

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
overijssel.nl

KvK 51048329

IBAN [redacted]

Inlichtingen bij

[redacted]
Telefoon 038 [redacted]
[redacted]@overijssel.nl

Provinciale Staten van Overijssel

Datum

05.03.2025

Kenmerk

<regkenmerk>

Onderwerp: concept nieuw interprovinciaal wolvenplan

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:

[] ter informatie

[X] anders, en wel: ter informatie en ter afdoening van de toezegging 'Wolvenbeleid'

Naar aanleiding van actualiteitsvragen, moties en toezeggingen over de wolf, informeren wij u met deze brief over de Overijsselse lijn in de overleggen met het IPO en het Rijk. Daarnaast lichten wij toe hoe het proces rond de herziening van het interprovinciale wolvenplan verloopt en welke wijzigingen worden voorgesteld.

Het aangescherpte concept van het Interprovinciaal Wolvenplan wordt op 27 maart opnieuw ter besluitvorming voorgelegd in de Bestuurlijke Adviescommissie Landelijk Gebied (BACLG). De conceptversie is op dit moment nog niet gereed. In deze brief informeren wij u over de belangrijkste ontwikkelingen, standpunten en vervolgstappen.

Inhoud van deze brief

Wij gaan in op:

1. Het proces en de achtergrond van de herziening van het interprovinciale wolvenplan.
2. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het wolvenplan uit 2019.
3. De discussiepunten die eerder leidden tot afwijzing van het concept van 5 december.
4. De Overijsselse standpunten en inbreng in dit proces.
5. De juridische kaders voor beheer en verdere planvorming (incl. de landelijke uitvoeringsagenda).
6. Het draagvlak voor de aangescherpte koers.
7. De kosten en subsidiemogelijkheden voor wolfwerende rasters.

1. Achtergrond en proces

Het interprovinciale wolvenplan is een kaderplan van de gezamenlijke provincies en het ministerie van LNV. Het plan beschrijft de uitgangspunten voor beleid dat kan worden vastgelegd in bijvoorbeeld provinciale verordeningen of beleidsregels. Provincies hebben daarbij de mogelijkheid om binnen deze kaders zelfstandig hun beleid vorm te geven, bijvoorbeeld voor begrenzing van subsidiegebieden en de hoogte van uit te keren subsidies.

Het vigerende interprovinciale wolvenplan dateert van januari 2019. Op dat moment was er in Nederland alleen nog sprake van zwerfende wolven die ergens kortstondig opdoken en na enkele dagen weer verder trokken. De impact van wolven op gehouden hoefdieren was daardoor laag. Omdat uitbreiding van de wolvenpopulatie werd voorzien, stond in het wolvenplan 2019 ook dat het een beleidsvisie betrof voor drie jaren en dat er in 2022 een nieuw interprovinciaal wolvenplan zou moeten komen.

Inmiddels zijn er negen gevestigde roedels en ongeveer honderd wolven in Nederland. Er zijn veel ervaringen opgedaan. Soms leidde dit tot nader onderzoek. Daarnaast zorgt de groei van het aantal wolven voor maatschappelijke onrust. Ook zijn er enkele incidenten met mensen en met honden geweest. Reden voor het ministerie van LNV om de Raad voor Dieraangelegenheden om advies te vragen hoe het maatschappelijk draagvlak voor de wolf geworven en behouden kan blijven. Dit alles heeft geleid tot nieuwe inzichten en vraagt om een actualisatie van het wolvenbeleid.

Deze actualisatie van het interprovinciaal wolvenplan wordt uitgevoerd door BIJ12. Dit uitvoeringsbureau van de gezamenlijke provincies (IPO) heeft ook het interprovinciaal wolvenplan 2019 geschreven. Dat een eerdere herschrijving van het interprovinciale wolvenplan van 2019 niet gelukt is, heeft onder meer te maken met de beantwoording van allerlei onderzoeksvragen. Daarom is in 2023 een addendum aan het interprovinciale wolvenplan toegevoegd als tijdelijke actualisatie van beleid.

Ten behoeve van de actualisatie van het gehele interprovinciale wolvenplan van 2019 is met hoge frequentie op ambtelijk niveau overleg gevoerd met de provincies en is hiervan ook regelmatig terugkoppeling gegeven in de BACLG. De geactualiseerde conceptversie is besproken in de BACLG van 5 december jl. Vanwege een verschil in standpunten tussen de provincies heeft geen vaststelling plaatsgevonden. Het belangrijkste discussiepunt is de wens van de provincies die te maken hebben met gevestigde wolven (Friesland, Drenthe en Gelderland) voor meer beheermogelijkheden, terwijl een aantal provincies waar wolven incidenteel opduiken de huidige beheermogelijkheden toereikend vinden.

