RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Samen leven met wolven in Nederland

Mei 2024

Inhoudsopgave

Procedure 3

Leeswijzer 4

1. Inleiding 5

1.1. Aanleiding 5

1.2. Aanpak 6

1.2.1. Oriëntatie 6

1.2.2. Maatschappelijke dialoog 6

1.2.3. Overige gesprekken en bronnen 7

1.2.4. Afbakening 7

2. Beschouwing RDA 8

2.1. Terugblik op de maatschappelijke dialoog 8

2.1.1. Woorden doen ertoe 8

2.1.2. Veilig zijn, spreken en luisteren in dialoog 9

2.1.3. Wolven maken indruk 10

2.1.4. Ruimte voor ervaring en uiten emoties 11

2.1.5. Behoefte aan kennis en informatie 12

2.1.6. Vier discoursen 13

2.2. De maatschappelijke dialoog in bredere context 14

2.2.1. Publieksenquêtes 14

2.2.2. Media-analyses 16

2.2.3. Omgeving 17

2.3. Vanuit het dier bezien 17

2.4. Perspectieven op samenleven met natuur 20

2.5. Afwegingen voor drie domeinen 22

3. Conclusies en aanbeveling 26

3.1. Conclusies 26

3.2. Aanbeveling 27

Geraadpleegde bronnen 31

Bijlage 1. Inrichting proces RDA 33

Bijlage 2. Beleid andere Europese landen 35

Bijlage 3. Drie scenario's samenleven met wolven 37

Bijlage 4. Mogelijke onderzoeksonderwerpen 39

Samenstelling van de Raad 40

Dit rapport bevat twee externe bijlagen

Procedure

Dit advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden is voorbereid[1] door een forum bestaande uit de raadsleden prof. dr. ir. L.A. den Hartog (voorzitter), ir. G.C. Six, dr. ir. H.H. Bartelink, J. van der Ven, prof. dr. ir. G.M. van Dijk en prof. dr. ir. C. Smit (extern lid). De zienswijze is een product van de hele Raad. Ter voorbereiding op deze zienswijze is het forum 12 maal bijeengeweest. Het advies van de RDA is gebaseerd op een maatschappelijke dialoog, media-analyse, publieksenquêtes, de inbreng van een kennisteam en diverse deskundigen buiten de RDA.

Het forum is bij zijn werkzaamheden ondersteund door secretaris-directeur ir. M.H.W. Schakenraad en commissiesecretaris R.L. van Oudheusden MSc BA van het RDA-team. De voorliggende zienswijze van de Raad is opgesteld op verzoek van de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en voor Natuur en Stikstof.

Externe partijen en personen die de Raad heeft gesproken of op andere wijze in het proces zijn betrokken, hebben geen deelname gehad aan het opstellen van dit advies.

De meest relevante eerdere zienswijzen van de RDA in het kader van het huidige advies zijn:

- 2012 - *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen. Over het welzijn van semi- en niet-gehouden dieren.*
- 2017 - *Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur. Toepassing afwegingskader voor fauna.*
- 2022 - *Dieren in het huis van Thorbecke. De rol van lagere overheden ten aanzien van dierenwelzijn.*
- 2022 - *Dilemma's in de wildopvang. Zorg voor hulpbehoevende wilde dieren.*

[1] In bijlage 1 is een toelichting opgenomen over de inrichting van het proces dat de RDA hierbij heeft doorlopen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding voor dit advies, de vragen en de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 2 geeft de Raad een beschouwing op de opgehaalde informatie voor dit advies. In hoofdstuk 3 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Belangrijke bronnen zijn de maatschappelijke dialoog, die de RDA heeft georganiseerd samen met Publiquest, en een inventarisatie door een kennisteam met externe experts. Het verslag van de dialoog (Publiquest, 2024) en de resultaten van het kennisteam (Vragen en Antwoorden, Prins & de Bie 2024) zijn opgenomen als externe bijlagen bij dit rapport en zo wordt er ook naar verwezen. Beide rapporten worden gepubliceerd op de website van de RDA.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Wolven zijn sinds enkele jaren terug in Nederland. Na de komst van enkele zwervende dieren vestigde in 2018 de eerste wolf zich op de Veluwe, in 2019 volgde een tweede en kwamen er ook jongen. In de jaren erna ontstonden meerdere paren en roedels. In het voorjaar van 2024 zijn er negen roedels bekend in Nederland plus een aantal gevestigde solitaire dieren (BIJ12, 2024a).
Rond de komst van wolven in Nederland hebben overheden en organisaties verschillende acties in gang gezet, om mensen te informeren, ondersteuning te bieden bij het beschermen van vee en waar nodig schade te vergoeden. In 2019 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Interprovinciale Wolvenplan opgesteld, waaraan in 2023 een addendum is toegevoegd (BIJ12, 2024b). Er zijn juridische analyses en een feitenonderzoek (Jansman et al., 2021) uitgevoerd. In 2020 is het Landelijk Overleg Wolf gestart, waarin verschillende organisaties nationale en internationale kwesties bespreken, aanbevelingen doen voor beleid en kennis uitwisselen. In dit overleg trekken de organisaties samen op bij de praktische uitvoering en het opstellen van handelingsprotocollen bij acute problemen. Ook zijn er enkele provinciale wolvencommissies opgezet. Daarnaast is er een verscheidenheid aan experts, zoals wolvenconsulenten en gespecialiseerde schadetaxateurs. Verder zijn er informatiepunten en subsidiemogelijkheden et cetera. De website van uitvoeringsorganisatie van de provincies BIJ12 telt in april 2024 vele pagina's met informatie over wolven (BIJ12, 2024c).

De terugkeer van de diersoort heeft veel teweeggebracht en roept uiteenlopende reacties op. Sommigen juichen dit toe, anderen maken zich zorgen. De toon in het maatschappelijke debat is vaak fel. De minister van LNV en de minister voor Natuur en Stikstof hebben aan de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) gevraagd om een brede maatschappelijke dialoog te organiseren over de positie van de wolf in Nederland. Tevens hebben de bewindslieden de RDA gevraagd om tijdens de gesprekken te verkennen wat er nodig is om in Nederland samen te leven met de wolf en hierover advies uit te brengen. Ze vragen daarbij aandacht voor de positie van de wolf in de Nederlandse natuur, de beleefde angstgevoelens voor de wolf en de bescherming van vee tegen de wolf. Voorliggend document beschrijft de uitkomsten en resultaten van de maatschappelijke dialoog en het advies van de Raad over samenleven met wolven in Nederland.

1.2. Aanpak

Voor het opstellen van dit advies heeft de RDA diverse bronnen geraadpleegd en gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een groot aantal betrokken organisaties en verschillende experts. Daarnaast was de maatschappelijke dialoog belangrijk voor dit advies.

1.2.1. Oriëntatie

Voorliggend advies van de RDA baseert zich ten eerste op de gesprekken die de Raad heeft gevoerd in het kader van de maatschappelijke dialoog. Ter oriëntatie hierop sprak de Raad met een veertigtal deskundigen en organisaties in binnen- en buitenland. Hun deskundigheid op het gebied van het voeren van gesprekken, het samenleven met predatoren en de maatschappelijke context is gebruikt bij het opzetten van de dialoog. De RDA heeft ook gebruik gemaakt van het verkennende onderzoek *'Hoe verder met de wolf in Nederland? Een verkenning naar de kansen voor een maatschappelijke dialoog over de toekomst van de wolf in Nederland'* van De Bie, Bergers, & Gilden (2022) voor Alcedo Consultancy VOF uit 2022. Dit rapport vormde een goed uitgangspunt voor de invulling van de dialoog.

1.2.2. Maatschappelijke dialoog

De RDA heeft Publiquest geselecteerd voor de begeleiding van de dialoog. Er zijn vijf bijeenkomsten georganiseerd, opgedeeld in twee sporen: landelijke en lokale dialogen. De twee landelijke dialoogsessies zijn gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties op nationaal niveau. De keuze van de deelnemers is gebaseerd op het hierboven genoemde rapport van De Bie, Bergers & Gilden (2022). Daarnaast waren er drie dialogen op lokaal niveau, met hiervoor geselecteerde deelnemers uit regio's waar wolven voorkomen. Elk van deze lokale bijeenkomsten zijn georganiseerd in samenwerking met een lokale speler, zoals een dorpsraad. Ze vonden plaats in Elspeet, Dwingeloo en Austerlitz, plaatsen waar wolven respectievelijk al langere tijd zijn gevestigd, steeds vaker voorkomen en recent voor het eerst zijn gesignaleerd.
De maatschappelijk dialoog is ingevuld door de breedheid en pluraliteit van inzichten en perspectieven bij elkaar te brengen. De nadruk lag op kwaliteit van de gesprekken. Vertegenwoordigers van organisaties brachten in de landelijke gesprekken vooral kennis en standpunten in over wolven in Nederland. De individuele bewoners in de lokale gesprekken deelden bovenal ervaringen, dagelijkse dilemma's en gedachten, gevoelens en emoties over samenleven met wolven. Alle dialogen samen geven inzicht in belangen, onderliggende waarden en perspectieven op wolven en vormen waardevolle bouwstenen voor het advies. Uitgebreide informatie over de opzet van de gesprekken is verwerkt in de eindrapportage van de maatschappelijke dialoog (zie Externe bijlage 1).

1.2.3. Overige gesprekken en bronnen

De RDA heeft diverse bronnen, partijen en experts geraadpleegd. Zo is gesproken met vertegenwoordigers van het IPO (Interprovinciaal Overleg), van enkele individuele provincies en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze zijn geïnformeerd over de opzet en de achtergrond van de maatschappelijke dialoog, vanwege hun rol en bevoegdheden. Ook is aandacht besteed aan wolven in de brede RDA-publieksenquête *'Staat van het Dier'* en de resultaten hiervan zijn besproken in het jubileumcongres van april 2023. De RDA heeft gewerkt met een extern kennisteam, ter ondersteuning van de dialoog en van het forum van de RDA dat het advies heeft voorbereid. Dit team leverde een onafhankelijk vastgestelde feitenbasis, die in het verkennend onderzoek van De Bie, Bergers & Gilden (2022) werd genoemd als zeer belangrijk voor het voeren van een succesvolle dialoog. Ten slotte is gebruik gemaakt van media-analyses over het onderwerp 'wolven' en een analyse van bestaande publieksenquêtes. De RDA heeft de opzet van de maatschappelijke dialoog, het proces en de tussentijdse resultaten ook uitgebreid besproken in zijn plenaire vergaderingen. Tijdens het adviestraject hebben verschillende mensen en partijen zich uit eigen beweging gemeld bij de RDA. In alle gevallen heeft de RDA contact met hen opgenomen.

1.2.4. Afbakening

Dit advies is een brede verkenning van wat er nodig is om in Nederland samen te leven met wolven. De RDA gaat niet in op de recente discussie over het 'beschermingsniveau' van wolven en het al dan niet verlagen daarvan op Europees niveau. De vraagstelling van de minister aan de Raad is daar niet op gericht. Ook heeft de RDA geen juridische analyse uitgevoerd.

2. Beschouwing RDA

In dit hoofdstuk geeft de Raad een beschouwing op de verzamelde kennis en ervaringen. Daarbij komt eerst een terugblik op de maatschappelijke dialoog aan de orde, vervolgens het maatschappelijk perspectief, het perspectief van dieren en de relatie met de natuur.

