

Voortgangsrapportage provinciale maatregelen uitvoeringsjaar 2024

November 2025

DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied

Ministerie van Landbouw, Voedselzekerheid, Visserij en Natuur

Inleiding

In 2022 en 2024 hebben de provincies samen meer dan € 2 mld. van het Rijk ontvangen voor de uitvoering van maatregelen in het landelijk gebied. Deze maatregelen dragen bij aan het realiseren van de nationale en Europese doelen op het gebied van natuur, water en klimaat, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Europese klimaatdoelstellingen. In deze rapportage wordt de voortgang in het uitvoeringsjaar 2024 beschreven van de provinciale maatregelen. Deze rapportage is gebaseerd op de informatie ultimo 2024.

Ten opzichte van het uitvoeringsjaar 2023 is er meer voortgang zichtbaar bij de maatregelen die in 2022 zijn beschikt. Tegelijkertijd doen zich ook vertragingen voor in de uitvoering, onder meer als gevolg van complexe vergunningverleningstrajecten, staatssteunprocedures, beperkte uitvoeringscapaciteit en veranderende beleidskaders. Daarom blijft maximale inzet van provincies en het Rijk nodig om samen te werken aan een uitvoerbare realisatie van de maatregelen en het oplossen van knelpunten in de uitvoering. Daarmee kunnen de komende jaren significante stappen gezet worden om Nederland van het slot te krijgen. Echter er zal meer nodig zijn dan uitvoering van de aan de € 2 mld. verbonden maatregelen om dat te bereiken.

In november 2024 is een eerste stand-van-zaken rapport¹ over de uitvoering in 2023 aan de Tweede Kamer gestuurd. Voorliggende rapportage sluit daarop aan en laat zien welke voortgang is geboekt, welke resultaten zijn behaald en waar verdere inzet nodig is.

¹ Stand van zaken rapport: Uitvoering van de aanpak in gebieden (Kamerstuk 2024–2025, 36 600 XIV, nr. 66 bijlage (1)1173159)

Budget provinciale maatregelen

Voor de uitvoering van de provinciale maatregelen zijn in 2022 en 2024 middelen beschikbaar gesteld, gericht op de realisatie van natuur-, water- en klimaatdoelen. In 2025 zijn aanvullende middelen toegekend (€ 45 mln.) aan de provincies Noord-Holland, Flevoland en Zeeland. Deze zijn nog niet in de tabel opgenomen omdat de rapportage gaat over 2024. Bij een volgende rapportage over de voortgang zal hierover ook worden gerapporteerd. In tabel 1 is de verdeling naar categorie maatregel en beschikt bedrag opgenomen.

Categorieën	2022	2024	Totaal
Landbouw	397	723	1120
Beeindiging veehouderij	130	150	280
Coaching en ondersteuning	3	8	11
Extensivering (grond)	70	193	263
KPI en resultaatsturing	30	96	126
Management en technisch akker- en tuinbouw	0	20	20
Managementmaatregelen veehouderij	41	31	72
Plattelandsontwikkeling	22		22
Technische maatregelen veehouderij	78	222	300
Verplaatsing veehouderij	22	4	26
Natuur	48	421	469
Groen blauwe dooradering	3	125	128
Natuurherstel	45	147	192
Nieuwe natuur en bos		148	148
Ondersteunend	7	135	142
Gebiedsprocessen	7	135	142
Water	34	262	295
Aanleg/verbreding en herstel beekdalen	7	70	77
Watermaatregelen (overige)	5	28	33
Waterpeil aanpassen	22	93	115
Watervasthouden (hydrologisch herstel)		70	70
Totaal	486	1541	2027

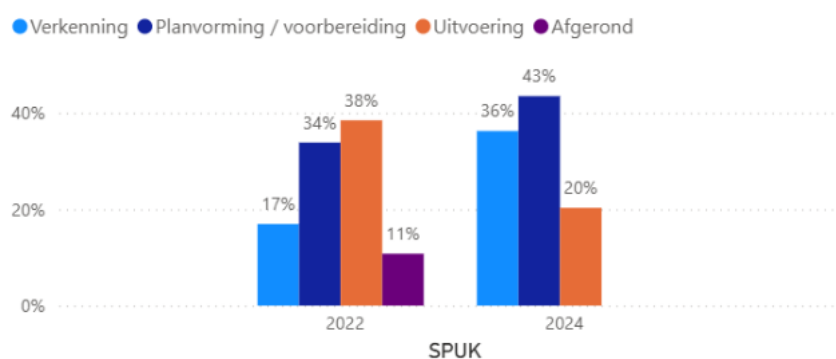
Tabel 1: Verdeling beschikte middelen naar type maatregelen (€ mln.)

