



Toepassing van aversieve conditionering bij wolven in provincie Gelderland

Ingrijpen door actieve verstoring

Rapportage behorende bij de Beleidsregel Aversieve conditionering wolf Gelderland 2026

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding	3
2	Inleiding	4
3	Juridische status van de wolf	5
3.1	Juridische status van de wolf conform de Habitatrichtlijn (EU)	5
3.2	Aversieve conditionering binnen de nationale Nederlandse wetgeving	5
3.3	Besluit activiteiten leefomgeving (BAL)	6
3.3.1	Besluit kwaliteit leefomgeving bij escalatie naar probleemwolf	6
3.4	Relatie met het Gelders wolvenbeleid “Grenzen aan de wolf in Gelderland”	7
3.5	Relatie met Wolvenplan 2025	7
3.6	Conclusie	7
4	Situaties aversieve conditionering	8
5	Escalatieladder	10

1 Aanleiding

De aanwezigheid van de wolf in Gelderland heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een incidenteel verschijnsel tot een structurele situatie, met inmiddels meer dan honderd dieren verdeeld over minimaal negen roedels op de Veluwe. Deze ontwikkeling, gecombineerd met een hoge bevolkingsdichtheid, recreatiedruk en honden in hetzelfde gebied, heeft geleid tot een toename van ontmoetingen en verschillende incidenten tussen mens/hond en wolf. Zowel uit provinciale registraties als uit landelijke waarnemingen blijkt dat wolven zich in sommige situaties minder terughoudend tonen, wat risico's meebrengt voor mens, hond en wolf zelf.

De gewijzigde beschermingsstatus van de wolf op Europees niveau (van strikt beschermd naar beschermd, Annex V Habitatrichtlijn) en de huidige nationale toepassing van de zorgplicht creëren ruimte om tijdig, zorgvuldig en proportioneel in te grijpen wanneer wolven risicovol gedrag vertonen. Dat geldt ook voor de situatie wanneer de wolf nationaal als beschermde soort opgenomen wordt (lees: voornemen van het Rijk om op korte termijn te regelen met een AMvB) onder bijlage IX van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Binnen deze kaders wordt aversieve conditionering – het toepassen van gecontroleerde negatieve prikkels – gezien als een geschikt instrument om de natuurlijke schuwheid van wolven te herstellen of te versterken en zo escalatie te voorkomen. Dit wordt breed onderschreven door (inter-)nationale wolvendeskundigen.

Met de toename van gemelde confrontaties en het risico op gewenning aan menselijke nabijheid is behoefte ontstaan aan een eenduidige, juridisch houdbare en in de praktijk uitvoerbare aanpak. Voorliggende beleidsregel beschrijft de juridische kaders en geeft invulling hoe en wanneer aversieve conditionering in Gelderland kan worden ingezet bij wolf-mens en wolf-hond calamiteiten. Daarmee vormt dit document een aanvulling op het Gelders wolvenbeleid.

2 Inleiding

De aanwezigheid van de wolf in Nederland heeft zich de afgelopen jaren snel ontwikkeld. Op de Veluwe leven inmiddels meer dan honderd wolven, verdeeld over minimaal negen roedels, in een gebied waarin circa 720.000 inwoners wonen en recreëren op een relatief klein oppervlak. Hierdoor komen mens, hond en wolf steeds vaker met elkaar in contact, met in sommige gevallen directe confrontaties en zelfs bijtincidenten. Deze ontwikkeling onderstreept de noodzaak van een zorgvuldig en gestructureerd handelingskader om onwenselijke situaties te voorkomen en de veiligheid van mens en dier te waarborgen. Het Wolvenplan 2025, vastgesteld door alle provincies via het Interprovinciaal Overleg (IPO), biedt een landelijk gedragen kader om te komen tot conflictarm samenleven met de wolf. In dit plan is uitgewerkt hoe opgetreden kan worden bij incidenten in de categorieën wolf-mens, wolf-hond en wolf-vee, en hoe aversieve conditionering – het actief corrigeren van risicovol gedrag bij wolven – een rol kan spelen in het voorkomen van escalatie. De Interventierichtlijnen in dit plan vormen hierbij een belangrijke basis.

Tegelijkertijd heeft de wolf sinds 2025 binnen de Europese Habitatrichtlijn niet langer de status strikt beschermd (Annex IV), maar beschermd (Annex V). Deze wijziging creëert meer ruimte voor praktisch beheer door lidstaten en decentrale overheden, met uiteraard inachtneming van de staat van instandhouding van de wolf. Deze gewijzigde status wordt in Nederland uitgewerkt binnen de nationale wet- en regelgeving, waaronder de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). In het ontwerpbesluit tot wijziging van o.a. het Bal wordt specifiek ingegaan op de juridische verankering van beschermingsmaatregelen voor de wolf.