2.1. Terugblik op de maatschappelijke dialoog

Hieronder blikt de RDA via verschillende thema's terug op de gesprekken van de dialoog om aandacht te geven aan de pluraliteit van perspectieven en opvattingen. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat de persoonlijke verhalen in de lokale gesprekken veel indruk hebben gemaakt op alle betrokkenen. Zeker wanneer ze uit eerste hand verteld werden en de emoties, gedachten en gevoelens van mensen zichtbaar en hoorbaar aanwezig waren. Ook wanneer ze verwerkt zijn in een wat bredere verhaallijn en een breder perspectief weergeven, hebben de verhalen veel zeggingskracht.

2.1.1. Woorden doen ertoe

Het zorgvuldig gebruik van woorden over wolven doet ertoe. In zowel de lokale als nationale dialogen werd duidelijk hoe woorden kunnen raken. Termen als 'wolvenknuffelaars' en 'wolvenhaters' kunnen, vaak onbedoeld, leiden tot stigmatisering, verharding en uitvergroten van (al dan niet veronderstelde) tegenstellingen.

Ook de Raad is tijdens de dialoogsessies aangesproken op woordkeuze en formulering. Onbedoeld kunnen woorden in dit advies leiden tot bepaalde reacties. De RDA spreekt zelf zoveel mogelijk over 'wolven', in plaats van over 'de wolf', omdat het enkelvoud niet alleen over het dier gaat, maar ook als symbool met een negatieve lading wordt gebruikt. Bij het formuleren van de startvraag van de gesprekken *'(Hoe) kunnen we in Nederland samenleven met wolven'* is 'hoe' bewust tussen haakjes geplaatst[2]. Dat geeft mensen ruimte om na te denken 'of' samenleven met wolven überhaupt mogelijk is. Deze formulering was in de dialogen meerdere malen zelf onderwerp van gesprek. Deelnemers die de terugkeer van de wolf verwelkomen, vinden dat het gebruik van de haakjes voorbijgaat aan het feit dat wolven al aanwezig zijn in Nederland en juridisch beschermd zijn.

[2] De RDA heeft hiermee het verzoek van de ministers gedurende de gesprekken van de dialoog verbreed. Voorliggend advies zal weer aansluiten bij en terugkomen op het verzoek van de ministers.

2.1.2. Veilig zijn, spreken en luisteren in dialoog

In de context van wolven wordt beleefde angst vaak gerelateerd aan fysieke veiligheid en mentale veiligheid (gemoedstoestand) van mensen en de dieren die zij houden. Angst kan echter ook om sociale veiligheid gaan. De RDA heeft tijdens de gesprekken geconstateerd dat sommige mensen hierin een gevoel van sociale onveiligheid ervaren. Bij de organisatie van de dialoogsessies was die vrees duidelijk waarneembaar. Sommige genodigden haakten op voorhand af, uit angst voor polarisatie en confrontatie met andersdenkenden. Zij voelden zich niet veilig om vanuit hun eigen perspectief te praten, waren bang voor negatieve aandacht van media of wilden geen duidelijke positie innemen binnen hun woonomgeving. Anderen wilden wel meedoen, maar durfden niet alleen te komen. Steun werd gezocht bij partners of kennissen, die ook werden meegenomen naar het gesprek. Dat speelde zowel bij mensen die zich gestigmatiseerd voelen als 'pro-wolf' of 'anti-wolf' als bij mensen met een neutraler standpunt. Achteraf waren de meeste deelnemers blij dat ze waren gekomen en voelden ze zich veilig en gerespecteerd. Een aantal gaf aan meer te hebben verteld dan ze van tevoren hadden gedacht, en het fijn te vinden dat ze hun verhaal konden delen in deze setting.
Ongeacht hun mening over wolven hebben mensen zorgen over de toon van de gesprekken over wolven. Vanuit verschillende perspectieven op wolven worden felle en harde reacties gegeven. Enkele aanwezigen deelden tijdens de lokale gesprekken hun persoonlijke ervaringen met bedreigingen, zowel op (social) media als in hun dagelijks leven op straat of zelfs bij hun huis.

Alle aanwezigen waren het erover eens: niemand wil polarisatie. Iedereen ervaart dilemma's maar men wil er wel samen uitkomen.

In de drie lokale dialogen toonden de deelnemers bereidheid om naar elkaar te luisteren en open te staan voor de ander. Het besloten karakter van de gesprekken zorgde voor een omgeving waarin alles op tafel mocht komen en waarin de deelnemers zich vrij konden uitspreken en samen konden doorpraten. De deelnemers maakten in de gesprekken kleine stappen van toenadering tot elkaar. Er waren echter ook momenten waarop mensen niet luisterden, elkaar tegenspraken en met elkaar in discussie gingen. Daaraan ligt in veel gevallen verschil van inzicht over feiten, kennis en de effectiviteit van maatregelen ten grondslag.

De twee landelijke dialogen hadden duidelijk een ander karakter. De deelnemers waren vertegenwoordigers van landelijke organisaties en spraken vooral vanuit hun professionele boodschap en standpunten. Dat bracht soms emotie en gespannen onderlinge verhoudingen met zich mee. Daardoor was het voor hen soms moeilijk zich te verplaatsen in andere perspectieven of aansluiting en herkenning bij de discoursen te vinden. In de loop van deze dialogen ontstond er wel een basis om door te praten en een bereidheid om samen te zoeken naar oplossingen.

"Ik had me nooit gerealiseerd dat zijn leven ook op zijn kop staat, niet alleen dat van mij."

"Ik vind het goed om te horen hoe jullie die angst voelen, ik ken die angst helemaal niet."

"Maar als dat zoveel werk is om die hekken te onderhouden, dan moeten we jou eigenlijk gaan helpen."

"Ik heb al heel veel verhalen gehoord, maar dit kwam echt bij me binnen. Ik zou het in die situatie ook niet weten."

"Kunnen we met deze groep niet nog eens bij elkaar komen?"

2.1.3. Wolven maken indruk

Het viel de Raad op dat iedereen wolven prachtige dieren vindt en er met ontzag over sprak. 'Majestueus', 'prachtig', 'indrukwekkend' zijn woorden die vaak voorbijkwamen. Mensen die een wolf hebben ontmoet, zijn onder de indruk. Als ze vertellen over hun ervaringen, herinneren ze zich veel details zoals het weer, het tijdstip, hun gedachten, met bijbehorende fysieke en emotionele reacties van dat moment.

Mensen hebben vaak gemengde gevoelens: ze hebben ontzag voor wolven als prachtige wilde dieren, maar maken zich tegelijkertijd zorgen over veiligheid van mensen en hun dieren. Het lijden van aangevallen gehouden dieren raakt mensen diep. De aanblik van dode schapen en aangevreten nog levende schapen blijft hen bij en roept gevoelens op van pijn, verdriet, boosheid, angst en machteloosheid.

2.1.4. Ruimte voor ervaring en uiten emoties

Deelnemers waren vaak opgelucht dat er ruimte was om ervaringen te delen en emoties te uiten en voelden zich hierin serieus genomen. De beleefde gevoelens van mensen over wolven zijn divers; van verbazing, verrukking en blijdschap via neutraliteit en onverschilligheid tot angst, verdriet, woede en wanhoop. De emotionele reacties zijn er niet alleen bij directe ervaringen met wolven. Mensen ervaren ook dat hun leven is veranderd sinds er wolven zijn. Ze voelen zich daarbij niet altijd gehoord of ze vinden dat ze niet serieus worden genomen door overheden en instanties. Vaak weten betrokkenen niet waar ze terecht kunnen met vragen, of ze hebben de indruk dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Dierhouders vinden dat emotionele stress en zorgen om hun dieren vaak weinig aandacht krijgen bij incidenten waarbij gehouden dieren zijn aangevallen door een wolf. De afhandeling gaat vooral over economische en technische aspecten. Dierhouders voelen zich dan eenzaam en machteloos.

Ook mensen die de terugkeer van wolven prachtig vinden en ermee samen willen leven, ervaren vergelijkbare gevoelens. Zij verwachten hulp vanuit instanties of overheden, om zich aan te passen aan de aanwezigheid van wolven.

De verschillen in opvattingen over wolven en de omgang met deze dieren, veroorzaken spanningen in gemeenschappen. Mensen die 'voor' of 'tegen' zijn, vinden dat ze aangekeken worden op hun houding. Dierhouders die goede ervaringen hebben met preventieve maatregelen, ervaren niet altijd ondersteuning en waardering van collega's. Andere, die niet in staat zijn om in hun situatie dieren te beschermen, voelen zich in de steek gelaten.

"Ik woonde in het paradijs, nu woon ik in de hel."

"Er is altijd stress en voortdurende zorg."

"Het is triest dat er zoveel polarisatie en ruziemakerij is over de wolf."

"Ik heb veel verdriet. Ik ben gewoon een schapenhouder. Je moet ermee dealen".

"Ik word helemaal blij van de wolf."

"Ik vind het gaaf dat de wolf er is. Het eerste wat ik dacht... wauw."

2.1.5. Behoefte aan kennis en informatie

In de dialogen is veelvuldig de behoefte aan duidelijke, toegankelijke en eenduidige kennis aan de orde gesteld. Het blijkt dat het gebrek hieraan onzekerheid teweegbrengt. Wanneer door een lid van de RDA werd benoemd dat over samenleven met wolven in Nederland veel nog onbekend is, leidde dat tot een opluchting en opmerkingen zoals ”wat fijn dat het een keer gezegd wordt”. Mensen ervaren dat deskundigen verschillende en tegenstrijdige adviezen geven. In hun perceptie wijkt de theorie achter wolfwerende maatregelen af van hun praktijk. Of ze worden geconfronteerd met ervaringen uit het buitenland, die volgens hen weinig zeggen over hun eigen omgeving. Er is een grote diversiteit aan informatiebronnen. Mensen houden vast aan hun ‘eigen’ bronnen en staan in beginsel wantrouwend tegenover andere. De RDA ziet daarbij een algemeen wantrouwen tegen informatie van overheden. Dat wantrouwen is er eveneens jegens wetenschappelijke kennis en informatie die in de beleving van mensen niet overeenkomt met de praktijk. Mensen hebben behoefte aan duidelijke handelingsperspectieven. Ze willen een antwoord op heel concrete vragen als: wat moet ik doen als ik een wolf tegenkom? En dat in verschillende denkbare situaties; een kudde schapen in het buitengebied, een wandeling met de hond, een rit te paard, een kind dat naar school fietst, et cetera.

“Uit onderzoek is bekend dat (..). Dat is echt zo.”

“Volgens wolvenexperts…”

“Ja maar op Facebook lees ik heel andere verhalen.”

“Mijn buurvrouw kent iemand in Duitsland die…”

“In het dorp vertelde iemand…”

“Hoe kan een X dat weten? Dat heeft hij nooit gehad. Dat is niet gebaseerd op Nederland.”

2.1.6. *Vier discoursen*

Een belangrijke opbrengst op basis van de resultaten uit de dialogen is de constatering dat er vier verschillende discoursen kunnen worden onderscheiden.