De maatregelen bestaan voor circa 55% (€ 1,12 mld.) uit landbouwmaatregelen, 23% (€ 469 mln.) uit natuurmaatregelen, 15% (€ 295 mln.) uit watermaatregelen en 7% (€ 142 mln.) uit maatregelen ter ondersteuning van de gebiedsprocessen.

Voortgang planning

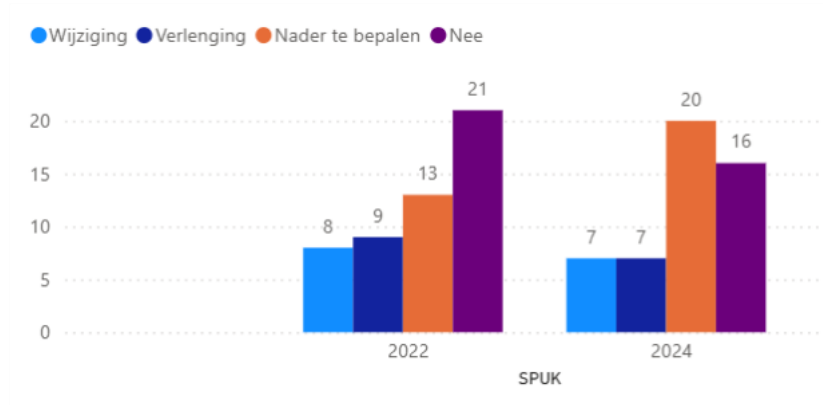
Waar de voortgang in 2023 nog logischerwijs beperkt was, hebben de provincies in 2024 verdere stappen gezet in de uitvoering van de maatregelen die in 2022 zijn beschikt. Ongeveer de helft van deze maatregelen (circa € 0,5 mld.) bevond zich in de uitvoeringsfase. Dit betreft voornamelijk maatregelen gericht op de landbouw, zoals managementmaatregelen. De overige maatregelen bevonden zich nog in de fase van verkenning of planvorming.

Het merendeel van de koplopermaatregelen uit 2024 (circa € 1,5 mld.) bevindt zich momenteel in de opstartfase. Voor deze maatregelen zijn de middelen in de tweede helft van het jaar aan de provincies ter beschikking zijn gesteld. Omdat voorliggende rapportage een beeld schetst van de stand per ultimo 2024 kan over de voortgang slechts in beperkte mate worden gerapporteerd.



Figuur 1: Verdeling maatregel naar fase uitvoering

Uit de ontvangen voortgangsrapportages komt naar voren dat meerdere provincies aangeven de oorspronkelijke planning niet volledig te kunnen realiseren (zie figuur 2). Signalen duiden erop dat met name de korte voorbereidingsperiode en de complexiteit van enkele maatregelen daarbij een rol spelen. Daarnaast blijkt dat de aanvankelijk voorziene uitvoeringsperiode van twee jaar voor veel maatregelen onvoldoende toereikend is om tot volledige realisatie te komen.



Figuur 2: Verwachte wijzigingen en verlengingen

Om die reden is voor alle versnellingsmaatregelen een verlenging van de uitvoeringstermijn aangevraagd en ook toegekend met een periode van vier jaar, tot einde van 2028. Dit is om toch mogelijk te maken dat de maatregelen meer tijd krijgen om onder andere zorgvuldig vergunningverleningstrajecten te doorlopen en de maatregelen op een doelmatige manier worden uitgevoerd.

Financiële voortgang

De financiële voortgang wordt verantwoord via de reguliere SiSa-systematiek. Hoewel de helft van de maatregelen uit 2022 zich per ultimo 2024 in de uitvoeringsfase bevindt, blijven de uitgaven achter. Tot nu toe is 14% van het beschikbare budget voor de maatregelen uit 2022 besteed, waarvan circa 5% in het uitvoeringsjaar 2024.

SPUK	Toegekend	Realisatie
2022	485,6	68,9
2024	1541,1	2,8
Totaal	2026,7	71,7

Tabel 2: Realisatie middelen (€ mln.)

Dit is verklaarbaar. De financiële uitputting vindt voornamelijk plaats in de laatste fase van uitvoering. De fasen daarvoor kenmerken zich vooral door voorbereidingen die getroffen moeten worden voordat tot de daadwerkelijk uitgaven kan worden overgegaan. De realisatie van uitgaven en bijbehorende output nemen dus aan het einde dan sterk toe. Dit wordt ook wel het hockeystickmodel genoemd. Dit is gebruikelijk bij investeringen in het fysieke domein, zoals bij infrastructuurprojecten binnen het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Daar vindt het grootste deel van de investeringen eveneens plaats in de afrondende fasen van de uitvoering.

Voortgang output

Uit de voortgangsinformatie blijkt dat de gerealiseerde output van de versnellingsmaatregelen zich voornamelijk voordoet binnen de categorie landbouw. Het gaat hierbij vooral om maatregelen die beperkte gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en daardoor snel kunnen worden uitgevoerd. Zo laten management- en technische maatregelen bij veehouderijen (60%), KPI's voor veehouderijen

(29%), technische ondersteuning in de akkerbouw (33%) en coaching en training (19%) een duidelijke voortgang zien ten opzichte van vorig jaar.

De uitvoering van meer ingrijpende veehouderijmaatregelen blijft daarentegen achter. Eind 2024 is circa 2% van het beoogde aantal bedrijfsbeëindigingen en 3% van de verplaatsingen gerealiseerd. Slechts 1% van het hectaredoel voor extensivering is bereikt. Deze maatregelen bevinden zich wel in uitvoering, maar lopen vertraging op door verschillende oorzaken, zoals complexe procedures, complexe vergunningverlening of beperkte deelnamebereidheid van ondernemers.

Voor hydrologisch herstel is tot nu toe circa 314 hectare gerealiseerd. Voor andere maatregelen, zoals vernatting en bosrevitalisatie is nog geen output gerealiseerd. Dit is verklaarbaar aangezien de output pas bij afronding kan worden gemeld.

Eenheid	Totaal realisatie	Totaal beoogd	% output gerealiseerd
Kilometers	0	40	0,0%
Revitalisatie bos [en natuur]	0	40	0,0%
Hectare	639	5059	12,6%
[Natuur- en] Bosuitbreiding nieuw areaal	58		
Aanleg/verbreding beekdalen	0	65	0,0%
Vernatting veenweide	0	1750	0,0%
Afwaardering blijvend landbouwgrond	17	1650	1,0%
Afwaardering functieverandering natuur	5	355	1,4%
Revitalisatie bos [en natuur]	208	693	30,0%
Watervasthouden/hydrologie	314	494	63,6%
Aanleg groenblauwe dooradering	37	52	71,2%
Bedrijven	1130	2360	47,9%
Beëindiging veehouderijen	2	82	2,4%
Verplaatsing veehouderijen	1	34	2,9%
Kernprestatie-indicatoren veehouderijen	193	672	28,7%
Management [en technisch] akkerbouw	3	9	33,3%
Management [en technisch] veehouderijen	931	1563	59,6%
Totaal	1769	7459	23,7%

Tabel 3: gerealiseerde output versnellingsmaatregelen

Oorzaken vertraging en aanpak

De oorzaken van de vertragingen zijn divers en hangen samen met gebiedsprocessen, complexe vergunningverleningstrajecten, lopende staatssteunprocedures en juridische vraagstukken, beperkte uitvoeringscapaciteit en de samenloop van 'concurrerende' landelijke en provinciale maatregelen gericht op beëindiging veehouderijen.

Gebiedsgerichte maatregelen vergen over het algemeen een aanzienlijke voorbereidingstijd. Een zorgvuldige uitvoering in een gebied vraagt om voldoende draagvlak, onder meer door het betrekken van ondernemers en andere belanghebbenden bij de planvorming. Omdat deze maatregelen vaak directe gevolgen hebben voor betrokken partijen, brengt dit proces in de praktijk risico's op vertraging met zich mee. Deze constatering is niet nieuw.

Daarnaast zijn er maatregelen die aanvankelijk voortvarend van start gingen, maar door externe factoren alsnog vertraging hebben opgelopen. Dit geldt met name voor investeringsmaatregelen op boerenbedrijven, waar de vergunningverlening tijdelijk is stilgevallen na de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024. Provincies kunnen in sommige gevallen investeringsregelingen niet openstellen en deze ontwikkeling heeft ook invloed op de bereidheid van ondernemers om deel te nemen aan regelingen.

Bij nieuwe maatregelen, zoals de (gedeeltelijke) herwaardering, vraagt het zorgvuldig doorlopen van staatssteunprocedures extra tijd. Deze procedures kunnen effectiever worden uitgevoerd wanneer zij gezamenlijk worden opgepakt door Rijk en provincies.

Provincies geven daarnaast aan dat zij onzekerheid ervaren over landelijke keuzes ten aanzien van generieke maatregelen en recente Europese ontwikkelingen. Het beeld valideert de knelpunten die benoemd zijn in de vorige rapportage over de maatregelen uit 2022. Verwacht wordt dat deze

eveneens invloed zullen hebben op de uitvoering van de maatregelen die in 2024 zijn gestart, aangezien de aard van de maatregelen vergelijkbaar is. Het is daarom belangrijk dat provincies in samenwerking met het Rijk en andere partijen serieus aandacht besteden aan deze knelpunten en ze maximaal ondervangen.

De genoemde oorzaken sluiten aan bij de bevindingen uit het rapport "*De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied*" van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)².

Aanpak

Provincies en Rijk werken samen aan het oplossen van de geconstateerde knelpunten. In de regio werken zij gezamenlijk aan werkbare oplossingen binnen de bestaande maatregelpakketten. Het samen oppakken is behulpzaam bij het maximaal maken van tempo. Een goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een landelijke kaderregeling voor herwaardering die aansluit bij de Europese staatssteunregels. De samenwerking beoogt mogelijk te maken dat deze regeling in 2026 van kracht wordt.

Samenvattend

Het algemene beeld is dat de uitvoering voortgang boekt, maar dat blijvende aandacht nodig is voor de uitvoering van maatregelen, de onderlinge samenhang en een scherp oog voor het signaleren en oplossingen van knelpunten. Het Rijk en de provincies blijven gezamenlijk maximaal inzetten op doelmatige realisatie binnen de gestelde termijnen, met als doel om Nederland verder 'van het slot' te krijgen.

- Voortgang is zichtbaar, maar inspanning blijft nodig: de uitvoering van de provinciale maatregelen komt op gang en laat zichtbare voortgang zien. Het is zaak dit niet te verstoren, maar maximaal samen de schouders te zetten onder de voortgang van de uitvoering van de maatregelen.
- Vertragingen zijn verklaarbaar, maar vragen blijvende aandacht: de oorzaken van vertraging liggen vaak in complexe vergunningverleningstrajecten, staatssteunprocedures, creëren van draagvlak, beperkte capaciteit. Provincies hebben voldoende tijd en ruimte nodig om dergelijke complexe maatregelen zorgvuldig te kunnen uitvoeren.
- De uitvoering van gebiedsmaatregelen is een proces van de lange adem, dat vraagt om zorgvuldige afwegingen en blijvende betrokkenheid van alle partijen. Dat is al lang bekend, maar de in dit rapport geschetste omstandigheden en de krapte op de arbeidsmarkt maakt het ondervangen hiervan een grote uitdaging.
- Onzekerheid over beleid en generieke maatregelen beïnvloedt de uitvoering, maar hoeft geen reden te zijn om de uitvoering te blokkeren: Provincies en Rijk zoeken samen binnen de mogelijkheden zodat maatregelen voortvarend worden opgepakt.
- Samenwerking tussen Rijk en regio blijft cruciaal: Het Rijk en de provincies sturen gezamenlijk op een doelmatige uitvoering, het versterken van de uitvoeringskracht en zetten zich maximaal in om voortgang in de gebieden te realiseren.

² Zie het rapport "*De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied*" van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag (2025).