Momenteel geldt in Nederland primair de zorgplicht, wat betekent dat handelingen ten aanzien van de wolf – waaronder vormen van verstoring – zijn toegestaan voor zover deze zorgvuldig, proportioneel en zonder onnodig toebrengen van letsel plaatsvinden. Dit maakt het mogelijk om actief in te grijpen voordat risicovol gedrag escaleert, mits dit binnen duidelijke kaders gebeurt. Op het moment dat de wolf is opgenomen in bijlage IX van het Bal is verstoren in beginsel vergunningsvrij en ook dan blijft de specifieke zorgplicht (art. 11.27 Bal) van toepassing. Een dergelijke maatregel kan bijdragen aan het herstellen of versterken van de natuurlijke schuwheid van wolven voor mensen, zonder het dier blijvend letsel toe te brengen en zonder disproportionele impact op het leefgebied of de staat van instandhouding. In de dichtbevolkte gebieden binnen de provincie Gelderland – en in het bijzonder de Veluwe – is het noodzakelijk om duidelijk af te bakenen waar wolven kunnen leven en waar hun aanwezigheid ongewenst of risicovol is. Met de groeiende populatie en daarmee een hogere mate van voedselconcurrentie zijn wolven vaker geneigd bebouwde kommen, agrarische erven of recreatiegebieden op te zoeken. In dergelijke gevallen kunnen onwenselijke situaties ontstaan en is tijdig, proportioneel en effectief ingrijpen essentieel om gevaarlijke situaties te voorkomen en herhaling te reduceren.

Dit beleidsstuk werkt de kaders voor aversieve conditionering uit. Het beschrijft:

- De juridische basis binnen EU-recht, nationale wetgeving en het Bal;
- De koppeling met de Interventierichtlijnen uit het Wolvenplan 2025;
- Een aanvulling op het Gelders wolvenbeleid “Grenzen aan de wolf in Gelderland”;
- Een escalatieladder waarbinnen aversieve conditionering geldt.

Het doel is om een heldere, juridisch houdbare basis te leggen en een in de praktijk uitvoerbaar kader te bieden, waarmee op een eenduidige wijze opgetreden kan wanneer wolven te dicht in de nabijheid van mensen of honden komen en natuurlijke schuwheid hersteld moet worden.

3 Juridische status van de wolf

3.1 Juridische status van de wolf conform de Habitatrichtlijn (EU)

Tot 2025 was de wolf binnen de EU opgenomen in Annex IV van de Habitatrichtlijn, wat betekende dat de soort strikt beschermd was en ingrijpen zeer beperkt mogelijk was. In april–mei 2025 is door Raad en Europees Parlement ingestemd met een wijziging: de wolf wordt verplaatst naar Annex V, de categorie beschermde soorten. Dit biedt lidstaten aanzienlijk meer flexibiliteit om beheersmaatregelen – zoals verjaging – toe te passen, zolang dit de gunstige staat van instandhouding van de soort – of het bereiken daarvan – niet schaadt of in de weg staat.

Lidstaten krijgen expliciet meer ruimte voor lokaal beheer en praktische maatregelen. Verstoring, mits niet-dodelijk, is in beginsel mogelijk binnen deze EU-kaders. Voorwaarde die geldt is dat door de maatregel de gunstige staat van instandhouding niet mag verslechteren of het bereiken daarvan mag belemmeren.

3.2 Aversieve conditionering binnen de nationale Nederlandse wetgeving

Aversieve conditionering kwalificeert binnen het huidige nationale recht in beginsel als een niet-vergunningsplichtige verstoringshandeling, mits deze zorgvuldig en proportioneel wordt toegepast binnen de kaders van:

- De specifieke zorgplicht (artikel 11.27 Besluit activiteiten leefomgeving);
- De nationale implementatie van de Habitatrichtlijn (bijlage V), voor zover deze ruimte biedt voor beheersmaatregelen;
- En de algemene vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Daarmee kan en moet aversieve conditionering worden gepositioneerd als:

- Een vroegtijdige, proportionele gedragsinterventie gericht op het herstellen of versterken van de natuurlijke schuwheid van wolven ten opzichte van mensen, honden en bebouwing, met als doel het voorkomen van escalatie en het waarborgen van de openbare veiligheid

Belangrijke juridische duiding (aanpassing t.o.v. eerdere praktijk):

- Aversieve conditionering is geen ultimatum remedium, maar een primair preventief instrument;
- Het niet toepassen van aversieve conditionering kan juist leiden tot zwaardere interventies (vangen of doden);
- De rechtvaardiging ligt rechtstreeks in:
 - Het belang van de openbare veiligheid,
 - Het voorkomen van gewenning (“bold behaviour”),
 - Het voorkomen van latere onttrekking aan de natuur.