Om toch spoedig tot een revisie van het interprovinciale wolvenplan 2019 te kunnen komen, zijn de discussiepunten de afgelopen maanden verder uitgewerkt tot aangepaste voorstellen, met meer mogelijkheden voor maatwerk in de individuele provincies. Afgelopen weken hebben bestuurlijke gesprekken plaatsgevonden in kleinere samenstellingen van enkele provincies. Op deze wijze wordt toegewerkt naar vaststelling van het geactualiseerde wolvenplan in de BACLG van 27 maart.

2. Wijzigingen IPO-wolvenplan '25 in relatie tot IPO-wolvenplan '19

Waar het interprovinciaal wolvenplan uit 2019 nog uit ging van een langzame groei van de wolvenpopulatie en een gewenning aan de aanwezigheid van wolven, is deze situatie inmiddels achterhaald. Aan het concept-wolvenplan zijn daarom diverse aspecten zoals preventie, maatschappelijk draagvlak (o.a. diverse communicatiemogelijkheden) en handelingskaders voor interventie (zgn. interventierichtlijnen) sterker uitgeschreven. Wat echter niet veranderd is, is de wettelijke bescherming van wolven: er is nog altijd sprake van een zeer strikte bescherming van de wolf en beheermaatregelen zijn alleen in uiterste gevallen mogelijk. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een dreigende situatie waarbij mensen in gevaar zijn. Ook in die gevallen is een solide onderbouwing van de ingreep noodzakelijk. Vooralnog lijkt dit niet tot wezenlijke verruiming van mogelijkheden te leiden.

Met name in Gelderland zijn verschillende mogelijkheden onderzocht om maatregelen te kunnen treffen tegen wolven die overlast veroorzaken. Deze voorstellen hebben tot nu toe geen stand gehouden bij de rechter. Wij blijven conform de motie de ontwikkelingen op dit vlak in onze buurprovincies nauwgezet volgen.

3. Verschil in standpunten tussen provincies

BIJ12 heeft getracht om tot een wolvenplan te komen met uitgangspunten en een handelingskader dat uniform zou moeten zijn voor alle provincies. Ambtelijk is vaak aangegeven dat bepaalde aspecten niet door elke provincie gedragen worden. Tijdens de vergadering van de BACLG op 5 december kwam dit dan ook naar voren. De belangrijkste discussiepunten zijn:

- Definitie van een "probleemwolf": dit is een wolf die dermate overlast of gedrag vertoont dat ingrijpen (beheer) nodig wordt geacht. Sommige provincies vinden dat van een probleemwolf sprake is als deze niet meer schuw is voor mensen. Andere provincies vinden dat een wolf ook een probleem vormt als het dier tenminste tweemaal goed beschermd vee weet aan te vallen. Dit zijn sterk uiteenlopende visies, waarin geen eenheidstandpunt werd gevonden. Bovendien bepaalt een definitie ook niet wanneer beheer van een wolf juridisch mogelijk is.
- Het verplicht stellen van een preventie-eis om schade aan vee uitgekeerd te krijgen. Er zijn provincies die stellen dat wolven vrij probleemloos met mensen kunnen samenleven zolang gehouden hoefdieren achter wolfwerende rasters worden geplaatst. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de bedrijfsvoering van bijvoorbeeld begrazingsbedrijven, die hun vee telkens moeten verplaatsen. Het telkens opbouwen en afbreken van wolfwerende rasters is erg arbeidsintensief en is economisch niet rendabel. Ook blijkt dat wolven in de winter met een dikkere isolerende vacht wolfwerende draadrasters kunnen passeren. Daarnaast zijn er nog de hoge kosten, de negatieve impact op landschap en inperking van de mobiliteit van andere landzoogdieren.
- De juridische mogelijkheden tot verruimd beheer vinden een aantal provincies te beperkt. Dit heeft inmiddels geleid tot een onderzoeksagenda die Staatssecretaris Rummenie heeft ingezet. De resultaten daarvan worden in een landelijk uitvoeringsplan wolf (LUW) beschreven. Dit plan wordt in de loop van de zomer verwacht. Het leidt tot veel onduidelijkheid: wat is de status van het wolvenplan 2025 en het LUW? Hoe verhouden beide beleidsstukken zich straks tot elkaar? Moet het wolvenplan 2025 dan opnieuw worden aangepast?

