

Geleidebrief

Naam voorstel 16009560	E-mail secretaris Federatie Particulier Grondbezit (FPG) van 17 juni 2016 met afschrift brief aan IPO over bestuurssamenstelling en functioneren van de wildbeheereenheden (WBE's) in het kader van de nieuwe Natuurbeschermingswet		
	Provinciale Staten		8 juli 2016
Te verzenden aan	Provinciale Staten via iBabs		
Verzenddatum	23 juni 2016 in IBABS		
Statengriffier	Peter Joosse	0118 - 631808	p.joosse@zeeland.nl
Statenadviseur			
Inhoudelijk ambtenaar	René Steijn	0118 – 631196	mja.steijn@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	C.M.M. Schönknecht-Vermeulen		

Inhoudelijk	
Aanleiding	Inwerkingtreding Wet natuurbescherming (naar verwachting per 1-1-2017) en nieuwe voorschriften m.b.t. samenstelling wildbeheereenheden. Onderzoek naar functioneren WBE's in het kader van de Wet natuurbescherming (bijlage memo NautaDutilh).
Bevoegdheid	GS
Afdoeningsvoorstel	Ter kennisneming.
Toelichting	
Kosten en dekking	
Overige informatie	Deze e-mail met bijlagen is tevens verzonden aan en ontvangen door GS.

Van: FPG Grondbezit [<mailto:FPG@grondbezit.nl>]

Verzonden: vrijdag 17 juni 2016 13:43

Aan: statengriffier <statengriffier@zeeland.nl>

Onderwerp: Bestuurssamenstelling en functioneren WBE's

Geacht College van Provinciale Staten,

Hierbij sturen wij u een afschrift van de brief van de Federatie Particulier Grondbezit van 17 juni met bijlage over de bestuurssamenstelling en het functioneren van de Wildbeheereenheden in het kader van de nieuwe Natuurbeschermingswet ter kennisneming.

Bijlagen:

1. Brief FPG d.d. 17 juni 2016
2. Memorandum NautaDutilh

G.R. van Woudenberg,
secretaris



Federatie Particulier Grondbezit | Postbus 870 | 3900 AW Veenendaal
T 0318 578 550 | F 0318 578 558
E fpg@grondbezit.nl | W www.grondbezit.nl

Aan de leden van het Inter Provinciaal Overleg
t.a.v.: de heer J.J. van Dijk en de heer H. Meijdam
Postbus 16107
2500 BC Den Haag

Uw ref.:
Betreft: Bestuurssamenstelling en functioneren
wildbeheereenheden (WBE's)

Onze ref.: PG 16.059/662.01
De Klomp, 17 juni 2016

Geachte leden van het Bestuur,

In Nederland bestaan al jarenlang wildbeheereenheden ('WBE'). WBE's zijn op vrijwillige basis georganiseerde samenwerkingsverbanden, waarin veelal in elk geval jacht(akte)houders vertegenwoordigd zijn, die het faunabeheer voor hun rekening nemen. Onder faunabeheer worden de jacht op, het beheer en de schadebestrijding van diersoorten verstaan. Faunabeheereenheden ('FBE') spelen daarbij een coördinerende rol. WBE's geven onder andere uitvoering aan de faunabeheerplannen die de FBE's opstellen.

Nieuw is dat vanaf de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (naar verwachting op 1 januari 2017) jachtaktehouders verplicht zijn zich met anderen in een WBE te organiseren. Het vrijwillige karakter komt daardoor aan de WBE's te ontvallen. De jachtaktehouders (jagers) die zich nog niet in een WBE hebben georganiseerd, zullen zich daarom bij een WBE moeten aansluiten. Grondgebruikers en terreinbeherende organisaties zijn niet verplicht, maar kunnen lid worden van een WBE. Verder is nieuw dat de Wet natuurbescherming bepaalt dat maatschappelijke organisaties in het bestuur van een FBE zitting moeten nemen om het draagvlak voor het faunabeheer in Nederland te vergroten. Een dergelijke verplichting is niet opgenomen voor de WBE's.

Als gevolg van de Wet natuurbescherming zou de structuur, de samenstelling en het functioneren van de WBE's kunnen wijzigen en voorkomen moet worden dat WBE's afwijken van de kaders die de FBE's stellen.

Dit is voor ons aanleiding geweest onderzoek te laten doen naar het functioneren van de WBE's, naar de invloed van de Wet natuurbescherming op de WBE's en naar een eventuele wens tot herstructurering van de organisatie van de WBE's.

De conclusies van dit onderzoek treft u bij deze brief aan in een memorandum van mr. J.G. Bos van NautaDutilh. Tevens doet hij een aantal aanbevelingen om de organisaties van de WBE's te herstructureren.

Reden te meer om u deze brief te sturen en aandacht te vragen voor de organisaties en bestuurssamenstelling van de WBE's in Nederland, zodanig dat er een goede balans is tussen alle belangen inclusief de vertegenwoordiging van het grondeigendom.

Immers het eigendomsrecht en het jachtrecht zijn onvervreemdbare rechten, het mogen jagen is een voorrecht. Een voorrecht dat we graag willen continueren daar jagers een onmisbare en zeer ge-waardeerde rol vervullen bij het beheer van het landelijk gebied.

Verantwoordelijkheid van de grondeigenaar en terreinbeheerder en maatschappelijk draagvlak, regievoering en schaal WBE's.

De kern van het onderzoek is dat er drie redenen zijn om de organisatie van de WBE's te herstructu-
reren en in te richten naar de structuur van de FBE's.

Ten eerste wordt hierdoor recht gedaan aan de achtergrondgedachte van de Wet natuurbescher-
ming dat het faunabeheer in Nederland in samenspraak met de grondeigenaren dient te worden
uitgevoerd en op maatschappelijk draagvlak moet kunnen rekenen. Om die reden heeft de wetgever
bepaald dat jachthouders, grondeigenaren en maatschappelijke organisaties zitting moeten hebben
in het bestuur van een FBE. Een dergelijke verplichting is niet voor de WBE's opgenomen.

Het verdient overweging dit ook voor WBE's te regelen.

De WBE's geven immers daadwerkelijk uitvoering aan het faunabeheer en hebben daarbij thans een
zekere mate van zelfstandigheid. Bovendien kan hierdoor in de WBE's een evenredige vertegen-
woordiging van en een goede balans tussen de betrokken belangen worden bereikt. Dat is nu niet
gewaarborgd, omdat jachtaktehouders (jagers) in de positie zijn hun stempel op de WBE's te druk-
ken.

Een tweede reden is dat eenzelfde bestuurssamenstelling van FBE's en WBE's het voor FBE's gemak-
kelijker maakt om regie te voeren over het faunabeheer van de WBE's. De verhoudingen binnen de
FBE's en WBE's zijn dan immers gelijk, waardoor afwegingen die op FBE-niveau worden gemaakt
steun moeten kunnen vinden in de WBE's. Dat de FBE's regie voeren over het faunabeheer is uit-
gangspunt van de Wet natuurbescherming. Op dit moment hebben de WBE's onder de Wet natuur-
bescherming veel ruimte om op een eigen manier invulling te geven aan het faunabeheer. Daardoor
kunnen FBE's het faunabeheer in de praktijk gebrekkig coördineren.

Een derde reden is dat het aantal WBE's door een herstructurering naar de organisatie van de FBE's
zou kunnen worden verminderd. De WBE's, en hun bijbehorende werkgebieden, zijn historisch ge-
groeid. Een herstructurering zou een goede aanleiding zijn een minimumomvang aan WBE's voor te
schrijven. Op dit moment zijn er meer dan 300 WBE's tegenover 12 FBE's. Het is voor dit geringe aan-
tal FBE's niet mogelijk om regie te voeren over meer dan 300 WBE's. Bovendien is door het grote
aantal WBE-besturen in veel gevallen moeilijk de besturen te bemensen.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling de betrokken belangen bij de uitvoering van het faunabeheer evenredig in de WBE's te vertegenwoordigen. Dit betekent dat in de WBE's, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, de bestuursamenstelling er als volgt kan uitzien:

- Een persoon namens het particuliere grondbezit.
- Een persoon namens de agrarische sector.
- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen).
- Een persoon van / namens Staatsbosbeheer (SBB) als publieke organisatie namens de Staat, provincies en gemeenten.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht.
- Een persoon namens natuur- en dierenbeschermingsorganisaties.

Op die manier zijn alle betrokken belangen bij het faunabeheer evenredig in de WBE's vertegenwoordigd, waardoor een eenduidige uitvoering van het faunabeheer in Nederland op basis van samenwerking kan worden gewaarborgd.

Verzoek

Daar de provincies, gelet op de verwachte inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017, op dit moment volop bezig zijn provinciale verordeningen en uitvoeringsbeleid op te stellen respectievelijk vast te stellen, verzoeken wij bovenstaande conclusie en aanbeveling bij uw afwegingen te betrekken.

Voor een nadere onderbouwing van ons verzoek verwijzen wij graag nogmaals naar het bijgevoegde memorandum. Staatsbosbeheer en Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe hebben kennis genomen van de notitie en delen de analyse en aanbevelingen daarin. Staatsbosbeheer zal hierover separaat een brief versturen aan de FBE-besturen en provincies.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan alle Colleges van Gedeputeerde Staten alsmede aan alle Statencommissies.

De Staatssecretaris van EZ zullen wij in gelijke zin schrijven.

Wij zouden het op prijs stellen hierover met u te overleggen en zien uw reactie graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,



R.C. Robbertsen
voorzitter

Bijlage: Memorandum 'Mogelijke herstructurering van WBE's in Nederland', mr. J.G. Bos, NautaDutilh, 14 juni 2016

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en onderwerp

In Nederland bestaan al jarenlang wildbeheereenheden ("**WBE**"). WBE's zijn op vrijwillige basis georganiseerde samenwerkingsverbanden, waarin veelal in elk geval jacht(akte)houders vertegenwoordigd zijn, die het faunabeheer voor hun rekening nemen. Onder faunabeheer worden de jacht op, het beheer en de schadebestrijding van diersoorten verstaan. Faunabeheereenheden ("**FBE**") spelen daarbij een coördinerende rol. WBE's geven onder andere uitvoering aan de faunabeheerplannen die de FBE's opstellen.

Nieuw is dat vanaf de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (naar verwachting op 1 januari 2017) jachtaktehouders verplicht zijn zich met anderen in een WBE te organiseren.¹ Het vrijwillige karakter komt daardoor aan de WBE's te ontvallen. De jachtaktehouders (jagers) die zich nog niet in een WBE hebben georganiseerd, zullen zich daarom bij een WBE moeten aansluiten. Grondgebruikers en terreinbeherende organisaties zijn niet verplicht, maar kunnen lid worden van een WBE.² Verder is nieuw dat de Wet natuurbescherming bepaalt dat maatschappelijke organisaties in het bestuur van een FBE zitting moeten nemen om het draagvlak voor het faunabeheer in Nederland te vergroten. Een dergelijke verplichting is niet opgenomen voor de WBE's.