Aversieve conditionering mag ook buiten de benoemde probleemsituaties uit hoofdstuk 4 en 5 worden ingezet, zolang dit zorgvuldig gebeurt en voldoet aan de wettelijke vereisten. De beschreven probleemsituaties inclusief escalatieladder bepalen vooral wanneer en hoe kan worden opgeschaald naar vergunningsplichtige, zwaardere ingrepen.

3.3 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Het ontwerpbesluit van 2025 voorziet, mede in het licht van de voorgenomen algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor de wolf, in een nadere uitwerking van het nationale juridische kader voor de omgang met deze soort. Daarbij worden – in samenhang met mogelijke wijzigingen in de Europese beschermingsstatus en een plaatsing van de wolf op bijlage IX – ook onderdelen van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), als uitwerking van de Omgevingswet, aangepast of nader ingevuld.

Het Bal bevat regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, waaronder handelingen die gevolgen kunnen hebben voor beschermde dieren, zoals de wolf en de goudjakhals. De juridische bescherming van soorten vloeit echter primair voort uit de Omgevingswet en de daarop gebaseerde implementatie van de Habitatrichtlijn, waarvan het beschermingsniveau bepalend is voor de toelaatbaarheid van ingrepen.

Tegen deze achtergrond geldt dat verstoring – zoals aversieve conditionering – niet zonder meer vergunningplichtig is. De juridische kwalificatie hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de aard, intensiteit en doelgerichtheid van de verstoring, alsmede de op dat moment geldende beschermingsstatus van de wolf. Bij een lichter beschermingsregime (zoals bij plaatsing op bijlage IX) ontstaat in beginsel meer ruimte voor niet-dodelijke ingrepen en dodelijke ingrepen, mits deze passen binnen de wettelijke kaders en geen disproportionele schade toebrengen aan het dier of de populatie.

De specifieke zorgplicht van artikel 11.27 Bal blijft in alle gevallen van toepassing. Deze verplicht eenieder om nadelige gevolgen voor dieren en hun leefomgeving zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken, en geeft richting aan de wijze waarop verjagingsmaatregelen moeten worden uitgevoerd (zorgvuldig, proportioneel en met zo min mogelijk dierenleed). De zorgplicht functioneert hierbij aanvullend op eventuele specifieke verbodsbepalingen en vrijstellingen.

Indien provincies of andere decentrale overheden beleidsregels opstellen ten aanzien van wolvenbeheer en (niet-dodelijke) verstoring, dienen deze te passen binnen het geldende Europese en nationale beschermingsregime. De voorgenomen AMvB en een eventuele plaatsing van de wolf op bijlage IX kunnen daarbij leiden tot een verruiming van de beleidsruimte, met name ten aanzien van preventieve en niet-dodelijke maatregelen. Maar ook dodelijke maatregelen als dat aan de orde is. Uiteraard mits deze juridisch zorgvuldig worden gekaderd en gemotiveerd.

3.3.1 Besluit kwaliteit leefomgeving bij escalatie naar probleemwolf

Op grond van artikel 8.74l, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt een vergunning tot afschot van een wolf slechts verleend indien geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Dit brengt mee dat, voorafgaand aan het verlenen van een vergunning voor meer ingrijpende maatregelen, minder ingrijpende alternatieven moeten worden onderzocht en/of toegepast als dat mogelijk is, waaronder in het bijzonder gedrag beïnvloedende maatregelen zoals aversieve conditionering, voor zover deze redelijkerwijs uitvoerbaar zijn en naar verwachting effectief kunnen zijn. Voor zover sprake is van een probleemsituatie met een wolf, ligt de inzet van aversieve conditionering als primaire interventie maatregel in de rede. Indien deze maatregel niet effectief blijkt of niet mogelijk is, kan dit bijdragen aan de conclusie dat geen andere bevredigende oplossing voorhanden is als bedoeld in artikel 8.74l van het Besluit kwaliteit leefomgeving.”