Een discours (of vertoog) laat zien hoe een bepaalde groep mensen vanuit een diepere sociale context over een maatschappelijk onderwerp denkt en spreekt. De vier discoursen over de wolf laten zien dat argumenten voor en tegen de komst van wolven voortvloeien uit persoonlijke ervaringen, aannames en waarden. Met de discoursen wordt geprobeerd recht te doen aan de verschillende ervaringen met wolven, zonder dat deze direct herleidbaar zijn tot de personen die ze hebben gedeeld. Er is geen goed of fout en alle discoursen zijn gelijkwaardig. Ze zijn bedoeld als hulpmiddel om te laten zien hoe verschillende Nederlanders tegen het leven met wolven aankijken en aan welke interventies zij behoefte hebben[3]. In dit geval zijn het vier verhaallijnen die zijn geformuleerd met de parameters 'nabijheid' en 'veiligheid' (zie ook figuur). De eerste wordt bepaald door in hoeverre wolven aanwezig zijn in het dagelijks leven. De tweede wordt bepaald door de perceptie van controle.

Het verslag van de maatschappelijke discussie onderscheidt vier discoursen:

- Verwelkomen van de wolf (ver weg/veilig)
- Twijfelen over de wolf (ver weg/onveilig)
- Accepteren van de wolf (dichtbij/veilig)
- Verwerpen van de wolf (dichtbij/onveilig)

Deze discoursen (zie Externe bijlage 1 voor uitgeschreven verhalen) zijn ter inspiratie teruggelegd aan de organisaties die deelnamen aan de landelijke dialoog om samen na te denken over behoeften van mensen uit verschillende perspectieven en hieruit volgende mogelijke interventies en oplossingsrichtingen. Tijdens de tweede nationale dialoog werd in aanvulling extra aandacht gevraagd voor het perspectief van dierhouders die economisch afhankelijk zijn van hun dieren en last hebben van aanvallen op hun dieren.
De belangrijkste overkoepelende inzichten uit de lokale en landelijke gesprekken waren (zie 4.3 rapport Publiquest voor toelichting):

- Niemand wil polarisatie
- De wolf wekt ontzag
- Niets doen is geen optie
- Dit vraagt om een visie van de overheid

[3] De discoursen zijn niet gefixeerd als vaststaande structuren. Ook dichtbij kunnen mensen wolven verwelkomen, net zo goed als dat mensen veraf wolven kunnen verwerpen. Dit hulpmiddel is niet bedoeld om 'valse tegenstellingen' te creëren of clichés te ontkrachtigen of bevestigen.

Bijschrift: De vier discoursen in relatie tot het gevoel van veiligheid (horizontale as) en perceptie van afstand (verticale as). Verschillende verhalen zijn geformuleerd met de parameters 'nabijheid' en 'veiligheid'. (Bron: eindrapport Publiquest, zie Externe bijlage 1)

2.2. De maatschappelijke dialoog in bredere context

Naast de maatschappelijke dialoog heeft de RDA voor dit advies verschillende andere bronnen geraadpleegd om een beeld te vorm van de maatschappelijke opinie.

2.2.1. Publieksenquêtes

Er zijn in de loop der jaren meerdere publieksenquêtes[4] geweest die aandacht hebben geschonken aan de (mogelijke) terugkeer van wolven in Nederland. In het algemeen blijkt hieruit dat er een relatief ruim draagvlak is voor de terugkeer en permanente huisvesting van wolven in Nederland, maar de grootte van dit draagvlak varieert. Verder geeft een groot deel van de Nederlanders aan niet veel te weten van wolven of wat ze moeten doen wanneer zij een wolf tegenkomen.

[4] Bronnen: zie geraadpleegde bronnen achterin

Overzicht publieksonderzoek[5]

In publieksonderzoek in opdracht van het ministerie van LNV reageerde in 2023 42% van de respondenten positief op de vraag of de wolf thuishoort in Nederland (Min LNV – Motivaction). In 2020 was dat 52% (Min LNV - Motivaction) en in 2012 31% (Min LNV - Infomart).
Het aandeel Nederlanders dat vindt dat de wolf hier niet thuishoort was 20% in 2020 en 35% in 2023. Van deze mensen gaf in 2020 42% als voornaamste reden hiervoor dat "wolven schapen, geiten, pony's en kalveren doden", in 2023 was dit 76%.
Vervolgens is ook gekeken naar het percentage Nederlanders die natuurgebieden waar wolven voorkomen blijven bezoeken. Dit percentage was 59% in 2020 en 52% in 2023. Het aandeel respondenten dat deze gebieden wil mijden was 23% in 2020 en 27% in 2023.

In een onderzoek van Eurogroup for Animals reageerde 67% van de Nederlanders in 2023 met 'oneens' of 'geen mening' op de stelling dat de aanwezigheid van wolven en andere grote roofdieren leidt tot een gevoel van onveiligheid (Eurogroup for Animals- Savanta).
Volgens dit onderzoek gaf minder dan de helft aan iets te weten over de status van grote roofdieren in Europa (48%), hun gedrag (46%) en hoe ze te verjagen (48%). Daaruit blijkt dat veel Nederlanders niet veel weten van wolven of wat ze moeten doen wanneer zij een wolf tegenkomen.

In de publieksenquêtes *Staat van het Dier* van de RDA in 2018 en 2022 (SVHD1 en SVHD2) gingen twee stellingen over de wolf. Met de stelling 'we moeten de wolf niet wegjagen, maar onszelf en onze dieren tegen de wolf beschermen', was 13% in 2018 en 20% in 2022 het oneens. De tweede stelling was: 'Wolven moeten in hun natuurlijk gedrag niet belemmerd worden, ook niet als het gaat om jagen en zich met schapen voeden.' Het aandeel Nederlanders dat het hiermee oneens was, was in 2018 31% en in 2022 40%.

[5] De RDA geeft hier enkele uitkomsten weer om een idee te geven van de aard van deze enquetes, niet voor een uitgebreide analyse. Hij heeft niet de intentie om de enquetes onderling te vergelijken en geeft geen waarde-oordeel over opzet en methode. De Raad is zich bewust van de mogelijke invloed van de tijd en media-aandacht op uitkomsten van de verschillende enquetes. Attitudes over wolven veranderen in een grotere tijdsspanne voor, tijdens en na vestiging.

2.2.2. Media-analyses

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft over de periodes 1 april 2022-31 maart 2023 en 1 april 2022-31 januari 2024 op twee verschillende momenten media-analyses[6] uitgevoerd. RVO benoemt twee opvallende zaken: het draagvlak voor de wolf neemt af en de beschermingsstatus staat ter discussie.

Wat betreft de eerste bevinding: het mediaonderzoek van de RVO benoemt dat de steun voor de wolf afneemt en dat het debat rondom de wolf is gepolariseerd, waardoor een dialoog of discussie lastig lijkt. De polarisatie van het debat werd ook veelvuldig genoemd in de maatschappelijke dialoog.

Behalve naar de RVO-analyse heeft de RDA gekeken naar uitingen over wolven in andere media, zoals podcasts en documentaires. Het beeld dat hieruit naar voren komt: leren samenleven met wolven vergt tijd. Kortetermijnoplossingen lijken onhaalbaar en het lijkt onvermijdbaar dat ook op de lange termijn dat het af en toe misgaat. Ook dit werd benoemd in de maatschappelijke dialoogsessies.
Uit de aanvullende media-analyse kwamen ook enkele inzichten voort die niet of nauwelijks werden genoemd in de dialoogbijeenkomsten:

- Op plekken waar mensen niet direct samenleven met wolven, wordt de wolf gezien als een gewenste verrijking van de natuur. Dat komt doordat de 'stadse mens' de natuur primair ervaart als iets dat hij kan bezoeken en waarvan hij kan genieten.
- Betrokkenheid van natuurorganisaties bij het voorkomen van aanvallen op vee wordt gemist, in vergelijking met andere landen waar organisaties bijvoorbeeld helpen bij het plaatsen van hekken.

Aansluitend ziet de RDA dat in de media meermaals naar voren komt dat er mensen bereid zouden zijn tot eigenrichting. Dat werd ook genoemd in de eerder aangehaalde verkenning (De Bie, Bergers, Gilden, 2022). Het komt echter niet overeen met de welwillendheid om er samen uit te komen, die de RDA waarnam tijdens de dialoogsessies.

[6] De RDA ziet de media-analyses slechts als een duiding hoe er in de media over wolven wordt geschreven. Media geven geen objectief beeld en kunnen worden ingezet voor 'framing' van bepaalde meningen. Het 'stille midden' krijgt daarin niet altijd aandacht. Bij cijfers uit de media-analyse ontbreken betrouwbaarheidsintervallen en het is onbekend of de analyses zijn gecorrigeerd voor framing. Wolven spelen een rol in de 'culture wars'; misinformatie, verdraaiing, manipulatie, broodje-aap vertelsels, ontkenning van feiten et cetera. Er kunnen vijandbeelden worden gecreëerd ten bate van andere doelen. Dierenbelangen kunnen daardoor het slachtoffer worden van symboolpolitiek.

2.2.3. Omgeving

De tweede bevinding uit de media-analyse van RVO is dat de politieke omgeving waarin de dialoog over wolven zich afspeelt, onderhevig is aan verandering.

De EU is duidelijk wat betreft wolven: ze bepalen hun eigen leefgebied. Dit is vastgelegd in zowel de Bern Conventie als de Habitat Richtlijn. Daarbij is de boodschap: alleen onder bijzondere omstandigheden wordt er ingegrepen. In september 2023 maakte de Europese Commissie[7] bekend dat ze overweegt om de beschermde status van de wolf mogelijk te herzien van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'. Dit omdat wolvenroedels in sommige delen van Europa een gevaar zouden zijn geworden voor vee en potentieel ook voor mensen. In de loop van 2024 zal hierover besloten worden.

Ook in Nederland is politieke aandacht ten aanzien van wolven merkbaar, blijkt uit de media-analyse. Zo was het samenleven met wolven tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 een belangrijk thema, vooral in de Oostelijke en Noordelijke provincies. Ook tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 kwam 'de wolf' terug in sommige verkiezingsprogramma's.

2.3. Vanuit het dier bezien

De RDA wil de terugkeer van wolven ook bezien vanuit de positie van dieren. Daarbij zijn er verschillende invalshoeken denkbaar: dat van de wolven, van andere in het wild levende dieren en van gehouden dieren. In paragraaf 2.5 wordt deze invalshoek verbreed met de domeinen mens en ecosysteem.

Voor gehouden dieren heeft de RDA zes principes voor een 'dierwaardige veehouderij' geformuleerd (RDA, 2021). Deze 6 principes zijn:

1) Erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier;
2) Goede voeding;
3) Goede omgeving;
4) Goede gezondheid;
5) Natuurlijk gedrag;
6) Positieve emotionele toestand (faciliteren positief welzijn);

[7] Zie onder andere European Commission (2023, Oktober 14). "COUNCIL DECISION on the position to be taken on behalf of the European Union, in the forty second meeting of the Standing Committee of the Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats". European Commission. Brussels. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0543&from=EN; European Commission (2023, September 4). "Wolves in Europe: Commission urges local authorities to make full use of existing derogations and collects data for conservation status review". European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4330; European Commission (2023, December 23). "Commission proposes to change international status of wolves from 'strictly protected' to 'protected' based on new data on increased populations and impacts". European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6752

Het eerste principe, de erkenning van de intrinsieke waarde en integriteit, is toepasbaar voor zowel gehouden als niet-gehouden dieren. Het welzijn voor zowel gehouden als niet gehouden dieren is daarbij opgebouwd uit dezelfde factoren. De andere principes zijn lastiger om 1 op 1 te vertalen voor dieren in een natuurlijke situatie, die niet gehouden worden. Harvey, Beausoleil, Ramp en Mellor (2020) laten een methode zien waarin de leidende principes worden toegepast om het welzijn van dieren in de natuur te meten aan de hand van vergelijkbare factoren als bij gehouden dieren. Uiteraard verschilt deze in uitwerking van de situatie op gehouden dieren. Honger, ziekte, angst en lijden horen bijvoorbeeld bij het leven in een natuurlijke omgeving. Voor wilde dieren is het aanpassingsvermogen[8] van belang: in hoeverre is een dier in staat om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden (RDA, 2018)?
In onderstaande tabel zijn voor de zes leidende principes voor dierwaardige veehouderij in het wild levende wolven naast gehouden dieren geplaatst. De rechterkolom bevat een algemene uitwerking die geldt voor alle gehouden diersoorten, de kolom voor de wolven bevat meer gedetailleerde, specifieke details.