Als gevolg van de Wet natuurbescherming zou de structuur, de samenstelling en het functioneren van de WBE's kunnen wijzigen en meer kunnen gaan afwijken van de organisatie van de FBE's. Dit is aanleiding onderzoek te doen naar het functioneren van de WBE's, naar de invloed van de Wet natuurbescherming op de WBE's en naar een eventuele wens tot herstructurering van de organisatie van de WBE's.

1.2 Vraagstelling en opzet

De vraag die in deze notitie centraal staat, en waartoe deze notitie zich beperkt, is of er redenen zijn om de organisatie van de WBE's in te richten naar de structuur van de FBE's. Door deze herstructurering van de WBE's zou het aantal WBE's in Nederland kunnen worden verminderd. Bovendien is de veronderstelling dat door deze herstructurering een meer evenredige vertegenwoordiging van alle relevante belangengroepen in de WBE's kan worden bereikt. De vraag of deze aannames

¹ Artikel 3.14 lid 1 van de Wet natuurbescherming, voor zover relevant: "*Jachthouders met een jachtakte organiseren zich met anderen in een wildbeheereenheid, die de rechtsvorm van een vereniging heeft [...]*".

² Artikel 3.14 lid 1 van de Wet natuurbescherming, voor zover relevant: "*[...] Ook grondgebruikers en terreinbeherende organisaties kunnen lid worden van de vereniging.*"

terecht zijn is onderdeel van de centrale vraagstelling.

De opzet van deze notitie is als volgt. Eerst wordt de structuur en het functioneren van de FBE's en WBE's in kaart gebracht (paragraaf 2). Daarna wordt besproken welke knelpunten zich bij deze structuur en het functioneren van de WBE's kunnen voordoen (paragraaf 3). In paragraaf 4 is aangegeven of een herstructurering van de WBE's naar de organisatie van de FBE's deze problemen zou kunnen oplossen. In paragraaf 5 is het antwoord op de centrale vraag gegeven.

2 STRUCTUUR EN FUNCTIONEREN FBE'S EN WBE'S

2.1 Organisatie faunabeheer in Nederland

Het faunabeheer is in Nederland gestructureerd via de provincies, de FBE's en de WBE's. De wettelijke basis hiervoor ligt nu nog in de Flora- en faunawet ("Ffw"). Deze wet wordt vervangen door de Wet natuurbescherming die naar verwachting op 1 januari 2017 in werking treedt. Op de wijzigingen die de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming met zich meebrengt wordt in paragraaf 2.4 van deze notitie ingegaan.

De Ffw bepaalt, samengevat weergegeven, dat de FBE's faunabeheerplannen opstellen, die door Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie ("GS") moeten worden goedgekeurd. De WBE's geven uitvoering aan de faunabeheerplannen en bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding worden uitgevoerd mede in samenwerking met en mede ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders. In de praktijk spelen de WBE's volgens een onderzoeksrapport van Sira Consulting een essentiële rol:

"Zij [de WBE's, ND] zijn (vrijwel uitsluitend als enige) in staat om in het veld te beoordelen hoe jachthouders en jagers uitvoering geven aan het faunabeheerplan."³

Op basis van een goedgekeurd faunabeheerplan kan de FBE op aanvraag een ontheffing verkrijgen voor schadebestrijding en populatiebeheer.⁴ Voor de onderbouwing van de aanvraag om ontheffing blijken de FBE's veelal afhankelijk van de jagers en jachthouders, aldus Sira Consulting.⁵ In de meeste gevallen worden de verkregen ontheffingen door de FBE's - via machtigingen - doorgeschreven naar de WBE's of, veelal via de WBE's, naar individuele jachthouders en jagers.⁶

³ Sira Consulting B.V., 'Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming, onderzoek naar de regeldrukeffecten van het Wetsvoorstel natuurbescherming', 15 april 2015, p. 22.

⁴ Zie de artikelen 30, 67 en 68 Ffw.

⁵ Sira Consulting B.V., voornoemd, 15 april 2015, p. 20.

⁶ Sira Consulting B.V., voornoemd, 15 april 2015, p. 20, 22.

Volgens het rapport van Sira Consulting stelt de FBE daarbij eisen aan de gebruikers van de ontheffing, zoals registratie van persoonsgegevens, activeren van de machtiging en een rapportageverplichting over het gebruik dat van de ontheffing / machtiging is gemaakt.⁷

Hierna zijn de FBE's, WBE's en hun verhouding tot de grondeigenaar of grondgebruiker / terreinbeheerder, zoals volgt uit de Ffw, nader omschreven. De precieze rol van de bevoegde gezagen van de provincies blijft verder buiten beschouwing.

2.1.1 FBE

Voordat de Ffw in werking trad, waren er al FBE's. Met de inwerkingtreding van de Ffw in 2002 verkregen door GS erkende FBE's een wettelijke status.⁸ De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ("LNV") (nu: Economische Zaken) licht de opname van de FBE's, destijds nog WBE's genoemd, in de wet als volgt toe:

"Het sterk toegenomen belang dat de laatste jaren aan WBE's wordt toegekend, rechtvaardigt mijns inziens een voorstel tot wettelijke positionering ervan. Ik wil de rol die WBE's thans vervullen van harte ondersteunen. WBE's zijn voor het beheer van soorten, waaronder begrepen schadepreventie, door hun coördinerende rol van groot belang. Zij waarborgen een planmatige aanpak van dat beheer. Het voorstel voor een wettelijke regeling van WBE's wordt daarom gedaan in samenhang met een voorstel voor een regeling van faunabeheerplannen. Deze laatste zijn vooral van betekenis voor bestrijding van de «schadesoorten». Ook voor het beheer van bepaalde andere soorten, zoals edelherten, reeën en wilde zwijnen, is een planmatige aanpak blijvend gewenst. Alvorens deze voorstellen nader toe te lichten, merk ik op dat het naar mijn oordeel de voorkeur dient te hebben in het kader van het onderhavig wetsvoorstel te spreken van faunabeheereenheden in plaats van wildbeheereenheden. Hun bemoeienis met het beheer zal immers vooral andere soorten kunnen betreffen dan het wild."⁹

In de praktijk bestonden de FBE's naast de WBE's. Met de inwerkingtreding van de Ffw zijn de FBE's echter niet in de plaats getreden van de WBE's. Dit was ook niet de bedoeling van de Ffw. Op vragen van Tweede Kamerleden van de VVD of het uit het oogpunt van administratieve lasten zinvol is om WBE's om te dopen in FBE's, antwoordde de Minister van LNV namelijk:

⁷ Sira Consulting B.V., voornoemd, 15 april 2015, p. 20.

⁸ Introductie van de wettelijke status van de FBE in de Ffw vond plaats bij de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Ffw: TK 1995-1996, 23147, nr. 8. Zie artikel 1 lid 1 en artikel 29 Ffw.

⁹ TK 1995-1996, 23147, nr. 7, p. 27 (gelezen in samenhang met TK 1995-1996, 23147, nr. 8, p. 12).

"Het benoemen van faunabeheereenheden in de wet staat los van de aanduiding die elk samenwerkingsverband in de praktijk hanteert. Voorgesteld worden slechts een aantal criteria die bepalen of er sprake is van een faunabeheereenheid in de zin van het voorstel. Onder welke naam een faunabeheereenheid wil functioneren doet er dan ook minder toe."¹⁰

In de Ffw is een FBE gedefinieerd als een erkend samenwerkingsverband van jachthouders.¹¹ Jachthouder is degene die gerechtigd is tot het gehele of gedeeltelijke genot van de jacht.¹² Dit kunnen volgens de artikelen 33 en 34 Ffw de volgende personen zijn: de eigenaar van de grond, de erfpachter, vruchtgebruiker of bekleemde meier van de grond, de pachter, de huurder of onderhuurder. Al deze personen kunnen echter niet gelijktijdig jachthouder voor dezelfde grond zijn.¹³

De FBE's hebben een gezamenlijke website. Volgens deze website zijn in Nederland 14 FBE's actief, zie: www.faunabeheereenheid.nl. Deze informatie is echter achterhaald, omdat - na een reorganisatie - er in Nederland op dit moment 12 erkende FBE's zijn.

2.1.2 WBE

In 2006 hebben ook de WBE's een wettelijke status gekregen.¹⁴ De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ("LNV") (nu: Economische Zaken) heeft destijds volstaan met de volgende korte toelichting op de introductie van de WBE's in de Ffw:

"De introductie van het begrip «wildbeheereenheid» betekent geen verzwaring van de administratieve lasten. De wildbeheereenheden bestaan feitelijk al en hun werkgebieden zijn landsdekkend. De wildbeheereenheden bestonden reeds onder de Jachtwet, maar hadden toen geen wettelijke status. In de Flora- en faunawet is de faunabeheereenheid, wel met een wettelijke status, geïntroduceerd. In de praktijk heeft de oprichting van faunabeheereenheden niet geleid tot opheffing van de wildbeheereenheden. De wildbeheereenheden functioneren thans feitelijk als onderafdelingen van de faunabeheereenheid. Er hoeven dus geen nieuwe wildbeheereenheden te worden opgericht en geregistreerd."¹⁵

¹⁰ TK 1996-1997, 23147, nr. 12, p. 23.

¹¹ Artikel 1 lid 1 Ffw, gelezen in samenhang met artikel 29 Ffw.

¹² Artikel 1 lid 1 Ffw.

¹³ Verwezen zij naar de systematiek in de artikelen 33 en 34 Ffw.

¹⁴ Op 13 oktober 2005 tijdens de behandeling door de Eerste Kamer van een gewijzigd wetsvoorstel tot wijziging van de Ffw heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (nu: Economische Zaken) voorgesteld de WBE's in de Ffw op te nemen. Zie: EK 2005-2006, 29448, A.

¹⁵ EK 2005-2006, 29448, C, p. 1-2.

In deze toelichting valt op dat de WBE's volgens de Minister van LNV feitelijk als onderafdelingen van de FBE's functioneren. Dit is echter niet zo in de Ffw voorgeschreven. Op de verhouding tussen de FBE's, WBE's en andere betrokkenen wordt hierna in paragraaf 2.1.3 verder ingegaan.

Een WBE is in de Ffw gedefinieerd als:

"een rechtspersoonlijkheid bezittend samenwerkingsverband van jacht(akte)houders en anderen dat tot doel heeft te bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding, al dan niet ter uitvoering van het door de faunabeheereenheid opgestelde faunabeheerplan, wordt uitgevoerd mede in samenwerking met en mede ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders,"¹⁶

Een jachtaktehouder kan een jachthouder zijn die in het bezit is van een jachtakte, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Jachtaktehouders kunnen ook jagers zijn die van een jachthouder toestemming kregen om in zijn jachtveld - al dan niet in aanwezigheid van de jachthouder - te jagen. Een jachtakte is een akte die toestemming geeft te jagen met een geweer.¹⁷ Voor de definitie van het begrip jacht-houder zij verwezen naar paragraaf 2.1.1 van deze notitie (degene die gerechtigd is tot het genot van de jacht). Uit de definitie van de term WBE blijkt dat dit samenwerkingsverband een ruimere reikwijdte heeft dan de FBE. Lid van een FBE zijn de jachthouders, terwijl van een WBE naast jachthouders ook jachtaktehou-ders en anderen lid kunnen worden. Wie de "anderen" zijn, is niet bepaald.