4. Standpunten en inbreng Overijssel

Met betrekking tot de definitie van probleemwolf hebben wij onze twijfels geuit als deze definitie ook wordt gebruikt bij wolven die vee aanvallen. Er zijn nogal wat aspecten die zorgvuldig afgewogen moeten worden: Hoe weet je dat het om eenzelfde wolf gaat? Wat als er meerdere wolven bij de aanval betrokken zijn, moeten die dan allemaal gedood worden? Welke rol heeft de desbetreffende wolf in de roedel? Valt de roedel bijvoorbeeld uiteen als de desbetreffende wolf wordt gedood en wordt de overlast dan juist niet groter? Voldoet de preventie wel? Kortom: het oprekken van de definitie probleemwolf (deze was eerder gereserveerd voor een wolf die een confrontatie met een mens aangaat en daar moet uiteraard ingegrepen worden) roept veel onduidelijkheden op.

Overijssel heeft altijd aangegeven tegen een preventie-eis te zijn om als eigenaar een succesvol beroep te kunnen doen op schade-uitkering van door een wolf gedode of verwonde hoefdieren. In het grootste deel van Overijssel komen zwervende wolven voor. Hun aanwezigheid is niet te voorzien: een rondtrekkende wolf kan gemakkelijk 50 km per etmaal afleggen. Eenzelfde wolf kan dus vandaag in Rouveen opduiken, morgen in Holten en overmorgen in Tubbergen. Technisch is het mogelijk om alle hoefdieren in de provincie achter wolfwerende rasters te plaatsen, maar dat kost veel gemeenschapsgeld. De maatregel lijkt daarmee niet-proportioneel te zijn.

Na plaatsing is het werk bovendien niet gedaan: rasters moeten met hoge regelmaat gecontroleerd worden en opgaande begroeiing moet telkens weggemaaid worden. De verplichting brengt ook met zich mee dat er problemen ontstaan bij bedrijven met begrazingsbeheer: zij zouden telkens hun rasters moeten opzetten, afbreken en verplaatsen naar nieuwe locaties. Dat is economisch niet rendabel.

Wij willen daarom de beslissing bij de hoefdierhouder laten: die kan zelf beslissen of hij/zij het risico aandurft om geen wolvenpreventie toe te passen. Voor de regio's waar nu (Kallenkote en Eesveen) of in de toekomst wel met regelmaat wolvenaantallen op vee optreden, willen we maatwerk toepassen: als bij een dierhouder binnen een bepaald tijdsbestek (bijvoorbeeld 3 maanden) meer dan 3 wolvenaantallen zijn, kan gesteld worden dat goed functionerende preventieve maatregelen moeten worden uitgevoerd om in aanmerking te kunnen komen voor verdere schadevergoeding. Er kan dan met redelijkheid worden verwacht dat de wolf binnen afzienbare tijd voor volgende aanvallen terug kan komen.

Verder was er sprake van om in de toekomst een schadevergoeding aan hobbymatige houders van hoefdieren te ontzeggen. Wij vinden dit vreemd en hebben ons hiertegen verzet: een hobbyhouder ervaart hetzelfde verlies als een commerciële dierhouder. In Overijssel willen we dit onderscheid niet doorvoeren.

Met betrekking tot de juridische houdbaarheid heeft Overijssel altijd aangegeven om uit te gaan van de daadwerkelijke ruimte die de vigerende wetgeving biedt. Het heeft weinig zin om te speculeren op een toekomstige situatie. Dit leidt tot valse verwachtingen en daarmee tot onbegrip als er geen gehoor kan worden gegeven aan deze verwachtingen.

5. Beheermogelijkheden (juridische kaders)

We benadrukken nogmaals dat de mogelijkheden voor verruiming van beheer vooralsnog zeer beperkt zijn. Dat blijft ook zo als de bescherming van de wolf wordt afgeschaald en het dier de status "beschermd" krijgt (in plaats van de huidige status "strikt beschermd"). Tenzij er een gevaar is voor de openbare orde (conflict wolf-mens), is altijd een goed onderbouwde vergunning nodig om te mogen handelen. Er wordt wel vergeleken met beheermogelijkheden in andere landen, maar de uitgangssituaties zijn niet vergelijkbaar. Zo is er in Zweden en Finland meer beheer op wolven toegestaan, omdat wolven het traditionele bestaan en de cultuur van Sami (Lappen) bedreigen door hun vrijlopende rendierkuddes aan te vallen. Die situatie is niet vergelijkbaar met de hoefdierhouderij in Nederland en zal juridisch daarom spaak lopen. We blijven onderzoeken welke (preventieve) maatregelen voldoende werken.