Principes (voorwaarden)	**Wolven**	**Gehouden dieren (per soort verschillend)**
1.Erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier	Toepasbaar voor zowel gehouden en niet-gehouden dieren. Het welzijn voor zowel gehouden als niet gehouden dieren is opgebouwd uit dezelfde factoren.	
2.Goede voeding	Leefomgeving met een gevarieerd wildaanbod van reeën, wilde zwijnen en edelherten en ander klein wild (zoals haas). In de praktijk vallen wolven bij gebrek aan natuurlijke prooi ook landbouwhuisdieren aan.	Het verstrekken van voldoende water en voer van goede kwaliteit.
3.Goede omgeving	Geschikte omgeving die voldoende beschutting (dekking), rust en voedsel biedt. Bijvoorbeeld een gebied met voldoende bosbedekking (30 – 40%), aangevuld met heide-, duin- en/of landbouwgebieden. Weinig contact met mensen en honden.	Comfortabele en veilige (ook voor predatie) omgeving met een goed klimaat (temperatuur, frisse lucht, bioritme).

[8] Definitie RDA Denkkader: Aanpassingsvermogen is het vermogen van dieren of populaties om adequaat (fysiek of gedragsmatig) te reageren op veranderingen in de omgeving (met minimaal verlies van dierenwelzijn inclusief diergezondheid).

4.Goede gezondheid	Omgeving en omstandigheden die goede gezondheid waarborgen en die voldoende mogelijkheden bieden om te kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Afwezigheid van ziekte, functionele beperkingen. Mogelijkheden voor een goed fitness level[9].	Omgeving, omstandigheden en verzorging die goede gezondheid waarborgt en pijn en verwondingen (inclusief door soortgenoten) voorkomt.
5.Natuurlijk gedrag	Omgeving en omstandigheden waarin het dier voldoende mogelijkheden heeft om natuurlijk gedrag uit te kunnen voeren.	Omgeving en omstandigheden waarin dieren essentiële natuurlijke gedragingen kunnen uitvoeren en behoeften kunnen vervullen.
6.Positief emotionele toestand (volgt uit 2 t/m 4)	Natuurlijke omstandigheden waarin het dier in staat is te reageren op de veranderende sociale en fysieke omgeving en een toestand bereikt die het als overwegend positief ervaart in een omgeving met zo weinig mogelijk externe stress[10].	Omgeving en omstandigheden waarin het dier in staat is te reageren op de veranderende sociale en fysieke omgeving en een toestand bereikt die het als overwegend positief ervaart. Deze toestand komt voort uit het voldoen aan alle voorgaande principes

[9] Bijvoorbeeld zo min mogelijk contact met honden in verband met overdracht van ziektes en verkeer in verband met aanrijdingen.

[10] Die wordt met name veroorzaakt door de aanwezigheid van verwilderde honden, stroperij en jachtdruk (Prins & de Bie, 2024, zie Externe bijlage 2).

Voor wolven zou een leefgebied voldoende dekking en rust moeten bevatten om zich veilig terug te kunnen trekken en om jongen te krijgen. De bosbedekking hoeft niet aaneengesloten te zijn. Het gebied kan ook bestaan uit een cluster van bossen afgewisseld met heidevelden en landbouwgebieden. Wolven kunnen echter ook goed in bijvoorbeeld duingebieden leven. Jonge zwervende wolven zijn minder kieskeurig als het op hun leefgebied aankomt. Wolven en gehouden dieren komen elkaar tegen in een gedeelde ruimte. Dit zorgt voor verschillende dilemma's. Wolven gaan op zoek naar voedsel en bepalen zelf waar ze dat doen. Als er niet voldoende wilde prooidieren zijn, kunnen ze uitwijken naar gehouden dieren indien die voorhanden zijn. Vooral schapen en bij hoge uitzondering kalveren, kleine paarden en pony's of behapbare volwassen runderen en paarden[11]. Met andere woorden: bij weinig gevarieerd aanbod van wild is de predatiedruk op landbouwhuisdieren groter. Dat schuurt met de principes 'goede omgeving' en 'goede gezondheid' voor een dierwaardige houderij van deze dieren. Hun welzijn wordt aangetast bij aanvallen van wolven, zowel door de fysieke verwondingen en de pijn als door de stress. Ook de beschermende maatregelen kunnen van invloed zijn op het welzijn van gehouden dieren, bijvoorbeeld doordat ze minder naar buiten kunnen. Houders zijn verplicht[12] om hun dieren een veilige omgeving te bieden en te voorkomen dat deze pijn lijden. Vanuit die plicht zou dan ook moeten worden ingezet op bescherming en preventie met bijvoorbeeld wolfwerende maatregelen (zoals hekken, kuddebewakingshonden, nachtkralen).

Voor wilde (prooi)dieren is het uitgangspunt vanuit ecologisch perspectief dat predatie hoort bij een natuurlijk functioneren in een ecosysteem[13]. Hun veiligheid en welzijn ontlenen ze aan de natuurlijke omgeving en wordt bepaald door de hoeveelheid voedsel en beschutting, predatiedruk, gezondheid en de mogelijkheid hun natuurlijk gedrag uit te voeren. Wolfwerende maatregelen kunnen van invloed zijn op wilde prooidieren. De voordelen voor de gehouden dieren moeten daarom worden afgewogen tegen een mogelijk nadeel voor in het wild levende dieren.

2.4. Perspectieven op samenleven met natuur

De vraag 'Hoe' kunnen we in Nederland samenleven met wolven?', kan vanuit verschillende perspectieven worden beantwoord. Deze perspectieven komen onder andere voort uit grondhoudingen ten aanzien van natuur.

[11] Er moet scherp onderscheid gemaakt moet worden tussen 'schapen'/geiten' enerzijds en grootvee anderzijds (Prins & de Bie, 2024, zie Externe bijlage 2)

[12] Volgens het Besluit houders van dieren (paragraaf 1.6)

[13] Een andere invalshoek is het begrip 'beheersmacht'. Het gaat daarbij niet om een ecologisch uitgangspunt maar om handelingsperspectief. In een grote ruimte heeft een beheerder of eigenaar geen beheersmacht over vrij levende dieren; noch over predatoren noch over prooidieren. Indien een wolvenroedel samenleeft met prooidieren, in een (te) klein omheind gebied, dan is dat voor zowel tamme als wilde prooidieren wreed.

Grondhoudingen natuur

Grondhoudingen worden onder andere gevormd door religie, cultuur, ervaringen en opvattingen.
Vier veel genoemde natuurhoudingen zijn:

- De mens als heerser over de natuur
- De mens als rentmeester van de natuur
- De mens als partner van de natuur
- De mens als participant, in alles verbonden met de natuur

Deze grondhoudingen bepalen hoe mensen de relatie zien tussen zichzelf en de natuur. Meerdere grondhoudingen kunnen naast elkaar aanwezig zijn en mensen kunnen afhankelijk van de context van perspectief wisselen. Zo hebben veel mensen ten opzichte van hun tuin een andere houding dan ten opzichte van wilde natuur. Fundamentele, morele vragen die bij deze houdingen aan de orde zijn, zijn bijvoorbeeld:

- Wat is natuur in Nederland?
- In hoeverre zijn we bereid om ons aan te passen om samen te kunnen leven met wilde dieren?
- Is het aanvaardbaar om in te grijpen in de natuur om gehouden dieren te beschermen?
- Wat kan van dierhouders worden gevraagd om zich aan te passen?
- Hoever wil de overheid gaan om de benodigde aanpassingen uit te leggen of af te dwingen?

Deze vragen kunnen ook gesteld worden voor het samenleven met wolven of met andere beschermde wilde soorten, zoals bevers, wilde zwijnen, goudjakhalzen en lynxen. De antwoorden veranderen in de loop van de tijd, door voortschrijdende inzichten over wat natuur is en daarmee ook over de betekenis van herintreders of nieuwkomers voor de natuur.

In de maatschappelijke dialoog zijn vier discoursen uitgewerkt (zie 2.1.5). Die laten zien dat mensen verschillende perspectieven hebben ten aanzien van wolven: verwelkomen, accepteren, twijfelen of verwerpen. Deze passen bij één of meerdere grondhoudingen ten aanzien van de natuur. De RDA volgt in dit advies, grofweg, de richtingen uit de discoursen en maakt gebruik van de volgende drie scenario's:

1. Verwelkomen (wees welkom, wolven)
2. Accepteren/Twijfelen (wolven toelaten, tot op zekere hoogte)
3. Verwerpen (geen plaats voor wolven in Nederland)

Daarbij heeft de RDA gekozen voor twee uitersten, 'Verwelkomen' en 'Verwerpen' en voor een groter middenveld waarin 'Accepteren' en 'Twijfelen' zijn samengevoegd. Deze scenario's kunnen helpen bij het inventariseren van handelingsperspectieven, het inschatten van voor- en nadelen van verschillende oplossingsrichtingen en het bepalen van de consequenties. Ter illustratie worden in bijlage 3 voor deze drie scenario's beknopt de houding, mogelijke ontwikkelingen en wensbeelden uitgewerkt.

2.5. Afwegingen voor drie domeinen

In de zienswijze *Wegen van welzijn van dieren in de Natuur* (2017) ontwikkelde de RDA een afwegingskader voor beleid voor in het wild levende dieren. Dit is een hulpmiddel voor het afwegen van waarden en belangen. Dat kader onderscheidt drie verschillende domeinen: dier, mens en ecosysteem. Afwegingen dienen zorgvuldig met oog voor alle domeinen worden genomen. Hieronder worden op hoofdlijnen de verschillen van de scenario's gerelateerd aan deze domeinen.

Dier

Voor het domein dier is de erkenning van de intrinsieke waarde een belangrijk uitgangspunt. Het scenario 'Verwelkomen' sluit daar het meest op aan. 'Accepteren/Twijfelen' komt er voor een deel aan tegemoet; 'Verwerpen' het minst.
'Verwelkomen' vraagt investeringen in de kwaliteit van leefgebied (voedsel/beschutting) en aaneensluiting van natuurgebieden. Hoe meer ruimte wolven krijgen, hoe meer mogelijkheden zij hebben om natuurlijk gedrag uit te voeren en zich aan te passen aan natuurlijke omstandigheden.
Wolfwerende maatregelen voor het beschermen van gehouden dieren, beperken de bewegingsruimte van wolven. Ook andere soorten, zoals ree en edelhert, hebben mogelijk hinder van wolfwerende maatregelen. Hekken kunnen bijvoorbeeld zorgen voor versnippering van hun leefgebied of ontoegankelijkheid voor dieren, afhankelijk van de hoogte en type van de hekken. Kuddebeschermingshonden kunnen invloed hebben op het gedrag van andere (wilde) dieren.

Bij het scenario 'Accepteren/Twijfelen' hoort het nadenken over beperkende maatregelen als het beheer op aantallen en/of het gericht sturen van de vestiging van wolven in geschikte gebieden en ontmoedigen in andere gebieden. Deze maatregelen staan haaks op het bevorderen en in stand houden van natuurlijke populaties en kunnen gevolgen hebben voor het welzijn van wolven. Het scenario 'Verwerpen' gaat nog verder, met maatregelen gericht op het tegenhouden bij de grens, door vangen of verplaatsen en – in het uiterste geval – door het doden van dieren die toch binnenkomen. Deze maatregelen hebben in verschillende gradaties gevolgen voor het welzijn van wolven (individuen, maar ook ingrepen in sociale relaties tussen dieren). Het weren van wolven aan de grens kan, afhankelijk van de manier van weren, ook consequenties hebben voor andere (grotere zoog)dieren, zoals versnippering van leefgebied.
Welzijnsproblemen bij wolven (zie paragraaf 2.3) kunnen naast natuurlijke oorzaken ook ontstaan door interacties met bijvoorbeeld verkeer.
Aanvallen van wolven op gehouden dieren zorgen uiteraard voor welzijnsproblemen bij de laatstgenoemde groep. Zolang alle gehouden dieren beschermd zijn (of alle wolven geweerd) zullen er aanvallen plaatsvinden op onbeschermde dieren. Veel hangt af van het dynamisch evenwicht tussen wilde prooien in de natuur, het aantal roedels en het ruimtegebruik van zwervende wolven. De predatie op gehouden dieren zal blijven variëren. Naast wolfwerende maatregelen, zoals afrasteringen, is het in sommige gevallen wellicht mogelijk op andere manieren het risico te beperken. Een voorbeeld is het aanpassen van de grootte of samenstelling van een kudde, waardoor gehouden

dieren hun gedrag kunnen aanpassen (vluchten, verdediging) of hun weerbaarheid vergroten. Een andere optie is het verplaatsen van gehouden dieren naar veiligere gebieden.

Mens

Tot het domein mens behoort onder meer het wettelijk kader. Nederland heeft verschillende internationale afspraken gemaakt over de bescherming en herstel van de natuur en daarin levende habitats, soorten, planten en dieren, waaronder wolven. Naast het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn (de wolf is een strikt beschermde soort die gelegenheid krijgt zich zoveel mogelijk ongestoord te hervestigen), heeft Nederland bijvoorbeeld ook het Biodiversiteitsverdrag (CBD) en het CITES-verdrag ondertekend. Hieruit ontstaan wettelijke verplichtingen om wolven en de natuur waarin de wolf leeft te beschermen en te versterken[14]. Wilde dieren moeten zoveel mogelijk met rust worden gelaten. 'Verwelkomen' sluit het beste aan bij de huidige Nederlandse en Europese wet- en regelgeving ten aanzien van natuur. 'Accepteren/Twijfelen' komt daar voor een deel aan tegemoet, 'Verwerpen' niet. Wanneer men wet- en regelgeving zou willen wijzigen, zou er een langdurig traject moeten worden ingezet, op Europees en op nationaal niveau, met een inhoudelijke onderbouwing van de noodzaak en de ecologische haalbaarheid. Dit vraagt wetenschappelijke autoriteit en investeringen in kennis over wolven in Nederland en Europa. Er zijn vanuit de ons omringende landen diverse voorbeelden van het omgaan met wolven (Verwelkomen-Accepteren/Twijfelen-Verwerpen) en het instellen van een onafhankelijk wolvenkenniscentrum.
De culturele waarde van wolven, behorend bij dit domein, kent een lange historie, vanuit verschillende fabels, mythes, sprookjes en andere interpretaties uit het verleden. Sommige daarvan stellen wolven in een positief daglicht, andere juist niet. De wolf kan daardoor staan voor meer dan alleen het dier zelf. 'De wolf' kan als symbool worden gebruikt in beeldvorming om andere maatschappelijke problemen aan de kaak te stellen (zoals immigratie, scheiding stad/platteland). Het huidige imago van wolven en gevoelens van mensen kunnen hierdoor worden beïnvloed. Het is belangrijk om ons hiervan bewust te zijn bij zowel Verwelkomen, Twijfelen/Accepteren als Verwerpen.
Ook de sociale en maatschappelijke impact is onderdeel van dit domein. Het samenleven met wolven biedt nieuwe mogelijkheden om natuur en onze relatie met wilde dieren te herwaarderen, maar vraagt aanpassing van mensen. De terugkeer van wolven leidt tot dilemma's, (economische) belangenconflicten, angstbeleving en zorgen om de aanvallen op gehouden dieren. Ook kunnen verschillen ontstaan in landschapsbeleving, waar wolven en wolfwerende maatregelen wel of niet een toevoeging in kunnen zijn. Alle scenario's vragen om een andere inspanning en maatwerk in het nemen van preventieve maatregelen om gehouden dieren te beschermen. Zowel van dierhouders als van de samenleving.

[14] "In de Wet natuurbescherming (later in de Omgevingswet) is daarom een beschermingsregime geformuleerd. Dit houdt in dat er ten aanzien van de wolf een aantal verboden gelden. Het is verboden om:
- in het wild levende wolven in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk te doden, vangen of verstoren;
- de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren te beschadigen of vernielen;
- uit het wild afkomstige wolven, dood of levend, in bezit te hebben". (BIJ12, 2024d)

Voor elk van de scenario's is adequate ondersteuning en informatie[15] nodig; over schadepreventie, bewezen oplossingen, *best practices* en over wenselijk gedrag van mensen ten aanzien van wolven. Over de maatschappelijke impact[16] is nog veel onbekend.

Ook de publieke opinie is relevant. Het draagvlak voor de uiterste scenario's 'Verwelkomen' en 'Verwerpen' is kleiner dan dat van het middenveld 'Accepteren/Twijfelen'. Samenleven met wolven vraagt acceptatie van veranderingen in het landschap, ruimtelijke inrichting en landschapsbeleving als gevolg van benodigde maatregelen zoals hekken en kuddebeschermingshonden[17]. Daarnaast is solidariteit een maatschappelijk aspect: met de wolven, maar ook met dierhouders die maatregelen moeten nemen. Op internationaal niveau raakt samenleven met wolven aan solidariteit van rijke landen in het mondiale noorden met landen in het mondiale zuiden op het vlak van natuurherstel en samenleven met wilde dieren (Trouwborst, 2024).

Ecosysteem

Tot het domein ecosysteem behoort de invloed van wolven op de soortenrijkdom van planten en dieren in de natuur en het landschap. Voor de Nederlandse situatie is hierover nog weinig bekend. Daarvoor zijn wolven te kort in Nederland en is de invloed van menselijk beheer te overheersend. Er is wel kennis uit andere Europese landen over de rol van wolven in ecosystemen (Prins & De Bie, 2024, zie Externe bijlage 2), maar het is de vraag of die toepasbaar is voor Nederland [18].

Uit de buitenlandse ervaringen blijkt dat wolven van belang zijn door hun rol bij het herstellen van voedselkringlopen, zeker waar eerst natuurlijke predatoren ontbraken. Ze kunnen helpen bij het gezond houden van wilde populaties van prooidieren, door zwakke of zieke exemplaren te doden. Daarnaast hebben ze waarde voor andere dieren (aaseters zoals raven en vossen, kleinere roofdieren en insecten zoals kevers). Kadavers die blijven liggen, kunnen helpen mineralen in de bodemkringloop te houden. Ook kan de aanwezigheid van wolven mogelijk zorgen voor ander (foerageer)gedrag van wilde hoefdieren, wat kan leiden tot veranderingen in soortensamenstelling en structuur van vegetatie. Het landschap of het functioneren van het ecosysteem kan daardoor veranderen. Het scenario 'Verwelkomen' van wolven biedt kansen voor dit soort bijdragen aan de planten- en dierenrijkdom in Nederland, 'Verwerpen' niet. Wolfwerende maatregelen kunnen mogelijk voor andere soorten en populaties een belemmering

[15] Zo benoemt het kennisteam dat het potentieel gevaar van wolven voor mensen amper op feitelijkheid berust (Prins &De Bie, 2024, zie Externe bijlage 2)

[16] In het rapport van het kennisteam (Prins & de Bie, 2024, zie Externe bijlage 2) wordt onder de aandacht gebracht dat wolven – omdat ze veelal langs paden en wegen lopen om zich snel te kunnen bewegen – herten en wilde zwijnen weghouden van wegen waardoor de kans op aanrijdingen met zwaar letsel verkleind wordt: dit onverwachte inzicht dat de maatschappelijke winst groter kan zijn dan de landbouwschade verdient aandacht.

[17] Het Kennisrapport (Prins & De Bie, 2024, zie Externe bijlage 2) brengt naar voren dat schade alleen zou moeten worden gecompenseerd indien deugdelijke wering is aangebracht.

[18] Volgens het kennisteam heeft Nederland een 'antropogeen' landschap, in tegenstelling tot landen als Polen of de VS. Daarom is de rol van wolven op ecosysteemniveau waarschijnlijk tamelijk anders. (Kuijper, D. P. J., Diserens, T. A., Say-Sallaz, E., Kasper, K., Szafrańska, P. A., Szewczyk, M., Stępniak, K. M., & Churski, M. (2024). Wolves recolonize novel ecosystems leading to novel interactions. Journal of Applied Ecology, 00, 1–16. https://doi.org/10.1111/1365-2664.14602.)

vormen voor verspreiding in het landschap. Hekken kunnen, afhankelijk van de hoogte en het type, voor verschillende dieren barrières vormen. Gedrag van dieren kan door kuddebeschermingshonden worden beïnvloed. Deze veranderingen kunnen via individuen en populaties weer een doorwerking hebben naar het functioneren van het ecosysteem als geheel. Dit kan zowel positief als negatief zijn.

3. Conclusies en aanbeveling

3.1. Conclusies

Op basis van alle opgehaalde informatie, inzichten en gesprekken trekt de RDA de volgende conclusies:

- Niets doen is geen optie. Ontmoetingen met wolven worden minder zeldzaam en mensen maken zich zorgen over zichzelf, hun kinderen, hun dieren en hun bedrijf. Tegenover gevoelens van onveiligheid en economische belangen van dierhouders staat het belang van wolven voor de natuur en biodiversiteit. Daarbij heeft de wolf intrinsieke waarde, is het een beschermde diersoort en worden dierhouders geacht hún dieren te beschermen. Dit schuurt.
- Samenleven met wolven in Nederland brengt nieuwe dilemma's met zich mee op het gebied van beschermen van gehouden dieren en ruimte geven aan wilde dieren. De samenleving zal moeten leren hiermee om te gaan. Er zijn samenhangende maatregelen en acties nodig, op zowel korte als lange termijn.
- Het is belangrijk om aandacht te hebben voor de verharding in het debat over wolven. Mensen willen zich veilig kunnen uitspreken en niet in een hokje (voor of tegen) wolven worden geduwd. Het onderwerp vraagt daarnaast om (politieke) urgentie: er is behoefte aan duidelijkheid en handelingsperspectief. Mensen willen weten hoe we om moeten gaan met wolven in Nederland.
- De tot nu toe in gang gezette acties zijn grotendeels instrumenteel en zakelijk van aard. Het draait veelal om kennis, feiten, schade en vergoedingen. Dat doet geen recht aan de sociale en emotionele dimensie. De terugkeer van wolven roept immers veel verschillende reacties op; zowel in de samenleving als bij organisaties en individuen die in hun leven te maken kunnen krijgen met wolven. De beleving varieert van verrukking, ontzag en blijdschap via aarzeling en onzekerheid tot woede, angst en afschuw.
- In de lokale bijeenkomsten van de maatschappelijke dialoog werd duidelijk dat mensen angst ervaren en zorgen hebben om hun fysieke veiligheid en mentale veiligheid (gemoedstoestand). Daarbij gaat het niet alleen om mogelijke agressie of predatiegedrag van wolven, maar zijn er daarnaast zorgen voor de gezondheid en welzijn van wolven. Het was ook merkbaar dat er vrees is voor de sociale veiligheid, als gevolg van polarisatie en een sfeer van intimidatie en agressie. Tijdens de maatschappelijke dialoog was er ook overeenstemming over dat niemand polarisatie wil. Mensen hebben behoefte aan kennis, duidelijkheid van de overheid en behoefte aan erkenning van emoties en dilemma's.

- We weten nog heel veel niet. Specifiek voor de situatie in Nederland is er weinig bekend over hoe mensen kunnen samenleven met wolven en over het effect van wolven op de natuur. Het is een grotendeels nieuw kennisgebied dat gaandeweg verkend zal moeten worden. Mensen en wolven moeten elkaar leren kennen. Er is onder meer praktische kennis nodig over de omgang met wolven in het dagelijks leven. Dit kan helpen angstgevoelens te hanteren. Er is wel veel niet-specifieke informatie over wolven te vinden. De RDA ziet dat kennis ter discussie wordt gesteld. Selectief of eenzijdig gebruik van kennis kan leiden tot verdeeldheid en onbegrip. Voorbeelden daarvan waren tijdens bijeenkomsten van de maatschappelijke dialoog merkbaar.
- Samenleven met wolven vraagt aanpassingen. Van mensen in sommige groepen worden daarvoor grote inspanningen gevraagd. De bereidheid hiertoe is wisselend. Sommige houders kunnen het om praktische of economische redenen niet (meer) opbrengen om hun dieren adequaat te beschermen. Dit leidt tot het naar binnen brengen van dieren, het inperken van het aantal en tot het stoppen van bedrijven. Dit knelpunt behoeft volgens de RDA aandacht.
- Aanvallen op gehouden dieren veroorzaken gevoelens van angst en conflicten in de samenleving. Het voorkomen van aanvallen is goed voor het welzijn van de gehouden dieren, draagt bij aan acceptatie van wolven en helpt conflicten te voorkomen.
- Co-existentie, op welke manier dan ook, vergt zowel onmiddellijke acties als een jarenlang proces. Dit proces vraagt om kennisontwikkeling, internationale afstemming, voorlichting, onderhoud en investering, maar ook een open houding; van mens naar dier en tussen mensen onderling.

3.2. Aanbeveling

De RDA beveelt de overheid aan een **landelijke uitvoeringsagenda voor wolven en samenleving** op te stellen, waardoor alle belanghebbenden concreet aan de slag kunnen gaan. De uitvoeringsagenda zou de erkenning van de intrinsieke waarde van àlle dieren als uitgangspunt moeten hebben, de wet- en regelgeving als randvoorwaarden en zou moeten aansluiten bij een bredere visie op de toekomst van natuur(herstel) in Nederland. De uitvoeringsagenda dient de volgende drie elementen te bevatten:

1. Visie op **de ruimte voor wolven** in Nederland
2. Aandacht voor de **sociale dimensie**
3. Een stevige basis met **informatie, kennis en onderzoek**

Deze drie elementen worden hieronder nader uitgewerkt. Gedurende het adviestraject is het de RDA duidelijk geworden wat de kaders zijn voor een goede discussie over de toekomst van dit vraagstuk en welke criteria van belang zijn voor de afwegingen.

1. Visie op de ruimte voor wolven in Nederland

- Het vertrekpunt voor een landelijke uitvoeringsagenda voor wolven en samenleving is een overkoepelende, landelijke visie. Deze biedt samenhang door afstemming en **regie** en overstijgt het instrumentele en individuele provinciale kader van de huidige wolvenaanpak (en sluit zoveel mogelijk aan op bestaande plannen). Een landelijk kader is nodig, omdat de leefgebieden van wolven niet ophouden bij de provinciegrenzen en er meer ruimte nodig is voor sociale aspecten. Afstemming met alle Nederlandse overheden en internationale afstemming met onder andere Duitse en Belgische buurregio's is hierbij ook van belang evenals scherp onderscheid tussen territoriale wolven en nog niet gevestigde individuen.
- De RDA vindt dat de landelijke overheid (Rijk en provincies samen) deze langetermijnvisie moet opstellen. Daarbij is ook een vertaling naar een dynamisch beleid nodig. Dat houdt onder meer in dat gemaakte keuzes voortdurend worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Verder bevat het beleid hulpmaatregelen, waar dat nodig is om de noodzakelijke verandering teweeg te brengen.
- De visie geeft antwoord op de vraag welke ruimte primair bestemd is voor wilde dieren en natuur. Onvermijdelijke keuzes in situaties waarin dierhouderij en wolven niet samengaan worden benoemd. De visie komt tot uitdrukking in de uitvoeringsagenda waarin concrete tools zijn opgenomen (denk aan escalatie in maatregelen, probleemwolven en probleemgebieden) en waarin benoemd wordt wat redelijkerwijs van ondernemers mag worden verwacht.

2. Aandacht voor de sociale dimensie

- Voor samenleven met wolven is de sociale context minstens zo belangrijk als (wetenschappelijke) feitenkennis en de meningen van deskundigen. De landelijke uitvoeringsagenda voor wolven en samenleving moet oog hebben en houden voor de verscheidenheid aan belevingswerelden, dilemma's en emoties. Samenleven met wolven vereist van sommige mensen grote aanpassingen die kunnen ingrijpen in hun dagelijks leven. De beleefde angst zal nooit helemaal weggenomen kunnen worden. De overheid kan, om een minimaal gevoel van veiligheid te kunnen borgen, mensen handelingsperspectieven bieden voor situaties wanneer zij wolven tegenkomen (zoals bijvoorbeeld duidelijke gedragsadviezen, infographics en informatieborden).

- Een belangrijk aspect is het beperken van de kans op aanvallen van wolven op gehouden dieren en op mens-wolf interacties. Direct, ruimhartig en grootschalig investeren in de implementatie van wolfwerende maatregelen is nodig. De RDA adviseert hierbij te onderzoeken welke mogelijkheden bestaan voor het financieren van wolfwerende maatregelen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De inspanningen voor bescherming van schapen en andere gehouden dieren dienen te worden ondersteund en versterkt; met aandacht voor zowel professionele dierhouders als hobbydierhouders en praktijkhulp. De RDA vindt dat preventie minder vrijblijvend moet worden, door in wolvenleefgebieden schadevergoeding te koppelen aan bepaalde voorwaarden en inzet van handhaving. Hiervoor dienen heldere criteria en termijnen te worden opgesteld en deze moeten goed worden gecommuniceerd aan dierhouders.
- De RDA adviseert vanwege de urgentie om te handelen een actief landelijk opererende 'wolventeam' in te stellen waar dierhouders terecht kunnen met praktische vragen over wolvenontmoetingen en het nemen van maatregelen.
- Ook buiten hoog-risicogebieden kunnen maatregelen voor bescherming van gehouden dieren noodzakelijk zijn, omdat de verspreiding van wolven nooit statisch is.
- De RDA vindt het belangrijk dat organisaties met uiteenlopende belangen in gesprek blijven met elkaar en pleit daarom voor het continueren van het overleg van de organisaties die hebben deelgenomen aan de landelijke bijeenkomsten van de maatschappelijke dialoog. De deelnemers hebben zelf om een vervolg gevraagd.

3. Een stevige basis met kennis, onderzoek en informatie

- Betrouwbare informatie is cruciaal: de overheid heeft daarin een grote verantwoordelijkheid. Daarom moet ontwikkeling van kennis en informatievoorziening en voorlichting aan burgers een onderdeel zijn van de landelijke uitvoeringsagenda voor wolven en samenleving. Ook de rol van onderwijs moet daarin worden uitgewerkt.
- De RDA adviseert het instellen van een kenniscentrum, een meldpunt en een informatiepunt. De kennis en expertise van het door de RDA opgerichte kennisteam kan worden benut voor het kenniscentrum.
- Het is belangrijk dat wettelijke verplichtingen en het doel van internationale afspraken over wolven en hun bescherming bekend zijn bij alle bestuurslagen. De RDA vindt dat een verantwoordelijkheid van de landelijke overheid.
- Er is behoefte aan handleidingen voor de constructie, plaatsing en schaal van wolfwerende afrasteringen. Die zijn belangrijk voor de verdere ontwikkeling van oplossingen die effectief zijn en andere diersoorten zo min mogelijk belemmeren. Het faciliteren van praktische samenwerking tussen natuurbeschermers en dierhouders kan zorgen voor meer onderling begrip.

- Er is nog veel onderzoek nodig. De RDA pleit daarbij nadrukkelijk voor het betrekken van kennis en inzichten vanuit sociale wetenschappen en multidisciplinair onderzoek. In bijlage 4 heeft de Raad een lijst opgenomen met mogelijke onderzoeksonderwerpen.

Tot slot

Deze aanbevelingen vormen een overzicht van alle mogelijkheden, waarbij geen rekening is gehouden met beperkingen in tijd, middelen en kosten. De RDA realiseert zich dat er afwegingen gemaakt moeten worden voor de volgorde van maatregelen. Hierbij beveelt de Raad aan om zoveel mogelijk te kiezen voor een integrale benadering die aansluit bij het beleid voor natuur en het landelijk gebied. Het opnemen van een tijdspad en bijbehorende mijlpalen kunnen helpen om concreet perspectief te schetsen.

Geraadpleegde bronnen

BIJ12. (2024a, April 16). *Verspreiding wolf in Nederland - BIJ12*. https://www.bij12.nl/onderwerp/wolf/verspreiding-wolf-in-nederland/#wolvenwaarnemingen

BIJ12. (2024b, April 22). *Beleid en organisatie - BIJ12*. https://www.bij12.nl/onderwerp/wolf/beleid-en-organisatie/

BIJ12. (2024c, April 11). *Wolf - BIJ12*. https://www.bij12.nl/onderwerp/wolf/

BIJ12. (2024d, Februari 5). *Bescherming en wet- en regelgeving - BIJ12*. https://www.bij12.nl/onderwerp/wolf/bescherming-en-wet-en-regelgeving/

De Bie, S., Bergers, I., & Gilden, N. (2022). *Hoe verder met de wolf in Nederland?: Een verkenning naar de kansen voor een maatschappelijke dialoog over de toekomst van de wolf in Nederland*. Alcedo Consultancy VOF. https://d1jyxxz9imt9yb.cloudfront.net/resource/1315/attachment/original/Hoe_verder_met_de_wolf_in_Nederland_Def._versie_060722.pdf

Jansman, H. A. H., Mergeay, J., van der Grift, E. A., de Groot, G. A., Lammertsma, D. R., Van Den Berge, K., Ottburg, F. G. W. A., Gouwy, J., Schuiling, R., Van der Veken, T., & Nowak, C. (2021). *De wolf terug in Nederland: Een factfinding study*. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3107). Wageningen Environmental Research. https://doi.org/10.18174/553564

Prins, H. H. T., & De Bie, S. (2024). *Wolven in Nederland: Vragen en Antwoorden in 2024.*

RDA. (2018). *Denkkader Dierenwelzijn*. Raad voor Dierenaangelegenheden. https://www.rda.nl/publicaties/publicaties/2018/12/21-rda-denkkader/denkkader

Trouwborst, A. (2024). *Restoring what is broken: Wildlife law in an era of ecological emergency, eye-opening science, and maturing morality*. Tilburg University.

Publieksenquêtes en media-analyse

Infomart GfK bv. (2012). *Appreciatie-onderzoek naar de komst van de wolf: Kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder de Nederlandse bevolking (Projectnummer: 28393).* Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. https://edepot.wur.nl/230862

RDA. (2018). *De Staat van het Dier.* Raad voor Dierenaangelegenheden. https://www.rda.nl/publicaties/publicaties/2019/02/14.02.2019-rapportage-publieksenquete-de-staat-van-het-dier-kantar-public/14.02.2019-rapportage-publieksenquete-de-staat-van-het-dier-kantar-public

RDA. (2022). *De Staat van het Dier*. Raad voor Dierenaangelegenheden. https://www.rda.nl/staat-van-het-dier/publicaties/publicaties/2023/04/06/enquete-staat-van-het-dier-2022

Savanta: ComRes. (2020). *Wolf Protection Research for Eurogroup for animals*. https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2020-06/Savanta%20ComRes_Wolf%20Protection%20Research%20for%20Eurogroup%20for%20Animals_Feb2020_v2.pdf

Stevens, W. (2024). *Wolven in Nederland: Media-analyse (No. V2401-25251).* Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Motivaction Research and Strategy, 2020. Van Der Grient en R., Kamphuis, A. *Maatschappelijk draagvlak voor de hervestiging van de wolf in Nederland (No. B5459).* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b9369d5f-5227-44a8-839c-af6914a85c0f/pdf

Bijlage 1. Inrichting proces RDA

In de periode voorafgaand aan de gestelde vragen van de ministers (2019-2022) heeft een werkgroep van de RDA op eigen initiatief nagedacht over de ontwikkelingen rondom de terugkeer van wolven in Nederland[19]. De werkgroep benoemde de noodzaak van een maatschappelijke dialoog en een brede benadering van het vraagstuk. Ook zorgden een aantal interviews met buitenlandse deskundigen voor interessante input. Deze werkgroep bestond uit de leden prof. dr. J.J.M. van Alphen, drs. D. van Gennep, prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek, ir. G.C. Six, drs. M. Slob (voorzitter) en mr. C.W. Ripmeester.

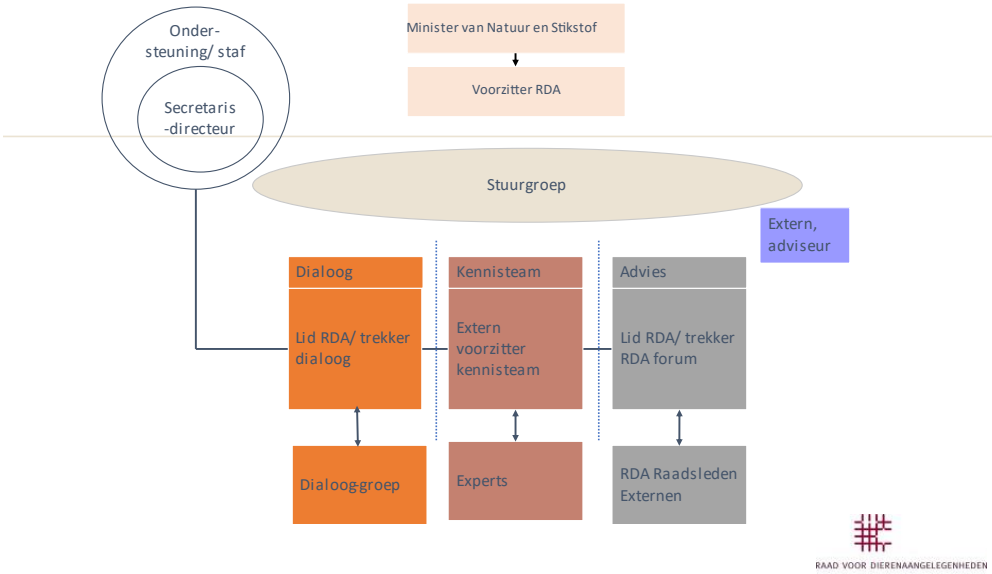
Na het verzoek van de ministers heeft het stafbureau van de RDA met behulp van Hiemstra & De Vries het proces ingericht volgens een drietal sporen om recht te doen aan het onderscheid tussen dialoog en advies, de complexiteit van het proces en de zorgvuldigheid die daarin nodig is:

- Dialoog (uitgevoerd door Publiquest, begeleid door RDA onder leiding van prof. dr. ir. G.M. van Dijk, RDA lid)
- Advies (onder leiding van prof. dr. ir. L.A. den Hartog, RDA lid)
- Kennisteam (onder leiding van prof. dr H.T. Prins, extern)

De voorzitters van elk spoor namen ook zitting in een overkoepelende stuurgroep, waarin tevens voorzitter van de RDA mr. drs. J. Staman, secretaris-directeur ir. M.H.W. Schakenraad en commissiesecretaris R.L. van Oudheusden MSc BA van het RDA-team en extern adviseur Drs. Ch.J. Kalden aan deelnamen.

Publiquest verzorgde ondersteuning van het dialoogtraject. Prof. dr S. de Bie verzorgde de ondersteuning van het kennisteam. Beide sporen hebben een eigenstandig product opgeleverd.

[19] *Startdocument 'Positie van de wolf' | Publicatie | Raad voor Dierenaangelegenheden (rda.nl)*


Onder-
steuning/ staf
Secretaris
-directeur
Minister van Natuur en Stikstof
Voorzitter RDA
Stuurgroep
Extern,
adviseur
Dialoog
Lid RDA/ trekker
dialoog
Dialooggroep
Kennisteam
Extern
voorzitter
kennisteam
Experts
Advies
Lid RDA/ trekker
RDA forum
RDA Raadsleden
Externen
RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Bijlage 2. Beleid andere Europese landen

De RDA heeft tijdens het schrijven van dit advies ook gekeken naar de rechtspositie van wolven in andere landen, en in het specifiek de andere Europese lidstaten omdat deze landen in grote mate vallen onder dezelfde Europese wetgeving als Nederland.

Zo worden wolven beschermd onder de habitatrichtlijnen, wat een uitwerking is van het Verdrag van Bern. Beide betreffen het behoud van flora en fauna binnen Europa en beide hebben verschillende appendices en annexen die de mate van bescherming duiden.

Bijlagen Verdrag van Bern en Habitatrichtlijnen

Appendices Verdrag van Bern

- Appendix I: Strikt te beschermen plantensoorten
- Appendix II: Strikt te beschermen diersoorten
- Appendix III: Te beschermen diersoorten
- Appendix IV: Verboden middelen en methoden bij de jacht en andere vormen van exploitatie

Annexes Habitatrichtlijnen

- Annex I: Typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is.
- Annex II: Dieren- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is.
- Annex III: Criteria voor de selectie van gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang en als speciale beschermingszones.
- Annex IV: Dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd.
- Annex V: Dier- en plantensoorten van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen.
- Annex VI: Verboden methoden en middelen voor het vangen en doden en verboden wijzen van vervoer.

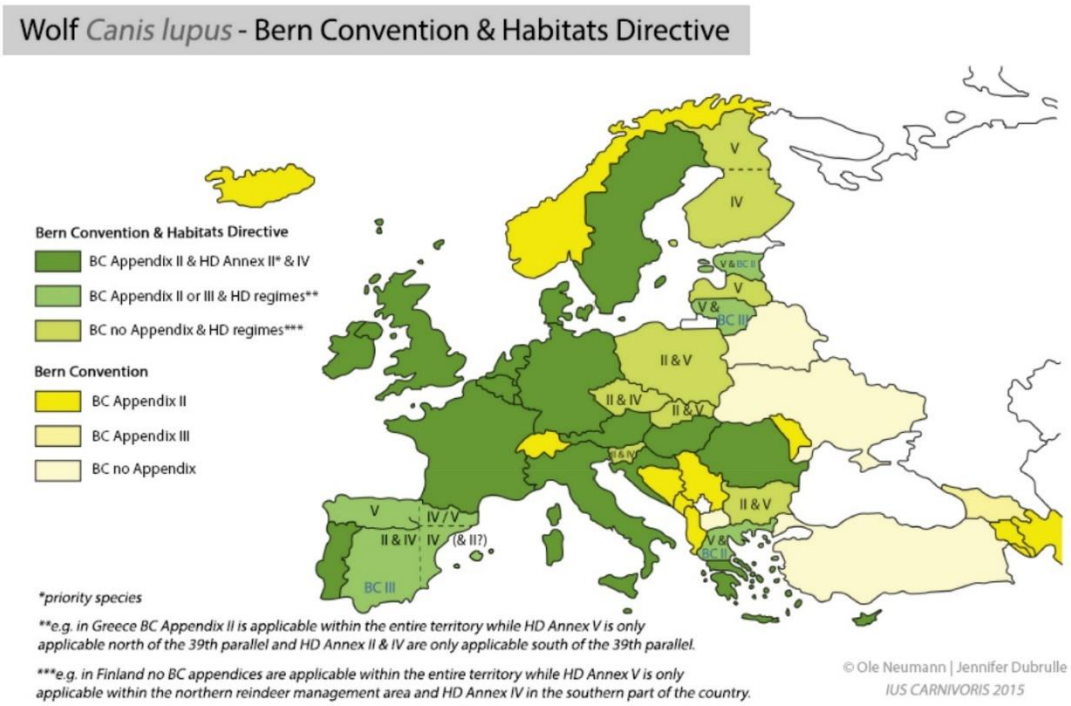
In veel van de Europese lidstaten gelden zowel de Appendix 2 van de Bern Conventie als de Annexen II en IV van de Habitatrichtlijn, daarmee zijn zowel het leefgebied alsmede de wolven zelf strikt beschermd. Toch is in bepaalde landen ook afschot toegestaan, wat beperkt mogelijk wordt gemaakt door zogenoemde derogaties, ofwel afwijkingen van de normale voorschriften. Bepalend voor het verkrijgen van een derogatie artikel 16 van de Habitatrichtlijn. Om de derogatie uit te voeren moet een lidstaat wel voldoen aan strenge eisen.

Artikel 16 Habitatrichtlijn

Volgens artikel 16 van de habitatrichtlijn mogen de lidstaten afwijken van de voorschriften wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Geldige redenen voor zo'n afwijking kunnen onder meer zijn voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom, het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

In het beheer van wolven onder derogaties is een patroon zichtbaar. In landen waar afschot mogelijk is, gaat het vaak om gelimiteerde aantallen wolven per jaar en mogen deze wolven overal geschoten worden behalve in aangewezen beschermde gebieden. Het gebeurt niet dat er gebieden worden aangewezen waar de wolf niet mag zijn, en dus met zekerheid wordt afgeschoten.