In Nederland zijn meer dan 300 WBE's actief.¹⁸ De WBE's hebben geen geza-menlijke website; via de website www.jagen.nl kunnen de websites van ca. 136 WBE's worden geraadpleegd.¹⁹

2.1.3 Verhouding tussen FBE, WBE, grondgebruiker / terreinbeheerder en grondeigenaar

De onderlinge relatie tussen de FBE en de WBE is niet uitdrukkelijk in de Ffw geregeld. Wel kan uit de Ffw en uit de hiervoor geciteerde passages uit de parle-mentaire geschiedenis van de Ffw worden opgemaakt dat de WBE's niet volledig zelfstandig van de FBE, de grondgebruikers / terreinbeheerders en de grondeige-naren kunnen opereren. Dit wordt hierna toegelicht.

Allereerst is in de Ffw niet uitdrukkelijk vastgelegd dat FBE's of WBE's zonder

¹⁶ Artikel 1 lid 1 Ffw.

¹⁷ Artikel 1 lid 1 Ffw gelezen in samenhang met artikel 38 lid 1 sub a Ffw.

¹⁸ Volgens een rapport van Sira: 305 (of bedoeld: 350?). Zie: Sira Consulting B.V., voornoemd, 15 april 2015, p. 51.

¹⁹ Websites van een aantal WBE's kunnen ook indirect worden geraadpleegd via: www.faunabeheereenheid.nl.

toestemming van de eigenaar of grondgebruiker op diens grondgebied handelingen mogen verrichten. Daarbij geldt dat de grondgebruiker afhankelijk is van de afspraken die hij met de grondeigenaar heeft gemaakt. Het is dus primair aan de eigenaar, als eindverantwoordelijke voor de grond, te bepalen wat op zijn grondgebied gebeurt.²⁰ Hiervoor kan ondersteuning worden gevonden in de parlementaire geschiedenis van de Ffw:

"Tot de taak van faunabeheereenheden behoort niet dat zij zelf gebieden kunnen aanwijzen waar ganzen en smienten met rust worden gelaten. Het is steeds primair aan de betrokken grondgebruiker/-eigenaar te bepalen of hij schade-toebrengende soorten op zijn land accepteert. Over het gewenste beheer zal dan ook steeds afstemming moeten plaatsvinden tussen faunabeheereenheden en grondgebruikers."²¹

Een uitzondering op deze regel is artikel 67 Ffw.²² Op grond van dit artikel zijn GS bevoegd personen aan te wijzen die toegang hebben tot andermans grond om daar beheersmaatregelen uit te voeren, zo nodig met behulp van de politie ("de sterke arm"). Dit kan alleen op basis van de in artikel 67 Ffw omschreven doelen en als er geen andere bevredigende oplossing bestaat.²³

Ten tweede blijkt uit de tekst van artikel 1 lid 1 Ffw dat de WBE tot doel heeft te bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding wordt uitgevoerd mede in samenwerking met en mede ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders. Grondeigenaren worden niet met name genoemd in artikel 1 lid 1 Ffw. Grondeigenaren vallen echter onder het begrip 'grondgebruiker'. De definitie van de term grondgebruiker is namelijk: "*degene die gerechtigd is de grond te gebruiken, hetzij als eigenaar, hetzij krachtens een beperkt recht, hetzij krachtens een pacht-overeenkomst*" (artikel 1 lid 1 Ffw). In de Wet natuurbescherming is deze definitie van het begrip grondgebruiker verkort tot: "*degene die gerechtigd is de grond te gebruiken krachtens een zakelijk of persoonlijk recht*" (artikel 1.1 lid 1 Wet natuurbescherming). De grondeigenaar valt nog steeds onder deze definitie. Dit houdt in dat de WBE's gericht moeten zijn op samenwerking met en dienstbaarheid aan grondeigenaren, grondgebruikers en terreinbeheerders en dus niet zomaar hun eigen weg kunnen gaan.

Ten derde volgt uit de tekst van artikel 1 lid 1 Ffw dat WBE's uitvoering geven aan het door de FBE opgestelde faunabeheerplan. Dit houdt in dat de WBE's bij

²⁰ Aansprakelijkheidskwesties daargelaten.

²¹ EK 1997-1998, 23147, nr. 104b, p. 24.

²² Zie ook de memorie van toelichting bij de Wet natuurbescherming: TK 2011-2012, 33348, nr. 3, p. 169.

²³ Deze doelen zijn: a) in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid; b) in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer; c) ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren of; d) ter voorkoming van schade aan flora en fauna.

het uitvoeren van het faunabeheerplan ondergeschikt zijn aan de FBE. De FBE stelt in het faunabeheerplan de doelen voor de WBE's die zich binnen haar werkgebied bevinden. Bij het uitvoeren van de jacht lijken de WBE's niet ondergeschikt aan de FBE. Gelet op de artikelen 30, 67 en 68 Ffw kunnen faunabeheerplannen namelijk regels bevatten over beheer en schadebestrijding. De jacht wordt in deze artikelen niet expliciet genoemd.²⁴

Ten vierde is in de hiervoor geciteerde passages uit de parlementaire geschiedenis van de Ffw door de Minister van LNV geconstateerd dat WBE's feitelijk functioneren als onderafdelingen van de FBE.²⁵ De wetgever heeft hierin geen verandering gebracht.

2.2 Samenstelling van de FBE's en WBE's

2.2.1 Samenstelling van de FBE's

Zoals eerder beschreven is een FBE een samenwerkingsverband van jachthouders. In artikel 29 Ffw is bepaald dat GS een FBE moeten erkennen, voordat sprake kan zijn van een FBE in de zin van de Ffw. Het tweede lid van artikel 29 Ffw schrijft voor dat bij algemene maatregel van bestuur ("AMvB") regels worden gesteld, waaraan de FBE's moeten voldoen om voor een erkenning in aanmerking te komen. Deze AMvB is het Besluit Faunabeheer. Artikel 4 lid 1 Besluit Faunabeheer bepaalt dat de FBE de rechtsvorm heeft van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting.

In de Ffw en de daarop gebaseerde regelgeving is niet voorgeschreven dat jachthouders verplicht lid moeten zijn van een FBE. Dat deze verplichting op grond van de Ffw niet bestaat komt terug in artikel 10, aanhef en onder sub k, Besluit Faunabeheer, dat een regeling treft voor de situatie dat een jachthouder niet bij een FBE is aangesloten. Evenmin schrijft de Ffw en de daarop gebaseerde regelgeving voor welke samenstelling een FBE moet hebben.

Op de gezamenlijke website van de FBE's is informatie te vinden over de twaalf FBE's en over de samenstelling van deze FBE's.²⁶ Daaruit volgt dat elke FBE de rechtsvorm van een stichting heeft. Verder kan uit deze informatie worden opgemaakt dat elke FBE een onafhankelijke voorzitter heeft. De bestuurssamenstelling van de twaalf FBE's is volgens de gezamenlijke website van de FBE's als volgt:

²⁴ Dit verandert met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming, waardoor voortaan ook de jacht in een faunabeheerplan wordt geregeld.

²⁵ EK 2005-2006, 29448, C, p. 1-2.

²⁶ www.faunabeheereenheid.nl

Drenthe

- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht (Koninklijke Jagersvereniging (voorheen: Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging (KNJV)) en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer ("**NOJG**").
- Een persoon namens Land- en Tuinbouw Organisatie ("**LTO**") Noord (LTO Noord).
- Een persoon namens Drents Particulier Grondbezit.

Flevoland

- Een persoon namens de gemeenten.
- Een persoon namens LTO Noord.
- Een persoon namens Staatsbosbeheer ("**SBB**"), Natuurmonumenten ("**NM**") en Het Flevolandschap.
- Een persoon namens de provincie Flevoland.

Friesland

- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht.
- Een persoon namens LTO Noord en 'NMV'.
- Een persoon namens het Friesch Particulier Grondbezit.

Gelderland

- Drie personen namens LTO Nederland.
- Drie personen namens de Federatie Particulier Grondbezit ("**FPG**").
- Drie personen namens de Koninklijke Jagersvereniging, NOJG en de Vereniging Wildbeheer Veluwe ("**VWV**").
- Drie personen namens de terreinbeherende organisaties Geldersch Landschap, NM en SBB.
- Twee personen namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten ("**VNG**") en Dienst Vastgoed Defensie ("**Defensie**").

Groningen

- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht.
- Een persoon namens LTO Noord.
- Een persoon namens het Groninger Particulier Grondbezit.

Limburg

- Een persoon namens de georganiseerde jacht (Koninklijke Jagersvereniging / NOJG).
- Een persoon namens de landbouw: de Limburgse Land- en Tuinbouwbond ("**LLTB**").
- Een persoon namens het particulier grondbezit (Limburgs Particulier Grondbezit).

- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (TBO's: Limburgs Landschap, NM / Stichting ARK, SBB).

Noord-Brabant

- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (SBB, Stichting Het Brabants Landschap ("**BL**") en NM).
- Een persoon namens het particulier grondbezit (FPG / Brabants Particulier Grondbezit).
- Een persoon namens de georganiseerde jacht (Koninklijke Jagersvereniging en NOJG).
- Een persoon namens de agrarische sector: Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie ("**ZLTO**").

Noord-Holland

- Een persoon namens de gezamenlijke terreinbeherende organisaties (TBO's), SBB, NM, Landschap Noord-Holland, Gemeentewaterleidingen Amsterdam (AWD/Waternet), NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en Goois Natuurreservaat.
- Een persoon namens het Hollands Particulier Grondbezit (HPG).
- Een persoon namens de georganiseerde jacht, de Koninklijke Jagersvereniging, NOJG en de WBE's in Noord-Holland.
- Een persoon namens LTO.

Overijssel

- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (Landschap Overijssel ("**LO**"), NM, SBB).
- Een persoon namens het particulier grondbezit: Overijssels Particulier Grondbezit ("**OPG**").
- Een persoon namens de georganiseerde jacht (de Koninklijke Jagersvereniging en NOJG).
- Een persoon namens de agrarische sector (LTO Noord).

Utrecht

- Een persoon namens het Utrechts Particulier Grondbezit.
- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties.
- Een persoon namens de Koninklijke Jagersvereniging.
- Een persoon namens LTO Noord.

Zeeland

- Een persoon namens SBB regio Zeeland.
- Een persoon namens de FPG.
- Een persoon namens de Koninklijke Jagersvereniging.
- Een persoon namens ZLTO.
- Drie adviserende leden: Stichting het Zeeuws landschap (HZL), NM, provincie Zeeland.

Zuid-Holland

- Een persoon namens de FPG.
- Een persoon namens de Koninklijke Jagersvereniging en de NOJG.
- Een persoon namens LTO Noord afdeling Zuid-Holland.
- Een persoon namens NM, SBB en Zuid-Hollands Landschap.

Uit deze opsomming blijkt dat de meeste FBE's, naast een onafhankelijke voorzitter, een bestuursamenstelling hebben van vier personen die afkomstig zijn uit de terreinbeherende organisaties, de georganiseerde jacht, de land- en tuinbouwsector / agrarische sector en het particulier grondbezit. Deze samenstelling is niet expliciet in de Ffw voorgeschreven en lijkt vooral een praktische aanpak van het faunabeheer in de provincies, waardoor de meeste belangen worden geborgd. Enkele FBE's wijken van dit stramien af, te weten: Flevoland (ook overheid in het bestuur), Gelderland (ook de VNG en Defensie in het bestuur en meer dan vier bestuursleden) en Zeeland (slechts gedeeltelijk een afwijking vanwege de toevoeging aan het bestuur van adviserende leden).

2.2.2 Samenstelling van de WBE's

Een WBE is volgens de Ffw een rechtspersoonlijkheid bezittend samenwerkingsverband van jacht(akte)houders en anderen.²⁷ De Ffw schrijft niet voor welke rechtsvorm een WBE moet hebben. Op de websites van veel WBE's is vermeld dat de leden van WBE's zijn onder te brengen in vier categorieën, te weten: jagers, grondeigenaren, natuurliefhebbers en anderen.²⁸

Er zijn aanwijzingen dat het zwaartepunt in de WBE's bij de jagers ligt. De meeste WBE's zijn lid van de Koninklijke Jagersvereniging. Op de website van de Koninklijke Jagersvereniging worden de WBE's gedefinieerd als "de lokale jagersvereniging in een regio".²⁹ Ook de meeste WBE's profileren zich op hun website als organisaties van jagers:

*"Ons dichtbevolkte land heeft verrassend genoeg een zeer goede en gevarieerde wildstand. Dit is een gevolg van verstandig wild- en natuurbeheer. De jagers dragen hier al generaties lang een steentje aan bij door het verzorgen van de natuur in hun jachtveld gedurende het gehele jaar. Individuele jagers zijn georganiseerd in wildbeheereenheden (WBE's) zodat hun kennis en ervaring op lokaal niveau gebundeld is."*³⁰

²⁷ Artikel 1 lid 1 Ffw.

²⁸ Zie via www.jagen.nl of via www.faanabeheereenheid.nl. Zie meer specifiek bijvoorbeeld de website van WBE Broek & Duin: www.wbe-broekenduin.nl, de website van WBE Midden-Brabant: www.wbe-middenbrabant.nl of de website van WBE Delfland: www.wbe-delfland.nl. Geraadpleegd op 9 mei 2016.

²⁹ Bron: www.jagersvereniging.nl/vragen/wat-is-een-wildbeheereenheid-wbe/, geraadpleegd op 4 mei 2016.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: www.wbe-delfland.nl; www.wbe-dewieken.nl; www.wbe-degrootpeel.nl; www.wbe-dongeradeel.nl; www.wbe-noordwest groningen.nl. Geraadpleegd op 9 mei 2016.

Volgens de website van WBE Delfland behoort de WBE zelfs tot de structuur van de Koninklijke Jagersvereniging of NOJG, wat het belang van de jacht voor deze WBE lijkt te onderstrepen.³¹ Dit roept het beeld op dat de WBE's jachtgericht zijn, wat een focus op alle betrokken belangen bij de uitvoering van het faunabeheer in de weg kan staan. Dit beeld is ook in de politiek opgedoken. In een overleg van 29 juli 2014 van de vaste Tweede Kamercommissie voor Economische Zaken over wildbeheer is door de SP opgeworpen dat eenzijdige advisering het probleem is van het huidige systeem van WBE's en FBE's. Volgens de SP zijn er geluiden "*dat de belangen van de jagers voorrang krijgen boven de belangen van natuur- en dierenbeschermingsorganisaties.*"³² Het beeld dat het zwaartepunt in de WBE's bij de jagers ligt lijkt, gelet op de voornoemde aanwijzingen, niet uit de lucht gegrepen.

De Ffw bepaalt niet dat jacht(akte)houders lid moeten zijn van een WBE of een WBE moeten oprichten. De Ffw en de daarop gebaseerde regelgeving verplichten WBE's evenmin tot een bepaalde bestuurssamenstelling. Wel zijn er modelstatuten voor WBE's op de website van de NOJG gepubliceerd.³³ Volgens artikel 10 van de modelstatuten bestaat het bestuur van een WBE uit ten minste vijf personen. De bestuurders kunnen afkomstig zijn uit de leden van de WBE, maar dat hoeft niet. Een bestuurder kan volgens de modelstatuten ook van buiten de WBE komen. De modelstatuten schrijven niet voor dat bestuurders uit verschillende maatschappelijke sectoren of belangengroepen afkomstig moeten zijn. De WBE's zijn niet aan de modelstatuten gebonden en mogen hun eigen bestuurssamenstelling vaststellen.

2.3 Taken en bevoegdheden van de FBE's en WBE's

2.3.1 Taken en bevoegdheden FBE's

De taken en bevoegdheden van de FBE's zijn neergelegd in de Ffw en de daarop gebaseerde regelgeving. De taken van een FBE zijn de volgende:

- het opstellen van een faunabeheerplan;
- het beheer van diersoorten;
- de bestrijding van schade aangericht door dieren.³⁴

Verder kan de FBE bevoegdheden toekomen op grond van de artikelen 67 en 68

³¹ Website van WBE Delfland: www.wbe-delfland.nl. Geraadpleegd op 9 mei 2016.

³² TK 2013-2014, 29446, nr. 89, p. 10.

³³ www.nojg.nl, zie onder: jacht; en dan onder: Formulieren Jacht, beheer en schadebestrijding FF-wet.

³⁴ Zie de artikelen 1 lid 1, 29 en 30 van de Ffw.

Ffw, te weten:

- het verkrijgen van een ontheffing van GS voor met name het ingrijpen in, kort gezegd, de natuurlijke leefomgeving van flora, fauna en habitats;³⁵
- het verkrijgen van een aanwijzing van GS om de stand van beschermde inheemse diersoorten, andere dieren of verwilderde dieren te beperken.

Over de uitvoering van haar bevoegdheden op grond van de artikelen 67 en 68 Ffw brengt de FBE jaarlijks verslag uit aan GS.³⁶

2.3.2 Taken en bevoegdheden WBE's

Op grond van de Ffw heeft de WBE als taak te bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding, al dan niet ter uitvoering van het door de FBE opgestelde faunabeheerplan, wordt uitgevoerd mede in samenwerking met en mede ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders.³⁷ Zoals hiervoor aan de orde kwam, vallen de grondeigenaars onder het begrip 'grondgebruiker'. Gelet op de zinsnede "al dan niet" kan de taak van de WBE's ook buiten de uitvoering van het faunabeheerplan zijn gelegen.

Volgens de modelstatuten voor de WBE's kan een WBE zich ruime doelen stellen, namelijk:

"het bevorderen dan wel het instandhouden van de wildstand, voor zover zulks met de belangen van de land-, bos- en tuinbouw en de natuurbescherming verenigbaar is;

het bevorderen van de flora en de fauna en de bescherming daarvan;

het voorkomen van belangrijke schade aan de landbouw en het voorkomen van schade aan de fauna, zulks in overeenstemming met de bepalingen van de Flora- en faunawet.

het door huren het genot van de jacht verkrijgen van de jachtterreinen, waarop haar leden en aangeslotenen door middel van toestemmingen als bedoeld in artikel 36 van de Flora- en faunawet de jacht kunnen uitoefenen;

het tegengaan van milieuvervuiling in het veld in overleg met de betrokken eigenaren en plaatselijke overheden;

het tegengaan van ongeoorloofd jagen, onweidelijk jagen en wilddiefstal;

het behulpzaam zijn van de leden, - voor zover dat mogelijk is, - in gevallen die betrekking hebben op de jacht, uitvoering te geven aan de vrijstellingen (art. 65

³⁵ In beginsel wordt deze ontheffing slechts verleend aan een FBE op basis van een faunabeheerplan (artikel 68 lid 4 Ffw). De ontheffing kan onder omstandigheden echter ook aan anderen dan een FBE worden verleend (artikel 68 lid 6 Ffw).

³⁶ Zie artikel 69 lid 1 Ffw en artikel 12 Besluit Faunabeheer.

³⁷ Artikel 1 lid 1 Ffw.

*F&F-wet), de aanwijzingen (art. 67 F&F-wet) en de ontheffingen (art. 68 F&F-wet) van de provincie voor het beheer van diersoorten en ter voorkoming van belangrijke schade aan de landbouw en ter voorkoming van schade aan de fauna een en ander met inachtneming van de wettelijke voorschriften.*³⁸

Een WBE kan dit doel volgens de modelstatuten trachten te verwezenlijken door:

"het natuurlijk evenwicht te bevorderen volgens een door de algemene vergadering vastgesteld wildbeheerplan met inbegrip van het oogsten van wild in het jachtseizoen;

het beheer van wild en beschermde inheemse fauna, de voorkoming en/of bestrijding van schade, veroorzaakt door het wild en de beschermde inheemse fauna;

het houden of doen houden van toezicht;

het bevorderen van samenwerking met andere personen en organisaties met een soortgelijk doel;

het geven van voorlichting omtrent flora, fauna en milieubeheer;

*het vergaren en uitdragen van kennis van flora en fauna.*³⁹

Volgens artikel 8 van de modelstatuten brengt elk lid of elke groep van leden zijn jachtrechten op gronden binnen het werkgebied van de WBE door wederverhuur in bij de WBE. Het tweede lid van artikel 8 bepaalt, samengevat weergegeven, dat de WBE bij de inbreng van de jachtrechten haar leden zoveel mogelijk zal toestaan het jachtgenot op hun jachtveld te blijven beoefenen, zolang de WBE het jachtrecht op de gronden bezit. Aldus stelt artikel 8 van de modelstatuten de WBE in staat de uiteindelijke controle over een grondgebied uit te oefenen. Dit kan in strijd komen met het belang van de grondeigenaar, aan wie immers de eindverantwoordelijkheid voor zijn grondgebied toekomt. In de praktijk lijken niet alle WBE's de inbreng van gronden verplicht te stellen.

Zoals hiervoor beschreven zijn de WBE's niet aan de modelstatuten gebonden. Voor deze notitie is niet nagegaan in hoeverre de statuten van de WBE's overeenkomen met of afwijken van deze modelstatuten.

2.4 Wijzigingen door de Wet natuurbescherming

Per 1 januari 2017 zal naar verwachting de Wet natuurbescherming in werking

³⁸ Artikel 3 lid 1 van de modelstatuten, te vinden op de website van de NOJG: www.nojg.nl, zie onder: jacht; en dan onder: Formulieren Jacht, beheer en schadebestrijding FF-wet.

³⁹ Artikel 3 lid 2 van de modelstatuten, te vinden op de website van de NOJG.

treden.⁴⁰ De Wet natuurbescherming brengt geen verandering in de organisatie van het faunabeheer in Nederland dat via de provincies, de FBE's en de WBE's blijft lopen. Volgens de Staatssecretaris van Economische Zaken ("**Staatssecretaris**") is de hoofdregel dat een FBE het faunabeheer uitvoert.⁴¹ Provincies zijn niet bevoegd het faunabeheer zonder FBE's en WBE's te laten plaatsvinden, een enkele uitzondering daargelaten.⁴² De Wet natuurbescherming bevat een aantal wijzigingen over het functioneren van de FBE's en WBE's. Deze veranderingen worden hierna toegelicht.

FBE

De Wet natuurbescherming handhaaft de bepaling dat een FBE de rechtsvorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting heeft.⁴³ Deze wet schrijft echter niet meer expliciet voor dat een FBE een samenwerkingsverband van jachthouders is. Dit is het gevolg van een nieuwe bepaling in de Wet natuurbescherming die de samenstelling van het bestuur van een FBE expliciet regelt.

Volgens artikel 3.12 Wet natuurbescherming zijn in het bestuur van een FBE in ieder geval de jachthouders uit het werkgebied van de FBE vertegenwoordigd én, dat is nieuw, zijn maatschappelijke organisaties in het bestuur van de FBE vertegenwoordigd. Artikel 3.12 Wet natuurbescherming bepaalt niet welke maatschappelijke organisaties dit moeten zijn, maar schrijft wel voor dat het moet gaan om maatschappelijke organisaties "*die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren in de regio waartoe het werkgebied van de faunabeheereenheid behoort*". Hierdoor spelen voortaan niet meer alleen de belangen van jachthouders een rol in het bestuur van de FBE's.⁴⁴ Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming blijkt dat het de bedoeling is dat deze maatschappelijke organisaties een stem in het bestuur hebben.⁴⁵ Verder vermeldt de parlementaire geschiedenis dat artikel 3.12 Wet natuurbescherming vereist dat ten minste twee maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn in het bestuur van een FBE. Dat acht de Staatssecretaris nodig om in de samenleving meer draagvlak te creëren voor het faunabeheer. Bij een maatschappelijke organisatie kan aan een dierenwelzijnsorganisatie worden gedacht, maar dat hoeft niet, aldus de Staatssecretaris.⁴⁶

⁴⁰ De tekst van de wet is gepubliceerd in het Staatsblad: Stb. 2016, 34. De aangekondigde datum van inwerkingtreding is vermeld in de brief d.d. 3 februari 2016 van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, TK 2015-2016, 33348, nr. 176.

⁴¹ EK 2015-2016, 33348, D, p. 19.

⁴² EK 2015-2016, 33348, D, p. 40.

⁴³ Artikelen 1.1 en 3.12 Wet natuurbescherming.

⁴⁴ EK 2015-2016, 33348, D, p. 56.

⁴⁵ EK 2015-2016, 33348, D, p. 20.

⁴⁶ EK 2015-2016, 33348, D, p. 40.

Voorts bepaalt artikel 3.12 Wet natuurbescherming dat op uitnodiging van het bestuur van de FBE vertegenwoordigers van andere dan de voornoemde maatschappelijke organisaties en wetenschappers op het gebied van faunabeheer kunnen deelnemen aan de bestuursvergaderingen en het bestuur kunnen adviseren. Provinciale Staten zijn volgens de Staatssecretaris bevoegd regels te stellen over verplichte deelname van organisaties aan bestuursvergaderingen of verplichte advisering door deze organisaties. De doelstellingen van deze organisaties dienen echter niet haaks te staan op de uitgangspunten van het faunabeheerplan.⁴⁷ Bovendien zijn Provinciale Staten van de provincie waarin de FBE werkzaam is bevoegd bij verordening regels te stellen over de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties in het bestuur van de FBE.⁴⁸ Dit betekent dat de voorgescreven bestuurssamenstelling van de FBE's per provincie kan verschillen. Wel is het in eerste instantie aan de FBE's zelf invulling te geven aan de bestuurssamenstelling. Provinciale Staten kunnen "zo nodig" bij verordening nadere regels stellen, aldus de Staatssecretaris.⁴⁹

Voor zover de Staatssecretaris eind oktober 2015 bekend was, waren op dat moment in de besturen van de FBE's alleen jachthouders vertegenwoordigd.⁵⁰ De FBE's zullen hun bestuurssamenstelling dus op de Wet natuurbescherming moeten aanpassen. De Wet natuurbescherming schrijft geen verplicht lidmaatschap van een FBE voor. Ter implementatie van artikel 3.12 Wet natuurbescherming verdient het voorkeur alle rechtstreeks betrokken belangen in het FBE-bestuur op te nemen. Het FBE-bestuur, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, zou dan kunnen worden samengesteld uit de volgende vertegenwoordigers:

- Een persoon namens het particuliere grondbezit.
- Een persoon namens de agrarische sector.
- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen).
- Een persoon van / namens Staatsbosbeheer als publieke organisatie namens de Staat, provincies en gemeenten.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht.
- Een persoon namens natuur- en dierenbeschermingsorganisaties.

Met de zetel van de terreinbeherende organisaties en de zetel van de natuur- en dierenbeschermingsorganisaties, tezamen twee, kan tevens worden voldaan aan de vertegenwoordiging van twee maatschappelijke organisaties in een FBE.

⁴⁷ EK 2015-2016, 33348, D, p. 41.

⁴⁸ Artikel 3.12 lid 9 sub d Wet natuurbescherming.

⁴⁹ EK 2015-2016, 33348, D, p. 21 en 40.

⁵⁰ EK 2015-2016, 33348, D, p. 39.

Het faunabeheerplan wordt nog steeds door de FBE vastgesteld en behoeft de goedkeuring van GS. De FBE doet jaarlijks verslag aan GS van de uitvoering van het faunabeheerplan.⁵¹ Daarnaast kan een FBE op grond van de Wet natuurbescherming nog steeds ontheffing verkrijgen voor het populatiebeheer.⁵² Deze ontheffing kan echter ook aan een WBE of aan anderen worden verleend, indien de noodzaak ontbreekt voor de tussenkomst van een FBE of er geen FBE in het betrokken gebied actief is.⁵³

Nieuw is dat de FBE's naar de mening van de WBE's moeten vragen ("horen"), voordat een faunabeheerplan wordt vastgesteld.⁵⁴ Daarnaast is nieuw dat de jacht onderdeel wordt van het faunabeheerplan.⁵⁵ Ook is nieuw in de Wet natuurbescherming dat jachtaktehouders aan de FBE gegevens verstrekken over de aantallen dieren, onderscheiden naar soort, die zijn gedood. De FBE's dragen er zorg voor dat een overzicht van deze gegevens voor het totale werkgebied van de FBE openbaar wordt gemaakt.⁵⁶ Verder kunnen GS aan een FBE, maar ook aan een WBE of aan andere samenwerkingsverbanden van personen dan wel aan personen, de opdracht geven een populatie van dieren te beperken.⁵⁷

WBE

Nieuw in de Wet natuurbescherming is dat jachthouders met een jachtakte verplicht zijn zich met anderen in een WBE te organiseren.⁵⁸ Provinciale Staten stellen bij verordening regels, waarin is opgenomen in welke gevallen en onder welke voorwaarden jachthouders zijn uitgezonderd van deze verplichting. Dit is bepaald in artikel 3.14 Wet natuurbescherming.

Artikel 3.14 Wet natuurbescherming:

"1. Jachthouders met een jachtakte organiseren zich met anderen in een wildbeheereenheid, die de rechtsvorm van een vereniging heeft, ter uitvoering van het door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan en om te bevorderen dat een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, bestrijding van schadeveroorzakende dieren en jacht worden uitgevoerd in samenwerking met en ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders. Ook grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen lid worden van de vereniging.

2. Provinciale staten stellen bij verordening regels waaraan in hun provincie

⁵¹ Artikel 3.12 Wet natuurbescherming.

⁵² Artikel 3.17 Wet natuurbescherming.

⁵³ Artikel 3.17 lid 4 Wet natuurbescherming. Zie ook: EK 2015-2016, 33348, D, p. 19.

⁵⁴ Artikel 3.12 lid 6 Wet natuurbescherming.

⁵⁵ Artikel 3.12 lid 1 Wet natuurbescherming. Zie ook hierna onder het kopje 'WBE'.

⁵⁶ Artikel 3.13 Wet natuurbescherming.

⁵⁷ Artikel 3.18 Wet natuurbescherming.

⁵⁸ Artikel 3.14 Wet natuurbescherming.

werkzame wildbeheereenheden als bedoeld in het eerste lid voldoen. Deze regels hebben in elk geval betrekking op:

a. de omvang en begrenzing van het gebied waarover zich de zorg van de wildbeheereenheid kan uitstrekken, en

b. de gevallen waarin en voorwaarden waaronder jachthouders zijn uitgezonderd van het eerste lid."

De bestuurssamenstelling van de WBE's is niet in de Wet natuurbescherming geregeld. Maar gelet op de ruime omschrijving van de verplichting voor Provinciale Staten bij verordening regels over de organisatie van WBE's te stellen (artikel 3.14 lid 2 Wet natuurbescherming), kan op voorhand niet worden uitgesloten dat Provinciale Staten regels kunnen stellen over de bestuurssamenstelling van de WBE's.

Ook is nieuw dat de Wet natuurbescherming voorschrijft dat de WBE de rechtsvorm van een vereniging heeft. Verder schrijft deze wet voor dat grondgebruikers en terreinbeheerders lid kunnen worden van de WBE. Zoals eerder opgemerkt, dienen onder grondgebruikers ook de grondeigenaren te worden begrepen. Hiermee lijkt niet gezegd dat WBE's elke grondgebruiker en/of terreinbeheerder in hun werkgebied als lid moeten accepteren. Volgens de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming mogen WBE's een eigen toelatingsbeleid voeren.⁵⁹ De Wet natuurbescherming schrijft niet voor wat er moet gebeuren als een jachtaktehouder die tot het werkgebied van een WBE behoort door de WBE als lid wordt geweigerd. Mogelijk is een jachthouder dan genoodzaakt samen met anderen een nieuwe WBE op te richten. Lidmaatschap van een WBE is namelijk vereist om een jachtakte te verkrijgen.⁶⁰ In de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming wordt echter gesproken over een aansluitingsverplichting.⁶¹ Dit lijkt erop te duiden dat het niet de bedoeling is dat nieuwe WBE's worden opgericht, maar dat jachtaktehouders lid worden van een bestaande WBE. Mogelijk kan op termijn de rechtspraak of een verordening van Provinciale Staten hierover duidelijkheid verschaffen.