3.4 Relatie met het Gelders wolvenbeleid “Grenzen aan de wolf in Gelderland”

Aversieve conditionering verwijst naar het afleren van ongewenst gedrag bij wolven door ze op een gecontroleerde manier af te schrikken, zodat ze afstand houden van mensen, vee en bebouwde omgeving. In de context van het Gelderse wolvenbeleid ‘Grenzen aan de wolf in Gelderland’ sluit dit nauw aan bij de maatregelen om probleemgedrag vroegtijdig te stoppen en te voorkomen dat wolven hun schuwheid verliezen. Overwegingen en invulling hiervan zijn ook opgenomen in het door Gedeputeerde Staten goedgekeurde Faunabeheerplan wolf 2024 – 2030 van de Faunabeheereenheid Gelderland (FBE). In het Gelders wolvenbeleid ligt sterk de nadruk op het voorkomen van risicosituaties, onder meer via uitgebreide preventieve maatregelen zoals wolfwerende rasters en het verbreden van de subsidieregeling naar heel Gelderland en naar alle kwetsbare hoefdieren. Hoewel in het Gelders wolvenbeleid niet expliciet wordt geschreven over aversieve conditionering, maar het meer toeziet op wolf-vee situaties, volgt het dezelfde logica: ongewenst gedrag van wolven mag niet bestendigen en moet onmiddellijk worden ontmoedigd. Kortom, aversieve conditionering sluit inhoudelijk aan bij het Gelderse wolvenbeleid om incidenten te voorkomen door probleemgedrag vroegtijdig te stoppen en wordt in de praktijk weerspiegeld in zowel de preventieve als de interventie maatregelen die het beleid heeft aangescherpt.

3.5 Relatie met Wolvenplan 2025

Het Wolvenplan 2025, vastgesteld door alle provincies via het IPO, bevat interventierichtlijnen met escalatieladders voor wolf-mens, wolf-hond en wolf-vee situaties. Deze interventierichtlijnen beschrijven wanneer en hoe aversieve conditionering, waaronder verstoring (actieve verjaging), kan worden ingezet. Hoewel het Wolvenplan geen vastgesteld beleid en richtlijnen bevat, is het wel juridisch richtinggevend.

3.6 Conclusie

Door de wijziging van de EU-status (Annex V) is de inzet van aversieve conditionering op grond van artikel 11.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) rechtstreeks toegestaan, aangezien deze maatregel kwalificeert als verstoring en niet vergunningplichtig is.

Gelet op de open normen in artikel 8.74l van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) (“geen andere bevredigende oplossing”) en artikel 11.27 Bal (zorgplicht), is het echter wenselijk om beleidsregels vast te stellen waarin wordt geconcretiseerd in welke situaties en onder welke voorwaarden aversieve conditionering wordt toegepast. Hiermee wordt bijgedragen aan een consistente, transparante en juridisch houdbare toepassing van deze maatregel, in het bijzonder bij de motivering van eventuele latere vergunningverlening voor meer ingrijpende interventies.

Met een beleidsregel wordt nader invulling gegeven aan de toepassing van aversieve conditionering. Daarmee wordt geborgd dat aversieve conditionering zorgvuldig en proportioneel wordt ingezet. Deze beleidsregel werkt bindend, behoudens bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Door de relevante situaties expliciet te benoemen, wordt richting gegeven aan toekomstige vergunningverleningsprocedures. De uitvoering van aversieve conditionering ligt – net zoals alle andere uitvoeringsvormen van faunabeheer in Gelderland – bij de Faunabeheereenheid (FBE) Gelderland zoals vastgelegd in de Omgevingsverordening Gelderland onder artikel 2.1.

4 Situaties aversieve conditionering

Er zijn verschillende situaties waarbij aversieve conditionering kan worden toegepast. Daarnaast zijn er ook situaties waarbij aversieve conditionering moet worden toegepast.

Het doel en uitgangspunten voor actieve verstoring ofwel aversieve conditionering is/zijn:

- **Herstel of versterking van schuwheid**
Actieve verstoring dient uitsluitend gericht te zijn op het conditioneren van wolven zodat zij afstand houden van mensen, honden en bebouwde omgeving.
- **Niet-dodelijk en proportioneel**
Actieve verstoring moet altijd plaatsvinden binnen de kaders van de zorgplicht: het middel mag geen blijvend letsel veroorzaken en moet proportioneel zijn ten opzichte van het gedrag van de wolf.
- **Preventieve én reactieve inzet**
De maatregel mag in gebieden worden toegepast in situaties waarin de escalatieladder "wolf–mens" of "wolf–hond" volgens het Wolvenplan 2025 dit toestaat en/ of beschreven staat in de escalatieladder (zie H5).

Bij de afbakening van toepassingssituaties wordt aangesloten bij het Wolvenplan 2025. De daarin opgenomen situaties waarin aversieve conditionering aan de orde is, zijn hieronder uitgewerkt.

1. Wolf benadert mensen (op korte afstand)
 - Actief naderen van één of meer personen
 - ➔ Geen vluchtgedrag tonen
2. Wolf blijft herhaaldelijk nabij mensen
 - Terugkerende aanwezigheid in nabijheid van mensen
 - ➔ Gewenning aan menselijke aanwezigheid
3. Wolf benadert woningen of erven
 - Verschijnen in bebouwde omgeving of op erf
 - ➔ Niet direct vertrekken bij menselijke activiteit
4. Wolf nadert of interfereert met honden
 - Actief naderen van honden
 - ➔ Mogelijk begin van predatie- of territoriaal gedrag
5. Gedrag dat wijst op verlies van schuwheid
 - Onnatuurlijk gedrag t.o.v. mensen
 - ➔ Indicatie van habituatie
6. Gedrag dat kan escaleren naar gevaar
 - Situaties waarin risico op incidenten toeneemt
 - ➔ Nog geen “probleemwolf”, maar wel ingrijpen door aversieve conditionering nodig

De FBE Gelderland is verantwoordelijk voor de uitvoering van aversieve conditionering. Daarbij geldt dat de inzet en effecten van deze maatregel systematisch worden geregistreerd, om monitoring, evaluatie en verantwoorde besluitvorming bij de escalatie naar een probleemwolf te waarborgen.

Op aangeven van de terreineigenaar of gemeente richting de FBE Gelderland, waarbij de situatie wordt geschetst kan de FBE na consultatie van een (onafhankelijk) deskundige besluiten om over te gaan tot uitvoering van aversieve conditionering. Hierbij heeft de deskundige een bepalende rol met betrekking tot de benoeming van de fase beschreven in de escalatieladder van hoofdstuk 5.

De gemeente kan hierin ondersteund optreden op basis van openbare orde en veiligheid wanneer noodzakelijk. Een voorbeeld hiervan is een tijdelijke gebiedsafsluiting op basis van een noodbevel om de publieksveiligheid te borgen. Daarnaast is publieksvoorlichting de verantwoordelijkheid voor de terreineigenaar, waarbij gemeente of provincie kan ondersteunen voor zover mogelijk dan wel van toepassing.

5 Escalatieladder

Hieronder staat per niveau uitgewerkt wanneer de inzet van aversieve conditionering herkenbaar wordt binnen de escalatieladder.

Fase	Wanneer	Actie
Fase 0 – Normale waarneming	• Wolf houdt voldoende afstand (> 50 m) • Geen interesse in mens of hond	• Geen interventie • Monitoring Aversieve conditionering niet toegestaan
Fase 1 – Ongewenste nabijheid, zonder direct risico	• Wolf dichterbij mensen/honden dan wenselijk (<50 m) • Geen gericht benaderen • Kijken, volgen, langzaam oversteken nabij recreanten	• Menselijke aanwezigheid tonen (stem, houding, beweging) • Voorlichting/verbetering preventieve maatregelen Aversieve conditionering nog niet aan de orde
Fase 2 – Gewinning of potentieel risico	• Actief naderen (< 30 m) • Nieuwsgierig/brutaal gedrag dat kan leiden tot gewinning • Niet afschrikken voor mensen	Aversieve conditionering kan worden ingezet, mits eerdere stappen (stem, houding, beweging) niet werkten.
Fase 3 – Problematisch gedrag met risico op incidenten	• Gericht naderen, volgen, fixeren. • Wolf reageert onvoldoende op afschrikking • Benaderen van honden met risico op confrontatie	Aversieve conditionering expliciet aangewezen • Gericht inzetten om probleemgedrag direct te stoppen
Fase 4 – Hoog risico/escalatie	• Riskant gedrag ondanks eerdere verjaging • Potentieel gevaarlijke situaties voor mens of hond • Verhoogde kans op incidenten	Intensieve aversieve conditionering inzetten
Fase 5 – Laatste fase (probleemwolf)	• Grote risico's, agressief gedrag - Bij incidenten met mens of hond • Aversieve conditionering is niet meer zinvol	Vergunning/ maatwerkvoorschrift voor dodelijke interventie (uitnemen van wolf)