Onderstaande kaart toont dat wolven veelal als strikt beschermde soort worden gezien.



Figuur 1: The legal status of wolves under the Bern Convention and the Habitats Directive (by Neumann & Dubrulle, Ius Carnivoris 2015). Available via license https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Geraadpleegde bron voor deze bijlage Trouwborst, A., & Fleurke, F. M. (2019). *Killing wolves legally: Exploring the scope for lethal wolf management under European nature conservation law.* Journal of International Wildlife Law & Policy, 22(3), 231-273.

Bijlage 3. Drie scenario's samenleven met wolven

In de maatschappelijke dialoog zijn vier discoursen uitgewerkt, die laten zien dat mensen verschillende perspectieven hebben ten aanzien van wolven: verwelkomen, accepteren, twijfelen of verwerpen. De RDA volgt in dit advies, grofweg, de richtingen uit de discoursen en maakt gebruik van de volgende drie scenario's:

1. Verwelkomen (wees welkom, wolven)
2. Accepteren/Twijfelen (wolven toelaten, tot op zekere hoogte)
3. Verwerpen (geen plaats voor wolven in Nederland)

Hieronder worden, ter illustratie, voor deze drie scenario's beknopt de houding, mogelijke ontwikkelingen en wensbeelden uitgewerkt.

1: Wees welkom, wolven (Verwelkomen)
"Wees welkom in Nederland, wolven. Excuus voor 150 jaar geleden. We geven jullie nu alle ruimte en zullen jullie helpen waar we kunnen met het inrichten en optimaliseren van jullie leefgebied. Jullie bepalen nu zelf welk gebied geschikt is om je te vestigen. Alleen als jullie onoverkomelijke problemen veroorzaken zullen we actief ingrijpen, maar dat zal zeer incidenteel plaatsvinden. We proberen ons zoveel mogelijk aan te passen aan jullie komst."

Mogelijke ontwikkelingen
De beste locaties worden het eerst bevolkt. Het lijkt erop dat de Veluwe met zeven roedels bijna volledig bezet is. Daarna komen iets minder goede locaties zoals Drenthe. Mogelijk volgen Twente, Achterhoek, bosrijke gebieden in Noord-Brabant en de grensgebieden als deel van een grensoverschrijdend territorium. Waar mogelijk kunnen maatregelen worden genomen om leefgebieden te optimaliseren of aaneen te sluiten. Op een gegeven moment zullen alle geschikte gebieden bezet zijn en komen er geen nieuwe territoria meer bij. Schadepreventie is de hoeksteen van een beleid om zo veel mogelijk dierenleed te voorkomen.

Wensbeeld voor een stabiele eindsituatie
Wolven bepalen zelf met hoeveel ze komen en waar in Nederland ze zich vestigen. Alle dierhouders nemen maximale maatregelen om hun dieren te beschermen. Als er sprake is van schade, vindt volledige vergoeding alleen plaats als maatregelen goed zijn uitgevoerd. Een deel van de dierhouders zal stoppen omdat het niet bereid of niet in staat is de preventieve maatregelen te nemen.
Steekwoorden, beelden en houdingen ten aanzien van de natuur die passen bij deze denkrichting, zijn: wildernisnatuurbeeld; arcadisch natuurbeeld; ecocentrisme/zoöcentrisme.

2: Wolven tot op zekere hoogte (Accepteren/Twijfelen)
"Zijn jullie er weer? Er is veel veranderd tijdens jullie afwezigheid. Jullie kunnen niet overal meer wonen, wij bepalen waar dat wel en niet kan. Dat doen we door gebieden aan te wijzen die we geschikt vinden voor jullie en jullie te verjagen uit de andere gebieden. Of we gaan een limiet stellen voor het aantal wolven."

Mogelijke ontwikkelingen
Voor het aanwijzen van geschikte gebieden worden criteria opgesteld. Relevante criteria zijn bijvoorbeeld: voldoende gevarieerd wildaanbod of het aantal dieren dat reeds is

gevestigd. Een andere optie is vestiging afwachten en daarna bepalen of het gebied geschikt is.
In de ongeschikte gebieden worden wolven actief verwijderd. Zwervers worden in principe ongemoeid gelaten, behalve als ze te lang in een ongeschikt gebied blijven.

Voor het stellen van limieten moet eerst worden bepaald op welke basis de aantallen wolven worden vastgesteld. Voor het handhaven van het gestelde maximum worden wolven actief verjaagd of verwijderd. Daarbij vinden geen ingrepen plaats in gevestigde roedels in geschikte gebieden voor wolven.

Actief verwijderen kan op verschillende manieren: verjagen, vangen en verplaatsen of doden.
Voor een actief afschotbeheer kunnen keuzes gemaakt worden: de gehele roedel afschieten (criterium: roedels met de meeste overlast komen het eerst in aanmerking); of/en (een deel van) de jongen uit een roedel afschieten.
In alle gevallen blijft schadepreventie in gebieden met gevestigde wolven en in corridors waar regelmatig zwervers passeren, de hoeksteen van een beleid om zo veel mogelijk dierenleed te voorkomen.

Wensbeeld voor een stabiele eindsituatie
Mensen bepalen in welke gebieden wolven wel of niet voorkomen en/of in welke aantallen. Dit is niet in overeenstemming met de huidige beschermingsstatus. Er is een actief beheer op instandhouding van vastgestelde gebieden en aantallen. Daar waar wolven geduld worden, is er maximale inzet op beschermende maatregelen om gehouden dieren te beschermen. Als er sprake is van schade, vindt volledige schadevergoeding alleen plaats als de dierhouder maatregelen goed heeft uitgevoerd. Steekwoorden, beelden en houdingen ten aanzien van de natuur die passen bij deze denkrichting, zijn: arcadische natuurbeeld, antropocentrische houding, zoöcentrisme.

3: Weg met wolven (Verwerpen)
"Er is hier geen plek voor jullie, wolven. We hebben jullie niet voor niets weggejaagd. We hanteren een nulstandsbeleid voor heel Nederland. Iedere wolf die over de grens komt, wordt afgeschoten of teruggejaagd. Wij willen dat de Nederlandse bevolking en de dierhouders zich niet aan jullie hoeven aan te passen."

Mogelijke ontwikkelingen
Er moeten manieren worden ontwikkeld om wolven actief te weren bij de grens. Bestaande wolvenroedels en zwervers moeten verdwijnen. Dat betekent: verjagen, vangen en verplaatsen naar het buitenland of doden. Aandachtspunt is dat hiervoor wettelijke veranderingen nodig zijn.

Wensbeeld voor een stabiele eindsituatie
Er komen geen wolven meer binnen in Nederland. Dit is niet in overeenstemming met de huidige beschermingsstatus. Dierhouders kunnen hun dieren weer als vanouds buiten laten lopen en hoeven geen grootschalige maatregelen te nemen. Een eventuele zwervende wolf wordt direct verwijderd. Eventuele schade aan gehouden dieren wordt dan volledig vergoed. Steekwoorden, beelden en houdingen ten aanzien van de natuur die passen bij deze denkrichting, zijn: functioneel natuurbeeld, antropocentrische houding.

Bijlage 4. Mogelijke onderzoeksonderwerpen

- Angstbeleving en risicoperceptie, in relatie tot samenleven met wilde dieren en natuur.
- Scenario's voor de ontwikkeling van samenleven met wolven.
- Maatregelen voor het optimaliseren van het leefgebied van wolven (voedsel/beschutting/verkeersmaatregelen) en de meerwaarde van aaneensluiting van natuurgebieden in het bredere kader van natuurherstel.
- Het gedrag en ruimtelijk gebruik van wolven in Nederland, zowel territoriale als juveniele (zwervende) dieren.
- Effecten van wolven op Nederlandse landschappen en de plaatselijke planten- en dierenrijkdom.
- Mogelijkheden en criteria voor niet-dodelijke methodes om wolven te ontmoedigen zich in bepaalde gebieden te vestigen passend bij de dynamiek van wolven en binnen de wettelijke kaders.
- Mogelijkheden en criteria hoe mensen wolven signalen kunnen geven, zodat wolven bijvoorbeeld gewenst en ongewenst gedrag kunnen leren en een bepaalde schuwheid ten opzichte van mensen behouden. Te denken valt aan voorbeelden uit het buitenland in de omgang met beren ('*three strikes out*').

Samenstelling van de Raad

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de bewindspersonen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gevraagd en op eigen initiatief adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid en ethische vraagstukken.

De RDA bestaat uit circa veertig leden met een zeer uiteenlopende achtergrond en deskundigheid, die zitting hebben op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak. De concept zienswijze is ter beoordeling voorgelegd aan de gehele raad. Deze zienswijze is daarmee een product van de hele Raad.

Suggestie voor referentie: RDA, Raad voor Dierenaangelegenheden (2024). Samenleven met wolven in Nederland. Den Haag, Nederland. 41 pp.

De RDA bestond op 1 januari 2024 uit de volgende leden:

Dr. ir. G.B.C. (Gé) Backus

Dr. ir. H.H. (Hank) Bartelink

G.P. (Bert) van den Berg

W.T.A.A.G.M. (Ted) van den Bergh

Dr. B. (Bernice) Bovenkerk

Dr. J.J.L. (Jeroen) Candel MA

Drs. H.R. (Renée) Chalmers Hoynck van Papendrecht

Prof. dr. ir. G.M. (Gerda) van Dijk

Dr. N. (Nienke) Endenburg

Dr. H. (Hille) Fieten

Prof. dr. R. (Ronette) Gehring

Drs. D. (David) van Gennep

Dr. ir. K.H. (Karel) de Greef

Prof. dr. M.A.M. (Martien) Groenen

Prof. dr. ir. L.A. (Leo) den Hartog

A.L. (Annechien) ten Have-Mellema

Prof. dr. ir. J.A.P. (Hans) Heesterbeek

Drs. G. (Gerrit) Hofstra

J.A.M. (Hans) Huijbers

Prof. dr. ir. A. (Arnold) van Huis

Prof. dr. ir. B. (Bas) Kemp

Prof. dr. F.M. (Merel) Langelaar

Dr. L.J.A. (Len) Lipman

Dr. ir. B.G. (Bastiaan) Meerburg

Drs. F.E. (Frank) Rietkerk

Mr. C.W. (Léon) Ripmeester

Prof. dr. ir. T.B. (Bas) Rodenburg

Dr. M.C.Th. (Martin) Scholten

Prof. dr. Y.H. (Ynte) Schukken

Ir. G.C. (Gijsbert) Six

Drs. M. (Marjan) Slob

Prof. dr. G.R. (Geert) de Snoo

Mr. drs. J. (Jan) Staman, *voorzitter*

Drs. R.A. (Ruud) Tombrock

Dr. H.A.P. (Bert) Urlings

Dr. J.B.F. (Jan) van der Valk

J. (Jeannette) van de Ven

L. (Linda) Verriet

Drs. F.A.L.M. (Frank) Verstappen

Mr. dr. J. (Janneke) Vink

Dr. Ir. K. (Kathalijne) Visser

Secretaris-directeur van de RDA is Ir. M.H.W. (Marc) Schakenraad

Den Haag, mei 2024

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: www.RDA.nl. Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden.