

# Jaarverslag Vergunning- verlening, Toezicht en Handhaving 2025





# Samenvatting

De provincie moet jaarlijks een VTH-jaarverslag vaststellen waarin staat hoe wij onze vergunning-, toezicht- en handhavingstaken uitvoeren en wat wij het afgelopen jaar hebben gedaan. In deze samenvatting vermelden we kort de bijzonderheden van het afgelopen jaar. De behaalde resultaten kunnen in het hoofdstuk van het betreffende taakveld geraadpleegd worden.

In 2025 heeft de afdeling VTH bewust en gericht geïnvesteerd in verdere professionalisering en organisatieontwikkeling. De toegenomen maatschappelijke en politieke aandacht heeft geleid tot een dynamischer werkveld, waarin meer direct contact met ondernemers en andere belanghebbenden is ontstaan. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan een bredere en zorgvuldige afweging van belangen en aan een transparantere uitvoering van het werk.

Binnen het team is actief gewerkt aan het versterken van structuur, werkprocessen en samenwerking. Hiermee is een stevige basis gelegd voor een toekomstbestendige en professioneel toegeruste afdeling. Daarnaast is gestart met het ontwikkelen van risicogestuurd toezicht. Dit maakt het mogelijk om het toezicht gericht, consistent en beter onderbouwd uit te voeren en draagt bij aan een verdere kwaliteitsverbetering van toezicht en handhaving.

We zien in 2025 dat het totaal aantal aanvragen is toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar. Er zijn wettelijke termijnen niet gehaald door onder andere toenemende landelijke-, bestuurlijke- en politieke ontwikkelingen binnen VTH, complexere aanvragen, onduidelijke kaders, nieuwe rechterlijke uitspraken, meer pers- en Statenvragen en krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast zien we voor toezicht dat het aantal handhavingsverzoeken op o.a. het gebied van stikstof en overige effecten op Natura 2000-gebieden, is toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit is ten koste gegaan van de uitvoering van het reguliere toezicht. Het toezicht- en handhavingbeeld bleef verder in 2025 in grote lijnen vergelijkbaar met voorgaande jaren.

Ook zijn de juridische werkzaamheden verder toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. We zien in 2025 een grote toename in het aantal bezwaar- en beroepszaken. De complexiteit van procedures heeft impact op de gevraagde juridische capaciteit van de provincie.

# Inleiding

Voor u ligt het jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2025 van de provincie Drenthe. Het jaar 2025 was wederom een intensief jaar voor het VTH-team. Het VTH-team heeft in 2025 zijn wettelijke en provinciale taken uitgevoerd onder voortdurend veranderende omstandigheden.

Een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) zorgden afgelopen jaar voor gewijzigde situaties rondom vergunningverlening stikstof en gewasbeschermingsmid-delen. Hierdoor werd een aanzienlijk deel van de lopende en nieuwe vergunningaanvragen geraakt. Ook heeft dit geresulteerd in een intensivering van het toezicht en een grotere inzet van juridische capaciteit.

Ook in 2025 werkte de invoering van de Omgevingswet (per 1 januari 2024) door in de uitvoering. Dit had gevolgen voor werkprocessen, digitale systemen, samenwerking binnen de keten en voor de omvang en aard van aanvragen en meldingen.

Het jaar werd ook gekenmerkt door een hoge werkdruk, onder meer doordat dossiers meer onder de aandacht van de politiek liggen, een toename van vergunningaanvragen op het gebied van soortenbescherming, grondwaterbescher-ming en ontgrondingen en meer juridische procedures. Dit had tevens tot gevolg dat vanuit de politiek meer vragen werden gesteld. Dossiers kwamen nadrukkelijker onder bestuurlijke en politieke aandacht te staan, wat leidde tot aanvullende informatieverzoeken, schriftelijke vragen en verzoeken om nadere duiding. Dit vergrootte de druk op de organisatie en droeg bij aan de overall werkbelasting.

## Afbakening

Dit jaarverslag ziet op de uitoefening van de VTH-thuistaken (taken op het gebied van natuur, (zwem) water en bodem die de provincie Drenthe zelf uitvoert). Duidelijkheidshalve, de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken die voortkomen uit de milieutaken vallen buiten de reikwijdte van dit document en ons takenpakket. De uitvoering van de milieutaken zijn door de provincie ondergebracht bij de Omgevingsdienst Drenthe (hierna: OD Drenthe). De OD Drenthe stelt voor deze taken een eigen jaarverslag op.

## Toelichting op de betrouwbaarheid van cijfers

De in dit jaarverslag opgenomen cijfers zijn bij benadering. De cijfers zijn gebaseerd op de momenteel beschikbare gegevens uit de gebruikte systemen en op tijdschrijf-gegevens. Deze systemen zijn relatief recent in gebruik genomen en bevinden zich nog in ontwikkeling. Daarnaast is het nog niet mogelijk om alle relevante gegevens volledig en eenduidig uit de systemen te halen. De cijfers geven een indicatief beeld van de uitvoering en inzet en moeten in dat licht worden geïnterpreteerd.

## Leeswijzer

Dit VTH-jaarverslag bestaat uit 7 hoofdstukken. Na de inleiding wordt het jaarverslag verder uitgewerkt. In hoofdstuk 2 worden de kaders en de belangrijkste ontwikkelingen binnen het VTH-werkgebied beschreven. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 4 tot en met 7 per taakveld verder ingegaan op de behaalde resultaten voor vergunningverlening en toezicht.

## 2. Kaders en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste kaders waar we rekening mee houden bij het opstellen van dit jaarverslag. Ook gaan we in op ontwikkelingen die invloed hebben (of kunnen hebben) op de uitvoering en werkwijze van de VTH-taken.

### 2.1 Doel van het jaarverslag

De provincie is verplicht om elk jaar een jaarverslag op te stellen. Deze verplichting staat in artikel 13.8 en artikel 13.11 van het Omgevingsbesluit. Het uitvoeringsprogramma is de basis voor het jaarverslag. Dit jaarverslag geeft een overzicht van de uitvoering van de wettelijke en provinciale VTH-taken in 2025 en biedt inzicht in zowel de resultaten als de knelpunten die zich in 2025 hebben voorgedaan. Het jaarverslag maakt onderdeel uit van de provinciale Planning & Control-cyclus. In lijn met deze cyclus is het uitvoeringsprogramma vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten (GS) en ter informatie verzonden aan het college van Provinciale Staten (PS).



### 2.2 Relevante wet- en regelgeving

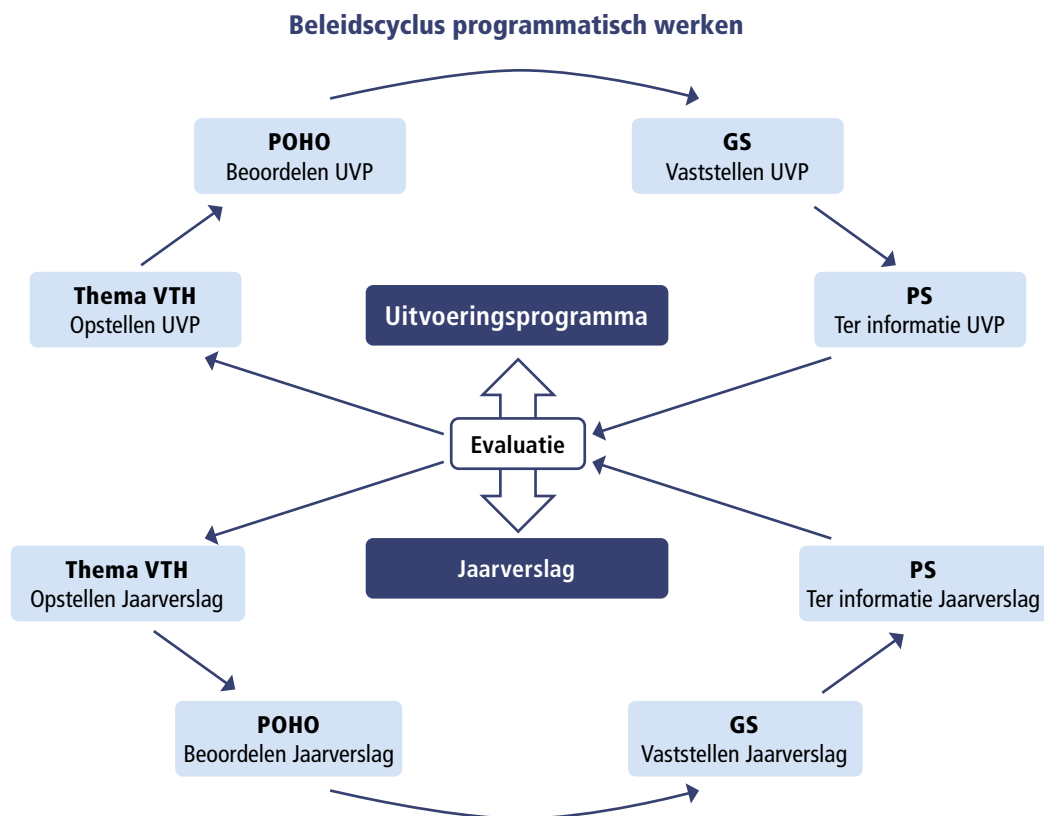
De werkzaamheden zijn uitgevoerd bij of op grond van de Omgevingswet (in werking sinds 1 januari 2024). Taken omvatten o.a. Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, houtopstanden, ontgrondingen, grondwateronttrekkingen, zwemgelegenheden, handelingen in grondwaterbeschermingsgebieden, stiltegebieden en het vaarverbod Drentsche Aa en Wet luchtvaart (Luchthavenregeling/-besluit).

#### 2.2.1 Beleidscyclus

Het jaarverslag is onderdeel van de beleidscyclus. Hiervoor gebruiken we het bekende BIG-8-model. Dit model helpt om de VTH-taken goed en planmatig uit te voeren. Het model bestaat uit twee onderdelen:

- De bovenste cyclus gaat over het VTH-beleidsplan ("Goed Geregeld! 1, 2 en 3").
- De onderste cyclus gaat over het uitvoeringsprogramma en hoe we dit uitvoeren.

Het jaarverslag komt in beide cycli terug. Het jaarverslag wordt gebruikt voor monitoring, rapportage, evaluatie en bijsturing.



### Procescriteria

In het omgevingsrecht staan regels voor hoe overheden hun VTH-taken moeten uitvoeren. Deze regels zijn bedoeld om de veiligheid en gezondheid van mensen en natuur in de fysieke leefomgeving te beschermen.

Er zijn ook eisen opgesteld voor een goede beleidscyclus binnen de provincie. Deze eisen noemen we procescriteria. Het doel hiervan is dat we onze manier van werken blijven verbeteren. De procescriteria beschrijven daarom welke stappen nodig zijn om de VTH-taken steeds beter uit te voeren.

### 2.2.2 Provinciaal beleid

In 2025 is gewerkt binnen de beleidskaders "Goed Geregeld! 1, 2 en 3", waarmee de basis wordt gelegd voor sturing, uitvoering en kwaliteitsborging. De VTH-activiteiten hebben in 2025 bijgedragen aan de beleidsdoelen uit de Begroting (o.a. Natuur, Water, Bodem, Drinkwater, Zwemwater, Ontgrondingen en Milieukwaliteit). De beleidsmatige koppeling is gelijk gebleven, maar de uitvoering is inhoudelijk verzwaard door juridisch aangescherpte toetsing op stikstof, intensivering van toezicht rondom gewasbeschermingsmiddelen, aanvragen voor uitbreiding van

drinkwaterwinningen, en een toename van aanvragen voor vergunningen soortenbescherming

### 2.2.3 Kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving

De provincie moet bij vergunningverlening, toezicht en handhaving werken volgens landelijke kwaliteitscriteria. Dit is een wettelijke verplichting. De basis hiervoor staat in artikel 18.20 en 18.23 van de Omgevingswet.

Sinds de invoering van de Omgevingswet is de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Drenthe opgenomen in de Omgevingsverordening Drenthe (hoofdstuk 14). In dit hoofdstuk staat dat de provincie Drenthe bij de uitvoering van haar VTH-taken moet voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria.

De kwaliteitscriteria stellen eisen aan:

- de omvang van de organisatie (voldoende capaciteit);
  - de kwaliteit van medewerkers (kennis en deskundigheid).
- Dit is nodig om de VTH-taken goed, zorgvuldig en volgens de wet uit te voeren.

## 2.3 Ontwikkelingen

In enkele gevallen is het ons niet gelukt om de wettelijke termijnen te halen. Dit had verschillende oorzaken. Zo is er meer politieke aandacht gekomen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit komt mede door de toenemende complexiteit van stikstofvraagstukken. Aanvragen zijn vaker complex en de kaders soms nog niet volledig uitgewerkt. Ook stond 2025 in het teken van de afhandeling van handhavingsverzoeken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden. De behandeling van deze handhavingsverzoeken bracht een aanzienlijke extra werklast met zich mee en heeft geleid tot een toename van de benodigde personele inzet, zowel op het gebied van toezicht als van juridische ondersteuning. Verder hebben nieuwe rechterlijke uitspraken invloed gehad op de beoordeling van aanvragen, is het aantal persvragen en Statenvragen toegenomen en speelt ook de krapte op de arbeidsmarkt een rol.

### Ontwikkelingen binnen de afdeling VTH

In 2025 heeft de provinciale afdeling VTH geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling van de afdeling. De toegenomen aandacht vanuit de maatschappij en politiek vragen namelijk een andere blik vanuit de medewerkers. Waar voorheen voornamelijk contact was tussen de VTH-medewerkers en adviseurs die namens bedrijven contact legden met het bevoegd gezag, is dit verschoven naar steeds meer direct contact met ondernemers. Ook de maatschappelijke en politieke aandacht is veranderd voor VTH. Meer en meer is er vanuit verschillende belangengroeperingen aandacht voor ons werk en dit zien we vooral terug in de reacties op onze besluiten. Wat goed lijkt voor de een, kan bezwaarlijk lijken voor de ander. Politiek zien we dezelfde verschuiving. Er is in het team gewerkt aan verbetering van zowel de structuur en werkprocessen, als ook aan cultuur en samenwerking. Het doel hiervan is om de afdeling verder te professionaliseren en beter voorbereid te zijn op de toekomst.

Daarnaast is een start gemaakt met het opstellen van een basis voor toezichtsplannen op basis van een geactualiseerde risicoanalyse. Deze risicoanalyse is een belangrijk onderdeel van het VTH-beleid. De analyse helpt om te bepalen waar toezicht het meest nodig is. Op basis hiervan wordt ook bepaald hoe vaak toezicht plaatsvindt.

# 3. Bescherming van Natura 2000-gebieden

## 3.1 Algemeen beeld 2025

In 2025 stond de vergunningverlening vooral in het teken van de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024. Door deze uitspraak is intern salderen weer vergunningplichtig geworden. Dit betekent dat ook bij intern salderen moet worden bekeken of wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste. (Additionaliteit betekent dat je moet aantonen dat een maatregel echt extra is. De maatregel mag dus niet al verplicht zijn volgens de wet, beleid of vergunning. Alleen als het om een nieuwe, extra verbetering gaat die anders niet zou gebeuren, telt de maatregel mee.) In 2025 hebben wij daarom veel tijd besteed aan het zorgvuldig uitzoeken van de gevolgen van deze uitspraak. Op basis daarvan is bepaald hoe wij met deze nieuwe situatie omgaan.

Voor toezicht en handhaving stond 2025 vooral in het teken van de afhandeling van handhavingsverzoeken. Deze verzoeken kwamen binnen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld bij de lelieteelt. Door deze ontwikkeling was extra inzet nodig op zowel toezicht als juridische ondersteuning.

## 3.2 Stikstof

Landelijke ontwikkelingen rondom stikstof bleven in 2025 grotendeels uit. De aanhoudende onzekerheid over het stikstofbeleid en de juridische haalbaarheid van vergunningverlening heeft de provincie nadrukkelijk geraakt.

Door deze onzekerheid over stikstof en de juridische haalbaarheid bleef het aantal nieuwe aanvragen voor Natura 2000-activiteiten dalen. Tegelijkertijd was het in 2025 vrijwel niet mogelijk om vergunningen te verlenen voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Daardoor nam de werkvoorraad niet af. Deze ontwikkeling was al zichtbaar in 2024, maar werd in 2025 sterker.

Omdat er weinig vergunningen konden worden verleend, is de focus in 2025 verschoven naar de voorkant van het proces. Dit betekent dat er meer aandacht is gegaan naar vragen en vooroverleggen. Vanaf eind 2024 en begin 2025 was een duidelijke toename te zien van complexe vooroverleggen, onder andere vanuit grootschalige projecten zoals industrie en woningbouw. Deze vooroverleggen duren langer, zijn inhoudelijk ingewikkelder en leiden niet altijd tot een positief resultaat.

In de praktijk konden vooral nog vergunningen worden aangevraagd binnen de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV). De provincie helpt bij de uitvoering van deze landelijke regeling om veehouderijen te beëindigen. Wij zijn verantwoordelijk voor het intrekken van vergunningen van bedrijven die deelnemen aan de regeling, evenals het verlenen van toestemming voor maximaal 15% stikstofruimte waarmee ondernemers een nieuw bedrijf kunnen starten.

Binnen de landelijke LBV-regeling zijn de eerste aanvragen in behandeling genomen. In sommige gevallen is een vergunning gedeeltelijk ingetrokken, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf op kleinere schaal doorgaat (maximaal 15% van de oorspronkelijke capaciteit). Hiervoor zijn landelijke richtlijnen opgesteld. In 2025 zijn in totaal 30 aanvragen in behandeling genomen. Daarvan zijn drie ontwerpbeschikkingen gepubliceerd en zijn vier beschikkingen definitief verleend. De overige dossiers zitten in de afrondende fase, moeten nog worden opgepakt of wachten op een reactie van de aanvrager.

Tabel 1: Aantal aanvragen en verleningen

Totaal	Aantal 2024	Aantal 2025
Ingediende aanvragen	3	30
Verleende vergunningen	-	4
Verleende ontwerpbeschikkingen	-	3

Daarnaast zijn wij gestart met de voorbereiding van de pilot Ecologisch passende beoordeling. Dit is een reactie op de beperkte mogelijkheden om natuurvergunningen te verlenen bij stikstofdepositie. Een ecologisch passende beoordeling is een uitgebreid ecologisch onderzoek. Daarbij wordt bekeken of een project – ondanks een beperkte toename van stikstof – geen significante negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden. Alleen als dit overtuigend kan worden aangetoond, kan een natuurvergunning worden verleend. De pilot wordt ingezet voor vijf projecten. De uitvoering van de pilot loopt door in 2026. Er is inmiddels 1 ontwerpbesluit gepubliceerd.

## Toezicht

In voorgaande jaren is landelijk terughoudend omgegaan met het toezicht op Natura 2000-activiteiten met betrekking tot stikstof, waarbij provincies op verschillende manieren uitvoering hebben gegeven aan hun toezicht. Om hier een meer uniforme structuur in aan te brengen is er in IPO-verband gewerkt aan een nieuwe gemeenschappelijke prioritering. Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van intrekingsbeleid om ongebruikte stikstofruimte doelgericht te kunnen intrekken.

In het kader van het reguliere toezicht zijn in 2025 bij benadering 45 bedrijven administratief of door middel van vrije-veldcontroles, waarbij waarnemingen ter plaatse zijn gedaan, gecontroleerd op de beschikbare stikstofruimte binnen de geldende vergunningen.

Naast het reguliere toezicht is, op verzoek van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), uitvoering gegeven aan controles in het kader van Cross Compliance (inkomenssteun vanuit de Europese Unie). In totaal zijn in dit verband 26 controles uitgevoerd.

Het reguliere toezicht heeft in het afgelopen jaar onder druk gestaan als gevolg van de inzet op handhavingsverzoeken gericht op afvalbedrijven. Afgelopen jaar zijn twee handhavingsverzoeken en 1 intrekingsverzoek ontvangen.

Ten aanzien van de reguliere controles en de controles Cross Compliance zijn er geen bijzonderheden of noemenswaardige afwijkingen geconstateerd

Daarnaast is in 2025 verder gewerkt aan de pilot "Toezicht en handhaving van niet-natuurvergunde provinciale bedrijven" (pilot NNA). Doel was vast te stellen of bij een aantal bedrijven zonder natuurvergunning sprake is van overschrijding ten opzichte van de referentiesituatie (de bestaande rechten in het milieuspoor), en zo ja, welke mogelijkheden er zijn om die situatie te legaliseren of de overtreding te beëindigen. De pilot is in 2025 afgerond. Daarmee hebben we ervaring opgedaan met de gekozen aanpak, het proces aangescherpt en zicht gekregen op de bijbehorende werkbelasting en benodigde afstemming i.v.m. doorlooptijden en kwaliteitsborging.

## 3.3 PAS-melders

De eerste fase van verificatie is in 2025 bijna afgerond (op 1 na); de tweede fase (vaststellen benodigde stikstofruimte) is nog niet afgerond. Dit lag langere tijd stil vanwege de onduidelijkheid die de 18 december 2024 uitspraken met zich meebrachten. Door ontbrekende mogelijkheden voor intern, - en extern salderen blijft legalisatie moeizaam.

Er zijn daarnaast 10 handhavingsverzoeken binnengekomen die betrekking hebben op 10 PAS-melders. Hiervoor zijn controles uitgevoerd. De afhandeling van deze handhavingsverzoeken loopt door in 2026.

## 3.4 Overige effecten op Natura 2000

Er heeft het afgelopen jaar een duidelijk sterke toename plaatsgevonden in de verzoeken om vooroverleg, advies, - en informatieverzoeken van o.a. Waterschappen, terreinbeherende organisaties rondom de inzet van drones, recreatie, beheer en onderhoud.

### 3.4.1 Grondwateronttrekking

Het afgelopen jaar zijn er diverse meldingen en informatieverzoeken binnengekomen over de aanleg van van drainage en beregeningsputten op percelen die liggen in de onderzoekszone rondom Natura 2000-gebieden. Voor elke nieuwe drainage of beregeningsput moet worden onderzocht wat de invloed is op Natura 2000-gebieden. In de beheerplannen van deze gebieden zijn onderzoeks-zones vastgesteld. Binnen deze zones moet extra worden gekeken naar verdroging van de natuur. Buiten deze zones zijn meestal geen effecten te verwachten. De natuurdoelanalyses laten zien dat verdroging een groot probleem is. In 2025 zijn meldingen binnengekomen van geplaatste beregeningsputten. Deze meldingen zijn in het kader van toezicht in behandeling genomen. Er zijn geen aanvragen voor de aanleg van nieuwe putten of drainages binnen de onderzoekszones ingediend.

### 3.4.2 Gewasbescherming

De uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 rondom de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden was het afgelopen jaar



Tulpenvelden

aanleiding voor fors extra handhavingsverzoeken en heeft geleid tot intensivering van het toezicht en de juridische capaciteit. Daarnaast is hierdoor veel capaciteit ingezet op beleidsmatige ondersteuning en is sprake van toenemende afstemming met externe partijen zoals Drentse gemeenten, VNG, LVVN en IPO, waarbij de focus voornamelijk ligt op beleidsmatige samenwerking.

In de beleidsnotitie Lelieteel stond aangekondigd dat de provincie de mogelijkheden om te komen tot een algemene voortoets zou laten verkennen. Met een dergelijke voortoets kan worden aangetoond of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen onder bepaalde voorwaarden al dan niet leidt tot een significant effect op Natura 2000-gebieden. Als significant effect kan worden uitgesloten is de activiteit niet vergunningplichtig. De aangekondigde verkenning heeft afgelopen jaar plaatsgevonden en hieruit is duidelijk geworden dat het op dit moment nog niet mogelijk is om een juridisch houdbare voortoets op te leveren. Dit heeft tot gevolg dat een uitgebreide passende beoordeling voor een vergunning nodig is. In 2026 verwachten wij nieuwe handhavingsverzoeken te ontvangen, bovenop de verzoeken die er al liggen. Wij moeten in deze gevallen de telers om een voortoets vragen om significante effecten uit te sluiten. Als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, dan is er sprake van een natuurvergunningplicht en is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt een overtreding waartegen moet worden gehandhaafd. In afstemming met de landelijke handhavingsstrategie moeten

wij het uitvoeren van een voortoets afdwingen met een waarschuwing.

#### **Toezicht**

In 2025 is de Beleidsnotitie Lelieteel in Drenthe 2025–2028 vastgesteld en is het handhavingsdeel dat ziet op de provinciale bevoegdheid uitgewerkt als beleidsregels (artikel 4:81 Awb) en gepubliceerd.

Het afgelopen jaar is sprake geweest van een duidelijke toename van handhavingsverzoeken. Hierdoor heeft de uitvoering van het reguliere toezicht onder druk gestaan. In totaal zijn tien handhavingsverzoeken ingediend, betrekking hebbend op ongeveer 284 percelen, waaronder één omvangrijk verzoek voor 258 percelen. Hoewel handhavingsverzoeken sinds 2018 zijn ingediend, heeft de uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 geleid tot een duidelijke versnelling en intensivering van deze werkzaamheden.

Naar aanleiding van het ingediende handhavingsverzoek zijn de betreffende percelen gecontroleerd. Uit de uitgevoerde controles is gebleken dat op 40% van de gecontroleerde percelen geen sierteelt is aangetroffen maar andere teelten zoals consumptiegewassen. Er bevinden zich 37 percelen binnen de 250-meterzone rondom Natura 2000-gebieden. Voor deze situaties is, volgens de beleidsregel, een handhavingstraject opgestart. In een enkel geval is een last onder dwangsom opgelegd.

# 4. Bescherming van diersoorten en faunabeheer

## 4.1 Algemeen beeld 2025

Het aantal aanvragen voor vergunningen voor flora- en fauna-activiteiten nam in 2025 verder toe, vooral door na-isolatie en woningrenovaties. Daarnaast hadden we te maken met capaciteitsproblemen vanwege nog niet ingevulde vacatures. Door (tijdelijke) inzet van externe capaciteit hebben we invulling gegeven aan de benodigde formatie. De werkzaamheden soortenbescherming zijn sterk seizoensgebonden. Dit vertaalt zich ook naar de gevraagde inzet van VTH en we doen ons uiterste best hierop te anticiperen binnen de mogelijkheden die we hebben. Dit voorkomt echter niet dat het niet altijd lukt om tijdig te beslissen op aanvragen.

## 4.2 Soortenbescherming

Het SMP-dossier werd het afgelopen jaar verder uitgerold en de ministeriële eDNA-regeling heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de uitvoering van het SMP-dossier. De invoering van deze regeling heeft geleid tot inhoudelijke en procedurele wijzigingen in de werkwijze. Gedurende een afgebakende periode is het verlenen van pre-SMP-vergunningen tijdelijk stopgezet. Deze vergunningverlening is inmiddels hervat, zij het binnen een aangepast beleidskader.

Sinds 2024 wordt deelgenomen aan een IPO-projectgroep en vanaf 2025 wordt, in samenwerking met het ministerie en diverse belangenorganisaties, gewerkt aan mogelijke aanpassingen van de eDNA-regeling en de ontwikkeling van een gedragscode. Deze trajecten vergen structureel tijd en afstemming.

Verder is in 2025 een toename zichtbaar in het aantal vergunningaanvragen met betrekking tot kleine marterachtigen (hermelijn, wezel en bunzing) en de grote bosmuis. De kleine marterachtigen zijn van de provinciale vrijstellingslijst verwijderd en zijn daardoor vergunningplichtig geworden. Voor de grote bosmuis geldt eveneens een vergunningplicht, waarbij daarnaast wordt geconstateerd dat de soort zich steeds verder verspreidt en daardoor vaker wordt aangetroffen tijdens ecologisch onderzoek.

Het afgelopen jaar was er een aanzienlijke toename in juridische complexiteit, vooral de eDNA-regeling bij soortenbescherming. Dit heeft gezorgd voor een hoge inzet op juridische capaciteit.

In 2025 is het aantal ingediende vergunningaanvragen toegenomen, wat heeft geleid tot een groei van de werkvoorraad. Ondanks extra inzet om aanvragen te behandelen en besluiten te nemen, was deze inzet

niet voldoende om alle aanvragen binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Dit komt tot uitdrukking in het aantal dossiers waarvan de einddatum is overschreden. De werkzaamheden binnen de soortenbescherming zijn bovendien sterk seizoensgebonden, wat zich vertaalt in pieken in de benodigde inzet van VTH. Hoewel hier binnen de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk op is geanticipeerd, kon dit niet altijd voorkomen dat tijdige besluitvorming onder druk kwam te staan. Mede vanwege het niet kunnen invullen van de vacatures. De verhouding tussen het aantal ingediende aanvragen en het aantal verleende en geweigerde vergunningen laat zien dat de druk op de uitvoering hoog bleef en dat het terugbrengen van de werkvoorraad slechts beperkt mogelijk was.

Tabel 2: Soortenbescherming

Totaal	Aantal 2024	Aantal 2025
Ingediende aanvragen	89	78
Verleende vergunningen	69	41
Aantal geweigerde vergunningen	-	3
Einddatum overschreden	3	26
Ingetrokken	14	-

### Toezicht

In het afgelopen jaar is het toezicht vooral preventief ingezet bij snoeiwerkzaamheden die door gemeenten worden uitgevoerd. Bomen met holtes zijn belangrijk voor vleermuizen en andere diersoorten. Deze plekken bieden vaste rust- en verblijfplaatsen. Ook nesten vallen hieronder. Deze verblijfplaatsen zijn beschermd onder de Omgevingswet. Het doel van het toezicht was om verstoring van beschermde soorten en hun verblijfplaatsen te voorkomen. Naast toezicht is ook aandacht besteed aan voorlichting en communicatie richting gemeenten. Dit draagt bij aan betere naleving van de geldende regels. Daarnaast is toezicht vooral gericht ingezet naar aanleiding van meldingen. Veelal was geen inzet

nodig van bestuursrechtelijke handhaving. Toezicht heeft ertoe geleid dat 2 keer een proces-verbaal is opgemaakt. De inzet van eDNA en de uitvoerbaarheid in de praktijk heeft het afgelopen jaar de nodige uitdagingen in het kader van toezicht met zich meegebracht. De eDNA regeling is een methode waarbij met behulp van DNA-onderzoek wordt vastgesteld of beschermde dieren in een gebied aanwezig zijn. De eDNA-regeling heeft geleid tot een toename van het aantal handhavingszaken. Er zijn 223 reguliere controles uitgevoerd. Naar aanleiding van deze controles zijn er 6 waarschuwingsbrieven verzonden en is er 1 last onder dwangsom opgelegd. Er zijn geen handhavingsverzoeken ingediend. De naleving en handhaving van de gewijzigde regelgeving vragen hierdoor meer inzet en capaciteit.



Gewone dwergvleermuis © Saxifraga-Jeroen Willemsen.

### 4.3 Faunabeheer

De behandeling van het faunabeheerplan gans en het faunabeheerplan predatiebeheer hebben het afgelopen jaar veel tijd en inzet gevraagd op het gebied van vergunningverlening en juridische werkzaamheden. Ook was sprake van een duidelijke toename van het aantal Woo-verzoeken met betrekking tot faunabeheer. Daarnaast is het aantal bezwaarschriften op het terrein van soortenbescherming verder toegenomen. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een hogere administratieve en juridische belasting binnen het werkveld. De behandeling van meldingen, vergunningaanvragen, vragen van stakeholders en afstemming met betrokken partijen vergt steeds meer tijd en aandacht.

Tabel 3: Faunabeheer

Totaal	Aantal 2024	Aantal 2025
Ingediende aanvragen	105	85
Verleende vergunningen	76	18
Aantal geweigerde vergunningen	24	37
Einddatum overschreden	-	11
Ingetrokken	14	-

#### Toezicht

In 2025 is het toezicht in grote lijnen uitgevoerd zoals in het voorgaande jaar. Er deden zich geen noemenswaardige bijzonderheden voor. Net als in eerdere jaren werd de handhaving in belangrijke mate bepaald door binnenko-

mende klachten en meldingen. Toezicht heeft ertoe geleid dat 4 keer een proces-verbaal is opgemaakt. Daarnaast heeft de aanwezigheid van de wolf in de provincie in toenemende mate beslag gelegd op de beschikbare toezichtcapaciteit, o.a. de controle op wolfwerende rasters.

In het kader van de samenwerking binnen het strafrechtelijk toezicht in het buitengebied zijn in 2025 verschillende handhavingsacties uitgevoerd. Tijdens deze acties hebben boa's van de provincie en andere organisaties, gezamenlijk met de politie, controles uitgevoerd in het buitengebied van Drenthe. Deze gezamenlijke inzet draagt bij aan een zichtbare en effectieve handhaving.

Verder is in 2025 het toezicht in natuurgebieden versterkt, conform de wens van het college aangegeven in het coalitieakkoord 2023-2027. Dit is gerealiseerd door een uitbreiding van de boa-capaciteit bij terreinbeherende organisaties. Deze investering was noodzakelijk vanwege de toenemende druk op natuurgebieden.

Tot slot is in 2025, volgens het wettelijk schema, een externe audit uitgevoerd op de Wet politiegegevens (hierna: Wpg). In deze audit is onderzocht hoe de provincie omgaat met persoonsgegevens in het kader van strafrechtelijke handhaving, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden en inzet van de provinciale boa's. De uitkomst was positief en laat zien dat wij in overeenstemming met de Wpg werken.

# 5. Bescherming van water

## 5.1 Algemeen beeld 2025

In 2025 zijn meerdere grote en complexe vergunningprocedures behandeld en nam tegelijkertijd het aantal kleinere aanvragen toe, wat extra inzet vroeg in de vergunningverlening en de doorlooptijden beïnvloedde. Ook hadden we te maken met capaciteitsproblemen vanwege nog niet ingevulde vacatures. Alle vacatures zijn in de loop van 2025 ingevuld.

## 5.2 Bescherming en onttrekking van grondwater

Het aantal aanvragen voor onttrekkingen en aanvragen op grond van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe is toegenomen. Ook zijn het afgelopen jaar meerdere omvangrijke dossiers in behandeling genomen, waaronder de aanvraag voor de uitbreiding van de drinkwaterwinning in Beilen en de start van de vergunningprocedure voor de uitbreiding van de zandwinning in Holtien. Daarnaast is het onderzoek naar de mogelijkheid om winning voor Assen-Oost te vergroten verder uitgevoerd en zijn daarover regelmatig overleggen gevoerd. Om deze omvangrijke dossiers tijdig te kunnen afhandelen is afgelopen jaar gewerkt aan de verbetering van de procedures binnen VTH.

Het aantal meldingen is toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. Het gaat hier met name om kleine graafwerkzaamheden, het doen van sonderingen en aanleg van kabels en leidingen. Hoewel deze meldingen beperkt zijn qua omvang en impact, kan de afhandeling tijdsintensief zijn, omdat de aangeleverde informatie in de meeste gevallen niet in één keer volledig wordt ingediend. Hiervoor zijn herhaaldelijk contacten nodig om aanvullingen te doen. Om dit proces te bespoedigen zijn o.a. met externe samenwerkingspartners werkafspraken gemaakt.

Daarnaast heeft het afgelopen jaar langdurig een vacature voor technisch vergunningverlener open gestaan. Dit kwam onder andere doordat gespecialiseerd personeel lastig te vinden is. In het afgelopen jaar zijn hierdoor vertragingen ontstaan in vergunningprocedures en zijn achterstanden opgelopen. Inmiddels is de personele capaciteit op orde en zijn achterstanden grotendeels weggewerkt.

Tabel 4: Bescherming en onttrekking van grondwater + MER-beoordelingen

Totaal	Aantal 2024	Aantal 2025
Ingediende aanvragen	4	78
Verleende vergunningen	-	23
Aantal geweigerde vergunningen	1	1
Meldingen	4	52
Einddatum overschreden	-	2

### Toezicht

Het toezicht op wateractiviteiten richtte zich op de naleving van watervergunningen die zijn verleend aan waterleidingbedrijven en grote industriële onttrekkers. De inzet van het toezicht werd dit jaar vooral bepaald door handhavingsverzoeken, meldingen en vrije veldcontroles. Daarnaast bleef toezicht op verleende vergunningen een vast onderdeel van het werk, met name op het gebied van grondwaterbescherming, energietransitie en waterwinningen.

Verder heeft het afgelopen jaar een omvangrijke handhavingszaak gespeeld over een winningslocatie van grondwater waarbij meer grondwater is onttrokken dan in de vergunning is opgenomen. Er is een handhavingstraject opgestart dat heeft geleid tot nadere afspraken om herhaling te voorkomen.

### 5.3 Bescherming van zwemwater

Zwembaden bleken per 1 januari 2024 niet overal aan de nieuwe normen uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) te kunnen voldoen. In IPO-verband is naar oplossingen gezocht. Omdat veel zwembaden nog niet voldeden aan de nieuwe parameters, lag volgens landelijke afspraken, de focus op advisering en handhaving met oog voor proportionaliteit, waarbij badbeheerders een plan moeten maken met maatregelen. Een landelijke groep deskundigen heeft onderzocht hoe zwembaden technisch aan eisen kunnen voldoen. Deze resultaten volgen in 2026. Verder is zwemwater aangewezen en is de kwaliteit periodiek gemonitord.

Het afgelopen jaar zijn alle zwembaden in Drenthe minimaal één keer bezocht en incidenten adequaat opgepakt. Ook is het afgelopen jaar veel aandacht besteedt aan het beoordelen van risicoanalyses, verbetertrajecten voor de waterkwaliteit van zowel zwembaden als zwemplassen en het implementeren van nieuwe wetgeving in onze interne procedures.

### 5.4 Toezicht ligplaatsen en vaarverbod Drentsche Aa

Regulier toezicht is uitgevoerd volgens de Omgevingsverordening. Er zijn geen onregelmatigheden geconstateerd.



Zwemplas 't Gasselterveld

# 6. Overige werkzaamheden

## 6.1 Algemeen beeld 2025

In 2025 stond de uitvoering van de taken binnen bodem, houtopstanden, evenementen en luchtvaart in het teken van toenemende complexiteit en verdere professionalisering. De werkvoorraad bij zandwinnings- en ontgrondingen nam toe en vergde extra inzet in zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. Bij houtopstanden speelde naast inhoudelijke samenloop met andere wetgeving ook nadere juridische duiding een rol, wat leidde tot meer duidelijkheid in de toepassing van de herplantplicht. Daarnaast is geïnvesteerd in voorlichting, samenwerking en actualisatie van het uitvoeringskader, waarmee is bijgedragen aan een consistente en toekomstbestendige uitvoering.

## 6.2 Bescherming van de bodem

Het aantal aanvragen en meldingen voor zandwinnings- en ontgrondingen is toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. Opvallend is dat minder verzoeken om vooroverleg zijn ingediend. Dit heeft ertoe geleid dat meer verzoeken om aanvullingen van de vergunningsaanvraag zijn verstuurd. Dit leidde tot extra herstelrondes en daardoor tot tijdverlies.

Tabel 5: Ontgrondingen

Totaal	Aantal 2024	Aantal 2025
Ingediende aanvragen	13	14
Verleende vergunningen	4	12
Aantal geweigerde vergunningen	2	-
Meldingen	1	31
Einddatum overschreden	-	7

### Toezicht

In het afgelopen jaar zijn in het kader van toezicht op zandwinnings- en ontgrondingen ongeveer 50-75 reguliere controles uitgevoerd en ongeveer 10-25 controles naar aanleiding van handhavingsverzoeken/klachten. Dit heeft tot ongeveer 10 handhavingstrajecten geleid, waaronder in het geval van een illegale ontgraving en een nieuw ontstane bres bij een zandwinning.

## 6.3 Houtopstanden

De aard van de aanvragen en meldingen is het afgelopen jaar complexer geworden door de combinatie van houtopstanden, archeologie en soortenbescherming. Daarnaast heeft de Rechtbank Noord-Nederland eind 2024 een belangrijke uitspraak gedaan in een Drentse zaak over de uitleg houtopstanden op erven of in tuinen. Dat heeft er het afgelopen jaar toe geleid dat meer duidelijkheid is ontstaan over de herplantplicht van houtopstanden en de uitzondering hierop op erven of in tuinen. Daarnaast is in 2025 nadrukkelijk ingezet op verdere professionalisering, zowel inhoudelijk als procesmatig. Hiermee is voortgebouwd op de digitaliseringslag die in 2024 is ingezet. Deze investering heeft zich uitbetaald in een efficiëntere en meer consistente afhandeling van aanvragen en meldingen. Ondanks de toegenomen complexiteit zijn geen achterstanden ontstaan en konden aanvragen tijdig en zorgvuldig worden behandeld.

Tabel 6: Houtopstanden

Totaal	Aantal 2023	Aantal 2024	Aantal 2025
Ingediende aanvragen	12	13	17
Verleende vergunningen	5	8	9
Aantal geweigerde vergunningen/meldingen	-	2	1
Meldingen	-	1	31
Einddatum overschreden	-	-	-

### Toezicht

Ten aanzien van toezicht en handhaving is het beeld in 2025 vergelijkbaar met andere jaren voor wat betreft het aantal en omvang van geconstateerde overtredingen. Het



Herplant

betrof toezicht op kapmeldingen en herplantplicht. Het toezicht heeft ertoe geleid dat tot 2 keer toe een proces-verbaal is opgemaakt en 2 keer een last onder dwangsom is opgelegd. Daarnaast zijn er veel handhavingsverzoeken ingediend, wat heeft geleid tot een toename van de inzeturen voor toezicht en juridische ondersteuning.

## 6.4 Evenementen

Het afgelopen jaar is informatie gedeeld richting de gemeenten en voorlichting gegeven aan kleine initiatiefnemers over de regelgeving over evenementen in relatie tot Natura 2000 en soortenbescherming.

## 6.5 Luchtvaart

In 2025 is de samenwerking met het betrokken beleidsthema en de OD Drenthe opnieuw bekeken en geactualiseerd. Ook met herzien van het provinciale uitvoeringskader is in 2025 een start gemaakt. Het toezicht wordt uitgevoerd door de OD Drenthe.

# 7. Juridische werkzaamheden

## 7.1 Algemeen beeld 2025

In 2025 is sprake geweest van een duidelijke toename van juridische werkzaamheden binnen het VTH-domein. Zowel het aantal verzoeken op grond van de Wet open overheid (WOO) als het aantal bezwaar- en beroepsprocedures is gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar. De omvang en complexiteit van dossiers nemen toe, waardoor de druk op de juridische capaciteit verder is toegenomen.

## 7.2 Wet open overheid (hierna: WOO)

Er zijn het afgelopen jaar 13 verzoeken op grond van de WOO ingediend. Waarvan 3 verzoeken uiteindelijk tot bezwaar hebben geleid. We zien net als vorig jaar een toenemende trend in het aantal verzoeken. Naast het aantal verzoeken zijn sommige verzoeken omvangrijk qua inhoud en dit vraagt dan ook in toenemende mate inspanningen van juristen.

## 7.3 Juridische procedures

Het afgelopen jaar hebben we net als het voorgaande jaar veel juridische procedures gevoerd op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De veelheid en de complexiteit van deze procedures hebben een impact gehad op de juridische capaciteit. Daarbij geldt dat de toename van bezwaar- en beroepsprocedures niet altijd of niet primair het gevolg is van de inhoudelijke kwaliteit van besluiten. In toenemende mate spelen maatschappelijke tegenstellingen een rol: wat voor de ene partij een wenselijk of noodzakelijk besluit is, wordt door een andere partij als nadelig of onacceptabel ervaren. Besluiten van de provincie raken vaak uiteenlopende belangen en zijn uiteindelijk het resultaat van een bestuurlijke afweging binnen geldende wettelijke en beleidsmatige kaders.

Tegelijkertijd merken wij al een aantal jaren dat de juridificering van de samenleving toeneemt. Inwoners en bedrijven maken steeds vaker gebruik van de mogelijkheden om zienswijzen, bezwaren en beroepen in te dienen of handhavingsverzoeken te doen. Naast onze eigen ambtelijke inzet heeft dit ertoe geleid dat aanvullende externe juridische ondersteuning, onder andere van onze huisadvocaat, noodzakelijk was. Het afgelopen jaar zijn er totaal 72 bezwaarschriften ingediend. Hiervan zijn 48 bezwaarschriften op gebied van faunabeheer, de overige bezwaarschriften zijn verdeeld onder de onderwerpen; houtopstanden, gewasbescherming, soortenbescherming en ontgrondingen. Van deze ingediende bezwaarschriften ten aanzien van faunabeheer zijn er uiteindelijk 8 ingetrokken. Ten opzichte van voorgaande jaar zijn het aantal ingediende bezwaarschriften sterk toegenomen.

In 2025 zijn er 25 (hogere) beroepschriften en 3 voorlopige voorzieningen ingediend tegen verleende vergunningen en/of handhavingsbesluiten. De werkzaamheden op het gebied van juridische handhaving omvat een (groot) deel van de tijdsbesteding van de juristen. Er zijn 35 verzoeken om handhaving ingediend. Ook zijn 14 ingebrekestellingen ontvangen.

Tabel 7: Juridische zaken

Totaal	Aantal 2023	Aantal 2024	Aantal 2025
WOO verzoeken	15	25	13
Bezwaarschriften	14	7 (1 ingetrokken)	72
(hogere) beroepschriften	3	4	25
Voorlopige voorzieningen	2	2	3
Verzoeken om handhaving	24	17	35
Ingebrekestellingen	2	2	14



