver mødt med arrogance fra et system, hvor anklager og dommere står på den ene side og fiskerne på den anden"*⁵⁷

En fisker⁵⁸ beretter på lignende vis, at han på forhånd forventer at tabe en igangværende retssag fordi, som han udtrykker det, "*embedsmændene står sammen mod fiskerne*".

Lignende negative udsagn er flere gange kommet til udtryk i de skrevne medier med indlæg som: "*Når fiskere behandles hårdere end narkomaner*" (Fiskeri Tidende; 15/7-1999) eller "*Hvorfor lige os?*" (Berlingske Tidende, 9/10-1998).

Nok mener de fleste i spørgeskemaundersøgelsen, at der gives en retfærdig behandling, men den negative kritik er alligevel så udtalt, at der, ifølge den samlede undersøgelse, må siges at være tale om en svækket legitimitet i retsprocedurerne.

Sanktioner

I spørgeskemaundersøgelsen er det forsøgt at få fiskernes opfattelse af den generelle behandling som de har oplevet i forhold til domstolene, mens der i interviewundersøgelsen har været spurgt direkte til holdningerne af konkrete sanktioner. Der er ingen fiskere, som finder det forkert, at man idømmes bøder ved regelbrud, men generelt opfatter fiskerne, at sanktionerne er for hårde. Her fremhæves bl.a. fratagelse af licensen ved ulovligt fiskeri⁵⁹ og

at hele omsætningen konfiskeres ved ulovligt fiskeri, uden fradrag af de faktiske omkostninger⁶⁰.

Fiskerikontrollen beretter, at det for dem er vigtigt, at indsatsen koncentrerer sig om større overskridelser, og mindre om marginalsager, netop for at fiskerne ikke skal føle, at marginalsager overskygger større overskridelser. Der er ganske få udtalelser fra fiskerne vedrørende marginalsager, og generelt er opfattelsen, at fiskerikontrollen er rimelig fleksibel i forhold til mindre overtrædelser.

Fra teorien vedrørende naturressourceforvaltning pointeres relevansen af graduerede sanktioner (Ostrom, 1990). Med graduerede sanktioner er der bedre muligheder for at tilpasse sanktionen til den konkrete situation, og hermed tage hensyn til, at regelbrud kan forekomme som enkeltstående hændelser eller som velovervejede og gentagne handlinger.

Bøder, der opfattes som urimelige, kan i stedet for at virke præventive, som tiltænkt, vise sig at få den modsatte effekt. Oplever man, at en kollega straffes urimeligt, er det sandsynligt, at den kollektive moral i forhold til regeloverholdelse vil blive svækket (Sutinen et al., 1990). Ved urimelige sanktioner opbygges en modstand overfor systemet, som udfordrer legitimiteten og eventuelt foranlediger yderligere regelovertrædelse.

Normer og moral

Normerne i fiskeriet forstås her som typiske handlinger eller opfattelser af, hvad der er typisk/normal adfærd blandt fiskere. Normer udtrykkes gennem socialt pres eller sanktioner (tab af anseelse) på individer, som afviger fra den normale/typiske adfærd. Moralen defineres som den enkelte fiskers opfattelse af, hvad man bør eller ikke bør gøre i bestemte situationer, og moral vil i denne sammenhæng betragtes som et holdnings- og værdimæssigt fænomen.

Typisk adfærd og holdning

Fiskernes normer vedrørende lovovertrædelse er forskellige afhængigt af typen af regulering. For eksempel viser spørgeskemaundersøgelsen, at knap 50% af fiskerne mener det er *i orden* at overtræde *rationerne*. Rationer er ifølge såvel fiskerikontrollen som fiskerne den mest overtrådte regulering. Overtrædelse af *bifangstregler* og *logbøger* er i nogen grad også en accepteret handling, idet godt halvdelen af fiskerne mener, at det har *mindre betydning*, hvis disse regler overtrædes og knap 1/3 mener, at det faktisk er *i orden* at overtræde disse. Med hensyn til reguleringer såsom *lukkede områder* og *havadage* er der mere delte holdninger, her mener henholdsvis godt 45% og 40%, at det er *forkert* at overtræde disse reguleringer.

Mindstemål og *maskemål* er regler, som fiskerne finder det helt forkert at overtræde, henholdsvis 85% og 65% af fiskerne finder det forkert at overtræde mindste- og maskemål. Det kan således konstateres, at disse to regler nyder indholdslegitimitet blandt fiskerne. Moral omkring mindstemålsreguleringen er stærk, hvilket kom klart til udtryk i interviewundersøgelsen⁶¹.

”Det er forkasteligt at nogle af de større trawlere har ligget og fanget ungtorsk på størrelse med en pegefinger.”⁶²

Socialt pres

I over halvdelen af interviewene gives der på forskellig vis udtryk for at regelovertrædelse forekommer, og at dette foregår i takt med fiskernes moral. Normer i form af socialt pres kan imidlertid virke begge veje (Sutinen et al., 1990). Nogle fiskere⁶³ beretter om at moralen har ændret sig og at det generelt er blevet mere acceptabelt at overtræde reguleringerne. Følgende udtalelser opsamlers, hvad mange fiskere gav udtryk for:

”...hvis man ser en fisker slippe afsted med at bryde med reguleringerne, så bliver man misundelig og så bryder man også selv for at få del i kagen.”⁶⁴

”Hvis normen er at overtræde reglerne, så har jeg ingen betænkelighed ved at følge dem”⁶⁵

Det er i den sammenhæng interessant at konstatere, at fiskernes moral er dalet, således at regelbrud er alment accepteret. Det kan forventes, at fiskernes handlinger vil blive påvirket af disse normer, hvis de kommer i en situation, hvor de skal vælge om de vil overholde reglerne eller ej.

Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen udtrykker 80% (30/50) af fiskerne, at det har *stor* eller *middel* betydning for den enkeltes handlinger, hvad andre fiskere gør. Dette understøttes af det generelle indtryk fra interviewundersøgelsen, som indikerer at den typiske fiskeradfærd har afgørende betydning for den enkeltes adfærd. Sutinen et al. (1990) forklarer, at det kan betale sig for den enkelte at overholde reguleringerne, hvis han forventer og oplever, at andre fiskere gør det samme. Det betyder omvendt, at få lovbrydere med deres adfærd kan trække en større gruppe af ellers lovlydige fiskere ud i ulovligt fiskeri (Sutinen et al., 1990).

Sammenlignes de udtrykte normer vedrørende brud af mindstemålsreguleringerne med det forhold, at *mindstemål*, ifølge fiskerne, er en sjældent overtrådt regulering, kan der konstateres en overensstemmelse mellem normerne (opfattelse af typisk adfærd) og fiskeriadfærd. Det samme er tilsvarende gældende i forhold til brud af rationerne, blot med modsat fortegn.

Den stærke moral som fiskerne giver udtryk for i relation til overholdelse af *mindstemålsreguleringen*, bliver udfordret af udtalelser fra fiskerikontrollen, som hævder der ville eksistere et undermålsfiskeri efter torsk, hvis der var et marked herfor. Denne kommentar fra Fiskerikontrollen understøtter undersøgelsens resultater af, at økonomien er den altafgørende faktor i forhold til regeloverholdelse, mens moral og normer har mindre betydning i denne sammenhæng. Fiskeriets normer peger tilsyneladende i retning af, at alle skal nyde samme fordele. Hermed vil normerne forstærke incitamenterne til regelbrud, hvis nogle fiskere opnår gevinst ved regelbrud.

Med hensyn til indholdslegitimiteten af de specifikke reguleringer, tegner handlinger og holdninger nogenlunde det samme billede. Herudfra ses det, at *mindstemål* og *maskemål* nyder størst legitimitet, mens *rationer* er den regulering, der står svagest.

5.0 Kattegat - det blandede konsumfiskeri

I det følgende præsenteres resultaterne af den socio-økonomiske og institutionelle undersøgelse af konsumfiskeriet i Kattegat.

5.1 Erhvervsstruktur

I lyset af de erhvervsstrukturelle forhold fokuseres der på fiskerens økonomi samt de strukturelle forhold i fiskeriet, herunder sammenhængen mellem fiskeriets praktiske udførelse og fiskerireguleringens udformning.

5.2 Økonomi

Den gennemførte undersøgelse viser med al tydelighed, at økonomiske forhold har en særdeles stor indflydelse på fiskernes incitament til at overholde fiskerireguleringen. Et adfærdsmønster, som også er set i sammenlignelige studier i bl.a. det nordøstlige USA (Sutinen *et al.*, 1990) og Sydøstasien (Kuperan og Sutinen, 1997).

Af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse fremgår det, at i godt halvdelen af besvarelsene vurderer fiskerne at reguleringerne brydes, hvis der er en økonomisk gevinst herved. Dette er en klar indikation på en sammenhæng mellem regelbrud og økonomisk indtjening i fiskeriet. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det endvidere, at de fleste vurderer, at økonomisk gevinst har *stor* (30%) eller *middel* (45%) betydning i forbindelse med den enkeltes regelbrud. Endvidere besvarer næsten 3/4 af fiskerne, at rationsstørrelsen har *stor* betydning for, hvorvidt fiskerne vælger at overholde reguleringen, hvilket understøtter forklaringen om økonomiens betydning for regelbrud/overholdelse.

Der er flere⁶⁶, som i interviewundersøgelsen giver udtryk for, at omfanget af regelbrud er blevet væsentligt mindre sammenlignet med situationen først i 1990'erne, med begrundelse i at rationsstørrelsen passer bedre til fiskeriet i dag. Disse holdninger understreger økonomien som en afgørende faktor i forhold til, hvorvidt fiskerne vælger at overholde eller overtræde.

*"Der foregår meget mindre ulovligt fiskeri fordi der er færre til at dele".....
"Størrelsen af rationerne er afgørende for regeloverholdelse"⁶⁷*

Flere fiskere⁶⁸ fremhæver økonomi som den væsentligste faktor i forhold til regelbrud. Andre studier af dansk fiskeri (Raakjær Nielsen, 1992 og Jøker & Raakjær Nielsen, 1993) samt studier af engelsk fiskeri (Hatcher *et al.*, 1998) forklarer, at fiskerne oftest betragter regelbrud som en nødvendighed for at sikre økonomisk overlevelse, hvilket flere af fiskerne⁶⁹ i nærværende undersøgelse også giver udtryk for.

"Hvis man skal drive et rentabelt fiskeri er det nødvendigt med omskrivninger, i forhold til fangstmængder og anvendte redskaber"⁷⁰

"Man kan godt overholde reguleringen, hvis man bruger 90mm, men det kan være svært at få et rentabelt fiskeri med masker større end 70mm"⁷¹

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at en (mindre) del af fiskernes omsætning stammer fra ulovligt fiskeri, men det er ikke ud fra spørgeskemaundersøgelsen muligt at

udlede, hvorvidt fiskernes sikring af et rentabelt fiskeri er afhængigt af indtægter fra ulovligt fiskeri.

De interviewede fiskere fremhæver, at lovbrud overvejende sker for at kunne *drive et rentabelt fiskeri*. Hvilket igen er en indikation på, at erhvervsstrukturelle forhold har stor indflydelse på regeloverholdelse/-brud i fiskeriet. Dette udelukker dog ikke at regelbrud hos nogle motiveres af muligheden for en ekstra indtjening. Der er givet eksempler på omskrivning af fangster til mindre joller med samme ejer, salg af undermålshummere.

Reguleringernes indvirkning på de økonomiske incitamenter

Flere fiskere⁷² beretter, at reguleringen i nogle sammenhænge faktisk bidrager til at forøge fiskeriindsatsen, selvom den gennemføres for at bevare fiskeressourcerne. Følgende to citater er eksempler herpå:

”Kvotesystemet øger fiskeriet, fordi hvis man f.eks. har opfisket sin torskevot for en periode og slår sig på rødspætter for ligesom at tjene sine penge dér, og får man noget torsk med, så skal man smide det ud. Men så skal man ud og fange mere rødspætte for at få garnet fuldt og så fanger man måske flere torsk igen, som skal smides ud. Det samlede resultat bliver altså en forøgelse af fiskeriindsatsen.”⁷³

”Hvis man har nogle kvoter, så skal man ud og fiske ligegyldigt hvad. Med kvoteregulering går man ud i al slags vejr, men hvis fiskeriet er frit, så kan man godt vente til det bliver roligere vejr, selvom der er andre der tager ud – så bliver vi bare hjemme og sparer noget olie.”⁷⁴

De begrænsninger, som fiskerne pålægges bliver styrende for adfærden i fiskeriet, hvor begrænsningerne betyder, at fiskerne vil sikre sig sin andel. En fisker⁷⁵ forklarer med baggrund i at hummerkvoten i Kattegat var ved at være opbrugt (oktober 1999), at *”det er uvist, hvor lang tid den holder, så det er svært at planlægge”*. Dette udsagn illustrerer den usikkerhed, som knytter sig til kvotereguleringen og indikerer at den praktiserede regulering vil opmuntre fiskeren til at fange så meget som muligt inden fiskeriet stoppes. Maurstad (1998) og Jentoft (1998) giver eksempler på, at norsk fiskeriregulering på trods af modsatte intentioner har forøget den faktiske fiskeriindsats, netop fordi fiskerne under en outputbegrænsning ønsker at sikre sin andel, og dermed er mere på havet end de ville have været, hvis ikke denne begrænsning var indført. Der har i interviewundersøgelsen også været fremhævet eksempler herpå.⁷⁶

5.3 Komplementaritet - overensstemmelse mellem regulering og fiskeripraksis

Fiskerireguleringens komplementaritet har betydelig indflydelse på regeloverholdelsen og betragtes som et vigtigt element i forhold til, hvorvidt reguleringen opfattes som legitim af fiskerne.

Stort set alle de interviewede giver på forskellig vis udtryk for, at reguleringen ikke er i overensstemmelse med det praktiske fiskeri. Spørgeskemaundersøgelsen understøtter denne holdning, idet næsten 70 % af fiskerne svarer, at det har *stor* betydning for den typiske fiskers regeloverholdelse, at der er overensstemmelse mellem regulering og det praktiske fiskeri. Kun 5%, mener, at det *ingen* betydning har.

Ligesom det har været fremme i Fiskeri Tidende (9/12-1999:5), udtrykker flere⁷⁷ af de interviewede fiskere direkte, at de har svært ved at overholde reguleringerne, fordi reguleringerne ikke er i overensstemmelse med ressourcens faktiske forekomst, hvilket er en holdningstendens, der også er observeret i andre studier – se bl.a. Vestergaard (1995:97).

”Reguleringerne burde være mere fleksible, sådan at man kan fiske når fisken er tilgængelig”⁷⁸

”F.eks., her når det bliver fuldmåne, så får man 50% tunge og 50% hummer i nettet, hvorfor man er tvunget til at skrive en historie i fangstjournalen”⁷⁹

Det hævdes⁸⁰ at reguleringernes uoverensstemmelse ikke blot er i forhold til ressourcens karakter, men også i forhold til fiskernes økonomi – muligheden for at kunne drive et rentabelt fiskeri.

”Der kan være problemer med at overholde reguleringen i tungefiskeriet, fordi man må kun fiske med 50 mm (garn), hvilket er umuligt, hvis man skal leve af det.” ...

”46 mm tager færre undermålere”⁸¹

Endvidere er der flere⁸², der giver udtryk for, at den manglende overensstemmelse hænger sammen med, at en praktisering af lovgivningen til tider strider imod fiskernes moral, hvilket blandt andet er tilfældet når fiskerne er tvunget til at foretage udsmid/konfiskation for at opfylde lovens bogstav.

”Hvis man har et godt træk, så smider man det ikke ud igen, for f.eks. at overholde nogle 14 dages rationer”⁸³

Også i spørgeskemaundersøgelsen er der en klar (74,5%) tilkendegivelse af, at det betragtes som amoralsk at foretage udsmid.

5.4 Geografi

Fiskerikontrollen beretter, at Kattégatfiskerne i stigende omfang også driver fiskeri i Skagerrak og Nordsøen, hvor indtjeningsmulighederne er bedre. Kontrolmyndighederne mener ikke, at den geografiske spredning af fiskeriet har nogen særlig betydning for effektiviteten af kontrollen hverken til søs eller på land.

Et mere socialgeografisk aspekt er spørgsmålet om, hvorvidt holdninger og handlinger har sammenhæng med fiskernes geografiske hjemhavn. Ud fra det foreliggende datamateriale, tegner der sig ikke noget entydigt mønster, men modsat kan det heller ikke udelukkes, at der er en sammenhæng mellem fiskernes holdninger og handlinger og så hjemhavnen.

I interviewundersøgelsen blev der⁸⁴ givet udtryk for, at fiskernes holdninger er påvirket af, hvor man kommer fra. En fisker kom i øvrigt med følgende interessante bemærkning:

”Min holdning til reguleringerne er afhængig af, hvilket fiskeri jeg deltager i. Hvis jeg fisker i Nordsøen synes jeg at week-end stop er skidt, for så skal jeg ligge i en fremmed havn og vente, mens jeg synes det er i orden når jeg ligger i Kattégat”⁸⁵

Denne opportunistiske indstilling, hvor fiskerne ændrer holdning til den specifikke regulering, afhængigt af hvor de fisker, gør den geografiske problemstilling mere kompleks.

5.5 Demografi

Tyler (1990), har i et studie af amerikanske borgeres adfærd i forhold til overholdelse af loven⁹ fundet, at *alder* er en væsentlig forklaringsvariabel. Goul Andersen (1998) tillægger også alder en indirekte¹⁰, men vigtig betydning i forhold til danske borgeres regeloverholdelse.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at knap 2/3 af de fiskere som deltager i Kattegatfiskeriet er i aldersgruppen 35-54 år og i betragtning af, at knap 65% af fiskerne har en anciennitet på 21 år eller mere, må det slutes, at der er tale om et fiskeri bestående hovedsageligt af ”ældre” fiskere. Det er ikke med baggrund i spørgeskemaet muligt at påpege nogen sammenhæng mellem alder og fiskernes holdninger til fiskeriforvaltningen. Interviewundersøgelsen tegner heller ikke noget klart billede af, hvorvidt der er en sammenhæng mellem alder og holdninger. Der er indikationer på en svag sammenhæng, idet langt den overvejende del af fiskerne⁸⁶ i 30’erne udviser forståelse og accept af regulering i forskellig sammenhæng, i modsætning til fiskerne i 50’erne, som enten argumenterer for⁸⁷ frit fiskeri eller efterlader⁸⁸ et uklart indtryk.

5.6 Kapacitet

Det er en udbredt holdning blandt fiskerne⁸⁹, at de senere års reduktion af antallet af fartøjer har gavnet de tilbageværende fiskere – der er færre, som skal dele ressourcen, hvilket også menes at have haft en positiv virkning på regeloverholdelsen⁹⁰. Dette synspunkt understøttes af, at næsten 3/4 af fiskerne i spørgeskemaundersøgelsen mener, at rationsstørrelsen har *stor* betydning for motivationen til regeloverholdelse, og hermed indirekte fremhæver, at forholdet mellem flådekapaciteten og ressourcegrundlaget har stor betydning for regeloverholdelse.

Generelt er der delte meninger om, hvorvidt fiskeriet skal regulere sig selv eller om der bør være en statslig regulering. Følgende citater illustrerer nogle af de *modsatrettede* synspunkter, der bliver udtrykt hos de interviewede.

”Staten prøver at putte en osteklokke ned over fiskeriet og beskytte nogle fiskere og begrænse nogle andre, det er forkert, det regulerer sig selv.”⁹¹

eller:

”Det er nødvendigt med en regulering, ellers er der for mange om budet – specielt om vinteren.”⁹²

⁹ Tyler (1990) studerer lovlighed i forhold til bl.a. spirituskørsel, hastighedsbegrænsninger og butikstyveri.

¹⁰ At alder tilskrives en indirekte betydning hænger sammen med, at alder i sig selv ikke forklarer forskellige handlingsmønstre. Aldersforskelle kan f.eks. forklare de forskellige generationers forskellig socialisering og økonomiske muligheder/betingelser (Goul Andersen, 1998:238ff).

5.7 Flådestruktur

Fiskerudtalelserne⁹³ vedrørende relationerne mellem fartøjsgrupperne, omhandler forskellige forhold. Eksempelvis fremhæves det hos nogle⁹⁴, at de franske og hollandske fiskere nyder særlige fordele i forhold til bestemmelserne omkring maskestørrelse. Netop relationen til de øvrige EU-fiskere påpeges i et engelsk studie (Hatcher et al., 1998), som betydningsfuldt for legitimitet og regeloverholdelse.

Der er i undersøgelsen blevet spurgt målrettet til holdninger omkring fordelingen af goder og omkostninger mellem fartøjsgrupperne. Det er relativt få fiskere, der udtaler sig herom, og deres udsagn er i forskellig retning. Der er umiddelbart ikke noget, som tyder på, at der er aktive interesse- og fordelingskonflikter mellem forskellige fartøjsgrupper i Kattegatfiskeriet, som vil udfordre reguleringens legitimitet og hermed eventuelt foranledige regelovertrædelser. I spørgeskemaundersøgelsen er der ligeledes ingen tegn på, at forskellige fartøjsgrupper finder reguleringen mere retfærdig end andre.

Vedsmænd (1998) påpeger den aktuelle overkapacitet i den danske flåde som et strukturproblem, som bl.a. hænger sammen med fartøjernes store mobilitet og omstillingsevne. Periodevis leder dette til overkapacitet i de enkelte fiskerier, som kun kan imødegås ved at begrænse flådens mobilitet, og hermed reelt udelukke visse flådesegmenter fra specifikke fiskerier. Sådanne reguleringstiltag kan medføre latente interessekonflikter mellem flådesegmenter (den regionale dimension) og mellem redskabsgrupper. Det kan derfor ikke slutes, at reguleringen er harmonisk og konfliktfri i forhold til flådestrukturen, men blot konstateres, at der i undersøgelsesperioden ikke er givet udtryk for større konflikter.

5.8 Regulering, kontrol og håndhævelse

5.8.1 Reguleringen

Ingen af de interviewede fiskere giver udtryk for, at de mangler information om fiskerireguleringens udformning, eller at manglende kendskab til konkrete reguleringer er årsag til lejlighedsvis regelbrud. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det imidlertid, at over 40% af fiskerne svarer, at de ikke kender reguleringerne godt nok. Hvilket er en relativt stor andel, og ca. 60% (30/30) af fiskerne mener tilsvarende, at mangel på information har stor eller nogen betydning for lejlighedsvis regelovertrædelser.

Overordnet tegner resultatet af spørgeskemaundersøgelsen et billede, hvor informationsniveauet har betydning for lejlighedsvis regelovertrædelse, men interviewundersøgelsen har dog ikke kunnet bekræfte dette. Umiddelbart forekommer manglende information ikke at være en afgørende variabel i forhold til at sikre regeloverholdelse i Kattegatfiskeriet.

Er reguleringen retfærdig og rimelig?

Generelt er Kattegatfiskerne utilfredse med den praktiserede regulering og samtlige af de interviewede fiskere fremkommer med hver deres kritikpunkter. Kritikken retter sig specielt mod, at reguleringen fører til udsmid og at reguleringen medfører en utilsigtet intensivering af fiskeriindsatsen, samt manglende fleksibilitet i rationsperioderne. Flere fiskere⁹⁵ fremhæver endvidere, at der er behov for bedre at kunne planlægge fiskeriet.

Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter opfattelsen af en generel utilfredshed med reguleringen af Kattegatfiskeriet. Blandt andet er 20% af fiskerne helt uenige i at reguleringen er retfærdig, og mere end halvdelen fremhæver, at hovedparten af Kattegatfiskerne opfatter reguleringen som uretfærdig. I modsætning hertil erklærer halvdelen af fiskerne sig delvist enige i, at reguleringerne er retfærdige, hvilket er et udtryk for en form for tilfredshed. Spørgeskemaundersøgelsen kan generelt ikke understøtte den generelle og meget kritiske holdning til reguleringen af Kattegatfiskeriet, men sammenholdes de to undersøgelser står det klart, at reguleringen af konsumfiskeriet i Kattegat scorer lavt på indholdslegitimitet.

Man skal dog her være opmærksom på, at de negative holdninger, som der er givet udtryk for skal forholdes til, at fiskeriregulering er ensbetydende med, at den enkelte fisker pålægges begrænsninger. Mange fiskere vil derfor sandsynligvis nedtone eventuel tilfredshed med reguleringen.

Handlinger, ikke kun holdninger - omfang af lovlighed

Fiskernes holdninger siger noget om reguleringernes opbakning blandt fiskerne, men holdninger kan ikke stå alene i forhold til en vurdering af, om fiskeriforvaltningen nyder legitimitet blandt fiskerne. Det er nødvendigt at sammenholde holdningsudsagn med handlingsberetninger, hvis legitimiteten skal vurderes (Raakjær Nielsen og Vedsmand, 1999:72).

Fiskerne kan være nok så meget tilhængere af en regulering, men overtræder de ofte, er der reelt tale om en svækket legitimitet i forhold til den pågældende regulering. Den måde, hvorpå sammenhængen mellem fiskernes holdninger og deres handlinger bedst afdækkes er gennem en kombination af interviews og deltagerobservation. I denne undersøgelse har det kun i yderst begrænset omfang været muligt at foretage deltagerobservation.

Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen har fiskernes opfattelse af reguleringernes retfærdighed betydning for regeloverholdelsen, idet 90% (50/40) mener, at holdningerne har stor eller middel betydning for fiskernes regeloverholdelse.

Spørgeskemaundersøgelsen giver et noget uklart billede af omfanget af regelbrud i konsumfiskeriet i Kattegat. Ca. 1/4 af fiskerne vurderer, at størstedelen af fiskerne overtræder reguleringen, mens ca. 30% modsat vurderer, at størstedelen overvejende overholder reguleringen.

I samtlige gennemførte fiskerinterviews berettes om, at der har foregået og stadig foregår ulovligt fiskeri, hvilket for sidstnævnte også fremgår af indlæg i Fiskeri Tidende (9/12, 1999:5). Flere fiskere⁹⁶ fremhæver, i overensstemmelse med fiskerikontrollens opfattelse, at omfanget af regelovertrædelser er gået kraftigt tilbage siden begyndelsen af 1990'erne.

”Man kunne have knaldet alle for ulovligt fiskeri, hvis det var det man ville”⁹⁷

”Mængden af ”grå fisk” er lille i dag mod hvad der var tilfældet for nogle år siden”⁹⁸

Ud fra en samlet vurdering af spørgeskema- og interviewundersøgelsen fremgår det, at der foregår ulovligt fiskeri blandt flere af fiskerne, men at omfanget af regelbrud er gået kraftigt tilbage i de seneste 5-7 år. Sammenholdes den voksende lovlighed med de omfattende negative holdninger, der har været udtrykt omkring reguleringerne, er der umiddelbart ikke

noget som tegner til, at reguleringen opfattes som mere legitim af fiskerne, omend fiskerimulighederne er blevet bedre indenfor den nuværende regulering i form af større rationer.

Overholdelsen af de specifikke reguleringer

Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen, hvor fiskerne blev bedt om at nævne de mest overtrådte reguleringer, har halvdelen af besvarelserne gået på, at rationer/kvoter er den mest overtrådte regulering, hvilket er i overensstemmelse fiskernes⁹⁹ holdninger fremkommet under interviews. Bifangstreglen betragtes som den næstmest overtrådte regel, og tegner sig for 1/3 af besvarelserne om den oftest overtrådte regulering, hvilket understøttes i interviewene¹⁰⁰. Maskemål er den tredjemest overtrådte regel, og tegner sig for 1/5 af besvarelserne. Udsagn fra flere fiskere¹⁰¹ understøtter antagelsen om at maskemålsreglerne ofte overtrædes.

Lukkede områder og mindstemål er regler som i mindre omfang overtrædes. Der findes tilsyneladende en stærk moral i forhold til at overholde mindstemål, men det står noget i kontrast til mange af de udtalelser¹⁰² der er kommet frem i interviewundersøgelsen.

”Der er desuden et salg af undermålshummere. Nogle sælger mange og andre mindre, men alle gør det”¹⁰³

Overtrædelsen af de enkelte reguleringer kan, som tidligere omtalt, blandt andet være foranlediget af økonomiske forhold eller af en manglende sammenhæng mellem regulering og den praktiske udførelse af fiskeriet. Manglende regeloverholdelse behøver således ikke være udtryk for en generel svækkelse af forvaltningens legitimitet.

Holdning til biologernes arbejde

Der er blandt fiskerne en markant negativ indstilling til den biologiske forskning, hvilket svækker forvaltningens legitimitet såvel i forhold til den biologiske rådgivning som institution, som de biologiske anbefalinger, der indgår i beslutningsprocessen¹⁰⁴. En fisker beskrev situationen således:

”Biologerne ligger og fisker med nogle fartøjer, som ikke er ligeså effektive som fiskernes egne, og de får derfor nogle misvisende resultater, og der burde derfor være en mere realistisk vurdering”¹⁰⁵

Fiskerne har generelt manglende forståelse for den biologiske forskning, hvilket også fremgår af andre danske undersøgelser (se bl.a. Vestergaard, 1997). I forhold til Kattegatfiskeriet skal der udvises forsigtighed i fortolkningen af interviewudsagn, idet fiskerne generelt antager fiskeri-rådgivere/forskere som værende biologer, hvorved utilfredshed med indholdet i de enkelte reguleringer i uberettiget grad rettes mod biologerne.

Er reguleringen ressourcebevarende?

Opfattelsen af reguleringerne som ressourcebevarende er et vigtigt incitament for regeloverholdelse og en væsentlig parameter i vurderingen af legitimiteten (Hatcher et al., 1998; Kuperan og Sutinen, 1997:22).

Spørgeskemaundersøgelsen tegner et billede, hvor der er delte meninger blandt fiskerne om, hvorvidt rationer/kvoter, bifangstregler, lukkede områder og havdageregulering virker

ressourcebevarende. Derimod er flertallet helt enig i, at maske- og mindstemålsbestemmelser har en ressourcebevarende effekt.

På trods af, at fiskerne har delte opfattelser af effekten af forskellige reguleringstiltag, udtrykker over halvdelen af de interviewede fiskere¹⁰⁶, at regulering er nødvendig i den ene eller anden form. Et ofte fremført argument er, at regulering bidrager til at sikre en retfærdig fordeling mellem fartøjsgrupperne. Nogle¹⁰⁷ giver direkte udtryk for, at regulering er nødvendig for at undgå overfiskning. I modsætning hertil nævner en mindre gruppe af de interviewede¹⁰⁸, at regulering er unødvendig og at bestandene regulerer sig selv.

Godt 50% af fiskerne svarer i spørgeskemaundersøgelsen, at såfremt reguleringen opfattes som havende en ressourcebevarende effekt vil dette fremme incitamentet til regeloverholdelse. Generelt har fiskerne dog begrænset tillid til effekten af flere af de aktuelle reguleringstiltag, hvorfor ovennævnte incitament til regeloverholdelse ikke støttes i praksis. Uoverensstemmelse mellem fiskerne og biologerne angående størrelsen af fiskebestandene, sammenholdt med fiskernes¹⁰⁹ oplevelse af, at deres praktiske viden om fiskebestande ikke inddrages i beslutningerne, udfordrer legitimiteten af biologernes anbefalinger.

"Biologerne skal arbejde tættere sammen med fiskerne"¹¹⁰

"Hvis jeg skal have en biolog om bord så skal det være en, som tager med ud flere gange"¹¹¹

Beslutningsprocedurer vedrørende reguleringen

Beslutningsprocedurerne i fiskeriet, både i forhold til udformningen og implementeringen af reguleringen, tillægges stor betydning i forhold til reguleringens legitimitet blandt fiskerne (Jentoft, 1989).

I interviewundersøgelsen fornemmes der generelt en apatisk holdning blandt de adspurgte i forhold til, hvem der træffer de reguleringsmæssige beslutninger og om fiskerne deltager i denne proces. Disse holdninger kommer direkte til udtryk hos flere¹¹²:

"Fiskeriforeningerne har ikke meget at skulle have sagt. Alle beslutningerne træffes af de kloge hoveder i ministerierne og EU. Det foregår for langt væk."¹¹³

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at næsten 2/3 af fiskerne er helt eller delvist enige i, at EU bestemmer udformningen af reguleringen, mens 70% (39+31) på tilsvarende måde svarer, at den danske stat har en central rolle i reguleringen af Kattegatfiskeriet. Jævnfør spørgeskemaundersøgelsen svarer 49% af fiskerne, at EU har størst indflydelse på udformningen af fiskerireguleringen i Kattegat, mens 42% hævder at det er Fiskeriministereren. Fiskerne viser begrænset tiltro til, at de lokale fiskeriforeninger har indflydelse på fiskerireguleringerne, idet knap 80% (45/34) svarer, at lokalforeningen har ingen eller ringe indflydelse. Halvdelen af fiskerne mener at Danmarks Fiskeriforening har ringe indflydelse på beslutningsprocessen, hvorimod næsten en 1/3 svarer, at DF har nogen indflydelse på beslutningerne angående reguleringen af Kattegatfiskeriet. Samlet set viser undersøgelsen, at fiskerne oplever, at beslutningerne er styret af myndighederne uden fiskernes deltagelse, hvilket også fremgår af at godt 2/3 (24+40) er delvist uenig eller helt uenig i, at fiskerireguleringen tager højde for fiskernes interesser.

Hvorvidt medbestemmelse har en legitimerende effekt på reguleringen og derved fremmer regeloverholdelse er ikke direkte påvist i undersøgelsen, men besvarelsene af de spørgsmål vi har rettet herimod antyder svagt, at der er en sammenhæng. I spørgeskemaundersøgelsen svarer over halvdelen af fiskerne, at medbestemmelse har stor betydning for den typiske fiskers incitament til regeloverholdelse, mens godt 1/4 mener det har middel betydning. To fiskere¹¹⁴ siger direkte i interviewundersøgelsen, at medbestemmelse styrker deres incitament til regeloverholdelse, mens andre fiskere¹¹⁵ forklarer, at de har mistet tillid til de offentlige beslutningstagere (politikere og rådgivere) pga. beslutningsprocedurerne. Modsat er der også fiskere¹¹⁶, som påstår at beslutningsprocessen ikke påvirker deres handling og holdning i forhold til reguleringen. Indførelsen af weekend stop i område 22, blev af fiskere givet som et konkret eksempel på betydningen af, at medbestemmelse har betydning for regeloverholdelse, idet fiskere¹¹⁷ gav udtryk for, at den udbredte overholdelse af weekend stoppet hænger sammen med, at fiskerne i sin tid var meget aktive i at få denne beslutning gennemført.

Der er en rimelig indikation af, at medbestemmelse har en positiv indflydelse på regeloverholdelse, omend den samlede undersøgelse afslører forskelligrettede udsagn i denne henseende. Der findes en række fiskeristudier (se bl.a. Jentoft og Kristoffersen, 1989; Lilburn, 1986; Young et al., 1996), der understøtter nærværende påpegninger af, at medbestemmelse har en positiv indvirkning på regeloverholdelse og forvaltningens legitimitet.

5.8.2 Kontrol og håndhævelse

Kattegatfiskeriet kontrolleres både til søs og til lands. Der er kontrolstationer i Randers, Roskilde og Frederikshavn. Fiskerikontrollen overvåger alle typer af regulering, men har særlig fokus på mindstemål og rationer/kvoter.

Ved landingskontrol kontrolleres logbøger, skibspapirer, fangstmængde, størrelses- og kvalitetssortering. Der foretages normalt stikprøvekontrol, men fartøjer kan blive påtvunget tilmelding til kontrollen før landing (for en kortere eller længere periode). Der foregår desuden en kontrol af opkøbernes råvarelagre, lastbiler mm. gennem indberetninger og stikprøvekontrol. Indberetninger fra fiskerne (logbøger) og opkøberne danner baggrund for et 100% krydscheck (papirkontrol).

Regnskabskontrol (samkøring af oplysninger mellem skatte- og fiskerimyndigheder) anses af fiskerikontrollen¹¹⁸ som den eneste effektive måde, hvorpå man kan kontrollere organiseret svindel mellem fiskere og opkøbere. Dette er et kompliceret og ressourcekrævende arbejde, men har været nødvendigt for at få opklaret store organiserede regelovertrædelser. Fiskerikontrollen oplyser, at omfanget af overtrædelser er reduceret væsentligt siden begyndelsen af 1990'erne, mens kontrolindsatsen har været nogenlunde konstant de sidste 10 år.

Kontrollens effektivitet

Halvdelen af fiskerne mener jvf. spørgeskemaundersøgelsen, at fiskerikontrollen er effektiv, mens kun godt 1/4 mener det modsatte. Alligevel hævder omkring 60%, at der kun er en mindre chance for at blive kontrolleret, hvilket umiddelbart forekommer at være modstridende besvarelser. Fiskerne¹¹⁹ ønsker mere fokus på kvalitetskontrol og mindre af den papirkontrol (regnskabskontrol), der af myndighederne betragtes som den mest effektive.

”Kontrollen fokuserer for meget på om papirerne er i orden. Kontrollørerne går for lidt om bord og kigger lasten igennem, der er for lidt kontrol af mængden og kvaliteten”¹²⁰

”Der er for meget papirkontrol, der burde sættes mere på kvaliteten. Man bør f.eks. lave strengere bestemmelser og strengere kontrol af, hvad der karakteriserer frisk fisk”¹²¹

Jvf. spørgeskemaundersøgelsen mener henholdsvis 58% og 56%, at omfanget af fiskerikontrol såvel søværts som ved landing er tilstrækkelig. Derimod giver over 1/4 udtryk for, at der er for meget landingskontrol. Utilfredsheden med hyppigheden af landingskontrol hænger antageligt sammen med, at flertallet af fiskerne i spørgeskemaundersøgelsen betragter landingskontrol som den mest effektive kontrolform.

Procedure for kontrol og håndhævelse

Fiskernes oplevelse af kontrol- og retsprocedurer antages at have betydning for reguleringens legitimitet og hermed motivationen til regeloverholdelse (Tyler, 1990). Studier af adfærden blandt fiskere i Barentshavet (Hønneland, 1998) understøtter, at denne antagelse også er gældende i fiskeriet.

Er kontrolvirksomheden retfærdig?

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at omkring 60% af fiskerne mener, de får en retfærdig behandling af fiskerikontrollen, mens kun 20% mener det modsatte. Tres procent betragter landingskontrol som den mest retfærdige kontrolform, hvorimod kun 5% oplever papirkontrol som retfærdig. Det opleves som retfærdigt, at lovbruderen ved landingskontrol bliver taget i gerningsøjeblikket, mens det anses som urimeligt, at man kan straffes med tilbagevirkende kraft, som det bliver gjort via papirkontrol.

Interviewundersøgelsen viser i modsætning til spørgeskemaundersøgelsen nogle forskelligt rettede holdninger. Nogenlunde lige mange af de interviewede fiskere mener, at de får en retfærdig¹²², henholdsvis uretfærdig¹²³ behandling. Dårlige erfaringer¹²⁴ med fiskerikontrollen skyldes primært, at kontrollørerne har optrådt arrogant eller fokuseret på ”småsager”.

”Kontrollørerne føler sig som herrehunde. Nogle gange viser de ikke deres skilt...”¹²⁵

”.....der har været bagateller i forbindelse med underskrivning af fangstjournaler og journaler der er forsvundet i posten.” ”... flere gange har de (kontrollen) været arrogante når jeg har beklaget mig over bagatelsager”¹²⁶

Det skal i øvrigt fremhæves, at når fiskerne udtrykker deres utilfredshed med kontrolprocedurerne, er det ofte baseret på hændelser, der ligger flere år tilbage. Dette understreger, at personlig og ikke mindst negativ erfaring med kontrollen præger den enkelte fiskers holdninger i længere tid efter. Fiskerikontrollen¹²⁷ hævder dog, at man kan undgå at fiskerne bærer nag, hvis kontrolmyndighederne (kontrollørerne) genoptager kommunikationen hurtigst muligt efter en given sag. Det er erkendes dog hos myndighederne, at for megen fokus på småsager undergraver legitimiteten af fiskerikontrollens arbejde, hvorfor indsatsen primært søges rettet mod grovere regelbrud. Som et konkret eksempel på, at kontrolprocedurerne

betrages som illegitime, er optrapningen af kontrollen af hummerfiskeriet på Læsø i 1999, hvor fiskerikontrollørerne bl.a. optrådte i civil påklædning, til stor irritation for fiskerne.

"...fiskerikontrollører luskede rundt på Læsø i civil med uniformen i en plasticpose"
(Fiskeri Tidende 25/11, 1999:11)

Ifølge fiskerikontrollen¹²⁸ er der en mere rolig atmosfære omkring kontrollens arbejde i dag, modsat i starten af 1990'erne. Reduktionen i antallet af fartøjer samt højere fiskepriser har forbedret den enkelte fiskers indtjening, hvilket af fiskerikontrollen anses som den væsentligste forklaring på de færre regelovertrædelser i dag (1998/1999). Kontrollens opmærksomhed på procedurelegitimitet og et forbedret indtægtsgrundlag har samtidig fremmet såvel indholds- som procedurelegitimiteten.

*"Der er tilstrækkelig med kontrol, men jeg er generelt tilfreds med kontrollens arbejde"*¹²⁹

*"Vi ser ikke særlig meget til kontrollen. Vi har et godt forhold til dem – når vi respekterer dem, så respekterer de os"*¹³⁰

Overordnet synes kontrollen, både som institution og i sine procedurer, at nyde legitimitet, omend i begrænset omfang. Legitimiteten synes at være styrket de senere år som følge af en større overensstemmelse mellem fiskerimuligheder og flådekapacitet. Desuden kan det forventes at forholdet mellem fiskerikontrollen og fiskerne langsomt vil forbedres, såfremt der ikke sker pludselige ændringer i reguleringen eller de erhvervsstrukturelle forhold - etablering af myndighedernes legitimitet kræver først og fremmest tid (Jentoft, 1990).

Er retsvirksomheden og sanktionerne retfærdige?

Over halvdelen af dem, som har returneret spørgeskemaet, svarer ikke på spørgsmålet om deres syn på domstolenes procedurer, mens der blandt dem som faktisk svarer på spørgsmålet, findes godt 1/4, som svarer "ved ikke". Hvorvidt disse afkrydsninger i spørgeskemaet skal tolkes som at fiskerne ikke har erfaring med domstolene eller ønsker at "hemmeligholde" nogle forhold og erfaringer er uvist.

Knap halvdelen af dem som svarer giver udtryk for, at de ikke får en retfærdig retsbehandling, mens godt 1/3 mener de får en retfærdig behandling. Når fiskerne i spørgeskemaet bliver spurgt om begrundelsen for deres negative synspunkter, fremkommer der forskellige beretninger, hvor et par af de gennemgående forklaringer er, at fiskerne oplever at embedsmændene har allieret sig mod fiskerne og at fiskerne dømmes, uden at der findes solide beviser for at der har foregået en omgåelse af reguleringen.

Stort set alle de interviewede, som udtaler sig om retsprocedurerne ytrer sig negativt. Flere¹³¹ hævder, ligesom i spørgeskemaundersøgelsen, at embedsmændene rotter sig sammen; at kontrollørerne lyver i retten samt at der bliver afsagt domme uden stærke beviser. Desuden finder flere¹³² det uretfærdigt, at man kan blive dømt for forbrydelser, der ligger flere år tilbage – papirkontrol.

*"Det er urimeligt at blive straffet flere år efter man har fisket ulovligt, man skal straffes det øjeblik det sker." "Det ville have været i orden, hvis man var blevet knaldet dengang."*¹³³

Endvidere argumenterer flere¹³⁴ for urimeligheden i, at kontrolindsatsen og sanktionerne var mere afdæmpede, da Kent Kirk var fiskeriminister, mens der under Bjørn Westh som fiskeriminister, blev slået hårdere ned på forseelser, som der tidligere var blevet set gennem fingre med. På trods af, at Bjørn Westh afløste Kent Kirk helt tilbage i 1993, har den manglende konsekvens i fiskerikontrollens arbejde i disse år bidraget til en stadig mistillid til sanktionsvirksomheden.

Den ovennævnte negative indstilling til retsprocedurene er flere gange kommet til udtryk i de skrevne medier med indlæg som: *"Når fiskere behandles hårdere end narkomaner"* (Fiskeri Tidende; 15/7-1999) eller *"Hvorfor lige os?"* (Berlingske Tidende, 9/10-1998).

Sanktioner

I interviewene er fiskerne fremkommet med klare udsagn angående deres holdning til de formelle sanktioner der følger efter et opdaget regelbrud. Flere¹³⁵ mener det er i orden at man straffes for ulovligt fiskeri og at bøderne faktisk oftest har været *rimelige*. Derimod mener langt størsteparten, at sanktionerne er *urimelige* fordi bøderne er for store eller fordi der er tale om sanktion overfor mindre forseelser så som fejl i logbøger¹³⁶. En stor del¹³⁷ mener i øvrigt, at fiskere straffes uforholdsmæssigt hårdt i forhold til andre forbrydere (bankrøvere, prostituerede nævnes ofte som eksempler).

*"Man kan ligeså godt tage op og røve en bank, fordi straffen er den samme som hvis man fisker ulovligt."*¹³⁸

Undersøgelsen peger generelt på, at fiskerne føler sig uretfærdigt behandlet ved domstolene, hvilket indikerer en svækket procedurelegitimitet i disse institutioner.

Fra teorien omkring naturressourceforvaltning pointeres blandt andet relevansen af graduerede sanktioner (Ostrom, 1990). Med graduerede sanktioner er der forbedrede muligheder for at tilpasse sanktionen til den konkrete situation, og hermed tage hensyn til, at regelbrud f.eks. både kan være en enkeltstående hændelse eller en velovervejet handling der gentages jævnligt.

Bøder, der opfattes som urimelige, kan i stedet for at virke præventive vise sig at få den modsatte effekt. Oplever fiskeren, at en kollega straffes urimeligt er det sandsynligt, at moralen i forhold til regeloverholdelse vil blive svækket. Ved straffe af lovbrudere, der opfattes som urimelige, kan der opbygges en modstand overfor systemet, som udfordrer legitimiteten og eventuelt foranlediger yderligere regelovertrædelse (Sutinen et al., 1990).

Normer og moral

Normerne i fiskeriet forstås her som typiske handlinger eller opfattelser af, hvad der er typisk/"normal" adfærd. Desuden kommer normer til udtryk som socialt pres og sanktioner (tab af anseelse) på individer, der afviger fra det typiske. Moralens defineres som den enkelte fiskers opfattelse af, hvad man bør gøre eller ikke gøre i bestemte situationer, og moral betragtes således for nærværende som et holdnings- og værdimæssigt fænomen.

Typisk adfærd og holdning

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at overtrædelse af *rationer/kvoter*, *bifangstregler* og *manglende aflevering af logbøger* er accepteret af fiskerne, da hhv. 36%; 39% og 39% svarer, at det er *i orden at overtræde disse regler*.

Ifølge Fiskerikontrollen¹³⁹ og fiskerne selv er *rationer/kvoter* og *bifangstregulering* også de mest overtrådte reguleringer, og der synes hermed at være overensstemmelse mellem holdninger og den faktiske fiskeriadfærd.

*”Alle fiskere overtræder bifangstreglerne i hummerfiskeriet, ellers er det ikke muligt at få økonomi i fiskeriet”*¹⁴⁰

Fiskerikontrollen forklarer dog, at der generelt set er færre overtrædelser i dag end tidligere, men nævner samtidig, at såfremt der eventuelt opstår ressourceknaphed, så vil *rationer/kvoter* sandsynligvis igen være den oftest overtrådte regulering.

Holdningerne i forhold til overtrædelse af *havdageregulering* er mere delte, mens der i forhold til *maskemål-* og *mindstemål* synes at være en stærk moral til at overholde disse regler. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at 3/4 af fiskerne finder det forkert at overtræde *mindstemålet*, mens knap 50% mener det er forkert med overtrædelse af maskemål.

Socialt pres

Indtrykket af en stærk moral i forhold til undermålsfiskeri svækkes imidlertid når fiskernes interviewudsagn og fiskerikontrollens registrering af forbrydelser inddrages i analysen. Især blandt hummerfiskerne er der flere¹⁴¹, som ikke overholder mindstemålet for hummer. Det at der faktisk foregår undermålsfiskeri fremgår dels af fiskernes egne interviewudsagn, men i særdeleshed også af de seneste *skøn* (1999) fra Fiskeridirektoratet (Fiskeridirektoratet, 1999). Stigningen i omfanget af registreret undermålsfiskeri skal i øvrigt ses i lyset af en intensiveret kontrolindsats på netop dette område i 1999, hvilket har resulteret i flere pågribelser end ellers (Fiskeridirektoratet, 1999).

Såvel fiskernes holdningsudsagn, som beretninger om de faktiske handlinger understøtter, at der er moralsk accept af salg af undermålsfummere:

*”Generelt mener fiskerne, at det vigtigt at holde mindstemålet, i hvert fald for fisk”*¹⁴²

*”Slipper nogen fisker godt afsted med at fiske ulovligt vil man også forsøge selv. Det er også hvad der er sket i forbindelse med salg af undermålsfummere. Det gør de fleste også i dag i et eller andet omfang.”*¹⁴³

Som det fremgår af ovenstående citat er der normer, som sanktionerer sådan, at hvis der er andre, der nyder en fordel, som f.eks. ved at bryde reglerne uden at blive pågrebet, så vil de øvrige fiskere forsøge at opnå samme fordel. I spørgeskemaundersøgelsen vurderes det overvejende, at ”andre fiskeres” overtrædelse har *stor* (33%) eller *middel* (41%) betydning for den enkeltes incitament til regelbrud, hvilket til dels også understøtter udsagnene i interviewene. Man vil nemlig sidde tilbage som ”duksedrengen”.

*"Salg af undermålshummere er blevet accepteret af fiskerne, og der er derfor også sket et skred hos mig, hvor jeg fra at have været meget kraftig modstander af salg af undermålshummere nu også sælger små hummer i begrænset omfang."*¹⁴⁴

Undersøgelsen viser, at fiskerne præger hinanden i deres adfærd og at overtrædelse af salg af undermålshummer er accepteret:

*"Den udbredte holdning blandt de fiskere jeg kender, er at regelbrud er accepteret"*¹⁴⁵

*"Det er alment accepteret at fiske ulovligt - især når det gælder rationer"*¹⁴⁶

Undersøgelser i det nordøstlige USA afslører en lignende adfærd blandt fiskerne. Sutinen et al. (1990) viser i deres undersøgelse, at det kan betale sig for den enkelte at overholde reguleringerne, hvis han forventer og oplever, at andre fiskere også gør det, ligesom det modsatte vil være tilfældet. Det betyder reelt, at nogle få lovbrudere kan trække en større gruppe med ind i ulovligt fiskeri (Sutinen et al., 1990).

Den svage vilje til *regelloverholdelse* fremgår også af de mange beretninger¹⁴⁷ om, at der *ikke* findes sociale sanktioner af lovovertrædere. Fiskere anmelder ikke hinanden til fiskerikontrollen og socialt pres/sanktioner forekommer kun sjældent. Enkelte af de interviewede¹⁴⁸ nævner, at der kan falde et par bemærkninger, såsom *"hvorfør gør du det?"* eller *"det er hul i hovedet"*, hvis nogen udnytter at overtræde reguleringerne, men generelt blander man sig ikke.

*"...hvis der er nogle regler, der bliver brudt, så er der ikke nogen, der hænger sig i det - det er i orden"*¹⁴⁹

*"Jeg vil ikke anmelde nogen for at fiske ulovligt, det må ligesom være deres egen sag."*¹⁵⁰

Undersøgelsen tegner et billede, hvor normer og moral ikke bidrager til at sikre regelloverholdelse i Kattegatfiskeriet, nærmere det modsatte. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at *maskemål- og mindstemålsreguleringen* er alment accepteret, men interviewundersøgelsen viser med al tydelighed, at det ikke er tilfældet i hummerfiskeriet. Der er eksempler på, at hvis nogen har haft succes med regelbrud, så forstærkes incitamentet til regelbrud generelt i fiskeriet.

Den svækkede indholdslegitimitet er specielt i hummerfiskeriet, overvejende forårsaget af fiskernes oplevelse af manglende sammenhæng mellem maskemålsbestemmelser/bifangstregler og det praktiske fiskeri.

*"Sejler man ud og fanger en 5-7 kasser fisk om vinteren og ikke fanger nogen hummer den dag, så er fiskeriet ulovligt, hvis man bruger 70mm - men man vil aldrig fange hummer med 90mm."*¹⁵¹

6.0 Nordsøen - industrifiskeriet

Formidlingen af resultaterne fra industrifiskeriet i Nordsøen er struktureret i henhold til projektets analyseramme, se kap. 2.0. Der indledes således med en gennemgang af de erhvervsstrukturelle forhold samt forholdene omkring regler og kontrol. Afslutningsvis ses der på betydningen af normer og moral.

6.1 Erhvervsstruktur

I lyset af de erhvervsstrukturelle forhold fokuseres der på fiskerens økonomi samt de strukturelle forhold i fiskeriet, herunder sammenhængen mellem fiskeriets praktiske udførelse og fiskerireguleringens udformning.

6.2 Økonomi

Flere fiskere¹⁵² pointerer i interviewundersøgelsen, at det er økonomien, som er den udslagsgivende faktor i forhold til, hvorvidt de overtræder eller overholder reguleringerne.

“Der er for mange til for lidt - man er tvunget til at overtræde”¹⁵³

*“Folk er nødt til at fiske ulovligt”. “Tidligere lå man udenfor og ventede på at kontrollen var gået hjem, nu sejler man ind og håber det går godt”.*¹⁵⁴

“Hvis man er tilstrækkeligt klemt kan jeg godt forstå, at man overtræder reglerne”¹⁵⁵

Det at økonomien er en væsentlig faktor i forhold til regeloverholdelse/brud fremgår også af spørgeskemaundersøgelsen, hvor 65% af de adspurgte mener, at muligheden for et *rentabelt fiskeri* indenfor reguleringens rammer har *stor* betydning for, hvorvidt man vælger at *overholde* reguleringerne. Kun en mindre andel (6%) mener at det *ingen* betydning har. Spørgeskemaerne fortæller endvidere, at de fleste fiskere tillægger økonomisk gevinst en *stor* (47%) eller *middel* (40%) betydning for eventuelle regelbrud, mens de færreste (13%) mener, at økonomisk gevinst *ingen* betydning har.

Studier af dansk (Jøker og Raakjær Nielsen, 1993) samt amerikansk og engelsk fiskeri (Sutinen, et al., 1990 og Hatcher et al., 1998) understøtter nærværende forklaring om økonomien som den væsentligste motivationsfaktor i forhold til regeloverholdelse/brud.

De interviewede fiskeres understregning af at regelbrud hovedsageligt sker af økonomisk nødvendighed indikerer, at man primært bryder for at få driftsøkonomien til at hænge sammen. Dette udelukker dog ikke, at der er fiskere, som ser mere kynisk og kalkulerende på regelbrud og således går efter den “hurtige” gevinst eller den faste sidegevinst ved jævnlige regelbrud. Flere af de interviewede¹⁵⁶ giver endvidere udtryk for, at der findes en hård kerne af fiskere, som jævnlige og bevidst overtræder.

“Der er nogle fiskere, som bevidst overtræder reglerne. Nogle som bevidst fanger sild og makrel til industri.”¹⁵⁷

6.3 Komplementaritet - overensstemmelse mellem regulering og fiskeripraksis

Det er en udbredt opfattelse blandt de interviewede, at der på nogle områder mangler overensstemmelse mellem regulering og praksis. Især lovkravene om *udsmid* ved ulovligt fiskeri betragtes som upassende til industrifiskeriet. Endvidere fremhæves det at man, i forhold til *udsmid*, nogle gange kommer i klemme mellem to forskellige lovgivningssystemer, hvis man f.eks. fisker i norske farvande og lander i danske.

“Fanget fisk skal ilandbringes og sælges på offentlig auktion. Udsmid er pip” ¹⁵⁸

Ovenstående citat repræsenterer en holdning, som også tydeligt kommer frem i spørgeskemaundersøgelsen, hvor hele 100%, af dem som har besvaret spørgsmålet, mener at det er amoralsk at smide døde fisk ud.

To tredjedele af de adspurgte i spørgeskemaundersøgelsen mener endvidere, at vanskeligheden med, praktisk set, at overholde reglerne har stor betydning for, om man overtræder reglerne. Et modsat synspunkt fremkommer hos fiskerikontrollen (Mors), der hævder, at det ikke burde være det store problem at overholde bifangstreglerne i industrifiskeriet. Ifølge fiskerinterview synes det da også at være de mindre fartøjer, som har de største problemer med at opfylde loven på kort sigt.

“Det er ikke muligt at rette op på bifangstprocenten for små fartøjer, hvis de får et træk med mange sild i. Det har de større både meget bedre mulighed for” ¹⁵⁹

6.4 Geografi

Landingerne af industrifisk foregår i et begrænset antal havne i Danmark (Skagen, Hirtshals, Strandby, Thyborøn, Esbjerg, Hvide Sande), hvilket gør det overskueligt for landingskontrol-løjerne at afdække fiskeriet, som i øvrigt drives fra et begrænset antal fartøjer. Til sammenligning kan nævnes kontrolarbejdet på Bornholm, hvor der kontrolleres i flere mindre havne og på flere mindre fartøjer, hvilket er langt mere tidskrævende.

I spørgeskemaundersøgelsen har der været flest returnerede skemaer fra fiskere i Esbjerg, Thyborøn og Skagen, dog med en overrepræsentation af esbjergfiskere (53%). De interviewede fiskere er jævnt fordelt mellem fiskere, der har hjemmehavn i netop disse tre havne (Skagen, Thyborøn og Esbjerg). På trods af at fiskerne således fordeler sig på ganske få havne, er det ikke muligt at tegne noget bestemt geografisk holdningsmønster. Dette udelukker dog ikke, at der kan eksistere holdningsmønstre, som knytter sig til de regionale særinteresser, hvilket f.eks. har været tilfældet i spørgsmålet om fordelingen af østersøtorsken mellem jyske og bornholmske fiskere (Vedsmann, 1998; Raakjær Nielsen, 1997).

Interviewundersøgelsen viser at fiskernes holdninger til reguleringen i nogen grad knytter sig til hvilket fiskeri man deltager i (fartøj og redskaber). Holdningen til for eksempel, hvorvidt sild udelukkende skal betragtes som konsum eller om der også bør afsættes større mængder (f.eks. bifangstprocenter) til industrifiskeriet afhænger af, hvorvidt fiskerne er rendyrkede industrifiskere eller har aktiviteter i konsumfiskeriet også (sild og makrel), hvor sidstnævnte stiller sig mere kritisk overfor landing af konsumfisk som industrifisk.

6.5 Demografi

Spørgeskemaundersøgelsen, der er henvendt til alle fiskere, som opfylder undersøgelsens kriterier om aktivitet og indkomst viser en aldersmæssig fordeling koncentreret omkring de to aldersgrupper 35-54 år og 55-59 år. I betragtning af at langt de fleste (88%) af de adspurgte har en anciennitet på 21 år eller mere, kan man ligesom i østersø- og kattegatfiskeriet konstatere, at der er tale om et fiskeri drevet hovedsagligt af "ældre" fiskere.

Danske og amerikanske undersøgelser af hvordan borgerne forholder sig til hverdagslovgivningen¹¹ har vist, at alder er en afgørende parameter i forklaringen af regeloverholdelse (Tyler, 1990; Goul Andersen, 1998). Imidlertid viser hverken interview- eller spørgeskemaundersøgelsen nogen entydig sammenhæng mellem alder og holdning/handling.

Blandt de interviewede hævdes det, at der overordnet set¹⁶⁰ ikke er forskel på holdninger og handlinger hos ældre og yngre fiskere. Blandt dem, som faktisk mener alder spiller en rolle, er holdningerne nogenlunde delt mellem dem som mener at det enten er de ældre eller de yngre, som har sværest ved at affinde sig med lovens rammer.

Selvom undersøgelsen ikke peger på alder som en væsentlig parameter, er alder vs. holdninger dog stadig et interessant spørgsmål at gå videre med i den videre forskning. Vil reguleringen opleve et legitimitetsopsving som følge af de kommende generationsskift eller vil legitimiteten stadig være lige udfordret og af samme årsager som nu?

6.6 Kapacitet

Som det allerede har været nævnt, findes der en opfattelse blandt fiskerne af, at der er for mange fartøjer til at dele ressourcen.

*"Udviklingen er primært sket på større effektivitet, indsatsen er steget, fordi der nu fiskes hele året."*¹⁶¹

*"Der er for mange til for lidt"*¹⁶²

Det at godt 65% af de adspurgte i spørgeskemaundersøgelsen mener, at muligheden for et rentabelt fiskeri indenfor lovens rammer har stor betydning for incitamentet til regeloverholdelse, indikerer indirekte at flådekapaciteten, altså antallet der skal dele ressourcen, har betydning for regeloverholdelse.

6.7 Flådestruktur

Undersøgelsen peger ikke på, at der skulle være særlige konflikter mellem fartøjsgrupperne (fartøjslængde), og det er også de færreste af de interviewede, der udtaler sig om relationerne mellem fartøjsgrupperne og om eventuelle fordele og ulemper. Der er dog enkelte som hævder at de "andre" har fordele. For eksempel udtrykker ejere af de større fartøjer utilfredshed med, at de mindre har fordele af årsmængdesystemet i sildefiskeriet, fordi mængderne er lige store uafhængigt af fartøjslængde. Et andet eksempel er en ejer af et mindre fartøj, som nævner at bifangstreglerne er mere "venlige" overfor større fartøjer, fordi

¹¹ Blandt andet spirituskørsel, hastighedsbegrænsning, butikstyveri, nabostøj o.l.

disse har mulighed for at sejle længere og laste mere og således tilpasse deres fangst i forhold til de tilladte fangstprocenter på de enkelte arter.

Vedsmand (1998) påpeger den aktuelle overkapacitet i flåden som et strukturproblem, hvis forklaring bl.a. hænger sammen med flådens store mobilitet og omstillingsevne. Dette leder periodevis til overkapacitet i de enkelte fiskerier og opgaven med at løse problemet kan således blive et spørgsmål om at begrænse mobiliteten i flåden og derved udelukke visse flådesegmenter fra nogle fiskerier. Sådanne reguleringstiltag vil meget vel kunne puste liv i latente interessekonflikter mellem regionale flådesegmenter og fartøjsgrupperne internt (garn vs. trawl), hvorfor man altså ikke kan slutte, at flådestrukturen er harmonisk og konfliktfri, men blot konstatere, at der for nuværende ikke gives udtryk for egentlige konflikter.

6.8 Regulering, kontrol og håndhævelse

6.8.1 Reguleringen

Blandt de interviewede er der ingen, som giver udtryk for, at de ikke har tilstrækkeligt kendskab til reguleringen og at dette i øvrigt skulle forklare lejlighedsvis regelbrud.

Når fiskerne i spørgeskemaundersøgelsen spørges direkte, om de føler de kender reguleringen i industrifiskeriet godt nok svarer lidt over halvdelen *ja* (56%), mens den anden mindre halvdel (44%) svarer *nej*, hvilket i forhold til sidstnævnte er forholdsvis mange, der oplever, at deres informationsniveau er mangelfuldt.

Hvorvidt informationsniveauet har indflydelse på *regeloverholdelsen*, belyses også i spørgeskemaundersøgelsen, når fiskerne adspørges om, hvorvidt mangel på information har betydning for lejlighedsvis regelbrud. Her er der lige mange (41%+41%) der svarer, at det henholdsvis har *stor* eller *nogen* betydning, mens kun 18% mener, at det *ingen* betydning har. Ud fra spørgeskemaundersøgelsen at dømme vil omfanget af lejlighedsvis regelovertrædelser altså umiddelbart kunne reduceres, hvis fiskerne havde større information om reglerne. Dette forhold skal selvfølgelig anskues i relation til de øvrige parametre, der indvirker på regeloverholdelsen.

Er reguleringen retfærdig?

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen er de fleste *uenige* (56%) eller kun *delvist enige* (44%) med, at reguleringen i industrifiskeriet er retfærdig. Der er således ingen (0%), som erklærer sig *enige* i, at reguleringen er retfærdig. I spørgsmålet om, hvorvidt reguleringerne tager hensyn til fiskernes interesser, er der endnu flere, som erklærer sig *uenige* (81%), mens de resterende er *delvist enige* (19%) - ingen er *enige* (0%).

Også i interviewundersøgelsen kommer fiskernes utilfreds tydeligt frem¹⁶³ og de to undersøgelser (interview og spørgeskema) understøtter således hinanden i denne henseende. Utilfredsheden vedrørende reguleringens retfærdighed udtrykkes i øvrigt forskelligt blandt de interviewede:

*“Reguleringen er ikke retfærdig. Alle kan få årsmængder på sild”*¹⁶⁴

*“Reguleringerne er ikke rimelige, specielt bifangstreglerne er alt for restriktive”*¹⁶⁵

Overordnet set samler kritikken af reguleringen sig især omkring bifangstreglerne, som dels opfattes som uretfærdig og dels som værende i uoverensstemmelse med det praktiske fiskeri. De negative holdninger, der generelt fremkommer, skal også forholdes til, at fiskeriregulering, i hvert fald på kort sigt, ofte vil være forbundet med en frihedsbegrænsning i forhold til den enkeltes fiskerimuligheder. Mange fiskere vil derfor antageligt også være tilbageholdende med at udtrykke deres eventuelle tilfredshed med reguleringen.

Handlinger, ikke kun holdninger - omfang af lovlydighed

I en belysning af reguleringens legitimitet er det nødvendigt at sammenholde holdningerne med fiskernes faktiske handlinger. Fiskerne kan være nok så meget tilhænger af en regulering, men hvis de jævnligt faktisk vælger at overtræde den, må der reelt siges at være tale om en svækket legitimitet.

Der er i spørgeskemaundersøgelsen spurgt til, hvad *opfattelsen* (holdninger) af reguleringernes retfærdighed betyder for vedkommendes *regeloverholdelse*. Undersøgelsen viser her, at halvdelen (50%) mener, at holdningen til reguleringen har *stor* betydning for regeloverholdelse, mens 36% mener det har *middel* betydning. Kun 14% mener det *ingen* betydning har. De fleste oplever altså, at *holdningerne* omkring reguleringernes retfærdighed har større betydning for deres egen regeloverholdelse.

Modsat spørgeskemaundersøgelsen i kattegat- og østersøfiskeriet er der i nærværende sammenhæng *ikke* spurgt til, hvorvidt man vurderer, at ens kolleger er lovlydige. Omfanget lovlydighed er derfor belyst i forhold til interviewudsagn og i relation til fiskerikontrollens interviewberetninger.

Alle de interviewede forklarer, at der foregår ulovligt fiskeri i varierende omfang i industrifiskeriet. Det samlede indtryk af interviewene med både fiskere og fiskerikontrollen er, at der foregår regelovertrædelse hos de fleste, men at det kun er en mindre kerne af fiskere, som konsekvent spekulerer i regelovertrædelse. Flertallet overtræder enten af økonomisk nødvendighed; fordi det er praktisk svært at være lovlydig, eller fordi muligheden for en ekstra indtjening byder sig.

*“Der er for mange til for lidt, man er tvunget til at overtræde reguleringen. Det er økonomien som er afgørende...”*¹⁶⁶

*“Man må finde en model for reguleringen, som forhindrer udsmid, f.eks. havdage eller liggedage. Folk er nødt til at fiske ulovligt.”*¹⁶⁷

*“Man har ikke råd til bøder, men kan man fikle lidt, gør man det”*¹⁶⁸

Selvom om 100% lovlydighed i et offentligt reguleret fiskeri kan være svært at forestille sig, må den udbredte utilfredshed i kombination med de mange interviewberetninger om ulovlig fiskeriadfærd, tages som udtryk for, at reguleringen generelt set savner legitimitet.

Holdning til biologernes arbejde

En udbredt holdning blandt de interviewede er, at resultaterne af biologernes arbejde er forsinket i forhold til at ressourcen samt at erhvervsstrukturen er i fortsat forandring. Modsat i kattegat- og østersøfiskeriet, finder man blandt nordsøfiskerne ikke den samme entydige mistillid og utilfredshed med biologernes arbejde. Faktisk hører man gentagne gange¹⁶⁹

biologerne omtalt som dygtige og vidende, men alligevel er der dog *ingen* af de interviewede, som uden forbehold udtrykker tillid og respekt for de biologiske anbefalinger og estimater.

*“Jeg tror biologerne ved, hvad de taler om. Jeg tror man kan undersøge fisk.” “Det er vigtigt at biologernes anbefalinger følges, der er dog tidsforskydning i opfattelsen af, hvad biologerne og fiskerne ser og oplever.”*¹⁷⁰

Sammenholdes dette med den mere direkte kritik og mistillid som også høres¹⁷¹, kan det sluttes, at biologernes arbejde og deres anbefalinger savner legitimitet blandt fiskerne, omend der, hos fiskerne, kan spores en voksende respekt og villighed til at indgå i et samarbejde med biologerne.

*“Det er vanskeligt at overholde, hvad biologerne anbefaler, når man ved biologerne er forkert på den. Systemet er for tungt, der er mange brisling i år, men EU vil ikke ændre reglerne”*¹⁷²

Den generelle mistillid og usikkerhed der knytter sig til biologerne synes reel, hvilket er en konstatering som Vestergaard (1997) også har gjort sig i sit studie af dansk fiskeri.

Er reguleringen ressourcebevarende?

Opfattelsen af reguleringerne som ressourcebevarende er et vigtigt incitament for regeloverholdelse og en væsentlig parameter i vurderingen af legitimiteten (Hatcher et al., 1998; Kuperan og Sutinen, 1997:22).

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen er der delte meninger blandt fiskerne om, hvorvidt henholdsvis *rationer/kvoter*; *bifangstregler*, *lukkede områder* og *havdageregulering* virker ressourcebevarende. Kun i forhold til *maske- og mindstemålsbestemmelser* er der større enighed (hhv. 73% og 69% er *enige*) om, at reguleringerne sikrer mod overudnyttelse. Der er altså en begrænset tillid til hovedparten (4/6) af reguleringerne. I forhold til *lukkede områder* kan man tale om en udbredt og direkte mistillid til reguleringen, idet hele 79% erklærer sig *uenig* med at disse reguleringstiltag sikrer mod overudnyttelse.

Interviewundersøgelsen afslører ikke nogen entydig holdningstendens i forhold til reguleringens ressourcebevarende effekt. Kun en enkelt¹⁷³ af de interviewede fiskere argumenterer for en egentlig fjernelse af reguleringen - altså selvreguleret fiskeri.

Ind imellem udtrykkes der frustration omkring nødvendigheden af f.eks. kvoter på tobis¹⁷⁴, ligesom andre¹⁷⁵ benytter lejligheden til at pointere nødvendigheden af, at man følger biologernes anbefalinger. Interviewundersøgelsen efterlader altså ikke nogen klar tendens i retning af tillid eller mistillid, hvilket i øvrigt ikke adskiller sig væsentligt fra spørgeskemaundersøgelsen, som netop tegner et broget billede med begrænset tillid til reguleringens ressourcebevarende effekt.

Beslutningsprocedurer vedrørende reguleringen

Beslutningsprocedurerne i fiskeriet, både i forhold til udformningen og implementeringen af reguleringen, tillægges stor betydning i forhold til reguleringens legitimitet (Raakjær Nielsen et al., 1998; Jentoft, 1989).

Interviewundersøgelsen viser, at der er en udbredt opfattelse af, at fiskerne ikke har indflydelse på beslutningerne. Der er en oplevelse af at "toppen" i beslutningshierakiet træffer beslutninger uden, i tilstrækkelig grad, at inddrage fiskerne undervejs. Ofte anvender de interviewede fiskere termer som "systemet" og "administration" om beslutningstager og sammenblender således beslutninger, der træffes i EU, på nationalt niveau samt i Danmarks Fiskeriforening. Følelsen af afmagt er dog typisk rettet mod beslutninger truffet på EU-niveau, men tilliden til hvorvidt man som fisker kan opnå indflydelse gennem de lokale fiskeriforeninger fremstår dog også som ringe. Den samme skepsis synes at gøre sig gældende i forhold til Danmarks Fiskeriforening, omend interviewundersøgelsen viser en spirende tillid til at nationalforeningen trods alt opnår *nogen* indflydelse.

"Som systemet er, er det svært at ændre noget. Toppen gør ikke nok" ¹⁷⁶

"Foreningsarbejdet giver større indsigt". "Fiskeriforeningen har fået mere indflydelse" ¹⁷⁷

Ovenstående citater udtrykker de forskellige holdninger, der findes, men oplevelsen af afmagt er som nævnt den fremherskende attitude.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det ligeledes, at de fleste (65%) er *enige* (36%) eller *delvist enige* (29%) i, at det er EU, som bestemmer reguleringen. Lidt over en trediedel (36%) er *uenige*. I forhold til hvorvidt Fiskeriministeriet bestemmer reguleringen, tegner der sig et mere delt billede. Her er tilsammen lidt over halvdelen (53%) enige eller delvist enige i, at Fiskeriministeriet har en central magtrolle, mens den anden mindre halvdel (47%) er *uenige* heri.

I lyset af, hvorvidt Danmarks Fiskeriforening og dets lokalforeninger har indflydelse på beslutningerne, har der i spørgeskemaundersøgelsen først været spurgt til, hvorvidt fiskerne selv deltager i de politiske foreningsaktiviteter. Langt størsteparten af fiskerne fortæller her, at de deltager i medlemsmøder (83%) samt i lokale generalforsamlinger (94%). I forhold til kontakt med hovedforeningen og deltagelse i dennes generalforsamling er der dog en mere begrænset aktivitet fra fiskernes side.

Det forholdsvis store fremmøde på lokalplan medfører dog ikke en større tro på, at lokalforeningerne kan påvirke beslutningerne omkring reguleringerne. Faktisk mener tilsammen 94% af de adspurgte, at muligheden for indflydelse gennem lokalforeningen er *ringe* (41%) eller *ingen* (53%). I en vurdering af, hvem der har størst indflydelse, EU, Danmarks Fiskeriforening eller Fiskeriministerien, er der 6%, som mener, at fiskeriforeningen har mest indflydelse. Der er nogenlunde lige mange som mener, at EU (50%) og Fiskeriministerien (44%) har mest at skulle have sagt.

Hvorvidt medbestemmelse har en legitimerende effekt på reguleringen og derved fremmer regeloverholdelse er ikke direkte påvist i undersøgelsen. Besvarelsen af de spørgsmål vi har rettet herimod taler både for og imod.

I spørgeskemaundersøgelsen giver de fleste (64%) af fiskerne udtryk for, at medbestemmelse har *stor* betydning for *overholdelse* af reguleringerne – lidt over en trediedel (36%) mener, at det ingen betydning har. I interviewundersøgelsen er fiskeren blevet spurgt om, hvad der betyder mest for vedkommendes *regeloverholdelse* og er i den henseende blevet bedt om at rangordne betydningen af følgende fire motivationsgrundlag:

- 1) Fiskerne har indflydelse på udformningen af reguleringerne
- 2) Der er sammenhæng mellem reguleringerne og det praktiske fiskeri
- 3) Der er stor chance for at blive kontrolleret
- 4) Bøde/straffen for ulovligt fiskeri er høj.

Resultatet af denne undersøgelse, hvor man har spurgt til hvad der er afgørende i handlingsøjeblikket på søen, viste, at spørgsmålet om, hvorvidt der er *sammenhæng mellem reguleringerne og det praktiske fiskeri* (nr. 2) fik flest rangpoint¹², mens betydningen af *fiskernes indflydelse på udformningen af reguleringerne* (nr. 1) faktisk fik den laveste score blandt de fire motivationsgrundlag. Der er altså ikke noget, som med klarhed taler for at medbestemmelse i forhold til reglernes udformning har afgørende betydning for regeloverholdelsen i industrifiskeriet.

Der findes en række empiriske studier af fiskeriforvaltningssystemer rundt om i verden (se bl.a. Jentoft og Kristoffersen, 1989; Lilburn, 1986; Young *et al.*, 1996; Berkes, 1992), som henviser til den positive betydning af medbestemmelse i forhold til regeloverholdelse og legitimitet. Men som det også har været påpeget af Raakjær *et al.* (1998), så har fiskeriforskningen dog ikke i overbevisende grad påvist, at medforvaltning generelt set resulterer i bedre regeloverholdelse.

6.8.2 Kontrol og håndhævelse

Industrifiskeriet i Nordsøen kontrolleres til søs og på land. Den ansvarlige landingskontrol er stationeret i henholdsvis Frederikshavn, Nykøbing Mors og Esbjerg med lokalafdelinger i Skagen, Hirtshals, Hanstholm, Aalborg og Hvide Sande.

Overordnet styres kontrollen af industrifiskeriet af et monitoringsystem, hvor der ved computerberegnet tilfældighed foretages udtræk blandt de fartøjer, som deltager i industrifiskeriet til kontrol. Kontrollørerne har ingen mulighed for at påvirke udtrækkene i dette såkaldte "pling-system", men kan derudover vælge at foretage kontrol af specifikke fartøjer som kontrollen vælger ud over de computerudpegede fartøjer.

I industrifiskeriet er det bifangstregler og rationer, som er de mest betydningsfulde reguleringer. Lasten bliver kontrolleret ved at der foretages en repræsentativ prøvetagning (min ½ promille af fangsten skal kontrolleres - dog minimum 100 kg). Det er op til fiskerikontrollen at løfte bevisbyrden. Der går cirka en dag med at losse en industrilast, og fiskerikontrollen får løbende oplysninger om, hvad prøverne siger.

Hvis der er for stor bifangst, fremlægger fiskerikontrollen sagen for fiskeren/rederen, oftest i styrehuset, når losningen er overstået. Der sendes en fax til Fiskeridirektoratet, og inden for 1 til 2 dage er licensen inddraget. De fleste sager afgøres administrativt og inden for en kort tidsperiode. Bødesager for f.eks. overtrædelse af fangstrationer på konsumfisk tager længere tid, og her ender flere sager i retten.

Ifølge kontrolinspektoratet i Esbjerg er der ikke særlig mange overtrædelsessager. Endvidere hævder inspektoratet i Frederikshavn, at der ikke er sket en stigning i omfanget af overtrædelser, mens inspektoratet i Nykøbing Mors forklarer, at der ligefrem er sket en reduktion i antallet af overtrædelser gennem årene og at kontrollens afskrækkende effekt skal ses som en væsentlig forklaring herpå.

¹²Pointene er beregnet ved at en 1. rangorden giver 4 point; en 2. rangorden giver 3 point; en 3. rangorden giver 2 point og en 4. rangorden giver 1 point. Pointene er dernæst talt op for hver afkrydsningsmulighed.

De typiske overtrædelser er ifølge kontrollen (Nykøbing Mors, Esbjerg) bifangstreglerne.

Kontrollens effektivitet

Næsten samtlige (94%) fiskere mener, ifølge spørgeskemaundersøgelsen, at fiskerikontrollen er *effektiv*, hvilket understøttes af, at lidt under to trediedele (63%) vurderer, at *chancen* for at blive kontrolleret er "stor" (67-99%), mens en fjerdedel mener chancen er "fifty-fifty" (34-67%). Faktisk er der ingen, som mener chancen er mindre end "fifty-fifty". *Landingskontrol* vurderes i øvrigt af de fleste (81%) som den mest effektive form for kontrol.

Der har i interviewundersøgelsen ikke været udtalelser fremme om fiskerikontrollens effektivitet eller mangel på samme.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen mener de fleste, at der er *tilstrækkelig* kontrol både til *søs* (50%) og på *land* (56%). Næsten lige så mange mener, at der er for *meget* kontrol både til *søs* (50%) og på *land* (44%), hvilket altså peger på, at fiskerne føler sig vel meget kontrolleret og absolut ikke ønsker mere kontrol.

Fiskerikontrollen (Esbjerg, Nykøbing Mors og Frederikshavn) hævder selv, at kontrolvirksomheden, i form af den løbende kontrol og de store regnskabssager, har haft en betydelig afskrækkende effekt, og at dette har været med til at reducere omfanget af overtrædelser frem til i dag (Nykøbing Mors). Til spørgsmålet om hvad chancen for at blive kontrolleret betyder for *regelloverholdelse*, har de fleste (79%) fiskere i spørgeskemaundersøgelsen svaret, at det har *stor* betydning, mens en femtedel (21%) mener, at det har *middel* betydning. Denne holdningstendens bekræfter således kontrollens egen vurdering af deres effekt som *afskrækkende*. I interviewundersøgelsen¹⁷⁸ er det i højere grad sanktionerne (bøder/anden straf) end selve kontrollen, der fremstår som afskrækkende.

Procedure for kontrol og håndhævelse

I det følgende vil der blive set nærmere på de forhold, der knytter sig til kontrol- og sanktionsvirksomhedens procedurelegitimitet, eftersom netop procedurelegitimiteten i kontrol- og retsvirksomheden tillægges en central betydning for incitamentet til regelloverholdelse (Tyler, 1990). For eksempel har studier af fiskeriet i Barentshavet (Hønneland, 1998) påpeget kontrolprocedurerne som en vigtig parameter, der enten kan styrke eller svække respekten og forståelsen for reguleringerne og derved påvirke regelloverholdelsen.

Er kontrolvirksomheden retfærdig?

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at størsteparten (80%) af de adspurgte mener, at de får en retfærdig behandling af fiskerikontrollen. Faktisk er der ingen (0%), der giver direkte udtryk for, at de *ikke* får en retfærdig behandling. En femtedel (20%) svarer "*ved ikke*" til spørgsmålet om det samme.

Med hensyn til hvilken kontrolform, der er mest retfærdig er der størst (81%) tilslutning til *landingskontrol*. Kun 13% mener *kontrol til søs* er mest retfærdigt, mens *papirkontrol* afgjort betragtes som den mindst populære form (6%).

Fiskernes positive attitude overfor fiskerikontrollen fremgår også af interviewundersøgelsen. Den fremherskende holdning er, at kontrolvirksomheden anerkendes som institution og i dens

daglige arbejde (procedurer). Det nævnes at kontrollen er blevet mere "elastiske" i deres sagsbehandling og udviser større forståelse for fiskernes situation end hidtil. Direkte negative attituder er sjældne.

"Fiskerikontrollen har rimelig forståelse for hvad fiskerne laver, mens der stadig er lidt problemer i forhold til direktoratet i København" ¹⁷⁸

"Kontrollen er blevet mere fleksibel, og nu kan folk slippe med en advarsel" ¹⁷⁹

Samlet set synes kontrollen, både som institution og i sine procedurer, at nyde legitimitet. Legitimiteten forekommer at være styrket de senere år, hvilket af kontrollen (Nykøbing Mors) blandt andet begrundes med en øget og vedvarende dialog mellem kontrollørerne og de enkelte fiskere og deres lokale fiskeriforeninger. Fiskerikontrollen arbejder målbevidst på at være tillidsskabende gennem f.eks. at forvarsle større kontrolbesøg samt at deltage aktivt ved generalforsamlingerne i de lokale fiskeriforeninger. Det nævnes også, at man lader fiskeren kommentere de papirer, der indsendes til direktoratet i forbindelse med overtrædelsessager, hvilket ifølge kontrollen (Frederikshavn) er med til at styrke fiskernes tillid til systemet. Fiskeren får mulighed for at blive hørt og eventuelt komme af med nogle af sine frustrationer.

Det antages i øvrigt at kontrollen og reguleringerne, alene i kraft af sin flerårige eksistens, opbygger en legitimitet gennem at fiskerne tilvendes logbøger, reguleringsmeddelelser etc. Tidsaspektets betydning for legitimiteten har ikke været undersøgt, men bl.a. Svein Jentoft (1990), der har beskæftiget sig dybtgående med legitimitet i fiskeriforvaltning, påpeger at etablering af myndighedernes legitimitet først og fremmest kræver tid.

Er retsvirksomheden og sanktionerne retfærdige?

Det tillægges endvidere væsentlig betydning for reguleringens legitimitet (Raakjær og Vedsmand, 1999; Tyler, 1990), at fiskerne oplever retsprocedurerne som retfærdige og f.eks. får mulighed for at fremlægge deres synspunkter og har en fornemmelse af, at systemet lytter og nøje overvejer sin beslutning.

Til spørgsmålet om, hvorvidt man som fisker oplever, at domstolene giver en retfærdig behandling svarer de fleste (56%) *nej*. Godt 13% oplever at de får en retfærdig behandling, mens næsten en trediedel svarer "*ved ikke*", hvilket antageligt hænger sammen med deres manglende erfaring med systemet, eller at spørgsmålet måske virker for anstødende.

Der fremlægges forskellige forklaringer og argumenter blandt fiskerne i forhold til deres negative erfaringer med domstolene. I spørgeskemaundersøgelsen finder man f.eks. forklaringer såsom at kontrollen lyver i retten, retssystemet mangler indsigt i fiskeriets praksis, eller at embedsmændene allierer sig. I interviewundersøgelsen er den typiske forklaring¹⁸⁰, at man som fisker føler sig dømt på forhånd og oplever ikke at blive hørt i retssystemet.

"Der blev alene lyttet til embedsmænd, og det var tydeligt, at det var mig som løj, sådan blev det i hvert fald opfattet" ¹⁸¹

På baggrund af både interview- og spørgeskemaundersøgelsen fremstår det, at domstolene savner legitimitet blandt fiskerne, hvilket hovedsagligt kan knyttes til fiskernes oplevelse af ikke at blive forstået og lyttet til af funktionærerne i retssystemet. I følge Tyler (1990) betyder retsprocedurerne mere end størrelsen af straffen i forhold til, hvordan den dømte oplever sin

behandling af systemet. Alligevel bør størrelsen af sanktionerne dog tages med i betragtning når fiskerne udtaler sig om systemets retfærdighed.

Sanktioner

Der har i spørgeskemaundersøgelsen ikke været spurgt direkte til, hvordan fiskerne oplever betydningen af de sanktioner, der tildeles ved ulovligt fiskeri, men i besvarelsen af spørgsmålet om retfærdige retsprocedurer, er *“for store bøder”* netop en typisk forklaring på en dårlig erfaring med systemet. Det generelle udtryk¹⁸² i interviewundersøgelsen er helt tydeligt, at man oplever, at bøderne er for store og at disse ikke står i rimeligt forhold til andre lovmæssige forseelser i samfundet.

*“Bøderne er for store i forhold til de bøder som andre i samfundet får”. “Burde dømmes på overskud og ikke på omsætning”*¹⁸³

*“Bøderne er helt ude af proportion set i forhold til hvad narkotikasmuglere og selskabstømmere idømmes”*¹⁸⁴

Overordnet set udviser fiskerne kun ringe forståelse for de sanktioner, der gives ved ulovligt fiskeri, hvilket er en holdningstendens, der er en smule mere markant i sammenligning med de synspunkter, som kom frem i Kattegat og Østersøen, hvor man i højere grad kunne høre en forståelse for at ulovligt fiskeri trods alt bliver straffet.

Elinor Ostrom (1990) pointerer relevansen af graduerede sanktioner ved forvaltning af naturressourcer. Ved en graduering forbedres mulighederne for, at sanktionerne tilpasses de forskellige praktiske omstændigheder og således tager hensyn til at regelbrud f.eks. kan være mere eller mindre overlagt, samt at regelbrydere overordnet set omfatter to typer: dem, for hvem der er tale om enkeltstående hændelser og dem, for hvem det drejer sig om mere kalkulerede og gentagne handlinger.

Fra andre fiskeristudier er der eksempler på, at bøder, der opfattes som urimeligt store, faktisk kan have den modsatte effekt af det tiltænkte. Findes der for eksempel, blandt fiskerne, en afstandtagen til lovbyggere, kan denne *mindskes*, når fiskerne oplever, at en af deres kolleger straffes urimeligt (Sutinen et al., 1990). Der opbygges så at sige en sympati for den straffede og en modstand overfor systemet, som udfordrer legitimiteten og eventuelt foranlediger yderligere regelovertrædelse.

Normer og moral

Normerne i fiskeriet forstås her som typiske handlinger eller opfattelser af, hvad der er typisk/”normal” adfærd. Desuden kommer normer til udtryk som socialt pres og sanktioner (tab af anseelse) på individer, der afviger fra det typiske. Moralen defineres som den enkelte fiskers opfattelse af, hvad man bør gøre eller ikke gøre i bestemte situationer, og moral betragtes således som et holdnings- og værdimæssigt fænomen.

Typisk adfærd og holdning

Afhængigt af, hvilken regulering der er tale om, udtrykkes der forskellig holdning (moral) i forhold til regelovertrædelse. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at flertallet af de adspurgte synes det er acceptabelt (*i orden*) at overtræde *rationer/kvoter* (55%); *maskemål* (50%) samt *mindstemål* (64%). Overtrædelse af reguleringer som *bifangstregler* og *lukkede områder*

betragtes ligeledes som værende acceptabelt, idet de fleste (hhv. 46% og 50%) her tillægger det en *mindre betydning*, hvis der overtrædes. Kun en mindre part synes det er forkert at overtræde *bifangstregler* (15%) og *lukkede områder* (8%), mens resten synes det er direkte *i orden*. I forhold til disse fire ovennævnte reguleringer synes moralen imod overtrædelse i betragtelig grad at være svækket.

Ifølge fiskerikontrollen (Nykøbing Mors og Esbjerg) er det især *bifangstreglerne* samt *kvoter/rationer*, som lider under at blive overtrådt.

Holdninger til *havdageregulering* og *aflevering af logbøger* synes, ifølge spørgeskemaundersøgelsen, mere apatisk, idet de fleste (hhv. 67% og 69%) her tillægger overtrædelse en *mindre betydning*. Kun en mindre andel (ca. 15%) mener det er *i orden* eller direkte *forkert* at overtræde. Det kan i øvrigt nævnes, at man, i industrifiskeri, ikke ser den samme frustration overfor for eksempel en 1000 kroners bøde for en for sent afleveret logbog, som man typisk mødte blandt skipperne af de mindre fartøjer i Østersøen og Kattegat.

Udsagnene i interviewundersøgelsen¹⁸⁵ understøtter spørgeskemaundersøgelsens konstatering af, at regelbrud overordnet set er accepteret. Dette er dog ikke ensbetydende med, at alle fiskere forsøger at snyde så meget som muligt. Accepten af regelbrud hænger typisk sammen med at man synes udsmid er amoralsk, hvilket de fleste (88%) også giver udtryk for i spørgeskemaundersøgelsen. Desuden udtrykkes der en forståelse for at nogle må bryde reguleringerne for at kunne opnå et rentabelt fiskeri. Det generelle indtryk af interviewundersøgelsen er, at kun de færreste mener, at regulering kan undværes helt, men hvis lejligheden byder sig, eller man er i økonomisk nød, så er det acceptabelt at bryde. I forhold til at lande konsum (torsk, kuller, sej, hvilling og makrel) som industrifisk synes der at være en forholdsvis betydelig¹⁸⁶ moral og norm (forventning om hvad andre gør og synes).

“Man fanger ikke sildeyngel eller konsum”¹⁸⁷

“Fangst af konsumfisk skal sælges som konsum”¹⁸⁸

Dette betyder dog ikke, at *al* landing af konsum til industri er ilde set. Faktisk hører man gentagne gange¹⁸⁹ udtalelser om, at sild ikke er en rigtig konsumart, hvorfor det ikke betragtes som en betydelig forseelse at lande denne art til industri.

“Det er ok, at fiske voksne sild til industri”¹⁹⁰

“Konsumfisk skal sælges som konsum, men sild er ikke konsum, og så koster den ikke noget”¹⁹¹

Den udtrykte moral overfor konsumfangster samt fangst af yngelfisk synes i højere grad at være rettet imod de få fiskere, som er mere skrupelløse eller måske ligefrem spekulerer i landing af alt, hvad der kan give gode penge.

Socialt pres

Stort set samtlige af de interviewede fiskere forklarer, som tidligere nævnt, at der foregår regelbrud i industrifiskeriet. Endvidere gives der på forskellig vis¹⁹² udtryk for at regelbrud bl.a. foranlediges af andre fiskeres fiskeriadfærd og ikke mindst af forventningerne til andre fiskeres adfærd.

“Hvis man ser nogen slippe afsted med ulovligheder, vil man nok også forsøge selv”
193

*“...hvis nogen laver nemme rejser og slipper afsted med det, vil man også selv, når systemet tilsyneladende accepterer det”*¹⁹⁴

Undersøgelser i det nordøstlige USA har vist en lignende adfærd blandt fiskerne. Sutinen et al. (1990) forklarer for eksempel, at i betragtning af fiskeressourcernes karakter som fællesressourcer¹³ kan det betale sig for den enkelte at overholde reguleringerne, hvis han forventer og oplever, at andre fiskere også gør det. Andre fiskeres overtrædelse af f.eks. bifangst- eller kvotereguleringerne vil derimod betyde, at den lovlydige fisker motiveres til at gøre det samme for at nyde samme fordel. Få lovbyggere kan således motivere en større gruppe af ellers lovlydige fiskere til at deltage i ulovligt fiskeri (Sutinen et al., 1990).

Den udbredte accept af *regelovertrædelse* afspejler sig umiddelbart også i, at de interviewede fiskere *ikke* mener, at der findes sociale sanktioner af lovovertrædere. Faktisk er det kun en enkelt af de interviewede, der nævner, at man sjældent sanktioneres (socialt pres) hinanden indbyrdes i forbindelse med regelovertrædelser: *“..det er utænkeligt at fange konsumfisk til industri.”* *“Vedkommende vil blive frosset ud.”* Det hævdes endvidere blandt de interviewede, at man ikke anmelder nogen til fiskerikontrollen for ulovligt fiskeri.

*“Man vil ikke anmelde en kollega, som gør det, man passer sig selv”*¹⁹⁵

*“Man blander sig ikke rigtig i, hvad andre gør, fordi man jo selv ind imellem laver noget, som ikke er helt efter bogen. Man passer sig selv”*¹⁹⁶

Fiskerne og fiskeriet synes altså umiddelbart at passe sig selv med hensyn til regelovertrædelser, omend dette billede dog bør nuanceres en smule. Nok vil man ikke anmelde en kollega, men det at give fiskerikontrollen et indirekte tip eller en hentydning, er ifølge kontrollen (Nykøbing Mors) noget, der forekommer når kontrollørerne har deres jævnlige gang på havnene.

Det overordnede indtryk i forhold til normer og moral er først og fremmest, at der hersker en generel accept af regelovertrædelse i begrænset omfang. Med hensyn til indholdslegitimiteten for de enkelte reguleringer afslører de normative og moralske forhold en mere eller mindre svækket legitimitet i forhold til samtlige af de reguleringer, der har været spurgt til i undersøgelsen¹⁴. Værst ser det dog ud med bifangst- og kvotereguleringerne.

¹³ Fællesressourcer defineres her som en offentligt reguleret ressource med specifikt allokeret brugsret. Det vil sige, der er ingen fiskere som har ejendomsret til ressourcen, den er grundlæggende fælles for alle, men uddeles f.eks. i fiskerilicenser og årlige kvoter. På kort sigt kan det således økonomisk set betale sig for den enkelte at fiske ud over sin kvote eftersom udgiften (merudtaget) tilfalder fællesskabet (de øvrige).

¹⁴ Rationer/kvoter; bifangstregler; lukkede områder; antal havdage; maskemål; mindstemål; aflevering af logbog.

7.0 På tværs af de tre cases - de væsentligste faktorer som påvirker regeloverholdelse/brud i fiskeriet

De tre casestudier (Østersøen, Kattegat og Nordsøen) repræsenterer, overordnet set, tre forskellige fiskerier og hvad det indebærer af forskelle og ligheder i erhvervsstrukturelle, sociale samt regulerings- og kontrolmæssige forhold.

7.1 Erhvervsstrukturelle forhold

Både i Østersøen, Kattegat og Nordsøen står det klart, at *økonomien* er den altafgørende faktor i forhold til regeloverholdelse/brud. Det er et gennemgående fænomen, at økonomisk foranlediget regelbrud primært er forbundet med økonomisk nødvendighed (driftsøkonomi), men derudover kan det også dreje sig om fiskerens udnyttelse af den aktuelle situation (hvis muligheden for en "hurtig" sidegevinst byder sig). Det har i øvrigt vist sig, at bevidst økonomisk spekulation i regelovertrædelse typisk begrænser sig til en mindre "kerne" af fiskere.

*Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han overholder reguleringen, at rationerne er store nok til at få et rentabelt fiskeri?*¹⁵

	Stor betydning	Middel betydning	Ingen betydning
Østersøen:	81%	17%	2%
Kattegat:	72%	22%	6%
Nordsøen:	79%	14%	7%

Fordelingen af ovenstående svarprocenter illustrerer tydeligvis økonomiens betydning i forhold til regeloverholdelse.

Betydningen af at have et lønsomt fiskeri fremgår også af normerne og moralen omkring overtrædelse af rationer. For alle tre cases gælder, at det overordnet set betragtes som acceptabelt (*i orden/mindre betydning*) at overtræde ration/kvote-bestemmelserne.

*Hvordan tror du man blandt fiskerne vil opfatte overtrædelse af følgende reguleringer?*¹⁶

Rationer:

	I orden	Mindre betydning	Forkert
Østersøen:	46%	34%	20%
Kattegat:	36%	49%	15%
Nordsøen:	55%	36%	9%

¹⁵ I Nordsøen har den rette ordlyd af spørgsmålet været *hvilken betydning tillægger du følgende forhold i forbindelse med overholdelse af reguleringerne? - at fiskerireguleringen muliggør et rentabelt industrifiskeri?*

¹⁶ I Nordsøen har spørgsmålet været rettet mod den enkelte: *Hvordan opfatter du overtrædelse af følgende reguleringer?*

Et fællestræk for de tre fiskerier er endvidere, at fiskernes oplevelse af *reguleringens overensstemmelse* med fiskeripraksis, har *stor* betydning for motivationen til regeloverholdelse:

*Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han overtræder reguleringen, at det er vanskeligt at overholde reglerne i det praktiske fiskeri?*¹⁷

	Stor betydning	Middel betydning	Ingen betydning
Østersøen:	57%	33%	10%
Kattegat:	69%	26%	5%
Nordsøen:	67%	33%	0%

I Kattegat og Nordsøen er det især bifangstreglerne, som fiskerne mener er svære at opfylde, mens det i Østersøen i højere grad er rationer i forhold til bestemte skæringsdatoer (f.eks. 14 dages rationer), der synes at volde problemer. Der savnes elasticitet i rationerne i forhold til, hvis man "løber" ind i et godt fiskeri tæt på udløbet af rationen (mængde- og tidsmæssigt).

*Hvordan tror du man blandt fiskerne vil opfatte overtrædelse af følgende reguleringer?*¹⁸

Bifangstregler:

	I orden	Mindre betydning	Forkert
Østersøen:	32%	52%	15%
Kattegat:	39%	46%	16%
Nordsøen:	39%	46%	15%

I forhold til flådekapaciteten udtrykkes der blandt kattegatfiskerne glæde ved, at antallet af fartøjer er blevet reduceret de senere år, omend ingen ytrer ønske om en yderligere reduktion af flåden.

I Nordsøen er det et gennemgående synspunkt, at indsatsen er for stor i forhold til den tilgængelige ressource, men ligesom i Kattegat er der dog ingen af industrifiskerne, som direkte anbefaler en reduktion i antallet af fartøjer eller i indsatsen i øvrigt. Det kommer kun indirekte til udtryk.

I Østersøen drejer kapacitetsproblematikken sig især om, at der anvendes for stor motorkraft i forhold til det tilladte, og det anbefales af fiskerne, at kontrollen fokuserer mere på dette problem i deres arbejde.

For alle tre fiskerier kan siges at "utilstrækkelige" rationsstørrelser er en typisk forklaring på regelbrud, hvilket indirekte indikerer en sammenhæng mellem flådekapacitet - *antallet af dem der skal dele ressourcen* - og regeloverholdelse/brud.

¹⁷I Nordsøen: *hvilken betydning tillægger du følgende forhold i forbindelse med overholdelse af reguleringerne? - at det er vanskeligt at overholde reguleringerne i det praktiske fiskeri?*

¹⁸I Nordsøen har spørgsmålet været rettet mod den enkelte: *Hvordan opfatter du overtrædelse af følgende reguleringer?*

Indsatsregulering, der kan betragtes som en del af diskussionen vedrørende kapacitet, har kun været svagt belyst i undersøgelsen alene af den grund, at der kun findes begrænset tiltag til indsatsregulering og erfaring hermed i dansk såvel som udenlandsk fiskeri (Raakjær et al., 1998). Hverdagerregulering og regulering med lukkede områder er imidlertid to eksempler på indsatsregulering, som der har været spurgt til i undersøgelse. Den udtrykte norm og moral i forhold til overtrædelsen af disse reguleringer fremgår af følgende skemaer.

*Hvordan tror du man blandt fiskerne vil opfatte overtrædelse af følgende reguleringer?*¹⁹

Havdage:

	I orden	Mindre betydning	Forkert
Østersøen:	23%	42%	35%
Kattegat:	26%	33%	41%
Nordsøen:	17%	66%	17%

Lukkede områder:

	I orden	Mindre betydning	Forkert
Østersøen:	20%	34%	46%
Kattegat:	19%	38%	43%
Nordsøen:	42%	50%	8%

Hverken i Østersøen, Kattegat eller Nordsøen er der tegn på flådestrukturelle problemer, der kommer til udtryk i aktive eller latente konflikter mellem fartøjs- og redskabsgrupperne. Nok kan der være forskellige interesser og nok kan der være enkelte, som synes, at andre fartøjsgrupper nyder særskilte fordele, men på baggrund af den samlede undersøgelse synes heterogeniteten i flåden ikke at være et problem i forhold til reguleringen.

Generelt har det ikke været muligt at konstatere, hvorvidt fiskernes geografiske (regionale) tilknytning har betydning for deres holdninger og handlinger. Selv i industrifiskeriet, hvor de adspurgte fordeler sig i ganske få havne, har udmeldingerne været for diffuse til at kunne beskrive en eventuel socialgeografisk sammenhæng. En interessant problemstilling, der har været nævnt blandt de interviewede, er imidlertid, at fiskernes holdninger til reguleringen afhænger af, hvor man fisker og ikke mindst af hvilket fiskeri man deltager i på det pågældende tidspunkt.

I ingen af de tre cases har det været klart, hvorvidt alder er en afgørende faktor i forhold til regeloverholdelse og legitimitet. Det synes dog interessant at fastholde den demografiske problemstilling på længere sigt. Man kan for eksempel spørge om fiskeriforvaltningen vil opleve et legitimitetsmæssigt opsving, når fiskeriet, indenfor en kort årrække, drives af yngre fiskere, der alle er "vokset op" med omfattende regulering og kontrol, eller om legitimiteten i tilsvarende grad vil være udfordret af samme årsager som nu.

¹⁹ I Nordsøen er den ordrette ordlyd af spørgsmålet: "Hvordan opfatter du overtrædelse af følgende reguleringer?"

7.2 Regulering og kontrol

Blandt østersø- og kattegatfiskerne er der konsensus i spørgsmålet om, hvorvidt fiskerne kender reguleringen godt nok. De fleste fiskere giver udtryk for at have et tilstrækkeligt kendskab til reguleringerne, og at mangel på information kun har begrænset betydning i forhold til regelbrud. I industrifiskeriet derimod, er meningerne lidt mere delte og her forklares lejlighedsvis regelbrud i højere grad med utilstrækkeligt kendskab til indholdet i reguleringen.

Med hensyn til *reguleringernes ressourcebevarende effekt* tegner der sig nogle gennemgående holdningsmønstre i de tre cases. For eksempel er der i forhold til *rationer/kvoter*; *bifangstregler*, *lukkede områder* og *havdageregulering* noget delte meninger om den ressourcebevarende effekt, mens der i relation til *maske- og mindstemålsbestemmelser* findes en større tværgående enighed blandt fiskerne om, at dette sikrer mod overudnyttelse.

Forholdet mellem *biologerne* og fiskerne synes i alle tre fiskerier at være svækket på en række områder. Der er generelt set mistillid til de estimater og anbefalinger som biologerne kommer med og der bliver set med skepsis på de dataindsamlingsmetoder, som biologerne anvender. Fiskerne oplever endvidere, til deres frustration, at den viden som de er i besiddelse af, gennem daglig kontakt med ressourcen, ikke bliver taget i anvendelse i biologernes overvejelser.

Den fremherskende holdning i forhold til *beslutningsprocedurerne* omkring reguleringerne er, at beslutningerne træffes på centralt niveau i EU udenfor fiskernes rækkevidde og uden at lokalforeningerne eller Danmarks Fiskeriforening (DF) har nogen betydelig indflydelse. Den legitimitetsopbygning, der kunne ligge i oplevelsen af medbestemmelse, synes således at udeblive. Blandt industrifiskerne kan man dog spore en svag tendens til, at fiskerne er begyndt at tro mere på mulighederne for indflydelse gennem DF.

I forhold til hvad fiskernes oplevelse af *medbestemmelse* betyder for regeloverholdelse, har det ikke været muligt at konstatere klare kausaliteter. Fordelingen af svarprocenterne i spørgeskemaundersøgelsen antyder en sammenhæng, men den samlede undersøgelse, med interview og øvrige kilder, har *ikke* kunnet bekræfte tendensen, som den fremtræder i følgende skema.

*Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han overholder reguleringen, at fiskerne har været med til at bestemme reguleringen?*²⁰

	Stor betydning	Middel betydning	Ingen betydning
Østersøen:	51%	34%	15%
Kattegat:	53%	27%	20%
Nordsøen:	64%	36%	0%

Et klart indtryk i alle tre cases har været den omfattende accept af fiskerikontrollen både som institution og i forhold til kontrolprocedurer. Der er en klar opfattelse af, at forholdet til kontrollen er bedret, hvilket kontrollørerne selv begrundes med en øget dialog mellem de to

²⁰I Nordsøen: *hvilken betydning tillægger du følgende forhold i forbindelse med overholdelse af reguleringerne? - at fiskerne har været med til at bestemme reguleringen?*

parter. Den forbedrede balance mellem ressourcegrundlag og fiskeriindsats og de deraf færre “nødtvungne” regelovertredelser nævnes også som en indirekte årsag til den større accept af fiskerikontrollen. Kontrollen opfattes overordnet som effektiv, omend det i Østersøen og Kattegat pointeres, at man nok bør satse mere på kvalitetskontrol og mindre på papirkontrol. Afskrækkelseeffekten af kontrollen er, ifølge kontrollørerne selv, god. Fiskernes oplevelse af kontrollens afskrækkende virkning fremgår til dels af følgende skema.

*Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han **overholder** reguleringen, at chancen for at blive taget er stor sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde reguleringen?*²¹

	Stor betydning	Middel betydning	Ingen betydning
Østersøen:	45%	45%	10%
Kattegat:	37%	42%	21%
Nordsøen:	79%	21%	0%

Holdningen i forhold til retssystemet eller rettere sagt i forhold den behandling man oplever at få af domstolene, er overordnet set den samme i alle tre cases. Fiskerne har i udbredt grad dårlig erfaring med deres møde med domstolene, hvilket typisk forklares med oplevelser af, at systemet har dømt en på forhånd; at embedsmændene rotter sig sammen; at man ikke bliver lyttet til, eller at retssystemets embedsmænd ikke har tilstrækkelig indsigt i fiskeri og fiskernes vilkår. Domstolene synes altså tydeligvis at hvile på et svækket legitimitetsgrundlag.

7.3 Normer og moral

Generelt set er normen i de tre fiskerier, at det er acceptabelt (*i orden* eller *mindre betydning*) at overtræde reguleringerne, hvis man er i økonomisk nød, hvis muligheden for en “hurtig” sideindtjening tilbyder sig, eller hvis det er praktisk svært/umuligt at overholde reguleringens bogstav.

Det synes dog ikke lige acceptabelt at overtræde *alle* reguleringer. I Østersøen betragtes det som *forkert* at overtræde *maske- og mindstemålsreguleringerne*, hvilket for sidstnævnte også er en mindre udbredt forseelse ifølge de beretninger, der har været indsamlet. Blandt kattegatfiskerne finder man umiddelbart en tilsvarende norm imod overtrædelse af *mindstemål* og til dels også i forhold til *maskemål*, men i betragtning af konsumfiskeriets større heterogenitet i Kattegat er der også flere nuancer i det samlede holdnings- og handlingsmønster for dette fiskeriområde. Nok udtrykker kattegatfiskerne samlet set en norm imod overtrædelse af maske- og mindstemålsreguleringerne, men kigger man nærmere på for eksempel hummerfiskeriet, kan der siges at være tale om en vis dobbeltmoral, idet landing af undermålsfiskerier synes at være et omfattende problem. I tungefiskeriet er det overtrædelse af maskemålsbestemmelserne, som ikke synes at stemme overens med den gennemsnitlige norm imod overtrædelse af maskemål. Den fremherskende norm i forhold til *mindste- og maskemål*, som den også har været udtrykt i interviewundersøgelsen, fremgår af følgende tabeller.

²¹ Nordsøen: *hvilken betydning tillægger du følgende forhold i forbindelse med overholdelse af reguleringerne? - at chancen for at blive taget er stor sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde reguleringen?*

Hvordan tror du man blandt fiskerne vil opfatte *overtrædelse* af følgende reguleringer?²²

Mindstemål:

	I orden	Mindre betydning	Forkert
Østersøen:	12%	3%	85%
Kattegat:	16%	9%	75%
Nordsøen:	64%	18%	18%

Maskemål:

	I orden	Mindre betydning	Forkert
Østersøen:	14%	21%	65%
Kattegat:	15%	38%	47%
Nordsøen:	50%	33%	17%

En væsentlig erhvervsstrukturel forskel mellem de tre undersøgte fiskerier er, at man i nordsøfiskeriet hovedsagligt lander fisk til industri og ikke konsum. Og det er da netop også på dette punkt, at normerne og moralen kommer tydeligst til udtryk hos industrifiskerne. De fleste giver således udtryk for, at det er forkert at lande konsumfisk (torsk, kuller, sej, hvilling og makrel) til industri. Selvom sild formelt set også er en konsumfisk, der tillades som bifangst i begrænsede mængder, så hører man gentagne gange, at det opfattes som acceptabelt, at lande sild som industrifisk og altså ikke kun som bifangst.

Den overvejende accept (*i orden / mindre betydning*) af regelbrud i alle tre fiskerier afspejler sig også i, at der ikke forekommer sociale sanktioner mod de fiskere, der overtræder reguleringerne og dermed handler på bekostning af fællesskabet. Den gennemgående attitude er, at man passer sig selv og ikke blander sig i, hvis nogen overtræder.

Er der derimod nogen, som har succes med at overtræde reguleringerne, så vil man ikke sidde tilbage som den "eneste" lovlydige. I denne henseende synes fiskerne således tydeligt påvirket af hinandens adfærd.

7.4 Legitimitet

Som det allerede har været nævnt nyder fiskerikontrollen generelt set legitimitet i alle tre fiskerier. På den positive side kan også nævnes den udtrykte tillid til mindste- og maskemålsbestemmelserne i forhold til beskyttelse mod overudnyttelse (med undtagelse af hummer- og tungefiskeriet i Kattegat).

Den øvrige del af forvaltningen (reguleringer og procedurer) er i mere eller mindre grad præget af en svækket legitimitet, hvilket kommer til udtryk i fiskernes holdninger såvel som deres handlinger (regelbrud). Legitimitetsmæssigt ser det dog værst ud for rations- og bifangstreguleringerne, retsprocedurerne (domstole), samt i forhold til biologernes

²² I Nordsøen er den ordrette ordlyd af spørgsmålet: "Hvordan opfatter du overtrædelse af følgende reguleringer?"

estimerer/anbefalinger. Sidstnævnte skal dog ses i lyset af, at den biologiske rådgivning, som institution, trods alt nyder en vis respekt blandt fiskerne.

7.5 Væsentlige faktorer, som påvirker regeloverholdelse/brud i fiskeriet

På trods af de forskelle der findes i de tre casestudier, har det været muligt at udtrække en række faktorer, som i særlig grad synes at påvirke østersø-, kattegat- såvel som nordsøfiskere i deres valg af at overholde eller overtræde reguleringerne.

Syv væsentlige faktorer i forhold til regeloverholdelse/brud i fiskeriet

Økonomisk indtjening (*forbedret driftsøkonomi, hurtig ekstragevinst eller fast sideindtægt*)
Overensstemmelse mellem lov og praksis (*f.eks. problemer med upassende bifangstregler og maskestørrelser*)
Meningsfuld regulering (*oplevelsen af reguleringerne som ressourcebevarende eller det modsatte*)
Normer - andre fiskeres regelbrud (*hvis nogen har succes med regelbrud, vil man ikke sidde tilbage som den eneste lovlydige*)
Chancen for at blive kontrolleret og sanktioneret (*afskrækkelse*)
Moral (*f.eks. modstand overfor udsmid; fangst af undermålstorsk eller landing af visse konsumfisk til industri*)

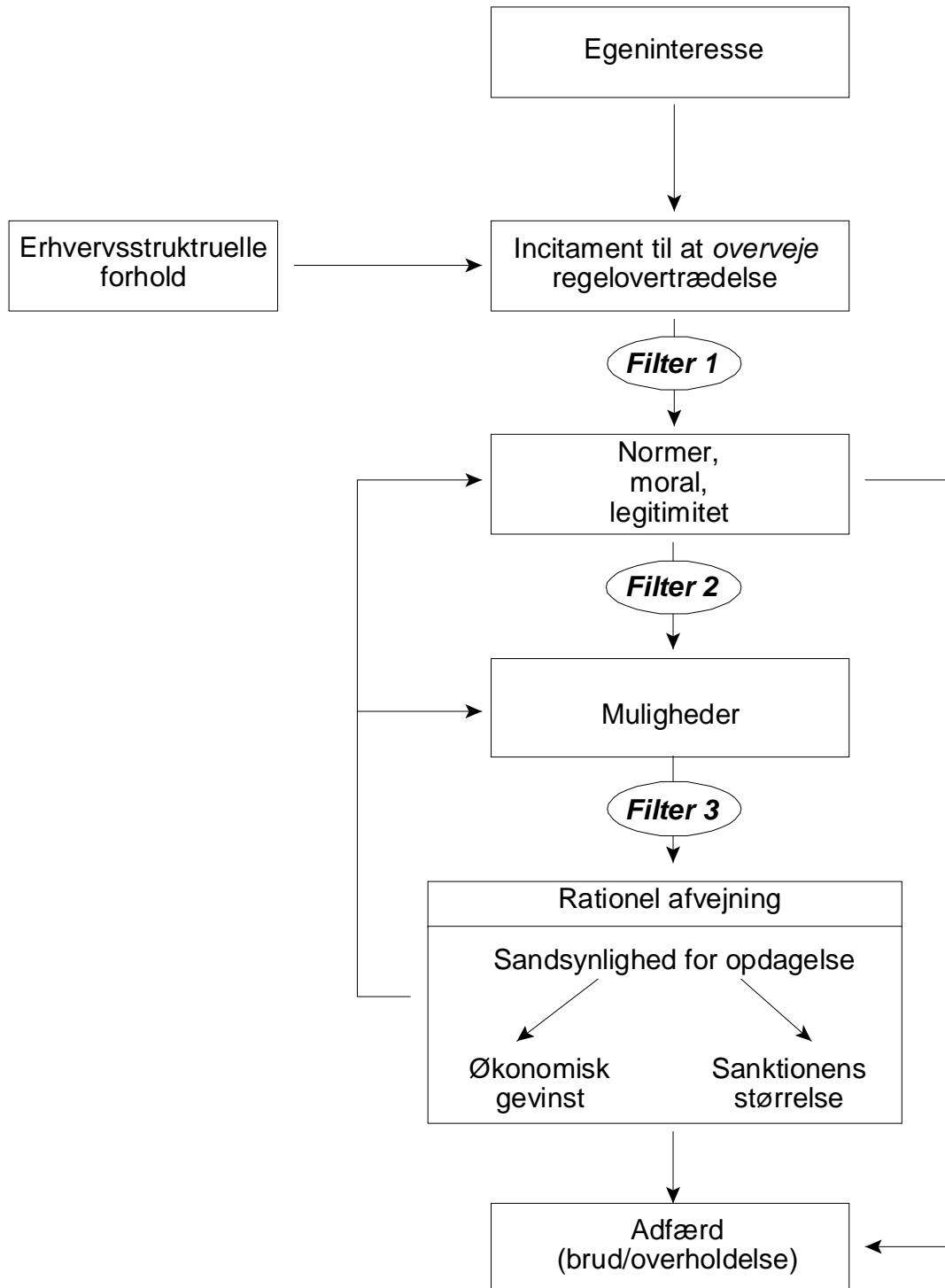
Desuden er der indikationer på, at medbestemmelse har betydning, om end tendensen i dette forhold og belysningen heraf ikke er så entydig som i de øvrige.

oplevelsen af medbestemmelse (*tillid, indsigt og indflydelse*)

Op- eller nedjusteres en eller flere af de syv faktorer, påvirker det fiskerens motivationsgrundlag. Øges eksempelvis de økonomiske indtjeningsmuligheder inden for lovens rammer, reduceres incitamentet til regelbrud. Fiskernes moral overfor regelbrud behøver imidlertid ikke at ændre sig fordi fiskeriadfærden gør det. Man kan godt stadig synes, at regelbrud er acceptabelt uden nødvendigvis at overtræde selv. Ved gode indtjeningsmuligheder indenfor lovens rammer orker man måske ikke at presse sig selv og eventuelt løbe risikoen for kontrol. De syv faktorer vil, alt afhængigt af deres "størrelse", påvirke fiskernes incitament til regeloverholdelse - såvel som brud.

7.6 En adfærdsmodel

På baggrund af de empiriske erfaringer er der udarbejdet en teoretisk model af fiskernes adfærd. Modellen bygger videre på undersøgelsens resultater og vil forhåbentlig illustrere dynamikken i fiskernes beslutninger om at overtræde eller bryde reguleringen.



Figur 2: Adfærdsmodel

Forud for en overtrædelse eller overholdelse af en fiskeriregulering foretages en række valg, som kan være mere eller mindre bevidstgjorte og overvejede. Adfærdsmodellen tager afsæt i, at fiskeren handler i *egen interesse* og ud fra en vurdering af hvilket handlingsalternativ, der efterlader den største fortjeneste eller det mindste tab.

I et økonomisk perspektiv kan valget mellem at overtræde eller overholde reguleringen hovedsageligt betragtes som en *rational afvejning* af, hvad der bedst kan betale sig (gevinst vs. sanktion). Undersøgelsen i dansk fiskeri viser imidlertid, at fiskerne er forskellige i denne henseende, og at deres adfærd i forhold til regeloverholdelse baserer sig på et kompleks af refleksioner omkring erhvervsstrukturelle, normative og moralske forhold. Disse refleksioner ligger forud for eller samtidig med en eventuel *rational afvejning* af forholdet mellem gevinst og ulemper ved regelbrud/overholdelse.

En komplet aktørmodel udgør altså en sammensat struktur af økonomiske og ikke-økonomiske motiver, der i øvrigt er underlagt en konstant forandring gennem fiskerens stadige refleksion og mellem menneskelige interaktion. I betragtning af fiskeriet som en økonomisk kommerciel aktivitet spiller de økonomiske incitamenter imidlertid en central rolle i modellen. Man kan sige, at fiskerens *egeninteresse* hovedsageligt kommer til udtryk som et fokus på at opnå økonomisk fortjeneste eller at minimere et evt. tab.

På trods af økonomiens centrale rolle, har udsigten til en *normativ* gevinst (anseelse) eller undgåelsen af en normativ sanktion (socialt pres) ligeledes betydning for fiskeriadfærden. Det at man ikke ønsker at sidde tilbage som den eneste lovlydige duks, mens man ser eller forventer, at andre overtræder, er et eksempel på normernes betydning. Endvidere kan selvtilfredsstillelse gennem at bekræfte og opbygge egen moral have en væsentlig betydning for adfærden, hvilket måske tydeligst kommer til udtryk i det moralske spørgsmål om udsmid. Endelig viser den enkeltes vaner/rutiner i forhold til adfærden sig også som en motivationsfaktor, om end dette aspekt kun er svagt belyst i undersøgelsen og derfor ikke inkorporeres i modellen.

Ændringer i for eksempel de *erhvervsstrukturelle* forhold (driftsøkonomi, flådekapacitet- og struktur, ressourcegrundlag, geografi, demografi), påvirker fiskernes incitament til regeloverholdelse/brud. Er kvoterne eksempelvis små samtidig med, at der er overkapacitet i flåden, skabes der en potentiel mulighed for at flere ansøres til en overvejelse om regelovertrædelse for at opretholde et lønsomt fiskeri. Et eksempel fra nærværende undersøgelse, dog med den omvendte effekt, er de mange udsagn om, at reduktionen i flådekapaciteten har ført til større regeloverholdelse, fordi der nu er økonomisk mulighed for at drive et fiskeri indenfor den gældende regulering.

Adfærdsmodellen sættes altså i gang, når fiskeren har en anledning til at *overveje* overtrædelse. Sker dette, fremgår det af modellen, at der forud for eller reelt vekselvirkende med fiskerens *rational afvejning (filter 3)* sker refleksioner, som her er adskilt i to filtre - *filter 1 og 2*.

Filter 1 (normer, moral og legitimitet)

Filter 1 er *normer, moral og legitimitet*. Inciterer et af disse tre forhold eller alle tre i kombination med hinanden til regeloverholdelse, bortfalder den *rational afvejning (filter 3)* eller betydningen heraf – fiskeren forbliver altså lovlydig. Som det fremgår af undersøgelsen, kan normerne i form af typisk adfærd eller opfattelser af ”normal” adfærd også virke sådan, at

udbredt regelovertrædelse eller forventning herom styrker incitamentet til regelovertrædelse og at normerne således fremmer relevansen af den *rationelle afvejning* (filter 3).

Filter 2 (muligheder)

Filter 2 er *mulighederne* for at overtræde. Det er ikke kun de normative, moralske og legitimitetsmæssige forhold, der afgør den videre overvejelse om regelovertrædelse. Der skal også være en *mulighed* for at overtræde. Der skal først og fremmest være mulighed for at opnå en fangst, som siden kan afsættes til en villig modtager. Som det er fremgået af den empiriske undersøgelse, skyldes lejlighedsvis regelbrud også, at reguleringerne mangler komplementaritet i forhold til fiskeripraksis. Man kan således omvendt tale om, at der i forhold til regeloverholdelse også skal være en *mulighed* for at kunne overholde reguleringen.

Filter 3 (rationel afvejning)

Filter 3 er den *rationelle afvejning*. Dette forhold er relevant når incitamentet til regelbrud er stærkt, hvilket er når moral og legitimitet (*filter 1*) er svækket, samt når normen accepterer og inciterer til overtrædelse, og endelig når mulighederne (*filter 2*) for et rentabelt regelbrud betragtes som fordelagtige. Et aktuelt eksempel herpå er dele af hummerfiskeriet i Kattegat, hvor reguleringens legitimitet er svækket og hvor moralen og normerne (forventninger om "de andres" adfærd) i udbredt grad accepterer regelbrud samtidig med, at der er gode muligheder for at opnå en fortjeneste (tilgængelig ressource, gode priser, villige opkøbere).

7.7 Dynamisk virkelighed

Studerens adfærdsfænomenet over tid vil modellen bevæge sig fra statisk til dynamisk, idet der i forlængelse af fiskerens adfærd sker et feedback (se model!) til forholdene i filter 1 og 2. Falder fiskernes rationelle afvejning f.eks. ud til fordel for at overtræde reguleringen og vedkommende har succes hermed (opdages ikke, forholdsmæssig lille sanktion) kan det foranledige, at fiskeren gentager sin handling eller at andre følger efter for at opnå de samme fordele. Men det kan også være, at vedkommende ikke overtræder igen eller i hvert fald ikke før der tilbydes sig en tilsvarende lejlighed af muligheder (og behov).

Man kan i denne sammenhæng vælge en grov inddeling af fiskerne i to grupper: 1) dem som typisk overholder reglerne og 2) dem som overtræder ofte.

Dem som typisk overholder reglerne, men til tider vælger at overtræde, handler opportunistisk og ud fra de umiddelbare omstændigheder – de overtræder hvis lejligheden byder sig. Man kan sige at den rationelle vejning hos denne gruppe er forholdsvis simpel, mens det forholder sig anderledes med de fiskere, som jævnligt eller så vidt muligt overtræder. Her er den rationelle vejning en nuanceret overvejelse, hvor fiskeren vurderer og kalkulerer muligheden for gevinst mod muligheden for en straf af en hvis størrelse. Som undersøgelsen (Østersøen og Kattegat) har vist, kan en nuanceret afvejning f.eks. indbefatte en systematisk og organiseret overvågning af fiskerikontrollens aktiviteter samt en organiseret afsætning på land.

Fiskere bliver imidlertid ikke hærdede og kroniske lovbyggere fra den ene dag til den anden. Oftest er der tale om en langvarig og refleksiv proces, hvor den kumulative effekt (økonomisk såvel som ikke-økonomisk) af de gentagne overtrædelser eller overholdelser påvirker (feedback) fiskerens fremtidige adfærd. Har fiskeren overvejende succes med regelbrud og

derfor fortsætter med at fiske ulovligt betyder feedback-effekten (se model!) altså i dette tilfælde, at fiskerens moral (filter 1) udfordres, hvilket kan forplante sig i normerne, såfremt andre fiskere vælger at følge efter.

Ændring i fiskernes muligheder (filter 2) for at kunne overtræde skyldes ligeledes eksterne påvirkninger som: at der bliver færre/flere fartøjer i det pågældende fiskeri, at kvoterne sættes ned/op eller at fiskepriserne ændres. Disse ændringer kan, alt afhængigt af deres omfang, betyde, at forudsætningerne (filter 2) for den rationelle afvejning forandres, hvilket igen kan betyde flere eller færre overtrædelser.

Skærpes kontrollen og eventuelt også sanktionerne, vil dette, i hvert fald på kort sigt, typisk lede til færre overtrædelser. Man kan i så fald sige, at fiskeriadfærden ændres, uden at der har været nogen umiddelbar ændring af reguleringens legitimitet eller fiskernes moral, normer og muligheder (filter 1 og 2). En intensivering af kontrol- og sanktionsvirksomheden kan imidlertid yde feedback på både filter 1 og 2 i form af f.eks. svækket procedurelegitimitet ved pludselig²³ hårdere kontrol og sanktion og/eller betydeligt forringede muligheder for regelbrud på grund af kontrollens begrænsning af de illegale fangst- og afsætningsmuligheder.

Modellen tager som nævnt afsæt i undersøgelsens resultater, som på ingen måde er enestående for Danmark. Undersøgelser af amerikansk (Sutinen, et. al, 1990) og engelsk (Hatcher, et. al, 1998) fiskeri viser et lignende mønster af, hvordan fiskerens refleksion i økonomiske forhold såvel som i ikke-økonomiske forhold indvirker på fiskeriadfærden.

²³ Flere af de interviewede fiskere hævder at en "pludselig" intensivering af kontrol- og sanktionsvirksomheden netop var tilfældet da Bjørn Vesth var fiskeriminister.

Referenceliste

Anderson, L. G. and D. R. Lee. 1986. Optimal Governing Instruments, Operation Level, and Enforcement in Natural Resource Regulation: The Case of the Fishery. *American Journal of Agriculture Economics* 68(3):678-90.

Becker, G. S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76(2):169-217.

Berkes, F. 1992. "Success and Failure in the Marine Coastal Fisheries of Turkey" i Daniel W. Bromleys "Making the Commons Work - Theory, Practice and Policy". 1992 ICS Press, San Fransisco.

Berlingske Tidende. 9/10-1998. Berlingske Tidende, København. Side 10.

Buciek, K.. 1996. "Fra problem til metode". Roskilde Universitetsforlag.

Copes, P. 1986. Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management. *Land Economics* 62(3): 278-91.

Danmarks Fiskeriforening. 1995. Opgørelse og aldersfordelingen blandt medlemmer i DF – tal fra 95% af medlemsskaren. Udarbejdet af Jens Henrik Møller, Danmarks Fiskeriforening.

Fiskeridirektoratet. 1999. Papirer og noter udarbejdet af direktoratets studentermedhjælp med henblik på anvendelse i IFM's projektdel om regeloverholdelse i dansk fiskeri (Indsatsprojektet). Papirer og noter forefindes i kopi hos IFM.

Fiskeri Tidende. 15/7-1999. Danmarks Fiskeriforening. Side 7.

Fiskeri Tidende. 25/11-1999. Danmarks Fiskeriforening. Side 11.

Fiskeri Tidende. 9/12-1999. Danmarks Fiskeriforening. Side 5.

Goul Andersen, J. 1998. "Borgerne og lovene". Rockwoolfondens forskningsenhed, Aarhus Universitetsforlag.

Halliday, R. G. & A. T. Pinhorn (1996) North Atlantic Fishery Management Systems: A Comparison of Management Methods and Resource Trends. *Journal of Northwest Atlantic Fishery Science* 20.

Hanna, S. 1995. User participation and fishery management performance within the Pacific Fishery Management Council. *Ocean and Coastal Management* 28(1-3):23-44.

Hatcher, A. et al. 1998. "Normative and social influences affecting compliance with fisheries regulations". Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources (CEMARE). Department of Economics, University of Portsmouth. United Kingdom.

Hønneland, G. 1998. Enforcement and Legitimacy in the Barents Sea Fisheries in David Symes (eds.) Northern Waters, Management Issues and Practice. Fishing News Books, 1998.

- Jentoft, S. 1989. Fisheries Co-Management: Delegating Government Responsibility to Fishermens Organisations. *Marine Policy* 13(2):137-154.
- Jentoft, S. og T. Kristoffersen. 1989. "Fishermen's Co-management: The Case of the Lofoten Fishery". *Human Organization*, Vol. 48, No.4.
- Jentoft, S. 1990. "Fiskerireguleringernes legitimitet". Foredrag på Fiskerikandidaternes årsmøde, 5-6 april.
- Jentoft, S. 1998. "Allmenningens komedie". Ad notam, Gyldendal.
- Jøker, L. og J. Raakjær Nielsen. 1993. "Ressourceforvaltning og kontrol i Danmark".
- Karlsen, G. R. 1998. "Self-perpetuating Rationalization: State Intervention in the Use of Natural Resources. Dr.gradsavhandling, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitet i Tromsø.
- Kuperan, K. og J. G. Sutinen. 1997. "Blue Water Crime – Deterrence, Legitimacy and Compliance in Fisheries". Department of environmental and Natural Resource Economics, University of Rhode Island; Kingston, Rhode Island 02881, USA.
- Kuperan, K., N. M. R. Abdullah and R. Pomeroy. 1998. Measuring Transaction Costs of Fisheries co-management. Paper presented at the Seventh Common Property Conference of the International Association for the Study of Common Property Conference, 10-14 June, Vancouver, Canada.
- Kvale, S. 1997. "Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview". Hans Reitzels forlag, København.
- Lilburn, B. 1986. "Management of Australian fisheries: Broad Development and alternative strategies" i Nina Mollett (red.) "Fishery Access Control Program Worldwide". Alsaka Sea Grant Report, Nr. 86-4.
- Maurstad, A. 1998. "Technical capacity versus capacity in use – challenges in defining efficient fisheries regulations". Papir fra konferencen: "The 7th Conference of the International Association for the Study of Common Property: "Crossing Boundaries". Vancouver, British Columbia, Canada, June 10-14, 1998.
- North, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 1990. "Governing the Commons - the Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge University Press, New York.
- Raakjær Nielsen, J. 1992 "Fiskerisektorens strukturproblemer - i en socioøkonomisk belysning" Institut for Produktion Aalborg Universitetscenter.
- Raakjær Nielsen, J., A. K. Normann og T. Vedsmand. 1998. "Internationale erfaringer med forskellige fiskeriforvaltningssystemer i en socio-økonomisk og institutionel belysning" i

Indsatsprojekt rapport 1 "Internationale erfaringer med forskellige forvaltningssystemer - et litteratur review". *DFU- rapport nr. 50-98*.

Raakjær Nielsen, J. og T. Vedsmand. 1999. "Regeloverholdelse og legitimitet i dansk fiskeriregulering: En analytisk ramme" i "Tvang og legitimitet i fiskeriforvaltning". Rapport fra Nordisk Forskerseminar 30. oktober – 1. november, 1998. *TemaNord* 1999:517.

Raakjær Nielsen, J., T. Vedsmand & P. Friis. 1997. Danish fisheries co-management decision-making and alternative management systems. *Ocean and Coastal Management* 35(2-3):201-216.

Raakjær Nielsen, J. og T. Vedsmand. 1998. User Participation and Institutional Change in Fisheries Management: A Viable Alternative to the failures of 'top-down' driven control? *Ocean and Coastal Management* 42(1): 19-37.

Sutinen, J. og N. Kuperan. 1994. A Socioeconomic Theory of Regulatory Compliance in Fisheries, Proceedings from IIFET VII International Conference, Taipei, 1994.

Sutinen, J. og P. Andersen. 1985. The Economics of Fisheries Law Enforcement. *Land Economics* 61(4):387-97.

Sutinen, J., A. Rieser & J. R. Gauvin. 1990. Measuring and Explaining Noncompliance in Federally Managed Fisheries. *Ocean Development and International Law* 21:335-372.

Symes, D. 1995. Alternative Models for Fisheries Management: in an Ideal World. Working paper. School of Geography and Earth Resources, University of Hull.

Tyler. T. R. 1990. Why People Obey the Law. Yale University Press, New Haven and London.

Vedsmand, T. 1998. "Fiskeriets regulering og erhvervsudvikling – i et institutionelt perspektiv. PhD-afhandling, Bornholms Forskningscenter og Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier, Roskilde Universitetscenter.

Vestergaard, T. A. 1995. "Socio-Cultural Dimensions of the Crisis in Danish Fisheries" i "Nordiske fiskersamfund i fremtiden – vol. 1: Fiskeri og fiskerisamfund. TemaNord, 1995:585. Nordisk Ministerråd.

Vestergaard, T. A. 1997. "Management and social systems in Danish fisheries" i "Social Implications of the quota systems in Fisheries. TemaNord 1997:593, Nordisk Ministerråd.

Young, J.A., Smith, A.P. og J.F. Muir. 1996. "Representing the individual fishermen: an attitudinal perspective on one PO's membership". *Marine Policy*, Vol. 20, Nr. 2:157-169.

Appendiks 1 - Interviewskema Østersøen

Forskningsprojekt om indsatsregulering i dansk fiskeri

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

af

”Fiskernes holdning til kontrol og overvågning af fiskeriet”

-Østersøen-

Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling (IFM)
Nordsøcentret, P.O. Box 104,
9850 Hirtshals
Tlf: 9894 2855, Fax: 9894 4833
e-mail: ifm@nscentre.dk



IFM er et selvejende og uafhængigt forsknings- og rådgivningsinstitut, som har til formål at udføre social og økonomisk forskning inden for fiskeriforvaltning og erhvervsudvikling i kystsamfund, samt at rådgive myndigheder, organisationer og virksomheder inden for disse områder.

<p>• Først vil vi gerne bede om nogle generelle informationer om dit fiskeri, fartøj, redskaber mm. (sæt kun ét kryds pr. spørgsmål)</p>	
1.1 Angiv venligst din alder:	_____ år
1.2 Hvor mange år har du ca. fisket?	<input type="checkbox"/> 5 år eller mindre <input type="checkbox"/> 6-10 år <input type="checkbox"/> 11-20 år <input type="checkbox"/> 21 år eller flere
1.3 Hvor mange besætningsmedlemmer er normalt med?	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1-2 <input type="checkbox"/> 3 eller flere
1.4 I hvilken havn hører fartøjet hjemme?	_____
1.5 Hvilken havn landes der oftest i?	_____
2.1 Hvilken type redskab anvendes?	<input type="checkbox"/> Trawl <input type="checkbox"/> Garn <input type="checkbox"/> Snurrevod <input type="checkbox"/> Andet: _____
2.2 Hvad er fartøjets længde overalt?	<input type="checkbox"/> 6 – 9 m <input type="checkbox"/> 9 – 12 m <input type="checkbox"/> 12 – 16 m <input type="checkbox"/> 16 – 20 m <input type="checkbox"/> Mere end 20 m
3.1 Hvor lang er fangstrejsen typisk?	<input type="checkbox"/> 1 dag <input type="checkbox"/> 2 dage <input type="checkbox"/> Mere end 2 dage
3.2 Hvor mange havdage havde du i 1997?	<input type="checkbox"/> Under 100 dage <input type="checkbox"/> 100-149 dage <input type="checkbox"/> 150-199 dage <input type="checkbox"/> 200-249 dage <input type="checkbox"/> 250 dage eller flere
3.3 Hvor mange havdage havde du i konsumfiskeriet i Østersøen i 1997?	<input type="checkbox"/> Under 100 dage <input type="checkbox"/> 100-149 dage <input type="checkbox"/> 150-199 dage <input type="checkbox"/> 200-249 dage <input type="checkbox"/> 250 dage eller flere
3.4 Hvor stor en omsætning havde fartøjet ca. i 1997?	_____ kr.
- heraf konsumfisk fra alle farvande	_____ kr.
- heraf konsumfisk i Østersøen	_____ kr.
3.5 Hvor stort et overskud havde fartøjet ca. i 1997 (efter skat)?	_____ kr.
3.6 Hvad er fartøjets forsikringssum?	_____ kr.
3.7 Hvad er den samlede gæld i fartøjet?	_____ kr.

4.0 Hvilke reguleringer er efter din mening de vigtigste i Østersø-fiskeriet, hvis bestanden skal beskyttes?
(Der ønskes en rangordning af de nævnte regler. Afkryds de, efter din mening 2-3 vigtigste)

- Rationer/kvoter
 Bifangstregler
 Lukkede områder

- Maskemål
 Mindstemål
 Logbøger
 Andre regler, hvilke? _____

4.1 Føler du, at du kender fiskerireguleringerne i Østersø-fiskeriet godt nok? Ja Nej

4.2 Hvorfra får du information om ændringer i reguleringerne? _____

4.3 Føler du, at du får tilstrækkelig information om ændringer i reguleringerne? Ja Nej

4.4 Hvis nej, hvilken information mangler da? _____

4.5 Kender andre fiskere efter din mening fiskerireguleringerne godt nok? Ja Nej
 Ved ikke

4.6 Har mangel på information betydning for om nogle fiskere
lejlighedsvis overtræder reguleringerne? Stor betydning Nogen betydning
 Mindre betydning Ingen betydning

5.1 Er du medlem af en fiskeriforening? Nej
 Ja Hvilken? _____

5.2 Hvor stor en indflydelse synes du, at din lokale fiskeri-
forening har på reguleringen i Østersøen? Stor indflydelse Nogen indflydelse
 Ringe indflydelse Ingen indflydelse

5.3 Hvor stor en indflydelse har Danmarks Fiskeriforening
efter din mening på reguleringen i Østersøen? Stor indflydelse Nogen indflydelse
 Ringe indflydelse Ingen indflydelse

5.4 Hvem har efter din mening størst indflydelse på, hvordan reguleringen i Østersøen ser ud?

- EU Danmarks Fiskeriforening
 Fiskeriministeren

Andre som du mener har indflydelse:

• **Nu vil vi gerne bede om din holdning til kontrol og overvågning af fiskeriet. Vi beder dig nøje overveje spørgsmålene og svare oprigtigt her på. Husk, at alle svar behandles 100% anonymt. (sæt kun ét kryds pr. spørgsmål)**

6.1 Hvad er din mening om kontrolindsatsen til søs?	<input type="checkbox"/> For meget <input type="checkbox"/> For lidt	<input type="checkbox"/> Tilstrækkelig <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.2 Hvad er din mening om kontrolindsatsen på land?	<input type="checkbox"/> For meget <input type="checkbox"/> For lidt	<input type="checkbox"/> Tilstrækkelig <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.3 Synes du, at fiskerikontrollen er effektiv?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Ved ikke	<input type="checkbox"/> Nej
6.4 Hvor stor er chancen for at blive kontrolleret?	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 34-66% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 1-33% <input type="checkbox"/> 67-99%
6.5 Hvilken type kontrol er efter din mening mest <i>retfærdig</i> ?	<input type="checkbox"/> Kontrol til søs <input type="checkbox"/> Papirkontrol	<input type="checkbox"/> Landingskontrol
6.6 Hvilken type kontrol er efter din mening mest <i>effektiv</i> ?	<input type="checkbox"/> Kontrol til søs <input type="checkbox"/> Papirkontrol	<input type="checkbox"/> Landingskontrol
7.1 Hvor mange gange blev du kontrolleret til søs i 1997?	_____ antal gange	
7.2 Hvor mange gange blev du kontrolleret ved landing i 1997?	_____ antal gange	
7.3 Hvor mange advarsler fik du i 1997?	_____ antal advarsler	
7.4 Hvor mange sager førte eller vil det føre til?	_____ antal sager	
7.5 Hvor stort et beløb har du ca. brugt til advokatbistand og andre omkostninger i forbindelse med disse sager?	_____ kr.	
7.6 Hvor mange havdage mistede du i forbindelse med disse sager?	_____ dage	

7.7 Synes du, at fiskerikontrollen har givet dig en retfærdig behandling?

Ja Nej Ved ikke

Hvis nej, hvorfor ikke; _____

7.8 Synes du at domstolene har givet dig en retfærdig behandling?

Ja Nej Ved ikke

Hvis nej, hvorfor ikke; _____

- **Forestil dig en kollega, som du synes er en typisk konsumfisker i Østersøen. De følgende spørgsmål bedes besvaret ud fra denne typiske fiskers adfærd over for fiskerireguleringer og kontrol.**

8.1 Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han *overholder* reguleringen,

at rationerne er store nok til at få et rentabelt fiskeri	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at chancen for at blive taget er stor sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde regulering.....	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at reguleringen er retfærdig	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at fiskerne har været med til at bestemme reguleringen	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen

8.2 Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han *overtræder* reguleringen,

at det er amoralsk at smide døde fisk ud	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at det er vanskeligt at overholde reglerne i det praktiske fiskeri.	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at de andre fiskere også overtræder reguleringerne	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at informationen er mangelfuld.....	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at chancen for at blive taget er lille sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde regulering	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen

8.3 Hvilke regler overtræder den typiske konsumfisker oftest?

<input type="checkbox"/> Rationer/kvoter	<input type="checkbox"/> Maskemål
<input type="checkbox"/> Bifangstregler	<input type="checkbox"/> Mindstemål
<input type="checkbox"/> Lukkede områder	<input type="checkbox"/> Logbøger
<input type="checkbox"/> Andre regler, hvilke;	

8.4 Hvordan tror du man blandt fiskerne vil opfatte <i>overtrædelse</i> af følgende reguleringer?		
Rationer/kvoter	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
Bifangstregler	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
Lukkede områder	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
Antal havdage	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
Maskemål	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
Mindstemål	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
Ikke afleveret logbøger	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning <input type="checkbox"/> Forkert
8.5 Hvor stor en del af den typiske fiskers årlige omsætning tror du kommer fra fiskeri, hvor en eller flere af reguleringerne er blevet overtrådt?		
	<input type="checkbox"/> 0%	<input type="checkbox"/> 1-33%
	<input type="checkbox"/> 34-66%	<input type="checkbox"/> 67-99%
	<input type="checkbox"/> 100%	
8.6 Tror du, at den typiske fisker vil bryde reguleringerne, hvis han føler sig overbevist om, at reguleringerne medvirker til at beskytte fiskebestandene?		
	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej
	<input type="checkbox"/> Ved ikke	
8.7 Er det sandsynligt, at han vil bryde reguleringen, hvis der er en økonomisk gevinst herved?		
	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej
	<input type="checkbox"/> Ved ikke	
8.8 Hvor stor en andel af fiskerne <i>overholder</i> efter din mening fiskerireguleringen i konsumfiskeriet i Østersøen?		
	<input type="checkbox"/> 0%	<input type="checkbox"/> 1-33%
	<input type="checkbox"/> 34-66%	<input type="checkbox"/> 67-99%
	<input type="checkbox"/> 100%	
8.9 Hvor stor en andel af fiskerne opfatter reguleringen af konsumfiskeriet i Østersøen som <i>retfærdig</i> ?		
	<input type="checkbox"/> 0%	<input type="checkbox"/> 1-33%
	<input type="checkbox"/> 34-66%	<input type="checkbox"/> 67-99%
	<input type="checkbox"/> 100%	

<ul style="list-style-type: none"> Afslutningsvis vil vi gerne bede om din holdning til regulering og kontrol af fiskeriet. Du skal erklære din holdning til en række udsagn ved at sætte kryds 		
9.1 Rationer/kvoter medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u>	<input type="checkbox"/> Delvist enig
	<input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.2 Bifangstregler medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u>	<input type="checkbox"/> Delvist enig
	<input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.3 Lukkede områder medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u>	<input type="checkbox"/> Delvist enig
	<input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>

9.4 Havdagereguleringer medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.5 Maskemål medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.6 Mindstemål medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.7 Logbøger er vigtige som kontrolinstrument	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.8 Fiskerireguleringen i Østersøen er retfærdig	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.9 Fiskerireguleringen tager højde for fiskernes interesser	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.10 Staten bestemmer udformningen af fiskerireguleringen	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.11 EU bestemmer udformningen af fiskerireguleringen	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
10.1 Hvordan skal reguleringen efter din mening være udformet for at sikre, at fiskerne <i>overholder</i> reglerne? _____		
10.2 Hvordan skal kontrol og overvågning efter din mening udformes, således at fiskerne <i>overholder</i> reglerne? _____		

Appendiks 2 - Interviewskema Kattegat

Forskningsprojekt om indsatsregulering i dansk fiskeri

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

af

”Fiskernes holdning til kontrol og overvågning af fiskeriet”

-Kattegat-

Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling (IFM)
Nordsøcentret, P.O. Box 104,
9850 Hirtshals
Tlf: 9894 2855, Fax: 9894 4833
e-mail: ifm@nscentre.dk



IFM er et selvejende og uafhængigt forsknings- og rådgivningsinstitut, som har til formål at udføre social og økonomisk forskning inden for fiskeriforvaltning og erhvervsudvikling i kystsamfund, samt at rådgive myndigheder, organisationer og virksomheder inden for disse områder.

<ul style="list-style-type: none"> Først vil vi gerne bede om nogle generelle informationer om dit fiskeri, fartøj, redskaber mm. (sæt kun ét kryds pr. spørgsmål) 	
1.1 Angiv venligst din alder:	_____ år
1.2 Hvor mange år har du ca. fisket?	<input type="checkbox"/> 5 år eller mindre <input type="checkbox"/> 6-10 år <input type="checkbox"/> 11-20 år <input type="checkbox"/> 21 år eller flere
1.3 Hvor mange besætningsmedlemmer er normalt med?	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1-2 <input type="checkbox"/> 3 eller flere
1.4 I hvilken havn hører fartøjet hjemme?	_____
1.5 Hvilken havn landes der oftest i?	_____
2.1 Hvilken type redskab anvendes?	<input type="checkbox"/> Trawl <input type="checkbox"/> Garn <input type="checkbox"/> Snurrevod <input type="checkbox"/> Andet: _____
2.2 Hvad er fartøjets længde overalt?	<input type="checkbox"/> 6 – 9 m <input type="checkbox"/> 9 – 12 m <input type="checkbox"/> 12 – 16 m <input type="checkbox"/> 16 – 20 m <input type="checkbox"/> Mere end 20 m
3.1 Hvor lang er fangstrejsen typisk?	<input type="checkbox"/> 1 dag <input type="checkbox"/> 2 dage <input type="checkbox"/> Mere end 2 dage
3.2 Hvor mange havdage havde du i 1997?	<input type="checkbox"/> Under 100 dage <input type="checkbox"/> 100-149 dage <input type="checkbox"/> 150-199 dage <input type="checkbox"/> 200-249 dage <input type="checkbox"/> 250 dage eller flere
3.3 Hvor mange havdage havde du i konsumfiskeriet i Kattegat i 1997?	<input type="checkbox"/> Under 100 dage <input type="checkbox"/> 100-149 dage <input type="checkbox"/> 150-199 dage <input type="checkbox"/> 200-249 dage <input type="checkbox"/> 250 dage eller flere
3.4 Hvor stor en omsætning havde fartøjet ca. i 1997?	_____ kr.
- heraf konsumfisk fra alle farvande	_____ kr.
- heraf konsumfisk i Kattegat	_____ kr.
3.5 Hvor stort et overskud havde fartøjet ca. i 1997 (efter skat)?	_____ kr.
3.6 Hvad er fartøjets forsikringssum?	_____ kr.
3.7 Hvad er den samlede gæld i fartøjet?	_____ kr.

4.0 Hvilke reguleringer er efter din mening de vigtigste i Kattegat-fiskeriet, hvis bestanden skal beskyttes?
(Der ønskes en rangordning af de nævnte regler. Afkryds de, efter din mening 2-3 vigtigste)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Rationer/kvoter | <input type="checkbox"/> Maskemål |
| <input type="checkbox"/> Bifangstregler | <input type="checkbox"/> Mindstemål |
| <input type="checkbox"/> Lukkede områder | <input type="checkbox"/> Logbøger |
| <input type="checkbox"/> Antal havdage | <input type="checkbox"/> Andre regler, hvilke? _____ |

4.1 Føler du, at du kender fiskerireguleringerne i Kattegat-fiskeriet godt nok? Ja Nej

4.2 Hvorfra får du information om ændringer i reguleringerne? _____

4.3 Føler du, at du får tilstrækkelig information om ændringer i reguleringerne? Ja Nej

4.4 Hvis nej, hvilken information mangler da? _____

4.5 Kender andre fiskere efter din mening fiskerireguleringerne godt nok? Ja Nej
 Ved ikke

4.6 Har mangel på information betydning for om nogle fiskere lejlighedsvis overtræder reguleringerne? Stor betydning Nogen betydning
 Mindre betydning Ingen betydning

5.1 Er du medlem af en fiskeriforening? Nej Ja Hvilken? _____

5.2 Hvor stor en indflydelse synes du, at din lokale fiskeriforening har på reguleringen i Kattegat? Stor indflydelse Nogen indflydelse
 Ringe indflydelse Ingen indflydelse

5.3 Hvor stor en indflydelse har Danmarks Fiskeriforening efter din mening på reguleringen i Kattegat? Stor indflydelse Nogen indflydelse
 Ringe indflydelse Ingen indflydelse

5.4 Hvem har efter din mening størst indflydelse på, hvordan reguleringen i Kattegat ser ud?

- EU Danmarks Fiskeriforening
 Fiskeriministeren

Andre som du mener har indflydelse:

<p>• Nu vil vi gerne bede om din holdning til kontrol og overvågning af fiskeriet. Vi beder dig nøje overveje spørgsmålene og svare oprigtigt her på. Husk, at alle svar behandles 100% anonymt. (sæt kun ét kryds pr. spørgsmål)</p>	
6.1 Hvad er din mening om kontrolindsatsen til søs?	<input type="checkbox"/> For meget <input type="checkbox"/> Tilstrækkelig <input type="checkbox"/> For lidt <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.2 Hvad er din mening om kontrolindsatsen på land?	<input type="checkbox"/> For meget <input type="checkbox"/> Tilstrækkelig <input type="checkbox"/> For lidt <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.3 Synes du, at fiskerikontrollen er effektiv?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.4 Hvor stor er chancen for at blive kontrolleret?	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 1-33% <input type="checkbox"/> 34-66% <input type="checkbox"/> 67-99% <input type="checkbox"/> 100%
6.5 Hvilken type kontrol er efter din mening mest <i>retfærdig</i> ?	<input type="checkbox"/> Kontrol til søs <input type="checkbox"/> Landingskontrol <input type="checkbox"/> Papirkontrol
6.6 Hvilken type kontrol er efter din mening mest <i>effektiv</i> ?	<input type="checkbox"/> Kontrol til søs <input type="checkbox"/> Landingskontrol <input type="checkbox"/> Papirkontrol
7.1 Hvor mange gange blev du kontrolleret til søs i 1997?	_____ antal gange
7.2 Hvor mange gange blev du kontrolleret ved landing i 1997?	_____ antal gange
7.3 Hvor mange advarsler fik du i 1997?	_____ antal advarsler
7.4 Hvor mange sager førte eller vil det føre til?	_____ antal sager
7.5 Hvor stort et beløb har du ca. brugt til advokatbistand og andre omkostninger i forbindelse med disse sager?	_____ kr.
7.6 Hvor mange havgange mistede du i forbindelse med disse sager?	_____ dage

7.7 Synes du, at fiskerikontrollen har givet dig en retfærdig behandling?

Ja Nej Ved ikke

Hvis nej, hvorfor ikke; _____

7.8 Synes du at domstolene har givet dig en retfærdig behandling?

Ja Nej Ved ikke

Hvis nej, hvorfor ikke; _____

- **Forestil dig en kollega, som du synes er en typisk konsumfisker i Kattegat. De følgende spørgsmål bedes besvaret ud fra denne typiske fiskers adfærd over for fiskerireguleringer og kontrol.**

8.1 Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han *overholder* reguleringen,

at der er tilstrækkeligt med havdage til rådighed	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at rationerne er store nok til at få et rentabelt fiskeri	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at chancen for at blive taget er stor sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde regulering	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at reguleringen er retfærdig	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at fiskerne har været med til at bestemme reguleringen	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen

8.2 Hvilken betydning har det for den typiske fisker, for om han *overtræder* reguleringen,

at det er amoralsk at smide døde fisk ud	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at det er vanskeligt at overholde reglerne i det praktiske fiskeri.	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at de andre fiskere også overtræder reguleringerne	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at informationen er mangelfuld.....	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen
at chancen for at blive taget er lille sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde regulering	<input type="checkbox"/> Stor	<input type="checkbox"/> Middel	<input type="checkbox"/> Ingen

8.3 Hvilke regler overtræder den typiske konsumfisker oftest?

<input type="checkbox"/> Rationer/kvoter	<input type="checkbox"/> Maskemål
<input type="checkbox"/> Bifangstregler	<input type="checkbox"/> Mindstemål
<input type="checkbox"/> Lukkede områder	<input type="checkbox"/> Logbøger
<input type="checkbox"/> Antal havdage	<input type="checkbox"/> Andre regler, hvilke;

8.4 Hvordan tror du man blandt fiskerne vil opfatte *overtrædelse* af følgende reguleringer?

Rationer/kvoter	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert
Bifangstregler	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert
Lukkede områder	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert
Antal havdage	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert
Maskemål	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert
Mindstemål	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert
Ikke afleveret logbøger	<input type="checkbox"/> I orden	<input type="checkbox"/> Mindre betydning	<input type="checkbox"/> Forkert

8.5 Hvor stor en del af den typiske fiskers årlige omsætning tror du kommer fra fiskeri, hvor en eller flere af reguleringerne er blevet overtrådt?

<input type="checkbox"/> 0%	<input type="checkbox"/> 1-33%
<input type="checkbox"/> 34-66%	<input type="checkbox"/> 67-99%
<input type="checkbox"/> 100%	

8.6 Tror du, at den typiske fisker vil bryde reguleringerne, hvis han føler sig overbevist om, at reguleringerne medvirker til at beskytte fiskebestandene?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej
<input type="checkbox"/> Ved ikke	

8.7 Er det sandsynligt, at han vil bryde reguleringen, hvis der er en økonomisk gevinst herved?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej
<input type="checkbox"/> Ved ikke	

8.8 Hvor stor en andel af fiskerne *overholder* efter din mening fiskerireguleringen i konsumfiskeriet i Kattegat?

<input type="checkbox"/> 0%	<input type="checkbox"/> 1-33%
<input type="checkbox"/> 34-66%	<input type="checkbox"/> 67-99%
<input type="checkbox"/> 100%	

8.9 Hvor stor en andel af fiskerne opfatter reguleringen af konsumfiskeriet i Kattegat som *retfærdig*?

<input type="checkbox"/> 0%	<input type="checkbox"/> 1-33%
<input type="checkbox"/> 34-66%	<input type="checkbox"/> 67-99%
<input type="checkbox"/> 100%	

• **Afslutningsvis vil vi gerne bede om din holdning til regulering og kontrol af fiskeriet. Du skal erklære din holdning til en række udsagn ved at sætte kryds**

9.1 Rationer/kvoter medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?

<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u>	<input type="checkbox"/> Delvist enig
<input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>

9.2 Bifangstregler medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?

<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u>	<input type="checkbox"/> Delvist enig
<input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>

9.3 Lukkede områder medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?

<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u>	<input type="checkbox"/> Delvist enig
<input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>

9.4 Havdagereguleringer medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.5 Maskemål medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.6 Mindstemål medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.7 Logbøger er vigtige som kontrolinstrument	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.8 Fiskerireguleringen i Kattegat er retfærdig	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.9 Fiskerireguleringen tager højde for fiskernes interesser	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.10 Staten bestemmer udformningen af fiskerireguleringen	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
9.11 EU bestemmer udformningen af fiskerireguleringen	<input type="checkbox"/> Helt <u>enig</u> <input type="checkbox"/> Delvist uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig <input type="checkbox"/> Helt <u>uenig</u>
10.1 Hvordan skal reguleringen efter din mening være udformet for at sikre, at fiskerne <i>overholder</i> reglerne? _____		
10.2 Hvordan skal kontrol og overvågning efter din mening udformes, således at fiskerne <i>overholder</i> reglerne? _____		

Appendiks 3 - Interviewskema Nordsøen

Forskningsprojekt om indsatsregulering i dansk fiskeri

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

af

”Fiskernes holdning til regulering og kontrol af fiskeriet”

- Industrifiskeri i Nordsøen -

Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling (IFM)
Nordsøcentret, P.O.Box 104,
9850 Hirtshals
Tlf: 9894 2855, Fax: 9894 4268
e-mail: ifm@nscentre.dk



IFM er et selvejende og uafhængigt forsknings- og rådgivningsinstitut, som har til formål at udføre samfundsvidenskabelig forskning inden for fiskeriforvaltning og erhvervsudvikling i kystsamfund, samt at rådgive myndigheder, organisationer og virksomheder indenfor disse områder.

Først vil vi gerne bede om nogle generelle informationer om dit fiskeri, fartøj m.m.
(sæt kun ét kryds pr. spørgsmål).

1.1 Angiv venligst din alder:

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 16-24 år | <input type="checkbox"/> 25-34 år |
| <input type="checkbox"/> 35-54 år | <input type="checkbox"/> 55-59 år |
| <input type="checkbox"/> over 60 år | |

1.2 Hvor mange år har du været fisker?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 5 år eller mindre | <input type="checkbox"/> 6-10 år |
| <input type="checkbox"/> 11-20 år | <input type="checkbox"/> 21 år eller flere |

1.3 Hvor mange besætningsmedlemmer er normalt med?

- | | |
|------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> 0 | <input type="checkbox"/> 1-3 |
| <input type="checkbox"/> 4-5 | <input type="checkbox"/> 6 eller flere |

1.4 I hvilken havn hører fartøjet hjemme? _____

1.5 Hvilken havn landes der oftest i? _____

2.1 Hvad er fartøjets længde overalt?

- | | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 24-32 m | <input type="checkbox"/> 32-40 m |
|----------------------------------|----------------------------------|

3.1 Hvor lang er fangstrejsen typisk?

- | | |
|--|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1-3 dage | <input type="checkbox"/> 3-5 dage |
| <input type="checkbox"/> 6 dage eller mere | |

3.2 Hvor mange havdage havde du i 1997?

- | | |
|---|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Under 100 dage | <input type="checkbox"/> 100-149 dage |
| <input type="checkbox"/> 150-199 dage | <input type="checkbox"/> 200-249 dage |
| <input type="checkbox"/> 250 dage eller flere | |

3.3 Hvor mange havdage havde du i industrifiskeriet
i Nordsøen i 1997?

- | | |
|---|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Under 100 dage | <input type="checkbox"/> 100-149 dage |
| <input type="checkbox"/> 150-199 dage | <input type="checkbox"/> 200-249 dage |
| <input type="checkbox"/> 250 dage eller flere | |

3.4 Hvor stor en omsætning havde fartøjet i 1997? _____ kr.

- heraf konsumfisk _____ kr.

3.5 Hvor stort et overskud havde fartøjet i 1997 (efter skat)? _____ kr.

3.6 Hvad er fartøjets forsikringssum? _____ kr.

3.7 Hvad er den samlede gæld i fartøjet? _____ kr.

Dernæst vil vi bede om nogle generelle informationer om din opfattelse af reguleringen af industrifiskeriet.

4.0 Hvilke reguleringer er efter din mening de vigtigste i industrifiskeriet, hvis bestanden skal beskyttes?
(Der ønskes en rangordning af de nævnte regler. Afkryds de, efter din mening, 2-3 vigtigste)

- Rationer/kvoter
 Bifangstregler
 Lukkede områder

- Maskemål
 Mindstemål
 Logbøger
 Andre regler, hvilke? _____

4.1 Føler du, at du kender fiskerireguleringerne i industrifiskeriet godt nok? Ja Nej

4.2 Hvorfra får du information om ændringer i reguleringerne? _____

4.3 Føler du, at du har tilstrækkelig mulighed for at få information om ændringer i reguleringerne? Ja Nej

4.4 Hvis nej, hvilken information mangler da? _____

4.5 Har mangel på information betydning for om du lejlighedsvis overtræder reguleringerne? Stor betydning Nogen betydning
 Mindre betydning Ingen betydning

5.1 Er du medlem af en fiskeriforening? Ja Nej

5.2 Deltagelse i foreningsarbejdet

Deltager du i medlemsmøder? Ja Nej
Deltager du i generalforsamling i lokalforeningen? Ja Nej
Deltager du i generalforsamling i Danmarks Fiskeriforening? Ja Nej

5.3 Kontakt til foreningerne

Hvor ofte har du været i kontakt med lokalforeningen i forbindelse med reguleringsspørgsmål? Ofte Engang imellem
 Sjældent

Hvor ofte har du været i kontakt med Danmarks Fiskeriforening i forbindelse med reguleringsspørgsmål? Ofte Engang imellem
 Sjældent

5.4 Hvilke muligheder har du for at påvirke reguleringen af industrifiskeriet gennem din lokale fiskeriforening? Store Nogen
 Ringe Ingen

5.5	Hvor stor en indflydelse tillægges fiskernes synspunkter efter din mening på reguleringen af industrifiskeriet?	<input type="checkbox"/> Stor indflydelse <input type="checkbox"/> Ringe indflydelse	<input type="checkbox"/> Nogen indflydelse <input type="checkbox"/> Ingen indflydelse
5.6	Hvem har efter din mening størst indflydelse på, hvordan reguleringen af industrifiskeriet ser ud?		
	<input type="checkbox"/> EU	<input type="checkbox"/> Danmarks Fiskeriforening	<input type="checkbox"/> Fiskeriministeren
	Andre som du mener har indflydelse: _____		

Nu vil vi gerne bede om din holdning til kontrol og overvågning af fiskeriet. Vi beder dig nøje overveje spørgsmålene og svare oprigtigt. Husk, at alle svar behandles <u>100% anonymt.</u> (sæt kun ét kryds pr. spørgsmål)			
6.1	Hvad er din mening om kontrolindsatsen til søs?	<input type="checkbox"/> For meget <input type="checkbox"/> For lidt	<input type="checkbox"/> Tilstrækkelig <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.2	Hvad er din mening om kontrolindsatsen på land?	<input type="checkbox"/> For meget <input type="checkbox"/> For lidt	<input type="checkbox"/> Tilstrækkelig <input type="checkbox"/> Ved ikke
6.3	Synes du, at fiskerikontrollen er effektiv?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Ved ikke	<input type="checkbox"/> Nej
6.4	Hvor stor er sandsynligheden efter din mening for at blive kontrolleret?	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 34-66% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 1-33% <input type="checkbox"/> 67-99%
6.5	Hvilken type kontrol er efter din mening mest <i>retfærdig</i> ?	<input type="checkbox"/> Kontrol til søs <input type="checkbox"/> Papirkontrol	<input type="checkbox"/> Landingskontrol <input type="checkbox"/> Anden, hvilken _____
6.6	Hvilken type kontrol er efter din mening mest <i>effektiv</i> ?	<input type="checkbox"/> Kontrol til søs <input type="checkbox"/> Papirkontrol	<input type="checkbox"/> Landingskontrol <input type="checkbox"/> Anden, hvilken _____
7.1	Hvor mange gange blev du kontrolleret til søs i 1997?	_____ antal gange	
7.2	Hvor mange gange blev du kontrolleret ved landing i 1997?	_____ antal gange	

7.3 Synes du, at fiskerikontrollen har givet dig en retfærdig behandling?

Ja Nej Ved ikke

Hvis nej, hvorfor ikke; _____

7.4 Synes du at domstolene giver fiskerne en retfærdig behandling? Ja

Nej

Ved ikke

Hvis nej, hvorfor ikke; _____

8.1 Hvilken betydning tillægger du følgende forhold i forbindelse med **overholdelse** af reguleringen?

- | | | | |
|---|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| at bifangstreglerne muliggør lovligt industrifiskeri..... | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at konsumrationer i industrifiskeriet står i forhold til fangsterne .. | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at fiskerireguleringen muliggør et rentabelt industrifiskeri | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at chancen for at blive taget er stor sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde regulering | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at reguleringen er retfærdig | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at fiskerne har været med til at bestemme reguleringen | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |

Hvilken betydning tillægger du følgende forhold i forbindelse med **overtrædelse** af reguleringen?

- | | | | |
|--|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| at det er amoralsk at smide døde fisk ud | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at det er vanskeligt at overholde reglerne i det praktiske fiskeri ... | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at de andre fiskere også overtræder reguleringerne | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at informationen er mangelfuld..... | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |
| at chancen for at blive taget er lille sammenlignet med den økonomiske gevinst ved at overtræde regulering | <input type="checkbox"/> Stor | <input type="checkbox"/> Middel | <input type="checkbox"/> Ingen |

8.3 Hvordan opfatter du **overtrædelse** af følgende reguleringer?

- | | | | |
|-------------------------------|----------------------------------|---|----------------------------------|
| Rationer/kvoter | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |
| Bifangstregler | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |
| Lukkede områder | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |
| Antal havdage | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |
| Maskemål | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |
| Mindstemål | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |
| Ikke afleveret logbøger | <input type="checkbox"/> Forkert | <input type="checkbox"/> Mindre betydning | <input type="checkbox"/> I orden |

Afslutningsvis vil vi bede om din holdning til regulering og kontrol af fiskeriet. Du skal markere din holdning til en række udsagn ved at sætte et kryds.

9.1 Rationer/kvoter medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.2 Bifangstregler medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.3 Lukkede områder medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.4 Havdagereguleringer medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse?	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.5 Maskemål medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.6 Mindstemål medvirker til at sikre fiskeressourcerne mod overudnyttelse	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.7 Logbøger er vigtige som kontrolinstrument	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.8 Fiskerireguleringen i industrifiskeriet er retfærdig	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.9 Fiskerireguleringen tager højde for fiskernes interesser	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.10 Fiskeriministeriet bestemmer udformningen af fiskerireguleringen	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig
9.11 EU bestemmer udformningen af fiskerireguleringen	<input type="checkbox"/> Enig <input type="checkbox"/> Uenig	<input type="checkbox"/> Delvist enig

10.1 Hvordan skal reguleringen efter din mening være udformet for at sikre, at fiskerne *overholder* reglerne?

10.2 Hvordan skal kontrol og overvågning efter din mening udformes, således at fiskerne *overholder* reglerne?

Appendiks 4 - Interviewguide

Personlige oplysninger

- antal år som fisker?
- bopæl?
- alder?

Dit fiskeri og dit fartøj

- hvad fisker du efter?
- redskabstype?
- fartøjsstørrelse?
- hvor fisker du?
- fangtsrejsens længde?

Socio-økonomi

- hvordan sælges din fangst?
- auktion, direkte landinger, salgskontrakt?
- hvordan vurderer du din økonomi?
- er den blevet bedre eller dårligere?
- alternativ levevej?
- hvorfor er udviklingen i fiskeriet (her og generelt) gået som den er?

Biologi, miljø og kapacitet

- er der sket ændringer i bestandenes størrelser og sammensætning?
- ændring i fangsternes størrelse?
- er der sket ændring i vandkvaliteten og bundforholdene - forurening?
- hvordan vurderer du fiskeritrykket i forhold til fiskebestandenes tilstand?
- for stor kapacitet i fiskeriet?
- hvorfor?

Reguleringerne

- din holdning til reguleringerne?
- overensstemmelse med fiskeripraksis?
- virker de efter hensigten?
- rimelige og/eller retfærdige? (fordeling, begrænsning)
- hvorfor?
- hvilken type regulering er bedst til bestandsbeskyttelse?
- hvorfor?
- hvad er dine forventninger til reguleringerne?
- har dine holdninger til reguleringerne ændret sig gennem årene?
- hvordan kan man forbedre reguleringerne?

Kontrol og regelbrud

- for meget eller for lidt kontrol?
- hvorfor?
- hvordan fungerer kontrollen i øvrigt?
- godt eller dårligt?
- hvorfor?
- er straffen (bøde) rimelig for dem som overtræder reglerne?
- hvorfor?
- er kontrol og retsproceduren rimelig?

- hvorfor?
- din holdning til regelbrud?
- er der nogle reguleringer der bliver oftere brudt end andre?
- hvorfor?
- er der nogle regler det er i orden at bryde?
- hvorfor?
- vigtigste årsager til at du eller andre fiskere bryder reguleringerne?
- hvorfor?
- hvad betyder økonomien?
- hvad betyder biologernes og din bestandsvurdering?
- hvad betyder indfrielsen af dine forventninger til reguleringen?
- hvordan kunne man forbedre kontrol- og straffesystemet?

Andre fiskeres handling og synspunkter

- fælles holdninger til reguleringerne efter hvor man kommer fra og hvor man fisker?
- hvad betyder en fælles holdning for regeloverholdelse?
- hvorfor
- er der et gruppe-pres fra de andre?
- har holdningerne/normerne ændret sig i de senere år?
- hvad betyder det for regeloverholdelse?

Fiskerne og beslutningerne

- hvem synes du, der skal bestemme indholdet af reguleringerne?
- hvorfor?
- har fiskerne indflydelse på reguleringerne?
- hvorfor/hvordan?
- betyder indflydelse noget for regeloverholdelse?
- hvorfor?
- kender du indholdet i reguleringerne?
- ved du hvem der har besluttet indholdet?
- betyder det noget for dig hvem der træffer beslutninger?
- hvorfor?

Deltagelse i processen

- deltager du i møder med din lokale fiskeriforening?
- har du ellers nogen kontakt med din fiskeriforening - den lokale eller DF?
 - hvilken slags kontakt?
- hvilke muligheder har du for at påvirke reguleringerne?
 - har du/I gjort brug af de muligheder?
- hvordan kunne man øge fiskernes indflydelse på reguleringen?

Appendiks 5 - Interviewliste (dato og lokalitet)

Interview med fiskere

20/11-1998, Hou
27/11-1998, Bagenkop
28/11-1998, Kerteminde
04/12-1998, Klintholm Havn
18/12-1998, Gilleleje
13/01-1999, Neksø
14/01-1999, Neksø
14/01-1999, Strandby
15/01-1999, Neksø
25/09-1999, Hundested
01/10-1999, Vesterø
01/10-1999, Østerby
12/10-1999, Grenå
13/10-1999, Grenå
14/10-1999, Bønnerup strand
18/11-1999, Thyborøn
23/11-1999, Skagen
25/11-1999, Esbjerg

Interview med fiskerikontrollen

01/08-1997, Fiskeridirektoratet, Jesper Kaae
17/03-1998, Fiskeriinspektoratet i Neksø
20/03-1998, Fiskeriinspektoratet i Roskilde
25/10-1999, Fiskeriinspektoratet i Randers
04/11-1999, Fiskeriinspektoratet i Neksø
10/11-1999, Fiskeridirektoratet, O-sektionen
17/11-1999, Fiskeriinspektorat i Roskilde
07/01-2000, Fiskeriinspektoratet i Esbjerg
26/01-2000, Fiskeriinspektoratet i Frederikshavn
04/02-2000, Fiskeriinspektoratet i Nykøbing Mors

Kilder: Udsagn og spørgeskemaer

(Henvisninger er foretaget ved nummerering af anonymitetshensyn)

-
- ¹ 20
 - ² 3
 - ³ 15, 16 og 19
 - ⁴ 20
 - ⁵ 17
 - ⁶ 1
 - ⁷ 8
 - ⁸ 9, 10 og 20
 - ⁹ 9, 16 og 21
 - ¹⁰ 9
 - ¹¹ 16
 - ¹² 21
 - ¹³ 19 og 22
 - ¹⁴ 15, 16, 17 og 21
 - ¹⁵ 1
 - ¹⁶ 8
 - ¹⁷ 2, 3, 8 og 17
 - ¹⁸ 8
 - ¹⁹ 20
 - ²⁰ 8, 16, 19, 20 og 21
 - ²¹ 2, 10 og 18
 - ²² 16, 17 og 18
 - ²³ 22
 - ²⁴ 14
 - ²⁵ 17
 - ²⁶ 2, 10, 18, 21 og 22
 - ²⁷ 18
 - ²⁸ 8, 9 og 10
 - ²⁹ 1, 4, 9, 15, 16, 17 og 18
 - ³⁰ 16
 - ³¹ 15 og 17
 - ³² 22
 - ³³ 20
 - ³⁴ 19
 - ³⁵ 1, 4, 9, 15, 17 og 19
 - ³⁶ 1
 - ³⁷ 15 og 19
 - ³⁸ 10, 16, 18, 21 og 22
 - ³⁹ 10, 16, 18 og 21
 - ⁴⁰ 4, 8 og 10
 - ⁴¹ 19, 21 og 22
 - ⁴² 10, 14 og 18
 - ⁴³ 1, 3 og 16
 - ⁴⁴ Spørgeskema 2, 5, 20 og 32
 - ⁴⁵ Spørgeskema 20 og 43
 - ⁴⁶ 8, 17 og 22
 - ⁴⁷ 8

48 17 og 19
49 17
50 19
51 2, 3, 10, 18 og 20
52 17, 19 og 22
53 19
54 10, 14 og 18
55 Spørgeskema 46, 56 og 69
56 17
57 15
58 20
59 15
60 4
61 16, 17 og 19
62 17
63 3, 10 og 15
64 22
65 18
66 24, 26, 27 og 29
67 24
68 7, 13, 23, 25, 28 og 30
69 13, 26, 27, 28, 29, 30 og 31
70 31
71 26
72 29, 30 og 31
73 30
74 29
75 26
76 34
77 11, 25, 26, 27, 28, 31)
78 11
79 31
80 26, 27, 28, 29, 30, 31
81 28
82 23, 26, 27, 29, 30
83 29
84 11
85 25
86 6, 7, 24 og 29
87 13, 23, 27, 30 og 31
88 5, 11, 12, 25 og 26
89 5, 11, 13, 23, 25 og 30
90 24, 26 og 29
91 27
92 5
93 6, 11, 28, 30 og 31
94 28 og 31
95 6, 11, 24, 25 og 32
96 12, 23, 24, 26 og 29
97 27

⁹⁸ 23
⁹⁹ 6, 25, 26 og 30
¹⁰⁰ 27, 28 og 31
¹⁰¹ 23, 26, 27, 28 og 31
¹⁰² 25, 27, 32, 33, 34, 35
¹⁰³ 32
¹⁰⁴ 25, 26, 27, 28, 29 og 31
¹⁰⁵ 25
¹⁰⁶ 5, 6, 11, 12, 24, 25, 26 og 29
¹⁰⁷ 5, 6 og 29
¹⁰⁸ 11, 12, 13 og 28
¹⁰⁹ 5, 11, 13, 24, 28 og 29
¹¹⁰ 28
¹¹¹ 24
¹¹² 26, 32, 33, 34 og 35
¹¹³ 13
¹¹⁴ 7 og 23
¹¹⁵ 11, 27 og 30
¹¹⁶ 34 og 35
¹¹⁷ 5 og 7
¹¹⁸ Roskilde
¹¹⁹ 12, 13, 24, 26, 29 og 30
¹²⁰ 12
¹²¹ 30
¹²² 5, 12, 29, 30, 33 og 35
¹²³ 11, 23, 24, 25, 26, 27 og 31
¹²⁴ 23, 26 og 31
¹²⁵ 26
¹²⁶ 31
¹²⁷ Roskilde
¹²⁸ Randers og Roskilde
¹²⁹ 35
¹³⁰ 5
¹³¹ 23, 25, 26 og 27
¹³² 24, 28, 30 og 31
¹³³ 28
¹³⁴ 24, 25, 28 og 30
¹³⁵ 26, 28, 29, 30 og 33
¹³⁶ 11, 12 og 31
¹³⁷ 6, 13, 23, 24, 29, 34 og 35
¹³⁸ 13
¹³⁹ Randers og Roskilde
¹⁴⁰ 35
¹⁴¹ 25, 26, 32, 34 og 35
¹⁴² 34
¹⁴³ 35
¹⁴⁴ 32
¹⁴⁵ 24
¹⁴⁶ 29
¹⁴⁷ 6, 26, 28, 30, 31, 32, 34 og 35

148 24 og 29
149 6
150 30
151 35
152 Nr. 1, 2, 3 og 9
153 Nr. 9
154 Nr. 3
155 Nr. 5
156 Nr. 4, 6, 9, 10
157 Nr. 6
158 Nr. 2
159 Nr. 8
160 Nr. 1,2, 3, 4, 6, 7, 10
161 Nr. 3
162 Nr. 9
163 Nr. 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10
164 Nr. 9
165 Nr. 2
166 Nr. 9
167 Nr. 3
168 Nr. 6
169 Nr. 1, 3, 4, 5, 9
170 Nr. 9
171 Nr. 2, 5, 7
172 Nr. 1
173 Nr. 10
174 Nr. 5, 7
175 Nr. 1, 9
176 Nr. 6
177 Nr. 4
178 Nr. 5
179 Nr. 8
180 Nr. 2, 3, 4, 8, 10
181 Nr. 10
182 Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10
183 Nr. 4
184 Nr. 9
185 Nr. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10
186 Nr. 1, 2, 3, 4, 6, 10
187 Nr. 10
188 Nr. 2
189 Nr. 1, 2, 3, 5, 9, 10
190 Nr. 9
191 Nr. 3
192 Nr. 1, 2, 3, 7, 10
193 Nr. 1
194 Nr. 7
195 Nr. 6
196 Nr. 3