De taakomschrijving van de WBE's is niet veel veranderd. Volgens de Wet natuurbescherming geven WBE's uitvoering aan het door de FBE vastgestelde faunabeheerplan - dit is nu verplichtend geformuleerd - en is het de taak van de WBE's te bevorderen dat beheer, schadebestrijding en jacht worden uitgevoerd in samenwerking met en ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders.⁶² Wel is een belangrijke wijziging dat de jacht voortaan ook in overeenstemming

⁵⁹ TK 2014-2015, 33348, nr. 9, p. 134.

⁶⁰ Artikel 3.28 lid 2 sub c Wet natuurbescherming.

⁶¹ EK 2015-2016, 33348, D, p. 8. TK 2014-2015, 33348, nr. 9, p. 121. TK 2011-2012, 33348, nr. 3, p. 20 en 166.

⁶² Artikel 3.14 Wet natuurbescherming.

met het faunabeheerplan moet worden uitgevoerd.⁶³ Voorheen was het faunabeheerplan alleen verplicht als onderbouwing voor de uitvoering van beheer en schadebestrijding. Het gevolg van de Wet natuurbescherming is dat de jacht onderdeel wordt van het faunabeheerplan, waaraan de WBE's uitvoering geven. Dit betekent dat de WBE's voortaan ook bij de uitvoering van de jacht formeel ondergeschikt zijn aan de FBE die het faunabeheerplan opstelt. Zoals hiervoor beschreven is nieuw in de Wet natuurbescherming dat de FBE de WBE's hoort over de inhoud van het faunabeheerplan, voordat de FBE het faunabeheerplan vaststelt.⁶⁴ De WBE's krijgen dus formeel een meer invloedrijke rol toebedeeld bij het opstellen van een faunabeheerplan.

De Wet natuurbescherming bepaalt ook expliciet dat de toestemming die aan grondgebruikers kan worden verleend voor het beperken van schade die door dieren wordt veroorzaakt door een WBE kan worden geëffectueerd.⁶⁵ Ook kan een FBE bij schriftelijke en gedagtekende toestemming handelingen ter beperking van de omvang van een populatie van dieren door een WBE doen uitoefenen. Maar GS kunnen de ontheffing hiertoe ook rechtstreeks aan een WBE verlenen, indien tussenkomst van een FBE niet nodig is.⁶⁶

Volgens artikel 3.28 Wet natuurbescherming wordt een jachtakte uitsluitend verleend, indien de jachthouder lid is van een WBE of toestemming heeft van een dergelijke jachthouder tot uitoefening van de jacht in diens jachtveld. De Staatssecretaris heeft bovendien gezegd dat de jachtakte van een jachthouder die op het moment van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming geen lid is van een WBE, kan worden ingetrokken.⁶⁷ Hierdoor zijn de jachthouders met een jachtakte formeel afhankelijker geworden van een WBE. Anderzijds kunnen de WBE's niet geheel onafhankelijk van de terreinbeheerders en grondgebruikers opereren, omdat zij moeten bevorderen dat beheer, schadebestrijding en jacht in samenwerking met en ten dienste van de terreinbeheerders en grondgebruikers plaatsvindt.⁶⁸ Samenspraak en afstemming tussen de WBE's en terreinbeheerders, grondgebruikers en grondeigenaren blijft derhalve nodig.

2.5 Andere samenwerkingsverbanden: provincie Gelderland

Het is mogelijk dat binnen de werkgebieden van de FBE's en WBE's andere samenwerkingsverbanden voor het faunabeheer bestaan. Dit is bijvoorbeeld het geval op de Veluwe.

⁶³ Artikel 3.12 lid 1 Wet natuurbescherming.

⁶⁴ Artikel 3.12 lid 6 Wet natuurbescherming.

⁶⁵ Artikel 3.15 lid 7 Wet natuurbescherming.

⁶⁶ Artikel 3.17 lid 3 en 4 Wet natuurbescherming.

⁶⁷ EK 2015-2016, 33348, D, p. 11. De Staatssecretaris baseert zich hierbij op artikel 5.4 lid 1 sub d Wet natuurbescherming.

⁶⁸ Artikel 3.14 lid 1 Wet natuurbescherming.

Voor een deel van de Veluwe is het faunabeheer verder georganiseerd in de Vereniging Wildbeheer Veluwe ("VWV"). Deze vereniging dient onder andere ter ondersteuning en advisering van de FBE's en WBE's in het werkgebied "Centraal Veluws Natuurgebied".⁶⁹ Personen die over een jachtveld beschikken en andere personen, niet zijnde jachthouders, "die geacht kunnen worden een bijdrage te kunnen leveren in het belang van het faunabeheer" binnen het werkgebied van de VWV kunnen lid worden van de VWV.⁷⁰ Volgens de statuten van de VWV hebben de WBE's die lid zijn van de VWV in elk geval het recht ieder één bestuurslid te benoemen.⁷¹ Hierdoor werkt de invloed van de WBE's in de VWV door en via de VWV ook in de FBE Gelderland. In het bestuur van de FBE Gelderland is immers een persoon namens de VWV vertegenwoordigd (zie paragraaf 2.2.1 van deze notitie). De overige leden van de VWV benoemen de andere bestuursleden. Een onderzoeksrapport van Wing B.V. meldt dat in de VWV jagers, natuurbeschermingsorganisaties, terreineigenaren en belangenverenigingen zijn vertegenwoordigd.⁷² Navraag bij de VWV leert dat deze belangen waarschijnlijk via de WBE's zijn gestructureerd, aangezien het bestuur van de VWV bestaat uit de voorzitters van de aangesloten WBE's. In de statuten van één van de WBE's die bij de VWV is aangesloten, te weten de WBE Midden Veluwe ("**WBE MV**"), is bepaald dat de leden van de WBE MV die grofwild (laten) bejagen lid moeten zijn van de VWV.⁷³ Uit artikel 17 van de statuten van de WBE MV kan worden opgemaakt dat de reden van samenwerking met de VWV is dat coördinatie van het wildbeheer over een groter gebied dan het werkgebied van de WBE MV nodig is.⁷⁴ Mogelijk bedoelt de WBE MV hiermee alleen de jacht, want in de FBE Gelderland vertegenwoordigt de VWV de jachtsector.⁷⁵

Dit voorbeeld geeft blijk van een wat ingewikkelde organisatiestructuur van allerlei belangen en kruisverbanden die bij het faunabeheer op een deel van de Veluwe spelen. Coördinatie door de FBE zou eerder voor de hand liggen, dan coördinatie door de VWV die dicht tegen georganiseerde jacht aanligt. In hoeverre dergelijke organisatiestructuren ook elders in Nederland zijn opgezet zou nader onderzoek verdienen.

⁶⁹ Artikelen 1 en 2 statuten VWV, op te vragen bij de Kamer van Koophandel.

⁷⁰ Artikel 3 statuten VWV.

⁷¹ Artikel 9 lid 2 statuten VWV.

⁷² Wing B.V. (10 april 2013), *Motivatatie voor schadebestrijding, een onderzoek naar de motivatie van jagers en grondgebruikers voor beheer en schadebestrijding*, p. 21, geschreven in opdracht van het Faunafonds.

⁷³ Artikel 4 lid 2 statuten WBE MV, op te vragen bij de WBE MV.

⁷⁴ Artikel 17 lid 5 statuten WBE MV: "*Door toetreding als lid van de vereniging erkent ieder lid dat voormelde regelingen nodig zijn, omdat het beheer van grofwildsoorten op de gehele Veluwe slechts verantwoord kan geschieden in een groter verband dan het werkgebied van deze vereniging, waardoor de medewerking van en deelname aan een samenwerkingsverband als de V.W.V. een vereiste is, daar de V.W.V. het totaalgebied van de Veluwe kan overzien en dienovereenkomstig kan handelen en adviseren aan deze vereniging.*"

⁷⁵ Artikel 7.4 aanhef en onder b statuten FBE Gelderland.

3 KNELPUNTEN STRUCTUUR EN FUNCTIONEREN WBE'S

De hiervoor beschreven structuur en het functioneren van de WBE's bevat een aantal knelpunten voor het gewenste faunabeheer in Nederland. Deze knelpunten worden hierna besproken. Allereerst wordt aangegeven welke algemene knelpunten voor het faunabeheer kunnen bestaan (paragraaf 3.1). Daarna wordt besproken tot welke specifieke knelpunten de structuur en het functioneren van de WBE's voor het faunabeheer kunnen leiden (paragraaf 3.2). Paragraaf 3.2 zoomt dus als het ware in op de problematiek die in paragraaf 3.1 van deze notitie wordt beschreven.

3.1 Algemene problematiek structuur en functioneren WBE's

Uit de beschrijving van de structuur en het functioneren van de FBE's en WBE's in de voorgaande paragrafen komt naar voren dat de FBE's en WBE's vanuit de historie gezien naast elkaar zijn gegroeid. Zowel de Ffw als de Wet natuurbescherming schrijven echter niet uitdrukkelijk voor hoe de onderlinge verhouding tussen de FBE's en WBE's moet zijn. Daardoor is een mogelijke gezagsrelatie tussen de FBE en de binnen haar werkgebied functionerende WBE's moeilijk te bepalen.

De gedachte achter de Ffw en de Wet natuurbescherming lijkt te zijn dat de FBE in hiërarchie boven een WBE staat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van de Staatssecretaris dat hoofdregel is dat de FBE het faunabeheer uitvoert en uit de uitspraak van de Minister van LNV (nu: Economische Zaken) dat de WBE's feitelijk als onderafdelingen van de FBE's functioneren. In de Ffw en de Wet natuurbescherming komt dit tot uitdrukking in de opdracht aan de FBE's een faunabeheerplan op te stellen dat door de WBE's wordt uitgevoerd. De positie van de FBE's is door de Wet natuurbescherming versterkt, aangezien ook de jacht onderdeel is geworden van het faunabeheerplan, wat voordien niet het geval was. Het voorschrift dat de WBE's voorafgaand aan de vaststelling van het faunabeheerplan moeten worden gehoord, biedt FBE's de mogelijkheid om de visie van de WBE's te incorporeren en daarmee te structureren. Het uitgangspunt dat de FBE een hoofdrol in het faunabeheer dient te spelen lijkt daarnaast versterkt door het voorschrift in de Wet natuurbescherming dat maatschappelijke organisaties deel moeten uitmaken van het bestuur van een FBE. Volgens de Staatssecretaris verhoogt de deelname van maatschappelijke organisaties in de FBE's het draagvlak in de samenleving voor de faunabescherming in Nederland. Dit duidt erop dat het zwaartepunt in het faunabeheer bij de FBE's behoort te liggen.

Tegelijkertijd is de wet- en regelgeving, alsmede de praktijk, ambivalent.

Volgens de Ffw en de Wet natuurbescherming is het bevoegd gezag van de provincie bevoegd de FBE te passeren en de uitvoering van het faunabeheer aan de WBE over te laten, indien het bevoegd gezag van mening is dat de tussenkomst van een FBE niet nodig is. Daarbij komt dat de bestuurssamenstelling van de WBE's niet expliciet in de wet is voorgeschreven. In de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming is erkend dat de WBE's een eigen toelatingsbeleid mogen hanteren. Bovendien moeten jachtaktehouders krachtens de Wet natuurbescherming lid worden van een WBE en hebben de WBE's uitdrukkelijk inspraak gekregen op het faunabeheerplan. Dit alles versterkt de zelfstandigheid en slagkracht van de WBE's tegenover de FBE's.

In de uitvoeringspraktijk lijkt een overwegende rol aan de WBE's toe te komen. Er zijn in Nederland 12 FBE's en meer dan 300 WBE's. Het is voor dit geringe aantal FBE's moeilijk alle WBE's aan te sturen, daargelaten dat effectieve juridische middelen daarvoor lijken te ontbreken. Ten tweede zijn de FBE's voor de uitvoering van het beheer, de schadebestrijding en de jacht in feite veelal afhankelijk van de jachtaktehouders die in de WBE's zijn georganiseerd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de eerdergenoemde constatering van Sira Consulting dat de FBE's voor de aanvragen om ontheffing afhankelijk zijn van de jagers en jachthouders.⁷⁶ Deze constatering is opmerkelijk, omdat schadebestrijding en populatiebeheer primair een eigenaarsbelang is. Daarbij komt dat in de praktijk ook andere samenwerkingsverbanden bestaan, waarin WBE's zich verenigen, zoals bijvoorbeeld de Vereniging Wildbeheer Veluwe (VWV). Hierdoor zijn de WBE's in staat een vuist te maken richting de FBE binnen wiens werkgebied zij opereren. Er zijn aanwijzingen dat de jagers de meeste mogelijkheden hebben om invloed binnen de WBE's uit te oefenen.

Kortom, in de Ffw en de Wet natuurbescherming is de verhouding tussen de FBE's en WBE's tweeslachtig geregeld, wat historisch verklaarbaar is. In de praktijk hebben de WBE's meer mogelijkheden hun visie op het faunabeheer door te drukken. Met name de jagers lijken hierin een krachtige rol te kunnen spelen. Het gevolg kan zijn dat het daadwerkelijke faunabeheer in Nederland uiteenvalt in 300 verschillende werkgebieden die elk op hun eigen manier beheer voeren, waarbij de jagers het voortouw nemen. Dit ondermijnt de visie van de wetgever die een centrale rol voor de FBE's ziet weggelegd en dit beoogt te ondersteunen door de verplichte deelname van maatschappelijke organisaties in de FBE's, waardoor in de samenleving meer draagvlak voor het faunabeheer in Nederland kan worden verkregen. Deze structuur is namelijk niet aan de WBE's voorgeschreven.

⁷⁶ Paragraaf 2.1 van deze notitie. Sira Consulting B.V., voornoemd, 15 april 2015, p. 20.

3.2 Specifieke knelpunten door structuur en functioneren WBE's

De organisatie en het functioneren van de WBE's kan aanleiding geven tot specifieke knelpunten. Dit heeft invloed op het faunabeheer in Nederland. Deze knelpunten worden hierna besproken. Kort gezegd, kunnen deze knelpunten onder de volgende twee noemers worden samengevat:

- Gebrekkige coördinatie; en
- Versmalde eigenaarsaanspraken.

Deze knelpunten worden hierna in afzonderlijke paragrafen toegelicht.

3.2.1 Gebrekkige coördinatie

Volgens de systematiek van de Ffw en de Wet natuurbescherming gaan in Nederland vier organisaties over het faunabeheer, namelijk: GS, Provinciale Staten, de FBE's en de WBE's. Al deze organisaties kunnen het faunabeheer elk op een eigen manier benaderen, zo wordt in de literatuur gesignaleerd.⁷⁷ Dit kan een belemmering opleveren voor een eenduidige uitvoeringspraktijk van het faunabeheer. Het eerder vermelde onderzoeksrapport van Wing B.V. noemt uniformiteit in de uitvoering één van de succesfactoren voor schadebestrijding. Dat kan door een vereniging van verschillende belanghebbenden, waaronder: jagers, grondgebruikers, natuurbeschermingsorganisaties en andere belangenverenigingen, aldus het onderzoeksrapport.⁷⁸

Het risico van de relatieve vrijheid die de WBE's ten opzichte van de FBE's in het huidige systeem bezitten is dat de belangengroepen in de WBE's de ruimte hebben voornamelijk op te komen voor de eigen belangen, waardoor het belang van het faunabeheer als zodanig uit het oog kan worden verloren. Opvallend is bijvoorbeeld dat de meeste WBE's lid zijn van de Koninklijke Jagersvereniging. Hierdoor ontstaat het risico dat één belangengroep, te weten de jachtaktehouders, in de uitvoering van het faunabeheer de overhand verkrijgt. Dit kan doorwerken in de FBE's, aangezien de FBE's de WBE's nodig hebben voor het faunabeheer. De FBE's hebben weinig middelen in handen om eenzijdige belangenbehartiging te voorkomen. De coördinatie van het faunabeheer via een faunabeheerplan lijkt hiervoor onvoldoende gewicht in de schaal te kunnen leggen. Bovendien hebben de WBE's invloed op de vaststelling van het faunabeheerplan.

Het onderzoeksrapport van Wing B.V. geeft een voorbeeld van een gebrek aan

⁷⁷ mr. W.M. Lambooy, 'Jacht, beheer en schadebestrijding in de Wet natuurbescherming', Tijdschrift voor Agrarisch Recht, nr. 3, maart 2015, p. 179 - 180.

⁷⁸ Wing B.V. (10 april 2013), voornoemd, p. 22.

coördinatie bij schadebestrijding, te weten de situatie dat een terreinbeherende organisatie zijn natuurgebied als trekpleister of als rust- / verblijfplaats voor ganzen ziet, waardoor landbouwgebieden in de omgeving van het natuurgebied schade ondervinden van foeragerende ganzen. Hierdoor kunnen terreinbeherende organisaties een belemmerende factor spelen voor jagers en agrariërs.⁷⁹ Dergelijke conflicten zouden in principe door coördinatie binnen een WBE kunnen worden voorkomen. Uit het onderzoeksrapport blijkt echter dat een WBE in de meeste onderzoeksgebieden geen actieve rol speelt in het coördineren van schadebestrijding. Uitzonderingen zijn WBE's op de Noordkop (Noord-Holland), in de Bommelerwaard en op de Noord-West Veluwe (Gelderland).⁸⁰ Volgens het rapport zouden zowel grondgebruikers als jagers (eigenaren worden niet specifiek genoemd) positief zijn over een gecoördineerde aanpak van schadebestrijding door de WBE.⁸¹ Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoeksrapport dat de coördinatie door de WBE in de praktijk niet zo gemakkelijk is. Jagers zouden bij overloop van werkzaamheden niet altijd bereid zijn andere jagers van buiten hun jachtveld op het eigen jachtveld toe te laten en een coördinerende rol zou te veel belasting voor de besturen van de WBE's kunnen opleveren.⁸² Indien correct is dat een kenmerk van jagers is dat zij niet bereid zouden zijn andere jagers op hun jachtveld toe te laten, verdient heroverweging van de organisatie van de WBE's extra aandacht, omdat hieruit zou spreken dat jagers het eigen belang boven het algemene belang van het faunabeheer stellen.

Te meer, omdat de Staatssecretaris de waarde van de WBE's uitdrukkelijk erkent. Volgens de Staatssecretaris zijn de WBE's "*van belang voor een goede naleving van de jachtregelgeving, vanwege de sociale controle binnen de vereniging.*"⁸³ Het belang van de WBE's voor de naleving van de regelgeving pleit er dus voor de bestuurssamenstelling van de WBE's, evenals voor FBE's is bepaald, verplicht te verbreden naar meerdere belangengroepen. De wetgever heeft deze keuze echter niet willen maken. Sterker nog, het kabinet staat de mogelijkheid voor om grote terreinbeherende organisaties van de aansluitplicht bij een WBE uit te zonderen. Vanwege de aard van de organisatie en de omvang van hun terreinen zou samenhangend en verantwoord beheer bij de grote terreinbeherende organisaties op voorhand verzekerd kunnen zijn, aldus de Staatssecretaris.⁸⁴ Deze uitzondering versterkt juist weer de ambivalentie van de natuurregelgeving, wat coördina-

⁷⁹ Wing B.V. (10 april 2013), voornoemd, p. 4 en 38.

⁸⁰ Wing B.V. (10 april 2013), voornoemd, p. 20-21. De onderzoeksgebieden zijn: Gelderland: Noord-West Veluwe, Gelderse Poort, Bommelerwaard; Friesland: Dongeradielen / de Lauwers en Lytse Sudwesthoeke; Zuid-Holland: Hoeksche Waard en Alblasserwaard-Oost; Noord-Holland: Beemster en De Noordkop / Groot-geestmerambacht; Limburg: Roerstreek (Meinweg); Noord-Brabant: De Baronie van Cranendonck (Leenderbos).

⁸¹ Wing B.V. (10 april 2013), voornoemd, p. 21. Volgens het jaarverslag over 2013 van het Faunafonds ligt hier een kans voor WBE's, zie: Faunafonds, Jaarverslag 2013, p. 32.

⁸² Wing B.V. (10 april 2013), voornoemd, p. 21.

⁸³ TK 2014-2015, 33348, nr. 18, p. 24. Zie ook: EK 2015-2016, 33348, D, p. 7-8.

⁸⁴ EK 2015-2016, 33348, D, p. 8.

tie voor de FBE's moeilijk maakt.

De winst die in de Wet natuurbescherming wordt geboekt door een brede maatschappelijke vertegenwoordiging van belangen in FBE's voor te schrijven, kan in de praktijk bij de WBE's verloren gaan. Uniformiteit kan wel binnen de FBE's worden bereikt, maar kan in de huidige systematiek van de natuurbeschermingswetgeving moeilijk worden afgedwongen binnen de WBE's. De Wet natuurbescherming schrijft geen kader voor de samenstelling van de WBE's in Nederland voor. Eveneens ontbreekt in de Wet natuurbescherming een voorschrift waarin uitdrukkelijk staat dat de FBE's de regie over de WBE's voeren. Dat zou wel aanbeveling verdienen.

3.2.2 Versmalde eigenaarsaanspraken

Met 'versmalde eigenaarsaanspraken' wordt bedoeld op het ontbreken van een wettelijke bepaling die eigenaren uitdrukkelijk beschermt tegen de invloed van de WBE's. Daardoor kunnen de belangen van de eigenaren ondergeschikt raken in de WBE's. De Ffw en de Wet natuurbescherming schrijven niet voor welk gewicht aan eigenaarsbelangen toekomt. Wel moet de WBE haar werkzaamheden ten behoeve van grondeigenaren, grondgebruikers en terreinbeheerders uitvoeren, maar niet nader is bepaald hoe ver de samenwerking moet gaan. Juist aan eigenaarsbelangen zou een groot gewicht moeten toekomen, omdat eigenaars als eerste verantwoordelijk zijn voor hetgeen op hun grondgebied gebeurt en alle lasten dragen.

De Wet natuurbescherming werkt de ondergeschikte rol van eigenaren eerder in de hand door alle jachtaktehouders te verplichten lid te worden van een WBE. Hierdoor neemt het gewicht van de jagers in de WBE juist toe. Bovendien wordt de uitvoering van het faunabeheer hierdoor nog meer afhankelijk van de WBE's. Zonder lidmaatschap van een WBE kan immers geen jachtakte worden verkregen, waardoor niet met een geweer op een grondgebied mag worden gejaagd. Door een verplicht lidmaatschap wordt een jachtaktehouder gedwongen zich te conformeren aan de statuten en aan de besluiten van de WBE binnen wiens werkgebied zijn jachtveld ligt. Zeker als WBE's voor de uitvoering van het faunabeheer een essentiële rol toekomt, zoals uit het rapport van Sira Consulting blijkt, zouden de betrokken belangen, waaronder in elk geval de eigenaarsbelangen, in een WBE evenredig vertegenwoordigd moeten zijn.

Een bekend praktijkvoorbeeld biedt de situatie bij een stichting die eigenaar is van een groot landgoed op de Veluwe. Zij wilde conform de Wet natuurbescherming lid worden van een wildbeheereenheid, maar de betreffende WBE accepteerde geen (volledig) lidmaatschap van die stichting. Het gevolg hiervan was dat

de WBE evenmin wildmerken aan de stichting wilde verstrekken, die nodig waren voor het afschot van wilde zwijnen op het landgoed. Hierdoor kwam het afschot van de wilde zwijnen in gevaar. Het afschot van de wilde zwijnen was in dit geval nodig om te voorkomen dat de in te zaaien maiskorrels zouden worden opgevreten, waardoor er geen mais zou kunnen worden geoogst. De benodigde wildmerken zijn daarop bij uitzondering door de FBE Gelderland aan de stichting verstrekt. Daarnaast mengde de WBE zich in het rasterbeleid en in de jachttuioefening van de stichting. Deze situatie illustreert hoe afhankelijk een eigenaar van een WBE kan zijn, wat een ongewenste situatie is, omdat de eigenaar eindverantwoordelijkheid draagt voor zijn grondgebied.

4 MOGELIJKE OPLOSSING PROBLEMATIEK

Zoals in de inleiding van deze notitie is vermeld, is het doel van deze notitie na te gaan of er redenen zijn om de organisatie van de WBE's in te richten naar de structuur van de FBE's. Onderdeel van de vraagstelling is of het aantal WBE's door deze herstructurering kan worden verminderd en of hierdoor meer evenredige vertegenwoordiging van alle relevante belangengroepen in de WBE's kan worden bereikt. Uit paragraaf 3 van deze notitie bleek dat de knelpunten in de structuur en het functioneren van de WBE's zijn gelegen in de ambivalentie die in de Wet natuurbescherming besloten ligt (de wetgever schrijft een breder maatschappelijk draagvlak voor de FBE's voor maar laat dit na voor te schrijven aan de WBE's die uitvoering geven aan het faunabeheer), in het gebrek aan effectieve middelen voor het afdwingen van regie door de FBE's en in het ondergeschikte belang dat bij het faunabeheer aan de grondeigenaren toekomt. In deze paragraaf wordt besproken of een herstructurering van de WBE's naar de organisatie van de FBE's een oplossing voor deze knelpunten kan zijn.

4.1 Herstructurering van de WBE's

Een herstructurering van de WBE's naar het organisatiemodel van de FBE's zou ertoe leiden dat in de WBE's naast de jachtaktehouders en de jachthouders ook twee maatschappelijke organisaties in het bestuur dienen te zitten. Dit zou resulteren in een meer evenredige vertegenwoordiging van belangengroepen in de WBE's. Provinciale Staten zouden bij provinciale verordening de bestuurssamenstelling van de FBE's aan de WBE's kunnen voorschrijven. Het verdient, evenals bij de FBE's, de voorkeur alle betrokken belangen in het bestuur van de WBE's te vertegenwoordigen. Hierop zouden de (model)statuten van de WBE's dienen te worden aangepast. Dit zou betekenen dat de bestuurssamenstelling van de WBE's er als volgt zou kunnen uitzien:

- Een persoon als onafhankelijke voorzitter.
- Een persoon namens het particuliere grondbezit.
- Een persoon namens de agrarische sector.
- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen).
- Een persoon van / namens SBB als publieke organisatie namens de Staat, provincies en gemeenten.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht.
- Een persoon namens natuur- en dierenbeschermingsorganisaties.

Hierdoor zou recht kunnen worden gedaan aan de achtergrondgedachte van de Wet natuurbescherming, namelijk dat faunabeheer rekening dient te houden met het draagvlak in de samenleving. Bovendien zou hierdoor recht kunnen worden gedaan aan de eigenaarsbelangen, die thans in de bestuurssamenstelling van de WBE's tot een ondergeschikt belang kunnen worden gereduceerd. De WBE's zijn nu immers vrij in het bepalen van de bestuurssamenstelling.

Voorts is een eenduidige uitvoeringspraktijk onder regie van de FBE's waardevol voor het faunabeheer. Werkgebieden van WBE's kunnen niet los van elkaar worden gezien. Wat in het ene werkgebied van een WBE gebeurt, kan invloed hebben op het aangrenzende werkgebied van een andere WBE. Een bepaalde mate van afstemming en coördinatie tussen de WBE's is noodzakelijk. Grote terreinbeherende organisaties zouden dan ook niet van de coördinerende rol van de WBE's moeten worden uitgezonderd. Dit pleit ervoor dat Provinciale Staten geen regels opstellen, waarbij de grote terreinbeherende organisaties worden uitgezonderd van de aansluitplicht bij een WBE.

Om recht te doen aan de achtergrondgedachte van de Wet natuurbescherming dat de FBE's een hoofdrol in het faunabeheer dienen te spelen, zou tevens kunnen worden voorzien in een wettelijk middel voor de FBE's om onder omstandigheden in te grijpen bij de WBE's. Oftewel, de FBE's zouden hun regierol moeten kunnen effectueren. Dit is te meer belangrijk, omdat de WBE's feitelijk uitvoering geven aan het faunabeheer. Bovendien zou hierdoor eveneens tegemoet worden gekomen aan het uitgangspunt van het faunabeheer dat over het gewenste beheer steeds afstemming moet plaatsvinden tussen de FBE's en de grondgebruikers.⁸⁵ De FBE's dienen tezamen met de grondeigenaren een doorslaggevende rol te kunnen spelen.

Een logisch gevolg van de regierol van de FBE's zou zijn dat het aantal WBE's in Nederland afneemt. Twaalf FBE's hebben niet de mankracht om 300 WBE's aan

⁸⁵ EK 1997-1998, 23147, nr. 104b, p. 24.

te sturen. Het verdient daarom aanbeveling te onderzoeken of het werkgebied van de WBE's een minimale oppervlakte kan hebben, bijvoorbeeld 10.000 of 25.000 ha. Als een werkgebied van een WBE niet met het werkgebied van een andere WBE kan worden samengevoegd, omdat dat bijvoorbeeld schade zou kunnen toebrengen aan het faunabeheer, kan de samenvoeging van werkgebieden van deze WBE's worden heroverwogen.

Een betere afstemming van de WBE's op de FBE's zou ook een einde maken aan de ambivalente regelgeving voor FBE's en WBE's in de Wet natuurbescherming, die, hoewel historisch verklaarbaar, een eenduidige uitvoeringspraktijk in de weg staat.

Kortom, een herstructurering van de WBE's naar het model van de FBE's zou een oplossing kunnen bieden voor de gesignaleerde problematiek in de organisatie en het functioneren van de WBE's.

5 CONCLUSIE EN AANBEVELING

5.1 Conclusie

Er zijn redenen om de organisatie van de WBE's te herstructureren en in te richten naar de structuur van de FBE's.

Ten eerste wordt hierdoor recht gedaan aan de achtergrondgedachte van de Wet natuurbescherming dat het faunabeheer in Nederland op maatschappelijk draagvlak moet kunnen rekenen en in samenspraak met de grondeigenaren dient te worden uitgevoerd. Om die reden heeft de wetgever bepaald dat jachthouders en maatschappelijke organisaties zitting moeten hebben in het bestuur van een FBE. En dergelijke verplichting is niet voor de WBE's opgenomen. Het verdient overweging dit ook voor WBE's te regelen. De WBE's geven immers daadwerkelijk uitvoering aan het faunabeheer en hebben daarbij thans een zekere mate van zelfstandigheid. Bovendien kan hierdoor in de WBE's een evenredige vertegenwoordiging van de betrokken belangen worden bereikt. Dat is nu niet gewaarborgd, omdat jachtaktehouders (jagers) in de positie zijn hun stempel op de WBE's te drukken.

Een tweede reden is dat eenzelfde bestuurssamenstelling van FBE's en WBE's het voor FBE's gemakkelijker maakt om regie te voeren over het faunabeheer van de WBE's. De verhoudingen binnen de FBE's en WBE's zijn dan immers gelijk, waardoor afwegingen die op FBE-niveau worden gemaakt steun moeten kunnen vinden in de WBE's. Dat de FBE's regie voeren over het faunabeheer is uitgangspunt van de Wet natuurbescherming. Op dit moment hebben de WBE's onder de

Wet natuurbescherming veel ruimte om op een eigen manier invulling te geven aan het faunabeheer. Daardoor kunnen FBE's het faunabeheer in de praktijk gebrekkig coördineren.

Een derde reden is dat het aantal WBE's door een herstructurering naar de organisatie van de FBE's zou kunnen worden verminderd. De WBE's, en hun bijbehorende werkgebieden, zijn historisch gegroeid. Een herstructurering zou een goede aanleiding zijn een minimumomvang aan WBE's voor te schrijven. Een geringer aantal WBE's is nodig voor FBE's om effectief de regie over de WBE's te kunnen voeren.

5.2 Aanbeveling

Het verdient aanbeveling de betrokken belangen bij de uitvoering van het faunabeheer evenredig in de WBE's te vertegenwoordigen. Dit betekent dat in de WBE's, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, de bestuursamenstelling er als volgt kan uitzien:

- Een persoon namens het particuliere grondbezit.
- Een persoon namens de agrarische sector.
- Een persoon namens de terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen).
- Een persoon van / namens Staatsbosbeheer (SBB) als publieke organisatie namens de Staat, provincies en gemeenten.
- Een persoon namens de georganiseerde jacht.
- Een persoon namens natuur- en dierenbeschermingsorganisaties.

Op die manier zijn alle betrokken belangen bij het faunabeheer evenredig in de WBE's vertegenwoordigd, waardoor een eenduidige uitvoering van het faunabeheer in Nederland op basis van samenwerking kan worden gewaarborgd.