6. Draagvlak voor de landelijke koers (aangescherpt concept)

De eerder genoemde verschillen in standpunten tussen de provincies zijn in enkele kleine bestuurlijke overleggen besproken. Met meer nuancering lijkt er voldoende overeenstemming te zijn tussen provincies om tot tekstvoorstellen te komen die acceptabel zijn.

De discussie omtrent de term probleemwolf lijkt minder relevant geworden te zijn, omdat juridische mogelijkheden voor beheermaatregelen zeer beperkt zijn. Bij een interventie wolf-mens is er geen discussie, omdat ingrijpen in deze situaties toegestaan is. Bij een interventie wolf-dier is ingrijpen juridisch niet toegestaan en heeft het etiket "probleemwolf" dus geen meerwaarde.

Het discussiepunt over juridische houdbaarheid gaat feitelijk over hetzelfde aspect: zolang er geen extra mogelijkheden tot beheer van wolven toegestaan zijn, is extra beheer zoals sommige provincies willen, geen reële optie.

De discussie omtrent het vergoeden van schade alleen in gevallen als preventieve maatregelen zijn toegepast, is beslecht door de preventie-eis te koppelen aan bestaande wolvenleefgebieden. Dit zijn gebieden die een provincie kan aanwijzen indien er sprake is van een "gevestigde wolf". Dit is een wolf die minimaal zes maanden aaneengesloten in een bepaald gebied leeft. Een provincie wordt niet verplicht om een wolvenleefgebied aan te wijzen en als ze het wel doet, kan ze zelf de grootte ervan bepalen. Om rechtsongelijkheid tussen dierhouders te voorkomen, is het bepalen van de grenzen van zo'n leefgebied geen eenvoudige zaak. Lastige afwegingen kunnen vermeden worden door zoveel mogelijk te kiezen voor harde fysieke barrières die aanwezig zijn in het landschap, zoals snelwegen met wildkerende rasters en kanalen met harde rechte beschoeiingen.

7. Kosten van arbeid bij plaatsen van wolfwerende rasters

Na vaststelling van het investeringsvoorstel faunabeheer door uw Staten op 29 januari jl, hebben wij opnieuw de subsidieregeling voor preventieve maatregelen opengesteld. In die vergadering heeft u gesproken over het instellen van een pilot voor het vergoeden van arbeid voor wolfwerende rasters. Vanwege het ontbreken van voldoende middelen, hebben wij de motie daarover afgeraden en hebben u toegezegd u te informeren over kosten van arbeid op basis van ervaringen in andere provincies.

Rondvraag bij de provincies Friesland, Drenthe en Gelderland levert echter geen antwoord op deze vraag: er lopen op dit moment een aantal pilots met betrekking tot het laten plaatsen van wolfwerende rasters. Op termijn moet duidelijk worden wat hiervan de exacte kosten zijn. Op de website van BIJ12 wordt vermeld

dat de materiaalkosten van wolfwerende rasters gemiddeld €4.400,-/ha bedragen en dat de arbeidskosten van plaatsing uitkomen op €2.400,-/ha. We willen graag de resultaten van de pilots in onze buurprovincies afwachten om deze cijfers te kunnen staven. We zullen u hiervan te zijner tijd op de hoogte stellen. Duidelijk is wel dat de kosten van plaatsing aanzienlijk zijn en dat met het huidige budget fors minder aanvragers bediend kunnen worden als we de plaatsing ook gaan vergoeden. Wij achten het daarom ook redelijk dat een ondernemer zelf inzet pleegt voor bescherming van zijn dieren.

Proces vaststelling interprovinciaal wolvenplan '25

Naar verwachting zal eind maart het aangepaste concept-wolvenplan opnieuw ter besluitvorming aan de BACLG worden voorgelegd. Het is vooralsnog onduidelijk of het landelijk uitvoeringsplan wolf (LUW) van Staatssecretaris Rummenie nog aanleiding geeft tot een latere aanpassing van het interprovinciaal wolvenplan 2025.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen