

# NATUURLIJKE ROUTE?

Implementatie van Natuurbeschermingsbeleid  
door Nederlandse provincies.  
Drenthe en Utrecht

Chloé Föster

6846866

28-06-2024

Eerste lezer: Sebastiaan Princen

Tweede lezer: Koen Damhuis

Universiteit Utrecht

# Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie waarin ik onderzoek heb gedaan naar de impact van bepaalde factoren op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies. Met dit onderzoek rond ik mijn master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht af. De Europese Unie heeft mij al een langere tijd geboeid, en de doorwerking naar Nederland is een bijzonder proces. Bij natuurbeschermingsbeleid is er ruimte voor provincies om hier eigen invulling te geven. De verschillen tussen beleid in provincies intrigeren mij, en hebben mij ook doen afvragen: waarom is dat? Om deze reden is dit onderzoek tot stand gekomen en ook uitgevoerd.

Dit onderzoek was niet mogelijk zonder een belangrijke groep mensen. Allereerst, mijn scriptiebegeleider, Sebastiaan Princen, zijn aanbevelingen, ideeën en begeleiding hebben mij enorm geholpen bij het uitvoeren van mijn onderzoek. Daarnaast mijn medestudenten, die allemaal ook bezig waren met het schrijven van hun scripties. Bedankt voor jullie inzichten en tijd om samen stukken te bespreken. Tot slot wil ik graag alle respondenten bedanken die de tijd hebben genomen om dit onderwerp met mij te bespreken.

Ik wens u veel leesplezier.

Chloé Föster

## Samenvatting

De Europese Unie speelt een cruciale rol in de ontwikkeling van natuurbeschermingsbeleid, waarbij ongeveer tachtig procent van deze wetgeving in Brussel wordt bepaald. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van dit beleid bij de provincies, zij vertalen Europese richtlijnen naar lokaal beleid. Hierbij hebben zij ruimte voor eigen invulling, waardoor er verschillen in implementatie te zien zijn bij natuurbeschermingsbeleid. In dit onderzoek is er gekeken naar de invloed van factoren op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in de provincie Drenthe en Utrecht. Hiervoor zijn twintig semigestructureerde interviews gehouden met beleidsmedewerkers in Drenthe (2) en Utrecht (4), politici in Drenthe (5) en Utrecht (4) en belangengroepen in Drenthe (2) en Utrecht (3). Daarnaast zijn documentanalyses (8) uitgevoerd.

Uit dit onderzoek blijkt dat er vier factoren een hoge invloed hebben en twee een gematigde invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Allereerst partijpolitieke prioriteiten, provincies waarin groene partijen een sterke invloed hebben, wordt natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer en vollediger geïmplementeerd. De publieke opinie heeft een gematigde invloed. Hoewel een negatieve houding tegenover natuurbescherming kan leiden tot vertragingen van de implementatie, blijft het natuurbeschermingsbeleid toch veelal buiten het beeld van de publieke opinie. De rol van belangenorganisaties is cruciaal. Hun invloed hangt af van hun omvang en georganiseerdheid, waarbij goed georganiseerde groepen de implementatie positief en negatief kunnen beïnvloeden. De perceptie van de EU blijkt ook een belangrijke factor. Een positieve perceptie leidt tot een ambitieuzere en vollediger implementatie, terwijl negatieve perceptie vertraagt en leidt tot minimale implementatie. Administratieve capaciteiten spelen eveneens een grote rol. Versterkte administratieve structuren leiden tot snellere en vollediger implementatie, terwijl zwakkere capaciteiten leiden tot vertragingen. Tot slot toont de factor overeenstemming een gematigde invloed. Hoewel een goede 'fit' tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken positieve effecten heeft, worden deze effecten soms belemmerd door andere factoren. Daarnaast heeft de factor partijpolitieke prioriteiten een versterkende werking op de factoren: druk van belangengroepen, perceptie van de EU en overeenstemming.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	1
Samenvatting .....	2
1. Inleiding .....	5
1.2 Wetenschappelijke relevantie .....	8
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	9
1.4 Leeswijzer.....	9
2. Theoretisch Kader .....	10
2.1 Implementatie .....	10
2.2 Factoren .....	13
2.2.1 Bereidheid .....	13
2.2.2 Capaciteit .....	17
2.3 Overzicht theoretische verwachtingen.....	19
3.1 Onderzoeksstrategie.....	21
3.2 Casusselectie.....	22
3.3 Onderzoeksopzet .....	23
3.3.1 Documentanalyse .....	23
3.3.2 Interviews.....	26
3.4 Data-analyse .....	27
3.5 Operationalisering .....	28
3.6 Kwaliteitscriteria .....	34
4. Resultatenhoofdstuk.....	36
4.1 Implementatie .....	36
4.1.1 Drenthe.....	37
4.1.2 Utrecht.....	40
4.1.3 Impact .....	42
4.2 Verklarende factoren.....	43
4.3 Partijpolitieke prioriteiten.....	43
4.3.1 Drenthe.....	43
4.3.2 Utrecht.....	47
4.3.3 Impact .....	49
4.4 Publieke opinie .....	50
4.4.1 Drenthe.....	50
4.4.2 Utrecht.....	51
4.4.3 Impact .....	53

4.5 Druk van belangenorganisaties.....	53
4.5.1 Drenthe.....	53
4.5.2 Utrecht.....	56
4.5.3 Impact van rechtszaken.....	58
4.5.4 Impact .....	59
4.6 Perceptie van de EU .....	60
4.6.1 Drenthe.....	60
4.6.2 Utrecht.....	61
4.6.3 Impact .....	62
4.7 Administratieve capaciteiten.....	63
4.7.1 Drenthe.....	63
4.7.2 Utrecht.....	65
4.7.3 Impact .....	67
4.8 Overeenstemming.....	67
4.8.1 Drenthe.....	67
4.8.2 Utrecht.....	69
4.8.3 Impact .....	71
5. Conclusie.....	72
5.1 Implementatie .....	72
5.2 Verklarende factoren.....	73
6. Discussie .....	82
Literatuur .....	87
Bijlagen .....	92
Bijlage 1: Overzicht respondenten en documenten .....	92
Bijlage 2: Topiclist interviews .....	93
Bijlage 3: Codeboom .....	95

# 1. Inleiding

‘De Europese Unie (EU) is veruit het belangrijkste als het gaat om milieu en natuur’ stelt hoogleraar conserveringsbiologie Geert de Snoo (2019). Vanuit Europa komt de regelgeving voor de bescherming van natuur en milieu. Naar schatting wordt ongeveer tachtig procent van de natuur- en milieuwetgeving bepaald door Brussel (de Snoo, 2019). In een tijdperk waarin ecologische uitdagingen steeds belangrijker worden, speelt de EU dus een cruciale rol bij het ontwikkelen en bevorderen van wetgeving op het gebied van natuurbescherming. Dit heeft een grote invloed op het vormgeven van internationale normen en standaarden op het gebied van natuurbescherming.

Het Europese natuurbeschermingsbeleid vindt zijn oorsprong in de overtuiging dat de natuur van onschatbare waarde is en beschermd moet worden voor toekomstige generaties. De eerste twee mijlpalen op het gebied van Europese natuurbeschermingsbeleid waren de goedkeuring van de Vogelrichtlijn in 1979 en de Habitatrichtlijn in 1992. Deze richtlijnen hebben als doel om bij te dragen aan het behoud van de biodiversiteit door het instellen van een netwerk van beschermde natuurgebieden. Deze gebieden staan ook wel bekend als de Natura 2000-gebieden (Kort, z.d.).

Daarnaast heeft de EU ook doelstellingen opgesteld voor natuurbehoud en milieubescherming, waaronder de 2030 Biodiversiteitsstrategie en de *European Green Deal*. Deze initiatieven streven ernaar om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen, en terug te roepen, ecosystemen te herstellen en te beschermen, en een duurzame transitie naar een groenere economie te bevorderen (Raad van de EU & Europese Raad, 2023).

De Europese wetgeving heeft ook direct invloed op Nederland. Wanneer de lidstaten van de EU namelijk instemmen met nieuwe wetgeving, heeft het beleidsinstrument nog een lange weg te gaan voordat het uitgevoerd kan worden. Lidstaten zullen de nieuwe wetgeving om moeten zetten in nationale wetgeving voordat nationale of decentrale overheden en instanties de nieuwe wetgeving kunnen toepassen (Steunenbergh en Rhinard, 2010, p. 495). Dit proces heet omzetting (soms ook transpositie). Dit is een belangrijke fase voor het effectief integreren van Europees beleid.

De overgang van EU-richtlijnen naar decentraal beleid is een cruciale stap in het implementatieproces. Op het gebied van natuurbescherming hebben de Nederlandse provincies een belangrijke uitvoerende rol. Het is van belang dat er effectieve coördinatie en communicatie

plaatsvindt tussen de verschillende bestuursniveaus. Lokale overheden zullen dus goed op de hoogte moeten zijn van de nationale wetgeving en EU-richtlijnen, zodat dit correct geïmplementeerd kan worden in de lokale context (Bondarouk & Mastenbroek, 2017).

De focus in dit onderzoek zal liggen op de provincies, aangezien zij de verantwoordelijkheid hebben voor de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. De Wet natuurbescherming is een Nederlandse wet die de bescherming van natuurgebieden, bossen en soorten regelt. In deze wet heeft het rijk alle verplichtingen van zowel de Europese Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn verwerkt (Kenniscentrum InfoMil, z.d.). Deze wet is sinds 1 januari 2024 vervangen door de Omgevingswet. Het stelsel van regelgeving voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving wordt door deze wet vereenvoudigd. Hierbij zijn tientallen wetten en honderden regels gebundeld in één wet.

Door deze verandering heeft iedere provincie een omgevingsverordening opgesteld die alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving omvat. De voorschriften in de omgevingsverordening zijn van toepassing voor gemeenten, bedrijven, burgers, waterschappen en Gedeputeerde Staten. In de omgevingsverordening staan regels over het beschermen van de natuur, het beschermen van erfgoed, grondbeschermingsgebieden, provinciale wegen en lokale spoorwegen en omgevingswaarden. Op dit moment is er sprake van een overgangsfase van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.). In dit onderzoek zal het accent liggen op het beleid van de Wet natuurbescherming, dus de bescherming van natuurgebieden, soorten en bos.

De Europese richtlijn is omgezet in nationaal beleid door middel van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. Dit beleid geeft de provincie ruimte om binnen de kaders van zowel de Europese richtlijn als nationale wetgeving te opereren. Het doel is dus bepaald door de EU en de nationale wetgeving, maar hoe het doel te behalen ligt bij de provincie.

Er wordt vooruitgang geboekt op het gebied van natuurbescherming, maar er blijven uitdagingen bestaan bij de implementatie van dit beleid. Er zijn verschillen waargenomen bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid tussen provincies (de Boer et al, 2022). Het begrip implementatie speelt hierbij een belangrijke rol. In dit onderzoek wordt de definitie van Treib (2014, p. 5) gebruikt, namelijk: 'het vertalen van beleid in actie'. Implementatie van natuurbeschermingsbeleid kan verschillen tussen provincies, aangezien zij de ruimte hebben om te werken binnen het kader van de EU en nationale wetgeving. Er wordt in dit onderzoek

naar twee soorten van implementatie gekeken, namelijk *conformance*-implementatie en *performance*-implementatie. *Conformance*-implementatie verwijst naar de mate waarin een centraal besloten blauwdruk van boven naar beneden wordt geïmplementeerd. Het is gericht op het voldoen aan formele regels en voorschriften, wat kan worden gezien als het nastreven van een volledige implementatie van het beleid. Dit wordt dan ook beschreven als volledigheid. *Performance*-implementatie verwijst naar het vermogen om resultaten van het beleid te bereiken die oorspronkelijk het beleidsprobleem oplossen. Het is gericht op het behalen van concrete resultaten en effectief beleid. Dit wordt gezien als het nastreven van ambitie in de implementatie (Thomann & Sager, 2017, p. 1253-1256). Een ambitieuze benadering van *performance*-implementatie impliceert dat het beleid zich niet alleen richt op het voldoen aan de minimale standaarden, maar een stap extra zet. Bij de implementatie van beleid zal er dus gekeken worden naar de aspecten: volledigheid en ambitie.

In de literatuur zijn er verschillende factoren te vinden met redenties waar deze verschillen in implementatie vandaan komen. Barbehön (2016) stelt dat stedelijke omgevingen waar Europa gezien wordt als een extern en ver weggelegen entiteit de uitvoering van wetgeving moeizamer verloopt dan in stedelijke omgevingen waar Europa wordt beschouwd als een essentieel onderdeel van het gebied. Dit laat zien dat de perceptie van de EU van invloed is op de implementatie. Spendzharavo en Versluis (2013) hebben een andere factor gevonden. Zij stellen dat de impact van de partijpolitieke prioriteiten van belang is voor de implementatie. Een groenere regering heeft de neiging om milieugerelateerde EU-richtlijnen eerder en effectiever om te zetten dan conservatieve regeringen. Verder stellen Börzel et al (2012) dat administratieve capaciteiten van belang zijn voor de implementatie van beleid. Een institutie met goed functionerende administratieve systemen en processen, is waarschijnlijk sneller in staat om EU-richtlijnen om te zetten. Er blijkt uit de hierboven aangehaalde literatuur dat er verscheidene redenen voor implementatieverschillen zijn. Het verkrijgen van begrip over welke factoren invloed hebben op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid kan bijdragen om de effectiviteit van implementatie te verhogen. Het is daarom cruciaal om inzicht te krijgen in de factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden.

Hieruit is de volgende onderzoeksvraag tot stand gekomen: Wat zijn de belangrijkste factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Theoretische deelvragen:

1. Wat is implementatie?
2. Welke factoren kunnen volgens de literatuur invloed hebben op implementatie?

Empirische deelvragen:

3. Hoe wordt de implementatie van natuurbescherming momenteel uitgevoerd door provincies?
4. Welke factoren spelen een rol bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door provincies?

## 1.2 Wetenschappelijke relevantie

Het uitvoeren van dit onderzoek is wetenschappelijk relevant. De Europese integratie is een belangrijk onderwerp binnen de Europese politiek en beleidsvorming. Onderzoek naar de factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies kunnen beïnvloeden, biedt een waardevol inzicht in dit complexe proces. Hoewel de huidige literatuur zich voornamelijk focust op het nationaal of gemeentelijke niveau, is er minder aandacht voor het provinciale niveau (Barbehön, 2016; Bondabrouk, Liefferink & Mastenbroek, 2020; Borass, 2013). Het onderzoek Borrass (2013) focust zich voornamelijk op regionaal niveau en welke factoren daar van invloed zijn, terwijl Bondarouk, Liefferink en Mastenbroek (2020) kijken naar de factoren op gemeentelijk niveau. Met dit onderzoek kan dit gat worden opgevuld door te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid op provinciaal niveau. Het biedt een kans om nieuwe inzichten te verkrijgen in een andere dynamiek die relevant is voor provincies. Het is aannemelijk dat op provinciaal niveau (deels) andere factoren van belang zijn, aangezien er verschillen zijn in politieke, economische en sociale contexten tussen provincies. Provincies hebben namelijk unieke politieke structuren en belangen die kunnen verschillen ten opzichte van nationaal of gemeentelijk niveau. Door deze aspecten te onderzoeken kan er een beter begrip verkregen worden over hoe beleid op provinciaal niveau wordt geïmplementeerd, en welke factoren een rol hierbij spelen.

Verder is er in de huidige literatuur een diversiteit aan factoren te vinden die invloed zouden hebben op het implementatieproces (Treib, 2014; Bondabrouk, Liefferink & Mastenbroek, 2020). Dit onderzoek kan niet alleen helpen met het vinden van nieuwe inzichten, maar ook met het valideren van bestaande literatuur. Het uiteindelijke doel is dan ook om een dieper

begrip te krijgen van de factoren die van invloed zijn op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies.

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

De implementatie van natuurbeleid is momenteel een publiek debat, waarbij uitdagingen duidelijk naar voren komen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de aanpak van de stikstofproblematiek. De overheid worstelt hierbij met het vinden van effectieve maatregelen en een gecoördineerde aanpak. In deze context is er een belangrijke rol weggelegd voor de provincie, aangezien zij het uitvoerende orgaan zijn op het gebied van milieu en natuur (Waarlo, 2022). Dit laat het belang zien van de uitvoerende rol die provincies hebben bij de implementatie van natuurbeleid.

Dit onderzoek is ook maatschappelijk relevant. Door begrip te krijgen over welke factoren een rol spelen bij de implementatie van natuurbescherming door provincies, kunnen beleidsmakers effectievere strategieën ontwikkelen om de implementatie te verbeteren. Naast effectievere strategieën, helpt bewustzijn van de factoren ook bij de implementatie. Dit stelt beleidsmakers in staat om gerichte maatregelen te nemen die de implementatie bevorderen. De verbeterde implementatie voor natuurbescherming is van essentieel belang om de natuurlijke leefomgeving te beschermen. Door effectieve maatregelen te nemen ter bescherming van de natuurlijke ecosystemen is het mogelijk om de biodiversiteit te behouden en verder draagt dit ook bij aan het welzijn en de gezondheid van mensen en dieren. Dit onderstreept het belang van dit onderzoek en de impact die de implementatie van het beleid en praktijk van natuurbescherming in Nederland heeft.

### 1.4 Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen te beantwoorden zal in het theoretisch kader (H2) eerst het concept van implementatie worden uitgelegd en daarna zal worden ingegaan op de verschillende factoren die een mogelijke invloed op de implementatie kunnen hebben. In de onderzoeksopzet (H3) wordt beschreven hoe de aanpak van het onderzoek eruitziet en op welke manier de dataverzameling plaatsvindt. In het resultatenhoofdstuk (H4) worden vervolgens de resultaten uit de dataverzameling beschreven. De conclusie (H5) geeft een antwoord op de onderzoeksvraag en het onderzoek wordt afgesloten met de discussie (H6) die de resultaten in een breder perspectief plaatst.

## 2. Theoretisch Kader

In dit onderdeel wordt eerst een uitleg gegeven over beleidsimplementatietheorieën, met daarbij toepassing op dit onderzoek. Vervolgens zal er een overzicht worden gegeven van de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid op provinciaal niveau.

### 2.1 Implementatie

In dit onderzoek wordt er gekeken naar het beleid van natuurbescherming. Dit beleid begint met een Europese richtlijn, die de doelstellingen bepaalt, voordat de implementatie terechtkomt bij de provincies in Nederland. Voor de implementatie is het dus van belang om het Europese aspect ook mee te nemen. Als het gaat om beleidsimplementatie op Europees niveau en de overdracht naar de lidstaten zijn er drie verschillende benamingen voor implementatie. De eerste benaming van beleidsimplementatie verwijst naar: ‘wat er gebeurt nadat een wetvoorstel een wet wordt’, oftewel ‘het vertalen van beleid in actie’. De tweede benaming is compliance. Dit gaat over het naleven van regels en dit kan plaatsvinden zonder volledige implementatie van het beleid. De derde en laatste term is Europeanisering. Dit verwijst naar de effecten van Europese integratie op de lidstaten, inclusief de beleidsoverdracht en institutionele aanpassingen (Treib, 2014, p. 5). Bij lokale overheden, en dus bij de provincie, kan implementatie begrepen worden in de termen van beleidsuitkomsten. Dit houdt in dat beleid wordt vertaald in actie. Dit omvat namelijk de regelgevende maatregelen die worden genomen door de lokale overheden als reactie op de Europese richtlijnen. Voor dit onderzoek wordt de term implementatie geïnterpreteerd als ‘het vertalen van beleid in actie’, en de daaruit voortkomende beleidsuitkomsten.

Implementatie van EU-wetgeving is cruciaal maar complex, aangezien het afhankelijk is van de lidstaten voor de uitvoering ervan. De EU heeft geen eigen administratieve structuur en vertrouwt op de lidstaten om EU-wetgeving om te zetten in nationale wetgeving (Treib, 2014, p. 6). Vanuit de EU worden er daarom besluitvormings- en/of uitvoeringsbevoegdheden naar verschillende niveaus gedelegeerd (Thomann & Sager, 2017, p. 1253-1254). Bij implementatie van natuurbeschermingsbeleid is er ruimte voor variatie tussen Nederlandse provincies. Bij beleid rondom natuurbescherming worden op verschillende niveaus diverse belanghebbenden betrokken die de uitkomst van het beleid kunnen beïnvloeden. Beleid rondom

natuurbescherming wordt geassocieerd met het concept van ‘*multilevel governance*’. Hierbij ligt de autoriteit en verantwoordelijkheid niet alleen bij de nationale staat, maar is deze verdeeld over verschillende niveaus en tussen overheid en niet-overheidsactoren. Dit vergroot de complexiteit en uitdagingen van implementatie en maakt de uitkomst van het beleid onvoorspelbaar (Ferranti et al., 2010, p. 295-296).

Er zijn drie verschillende analytische benaderingen in de traditionele implementatietheorieën: top-downmodellen, bottom-upkritieken en hybride theorieën. Allereerst, top-downtheorieën. Deze vertrekken vanuit de onderstelling dat beleidsimplementatie begint met een beslissing van de centrale overheid. Beleid wordt geïnterpreteerd als inputfactoren en implementatie als outputfactoren. De nadruk op beslissingen van centrale beleidsmakers worden door top-downbenaderingen beschreven als een ‘elitefenomeen van bestuur’ (Pülzl en Treib, 2007, p. 92). Hiermee wordt bedoeld dat besluitvorming en beleid wordt gemaakt door een kleine invloedrijke groep. Deze elites hebben de macht en middelen om hun belangen en invloed uit te oefenen, terwijl andere actoren minder invloed kunnen uitoefenen op het beleid en de besluitvorming. Het implementatieproces wordt gezien als een apolitiek, administratief proces onder duidelijke leiding van centrale besluitvormers.

De top-downimplementatietheorie heeft ook conceptuele zwakheden. Top-downbenaderingen richten zich vaak op het bereiken van beleidsdoelstellingen vanuit een centraal gezichtspunt, hierdoor kunnen ze moeite hebben om de complexe en dynamische uitkomsten van implementatie op lokaal niveau te voorspellen (Sabatier, 1986, p. 37). Tot slot, kan het benadrukken van duidelijke en consistente beleidsdoelstellingen een zwakte zijn, aangezien veel programma’s een veelheid aan tegenstrijdige doelstellingen bevatten (Sabatier, 1986, p. 29).

Ten tweede, bottom-uptheorieën. Deze zijn ontstaan als een kritische reactie op de top-downbenadering. Verschillende studies hebben aangetoond dat de politieke uitkomsten niet altijd voldoende gerelateerd waren aan de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen (Lipsky, 1980; Elmore, 1980; Hjern, 1982, in Pülzl en Treib, 2007, p. 92). Bottom-upaanhangers verzetten zich tegen het idee dat beleid centraal wordt gedefinieerd en dat de uitvoerder zich strikt aan deze doelstellingen moet houden. In plaats daarvan wordt het vermogen van uitvoerders om op beleidsniveau discretie te hebben gezien als een positieve factor. De reden hiervoor is dat lokale ambtenaren vaak veel dichter bij de daadwerkelijke problemen staan dan de centrale

beleidsmakers (Pülzl en Treib, 2007, p. 92-93). Bij het implementatieproces beschikken uitvoerders over veel discretionaire bevoegdheid en is het proces fundamenteel politiek en decentraal.

De bottom-upimplementatietheorieën hebben ook conceptuele zwakheden. Hoewel bottom-upbenaderingen zich richten op lokale implementatiestructuren, kunnen ze moeite hebben om bredere trends en patronen op hogere niveaus te identificeren. Lokale oplossingen zijn mogelijk niet geschikt voor bredere toepassing, waardoor het moeilijk wordt om effectief beleid op nationaal of internationaal niveau te implementeren. Daarnaast is bottom-upimplementatie vaak afhankelijk van lokale behoeften en contexten, wat kan resulteren in een gebrek aan consistentie in beleidsuitvoering over verschillende regio's. Dit kan leiden tot ongelijke uitkomsten en onrechtvaardigheid (Sabatier, 1986, p. 37). Bottom-upimplementatie kan een fragmentatie van beleid veroorzaken. Verschillende groepen stellen hun eigen prioriteiten zonder rekening te houden met bredere doelstellingen. Dit kan inefficiëntie en gebrek aan coördinatie tussen verschillende niveaus van bestuur tot gevolg hebben (Sabatier, 1986, p. 45).

Ten derde, hybride theorieën. Hierbij worden elementen gecombineerd van beide kanten om de conceptuele zwakheden van top-down en bottom-up te vermijden. Net als top-downbenaderingen richten hybride modellen zich op het bereiken van effectieve beleidsuitvoering, waarbij rekening wordt gehouden met de autonomie en de lokale context van uitvoerders. Deze worden hierbij actief betrokken bij het implementatieproces (Pülzl en Treib, 2007, p. 95-97). De drie benaderingen zijn manieren om implementatie te onderzoeken en te begrijpen.

Voor dit onderzoek is het van belang om te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies. Om deze reden zal er niet gekeken worden naar de normatieve standpunten van de implementatietheorieën, maar wordt er voornamelijk gefocust op de verklarende factoren. Eén van de verklarende factor bij top-downimplementatie is het voldoen aan de verwachtingen van de centrale beleidsmakers. Anderzijds is bij bottom-up één van de verklarende factoren de lokale context voor de uitkomst van beleid. In dit onderzoek is gekozen voor een focus op de nationale factoren, en om deze reden zal er dus gekeken worden naar implementatie vanuit de bottom-upimplementatietheorie.

## 2.2 Factoren

Onderzoek naar de invloed van EU-besluitvorming op nationale omzetting heeft gemengde resultaten opgeleverd. Sommige studies suggereren dat tegenstand op nationaal niveau tijdens onderhandelingen in Brussel een negatieve invloed heeft op transpositieprestaties, terwijl andere studies deze bevindingen soms betwisten (Thomson, 2010; Falkner et al., 2005 in Treib, 2014, p. 20). Evenzo blijkt het niveau van conflict tijdens het EU-besluitvormingsproces soms een significante factor te zijn, maar andere studies vinden geen significant verband of zelfs het tegenovergestelde effect (Köng & Mäder, 2013; Zhelyazkova, 2013 in Treib, 2014, p. 20-21). Over het algemeen zijn er weinig robuuste bevindingen over de invloed van EU-niveau factoren op nationale transpositie. Nationale factoren lijken een grotere rol te spelen bij het verklaren van variërende transpositieprestaties (Treib, 2014, p. 20-22). Het onderzoek van Borrass (2014, p. 153-156) laat dan ook zien dat de implementatie van de Habitatrichtlijn wordt beïnvloed door de lokale context, administratieve structuren en beleidsrelaties. De *‘streetlevel bureaucrats’* zoals overheidsfunctionarissen op provinciaal niveau, zijn essentieel voor het vertalen van beleidsmaatregelen naar concrete acties. In dit onderzoek zal alleen gekeken worden naar binnenlandse factoren. Deze factoren worden in het volgende onderdeel behandeld.

De binnenlandse factoren worden opgesplitst in twee soorten: bereidheid om te voldoen aan EU-richtlijnen en capaciteit om te voldoen aan EU-richtlijnen (Bondarouk, Liefferink & Mastebroek, 2020). In de rest van dit stuk worden de factoren genoemd die een variatie in implementatie kunnen verklaren. Er zijn veel potentiële factoren die van invloed kunnen zijn op de implementatie, maar de focus van dit onderzoek ligt enkel op de hieronder genoemde variabelen. De verwachting is dat meerdere van deze geselecteerde factoren gezamenlijk kunnen bijdragen aan een mogelijke verklaring voor de variatie in implementatie van natuurbeschermingsbeleid op provinciaal niveau. De huidige literatuur heeft geen duidelijke richtlijnen over hoe de variabelen zich tot elkaar verhouden (Treib, 2014; Bondabrouk, Liefferink & Mastebroek, 2020). Na het bespreken van elke factor wordt een hypothese opgesteld over de verwachte invloed van de factor in het onderzoek.

### 2.2.1 Bereidheid

In onderzoek naar factoren die de bereidheid, ook wel politieke wil genoemd, om EU-richtlijnen te vertalen naar actie beïnvloeden, zijn verschillende factoren geïdentificeerd. Deze factoren, die traditioneel op nationaal niveau worden onderzocht, kunnen ook relevant zijn voor

provinciale actoren. De bereidheid benadrukt de politieke wil om beleid te implementeren. De politiek bepaalt namelijk de toewijzing van waarden en de verdeling van de kosten en baten. Om deze reden wordt de omzetting van beleid naar actie gezien als een weerspiegeling van een bewuste keuze (Bondarouk, Liefverink en Mastenbroek, 2020, p. 452).

### **Partijpolitieke prioriteiten**

De eerste factor die is gevonden in de literatuur is de impact van partijpolitiek en de prioriteiten die de politieke partijen hebben. Voorkeuren van belangrijke actoren binnen de lokale overheid spelen een belangrijke rol. Deze actoren, waaronder leden van de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, kunnen diverse standpunten hebben over hoe beleid eruit moet zien en welke maatregelen prioriteit krijgen. Deze voorkeuren kunnen van invloed zijn op hoe ambitieus het lokale beleid zal zijn ten opzichte van de Europese richtlijn over natuurbescherming. Als lokale belanghebbenden streven naar strengere normen en meer uitgebreide maatregelen dan wat de EU voorschrijft, kan dit leiden tot een meer ambitieuze implementatie van het beleid voor natuurbescherming. Aan de andere kant, als lokale voorkeuren meer neigen naar het volgen van minimale vereisten, kan dit leiden tot minder vooruitstrevende implementatie (Bondarouk, Liefverink en Mastenbroek, 2020, p. 454).

Een onderzoek van Sedelmeier (2009) laat op het gebied van sociaal en gelijkheidsbeleid een relatief sterk beeld zien van de impact van linkse en rechtse standpunten van regeringspartijen in omzettingresultaten. Linkse regeringen hebben doorgaans de neiging om sociale en gelijkheidswetgeving van de EU sneller en vollediger om te zetten dan rechtse regeringen. Ook een onderzoek van Mastenbroek en Keading (2006) liet individuele gevallen zien waarin ideologieën van regeringspartijen of regeringswisselingen aan het licht kwamen en een cruciale impact hadden op de omzetting. De effecten van partijpolitiek lijken vooral sectorafhankelijk te zijn en kunnen niet altijd eenduidig worden vastgesteld. Net als bij de sociale en gelijkheidswetgeving is deze trend ook te zien bij milieubeleid. Een groenere coalitie heeft de neiging om milieugerelateerde EU-richtlijnen eerder en effectiever om te zetten dan conservatieve regeringen (Spendzharavo en Versluis, 2013). Dit is van belang om mee te nemen in dit onderzoek als factor voor de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door provincies. De sectorale verschillen benadrukken het belang voor het begrijpen van de specifieke context en politieke dynamiek bij het analyseren van de rol van partijpolitiek bij transpositieprocessen (Treib, 2014, p. 22-23).

*De verwachting is dat provincies waarin groene partijen een grotere invloed hebben op het beleid, ambitieuzer en vollediger zijn in het ontwikkelen en implementeren van wetgeving rondom natuurbescherming dan provincies waarin minder groene partijen participeren.*

### **Publieke opinie**

Een tweede factor die impact heeft volgens Treib (2014, p. 24) op de bereidheid om EU-richtlijnen om te zetten, is de publieke opinie. Het is belangrijk om eerst duidelijk te maken wat er wordt bedoeld met publieke opinie en welke groepen onder belangengroepen vallen, wat de volgende factor is. De publieke opinie vertegenwoordigt een algemene mening van een bredere groep, maar is niet formeel georganiseerd om invloed uit te oefenen op het beleid. Het onderscheid tussen de publieke opinie en belangenroepen zit in dit geval voornamelijk in de organisatie. Een onderzoek van Spendzharavo en Versluis (2013) over omzetting op het gebied van milieubeleid laat zien dat landen waarbij burgers een hoge prioriteit toekennen aan milieubescherming, de neiging hadden om milieurichtlijnen sneller om te zetten. Echter, er zijn ook andere uitkomsten op het gebied van de invloed van publieke opinie op implementatie. Sommige studies suggereren namelijk dat publieke steun voor integratie de naleving bevordert (Mbaye 2001), maar andere vinden geen significante effecten (Börzel et al., 2012).

*De verwachting is dat een provincie waarin burgers een hoge prioriteit geven aan natuurbescherming, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer en vollediger wordt gerealiseerd, dan in een provincie waar de prioriteit van de burgers ergens elders ligt.*

### **Druk van belangenorganisaties**

De derde factor die van invloed kan zijn, is de druk van belangenorganisaties op het proces van vertaling van EU-richtlijnen in provinciale wetgeving (Treib, 2014, p. 25). Belangenorganisaties vertegenwoordigen verschillende belangengroepen zoals industrieën, vakbonden, consumenten, milieuactivisten, et cetera. Hun invloed kan zowel negatief als positief zijn op het transpositieproces. Dit is afhankelijk van de belangen en doelstellingen (Treib, 2014, p. 25). Belangenorganisaties kunnen profiteren van een EU-richtlijn door de omzetting ervan te bevorderen middels lobbyen, publieke druk, juridische procedures of klachten bij de Europese Commissie. Daarbij spelen belangenorganisaties een essentiële rol bij het verzamelen van informatie, het verkrijgen van steun voor beleidsinitiatieven en het vergroten van de legitimiteit van het beleid. Door samen te werken met externe belanghebbenden kan de provincie toegang krijgen tot extra kennis, middelen of perspectieven

die nodig zijn om effectieve oplossingen te ontwikkelen en uit te voeren bovenop wat intern beschikbaar is (Bondarouk, Liefferink en Mastenbroek, 2020, p. 456).

Slepcevic (2009) stelt dat milieuorganisaties druk uitoefenen op de regering, maar ook mogelijk op provinciale overheden, om milieuvoorschriften snel en nauwkeurig om te zetten. Aan de andere kant kunnen belangenorganisaties die een nadeel ondervinden van een EU-richtlijn het transpositieproces ook vertragen of saboteren. Zij kunnen proberen overheden te weerhouden van het volledig implementeren van de EU-richtlijnen. Dit kan bijvoorbeeld door juridische procedures aan te spannen of politieke druk uit te oefenen. Industrieën en bedrijven die economisch belang hebben bij minder strenge regelgeving, kunnen deze druk uitvoeren om natuurbeschermingsmaatregelen te minimaliseren, wat leidt tot minder ambitieuze implementatie. De druk die belangengroepen uitoefenen op de lokale beleidsmakers kan een invloed hebben op de ambitie en volledigheid van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid op lokaal niveau (Bondarouk, Liefferink en Mastenbroek, 2020, p. 454-455).

*De verwachting is dat de belangenorganisaties een rol spelen bij het beïnvloeden van zowel de ambitie als de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid. Echter, de omvang en de organisatie van deze belangenorganisaties in een provincie zijn bepalend voor de mate waarin ze bijdragen aan het bereiken van de EU-doelstellingen of aan het oplossen van het probleem waar het beleid voor bedoeld is.*

### **Perceptie van de EU**

De vierde en laatste factor die verband houdt met bereidheid en invloed kan hebben op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid, is de perceptie van de EU, zoals onderzocht door Barbehön (2016). Dit onderzoek richt zich op het begrijpen van de betekenissen die aan de EU worden toegekend in verschillende stedelijke omgevingen in Duitsland en hoe deze betekenissen de perceptie van de aanpassingsdruk van de EU beïnvloeden. Uit onderzoek van Barbehön (2016) blijkt dat de bekendheid met en de perceptie van de EU van invloed kunnen zijn op de implementatie van Europese wetgeving. In stedelijke omgevingen waar de EU wordt gezien als een extern en ver weggelegen entiteit, kan de uitvoering van wetgeving moeizamer verlopen dan in stedelijke omgevingen waar de EU wordt beschouwd als een essentieel onderdeel van het gebied.

De hierboven genoemde bevindingen roepen vragen op over de implementatie van beleid in Nederland. De perceptie van de EU is ook een factor die invloed kan hebben op de implementatie van natuurbescherming. Hierbij is het wel van belang om duidelijk te hebben wat de perceptie van de EU inhoudt, aangezien door Barbehön (2016) verschillende definities gebruikt worden, namelijk bekendheid en perceptie. De definitie die in dit onderzoek zal worden aangehouden, verwijst naar hoe mensen de EU zien en begrijpen. Het omvat de ideeën, opvattingen, attitudes en overtuigingen van de provincie over de rol, het functioneren en de impact van de EU. Dit gaat ook over hoe zij EU-beleid en -maatregelen evalueren in relatie tot provinciale aangelegenheden en hoe zij de relatie tussen de EU en de provinciale belangen interpreteren en beoordelen. Er zal in dit onderzoek gekeken worden hoe die percepties over de EU van invloed kunnen zijn op de houding en gedrag ten opzichte van de implementatie van Europese wetgeving en beleid.

*De verwachting is dat de perceptie die provincies hebben van de EU een grote invloed heeft op de implementatie. Provincies die een positieve perceptie hebben van de EU zullen beleid ambitieuzer en vollediger implementeren dan provincies met een negatievere perceptie.*

### 2.2.2 Capaciteit

In tegenstelling tot de bereidheid, zijn er ook onderzoekers die stellen dat implementatie een kwestie is van het vermogen dat implementeerdere hebben om dit te doen (Bondarouk, Loefflerink en Mastenbroek, 2020, p. 452). Er zijn belangrijke factoren geïdentificeerd die de capaciteit beïnvloeden om EU-richtlijnen tijdig en correct om te zetten. Het vermogen en het management van uitvoerders zijn van belang om beleid te implementeren en kan het verschil maken bij de beleidsimplementatie. Lage implementatieprestaties worden dan ook vaak toegeschreven aan het vermogen van de implementeerdere om te implementeren, en niet aan hun bereidheid daartoe (Bondarouk, Loefflerink en Mastenbroek, 2020, p. 452).

#### **Administratieve capaciteiten**

De eerst veelgebruikte factor die van invloed is op de capaciteit om EU-richtlijnen tijdig en concreet om te zetten is de administratieve capaciteit. Dit omvat verschillende aspecten, waaronder efficiëntie, ervaring met het omzetten van EU-wetgeving en effectieve organisatie en coördinatie binnen de administratie. Een provincie met goed functionerende administratieve systemen en processen, is waarschijnlijk sneller in staat om EU-richtlijnen om te zetten (Börzel et al, 2012). De mate van bekendheid van overheidsinstanties met de vertaling van EU-

richtlijnen naar actie en de complexiteit van dit proces zijn cruciale factoren. Naarmate overheidsfunctionarissen hiermee meer ervaring hebben, kunnen zij efficiënter omgaan met deze vertaling van de EU-richtlijnen (Steunenberg en Rhinard, 2010). Goed opgeleide en ervaren beleidsmedewerkers kunnen de uitvoering van beleid effectief ondersteunen en bevorderen (Bondarouk, Liefferink en Mastenbroek, 2020, p. 457). Dit benadrukt het belang van administratieve capaciteiten bij de implementatie. Niet alle actoren hebben dezelfde capaciteit om de hulpbronnen die door de EU worden aangeboden op gelijke wijze te gebruiken. Politiek werk impliceert conflict en machtsverhoudingen, en sommige actoren zijn mogelijk niet in staat om de geboden hulpbronnen op dezelfde manier te benutten als andere. Dit kan invloed hebben op hoe natuurbeschermingsbeleid op provinciaal niveau wordt geïmplementeerd, aangezien het vermogen om Europese regels te begrijpen en kansen te benutten verschilt tussen verscheidene actoren en instellingen.

Tot slot zijn een effectieve coördinatie en samenwerking tussen provinciale overheidsinstanties, agentschappen, en andere betrokken partijen van essentieel belang voor een soepele transitie. Deze capaciteiten zijn aangetoond als belangrijke factoren die transitie beïnvloeden (Dimitrova en Toshkov, 2009). Coördinatie en samenwerkingen op het provinciale niveau binnen de overheid en met andere relevante belanghebbenden is van nuttig voor een effectieve implementatie.

*De verwachting is dat naarmate de administratieve capaciteiten hoger zijn, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer wordt nagestreefd en zorgt voor een volledige naleving van de EU-richtlijnen.*

### **Overeenstemming**

De tweede factor die invloed heeft op het vermogen van de provincie om EU-richtlijnen te vertalen naar actie, is de mate van overeenstemming tussen de beleidsdoelstellingen die zijn vastgelegd in de Europese wetgeving en de reeds bestaande provinciale beleidspraktijken. Het draait hier om de 'fit'. De 'fit' wordt gezien als een relevante voorspellende factor voor transitieprestaties. Passende beleidsmaatregelen zouden zonder probleem worden geïmplementeerd, terwijl niet passende beleidsmaatregelen zouden leiden tot langdurige implementatieprocessen met lange vertragingen of inhoudelijke gebreken (Treib, 2014, p. 23). De overeenstemming tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken en -structuren

speelt een belangrijke rol bij het vermogen van provincies om EU-richtlijnen correct en tijdig te kunnen vertalen in provinciaal beleid.

*De verwachting is dat wanneer er bij provincies sprake is van een goede 'fit' tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken, er een vollediger naleving is van EU-richtlijnen en, door de aanwezige ambitie, beleid sneller geïmplementeerd wordt.*

### 2.3 Overzicht theoretische verwachtingen

In deze paragraaf worden de theoretische verwachtingen van de verklarende factoren uiteengezet, gepresenteerd in tabelvorm voor een overzichtelijke weergave.

<b>Factor</b>	<b>Verwachting</b>
<b>Bereidheid</b>	
<b>Impact van de prioriteiten van partijpolitiek</b>	De verwachting is dat provincies waarin groene partijen een grotere invloed hebben op het beleid, ambitieuzer en vollediger zijn in het ontwikkelen en implementeren van wetgeving rondom natuurbescherming dan provincies waarin minder groene partijen participeren.
<b>Publieke opinie</b>	De verwachting is dat een provincie waarin burgers een hoge prioriteit geven aan natuurbescherming, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer en vollediger wordt gerealiseerd, dan in een provincie waar de prioriteit van de burgers ergens elders ligt.
<b>Druk van belangenorganisaties</b>	De verwachting is dat de belangenorganisaties een rol spelen bij het beïnvloeden van zowel de ambitie als de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid. Echter, de omvang en de organisatie van deze belangenorganisaties in een provincie zijn bepalend voor de mate waarin ze bijdragen aan het bereiken van de EU-

	doelstellingen of aan het oplossen van het probleem waar het beleid voor bedoeld is.
<b>Perceptie van de EU</b>	De verwachting is dat de perceptie die provincies hebben van de EU een grote invloed heeft op de implementatie. Provincies die een positieve perceptie hebben van de EU zullen beleid ambitieuzer en vollediger implementeren dan provincies met een negatievere perceptie.
<b>Capaciteit</b>	
<b>Administratieve capaciteiten</b>	De verwachting is dat naarmate de administratieve capaciteiten hoger zijn, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer wordt nagestreefd en zorgt voor een volledige naleving van de EU-richtlijnen.
<b>Overeenstemming</b>	De verwachting is dat wanneer er bij provincies sprake is van een goede ‘fit’ tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken, er een vollediger naleving is van EU-richtlijnen en, door de aanwezige ambitie, beleid sneller geïmplementeerd wordt.

*Tabel 1: Overzicht theoretische verwachtingen*

## 3. Onderzoeksontwerp

In dit hoofdstuk van het onderzoek worden de empirische strategie en een casus behandeld. Verder wordt de methodologie, die is gebruikt voor het verzamelen en het analyseren besproken. Tot slot worden in deze paragraaf de kwaliteitscriteria voor dit onderzoek uitgewerkt.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op de volgende hoofdvraag: *Wat zijn de belangrijkste factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden?*

Het doel van dit onderzoek is om te kijken welke factoren invloed hebben op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies, dat gericht is op het verklaren van verschillen tussen provincies. Kwalitatief onderzoek richt zich op het verklaren van complexe fenomenen binnen hun natuurlijke context, zonder het gebruikmaken van wiskundige analyses (Su, 2018, p. 18). Doordat kwalitatief onderzoek zich richt op het verklaren van complexe fenomenen is dit type onderzoek het meest passend om de implementatie van natuurbeschermingsbeleid te onderzoeken (Duberly et al., 2012, p. 21-22). Daarbij neemt dit onderzoek een positivistisch standpunt in. Volgens Keat (1997, p. 67) richt het positivisme zich op het verklaren en voorspellen van fenomenen door regelmatigigheden en causale relaties te herkennen. Onderzoekers en de fenomenen die zij bestuderen, hebben een onafhankelijke relatie. Hierbij wordt kennis opgebouwd door nieuwe hypothesen toe te voegen en te testen en gefalsifieerde hypothesen uit te sluiten (Su, 2018, p.18).

Hoewel de positivistische benadering en kwalitatieve onderzoeksmethoden op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken te zijn, kunnen ze wel degelijk naast elkaar bestaan. Dit wordt positivistisch kwalitatief onderzoek genoemd. Het doel ervan is het identificeren van regelmatigheden en causale relaties om deze uiteindelijk samen te vatten in algemene bevindingen (Su, 2018, p. 19). Deze benadering zal zich richten op het verkrijgen van nieuwe relevante inzichten over de factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden. Deze inzichten kunnen bijdragen aan het verbeteren van beleidsvorming en -implementatie op dit gebied.

## 3.2 Casusselectie

Er is in dit onderzoek gekozen om een casestudy uit te voeren. Een casestudy is een onderzoeksmethode waarbij een specifiek geval grondig wordt onderzocht en geanalyseerd binnen eigen context (Su, 2018, p. 23-24). Dit is waardevol om als onderzoeker diepgaand inzicht te verkrijgen in een complex fenomeen in zijn natuurlijke omgeving. Binnen een positivistisch kwalitatief onderzoek worden casestudies vaak gebruikt als een methodologische aanpak om theoretische inzichten te genereren vanuit kwalitatieve gegevens. Het omvat het systematisch verzamelen en het analyseren van gegevens om patronen, relaties en algemene bevindingen te identificeren (Su, 2018, p. 23-24). Door een casestudy uit te voeren is het dus mogelijk om hypothesen te testen, patronen te herkennen en mogelijk te generaliseren. Hierdoor kunnen theoretische modellen worden verfijnd op basis van empirisch bewijs. Dit onderzoek richt zich op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies. Er is gekozen om het onderzoek niet uit te voeren bij alle provincies, maar toe te spitsen op twee provincies. De reden hierachter is het korte tijdsbestek waarin het onderzoek moet worden uitgevoerd en het verkrijgen van een dieper begrip over de verklaringen. Door te focussen op twee provincies is het mogelijk om meer middelen en tijd te besteden aan het uitvoeren van een diepgaande analyse, wat kan leiden tot een dieper begrip van de verklarende factoren.

De keuze voor de provincies Drenthe en Utrecht als casussen is gebaseerd op hun uiteenlopende geografisch, demografische, economische en natuurlijke kenmerken. Drenthe is gelegen in het noordoosten van Nederland en is een van de dunbevolktste provincies met een groot landelijk gebied. De provincie heeft een sterk agrarisch karakter en een relatief laag urbanisatieniveau (AlleCijfers-b, z.d.). De provincie Utrecht is gelegen in het midden van Nederland en onderdeel van de randstand. Het is een van de kleinste provincies op het gebied van oppervlakte, maar met een hoge bevolkingsdichtheid. Het heeft een stedelijke en voorstedelijke structuur met een sterke focus op dienstverlening en kennisintensieve sectoren (AlleCijfers-c, z.d.).

Naast de contrasten op geografisch, demografische, economische en natuurlijke kenmerken, zijn er ook verschillen te zien in de samenstelling van hun colleges van de Gedeputeerde Staten. Bij de provincie Drenthe bestaat het college uit BBB, PvdA, VVD en CDA. In de provincie Utrecht zitten VVD, D66, CDA en PvdA in het college. Bovendien had de provincie Drenthe landelijk gezien tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 het hoogste percentage BBB-stemmers, namelijk 33.42%, terwijl de provincie Utrecht het laagste percentage had met 13,16% (AlleCijfers-a, z.d.). Dit laat de contrasten zien tussen beide provincies.

De casusselectie is gebaseerd op een small-N vergelijking, aangezien er twee provincies vergeleken worden (Halperin & Heath, 2020, p. 241-242). Door gebruik te maken van een small-N vergelijking, kan worden onderzocht hoe de verschillende politieke contexten en lokale omstandigheden de implementatie van natuurbeschermingsbeleid beïnvloeden. Een van de potentiële verklarende factoren die hierbij een rol kan spelen, zijn de partijpolitieke prioriteiten. Het gebruikmaken van een small-N vergelijking kan inzicht geven in de specifieke impact van partijpolitieke prioriteiten en de lokale omstandigheden op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Daarom is deze benadering waardevol voor dit onderzoek.

Het doen van een small-N-vergelijking heeft ook beperkingen. De casussen die gekozen zijn om te analyseren kunnen namelijk een grote impact hebben op de verkregen antwoorden. Bij het uitvoeren van een small-N-vergelijking is er vaak sprake van een selectiebias. Echter, dit is lastig om te voorkomen bij het uitvoeren van een small-N vergelijkend onderzoek. Daarbij is het moeilijk om robuuste generalisatie te maken voor het uitvoeren van een onderzoek bij twee provincies (Halperin & Heath, 2020, p. 247). Bovendien helpt het om nieuwe hypothesen op te stellen voor Nederlandse provincies, aangezien een onderzoek als dit nog niet op provinciaal niveau is uitgevoerd. De huidige causale relaties die in de literatuur gevonden zijn, kunnen nu getest worden op dit niveau (Halperin & Heath, 2020, p. 247). Door in de toekomst te testen op grotere schaal of bij andere provincies, kunnen verdere hypothesen worden geverifieerd of gefalsificeerd.

### 3.3 Onderzoeksopzet

Om de factoren die van invloed zijn op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid te identificeren, zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Er zijn interviews gehouden met diverse beleidsmedewerkers, provinciale statenleden, gedeputeerden en belanghebbenden in beide provincies om inzicht te verkrijgen in de invloed van deze factoren en om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarnaast zijn er documentanalyses gedaan. Hieronder volgt een korte toelichting op de onderzoeksmethoden.

#### 3.3.1 Documentanalyse

Middels de analyse van verschillende documenten is getracht om de derde deelvraag: ‘Hoe wordt de implementatie van natuurbescherming momenteel uitgevoerd door provincies?’ te beantwoorden. De hieronder genoemde documenten zijn gebruikt om inzicht te krijgen in welke

keuzes er binnen de provincies gemaakt zijn voor het natuurbeschermingsbeleid en hoe het eruitziet. Daarnaast is er gekeken naar verwijzingen in officiële documenten, beleidsstukken en communicatiematerialen en de daaruit blijkende houding tegenover de EU en haar richtlijnen. Er wordt daarom naar de documenten verwezen als ‘document 1’, ‘document 2’, enzovoort. Het overzicht van deze documenten is te vinden in bijlage 1. Dit draagt bij aan een consistente manier van rapporteren, aangezien er een grote verscheidenheid is aan documenten.

Bij het uitvoeren van een documentanalyse kunnen zich verschillende beperkingen voordoen. Ten eerste kunnen documenten voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Dit is afhankelijk van de context en achtergrond van de onderzoeker. Subjectiviteit kan hierbij ook een rol spelen bij het analyseren en interpreteren van de documenten. Door bevindingen van de documentanalyse te vergelijken met andere bronnen, zoals interviews, kunnen de bevindingen worden geverifieerd. Ten tweede een selectiebias. De beschikbaarheid van de documenten kan selectief zijn en bevat mogelijk niet alle relevante informatie. Dit kan uiteindelijk leiden tot een vertekend beeld van de kwestie die onderzocht wordt. Om de selectiebias te voorkomen zal er gebruik worden gemaakt van meerdere informatiebronnen. Op deze manier kunnen documenten elkaar aanvullen en corrigeren, wat een breder beeld geeft.

De database is samengesteld door relevante beleidsdocumenten en coalitieakkoorden van de provincies Utrecht en Drenthe te identificeren. De bronnen omvatten officiële websites van provinciale overheden, overheidspublicaties en andere openbare bronnen. Door de combinatie van bronnen is getracht een uitgebreid beeld te krijgen van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid en de politieke prioriteiten in de provincies Utrecht en Drenthe.

Documenten die geanalyseerd zullen worden:

### **Document 1: Beleidsregels bescherming natuur Provincie Drenthe**

In dit document staan specifieke regels en richtlijnen met betrekking tot de bescherming van de natuur en biodiversiteit in de provincie Drenthe. Het omvat verschillende aspecten van het natuurbeschermingsbeleid.

### **Document 2: Omgevingsvisie Provincie Drenthe 2022**

Dit document dient als een langetermijnvisie voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie. Het document bevat de missie en visie van de provincie

Drenthe. Het vormt het kader voor de uitvoering van de taken omtrent het beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie.

### **Document 3: Natuurvisie Drenthe 2021-2040**

Dit document bespreekt de visie over natuur van de provincie Drenthe, waarin het beleid en de doelstellingen voor natuurbescherming, biodiversiteit en duurzaamheid worden uiteengezet. Het benadrukt samenwerking, gebiedsgerichte aanpak en de integratie van natuur en landbouw voor een groen en vitaal Drenthe.

### **Document 4: Coalitieakkoord provincie Drenthe 2023-2027**

Dit document is een overeenkomst tussen de politieke partijen die samen de provinciale regering van Drenthe vormen van 2023-2027. Dit akkoord geeft richting voor de komende vier jaar. Het bespreekt de gedeelde doelstellingen, prioriteiten en de plannen van de provincie Drenthe. Er zal voornamelijk gefocust worden op de doelstellingen rondom het natuurbeschermingsbeleid.

### **Document 5: Beleidskader Wet Natuurbescherming Provincie Utrecht**

Dit document is opgesteld door de provincie Utrecht om het beleid met betrekking tot natuurbescherming te definiëren en te sturen. Het document dient als een leidraad voor het ontwikkelen van actieplannen, projecten en regelgeving om de doelstellingen van natuurbescherming te realiseren. Het omvat richtlijnen, doelstellingen en maatregelen met betrekking tot natuurbescherming.

### **Document 6: Supplement Biodiversiteit Natuurvisie Provincie Utrecht**

Dit document is een aanvullend kader op document 1 voor het ontwikkelen van specifieke maatregelen en projecten gericht op het behoud en de bevordering van biodiversiteit binnen de provincie Utrecht. Het is een onderdeel van het bredere natuurbeschermingsbeleid van de provincie. In het document staan verdere richtlijnen, doelstellingen en maatregelen om het beleid met betrekking tot biodiversiteit vorm te geven en uit te voeren.

### **Document 7: Supplement Realisatiestrategie natuurvisie 2018-2027 Provincie Utrecht**

Dit document is ook een aanvullend kader op document 1. Het is gericht op de uitvoering van de natuurvisie van de provincie Utrecht voor de periode van 2018-2027. Het document biedt

een strategisch kader en concrete acties om de doelstellingen van de natuurvisie te realiseren en het natuurbeschermingsbeleid te implementeren.

### **Document 8: Coalitieakkoord provincie Utrecht 2023-2027**

Dit document bevat de strategische doelstellingen, prioriteiten en plannen van de coalitie van politieke partijen die samen de provinciale regering vormen van 2023-2027. Het akkoord is opgesteld na onderhandelingen tussen de betrokken politieke partijen en geeft inzicht in de gedeelde visie en beleidsagenda. Hierbij wordt gefocust op het aspect van natuurbeschermingsbeleid.

### **3.3.2 Interviews**

In dit onderzoek is er gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews om meer informatie van de respondenten te verzamelen. Tijdens deze interviews vindt een directe overdracht van kennis plaats. Er zijn verschillende soorten respondenten voor dit onderzoek geïnterviewd. Door verschillende respondenten te interviewen is er een breed perspectief verkregen, een overzicht van de gesproken respondenten is te vinden in bijlage 1. De eerste groep die geïnterviewd is, zijn beleidsmakers en ambtenaren. Beleidsmedewerkers en ambtenaren die betrokken zijn bij het formuleren en implementeren van natuurbeschermingsbeleid binnen de provincies kunnen belangrijke inzichten bieden over de implementatie. Dit zijn medewerkers van de afdelingen Milieu, Ruimtelijke Ordening of Natuur en Landschap. Bij de provincie Utrecht zijn er vier beleidsmedewerkers geïnterviewd en in Drenthe twee. De tweede groep, de politici. Hieronder vallen de leden van de Provinciale Staten en de Gedeputeerde Staten die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen en uitvoeren van natuurbescherming. Bij de provincie Utrecht zijn vier respondenten gesproken en in bij de provincie Drenthe vijf. De derde en laatste groep die geïnterviewd is, zijn belangenorganisaties. Dit zijn actoren die niet bij het provinciaal bestuur horen, maar wel betrokken zijn bij het beleid van natuurbeschermingsbeleid. Het zijn onder andere agrarische organisaties, natuurbeheerders en natuur- en milieuorganisaties. Er is in het totaal met vijf organisaties gesproken, waarvan drie in Utrecht en twee in Drenthe. In het totaal is er dus gesproken met twintig respondenten.

Door verschillende actoren te interviewen is het mogelijk om verschillende ervaringen met implementatie te achterhalen en het begrip te vergroten over de invloed van mogelijke factoren op het gebied van implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Daarbij zijn de interviews

gebruikt om inzicht te verkrijgen in hoe de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid er daadwerkelijk uit ziet. Dit draagt bij aan het beantwoorden van deelvraag drie: ‘Hoe wordt de implementatie van natuurbescherming momenteel uitgevoerd door provincies?’ Dit helpt als extra ‘check’ op de documentanalyses om te verifiëren dat de informatie ook klopt en andersom. Deelvraag vier: ‘Welke factoren spelen een rol bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door provincies?’ wordt ook beantwoord aan de hand van interviews. De empirische data opgedaan uit de interviews zal worden gekoppeld aan data uit de literatuur.

Voorafgaand aan de interviews is een vragenlijst opgesteld. Deze vragen zijn opgesteld aan de hand van een topiclijst. De topiclijst is gebaseerd op literatuur uit het theoretisch kader. De topiclijst is te vinden in bijlage 2. Het doel is om inzicht te krijgen in de mogelijke verklarende factoren die van invloed zijn op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

Interviews hebben ook beperkingen. Hoewel interviews een diepgaand inzicht in de ervaringen van de respondenten, kunnen zij ook bevooroordeelde of sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit beïnvloedt de nauwkeurigheid en de objectiviteit van de verzamelde gegevens. Daarnaast kunnen respondenten moeite hebben met het onthouden van gedetailleerde informatie, wat kan leiden tot bevooroordeelde of onvolledige informatie. Om dit te voorkomen, wordt de anonimiteit en vertrouwelijkheid van de respondenten gewaarborgd. Dit moedigt hen aan om eerlijkere en onbevooroordeelde antwoorden te geven.

### 3.4 Data-analyse

De data uit kwalitatief onderzoek bestaan uit tekst, en in dit geval de documenten en transcripten van interviews. De analyse begint met coderen. Het doel hiervan is om de gegevens beter te begrijpen en om te zien welke patronen en regelmatigigheden er naar voren komen. De analyse richt zich op het verklaren van de verschillen van implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies. Het coderen als middel om de interviews en documenten te analyseren gebeurt in fasen. De eerste fase is open coderen. Dit omvat het lezen van de transcripten. Aan de hand daarvan worden de codes gegeven. De tweede fase is het axiaal coderen. Hierbij worden de open codes gegroepeerd door ze te categoriseren en er thema's aan te geven. Deze thema's, en dus de codes kunnen vervolgens worden gekoppeld aan de theoretische concepten. Daarna wordt er een overzicht van de axiale codes gemaakt en dit wordt de codeboom genoemd. De codeboom is te vinden in bijlage 3. Hierin zijn alle relevante

thema's opgenomen. De open codes worden als subthema's toegevoegd. In de derde fase is selectief coderen toegepast. Hier worden de codes geselecteerd die de onderzoeksvraag beantwoorden. Hierop wordt vervolgens ordening en selecteren toegepast (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Bij het coderen wordt er rekening gehouden met de operationalisering.

### 3.5 Operationalisering

Het is van belang om het begrip implementatie te operationaliseren. Er wordt bij de verschillen van de implementatie gekeken naar twee elementen, namelijk ambitie en volledigheid. Deze twee elementen zijn gebaseerd op de definities van *performance*-implementatie en *conformance*-implementatie. Hierbij verwijst *performance*-implementatie naar het vermogen om het beleidsprobleem op te lossen, en *conformance*-implementatie naar het voldoen aan formele regels en voorschriften (Thomann & Sager, 2017, p. 1253-1256). In onderstaande tabel worden deze begrippen omgezet in meetbare indicatoren.

<b>Dimensie</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Meetbare items</b>
<b>Ambitie</b>	Bereiken van beoogde natuurbeschermingsdoelen	- Hoogte van de doelstelling
		- Aantal behaalde doelstellingen
		- Proactieve aanpassingen en continue verbeteringen
<b>Volledigheid</b>	Naleving van wet- en regelgeving	- Aantal en aard van ontbrekende beleidsonderdelen
		- Correctheid en consistentie van beleidsuitvoering
		- Mate waarin wordt voldaan aan Europese richtlijnen en nationale wetgeving

Tabel 2: Operationalisering implementatie

Naast de operationalisering van implementatie is het van belang om de verklarende factoren die besproken zijn in het theoretisch kader ook te operationaliseren. Allereerst, de factor partijpolitieke prioriteiten. Dit wordt omschreven als de belangrijkste beleidsdoelen en -

voorkeuren van een politieke partij. Hierbij wordt gekeken naar de standpunten van politieke partijen over natuurbeschermingsbeleid. Dit wordt gedaan aan de hand van de prioriteit die gegeven wordt door politieke partijen. Tabel 3 geeft een overzicht van hoe de waarde van de standpunten van politieke partijen wordt bepaald. De termen hoog, gematigd en laag worden gebruikt om de mate van invloed aan te geven die elke factor heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door provincies. Hoog houdt in dat de factor een aanzienlijke invloed heeft op de implementatie. Dit kan positief of negatief zijn. Gematigd houdt in dat de factor matige invloed heeft op de implementatie. Het gematigde niveau suggereert dat de factor dus een zekere invloed heeft, maar niet zo sterk of consistent als bij hoog. Laag houdt in dat de factor weinig tot geen invloed heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Het impliceert dat de factor dus geen merkbare invloed heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

<b>Partijpolitieke prioriteiten</b>			
	<b>Hoge prioriteit</b>	<b>Middelmatige prioriteit</b>	<b>Laag prioriteit</b>
<b>Standpunten over natuurbeschermingsbeleid</b>	- Natuurbeschermingsbeleid heeft een hoge prioriteit vergeleken met andere beleidsonderwerpen.	- Natuurbeschermingsbeleid wordt even belangrijk gevonden als andere beleidsterreinen.	- Natuurbeschermingsbeleid wordt minder belangrijk gevonden dan andere beleidsterreinen.
	- Steun voor natuurbeschermingsbeleid vanuit politieke partijen.	- Gematigde positie tegenover natuurbeschermingsbeleid vanuit politieke partijen.	- Weerstand tegen natuurbeschermingsbeleid vanuit politieke partijen.

*Tabel 3: Operationalisering partijpolitieke prioriteiten*

Ten tweede de factor publieke opinie. Dit verwijst naar de collectieve mening, houding en perceptie van het publiek tegenover natuurbeschermingsbeleid. Om de waarde van publieke opinie te bepalen zijn er twee dimensies opgesteld: de aandacht voor natuurbeschermingsbeleid en de soort aandacht. In tabel 4 is een overzicht te vinden.

<b>Publieke opinie</b>		
<b>Dimensie</b>	<b>Aanwezig</b>	<b>Afwezig</b>
<b>Aandacht voor natuurbeschermingsbeleid</b>	- Een zekere mate van publieke aandacht voor natuurbeschermingsbeleid.	- Er is een gebrek aan zichtbare aandacht voor natuurbeschermingsbeleid.
	<b>Positief</b>	<b>Negatief</b>
<b>Soort aandacht voor natuurbeschermingsbeleid</b>	- Een overwegend positieve houding van het publiek ten opzichte van natuurbeschermingsbeleid.	- Een overwegend negatieve of onverschillige houding van het publiek ten opzichte van natuurbeschermingsbeleid.

*Tabel 4: Operationalisering publieke opinie*

Ten derde, de factor druk van belangengroepen. De waarde van de druk van belangenorganisaties wordt aan de hand van verschillende dimensies bepaald: toegang tot besluitvormers, middelen en samenwerking. In tabel 5 wordt een overzicht hiervan gegeven met de meetbare items van deze dimensies. De meetbare items worden gehaald uit interviews met politici, beleidsmedewerkers en belangenorganisaties.

<b>Druk van belangenorganisaties</b>			
<b>Dimensies</b>	<b>Hoge druk</b>	<b>Middelmatige druk</b>	<b>Lage druk</b>

<b>Toegang tot besluitvormers</b>	- Belangengroepen hebben een vaste plek aan tafel bij de Provinciale Staten.	- Belangengroepen worden regelmatig aan tafel gevraagd bij de Provinciale Staten.	- Belangengroepen moeten hun best doen om aan tafel te komen de Provinciale Staten.
	- Actieve deelname aan publieke debatten	- Deelname aan specifieke lobbygelegenheden	- Minimale deelname aan publieke debatten
<b>Middelen</b>	- Grote budgetten voor lobbyactiviteiten.	- Gematigde budgetten voor lobbyactiviteiten.	- Beperkte financiële middelen.
	- Veel fulltime lobbyisten.	- Enkele parttime lobbyisten.	- Minimale inzet van lobbyisten.
<b>Samenwerking</b>	- Actieve samenwerking met andere belangengroepen om gezamenlijke doelen te bereiken.	- Incidentele samenwerking met andere belangengroepen.	- Geen samenwerking met andere organisaties.

Tabel 5: Operationalisering druk van belangengroepen

Als vierde moet de laatste verklarende factor, die verband houdt met bereidheid, worden geoperationaliseerd: de perceptie van de EU. De waarde wordt bepaald aan de hand van twee dimensies: mate van identificatie en steun voor EU. Hieronder volgt tabel 6 met de specifieke meetbare items van deze dimensies. De gegevens voor de meetbare items worden verkregen uit interviews.

<b>Perceptie van de EU</b>		
	<b>Ver weg gelegen entiteit</b>	<b>Dichtbij staande entiteit</b>
<b>Mate van identificatie</b>	- De EU wordt gezien als een externe entiteit.	- De EU wordt gezien als belangrijke ondersteuner van natuurbeschermingsbeleid.
	- Negatieve sentimenten jegens de EU.	- Positieve associaties met de EU.
<b>Steun voor EU</b>	- Sceptis over EU-integratie vanwege zorgen over verlies van autonomie.	- Steun voor Europese samenwerking.

*Tabel 6: Operationalisering perceptie van de EU*

Ten vijfde is er de operationalisering van de eerste factor die verband houdt met capaciteit, namelijk de administratieve capaciteiten. Administratieve capaciteiten omvatten verschillende aspecten, waaronder efficiëntie, ervaring met het omzetten van EU-wetgeving en effectieve organisatie en coördinatie binnen de administratie. Tabel 7 laat de operationalisering zien van administratieve capaciteiten. De mate van administratieve capaciteiten is beschreven aan de hand van hoog, middel en laag. Aan de hand van interviews kan inzicht verkregen worden over de administratieve capaciteiten.

<b>Administratieve capaciteiten</b>			
	<b>Hoog</b>	<b>Middel</b>	<b>Laag</b>
<b>Personele capaciteit</b>	- Voldoende gekwalificeerd personeel met ervaring.	- Enigszins gekwalificeerd personeel met enkele experts op relevante gebieden.	- Onvoldoende gespecialiseerd en ervaren personeel.

	- Laag personeelsverloop.	- Gemiddeld personeelsverloop.	- Hoog personeelsverloop.
<b>Middele n</b>	- Ruime begroting voor natuurbescherming sbeleid en uitvoering.	- Gemiddeld budget voor dagelijkse operaties.	- Beperkt budget voor dagelijkse operaties omtrent natuurbescherming sbeleid.
<b>Interne coördinatie</b>	- Duidelijke rolverdeling en coördinatie tussen afdelingen.	- Enige mate van coördinatie tussen afdelingen.	- Onduidelijke rolverdeling en coördinatie.

Tabel 7: Administratieve capaciteiten

De zesde en laatste factor: overeenstemming. Dit verwijst naar de ‘fit’ tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken. Aan de hand van onderstaande tabel 8, wordt de waarde van overeenstemming bepaald. Dit wordt vastgesteld door de volgende dimensie, namelijk: beleidscongruentie. Hierbij wordt er gekeken naar hoe gemakkelijk of moeilijk het is om te voldoen aan EU-richtlijnen. Aan de hand van documentanalyses en interviews wordt de mate van overeenstemming bepaald.

<b>Overeenstemming</b>			
	<b>Makkelijk</b>	<b>Gemiddeld</b>	<b>Moeilijk</b>
<b>Beleidscongruentie</b>	- Er zijn weinig of geen aanpassingen nodig om te voldoen aan EU-richtlijnen.	- Matige aanpassingen vereist om te voldoen aan EU-richtlijnen.	- Ingrijpende wijzigingen vereist om te voldoen aan EU-richtlijnen.

Tabel 8: Operationalisering overeenstemming

### 3.6 Kwaliteitscriteria

Het is van belang om bepaalde kwaliteitsnormen te volgen bij het doen van wetenschappelijk onderzoek. Bij dit onderzoek wordt dit gedaan met betrouwbaarheid, interne en externe validiteit. Hoe dit toegepast zal worden, wordt in dit deel besproken.

#### **Interne validiteit**

Interne validiteit impliceert dat de gewenste meting ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Het doel van validiteit is het verminderen van systematische fouten die een observatie kunnen beïnvloeden. Interne validiteit heeft betrekking op de nauwkeurigheid van de verbanden tussen verschillende variabelen (Bryman, 2016). Het beoordeelt de geldigheid van de getrokken conclusie en of andere factoren de waarneming hebben kunnen beïnvloed. In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van literatuuronderzoek, interviews en documentanalyses. Door gebruik te maken van meerdere onderzoeksmethoden, ook wel triangulatie genoemd, worden de interne validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd (Van Thiel, 2021, p. 93). Door verschillende methoden te combineren kunnen bevindingen worden gecontroleerd. Dit zorgt ervoor dat de bevindingen uit de documentanalyses kunnen worden gecontroleerd en aangevuld door de interviews, en andersom. Het gebruiken van een topiclijst helpt ook de interne validiteit te vergroten. De topiclijst biedt een gestructureerde aanpak bij het verzamelen van gegevens. Door meerdere respondenten per casus en per respondentengroep te interviewen en gebruik te maken van een topiclijst wordt geprobeerd de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen.

#### **Externe validiteit**

Externe validiteit schept de mogelijkheid om de bevindingen te generaliseren buiten de specifieke onderzoekscontext (Bryman, 2016). Er zijn verschillende soorten van generaliseerbaarheid. In dit onderzoek is er gekozen voor inductieve generalisatie. Er is gekozen voor casestudies waarbij variatie van de onderzochte kenmerken of verschijnselen voortkomt zoals deze ook in de populatie voorkomt. De steekproef is hierbij niet representatief voor de populatie, maar wel dekkend in de termen van variatie. Door te kiezen voor de provincies Utrecht en Drenthe worden de meest opvallende variaties qua samenstelling van colleges van Gedeputeerde Staten behaald. Waarbij de provincie Drenthe het hoogste percentage BBB-stemmers had en de provincie Utrecht het laagste. Dit zorgt voor een grote variatie (AlleCijfers-a, z.d.). De variatiedekkende representativiteit is de basis voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen en de conclusie (Boeije & Bleijenbergh, 2019, p. 62).

Daarbij helpt het betrekken van belanghebbenden bij het interpreteren van bevindingen en kan zo de toepasbaarheid van de bevindingen voor verschillende contexten vergroten.

### **Betrouwbaarheid**

Verder is betrouwbaarheid een belangrijke factor bij het bepalen van de kwaliteit van een onderzoek. Betrouwbaarheid verwijst naar de nauwkeurigheid van de procedures van het verzamelen van de gegevens of de meetinstrumenten. Het overkoepelende doel is om het onderzoek te herhalen met dezelfde uitkomsten onder identieke omstandigheden (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Niet-systematische fouten moeten zo min mogelijk impact hebben op de waarnemingen door de betrouwbaarheid te garanderen en te bevorderen. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen is er bij elk interview gewerkt met een topiclijst. Deze topiclijst verschilt per respondentengroep. Verder zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd. Over het algemeen zijn de resultaten van een interview betrouwbaarder wanneer een interview meer structuur heeft (van Thiel, 2021, p. 100). Daarom is er gekozen om te werken met semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. Deze zijn bij de interviews gebruikt om op een consistente manier informatie te verzamelen. Bij de topiclijst wordt er nog ruimte gelaten voor de respondenten voor eigen inbreng, om tot een dieper begrip te komen. Daarbij helpt het combineren van verschillende onderzoeksmethoden, wordt de betrouwbaarheid van de resultaten verhoogd.

## 4. Resultatenhoofdstuk

### 4.1 Implementatie

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van het onderzoek: ‘Hoe wordt de implementatie van natuurbescherming momenteel uitgevoerd door provincies?’ Er wordt op deze vraag antwoord gegeven door middel van documentanalyses en interviews. Eerst wordt uitgelegd hoe het natuurbeschermingsbeleid tot stand komt, beginnend bij de Europese richtlijnen, gevolgd door nationale wetgeving, en uiteindelijk hoe de Nederlandse provincies dit beleid verder invullen. Vervolgens wordt de implementatie van natuurbeschermingsbeleid van de provincies Drenthe en Utrecht besproken.

De basis van natuurbeschermingsbeleid wordt gevormd door wet- en regelgeving vanuit de EU, die zich richt op biodiversiteit en natuurbehoud. Er zijn hier verschillende regelgevingen voor. Het Europees natuurbeschermingsbeleid draait om het behoud van de biologische biodiversiteit en de bescherming van de kwetsbare natuur in Europa (Korte, z.d.). De Vogel- en Habitatrictlijn zijn de twee belangrijkste richtlijnen van de EU die gericht zijn op de bescherming van de biodiversiteit. Deze richtlijnen geven aan welke dieren en planten en hun natuurlijke leefgebieden beschermd moeten worden door de lidstaten. Hierbij is de Vogelrichtlijn gericht op wild levende vogelsoorten. De Habitatrictlijn focust zich op dier- en plantsoorten (BIJ12, 2024). Op basis van deze richtlijnen zijn speciale beschermingszones aangewezen die bijdragen aan het behoud van bepaalde diersoorten en habitats. Deze gebieden vormen samen het Europese Natura 2000-netwerk en beschermen de biodiversiteit en de kwetsbare Europese natuur (Korte, z.d.).

In Nederland zijn deze Europese richtlijnen omgezet in de Omgevingswet. Dit was voorheen de Wet Natuurbescherming, maar is sinds januari 2024 overgenomen door de Omgevingswet. Hierin heeft het Rijk alle verplichtingen uit de Europese Vogel- en Habitatrictlijn verwerkt (Kenniscentrum InfoMil, z.d.). De verandering gaat voornamelijk om beleidsneutrale wijzigingen, waardoor het beschermingsniveau dus hetzelfde blijft (Benthem & Keulen, z.d.). De Omgevingswet beschermt de planten- en diersoorten. Het Rijk is verantwoordelijk voor de omzetting van Europees beleid naar nationaal beleid. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) staat centraal in het Nederlandse beleid voor natuurbescherming. Dit is een netwerk van natuurgebieden en verbindingzones. Het bestaat onder andere uit nationale parken en Natura

2000-gebieden. Het Rijk en de provincies hebben de verantwoordelijkheid voor deze gebieden (Korte, z.d.).

Het natuurbeleid is in Nederland gedecentraliseerd. Provincies zijn volgens de Omgevingswet primair verantwoordelijk voor het natuurbeleid binnen hun provinciegrenzen. Zij nemen beslissingen over wat wel of niet is toegestaan in hun gebied, volgens nationale en internationale regels. Provincies werken vervolgens de kaders uit in provinciale strategieën. Zij verlenen vergunningen en ontheffingen voor activiteiten in natuurgebieden. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid in hun provincie (Korte, z.d.).

#### 4.1.1 Drenthe

Aan de hand van het Coalitieakkoord, de Natuurvisie en de Omgevingsvisie van de provincie Drenthe en interviews is de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid van de provincie Drenthe in kaart gebracht.

Het natuurbeschermingsbeleid in Drenthe omvat een gebiedsgerichte aanpak. Dit houdt in dat er specifieke maatregelen en acties worden genomen in verschillende natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden en nationale parken, om natuurwaarden te behouden en te versterken. Beheerplannen zijn hierbij opgesteld om de instandhoudingsdoelen voor deze gebieden te bereiken (Document 3, p. 32). Hiermee worden de wettelijke instandhoudingsdoelen nagekomen. Drenthe richt zich ook op klimaatadaptatie door het natuurnetwerk te versterken en duurzame praktijken in de landbouw te bevorderen.

Er wordt gewerkt aan het behalen van deze wettelijke doelstellingen. Echter wordt er erkend dat er aanzienlijke inspanningen nodig zijn om de natuur op niveau te krijgen. R16 (Politicus Drenthe) stelt: *‘De doelstellingen zijn de wettelijke doelstellingen dat wij de natuur moeten herstellen naar op zijn minst het niveau dat het nu is. Maar Drenthe staat dusdanig slecht voor, dat er heel veel moet worden hersteld. Dat is een doelstelling die het college heeft’.*

Verder zet de provincie Drenthe zich in op de overgang naar natuurinclusieve landbouw. De provincie gaat samenwerken met de agrarische sector om duurzame landbouwpraktijken te bevorderen die bijdragen aan natuurbehoud. Het doel is om een balans te vinden tussen landbouw en natuur, waarbij een groenere en gezondere leefomgeving gecreëerd wordt (Document 3, p. 7). De aandacht voor de agrarische sector en de integratie van landbouw in natuurbeschermingsbeleid wordt benadrukt, R15 (Belangenorganisatie Drenthe) stelt: *‘In onze*

*provincie hebben we de drie opgaven: klimaat, water en natuur, en er is een vierde opgave aan toegevoegd, namelijk een toekomstbestendige landbouw. En, ik denk dat de oplossing juist te vinden is als je nou echt een perspectief wil bieden aan de landbouw. '.*

Het belang van landbouw wordt ook erkend door R18 (Politicus): *'Als een keuze moet worden gemaakt tussen de agrariër, industrie of huizen, dan staat natuur toch wel min of meer een beetje op de laatste plaats.'* Bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid worden dus verschillende belangen afgewogen, waarbij soms natuurbeschermingsmaatregelen ondergeschikt blijven aan economische en sociale prioriteiten. Daarnaast blijft er gezocht worden naar compromissen, die niet altijd ten goede komen aan de natuurbeschermingsdoelstellingen.

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *'Ja, blijft het een beetje pappen en nathouden, en dat zorgt ervoor dat die natuur eigenlijk nooit robuust wordt en nooit een goede staat krijgt, omdat we eigenlijk altijd proberen een compromis te bereiken.'*

De samenwerking tussen de agrarische sector en natuurbeschermingsorganisaties wordt als essentieel gezien om een duurzame toekomst voor beide sectoren te waarborgen (Document 3, p. 27). Hier worden ook positieve ontwikkelingen gezien door beleidsmedewerkers.

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt: *'De echte bijdrage aan de natuur die past binnen de wettelijke kaders en de afspraken die met het Rijk zijn gemaakt, en er is financiering voor. Het huidige college ondersteunt dit ook. Er zijn mooie ontwikkelingen gaande in de provincie. Boerenbedrijven die in eerste instantie niet zouden verplaatsen, verplaatsen nu toch. Het college maakt hier gebruik van. Dus er vinden mooie ontwikkelingen plaats, maar wel binnen de kaders en afspraken die er liggen.'*

R13 (Politicus Drenthe): *'Ja, ik denk gewoon de richtingen die nu ingezet zijn. Ik vind het belangrijk dat het Natuurnetwerk, wat mensen er ook van vinden, gewoon doorgevoerd gaat worden, zodat je robuustere natuurgebieden krijgt. Dat je meer aandacht krijgt voor de overgangsgebieden. Daar moet een verdienmodel voor de boeren komen om het te onderhouden. En dat de intensieve landbouw een goede plek krijgt binnen de provincie, dus dat je daar echt rekening mee houdt.'*

De provincie Drenthe versterkt de toezicht en handhaving om de integriteit van natuurgebieden te waarborgen (Document 2, p. 11). Tot slot wordt er ingezet op educatie en bewustwording, voornamelijk gericht op de agrarische sector, om het belang van natuurinclusieve landbouw en duurzame praktijken te benadrukken (Document 3, p. 7).

Over de snelheid van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid zijn nog wel zorgen. R3 (Belangenorganisatie Drenthe) stelt: *‘Dat zijn allemaal echt urgente opgaven, ze hebben geen tijd om te wachten. Je merkt gewoon dat de hele uitvoering van het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) veel te langzaam gaat en blijft liggen’*. Dit wordt ook bevestigd door R5 (Politicus Drenthe): *‘Het is niet succesvol, het is stilstand. Ik weet niet waar we uitkomen, het is wachten op meer uitstel’*.

De maatregelen die nu genomen worden voor de natuur zijn volgens R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) nog onvoldoende om de gestelde doelstellingen te halen. Hierbij gaat het over tonnen stikstof die gereduceerd moeten worden om instandhoudingsdoelstellingen te behalen.

R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Als je hier mensen intern vraagt wat er is nodig om dat doel te halen, is het hartstikke duidelijk dat er gewoon echt zware maatregelen getroffen moeten worden. Bedrijven moeten gesloten of opgekocht worden, of er moeten drastische maatregelen genomen worden. Dat krijg je er bestuurlijk gewoon absoluut niet door. Gewoon nul kans. Dus wat gebeurt er dan? Dan worden er andere, kleinere maatregelen opgetuigd [...] Pak tweeënhalfduizend ton van wat gereduceerd moet worden en je bent nu aan het rekenen. Nou, alles wat ik optel zijn enkele tientallen tonnen. Ja, dat schiet nog niet heel erg op’*.

Hoewel Drenthe duidelijke beleidsdoelen heeft gesteld en positieve ontwikkelingen laat zien, ondervindt de implementatie van natuurbeschermingsbeleid diverse uitdagingen. Bij de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid wordt rekening gehouden met de agrarische sector, dit leidt echter soms tot een compromis wat de volledige naleving van EU-richtlijnen schaadt. Verder is er een gebrek aan daadkrachtige en snel uitgevoerde maatregelen, wat de ambitie beïnvloedt. Het bereiken van ambitieuze doelen vereist drastische stappen, maar bestuurlijke hindernissen maken het moeilijk om deze stappen te zetten. Dit laat zien dat de ambitie wordt getemperd door praktische en bestuurlijke uitdagingen.

### 4.1.2 Utrecht

Aan de hand van het Coalitieakkoord, de Natuurvisie en de Omgevingsvisie van Utrecht en interviews wordt ook de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid van de provincie Utrecht in kaart gebracht.

De Omgevingsvisie van Utrecht benadrukt het belang van het beschermen en ontwikkelen van toegankelijke natuur, evenals het behouden en herstellen van de biodiversiteit. Het doel van de provincie is om alle van nature voorkomende beschermde en bedreigde flora en fauna in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Om dit te bereiken, zijn er maatregelen voor bescherming van individuele planten en dieren, evenals maatregelen die de omstandigheden van soorten verbeteren. Een onderdeel van deze aanpak omvat het creëren van een robuust netwerk met aaneengesloten gebieden die van hoge kwaliteit zijn, waarbij het Natura 2000-netwerk een belangrijk onderdeel van is.

R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) stelt: *‘De omgevingsvisie gaat bij ons natuurlijk voor, dus de beschermingskant. Dat loopt sowieso altijd door, en alles wat daarin aan regels is opgenomen dat wordt gewoon gehandhaafd of daar worden plannen op getoetst.’* De provincie zet zich dus in voor de naleving van de vastgestelde regels, die een basis vormen voor verdere natuurbeschermingsinspanningen.

Utrecht hanteert ook een gebiedsgerichte aanpak die zowel natuurgebieden als stedelijke omgevingen omvat. De provincie ontwikkelt specifieke maatregelen voor Natura 2000-gebieden en groene contouren, maar legt ook nadruk op het integreren van natuur in de stedelijke infrastructuur. Dit is gericht op het herstel en behoud van specifieke natuurlijke habitats en soorten in elk van deze gebieden. Waarbij het herstel van de natuur versneld wordt (Document 8, p. 9-10).

R19 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *‘Maar het blijft natuurlijk zo dat de ruimte, die capaciteit in Utrecht erg beperkt is, bijna stapelend. Je hebt niet altijd die vrijheid. Maar in hoeverre wij omgaan met de plannen, denk ik wel dat wij er succesvol mee omgaan en dat de bescherming wel tot zijn recht komt.’*

Ondanks het gebrek aan ruimte en capaciteit in de provincie Utrecht, wat leidt tot minder vrijheid om natuurbeschermingsbeleid te implementeren, slaagt de provincie erin om effectief met de beperkingen om te gaan. Wat resulteert in een succesvolle bescherming van de natuur aan de hand van de gestelde doelen.

R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) merkt op: *'We zijn aan het kijken hoe we met name de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden kunnen verbeteren, vooral omdat daar allerlei vergunningstrajecten aan vastzitten [...] Daarnaast is de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) natuurlijk een grote opgave die we met het Rijk hebben afgesproken, maar dat moet op vrijwillige basis.'* Dit netwerk beoogt de verbinding van natuurgebieden te versterken om de biodiversiteit te bevorderen. Echter, de uitvoering hiervan gebeurt op vrijwillige basis, wat een vertragende werking heeft op de voortgang. R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) ziet bij de vrijwillige onteigening zowel uitdagingen als mogelijkheden.

R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *'Dat is heel goed te combineren met een verdienmodel, maar dan zie je bijvoorbeeld dat we heel veel van dat soort graslanden weten te realiseren. Echter, op plekken waar juist meer vernatting nodig is, halen we het aantal hectares voor natte natuur met vrijwilligheid niet, omdat het een minder goed passend verdienmodel voor de boer is.'*

Er zijn zorgen over het tempo van de implementatie. R11 (Politicus Utrecht) stelt: *'Het is op zich al succesvol, maar het gaat wel te langzaam.'* Er is een noodzaak van snellere actie om de gestelde doelen door de provincie te bereiken.

Naast natuurinclusieve landbouw, richt de provincie Utrecht zich op het creëren van een natuurinclusieve stedelijke omgeving.

R11 (Politicus Utrecht): *'Ik denk dat er veel meer winst te behalen is als we veel meer natuurinclusief gaan denken. En we hebben een agenda natuurinclusief. Die is ook vanuit het Rijk ontwikkeld, dat zich richt op een aantal terreinen, dus ook op bouwen. Hoe kunnen we dat op natuurinclusieve manier doen? Daar geloof ik heel erg in, dat je veel groener kunt bouwen.'*

Verder is er een sterke focus op klimaatadaptatie, in zowel natuurlijke als stedelijke gebieden. Daarbij worden toezicht en handhaving versterkt om ambitie van natuurbeschermingsmaatregelen te waarborgen. Utrecht werkt samen met een breed scala aan belanghebbenden, hierbij horen: landbouwers, natuurorganisaties, lokale gemeenschappen, bedrijven en educatieve instellingen. Er wordt ook ingezet op kennisdeling en educatie om bewustwording te creëren over het belang van natuurbescherming en biodiversiteit.

Ondanks de beperkte ruimte in Utrecht, slaagt de provincie erin om ambitieus natuurbeschermingsbeleid te implementeren. Er is specifieke aandacht voor de natuurgebieden,

maar ook voor stedelijke omgevingen waarin natuur wordt geïntegreerd in de omgeving. De uitdagingen van vrijwillige deelname aan natuurherstelprogramma's worden erkend, vooral waar het verdienmodellen van de agrarische sector betreft. Dit heeft gevolgen voor de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid, omdat het daardoor niet altijd leidt tot volledige naleving van EU-richtlijnen. Verder zijn er zorgen over de snelheid. Snellere acties zijn nodig om gestelde doelen te bereiken. De versnelde aanpak laat de ambitie van de provincie zien.

#### 4.1.3 Impact

Drenthe en Utrecht tonen verschillende aanpakken in de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Drenthe legt de nadruk op gebiedsspecifieke maatregelen en de samenwerking met de agrarische sector, terwijl Utrecht een bredere benadering hanteert met integratie van natuur in zowel landelijke als stedelijke omgevingen. In beide provincies voldoen de gestelde beleidsdoelen aan de Europese richtlijnen en nationale wetgeving, wat dus in theorie als volledig beschouwd kan worden. Echter, in de praktijk komt de volledigheid in het geding.

Beide provincies kampen met een trage implementatie van natuurbeschermingsbeleid en het niet halen van gestelde doelen binnen de gewenste tijdsbestekken. Deze vertragingen kunnen leiden tot een verminderde volledigheid, aangezien er niet voldaan wordt aan formele regels en voorschriften binnen de gestelde termijnen, waardoor de formele instandhoudingsdoelen niet tijdig worden bereikt.

Verder richt de provincie Drenthe zich op het voldoen aan de minimale wettelijke doelstellingen en toont inspanningen om de natuur op minimale niveau te krijgen, maar bestuurlijke hindernissen belemmeren soms het nemen van maatregelen om dit niveau te behalen. Dit beperkt het vermogen van de provincie om beleidsproblemen op te lossen en heeft dus effect op de ambitie. Daarnaast belemmert het de volledige naleving van EU-richtlijnen. De provincie Utrecht daarentegen toont een hogere ambitie door natuurherstel te versnellen, wat een proactieve benadering weerspiegelt.

Bovendien moeten beide provincies compromissen sluiten tussen economische, sociale, agrarische en natuurbeschermingsdoelstellingen. Dit gaat soms ten koste van de volledige naleving van Europese richtlijnen. Maatregelen voor natuurbescherming kunnen dan namelijk worden uitgesteld of volledig weggelaten als andere beleidsterreinen prioriteit krijgen, wat de volledigheid van het beleid aantast.

Samenvattend ervaren zowel Drenthe als Utrecht uitdagingen, zoals trage implementatie en compromissen tussen verschillende belangen, wat de volledigheid van hun natuurbeschermingsbeleid beïnvloedt. De provincie Drenthe legt meer de focus op minimale naleving van wettelijke doelstellingen, terwijl de provincie Utrecht een hogere ambitie toont door versneld natuurherstel.

## 4.2 Verklarende factoren

In deze paragraaf van het resultatenhoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag: ‘Welke factoren spelen een rol bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door provincies?’ Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van interviews en documentanalyses. Per factor wordt de invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid besproken in de provincie Drenthe en Utrecht. De factoren worden in dezelfde volgorde besproken als waarin ze naar voren zijn gekomen in het theoretisch kader.

## 4.3 Partijpolitieke prioriteiten

Dit deel bespreekt de invloed van de prioriteiten van partijpolitiek op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Eerst wordt de impact van partijpolitieke prioriteiten per provincie besproken. Vervolgens worden algemene trends en patronen geïdentificeerd en de rol van partijpolitiek bepaald bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies.

### 4.3.1 Drenthe

De opkomst van de BoerBurgerBeweging (BBB) in Drenthe heeft een aanzienlijke invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in de provincie. De BBB heeft een grote overwinning behaald tijdens de Provinciale Statenverkiezingen. Dit heeft in Drenthe geleid tot veranderende prioriteiten en vertraagde beleidsuitvoering. R13 (Politicus Drenthe) stelt: *‘De afwachtende houding komt omdat we vijf gedeputeerden hebben, waarvan er twee van de BBB zijn. Deze zijn beide verantwoordelijk voor landbouw en natuur.’* R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt: *‘Het drukt gewoon een hele zware stempel dat de BBB hier flink heeft gewonnen.’* De prioriteiten en standpunten van de BBB hebben dus een invloed op het beleid in deze sectoren. De samenstelling heeft daarmee directe impact op de snelheid en richting van het natuurbeschermingsbeleid. De terughoudendheid op het gebied van natuur wordt door meerdere Statenleden en beleidsmedewerkers in Drenthe opgemerkt.

R6 (Politicus Drenthe): *‘Maar ik denk wel te zien dat er vanuit de BBB, als grootste partij, kritisch gekeken wordt naar wat wij doen als provincie. De uitspraken rondom ‘we doen niks bovenop datgene wat wettelijk, landelijk is afgesproken’ en dat er niet provinciaal nog weer dingen worden verzwaard [...] Dus daar zie je in mijn ogen wel een bepaalde terughoudendheid in natuurbeschermingsbeleid.’*

De kritische houding van de BBB vertaalt zich in een natuurbeschermingsbeleid dat zich strikt houdt aan de wettelijke verplichtingen, zonder extra maatregelen te nemen. Dit weerspiegelt een lage ambitie op het gebied van natuurbeschermingsbeleid, en beperkt dus het vermogen om beleidsproblemen effectief op te lossen, aangezien er geen extra inspanningen worden geleverd.

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Dat is zo'n beetje het beleid van het nieuwe college. Wij doen in ieder geval waar we wettelijk verplicht voor zijn. Wij accepteren of respecteren gewoon de afspraken die in het verleden gemaakt zijn, dus die worden gewoon uitgevoerd. In de praktijk betekent dat we het Natuurpact uit 2013 naleven, zoals afgesproken tussen Rijk en provincies, waarbij we het NNN gaan afronden’.*

Het gevolg van deze houding is dat er weinig ruimte is voor aanvullende initiatieven op het gebied van natuurbescherming, wat de voortgang van het natuurbeschermingsbeleid kan vertragen. Dit leidt tot een situatie waarin natuurbeschermingsbeleid belemmerd wordt door politieke overwegingen en prioriteiten.

R13 (Politicus Drenthe): *‘Wij zien duidelijk dat de BBB een beetje de hakken in het zand doet en dat het daarmee vertraagt.’*

De samenstelling van de Provinciale Staten heeft geleid tot een verandering in prioriteiten. Dit is ook terug te zien in het coalitieakkoord waarin het hoofdstuk Landbouw en Natuur heet. Dit laat de prioritering van landbouw boven natuur zien (Document 7, p. 17). Het beleid richt zich nu vooral op het minimaliseren van hinder voor de agrarische sector. R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt: *‘Beleidsmatig ligt er een behoorlijk dik politiek sausje overheen, waar de nadruk ligt op hoe zitten we de agrarische sector zo min mogelijk in de weg?’*. Verder is merkbaar dat de politieke verschuiving ook zorgt voor vertraging bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

R2 (Belangenorganisatie Drenthe): *‘Bij het Drents Plan Landelijk Gebied speelt het heel erg, want het ligt grotendeels stil in Drenthe, omdat BBB de grootste partij is geworden, [...] ambtelijk wordt hier nog wel wat doorgewerkt in het provinciehuis.’*

R16 (Politicus Drenthe): *‘Er wordt vanuit het Rijk heel veel druk gelegd op de provincie om plannen in te leveren en daar voldoen we mondjesmaat aan, omdat de BBB een enorme invloed heeft.’*

R18 (Politicus Drenthe): *De politiek heeft gewoon geen zin in natuur, ze willen gewoon die economie van de enkeling hooghouden.*

Dit laat zien dat de volledigheid van het beleid redelijk wordt nageleefd, maar dat er tegelijkertijd een gebrek aan ambitie lijkt te zijn om beleidsproblemen actief op te lossen en verder te gaan dan de minimale vereisten. Hierbij speelt de BBB dus een significante rol in het tempo en de richting van het natuurbeschermingsbeleid.

R12 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘De BBB is nogal terughoudend. Dat gaat moeizaam, helaas. We proberen een beetje vaart achter te houden, maar we lopen achter op heel veel acties die op de eerste plaats afgerond moeten worden in 2027, zoals het Natuur Netwerk Nederland’*

De sterke positie van de BBB heeft geleid tot een verhoogde behoefte aan het rechtvaardigen en uitleggen van beleidsmaatregelen, dit bemoeilijkt de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Beleidsmakers moeten nu meer informatie verstrekken en zorgvuldig overwegen hoe de beleidsmaatregelen passen bij de idealen van de BBB en hun achterban. Wat daarbij weer leidt tot vertraging van het implementatieproces.

R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Het is frustrerend als je soms dingen voor de tiende keer moet uitleggen in Jip en Janneke taal. Het is niet voldoende om steeds advies te geven, van dit kunnen we niet doen omdat. Er moet een hele historie aanzitten, van dit hebben we al geprobeerd. En is niet gehaald om deze reden. Het voorstel dat jullie voorstellen, wij zien er geen heil in, gezien de eerdere ervaringen.’*

Het gebrek aan leiderschap en langetermijnvisie binnen de politiek in Drenthe zorgt ook voor een vermindering van de ambitie bij de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid. Dit wordt geïllustreerd door R10 en R16.

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Wij zijn heel sterk gefocust op een korte periode, wat betekent dat politieke partijen heel sterk kijken naar een bestuursperiode van 4 jaar en niet verder durven te kijken. En dus geen grote keuzes durven te nemen voor lange termijn, omdat dat negatief kan zijn voor of de volgende periode of je de partij zetels kan kosten. Dus wat je mist is eigenlijk, ja, echt leiderschap, om zo maar te zeggen dat het gewoon een stip op de horizon waar je met elkaar naartoe wil gaan’*

R16 (Politicus Drenthe): *‘Ja, want je ziet in Drenthe dan best wel wat wisselingen en dan begint het vaak steeds elke 4 jaar weer opnieuw. Ja, dan gaan we weer een nieuw plan schrijven en dan zijn we weer twee jaar verder.’*

Het is voor Provinciale Statenleden niet gunstig om impopulaire keuzes te maken. Dit kan namelijk leiden tot het ontvangen van minder stemmen bij de volgende verkiezingen. Dit kan tot gevolg hebben dat beleidsproblemen niet worden opgelost, hiermee laat Drenthe een lagere ambitie zien. R8, R10 en R3 illustreren dit.

R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘De huidige bestuurders, ook die hebben natuurlijk hele grote beloftes gedaan en ze zoeken wel naar politieke winstkansen, zeg maar om dat even wat breder uit te meten, zoals we toch kunnen laten zien aan de achterban, van dit hebben we voor jullie kunnen bereiken’*

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Je wilt geen dingen doen die niet positief zijn, dus zie je dat die keuzes eigenlijk uitgesteld worden of liever niet genomen worden, terwijl die wel genomen moeten worden. Daar zit volgens mij nu het grote probleem’*

R3 (Belangenorganisatie Drenthe): *‘Dus het onvoldoende besef van urgentie. Je hebt dan weer een bestuur van 4 jaar en die ja, die willen ook weer gekozen worden. Dus het moet de achterban niet te veel van zich vervreemden, en daardoor kijken ze meer naar die achterban, dan naar de inhoudelijke opgaven die je moet realiseren.’*

Het is van belang dat natuurbeschermingsbeleid een langetermijnvisie heeft, aangezien de beschermde natuur niet binnen vier jaar kan worden hersteld of in stand gehouden

volgens de Europese richtlijnen en nationale wetgeving. Dit heeft dus effect op de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid. R10 illustreert dit.

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt: *‘De natuur robuust maken, daar moeten we keuzes voor maken. Dat hebben we met elkaar afgesproken. Maar de keuzes die we maken, zijn haast bijna tegen de afspraak in die we met Europa hebben gemaakt.’*

Samenvattend is de invloed van de partijpolitieke prioriteiten hoog op de implementatie. De opkomst van de BBB heeft geleid tot veranderde belangen met een nadruk op agrarische belangen. Waarbij de focus ligt op de minimale naleving van wettelijke verplichtingen, dit laat volledigheid zien. Echter, er worden ook keuzes gemaakt die niet in lijn zijn met Europese regelgeving, waardoor niet wordt voldaan aan de volledigheid. De behoefte aan verantwoording en uitleg belemmert de snelheid van implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Verder ondermijnen de kortetermijnpolitiek door veranderde samenstellingen en het vermijden van impopulaire maatregelen het oplossen van het beleidsprobleem, wat daarmee een lage ambitie weerspiegelt. Dit laat een hoge invloed zien van partijpolitieke prioriteiten op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

#### 4.3.2 Utrecht

In de provincie Utrecht is de samenstelling van de Provinciale Staten de afgelopen jaren weinig veranderd. Er is hier een andere tendens te zien dan bij de provincie Drenthe. De stabiliteit van de samenstelling draagt in Utrecht bij aan constante voortgang van de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid. Er kan namelijk steeds verder gebouwd worden op de voorgaande jaren. R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) stelt dan dus ook dat: *‘In Utrecht hebben we eigenlijk het grote voordeel dat CDA 20 jaar natuur en landelijk gebied als onderwerp heeft, en dan merk je dat het toch vrij constant is’*. De stabiele politieke omgeving, waarbij de coalitie langdurig en grotendeels gelijk blijft en de leiding heeft over specifieke beleidsgebieden, draagt bij aan een implementatie van natuurbeschermingsbeleid dat relatief constant en voorspelbaar blijft. Dit draagt bij aan het vermogen om het beleidsprobleem op te lossen, en daarmee dus ook aan de ambitie.

Wat wel vergelijkbaar is met de provincie Drenthe is de opkomst van de BBB. In Drenthe is de overwinning groter dan in Utrecht en maken zij een deel uit van de coalitie. In Utrecht zitten zij niet in de coalitie, maar is hun aanwezigheid wel merkbaar. Net als in Drenthe worden er meer vragen gesteld, waardoor op sommige punten het beleid vertraagd wordt. R12

(Beleidsmedewerker provincie Utrecht) merkt op: *‘Je merkt nu al dat BBB veel meer naar voren treedt en wij moeten nu al veel meer uitleggen en aangeven wat wel niet kan’*

De Provinciale Staten in Utrecht geven natuurbescherming een hoge politieke prioriteit, over vaak andere belangen. Dit is mede te danken aan de grotere aanwezigheid van groene partijen in vergelijking met de provincie Drenthe. R4 (Politicus Utrecht) stelt dan ook: *‘Het heeft zoveel meer te maken met andere zaken, waar gewoon weinig aan gedacht wordt. En nu liggen de politieke prioriteiten vooral bij natuurbescherming, terwijl de rest een beetje afzijdig wordt gelaten.’*

*R4 (Politicus Utrecht): ‘Ik denk dat de provincie Utrecht de meest linkse provincie is die Nederland kent, dus hier wordt meer dan gemiddeld Europa gevolgd. Er wordt hier meer dan gemiddeld natuurbeleid gepoogd te realiseren et cetera. Ik denk dat het verschil hierin niet zozeer zit in kennis, kunde of rijkdom, maar echt een politieke keuze is.’*

Dit wijst erop dat politieke overwegingen een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de richting en de mate van natuurbescherming binnen de provincie Utrecht. De prioriteit biedt ook ruimte voor het zetten van een stap extra bij de beleidsmedewerkers, wat een hoge ambitie weerspiegelt. R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) stelt: *‘Met de herstelnatuurwet, die ondertussen weer op de ijsplank ligt, stonden ook nog een paar extra onderdelen die niet per se in Nederlands Plan Landelijk Gebied (NPLG) en Utrechts Plan Landelijke Gebied (UPLG) stonden. Je zou dan kunnen denken dat zolang wij die opdracht nog niet hebben, we het ook nog niet opschrijven, maar dan krijg je over een paar jaar misschien nog een extra opgave erbij [...] Dus ja, dan ben je al wat proactiever bezig.’*

R17 (Belangenorganisatie Utrecht) bevestigt dit: *‘Dus zij gaan eigenlijk al een stap verder, bovenwettelijk of boven minimaal niveau. Ja, ze zijn ook erg voortvarend bezig met die 2000 dossiers. Ik heb wel het idee dat veel van hen worden gesteund door de groenere politieke omgeving.’*

Dit benadrukt hoe de steun vanuit de politiek in Utrecht leidt tot proactieve en bovenwettelijke inspanningen op het gebied van natuurbescherming, en bijdraagt aan het oplossen van beleidsproblemen. Dit laat de hoge ambitie zien van de provincie Utrecht omtrent het natuurbeschermingsbeleid.

Echter, de uitdaging bij de implementatie blijft de neiging van politici om zich te richten op de korte termijn. Het vermijden van impopulaire keuzes kan voortkomen uit angst voor electorale gevolgen of druk vanuit belangengroepen. Dit heeft directe gevolgen voor de financiering en planning van natuurbeschermingsprojecten, die vaak langdurige inzet vereisen om volledig de formele regels en voorschriften na te leven. Dit wordt geïllustreerd door R12.

R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *‘Ja, omdat de politiek nooit vooruit wil kijken, voorbij de 4 jaar. Ze willen zich best vastleggen voor vier jaar. Maar wat daarna komt, daar hebben ze eigenlijk niks over te besluiten. Dus is het ook lastiger om daar geld voor beschikbaar te stellen. Ja, en dan zie je dus gewoon weer die politieke prioriteiten terugkomen: ‘Ik wil volgend jaar herkozen worden, dus ik durf niet voor langere tijd vast te leggen.’*

Het gebrek aan een langetermijnvisie leidt tot suboptimale beslissingen, wat niet altijd bijdraagt aan het beschermen van de natuur.

R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *‘Ik denk dat elke provincie wel een paar voorbeelden heeft waarvan je denkt, als je op de lange termijn had nagedacht, dan zou je andere keuzes hebben gemaakt.’*

Samenvattend hebben de politieke prioriteiten een hoge invloed. De aanhoudende politieke samenstelling zorgt voor constante voortgang van implementatie, wat resulteert in een snellere reactie die het oplossen van het beleidsprobleem bevordert, hoewel de opkomst van het BBB enige vertraging veroorzaakt. De politieke prioriteit ligt sterk bij natuurbescherming, ondanks andere belangen, wat het mogelijk maakt om extra stappen te zetten. Dit weerspiegelt de hoge ambitie om het beleidsprobleem aan te pakken. Politieke overwegingen spelen dus een cruciale rol in de richting en mate van natuurbescherming, ondersteund door een groene politieke omgeving die proactief en bovenwettelijk handelt. Echter, de focus op een kortetermijnoplossing en het vermijden van impopulaire keuzes belemmert soms de volledige naleving van formele regels.

#### 4.3.3 Impact

Concluderend, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies wordt sterk beïnvloed door politieke prioriteiten, die voortkomen uit partijpolitieke overwegingen. Deze prioriteiten hebben een aanzienlijke invloed op de ambitie en volledigheid. Beleidsmakers moeten namelijk rekening houden met de politieke dynamiek en de belangen

van verschillende partijen bij het vormgeven en uitvoeren van natuurbeschermingsbeleid. In de provincie Drenthe, waar rekening wordt gehouden met de agrarische belangen, wordt gericht op minimale naleving van de richtlijnen. In Utrecht, waar natuurbescherming een hogere prioriteit krijgt dan andere belangen, wordt een stap extra gezet in ambitie om bovenwettelijke maatregelen te implementeren. Dit is mede te danken aan de groenere samenstelling van de Provinciale Staten in vergelijking met de provincie Drenthe. De politieke prioriteiten kunnen ook leiden tot vertragingen. De behoefte aan uitgebreide verantwoording en uitleg, kan de volledigheid van de uitvoering beïnvloeden, omdat beleidsmakers moeten balanceren tussen de politieke dynamiek en de naleving van formele regels en voorschriften. De neiging om impopulaire maatregelen of beslissingen te vermijden voortkomend uit politieke overwegingen kunnen ook leiden tot onvolledige uitvoering. Echter, dit is allemaal afhankelijk van de prioriteiten van de partijpolitiek in de Provinciale Staten en daarmee is de invloed van deze factor hoog.

#### 4.4 Publieke opinie

Dit deel beschrijft de verschillende effecten van de publieke opinie op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in de provincies Drenthe en Utrecht. Daarnaast wordt er gekeken welke impact de publieke opinie heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

##### 4.4.1 Drenthe

In Drenthe blijft het natuurbeschermingsbeleid vaak buiten het beeld van de meeste bewoners. R2 (Belangenorganisatie Drenthe) merkt op: *'Ik denk eigenlijk dat het aan de meeste bewoners voorbijgaat'*. Dit laat zien dat er weinig zichtbare aandacht is voor natuurbeschermingsbeleid.

Hoewel er vaak weinig aandacht is voor natuurbeschermingsbeleid, kunnen specifieke situaties wel aandacht van de publieke opinie vragen. Dit zijn voornamelijk situaties van maatschappelijke onrust en deze hebben wel een effect op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. R6 (Politicus Drenthe) legt uit: *'Zo'n club weer boos, dus we stoppen maar even en zo, dus waarvan ik wel dacht juist in dit element, waardoor je ziet dat het toch die opstelling en die maatschappelijke onrust, maar die voortgang wat vertraagt.'* Club verwijst bij dit citaat naar een groep mensen die echter niet formeel georganiseerd waren, dus wordt dit eerder gezien als een publieke opinie dan als een georganiseerde belangengroep. Dit illustreert dat wanneer de publieke opinie sterk en negatief is, dit kan leiden tot vertragingen in de beleidsimplementatie. Wat weer een negatief effect heeft op het vermogen om beleidsproblemen effectief op te lossen.

Het zijn voornamelijk specifieke situaties waarbij inwoners zeer actief worden en de maatschappelijke onrust het grootste is. R13 (Politicus Drenthe) beschrijft hier een voorbeeld van: *‘Bij gebiedsprocessen wat er in Drenthe een beetje uitspringt, dat is de onrust die ontstaat voor de bollenteelt. Daar zijn de bewoners superactief in tot met rechtszaken aan toe.’*. Dit laat zien dat bewoners zeer actief worden wanneer het hen zelf raakt en zijn dan zelfs bereid om juridische stappen te ondernemen om hun standpunten te verdedigen. Dit wordt ook gezien door R16 (Politicus Drenthe): *‘Je ziet eigenlijk weinig gebeuren, behalve bij alles rondom de lelieteelt in de polder; daar hebben we hele activistische groepen.’*. Hierbij wordt de activistische groep beschouwd als een onderdeel van de publieke opinie, aangezien zij niet formeel georganiseerd zijn om belangen te behartigen, maar eerder spontaan zijn ontstaan vanuit de bredere publieke opinie op deze specifieke kwestie, en vanuit daar reageren. Hiermee wordt duidelijk dat de bredere publieke opinie over een specifieke kwesties invloed uitoefent op het draagvlak voor natuurbeschermingsbeleid. Het missen van draagvlak voor het beleid beperkt de mogelijkheden om beleidsproblemen effectief op te lossen en heeft daarmee een directe impact op de ambitie om de natuurbeschermingsdoelen te behalen.

Samenvattend, is er in de meeste gevallen rondom natuurbeschermingsbeleid weinig aandacht vanuit de publieke opinie. Echter, in specifieke situaties kan de publieke opinie wel degelijk invloed hebben op de ambitie en de snelheid van implementatie. Een negatieve publieke opinie, die leidt tot gebrek aan draagvlak, kan implementatie vertragen of zelfs stilleggen, waardoor beleidsproblemen niet tijdig worden opgelost. De vertragingen of stilleggen kan leiden tot het niet volledig naleven van EU-richtlijnen. Dit laat een gematigde invloed zien van de publieke opinie op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Drenthe.

#### 4.4.2 Utrecht

In Utrecht blijft natuurbeschermingsbeleid ook vaak buiten het zicht van de publieke opinie. Er is vaak weinig reactie vanuit de publieke opinie op dit onderwerp, behalve de mensen die vaak aanwezig zijn op dit onderwerp. R9 (Politici Utrecht) merkt dan ook op: *‘De usual subjects die we altijd gehad hebben’*. Die laten altijd iets van zich horen over het beleid, echter blijft de algemene mening van een bredere groep uit.

De publieke opinie wordt door politici en beleidsmedewerkers in Utrecht wel als zeer belangrijk ervaren voor het vermogen op beleidsproblemen op te lossen. R9 (Politicus Utrecht) benadrukt dan ook: *‘Draagvlak en draagkracht, dat is ook heel erg belangrijk. Geen draagvlak is nul draagkracht, want dan kun je het wel besluiten, maar dan is het volgende week alweer verdampt’*

*en weg.* Dit illustreert dat zonder steun van de gemeenschap, beleidsmaatregelen vaak stagneren en vertraging oplopen. Hoewel de publieke opinie dus niet beleid vormgeeft, kan een gebrek aan draagvlak leiden tot vertragingen van de implementatie. Het creëren van een positieve publieke opinie leidt tot draagvlak en kan de weerstand voor het beleid verminderen.

R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) vult hierop aan: *‘Dus als we echt heel strak die natuurdoelen moeten halen dan, dan moet je een strenger instrument kunnen inzetten om dat te realiseren, maar ondertussen heb je wel het draagvlak nodig van het gebied.’* Ondanks de beperkte directe invloed, is het verkrijgen van draagvlak dus cruciaal voor een efficiënte implementatie. Het helpt om potentiële obstakels en tegenstand vroegtijdig te identificeren. R9 (Politicus Utrecht) stelt: *‘Totdat je dat besluit neemt, vind ik dat je wel alle actoren goed moet informeren, eigenlijk gewoon de informatie ophalen en kijken welke beslissingen je daarin kunt nemen’*. Het informeren en betrekken van de gemeenschap draagt ook bij aan beter afgestemde beleidsbeslissingen op de lokale omstandigheden en behoeftes. Dit verhoogt de kans op het effectief oplossen van beleidsproblemen.

Desondanks blijft de publieke opinie in Utrecht nog steeds erg beperkt. Weerstand ontstaat vaak alleen vanuit degenen die actief hun mening willen uiten, of wanneer mensen direct geraakt worden door de kwestie. R9 (Politicus Utrecht) illustreert dit: *‘Ik hoop dat het nog wat wordt aangevuld, dat er niet alleen mensen komen, die zeggen van ja, daar gaat iets gebeuren waar ik tegen ben, want het is in mijn achtertuin en daar mag niets gebeuren.’* R9 ziet echter hier ook steeds meer verandering in komen. In plaats van de standaard negatieve publieke opinie, is er af en toe ook een positieve publieke opinie die geuit wordt. De positieve geluiden van mensen die mee willen denken, kunnen bijdragen aan een betere naleving van EU-richtlijnen, wat ten goede komt van de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid.

R9 (Politicus Utrecht): *‘Maar zoals mensen die zeggen van nou, wij denken mee. Het is niet alleen een kwestie van remmen, maar we willen ook gas geven’*

Samenvattend de publieke opinie in Utrecht heeft weinig impact op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Natuurbeschermingsbeleid blijft vaak buiten het zicht van de publieke opinie, met weinig reactie behalve de gebruikelijke betrokkenen. Hoewel de publieke opinie het beleid niet rechtstreeks vormt, kan een gebrek aan draagvlak wel vertraging veroorzaken. Het creëren van een positieve publieke opinie kan weerstand verminderen en draagvlak opbouwen, wat ten goede komt bij het oplossen van beleidsproblemen, en dus de ambitie. Hoewel de publieke opinie beperkt is, zijn er ook positieve geluiden van mensen die

actief willen meedenken. Dit laat een dynamiek zien waarbij positieve bijdragen van de publieke opinie worden verwelkomd. Wat kan bijdragen aan de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid in Utrecht.

#### 4.4.3 Impact

De publieke opinie heeft een gematigde invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies. In Drenthe kunnen specifieke kwesties, zoals de bollenteelt, voor maatschappelijke onrust zorgen. Dit beïnvloedt het draagvlak van het beleid en daarmee de ambitie. Het zorgt namelijk voor stilleggen van beleidsmaatregelen, waarmee het lastiger is om beleidsproblemen op te lossen. Natuurbeschermingsbeleid blijft echter vaak buiten het zicht van de publieke opinie. In Utrecht speelt een vergelijkbare dynamiek, waarbij het natuurbeschermingsbeleid ook veelal buitenbeeld blijft. Beleidsmedewerkers en politici erkennen het belang van draagvlak voor succesvol beleid en proberen daarom een positieve publieke opinie te creëren, wat kan bijdragen aan de volledigheid. Desondanks krijgt het weinig aandacht van het publiek, en de aandacht die het krijgt, is vaak negatief. De publieke opinie heeft daarbij voornamelijk effect op het natuurbeschermingsbeleid als deze negatief is. Dit laat zien dat de publieke opinie een gematigde invloed heeft op natuurbeschermingsbeleid.

#### 4.5 Druk van belangenorganisaties

In dit deel wordt de invloed van belangenorganisaties besproken op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Nederlandse provincies. Er wordt een aparte paragraaf besteed aan de invloed van rechtszaken bij belangenorganisaties, aangezien dit een steeds groter middel is om invloed uit te oefenen op het natuurbeschermingsbeleid. Er wordt ook gekeken naar de impact van de druk van belangenorganisaties op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

##### 4.5.1 Drenthe

Belangenorganisaties worden vroeg betrokken bij de beleidsvorming. R2 (Belangenorganisatie Drenthe) stelt: *‘Wij worden eigenlijk ook redelijk door de provincie gezien als een standaardgesprekspartner. Dus als zij beleid opstellen, worden wij eigenlijk in het algemeen in een vroeg stadium betrokken.’* Dit geeft belangenorganisaties die door de provincie gezien worden als een standaardgesprekspartner een significante invloed op het natuurbeschermingsbeleid. Echter, zij zijn er zelf vaak ook al vroeg bij. R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt dat: *‘We hebben hier een vast clubje van allerlei belangengroepen die*

*continu bij ons aan de bel trekken.*’. R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) voegt hieraan toe dat: *‘Er wordt gehoor gegeven natuurlijk, dus in die zin heeft iedereen de mogelijkheid om op allerlei dingen inspraak te doen’*.

Er is een duidelijke spanning te zien tussen de belangen van verschillende belangenorganisaties, voornamelijk tussen natuurorganisaties en de agrarische sector. R2 (Belangenorganisatie Drenthe) stelt: *‘Natuurorganisaties proberen het natuurbelang stevig in te brengen, omdat de landbouw vaak probeert dit belang afgezwakt te krijgen.’* R6 (Politicus Drenthe) merkt op dat er politieke meningsverschillen zijn over de balans van vertegenwoordiging aan de beleidstafels. R6 stelt: *‘Mijn indruk is dat men hier in Drenthe zijn best doet om een gemêleerde afvaardiging aan de tafels te hebben [...] Politiek gezien vindt de één dat de natuur een veel te grote stem heeft, terwijl een ander het prima gebalanceerd vindt’*. Toch is er een gevoel van ondervertegenwoordiging van de agrarische sector in de beleidsvorming. R6 (Politicus Drenthe) stelt: *‘Er is een disbalans in het nadeel van de agrarische sector, dat zijn wel de signalen die zo nu en dan hier de revue passeren’*. R5 (Politicus Drenthe) bevestigt regelmatig geklaag over de beperkte vertegenwoordiging van boeren en stelt: *‘Als je kijkt naar alle overleggen, dan begint de BBB weer met zo ja, waarom zijn de boeren niet zo vaak vertegenwoordigd hier? Dus we staan ook constant onder druk.’* Deze gevoelens van ondervertegenwoordiging van de agrarische sector leiden tot spanningen en voortdurende druk vanuit deze sector om meer invloed te krijgen.

Daarnaast is de coördinatie van belangenorganisaties ook van cruciaal voor de invloed die uitgeoefend kan worden. R5 (Politicus Drenthe) benoemt: *‘De natuur- en milieuorganisaties hebben een eigen netwerk, daarbij zitten vijf organisaties in een samenwerkingsverband.’* Dit versterkt de impact van natuur- en milieuorganisaties op de beleidsvorming. Gezamenlijk opereren draagt bij aan goed onderbouwde argumenten, wat hun geloofwaardigheid en invloed vergroot. Binnen de agrarische sector zijn de verhoudingen anders. De interne verscheidenheid binnen de agrarische sector heeft in verschillende mate invloed op de implementatie. Een deel van de sector wil namelijk wel meewerken aan verandering in het beleid, wat helpt bij het oplossen van het beleidsprobleem. Terwijl een ander deel niet wil meewerken en daarmee het implementatieproces vertraagt. R15 illustreert dit.

R15 (Belangenorganisatie Drenthe): *‘Als wij wel met oplossingen komen waar we ook een achterban voor kunnen meenemen, zeg maar. En als die achterban het niet wil, dan kunnen ze bij de provincie hoog en laag springen, maar dan gebeurt er ook*

*helemaal niks, zeg maar. Dus ja, het is best wel een lastige groep, van hakken in het zand en je gaat niet meewerken met mensen die je de afgrond intrekken en de andere kant zegt van er zit een andere toekomst aan te komen en daar willen we bij aan tafel zitten, zodat we op langere termijn voor de jonge boeren zeg maar perspectief hebben.'*

Dit wordt ook gezien door R16 (Politicus Drenthe): *'Ja, de boer bestaat niet, dat merk je ook wel heel erg met die gesprekken.'* R16 (Politicus Drenthe) stelt verder dat: *'Ja, het college geeft toch wel heel veel ruimte aan de wat radicalere boeren, die het allemaal maar onzin vinden. Ja, kijk als die boeren gewoon een grasveld hebben als een biljartlaken, ja, dat is voor hem gewoon rotzooi.'* Hieruit blijkt dat het college in Drenthe veel ruimte geeft aan radicalere boeren die een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de implementatie. Dit kan spanningen opleveren binnen de agrarische sector, waarbinnen er dus verschillende meningen zijn. Het conflict in doelen kan ertoe leiden dat natuurbeschermingsmaatregelen niet volledig of correct worden geïmplementeerd.

In Drenthe worden de tegenstellingen tussen de agrarische sector en de natuurorganisaties steeds groter, wat het beleidsproces bemoeilijkt. R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *'Die weerstand, die zie je steeds groter worden en soms ook ongegrond en gewoon vanuit zorgen. En de tegenstellingen die er tegenwoordig zijn in onze maatschappij zie je gewoon dat het steeds moeilijker wordt.'* Hierop vervolgend stelt R13 (Politicus Drenthe) dat: *'De provincie heeft de taak om de natuurorganisaties en de boeren dichterbij elkaar te brengen [...] de provincie heeft daarin een taak die ze naar mijn mening een beetje verzaken.'* Het falen om natuurorganisaties en de agrarische sector dichterbij elkaar te brengen kan leiden tot conflicten en vertragingen in de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Beleid kan hierdoor niet goed worden afgestemd op de behoeften van alle partijen, en daardoor draagvlak missen.

Samenvattend is de invloed van belangenorganisaties in Drenthe hoog. Ze worden vroeg betrokken bij het proces, wat ze impact geeft op de richting en daarmee de volledigheid van het beleid. De invloed van het radicale deel van de agrarische sector ondermijnt de volledige implementatie van het natuurbeschermingsbeleid, omdat hun standpunten vaak in conflict staan met de gestelde natuurdoelen. Spanningen binnen de agrarische sector zorgen voor vertragingen en verminderde ambitie van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. De natuurorganisaties, die goed gecoördineerd zijn, weten hun standpunten effectief te vertegenwoordigen.

#### 4.5.2 Utrecht

In Utrecht zijn natuur- en milieuorganisaties doorgaans ook zeer betrokken bij de beleidsvorming. R12 (Beleidsmedewerker Utrecht) stelt: *‘Natuurorganisaties zijn altijd zeer actief betrokken bij dit soort zaken. Ja, Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) als organisatie ook. Individuele boeren alleen als het hun eigen erf raakt.’* De consistente aanwezigheid en betrokkenheid van natuur- en milieuorganisaties geeft hun een prominente stem in discussies over natuurbeschermingsbeleid.

LTO, dat voor een groot deel de agrarische sector vertegenwoordigt, heeft als sector nog wel moeilijkheden om hen allemaal te vertegenwoordigen. R9 (Politicus Utrecht) stelt: *‘Ik heb de indruk dat de groep agrariërs niet zo homogeen is. Dit betekent dat je LTO aan tafel krijgt, maar tegelijkertijd zitten de groepen niet aan tafel, die er misschien wel bij zouden moeten zitten, maar dan om principiële reden zeggen van ‘ik doe niet mee’.* De interne verdeeldheid binnen de agrarische sector maakt het moeilijker om een gezamenlijke en effectieve lobby te vormen, wat hun invloed op het beleid vermindert.

Verder merkt R4 (Politicus Utrecht) ook op dat: *‘Er zijn heel veel natuurlobbyisten en natuurorganisaties die in de provincie Utrecht eigenlijk veel ruimte krijgen. Daar wordt toch iedere keer weer gedraaid aan de knoppen voor die natuurbescherming [...] Andere belangen, er wordt niet aan de knoppen gedraaid en ik zeg niet dat dat nodig is, maar zeer beperkt voor woningbouw, maar helemaal niet voor voedselproductie.’* Er is een onevenwichtigheid in de mate van invloed te zien die verschillende belangengroepen hebben, wat kan leiden tot frustratie en weerstand bij minder invloedrijke groepen.

Er is ook een duidelijk spanningsveld te zien tussen natuur- en landbouwbelangen in Utrecht. R14 (Beleidsmedewerker Utrecht) merkt op: *‘Als je dan met een belangengroep praat, zoals bijvoorbeeld LTO, zij hebben een redelijk grote achterban, waarvan er altijd wel mensen tussen zitten die inderdaad geraakt worden in een verdienmodel. Maar als je per locatie met zo’n individueel persoon in gesprek gaat van hé, we zouden hier graag op peil willen volgens, want dat moet om deze doelen. Dan is het voor die individuele boer al veel makkelijker.’* Het op peil houden verwijst in deze quote naar het op peil houden van de natuurwaarden volgens de natuurdoelstellingen van de provincie Drenthe. De spanningen maken deel uit van een complex onderhandelingsproces waarin verschillende belangengroepen hun best doen om hun doelen te bereiken, waarbij de provincie ook hun natuurdoelen op peil wil houden. De provincie merkt dat één-op-één contact met boeren over bepaalde gronden, makkelijker is dan praten met een

grote organisatie die wil voldoen aan de eisen van hun volledige achterban. Hierbij is maatwerk ook van groot belang. Dit zorgt voor een effectievere implementatie, waarbij de beleidsproblemen eerder worden opgelost. Dit weergeeft de een hoge ambitie.

De nieuwe Omgevingswet draagt ook bij aan meer betrokkenheid van belangengroepen. Utrecht kent hierdoor uitgebreide inspraak- en participatieprocessen. Dit geeft belangengroepen de kans om hun standpunten te delen. R12 (Beleidsmedewerker Utrecht) licht toe: *'Als we een nieuwe omgevingsverordeningen vaststellen, dan worden allerlei inspraakprocedures gelopen, formele maar ook veel informele procedures. [...] Alles wat we doen is publiek openbaar en wordt besproken met de Provinciale Staten. Wat we altijd tegenwoordig doen, zeker ook onder de Omgevingswet, is participatie. Het wordt allemaal besproken met de omgeving'*. Deze procedures zorgen ervoor dat verschillende belanghebbenden hun visies kunnen presenteren. Toch wordt de complexiteit van belangenafweging in Utrecht vergroot door de vele betrokken entiteiten en de behoefte aan democratische participatie. R4 (Politicus Utrecht) benadrukt dit punt: *'Er is een koers opgezet over hoe we het landelijk gebied willen inrichten en tegelijkertijd willen ze dat democratisch doen met 36.000 entiteiten. En dan burgerparticipatie en grondeigenaren en gemeenten en provincies en milieuorganisaties en LTO'*. De diverse belangen en de noodzaak voor brede participatie bij het beleidsvormingsproces maken het ingewikkeld, dit kan leiden tot vertragingen en uitdagingen bij het waarborgen van de volledigheid van het beleid. Natuur- en milieuorganisaties hebben hierbij wel een belangrijke stem, waarbij ze wijzen op de noodzaak om te voldoen aan formele wet- en regelgeving. Wat ten goede komt van de volledigheid.

Samenvattend zijn in Utrecht natuur- en milieuorganisaties zeer betrokken bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Dit geeft hun een prominente stem die bijdraagt aan de volledigheid van het beleid, aangezien zij de provincie met de neus op de feiten drukt over het naleven van formele regelgeving. De interne verdeeldheid van de agrarische sector maakt het moeilijk om een gezamenlijke effectieve lobby te vormen, wat hun invloed op het beleid vermindert. Deze ongelijkmatige invloed leidt tot spanningen tussen natuur- en landbouwbelangen. Individueel contact met boeren blijkt effectiever dan gesprekken met grote groepen, wat een ambitieuzere implementatie weergeeft, aangezien het bijdraagt aan het oplossen van de beleidsproblemen. De nieuwe Omgevingswet bevordert uitgebreide inspraak- en participatieprocessen, waardoor belangengroepen hun standpunten kunnen delen en daarbij ook weer verder bijdraagt aan het oplossen van het beleidsprobleem. Echter, de complexiteit

van de belangenafweging en de noodzaak voor brede participatie kunnen leiden tot vertragingen en onvolledigheid van de implementatie.

#### 4.5.3 Impact van rechtszaken

Rechtszaken worden steeds vaker ingezet als middel om de implementatie van natuurbeschermingsbeleid te beïnvloeden door belangenorganisaties. Deze aparte paragraaf is opgenomen vanwege het frequente voorkomen van dit onderwerp tijdens het onderzoek en de significante impact ervan op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Dit deel belicht hoe juridische acties de besluitvorming beïnvloedt en welke consequenties dit heeft voor beleidsimplementatie van natuurbescherming.

Rechtszaken kunnen significante beweging in beleid veroorzaken, zoals geïllustreerd door R10 (Beleidsmedewerker Drenthe): *‘Door de uitspraak van de Raad van State komen zij nu in beweging, want als die er niet was geweest dan was daar waarschijnlijk ook geen beweging gekomen.’*. Deze uitspraak ging over dat bouwvrijstellingen niet meer gebruikt mogen worden bij bouwprojecten, omdat het niet voldoet aan het Europese natuurbeschermingsrecht. Dit benadrukt dat juridische uitspraken soms de enige kans zijn voor beleidsverandering, vooral wanneer andere vormen van politieke druk niet effectief blijken. Dit wordt ook gezien door R14 (Beleidsmedewerker Utrecht): *‘We zien aan de andere kant ook steeds meer natuurgroepen die handhavingsverzoeken en rechtszaken aanspannen.’*. De impact gaat verder dan alleen beleidsaanpassingen, ze kunnen namelijk ook direct beperkingen opleggen aan nieuwe initiatieven. R12 (Beleidsmedewerker Utrecht) stelt: *‘Die druk die vanuit een aantal verschillende rechtszaken is gekomen, die werkt heel sterk door in het beleid. [...] Dat betekent gewoon dat je geen nieuwe dingen kunt gaan uitvoeren, dus geen wegen aanleggen, geen woningen bouwen.’*. Dit illustreert hoe rechtszaken beleidsmakers dwingen om bepaalde projecten op te schorten of zelfs te annuleren, wat leidt tot grote vertragingen en herzieningen van beleid.

Rechtszaken hebben zowel negatieve als positieve effecten op de beleidsvorming. Aan de ene kant zorgen ze voor publiciteit en houden ze druk op de beleidsmakers, wat soms leidt tot noodzakelijke veranderingen. Dit is positief. R14 (Beleidsmedewerker Utrecht) stelt: *‘Het positieve van die rechtszaken is dat het zorgt voor publiciteit [...] Je ziet niet alleen provinciaal, maar ook landelijk. De politiek wordt af en toe op de vingers getikt door zoiets als een uitspraak van de rechter. Dus dat kan wel helpen voor natuurherstel.’*. Echter heeft het ook negatieve kanten. R14 (Beleidsmedewerker Utrecht) benoemt: *‘Het zorgt natuurlijk ook voor ontzettend*

veel vertraging. *Ik heb wel eens een moment in de week dat ik gewoon meerdere uren kwijt ben aan het schrijven van nieuwe verweerschriften.*’. De dreiging van mogelijke rechtszaken dwingt beleidsmedewerkers om voorzichtiger te werk te gaan. R8 (Beleidsmedewerker Drenthe) merkt op: *‘Het houdt wel in dat we als provincie gewoon een stuk voorzichtiger moeten zijn met wat we doen [...] Dat het wel een juridisch houdbaar verhaal blijft.’*. Dit resulteert in een meer afwachtende en grondigere benadering van beleidsontwikkeling en -implementatie.

Concluderend, rechtszaken hebben een krachtige invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door provincies. Ze veroorzaken in beide provincies niet alleen vertragingen en extra werk voor beleidsmakers, maar fungeren ook als een cruciale drijvende kracht voor verandering wanneer politieke processen vastlopen. Wat enerzijds kan bijdragen aan het oplossen van het beleidsprobleem, maar anderzijds niet altijd leidt tot het tijdig oplossen. Belangenorganisaties maken effectief gebruik van juridische middelen om doelen te bereiken, wat resulteert in voorzichtigere en soms reactieve beleidsbenaderingen door provincies. Echter, het draagt wel bij aan de volledigheid van beleid. Het zorgt namelijk voor naleving van formele regels en voorschriften.

#### 4.5.4 Impact

De druk van belangenorganisaties heeft een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies. Over het algemeen zijn zij vaak vroeg betrokken bij het proces, waardoor zij een aanzienlijke invloed hebben op de richting en inhoud van het beleid. In Drenthe wordt er meer rekening gehouden met de agrarische sector bij het implementatieproces. Ondanks deze aandacht leidt de interne verdeeldheid tot vertragingen en verminderde ambitie, omdat niet alle boeren bereid zijn mee te werken aan veranderingen. De radicale standpunten kunnen de effectiviteit om het beleidsprobleem op te lossen ondermijnen. In Utrecht zijn daarentegen natuur- en milieuorganisaties prominenter betrokken. Hun consistente aanwezigheid en goed georganiseerde netwerken geven hun een sterke stem, wat bijdraagt aan volledigheid en ambitie van het beleid. Vergelijkbaar met Drenthe is er een interne verdeeldheid bij de agrarische sector, wat hun invloed vermindert. Juridische acties worden in beide provincies steeds vaker gebruikt als middel om invloed uit te oefenen op het natuurbeschermingsbeleid. De juridische druk kan beleidsmakers dwingen om beleid aan te passen of projecten stop te zetten, wat leidt tot vertragingen en herzieningen van beleid. Echter, het draagt bij aan de volledigheid van het beleid, omdat ze op de vingers worden getikt als het beleid niet volgens formele regelgeving of voorschriften gaat.

## 4.6 Perceptie van de EU

In deze paragraaf wordt gekeken hoe de perceptie van de EU de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid in Drenthe en Utrecht beïnvloedt.

### 4.6.1 Drenthe

Uit interviews blijkt dat veel politici in Drenthe het natuurbeschermingsbeleid zien als een verplichting opgelegd door de EU. R8 (Beleidsmedewerker Drenthe) stelt over de perceptie van de Provinciale Statenleden dat de EU wordt gezien als: *'Het zijn moetjes [...] Verplichtingen die van buitenaf worden opgelegd in plaats van iets wat we vanuit onszelf zouden moeten willen.'* De perceptie van de EU als een externe drijvende kracht in plaats van een partner leidt tot een minder gemotiveerde implementatie van natuurbeschermingsbeleid, wat gevolgen heeft voor de snelheid en ambitie. R2 (Belangenorganisatie Drenthe) benadrukt dit: *'Het moet van Europa, anders deden we het niet. Dadelijk bij de Europese verkiezingen, dan hoeft het van Europa ook niet meer, dat komt er ook nog bij'*. R13 (Politicus Drenthe) sluit hierop aan met: *'Er wordt wel heel makkelijk gezegd van ja, dit moet van Europa, dit vinden wij toch een beetje onzin, omdat dit gezamenlijk is bedacht.'* Veel politici en beleidsmedewerkers in Drenthe voelen zich beperkt door de opgelegde richtlijnen van de EU en zouden liever meer autonomie hebben bij het bepalen van natuurbeschermingsbeleid.

R8 (Beleidsmedewerker Drenthe) geeft aan over de Provinciale Staten dat: *'Natuur is belangrijk, maar dan willen ze zelf bepalen wat voor natuur en op welke plek en op wat voor termijn'*. Dit gebrek aan autonomie en het gevoel van verplichting kan leiden tot weerstand en een gebrek aan eigenaarschap over het beleid, wat de implementatie verder bemoeilijkt. De weerstand tegen de EU-verplichtingen resulteren in minimale naleving, wat een lage ambitie weergeeft. R6 (Politicus Drenthe) geeft aan: *'Een meerderheid heeft wel meer zoiets van een beetje morren [...] Dus we doen het wel, maar we gaan vooral niet meer doen dan nodig'*. Daarbij wordt er een ongelijke behandeling ervaren vergeleken met andere Europese landen. Dit heeft gevolgen voor de volledigheid van implementatie. Hierdoor kunnen sommige aspecten van het beleid worden genegeerd of slechts gedeeltelijk geïmplementeerd worden, waarvan gedacht wordt dat het niet hoeft in andere Europese landen. R18 (Politicus Drenthe) illustreert dit.

R18 (Politicus Drenthe): *'Ja, dat de Europese Unie zeg maar dingen oplegt van 'Je moet dit doen' en 'Je moet daaraan voldoen'. En, dat wordt dan een beetje weggemoffeld als van 'Ja, wij Nederland moeten we dat wel doen, maar Duitsland*

*hoeft het niet' [...] Ik geloof dat ruim driekwart van de natuurgebieden niet eens Natura 2000 zijn, maar het wordt wel zo geframed alsof we te veel Natura 2000-gebieden hebben en dat die regelgeving vanuit Europa nergens op slaat.'*

R5 (Politicus Drenthe) merkt op: *'In eerste instantie kijkt men naar Europa als een pinautomaat voor subsidies [...] Maar het krijgt geen vertaalslag in beleid.'* De focus in Drenthe ligt voornamelijk op financiële voordelen die de EU te bieden heeft. Dit betekent dat hoewel er financiële middelen beschikbaar zijn, deze niet altijd worden omgezet in concrete beleidsmaatregelen. Dit kan resulteren in tijdelijke oplossingen zonder blijvende impact op de natuurbescherming, wat effect heeft op de ambitie. Het heeft namelijk gevolgen voor het vermogen om beleidsproblemen op te lossen.

Samenvattend wordt de EU in de provincie Drenthe gezien als een verre, verplichtende kracht en bron van geld. Dit leidt tot minimale uitvoering van de EU-richtlijnen op het gebied van natuurbeschermingsbeleid met veel weerstand, wat een vertragende werking heeft op de implementatie. De minimale uitvoering weerspiegelt ook de lage ambitie van Drenthe. Het gebrek aan eigenaarschap kan leiden tot maar een gedeeltelijke implementatie van het beleid, waarbij er dus geen volledige naleving van formele regels en voorschriften.

#### 4.6.2 Utrecht

In de provincie Utrecht wordt er op een andere manier gekeken tegenover de EU. In Utrecht is er een positieve waardering voor de rol van de EU omtrent het natuurbeschermingsbeleid. R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) stelt: *Positief, ja, nee, zeker natuurbeleid kun je niet als een lidstaat in je eentje doen. Dat gaat gewoon niet [...] Dan heb je echt nou minimaal Europa nodig en eigenlijk de hele wereld.'* Dit benadrukt het belang van samenwerking op Europees niveau om het natuurbeschermingsbeleid te verbeteren. Verder, tijdens een verkennende observatie van een Provinciale Statenvergadering, is aangegeven dat de provincie Utrecht een Europabewuste provincie is. R4 (Politicus Utrecht) sluit hierop aan en stelt: *'We hebben sowieso een coalitie die heel erg pro Brussel en Europa is. Het zijn een stelletje eurofielen met elkaar.'* Deze pro-EU houding en politieke steun binnen de Provinciale Staten vergemakkelijkt en versnelt de implementatie van natuurbeschermingsbeleid, wat de hoge ambitie weerspiegelt.

De druk vanuit de EU wordt in Utrecht niet alleen als noodzakelijk ervaren, maar ook als nuttig. R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) verklaart: *'Natuurlijk is het wel eens lastig, maar in ons werkveld [...] Heeft het ook een groot voordeel dat Europa, namelijk dat het dan moet*

vanuit Europa. En dan kunnen we ook tegen de politiek zeggen: 'Ja, we moeten, we kunnen niet anders'. Dit is nou eenmaal afgesproken.'. R14 (Beleidsmedewerker Utrecht) voegt hieraan toe: 'Het is een hele fijn stok achter de deur.'. Deze externe verplichting wordt gebruikt als een sterke argumentatie richting de Provinciale Statenleden om beleid te implementeren, wat de volledige naleving van Europese richtlijnen bevordert. R1 (Belangenorganisatie Utrecht) merkt op: 'Het helpt wel als je kan zeggen van ja, maar dit staat niet ter discussie voor de politiek in Nederland. Dit is gewoon wat wij moeten doen.'.

Verder is er ook een besef dat EU-richtlijnen vaak voortkomen uit verzoeken van de lidstaten zelf, wat de perceptie van deze richtlijnen positief beïnvloedt. R9 (Politicus Utrecht) legt uit: 'De richtlijnen die in Europa gemaakt worden, komen in eerste instantie altijd uit de lidstaat [...] Het betekent niet dat het uit Europa komt, maar dat we het in principe zelf starten.'.

Echter, wijst R4 (Politicus Utrecht) op het risico van het misbruiken van EU-richtlijnen. De respondent stelt: 'De richtlijnen uit Europa worden dan soms een beetje misbruikt, of ingezet op het moment dat zij het zelf niet voor elkaar kunnen krijgen.'. Dit kan leiden tot een discrepantie tussen de werkelijke intentie van de EU-richtlijnen en hoe deze provinciaal wordt gepresenteerd en geïmplementeerd. Dit kan gevolgen hebben voor de volledigheid, aangezien het de daadwerkelijke naleving van EU-richtlijnen kan ondermijnen.

Samenvattend, de perceptie van de EU in Utrecht is overwegend positief, en draagt bij aan een vollediger implementatie van natuurbeschermingsbeleid. De EU wordt gezien als een noodzakelijke partner voor het behalen van doelstellingen en als nuttige externe kracht die consistentie van beleid waarborgt. De pro-EU houding en de externe druk versterken de naleving van EU-richtlijnen omtrent natuurbeschermingsbeleid. Deze houding weerspiegelt de ambitie van de provincie om beleidsproblemen op te lossen. Echter kan potentieel misbruik leiden tot verandering en weerstand. Over het algemeen draagt de positieve perceptie van de EU bij aan een volledige en ambitieuze implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Utrecht. Hiermee is de invloed van de perceptie van de EU hoog.

#### 4.6.3 Impact

De perceptie van de EU heeft een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. In Drenthe wordt de EU gezien als een verre, verplichtende kracht en bron van geld. Dit leidt tot minimale uitvoering van EU-richtlijnen, met weerstand en vertraging van de implementatie. Het gebrek aan eigenaarschap resulteert in een gedeeltelijke implementatie, wat de volledigheid schaadt. In Utrecht wordt de EU positiever gewaardeerd en

beschouwd als een noodzakelijke partner voor natuurbeschermingsdoelstellingen. Dit bevordert een ambitieuze en snellere implementatie, ondersteund door een pro-EU houding en politieke steun. Echter, in beide provincies kunnen er discrepanties ontstaan tussen de werkelijke intentie van EU-richtlijnen en de provinciale presentatie, wat de volledigheid kan beïnvloeden. Over het algemeen draagt een positieve perceptie bij aan een volledige en ambitieuze implementatie, terwijl negatieve perceptie de implementatie bemoeilijkt en vertraagt. Dit laat zien dat de perceptie een hoge invloed heeft. De politieke samenstelling speelt een belangrijke rol in het beïnvloeden van de perceptie. Hier zal verder op worden ingegaan in de conclusie (H5).

## 4.7 Administratieve capaciteiten

In dit deel van de resultaten wordt de invloed van de administratieve capaciteiten op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid besproken voor de provincies Drenthe en Utrecht.

### 4.7.1 Drenthe

In Drenthe vormen capaciteitsproblemen een flinke uitdaging voor de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) merkt op: *‘Capaciteit is een groot probleem. Door de politiek, waar je gewoon ziet dat er veel veranderingen zijn, veel nieuwe Statenleden [...] Je ziet bijvoorbeeld bij het Rijk de nodige ontwikkelingen met het NPLG en bosstrategie, dat vraagt gewoon veel inzet [...] De capaciteit is gewoon een probleem, omdat de bestaande formatie niet meer genoeg is voor de ontwikkeling.’*. Dit benadrukt de uitdagingen die ontstaan door de instroom van nieuwe politici en de bijkomende informatiebehoefte die dit met zich meebrengt. De nieuwe opgaven daarbij zijn ook een uitdaging om de implementatie volledig en tijdig af te hebben.

R8 (Beleidsmedewerker Drenthe): *‘De opgaven die er nu liggen, die zijn zo gigantisch groot [...] Dat je gewoon tegen hele praktische zaken aanloopt.’*

De opgaven die de provincie nu heeft, zijn enorm groot en stuiten daarom vaak op praktische problemen. R16 (Politicus Drenthe) stelt: *‘Menskracht in de zin van hoe kunnen we alles monitoren en dat soort dingen?’*. Dit geeft niet alleen aan dat er een tekort is aan personeel, maar dat dit ook een uitdaging vormt voor het monitoren van de voortgang van het beleid.’. Het gebrek aan monitoring kan leiden tot het ontstaan van knelpunten, waarbij middelen niet optimaal worden ingezet. Dit kan de ambitie van het natuurbeschermingsbeleid beïnvloeden.

Door een tekort aan capaciteit om te monitoren, ontbreekt het vermogen om beleidsproblemen op te lossen.

Waar ook op wordt aangevuld door R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) dat het lastig is om alle Europese richtlijnen bij te houden, wat de volledigheid ondermijnt. Er is namelijk niemand die zich compleet focust op het vertalen van de Europese wetgeving naar provinciaal beleid. Dit kan leiden tot het niet volledig naleven van de Europese richtlijnen. Het onvermogen om alle richtlijnen volledig te implementeren betekent dat beoogde natuurbeschermingsdoelen mogelijk niet worden bereikt, wat daarmee ook invloed heeft op de ambitie. In de quote verwijst dit naar het compleet focussen op het omzetten van de Europese richtlijnen.

R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘We hebben gewoon de mankracht niet om dit te kunnen doen. Het ja nee, dit is echt een capaciteitsprobleem. Ja.’*

R2 (Belangenorganisatie Drenthe) vult hierop aan: *‘Je ziet sowieso veel meer mensen binnen de provincie van het ene naar het andere onderwerp hoppen [...] Dat betekent dat er veel minder kennis en dat zeker gebiedskennis soms niet helemaal aanwezig is.’*. Het roteren van personeel leidt tot een gebrek aan diepgaande kennis van specifieke gebieden, wat van groot belang is voor natuurbeschermingsbeleid, waarmee beleidsproblemen kunnen worden opgelost.

Ondanks de vertrekkende mensen en daarmee kennis, zijn er over de blijvende mensen positieve geluiden. R5 (Politicus Drenthe) stelt: *‘Ik heb de indruk dat de ambtenaren best wel goed zijn’*. Er is dus waardering voor de inzet en vaardigheden van het huidige personeel. Goed personeel draagt bij aan effectieve implementatie van het natuurbeschermingsbeleid.

Daarnaast vragen de steeds grotere opgaven vanuit het Rijk en de EU ook meer inzet. Verder is er ook een hoog personeelsverloop onder de beleidsmedewerkers. R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt: *‘We merken dat op het moment dat mensen vertrekken, helemaal mensen met wat meer kennis en ervaring, het ontzettend moeilijk is om die kennisbehoeften weer op te vullen [...] Vacatures staan lang open, en mensen met echt gerichte expertise zijn lastig te vinden.’*. Het hoge personeelsverloop vertraagt de implementatie, aangezien er meer tijd nodig is om nieuwe medewerkers in te werken en op het gewenste kennisniveau te brengen. Het gebrek aan expertise kan ook leiden tot onvolledige of incorrecte vertalingen van richtlijnen naar beleid.

Financiële beperkingen vormen een bijkomende uitdaging. R2 (Belangenorganisatie Drenthe) geeft aan: *‘Hoe ver ben je bereid te gaan? Want het kost ook allemaal geld om al die*

*maatregelen te nemen [...] Het belang aan natuur- en waterbeheer moet ook worden afgezet tegen allerlei andere onderwerpen.*’. De financiële druk bemoeilijkt de implementatie van maatregelen die van belang zijn om de natuurbeschermingsdoelstellingen te behalen en leidt tot prioriteitsconflicten binnen de provincie.

Samenvattend hebben de administratieve capaciteitsproblemen een hoge invloed op de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid in Drenthe. Het tekort aan ervaren personeel, de hoge mate van personeelsverloop en het inwerken van nieuw personeel vertragen de snelheid van de implementatie. Het gebrek aan gespecialiseerde kennis en continuïteit kan leiden tot onvolledige naleving van Europese richtlijnen. Het gebrek aan monitoring kan resulteren in knelpunten bij de uitvoering, wat de effectiviteit kan verminderen en dus de ambitie om beleidsproblemen op te lossen. De financiële beperkingen verergeren deze uitdagingen. De aanwezige medewerkers vormen wel een solide basis voor de implementatie.

#### 4.7.2 Utrecht

De wisselvalligheid in ambtelijke capaciteit is in Utrecht, net als in Drenthe, een veelvoorkomend thema. R1 (Belangenorganisatie Utrecht) stelt: *‘Ik merk wel dat er een dipje is geweest, zeg maar in ambtelijke capaciteit. Er zijn heel veel wisselingen op het ambtelijk vlak.*’. De wisselingen maken het moeilijk om continuïteit en consistentie in het beleid te waarborgen, wat leidt tot onzekerheid en vertraging bij de implementatie van beleidsmaatregelen.

R9 (Politicus Utrecht) stelt: *‘Dit terrein, dat toch wel naast mobiliteit het grootste terrein is waar wij als provincie iets op kunnen en mogen doen, blijft de bezetting achter. Het is volstrekt onvoldoende.*’. Er is een duidelijke roep om meer middelen en personeel in te zetten om de complexe en uitgebreide taken van natuurbeschermingsbeleid goed uit te voeren. Het tekort aan ervaren personeel wordt hierbij als een belangrijk obstakel gezien.

R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) stelt: *‘Het grootste probleem op dit moment is nieuwe mensen vinden, als we weer een vacature hebben, dan de juiste mensen vinden. Met name op het gebied van juridisch, dat vind ik eigenlijk gewoon niet.*’. Dit personeelsverloop bemoeilijkt de volledige naleving van wet- en regelgeving, inclusief de EU-richtlijnen, en vertraagt de implementatie van beleid.

De opgaven op het gebied van natuurbeschermingsbeleid groeien de afgelopen jaren hard. R14 en R20 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) leggen het effect hiervan uit.

R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *‘We zien wel dat 10 jaar geleden, volgens mij, het team natuur en landbouw bij ons bestond uit 40, 50 man, en volgens mij hebben we dit jaar de 100 man aangetikt, dus we zijn echt verdubbeld met het aantal mensen, omdat er steeds meer natuuropgaven bijkomen. En omdat er ook steeds meer vraag is naar een monitoring.’*

R20 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *‘Daar zitten ze altijd met capaciteitsproblemen, en dat komt met name om de snelheid van de trajecten, zoals UPLG natuurlijk. Daarom komen we enorm onder ontzettende tijdsdruk. Dat moet dan allemaal tot stand komen. En dat is altijd een capaciteitsprobleem, want er zijn nu wel heel veel mensen aangenomen. Maar goed, voordat je alles hebt lopen en iedereen daarin goed is ingewerkt en ook als organisatie. We zijn als team echt naar honderd man gegroeid.’*

Door de groeiende opgaven wordt er meer personeel aangenomen. Echter, kost het inwerken van het nieuwe personeel tijd, wat momenteel invloed heeft op het vermogen om beleidsproblemen op te lossen.

De balans tussen de ervaren en nieuwe medewerkers heeft invloed op de effectiviteit van implementatie. R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) merkt op: *‘Bij de provincie zie je gewoon dat mensen hier werken, of langer dan twintig jaar, of korter dan vijf jaar [...] Mensen hebben hier hun passie gevonden en die werken hier heel lang en hebben eigenlijk al die ervaring en weten al de regeltjes.’* Deze mix van langdurige ervaring en korte dienstverbanden creëert een situatie waarin er veel kennis is, maar ook regelmatig weer kennisverlies optreedt door vertrekkende medewerkers. Minder kennis kan leiden tot onvolledige implementatie.

Verder vormt de interne complexiteit en regelgeving ook een uitdaging. R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) geeft een voorbeeld: *‘We hebben hier iets geregeld voor ganzenrustgebied, maar dat betekent dat we nu opeens geen natuur meer kunnen uitbreiden, want daar moet weer hoogwaardig grasland staan.’* Dit soort interne conflicten en complexe regels maken de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid lastig en hebben invloed op het vermogen om beleidsproblemen op te lossen.

Daarbij veroorzaken de rechtszaken extra administratieve lasten en zetten de middelen van de provincie nog verder onder druk. R14 (Beleidsmedewerkers provincie Utrecht) merkt op: *‘Rechtszaken zorgen ook voor ontzettend veel vertraging.’*

Samenvattend, de invloed van administratieve capaciteiten is hoog op de implementatie op natuurbeschermingsbeleid. Capaciteitsproblemen, het tekort aan ervaren personeel en het vinden ervan bemoeilijken het naleven en dus de volledigheid van de wet- en regelgeving en vertragen de beleidsimplementatie. De groeiende natuuropgaven hebben geleid tot een verdubbeling van personeel. Echter, het inwerken beïnvloedt momenteel de efficiëntie van de implementatie, maar zal in de toekomst ten goede komen van de ambitie, en daarmee het oplossen van het beleidsprobleem. Interne complexiteiten en regelgeving vormen een extra uitdaging. Verder zorgen de rechtszaken voor extra lasten bij het personeel, wat vertragingen oplevert.

### 4.7.3 Impact

In zowel Utrecht als Drenthe hebben administratieve capaciteiten een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Capaciteitsproblemen, personeelsverloop en de complexiteit van regelgeving en interne procedures belemmeren de implementatie van beleidsmaatregelen. Deze belemmeringen leiden tot vertragingen en onvolledigheid bij de implementatie van hun beleidsmaatregelen. Een verschil is dat de provincie Drenthe kampt met het vinden van personeel, terwijl de provincie Utrecht recent een verdubbeling van personeel heeft gezien, wat op lange termijn de implementatie ten goede kan komen van het oplossen van beleidsproblemen. Extra personeel kan helpen om capaciteitsproblemen te verminderen, werklast te verminderen en de deskundigheid binnen de organisatie te vergroten. Dit draagt bij aan een efficiëntere en snellere implementatie.

## 4.8 Overeenstemming

In dit stuk wordt ingegaan op de verklarende factor overeenstemming. Hierbij draait het om of er een juiste ‘fit’ is tussen de huidige beleidspraktijken en de beleidsdoelstellingen die zijn vastgelegd in Europese wetgeving.

### 4.8.1 Drenthe

In het beleid van Drenthe wordt er gestreefd naar overeenstemming met de landelijke en Europese wet- en regelgeving. In het coalitieakkoord 2023-2027 (document 4, p. 19) staat: *‘We leven de landelijke en Europese wet- en regelgeving na en committeren ons aan het belang van de natuur.’*. Dit illustreert dat Drenthe zich inzet om te voldoen aan de vereisten en doelstellingen die voortvloeien uit Europese en landelijke natuurbeschermingswetgeving. Dit wordt bevestigd door R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Wij zijn gewoon druk bezig om die gunstige staat van instandhouding daar te bereiken.’*. Dit laat zien dat de provincie actief

werkt aan het voldoen van de wettelijke verplichtingen, maar er nog wel aanpassingen gedaan moeten worden om dit te bereiken. Echter, bepaalde Europese en nationale wetgeving in de Provinciale Staten wordt wel geframed, waardoor er niet altijd volledig wordt voldaan aan de Europese richtlijnen.

R18 (Politicus Drenthe): *‘Dat wordt dan een beetje weggemoffeld als van ja, wij als Nederland moeten we dat wel doen, maar Duitsland hoeft het niet, terwijl dat niet klopt.’*

De snelheid van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Drenthe wordt beïnvloed door de noodzaak om te voldoen aan Europese regelgeving en nationale afspraken. R5 (Politicus Drenthe) stelt: *‘Europa is belangrijk et cetera, dus dat moeten we doen. Ja, maar het krijgt geen vertaalslag in beleid’*. De Europese wetgeving wordt dus wel erkend, maar de vertaling naar concreet beleid verloopt traag. Dit laat wel een minder goede ‘fit’ zien tussen de Europese richtlijnen en de huidige beleidspraktijken van de provincie. Echter, de wettelijke verplichtingen worden wel gezien.

R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe): *‘Welke soorten daarvoor komen om die gewoon in stand te houden en in elk beheerplan staat ook in principe de uitbreiding van de doelstelling voor de soorten.’*

De wettelijke verplichtingen dwingen de provincie om zich actief in te zetten voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van natuurgebieden en soorten, maar de snelheid waarmee dit wordt bereikt kan worden beperkt door een gebrek aan afstemming tussen de EU-richtlijnen en de provinciale beleidspraktijken.

De volledigheid van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid wordt bemoeilijkt door de vaak beperkte inhoudelijke kennis over de EU-richtlijnen. R8 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) stelt: *‘Het ontbreekt gewoon heel veel inhoudelijke kennis over de dossiers [...] Het ontbreekt vaak even aan een stukje nuancering of stukje kennis.’* Dit gebrek aan kennis kan leiden tot incomplete of niet volledig uitgevoerde beleidsmaatregelen naar de standaard van de EU. Verder merkt R18 (Politicus Drenthe) op dat: *‘Er wordt ook gesuggereerd dat elke groenstrook al Natura 2000 is. Nou, dat is niet zo.’* Dit soort misverstanden over EU-richtlijnen en betekenissen kunnen leiden tot verkeerde prioriteiten en incomplete of verkeerde uitvoering van beschermingsmaatregelen.

Er moeten nog veel aanpassingen gedaan worden om Europese doelstellingen te halen. R10 (Beleidsmedewerker provincie Drenthe) wijst echter op de grote inspanningsopgave die er nog voor de provincie ligt: *'In Drenthe verkeert op dit moment geen enkel habitatype in een gunstige staat. Dat betekent dat wij daar gewoon een grote inspanningsopgave hebben'*. Dit illustreert dat er nog veel inspanningen gedaan moeten worden om de gewilde resultaten te behalen.

Samenvattend, heeft de factor overeenstemming een gematigde invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Drenthe. In Drenthe wordt er gestreefd naar overeenstemming met landelijke en Europese wet- en regelgeving. Echter, er zijn nog veel aanpassingen nodig om te voldoen aan de Europese richtlijnen, dit toont een minder goede 'fit'. Beperkte inhoudelijke kennis leidt tot incomplete of onvolledig uitgevoerde maatregelen. De ambitie om het beleidsprobleem op te lossen is aanwezig, maar implementatie wordt belemmerd door traagheid en gebrek aan kennis en begrip van de richtlijnen. Dit laat een gematigde invloed zien van overeenstemming.

#### 4.8.2 Utrecht

In de provincie Utrecht is er een grote noodzaak om te voldoen aan zowel nationale als Europese regelgeving. Dit komt onder andere tot uiting in de realisatie van het Natura 2000-netwerk, dat voortvloeit uit Europese verplichtingen. Het coalitieakkoord van Utrecht benadrukt de noodzaak om de Natura 2000-doelstellingen te halen, wat ook wordt bevestigd door R17 (Belangenorganisatie Utrecht): *'We hebben natuurlijk om te beginnen Natura 2000-gebieden, dus dat is meer Europese doelstellingen om uiteindelijk die instandhoudingsdoelen te halen'*.

Echter, de uitvoering van deze doelstellingen verloopt traag, zoals R11 (Politicus Utrecht) stelt: *'Het is op zich al wel succesvol, maar het gaat wel te langzaam.'* Ondanks de behaalde successen, is er frustratie over het trage tempo van de implementatie. De natuurvisie benadrukt ook het belang van een snelle en effectieve uitvoering van natuurbeschermingsbeleid, met focus op een versneld herstel van de natuur (document 8, p. 9-10). Dit illustreert dat er nog aanpassingen nodig zijn om de overeenstemming tussen Europese doelstellingen en provinciale beleidspraktijken te bereiken.

Het streven naar een volledige implementatie van natuurbeschermingsbeleid wordt bemoeilijkt door de vrijwillige aard van onteigening, bepaald door de politieke prioriteiten in de Provinciale Staten. Volgens het coalitieakkoord is de realisatie van het NNN een belangrijke doelstelling, wat R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) ook verklaart: *'Daarnaast is het Natuur*

*Netwerk Nederland (NNN) realisatie natuurlijk een belangrijke opgave die we met het Rijk hebben afgesproken, maar dat moet op vrijwillige basis'. Dit weerspiegelt dat er nog wijzigingen vereist zijn om de afstemming tussen Europese doelstellingen en provinciale beleidspraktijken te bereiken.*

R14 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) wijst op praktische problemen die ontstaan doordat het op vrijwillige basis moet: *'Met vrijwilligheid haal je dus niet dat aantal hectares om die natte natuur te realiseren, omdat dat minder goed passend verdienmodel is voor de boer.'* Dit geeft aan dat economische belangen soms in de weg staan van een volledige uitvoering van het beleid.

Het behalen van de volledige naleving van Europese richtlijnen in Utrecht wordt bepaald door de strikte handhaving van de regelgeving. De natuurvisie legt de nadruk op het handhaven van beschermingsregels en het verbeteren van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden. R12 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht): *'De Omgevingsvisie gaat bij ons natuurlijk voor, dus de beschermingskant. Dat loopt sowieso altijd door, en alles wat daar aan regels is opgenomen dat wordt gewoon gehandhaafd of daar worden plannen op getoetst.'* Deze handhaving is essentieel om het natuurbeschermingsdoel te bereiken. Toch is er nog veel werk aan de winkel, ondanks alle inspanningen.

R11 (Politicus Utrecht): *'Als je kijkt naar wat er nodig is en wat we ook zouden moeten vanuit de wetten, dan liggen we niet helemaal op schema.'*

Het coalitieakkoord benadrukt de noodzaak tot samenwerking met landbouwers, natuurorganisaties, lokale gemeenschappen, bedrijven en educatieve instellingen om natuurbeschermingsdoelen te bereiken. Naast de aanpassingen die nog nodig zijn om te voldoen aan Europese doelstellingen, worden er al wel stappen in de juiste richting gezet. R19 (Beleidsmedewerker provincie Utrecht) merkt op: *'Ik denk wel dat we er echt bovenop zitten om de bescherming zo strak mogelijk te houden en daarbij zie ik zeker op veel aspecten wel succes.'*

Samenvattend speelt de overeenstemming een gematigde rol in de invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Utrecht. De ambitie om de doelstellingen te behalen is aanwezig, maar de uitvoering wordt vertraagd vooral door praktische en economische obstakels, evenals de vrijwillige aard van het natuurbeschermingsbeleid. Hierdoor blijft de volledige implementatie van de Europese natuurbeschermingsrichtlijnen een uitdaging. Het laat zien dat er dus nog aanpassingen gedaan moeten worden, en is er dus een mindere 'fit'

aanwezig. Toch blijkt dat vooral andere factoren de implementatie van natuurbeschermingsbeleid hinderen.

#### 4.8.3 Impact

De implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Nederlandse provincies wordt gematigd beïnvloed door de overeenstemming tussen Europees en nationaal beleid en provinciale beleidspraktijken. Het hebben van overstemming maakt het makkelijker om beleid te implementeren, aangezien er minder aangepast hoeft te worden. Toch blijkt in de praktijk bij beide provincies dat er nog aanpassingen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Bij het bereiken van de doelstellingen schijnen voornamelijk andere factoren de implementatie te beperken, zoals praktische en economische obstakels en de vrijwillige aard van het beleid. Hierdoor blijft de volledige implementatie van de Europese natuurbeschermingsbeleid een uitdaging. Dit weergeeft een gematigde invloed.

## 5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek geanalyseerd en wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag: ‘Wat zijn de belangrijkste factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden?’. Het doel van dit onderzoek is dan ook om inzicht te krijgen in de factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden. Er zijn zes verschillende factoren onderzocht. Aan de hand van de eerder opgestelde hypothesen worden de bevindingen geanalyseerd. Door deze hypothese te toetsen, worden er conclusies getrokken over wat de belangrijkste factoren zijn die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid beïnvloeden. Aan het einde wordt de samenhang tussen de factoren besproken, wat inzicht geeft in de belangrijkste factoren.

### 5.1 Implementatie

Eerst wordt het verschil tussen de implementatie van natuurbeschermingsbeleid van de provincie Drenthe en Utrecht besproken. Drenthe en Utrecht tonen verschillende aanpakken in de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Drenthe legt de nadruk op gebiedsspecifieke maatregelen en de samenwerking met de agrarische sector. Utrecht daarentegen hanteert een bredere benadering door natuur te integreren in zowel stedelijke als landelijke omgevingen. Beide provincies stellen beleidsdoelen die voldoen aan de Europese richtlijnen en nationale wetgeving, maar in praktijk blijkt dat de volledigheid van implementatie in het geding komt.

Beide provincies kampen met een trage implementatie van natuurbeschermingsbeleid, waardoor gestelde doelen niet binnen de gewenste tijdsbestekken worden gehaald. Deze vertragingen kunnen leiden tot een verminderde volledigheid, aangezien er niet wordt voldaan aan de formele regels en voorschriften binnen de gestelde termijn. Hierdoor worden instandhoudingsdoelen niet tijdig bereikt.

De provincie Drenthe richt zich meer op het voldoen aan de minimale doelstellingen. Hoewel Drenthe inspanningen levert om de natuur op niveau te krijgen, worden deze inspanningen soms belemmerd door bestuurlijke hindernissen. Dit beperkt het vermogen van de provincie om beleidsproblemen op te lossen en volledig de EU-richtlijnen na te leven. In contrast hiermee toont de provincie Utrecht een hogere ambitie door natuurherstel te versnellen, wat een proactieve benadering weerspiegelt.

Bovendien moeten beide provincies compromissen sluiten tussen economische, sociale, agrarische en natuurbeschermingsdoelstellingen. Dit kan ten koste gaan van de volledige

naleving van EU-richtlijnen. Maatregelen voor natuurbescherming worden dan uitgesteld of volledig weggelaten als andere beleidsterreinen meer prioriteit krijgen.

Samenvattend ervaren zowel Drenthe als Utrecht uitdagingen zoals trage implementatie en compromissen tussen verschillende belangen, wat de volledigheid van het beleid beïnvloedt. De provincie Drenthe meer de focus legt op minimale naleving van wettelijke doelstellingen, terwijl de provincie Utrecht een hogere ambitie toont door onder meer een versneld natuurherstel.

## 5.2 Verklarende factoren

De factoren worden individueel behandeld, waarbij eerst de hypothese van elke verklarende factor wordt gepresenteerd gevolgd door de analyse ervan. De onderlinge samenhang tussen de factoren komt aan bod aan het einde van dit hoofdstuk.

### **Prioriteiten partijpolitiek**

*Hypothese: Het wordt verwacht dat provincies waarin groene partijen een grotere invloed hebben op het beleid, ambitieuzer en vollediger zijn in het ontwikkelen en implementeren van wetgeving rondom natuurbescherming dan provincies waarin minder groene partijen participeren.*

Prioriteiten van politieke partijen hebben een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Beleidsmakers moeten de politieke dynamiek en belangen van verschillende partijen in overweging nemen, wat kan leiden tot zowel vertragingen als versnellingen van het beleid. De provincie Drenthe richt zich op minimale naleving met oog voor agrarische belangen, terwijl de provincie Utrecht een stap extra zet door bovenwettelijke maatregelen te nemen. Hierbij hebben groene partijen een grotere invloed in de Provinciale Staten. De politieke overwegingen kunnen leiden tot onvolledige uitvoering. Dit resulteert ook in vermijding van impopulaire maatregelen, wat de ambitie van het beleid kan verminderen. De prioriteiten van de partijpolitiek in de Provinciale Staten spelen hierbij een cruciale rol, waardoor de invloed van deze factor dus hoog is.

De analyse ondersteunt de verwachting dat de partijpolitieke prioriteiten van Provinciale Staten, met name de aanwezigheid van groene partijen, wat in Utrecht te zien is, een hoge invloed hebben op de ambitie en snelheid van de implementatie. Provincies waar groene partijen een grote invloed hebben, tonen vaak een grotere bereidheid om ambitieuze maatregelen te nemen ter bescherming van natuur, wat de hypothese ondersteunt.

## **Publieke opinie**

*Hypothese: De verwachting is dat een provincie waarin burgers een hoge prioriteit geven aan natuurbescherming, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer en vollediger wordt gerealiseerd, dan in een provincie waar de prioriteit van de burgers ergens elders ligt.*

De publieke opinie heeft over het algemeen een gematigde invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. In specifieke gevallen, vooral waar een sterke negatieve opinie heerst, vermindert dit draagvlak en veroorzaakt dit vertragingen van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Het kan zelfs leiden tot het stilleggen van beleidsmaatregelen. Ondanks deze impact blijft natuurbeschermingsbeleid vaak buiten het zicht van de publieke opinie. Beleidsmedewerkers en politici erkennen het belang van draagvlak voor een succesvolle implementatie en daarom wordt gepoogd dit te creëren. Dit weergeeft een gematigde invloed van de publieke opinie op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

Uit analyse blijkt dat wanneer de publieke opinie negatief is over natuurbescherming, dit kan leiden tot vertragingen van de implementatie. De hypothese kan maar gedeeltelijk ondersteund worden, aangezien natuurbeschermingsbeleid vaak buiten het beeld van de publieke opinie blijft en de invloed van draagvlak beperkt is tot specifieke situaties.

## **Druk van belangenorganisaties**

*Hypothese: De verwachting is dat de belangenorganisaties een rol spelen bij het beïnvloeden van zowel de ambitie als de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid. Echter, de omvang en de organisatie van deze belangenorganisaties in een provincie zijn bepalend voor de mate waarin ze bijdragen aan het bereiken van de EU-doelstellingen of aan het oplossen van het probleem waar het beleid voor bedoeld is.*

De druk van belangenorganisaties heeft een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Over het algemeen worden ze vroeg betrokken bij het proces, waardoor zij invloed hebben op de richting, ambitie en inhoud van het beleid. In Drenthe wordt meer rekening gehouden met de agrarische sector, wat kan komen door de samenstelling in de Provinciale Staten, maar de interne verdeeldheid binnen deze sector, maakt vertegenwoordiging en samenwerking lastiger. De verschillende standpunten en weerstand om mee te werken aan het beleid, ondermijnen de volledigheid en ambitie. In Utrecht zijn natuur- en

milieuorganisaties prominenter betrokken. De consistente aanwezigheid en goed georganiseerde netwerken geven hun een sterke stem. Net als in Drenthe vermindert de interne verdeeldheid van de agrarische sector hun invloed. Juridische acties worden steeds vaker gebruikt als middel om invloed uit te oefenen. De juridische druk kan beleidsmakers dwingen om beleid aan te passen of projecten stop te zetten, wat leidt tot vertragingen en herzieningen van het beleid.

De analyse bevestigt de hypothese. De invloed van belangenorganisaties hangt af van hun omvang en de organisatie. De invloed van belangenorganisaties is cruciaal voor de implementatie van natuurbeschermingsbeleid en dat hun betrokkenheid kan bijdragen aan zowel de volledigheid als de ambitie van het beleid.

### **Perceptie van de EU**

*Hypothese: De verwachting is dat de perceptie die provincies hebben van de EU een grote invloed heeft op de implementatie. Provincies die een positieve perceptie hebben van de EU zullen beleid ambitieuzer en vollediger implementeren dan provincies met een negatievere perceptie.*

De perceptie van de EU heeft een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. In Drenthe wordt de EU gezien als een verre, verplichtende kracht en als bron van financiële middelen. Deze negatieve perceptie leidt tot minimale uitvoering van EU-richtlijnen. Het gebrek aan eigenaarschap en afkeer van Europese bemoeienis resulteren in een minimale implementatie van het beleid, wat de volledigheid en ambitie schaadt. Daarentegen wordt in Utrecht de EU positiever beschouwd als noodzakelijke partner voor het behalen van natuurbeschermingsdoelstellingen. Deze pro-EU houding en politieke steun bevorderen een ambitieuzere en snellere implementatie van beleid. Echter, kunnen discrepanties ontstaan tussen de werkelijke intentie van EU-richtlijnen en de provinciale uitvoering, wat de volledigheid en effectiviteit kunnen beïnvloeden. De politieke samenstelling speelt een cruciale rol in het vormgeven van de perceptie van de EU en daarmee de invloed op de implementatie van beleid.

De analyse bevestigt de verwachting van de hypothese. In Drenthe, waar de perceptie negatiever is, wordt de implementatie vertraagd en minimaal uitgevoerd. In Utrecht leidt de positieve perceptie tot een vollediger en ambitieuzere implementatie van

natuurbeschermingsbeleid. Dit laat zien dat de perceptie van de EU een hoge invloed heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

### **Administratieve capaciteiten**

*Hypothese: De verwachting is dat naarmate de administratieve capaciteiten hoger zijn, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer wordt nagestreefd en zorgt voor een volledige naleving van de EU-richtlijnen.*

Administratieve capaciteiten hebben een hoge invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. In zowel Drenthe als Utrecht spelen capaciteitsproblemen, personeelsverloop en de complexiteit van regelgeving en interne procedures een rol in het belemmeren van de implementatie. Deze belemmeringen leiden tot vertragingen, wat de snelheid en volledigheid van de implementatie schaadt. Drenthe kamp met het problemen bij het vinden van voldoende personeel, wat hun vermogen om beleidsproblemen op te lossen beperkt. Utrecht heeft daarentegen een verdubbeling van het personeel gerealiseerd, wat op lange termijn bijdraagt aan het oplossen van beleidsproblemen en daarmee een hoge ambitie weergeeft.

De analyse bevestigt de verwachte hypothese. In Drenthe, waar de administratieve capaciteiten nog onder druk staan, zijn vertragingen en inefficiënties aanwezig. In Utrecht, waar de administratieve capaciteiten recent versterkt zijn, wordt verwacht dat de implementatie vollediger en sneller zal verlopen. Dit laat zien dat de administratieve capaciteiten een hoge invloed hebben op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

### **Overeenstemming**

*Hypothese: De verwachting is dat wanneer er bij provincies sprake is van een goede 'fit' tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken, er een vollediger naleving is van EU-richtlijnen en, door de aanwezige ambitie, beleid sneller geïmplementeerd wordt.*

Hoewel een goede 'fit' het implementatieproces vergemakkelijkt, aangezien er minder aanpassingen nodig zijn, laat de praktijk zien dat er nog steeds aanpassingen nodig om de doelstellingen te bereiken. Daarnaast laten de resultaten zien dat er voornamelijk praktische en economische obstakels spelen, evenals de vrijwillige aard van sommige beleidsmaatregelen. Deze spelen een aanzienlijke rol in het beperken van de ambitie en volledigheid van de

implementatie. Deze elementen maken het bereiken van een volledige naleving van de EU-richtlijnen uitdagend, ongeacht de mate van overeenstemming.

De analyse ondersteunt deels de hypothese dat overeenstemming een positieve invloed heeft, maar wijst ook op de aanwezigheid van andere belemmerende elementen die de ambitie, en daarmee de snelheid en volledigheid van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid negatief beïnvloeden. Dit laat een gematigde invloed zien van de factor overeenstemming op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

### **Samenhang tussen factoren**

Bij de factoren zijn er verschillende invloeden te zien. Partijpolitieke prioriteiten, druk van belangengroepen, perceptie van de EU en administratieve capaciteiten hebben een hoge invloed. Publieke opinie en overeenstemming hebben een gematigde invloed op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Echter lijken de factoren elkaar ook te beïnvloeden en versterken.

De factor partijpolitieke prioriteiten lijkt hierbij een versterkende werking te hebben op andere factoren. De perceptie van de EU lijkt te worden beïnvloed door de samenstelling van de politiek in de Provinciale Staten. Politieke partijen die positief staan tegenover natuurbeschermingsbeleid, hebben over het algemeen ook positief perceptie van de EU. Dit kan komen doordat veel van het natuurbeschermingsbeleid uit Europa komt. Partijen die sceptischer zijn over natuurbeschermingsbeleid, zijn meestal ook sceptischer over de EU. De perceptie van de EU wordt hierdoor beïnvloed door de samenstelling van de Provinciale Staten. De houding van de partijen die de meerderheid hebben in de Provinciale Staten, bepaalt de houding tegenover de EU en dus de perceptie. Hiermee hebben de prioriteiten van de partijpolitiek in de Provinciale Staten een versterkende werking op de perceptie van de EU.

Niet alleen de perceptie van de EU hangt samen met politieke prioriteiten, maar de overeenstemming ook. Politieke partijen die natuurbescherming hoog op hun agenda hebben staan, zullen eerder geneigd zijn om overeenstemming te zoeken met de Europese richtlijnen en nationale regelgeving, dan politieke partijen die hier minder prioriteit aangeven. Hierdoor zijn er dus minder aanpassingen nodig. Samenstellingen van Provinciale Staten spelen hierbij een cruciale rol bij het proces van overeenstemming. Een coalitie bestaande uit partijen met een sterke focus op natuurbescherming zal eerder geneigd zijn om Europese wetgeving op dit gebied te omarmen en te implementeren, waardoor vermoedelijk minder aanpassingen nodig

zijn om te voldoen aan EU-richtlijnen en wat leidt tot overeenstemming. Aan de andere kant sullen coalities die minder nadruk leggen op natuurbescherming ook minder geneigd zijn zich strikt aan EU-richtlijnen te houden, wat resulteert in een minder volledige implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Hierbij zijn er dus ook meer aanpassingen nodig om te voldoen aan EU-richtlijnen, en is er dus een minder goede ‘fit’.

Verder hebben de partijpolitieke prioriteiten ook een versterkende werking op de druk van belangengroepen. In Drenthe, waar de politiek sterk gericht is op agrarische belangen, wordt er eerder geluisterd en samengewerkt met agrarische belangengroepen. Dit leidt ertoe dat de agrarische sector meer invloed krijgt op het natuurbeschermingsbeleid. In Utrecht is een vergelijkbaar proces te zien, maar dan meer met natuur- en milieuorganisaties. De groene politieke samenstelling van de Provinciale Staten zorgt ervoor dat er meer ruimte wordt gemaakt voor natuur- en milieuorganisaties, wat hen in staat stelt om hun invloed te vergroten. Dit zelfversterkende effect zorgt ervoor dat de prioriteiten van partijen in de Provinciale Staten en belangengroepen met dezelfde ideeën, hun invloed behouden en zelfs uitbreiden, terwijl andere groepen minder gehoord worden.

Concluderend, de belangrijkste factoren die de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies beïnvloeden zijn: prioriteiten partijpolitiek, druk van belangenorganisaties, perceptie van de EU en administratieve capaciteiten. Waarbij de factor partijpolitieke prioriteiten een versterkende werking heeft op andere factoren. Hieronder volgt een overzicht van de verwachtingen en de gevonden uitkomsten.

<b>Factor</b>	<b>Verwachtingen</b>	<b>Gevonden uitkomst</b>
<b>Partijpolitieke prioriteiten</b>	<i>Het wordt verwacht dat provincies waarin groene partijen een grotere invloed hebben op het beleid, ambitieuzer en vollediger zijn in het ontwikkelen en implementeren van wetgeving rondom natuurbescherming dan provincies waarin minder groene partijen participeren.</i>	De analyse ondersteunt de verwachting dat de partijpolitieke prioriteiten van Provinciale Staten, met name de aanwezigheid van groene partijen, wat in Utrecht te zien is, een hoge invloed hebben op de ambitie en snelheid van de implementatie. Provincies waar groene partijen een grote

		invloed hebben, tonen vaak een grotere bereidheid om ambitieuze maatregelen te nemen ter bescherming van natuur, wat de hypothese ondersteunt.
<b>Publieke opinie</b>	<i>De verwachting is dat een provincie waarin burgers een hoge prioriteit geven aan natuurbescherming, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer en vollediger wordt gerealiseerd, dan in een provincie waar de prioriteit van de burgers ergens elders ligt.</i>	Uit analyse blijkt dat wanneer de publieke opinie negatief is over natuurbescherming, dit kan leiden tot vertragingen van de implementatie. De hypothese kan maar gedeeltelijk ondersteund worden, aangezien natuurbeschermingsbeleid vaak buiten het beeld van de publieke opinie blijft en de invloed van draagvlak beperkt is tot specifieke situaties.
<b>Druk van belangenorganisatie</b>	<i>De verwachting is dat de belangenorganisaties een rol spelen bij het beïnvloeden van zowel de ambitie als de volledigheid van het natuurbeschermingsbeleid. Echter, de omvang en de organisatie van deze belangenorganisaties in een provincie zijn bepalend voor de mate waarin ze bijdragen aan het bereiken van de EU-doelstellingen of aan het</i>	De analyse bevestigt de hypothese. De invloed van belangenorganisaties hangt af van hun omvang en de organisatie. De invloed van belangenorganisaties is cruciaal voor de implementatie van natuurbeschermingsbeleid en dat hun betrokkenheid kan bijdragen aan zowel de volledigheid als de ambitie van het beleid.

	<i>oplossen van het probleem waar het beleid voor bedoeld is.</i>	
<b>Europese perceptie</b>	<i>De verwachting is dat de perceptie die provincies hebben van de EU een grote invloed heeft op de implementatie. Provincies die een positieve perceptie hebben van de EU zullen beleid ambitieuzer en vollediger implementeren dan provincies met een negatievere perceptie.</i>	De analyse bevestigt de verwachting van de hypothese. In Drenthe, waar de perceptie negatiever is, wordt de implementatie vertraagd en minimaal uitgevoerd. In Utrecht leidt de positieve perceptie tot een vollediger en ambitieuzere implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Dit laat zien dat de perceptie van de EU een hoge invloed heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.
<b>Administratieve capaciteiten</b>	<i>De verwachting is dat naarmate de administratieve capaciteiten hoger zijn, de implementatie van natuurbeschermingsbeleid ambitieuzer wordt nagestreefd en zorgt voor een volledige naleving van de EU-richtlijnen.</i>	De analyse bevestigt de verwachte hypothese. In Drenthe, waar de administratieve capaciteiten nog onder druk staan, zijn vertragingen en inefficiënties aanwezig. In Utrecht, waar de administratieve capaciteiten recent versterkt zijn, wordt verwacht dat de implementatie vollediger en sneller zal verlopen. Dit laat zien dat de administratieve capaciteiten een hoge invloed hebben op de implementatie

		van natuurbeschermingsbeleid.
<b>Overeenstemming</b>	<i>De verwachting is dat wanneer er bij provincies sprake is van een goede 'fit' tussen EU-richtlijnen en provinciale beleidspraktijken, er een vollediger naleving is van EU-richtlijnen en, door de aanwezige ambitie, beleid sneller geïmplementeerd wordt.</i>	De analyse ondersteunt deels de hypothese dat overeenstemming een positieve invloed heeft, maar wijst ook op de aanwezigheid van andere belemmerende elementen die de ambitie, en daarmee de snelheid en volledigheid van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid negatief beïnvloeden. Dit laat een gematigde invloed zien van de factor overeenstemming op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

Tabel 9: Overzicht gevonden resultaten

## 6. Discussie

Dit discussiehoofdstuk plaatst de onderzoeksresultaten in een bredere context, biedt interpretaties en draagt bij aan de wetenschappelijke discussie over het onderwerp van dit onderzoek. De bevindingen van dit onderzoek worden gekoppeld aan bestaande theoretische kennis over de factoren die van invloed zijn op de implementatie van beleid. Daarnaast gaat het in op de implicaties van dit onderzoek en mogelijke richtingen voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is er gekeken welke invloed de verklarende factoren hebben op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Een van de factoren is de perceptie van de EU. Barbehön (2016) heeft dit eerder onderzocht in Duitse steden en heeft daar een significante invloed gevonden van de perceptie van de EU. Dit onderzoek bevestigt dat de perceptie van de EU een invloed heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid in Nederlandse provincies. Bovendien onthult dit onderzoek een nieuwe dimensie aan de invloed van de perceptie van de EU, die Barbehön (2016) niet belicht in haar onderzoek. Deze dimensie betreft de koppeling tussen de perceptie van de EU en de partijpolitieke prioriteiten. Dit onderzoek laat namelijk zien dat de perceptie van de EU in een provincie afhankelijk is van de politieke samenstelling van de Provinciale Staten en hun houding ten opzichte van de EU. Als de coalitiepartijen in de Provinciale Staten de EU als een verafgelegen en negatieve entiteit beschouwen, weerspiegelt de provincie deze houding ook in haar natuurbeschermingsbeleid. Andersom is dit ook terug te zien. Wanneer de provincie de EU ziet als dichtbij en positief, heeft dit ook gevolgen voor de implementatie van natuurbeschermingsbeleid.

Naast de factor perceptie van de EU, laat het onderzoek ook zien dat de andere factoren, zoals partijpolitieke prioriteiten, druk van belangengroepen en administratieve capaciteiten, ook van toepassing zijn op de provincie Drenthe en Utrecht. Hiermee biedt het onderzoek inzicht in welke factoren een rol spelen en de samenhang tussen de factoren bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid op provinciaal niveau. Dit maakt het mogelijk om bestaande literatuur te valideren en het provinciale aspect toe te voegen aan deze literatuur. Bovendien is het mogelijk om de uitkomsten van dit onderzoek ook toe te passen op andere provincies, ondanks dat het onderzoek alleen is uitgevoerd bij de provincie Drenthe en Utrecht. De provincies Drenthe en Utrecht laten twee verschillende situaties zien. Hierbij kan de mate van toepasbaarheid variëren, echter is dit afhankelijk van de specifieke context van de provincie.

Dit onderzoek heeft zich gefocust op natuurbeschermingsbeleid bij twee Nederlandse provincies. De toepasbaarheid op andere provincies is wel mogelijk, echter is het moeilijker toepasbaar op andere beleidsdomeinen. Bij andere beleidsterreinen spelen verschillende dynamieken. Dit onderzoek toont aan dat de perceptie van de EU, partijpolitieke prioriteiten en natuurbeschermingsbeleid verweven zijn. Deze samenhang is minder voorspelbaar op gebieden zoals economisch beleid. Waarbij de perceptie van de EU en de standpunten omtrent natuurbeschermingsbeleid bij partijen dus vaak in dezelfde richting zijn, wordt dit minder verwacht bij economisch beleid. Bij economisch beleid is het mogelijk om negatief of positief tegen de EU aan te kijken, maar ook verschillend kunnen denken over de rol van de overheid wat betreft economisch beleid. Waarbij natuurbeschermingsbeleid erg samenhangt met Europees beleid, is dat bij economisch beleid een stuk minder. Een ander beleidsterrein zou dus andere uitkomsten genereren. Dit is interessant om in een vervolgonderzoek verder te bekijken hoe de factoren daar een rol spelen.

### **Belangengroepen en ‘*confirmationbias*’**

Uit de resultaten bleek dat er voornamelijk in Drenthe aandacht uitging naar belangengroepen uit de agrarische sector, terwijl in Utrecht geluisterd werd naar natuur- en milieuorganisaties. Dit betekent niet dat er niet met andere belangengroepen wordt gesproken, maar de aandacht grotendeels ligt op de agrarische sector. Dit kan verklaard worden aan de hand van de ‘*confirmationbias*’. Dit houdt in dat politici de neiging hebben om informatie te zoeken en te interpreteren op de manier die hun bestaande overtuigingen bevestigt (Nickerson, 1998, p. 175). In Drenthe, waar veel aanhangers van de agrarische sector zijn, neigen politici ertoe om de standpunten en belangen van de agrarische sector te benadrukken, wat ook overeenkomt met de samenstelling van de Provinciale Staten. Aan de andere kant wordt in Utrecht voornamelijk geluisterd naar natuur- en milieuorganisaties. De samenstelling van de politiek in Utrecht zorgt ervoor dat natuur- en milieubelangen voorop staan, aangezien dit het beste passend is bij hun visie.

De ‘*confirmationbias*’ kan ook een versterkt effect hebben door nauwe samenwerking met specifieke belangenorganisaties die de eigen visie van de politici of beleidsmakers ondersteunen (Kunda, 1990, p. 492). In Drenthe kan de samenwerking met de agrarische belangenorganisaties ertoe leiden dat politici informatie en standpunten overnemen die de agrarische sector ten goede komen. In Utrecht kan een vergelijkbare dynamiek waargenomen worden met natuur- en milieuorganisaties. Deze samenwerkingen kunnen ertoe leiden dat politici en beleidsmakers zich verder ingraven in hun bestaande overtuigingen, wat de ‘*bias*’

versterkt en leidt tot een eenzijdige beleidsvorming. Hierbij speelt de samenstelling van de Provinciale Staten ook een versterkende rol. Waarbij een agrarische georiënteerde samenstelling eerder de agrarische belangen ondersteunt, terwijl een groenere samenstelling dus meer aandacht heeft voor natuur- en milieubescherming en deze belangen. Hierbij heeft de *'confirmationbias'* dus een invloed op de manier waarop provincies in Nederland omgaan met belangengroepen. Echter, het is het van belang om te erkennen dat de politieke posities hierbij een belangrijke rol spelen. De politieke posities bepalen namelijk welke groepen meer invloed hebben, hoe beleidsprioriteiten worden gesteld, en hoe responsief politici zijn ten opzichte van de druk die wordt uitgeoefend door verschillende belangengroepen. Het betekent daarbij ook niet dat agrarische belangen en natuurbelangen niet samen kunnen gaan.

### **Eigenaarschap bij Europese richtlijnen**

Uit de resultaten blijkt ook dat de perceptie van de EU, invloed heeft op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Dit heeft implicaties voor het begrip van hoe eigenaarschap bij Europese richtlijnen wordt gevormd en uitgevoerd. Het onderzoek wijst uit dat wanneer de provincie de EU positief beoordeelt, zij eerder geneigd zijn om richtlijnen ambitieuzer en vollediger om te zetten. Dit benadrukt ook het belang van eigenaarschap van provincies bij Europese richtlijnen. Eigenaarschap verwijst naar de mate waarin provincies zich verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van de Europese richtlijnen. De wijze waarop deze richtlijnen worden geïmplementeerd, hangt sterk af van de regionale politieke prioriteiten en de perceptie van de EU. De mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van provincies kan sterk variëren afhankelijk van de politieke context (Börzel & Risse, 2017). Door eigenaarschap te creëren bij provincies over de Europese richtlijnen, zouden Europese richtlijnen vollediger geïmplementeerd kunnen worden.

### **Nieuw kabinet**

Na de verkiezingen, is er in mei 2024 een hoofdlijnenakkoord gesloten in Nederland. De verandering in de landelijke politiek heeft ook gevolgen voor het natuurbeschermingsbeleid van Nederlandse provincies. Een belangrijk punt voor natuurbescherming is dat in het hoofdlijnenakkoord het transitiefonds is vervallen. Dit heeft als gevolg dat er minder geld is voor provincies om maatregelen te nemen die nodig zijn om stikstofbelasting van de natuur terug te dringen (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2023). Dit heeft gevolgen voor de capaciteit van de provincies. Dit onderzoek heeft laten zien dat de invloed van administratieve capaciteiten hoog is. Met minder financiële middelen zullen provincies

beperkt worden in hun vermogen. Het kan leiden tot een vertraagde implementatie van maatregelen, verkleining van de doelstellingen en verhoogde werkdruk.

### **Rechtszaken**

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat rechtszaken een grote invloed kunnen hebben op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid. Hoewel dit een belangrijke bevinding is, is de invloed van rechtszaken niet expliciet meegenomen als overwegende factor in de uitvoering van dit onderzoek. Rechtszaken zijn tijdens dit onderzoek geplaatst onder de bredere categorie van druk van belanggroepen, aangezien bleek uit dit onderzoek dat zij meestal door deze groepen worden aangespannen. De specifieke rol en dynamiek van rechtszaken zijn niet uitgebreid onderzocht.

Rechtszaken kunnen beleidsprocessen aanzienlijk vertragen, beleidsbesluiten wijzigen of zelfs leiden tot het intrekken van beleid. Dit maakt rechtszaken een krachtig instrument voor het uitoefenen van invloed of het afdwingen van verandering. Terwijl de druk van belangengroepen in dit onderzoek werd erkend, is de specifieke rol van rechtszaken niet uitgebreid onderzocht.

Rechtszaken hebben een andere dynamiek dan de algemene druk van belangengroepen. Het is daarom van belang dat toekomstig onderzoek de impact van rechtszaken op implementatie van beleid nader onderzoekt. Interessant genoeg bleek dat naast belangengroepen, ook politici, voornamelijk uit de oppositie, rechtszaken gebruiken om bepaalde kwesties aan de kaak te stellen. Dit kan inzicht geven in hoe juridische acties de uitkomsten van beleid beïnvloeden. Rechtszaken kunnen bijvoorbeeld leiden tot andere beleidsuitkomsten dan die nu zijn waargenomen, omdat de focus in dit onderzoek niet op deze juridische dimensie lag.

Door rechtszaken als een afzonderlijke factor te bestuderen, kan een vollediger beeld worden verkregen van de complexe interacties tussen de politiek, belangengroepen, juridische systemen en beleidsimplementatie. Dit kan waardevolle inzichten geven over de juridische uitdagingen en de invloed daarvan op beleidsimplementatie. Hoewel er altijd meer factoren een rol kunnen spelen bij de implementatie, heeft dit onderzoek zich gefocust op zes factoren en kan dus alleen de invloed van deze factoren bepalen. In vervolgonderzoek zou er nog gekeken kunnen worden naar andere factoren die ook mogelijk van invloed kunnen zijn op de implementatie van beleid.

### **Bewustzijn**

Door het verkregen begrip over de invloedrijke factoren op de implementatie van natuurbeschermingsbeleid door Nederlandse provincies, kan het implementatieproces

verbeterd worden. De implementatie van natuurbeschermingsbeleid is vaak complex, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende belangen. De bevindingen benadrukken hoe partijpolitieke prioriteiten, druk van belangengroepen, perceptie van de EU en administratieve capaciteiten gezamenlijk en afzonderlijk de implementatie van natuurbeschermingsbeleid kunnen beïnvloeden. Met deze inzichten kunnen provincies hun implementatiestrategieën van natuurbeschermingsbeleid verbeteren. Dit houdt in dat beleidsmakers beter kunnen anticiperen op deze factoren. Neem bijvoorbeeld de hoeveelheid en de langdurigheid van rechtszaken die op dit moment plaatsvinden. Dit kan wijzen op een gebrek aan duidelijkheid en consistentie in het beleid. Door bewust te zijn dat onduidelijkheden in beleid kunnen leiden tot langdurige rechtszaken, kunnen beleidsmakers hier meer op gaan inspelen. Hiermee kunnen aanzienlijke vertragingen van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid worden voorkomen of verminderd. Maar ook op andere vlakken kan bewustzijn bijdragen aan het nemen van gerichte maatregelen, zoals de omgang met belangengroepen en negatieve publieke opinie. Als er bewustzijn is dat een maatregel het kan leiden tot vertraging, is het mogelijk om van tevoren een aanpak te bedenken om de vertraging te minimaliseren. Voor de aanpak is de context van de situatie wel van belang. Deze gerichte maatregelen dragen dan weer bij aan een verbeterde implementatie wat van belang is om de natuur te beschermen.

## Literatuur

AlleCijfers.nl. -a (z.d.). BoerBurgerBeweging (BBB): Percentage stemmen op de BBB per provincie. Geraadpleegd op 19 juni 2024, van <https://allecijfers.nl/politieke-partij/bbb/#:~:text=Percentage%20stemmen%20op%20de%20BBB%20per%20provincie&text=De%20grafiek%20van%20de%20Tweede,Dat%20zijn%2028.602%20stemmen.>

AlleCijfers-. b (z.d.). *Provincie Drenthe - cijfers en statistieken*. Geraadpleegd op 19 juni 2024, van <https://allecijfers.nl/provincie/drenthe/>

AlleCijfers-c. (z.d.). *Provincie Utrecht - cijfers en statistieken*. Geraadpleegd op 19-06-2024 van <https://allecijfers.nl/provincie/utrecht/>

Barbehön, M. (2016). 'Europeanisation as discursive process: Urban constructions of Europe and the local implementation of EU directives'. *Journal of European Integration*, 38(2), 163–177. DOI:[10.1080/07036337.2015.1110147](https://doi.org/10.1080/07036337.2015.1110147)

BIJ12. (2024, 25 maart). *Vogel- en Habitatrichtlijn - BIJ12*. <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuurinformatie/natura-2000-beheerplannen/vogel-en-habitatrichtlijn/>

Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (3rd ed.). Boom.

Bondarouk, E., & Mastenbroek, E. (2017). 'Reconsidering EU Compliance: Implementation performance in the field of environmental policy'. *Environmental Policy And Governance*, 28(1), 15–27. <https://doi.org/10.1002/eet.1761>

Bondarouk, E., Liefferink, D., & Mastenbroek, E. (2020). 'Politics or management? Analysing differences in local implementation performance of the EU Ambient Air Quality directive; . *Journal of Public Policy*, 40(3), 449–472. doi:10.1017/S0143814X19000035

Borrass, L. (2014). 'Varying practices of implementing the Habitats Directive in German and British forests'. *Forest Policy And Economics*, 38, 151–160. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.05.008>

Börzel, T. A., Hofmann, T., & Panke, D. (2012). 'Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union'. *Journal Of European Public Policy*, 19(4), 454–471. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607338>

Börzel, T. A., & Risse, T. (2017). 'From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics'. *Journal Of European Public Policy*, 25(1), 83–108. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford University Press.

de Boer, T., Van Doren, D., Kamphorst, D., & Bouwma, I. (2022). 'De veranderende rol van provincies bij de uitvoering van hun beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur'. *B En M*, 49(3), 196–219. <https://doi.org/10.5553/benm/138900692022004001>

de Snoo, G. (2019, 19 mei). Europa is veruit het belangrijkste als het gaat om milieu en natuur [Radio fragment]. In Vroege Vogels, Nederland, Radio 1.

<https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/b7052299-a587-46ee-9cce-8c094df6b38f/europa-is-veruit-het-belangrijkst-als-het-gaat-om-milieu-en-natuur>

Dimitrova, A. L., & Toshkov, D. (2009). 'Post-Accession Compliance between Administrative Co-Ordination and Political Bargaining'. *European Integration online Papers (EIoP)*, No. 2, Vol. 13, Art. 19. DOI: 10.1695/2009019

Duberley, J., Johnson, P., & Cassell, C. (2012). 'Philosophies underpinning qualitative research'. In *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges* (pp. 15-34). SAGE Publications, Inc., <https://doi.org/10.4135/9781526435620>

Ferranti, F., Beunen, R., & Speranza, M. (2010). 'Natura 2000 Network: A Comparison of the Italian and Dutch Implementation Experiences'. *Journal Of Environmental Policy & Planning*, 12(3), 293–314. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2010.505417>

Halperin, S., & Heath, O. (2020). 'Political research'. In *Oxford University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198820628.001.0001>

Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). *Mogelijke en verplichte onderdelen omgevingsverordening*. Geraadpleegd op 6 maart 2024, van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsverordening/mogelijke-verplichte-onderdelen/>

Keat, R. (1979). 'Positivism and statistics in social science'. In J. Irvine, I. Miles, & J. Evans (Eds.), *Demystifying social statistics*, 75-86. London: Routledge.

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet natuurbescherming*. Geraadpleegd op 6 maart 2024, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-natuurbescherming/>

Kort, G. (z.d.). *Natuur & biodiversiteit | EU regels | Europa decentraal*. Europa Decentraal. Geraadpleegd op 6 maart 2024, van <https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/natuur-biodiversiteit/>

Kunda, Z. (1990). 'The case for motivated reasoning'. *Psychological Bulletin*, 108(3), 480–498. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.108.3.480>

Mastenbroek, E., & M. Kaeding. (2006). 'Europeanization beyond the goodness of fit: domestic politics in the forefront'. *Comparative European Politics* 4, no. 4: 331–354. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110078>

Mbaye, H. A. D. (2001). 'Why National States Comply with Supranational Law'. *European Union Politics*, 2(3), 259–281. <https://doi.org/10.1177/1465116501002003001>

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2023, 5 april). *Tijdelijke wet Transitiefonds, Landelijk Gebied en Natuur*. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/15/tijdelijke-wet-transitiefonds-landelijk-gebied-en-natuur>

Nickerson, R. S. (1998). 'Confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises'. *Review Of General Psychology*, 2(2), 175–220. <https://doi.org/10.1037/1089-2680.2.2.175>

Pülzl, H., & Treib, O. (2007). "Policy Implementation", in *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, (Eds.) Fischer, Frank, Miller, Gerald G., Sidney,

Mara S., *Public Administration and Public Policy*, 125, pp. 89–107, CRC Press, Boca Raton, FL.

Raad van de EU & Europese Raad. (2023, 20 december). *Biodiversiteit: hoe de EU de natuur beschermt*. <https://www.consilium.europa.eu/>. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/biodiversity/>

Sabatier, P. A (1986). ‘Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis’. *Journal Of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00003846>

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Westview Press

Sedelmeier, U. (2009). ‘Post-accession compliance with EU gender equality legislation in post-communist new member states’. *European Integration Online Papers*. 13. 1-20. DOI: 10.1695/2009023

Slepcevic, R. (2009). ‘The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits’. *Journal Of European Public Policy*, 16(3), 378–394. <https://doi.org/10.1080/13501760802662847>

Spendzharova, A., & Versluis, E. (2013). ‘Issue salience in the European policy process: what impact on transposition?’ *Journal Of European Public Policy*, 20(10), 1499–1516. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781802>

Steunenberg, B., & Rhinard, M. (2010). ‘The transposition of European law in EU member states: between process and politics’. *European Political Science Review*, 2(3), 495-520. DOI:[10.1017/S1755773910000196](https://doi.org/10.1017/S1755773910000196)

Su, N. (2018). ‘Positivist qualitative methods’. Cassell, C., Cunliffe, AL, & Grandy, G. *The sage handbook of qualitative business and management research methods*, 17-31.

Thomann, E., & Sager, F. (2017). 'Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation'. *Journal Of European Public Policy*, 24(9), 1253–1268.  
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>

Treib, O. (2014). 'Implementing and complying with EU governance outputs'. *Living Reviews in European Governance*, 9. <https://doi.org/10.12942/lreg-2014-1>

Van Benthem & Keulen. (z.d.). *Natuur onder de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 1 juni 2024, van <https://www.vbk.nl/blog/natuur-onder-de-omgevingswet>

Van Thiel, S. (2021). 'Research Methods'. in *Public Administration and Public Management* (0002 editie). Taylor & Francis.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Overzicht respondenten en documenten

Provincie	Respondenten	Groep	datum
Utrecht	R1	Belangengroep	3-mei
Drenthe	R2	Belangengroep	3-mei
Drenthe	R3	Belangengroep	6-mei
Utrecht	R4	Politici	8-mei
Drenthe	R5	Politici	8-mei
Drenthe	R6	Politici	8-mei
Utrecht	R7	Politici	15-mei
Drenthe	R8	Beleidsmedewerker	15-mei
Utrecht	R9	Politici	17-mei
Drenthe	R10	Beleidsmedewerker	17-mei
Utrecht	R11	Politici	22-mei
Utrecht	R12	Beleidsmedewerker	17-mei
Drenthe	R13	Politici	16-mei
Utrecht	R14	Beleidsmedewerker	22-mei
Drenthe	R15	Belangengroep	27-mei
Drenthe	R16	Politici	23-mei
Utrecht	R17	Belangengroep	30-mei
Drenthe	R18	Politici	27-mei
Utrecht	R19	Beleidsmedewerker	30-mei
Utrecht	R20	Beleidsmedewerker	30-mei

Tabel 10: Overzicht respondenten

Document	Titel	Schrijver	Publicatiejaar
Document 1	Beleidsregels bescherming natuur Provincie Drenthe	Provincie Drenthe	2024
Document 2	Omgevingsvisie Provincie Drenthe 2022	Provincie Drenthe	2022
Document 3	Natuurvisie Drenthe 2021-2040	Provincie Drenthe	2021
Document 4	Coalitieakkoord provincie Drenthe 2023-2027	Provincie Drenthe	2023

<b>Document 5</b>	Beleidskader Wet Natuurbescherming Provincie Utrecht	Provincie Utrecht	2017
<b>Document 6</b>	Supplement Biodiversiteit natuurvisie Provincie Utrecht	Provincie Utrecht, Domein Fysieke Leefomgeving, team natuur en landbouw	2018
<b>Document 7</b>	Supplement Realisatiestrategie natuurvisie 2018- 2027 Provincie Utrecht	Provincie Utrecht	2017
<b>Document 8</b>	Coalitieakkoord provincie Utrecht 2023-2027	GroenLinks, VVD, D66, CDA en PvdA	2023

Tabel 11: Overzicht documenten

## Bijlage 2: Topiclist interviews

### Belangengroepen

#### *Achtergrond informatie*

1. Wat is uw functie?
2. Hoe houdt u zich bezig met natuurbeschermingsbeleid?

#### *Betrokkenheid*

3. Wat zijn volgens u de belangrijkste doelstellingen van natuurbeschermingsbeleid in de provincie Utrecht/ Drenthe?
4. Bent u betrokken bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid?
5. Welke invloed hebben belangengroepen in jullie ogen met betrekking tot de implementatie van natuurbeschermingsbeleid?
6. Hoe vindt u de samenwerking tussen de provincie en de belangengroepen?

#### *Verbetering implementatie en eigen zicht op praktijk*

7. Welke factoren ziet u als cruciaal voor een succesvolle implementatie?

8. Welke knelpunten of uitdagingen ziet u bij de implementatie?
9. Hoe kan implementatie van natuurbeschermingsbeleid verbeterd worden?

#### *Invloed Europese Unie*

10. Speelt de Europese Unie ook nog een rol bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid? Zo ja, hoe?
11. Zijn er nog dingen die er niet benoemd zijn, die u graag kwijt zou willen?

### **Beleidsmakers en ambtenaren**

#### *Achtergrondinformatie*

1. Wat is je functie?
2. Hoe heb je te maken met natuurbeschermingsbeleid?

#### *Praktijk*

3. Hoe beoordeel je de huidige implementatie van natuurbeschermingsbeleid bij jouw provincie?
4. Welke doelstellingen heeft de provincie met betrekking tot natuurbeschermingsbeleid?
5. Welke uitdagingen ervaart u bij de omzetting van natuurbeschermingsbeleid van beleid naar praktijk? → doorvragen capaciteiten, *vraag 8 achter de hand houden*
6. Op welke manier betreft u belangengroepen en lokale gemeenschappen bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid?
7. Merk je de invloed van de Europese Unie bij de implementatie?

#### *Politieke impact*

8. Denkt u dat de politieke prioriteiten in uw provincie de implementatie van natuurbeschermingsbeleid beïnvloeden? Zo ja, hoe?
9. Hoe kunnen verschillen in administratieve capaciteiten tussen provincies de implementatie beïnvloeden?
10. Zijn er nog dingen die er niet benoemd zijn, die u graag kwijt zou willen?

### **Politici**

#### *Achtergrondinformatie*

1. Wat is je functie?
2. Hoe heeft u te maken met natuurbeschermingsbeleid?

#### *Invloed*

3. Welke impact hebben de politieke standpunten van uw partij op het natuurbeschermingsbeleid?
4. Hoe wordt er omgegaan met tegenstrijdige belangen tussen partijen ten opzichte van de implementatie van natuurbeschermingsbeleid?
5. Welke doelstellingen heeft de provincie met betrekking tot natuurbeschermingsbeleid?
6. In hoeverre heeft de Europese Unie invloed op het beleid met betrekking tot natuurbescherming?
  - a. Welke manieren?
  - b. Is hierbij genoeg kennis over de EU aanwezig ivm hun richtlijnen om te zetten naar provinciaal beleid?
7. In hoeverre worden belanghebbenden betrokken bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid?

#### *Verbeteringen en knelpunten*

8. En welke uitdagingen en knelpunten zijn er te zien bij de implementatie van natuurbeschermingsbeleid?
9. Op welke manieren kunnen de Provinciale Staten de implementatie verbeteren?
10. Is er genoeg capaciteit om natuurbeschermingsbeleid goed te implementeren?
11. Zijn er nog dingen die er niet benoemd zijn, die u graag kwijt zou willen?

### Bijlage 3: Codeboom

Prioriteiten partijpolitiek	Referenties
Alleen geld investeren in natura 2000 gebieden	1
Belangenafweging	1
Belangrijk om politici een beeld en kennis te geven bij natuur	2
Bestuurlijke slagkracht Utrecht	5

Bovenwettelijk Utrecht door politiek	1
Debat tussen college en oppositie in Drenthe	4
Door andere samenstelling meer vragen moeten beantwoorden als beleidsmedewerkers	1
Geen kritiek vanuit andere college partijen	2
Geen verandering in geld i.v.m. veranderende prioriteiten politiek	1
Genoeg zetels om eigen beslissingen te maken	1
Gevolgen veranderingen in politieke prioriteiten	2
Hoge ambitie Utrecht	2
Impact gedeputeerde op implementatie	1
Impact politiek op manier van uitvoering	22
Intrinsieke motivatie natuurbeleid Drenthe	1
Invloed partijpolitiek op voortgang	23
Invloed samenstelling en budget provincie	4
Keuzes maken over ruimte door provincie	7
Landelijke politiek ook van invloed op uitvoering provincie	5
Landelijke prioriteiten hebben invloed op budgetten provincie	4
Missen van bestuurlijke slagkracht	2
Motie van treurnis	1
Natuur op laatste plek Drenthe	1
Politiek denkt niet rationeel maar met emotie	1
Politiek durft geen lange termijn doelen te stellen	5

Politiek zonder kennis	2
Politieke keuze belangrijk voor toekomst	4
Politieke partijen halen info bij natuurorganisatie	2
Politieke sturing belangrijk	1
Prioriteit partijpolitiek provincie	18
Provincie helpt landbouw	1
Samenwerken fracties voor EU kennis	1
Stabiliteit helpt met vooruitgang	8
Stabiliteit kan ook remmend zijn	2
Uitstellen door politieke winstkansen	2
Verandering alleen als burgers anders gaan stemmen	2
Verandering in politiek klimaat Drenthe	1
Verdedigen vanwege politieke samenstelling	1
Vergelijking met vorige colleges	1
Vertraging door politieke prioriteiten	14
Voorbeeld invloed prioriteiten partijpolitiek	3
Voorbeeld van prioriteit geven aan natuurbeschermingsbeleid	1
Waarom wordt er geen politieke keuze gemaakt	1
Wachten op nieuw kabinet i.v.m. uitvoering	1
Word weinig gedaan met initiatieven vanuit rechterkant	1
<b>Publieke opinie</b>	<b>Referenties</b>
Beïnvloeding burgers en lokale gemeenschap	21

Bollenteelt probleem Drenthe	5
Draagvlak van belang voor de uitvoering	3
Het betrekken van burgers door provincie	2
Informereren belanghebbende belangrijk voor slagkracht	3
Participatieproces Utrecht	1
Vertraging door maatschappelijke onrust	3
<b>Druk van belangenorganisaties</b>	<b>Referenties</b>
Aan tafel komen bij provincie als belangenorganisatie	11
Afwachtende houding staten i.v.m. boeren	4
Beïnvloeding belangenorganisaties	45
Belangenorganisatie tegen over provincie	1
belangenorganisaties niet in gesprek met elke partij	1
Beleid om te stoppen voor landbouw	2
Beperkte rol belangengroepen	1
Betrekken belangenorganisaties	3
Betrokkenheid belangengroepen implementatie beleid	4
Bij grote projecten weinig invloed belangenorganisatie	2
Boeren als boeman neergezet	1
Boeren krijgen de schuld van alles	2
Boeren tegenover natuurorganisaties	6

Boerenprotesten Utrecht	1
College luistert naar belangengroepen	1
Eigen opstelling helpt bij gesprek met provincie	1
Geen sterke positie belangenorganisatie	1
Het sturen van bedrijven voor lobby	2
Impact belangenorganisatie	6
in Utrecht meer organisaties aan tafel dan Drenthe	2
Interne verdeeldheid boeren	3
Invloed rechtszaken	27
Landbouw en natuur niet los van elkaar te zien	3
Landbouw maakt het beleid	1
Luisteren naar belangenorganisatie afhankelijk van partij	2
Meer geluisterd naar boeren dan andere belangenorganisaties	2
Meer invloed bij kleine projecten als belangenorganisatie	1
Natuurbelangengroepen houden rekening met de boeren	1
Natuurbelangengroepen meer druk geven	2
Provinciale adviesgroep Drenthe natura 2000	1
Provincie geeft ruimte aan landbouw voor initiatief	2
Samenwerking belangenorganisaties	2
Samenwerking natuurorganisaties en landbouw	13

Structuur Drenthe betrekken belangenorganisaties	6
Verschillen betrokkenheid belangenorganisaties	3
Voorbeeld beïnvloeding belangenorganisaties	3
Weerstand boeren	9
Woningbouw trekt eigen groene plannen	3
Zelfcensuur milieuorganisaties en belangengroepen	2
<b>Europese perceptie</b>	<b>Referenties</b>
Belangrijk om ook intrinsiek te willen voldoen aan Eu richtlijnen	2
EU gebruiken als stok achter de deur	4
EU gebruikt als boeman	1
EU gezien als moeten	3
EU gezien als pinautomaat	1
EU moet meer focussen op doelen i.p.v. middelen	1
Europa en natuurbeleid hangt samen	1
Europese richtlijnen krijgen geen vertaalslag	1
Europese verkiezingen niet als belangrijk gezien	1
Framing EU Drenthe	2
Geen credit meer in EU	1
Misbruik maken van EU	2
Perceptie EU	22
Protectionisme EU d.m.v. richtlijnen	1
Regelgeving EU te generiek	1

Richtlijnen EU komen uit de lidstaten	4
Verschuilen achter Europa	4
<b>Administratieve capaciteiten</b>	<b>Referenties</b>
Ambtelijke slagkracht maakt verschil in snelheid	3
Ambtenaren zorgen voor bovenwettelijk beleid	1
Beleidsmedewerkers helpen statenleden met kennis	1
Capaciteit bij beleidsmedewerkers en provincie	31
Capaciteit van statenleden	9
Capaciteitsproblemen provincie	12
Complexe tijden om dingen te herschikken	2
Duidelijkheid geven door beleidsmedewerkers	2
Frustratie beleidsmedewerkers door veel vragen	1
Inrichten extra functies provincie Drenthe	1
Kennis beleidsmedewerkers EU richtlijnen	20
Kennis bij onafhankelijke adviesbureaus	1
Kennis en expertise bij statenleden	27
Kennis EU regels is er wel, maar economie gaat voor	1
Kennis gedeputeerd draagt bij aan voortgang	1
Meer geld naar fracties voor kennis EU nodig	1
Meer kritische vragen door te weinig kennis	6
Meer onderzoek en kennis nodig provincie over natuur	1

Natuur is complexe materie en niet iedereen begrijpt het	1
Natuurbeheer kost veel geld	3
Onverwachte dingen kosten veel tijd bij provincie Utrecht	1
Op papier veel tijd besteden aan natuurdoelstellingen	1
Organisatie provincie Utrecht	1
Participatie kost veel capaciteit	1
Soorten ambtenaren ook van belang voor implementatie	1
Statenleden maken gebruik van kennis ambtenaren	2
Steeds meer natuuropgaves voor de provincies	1
Te weinig mensen en open vacatures	3
Te weinig middelen provincie Drenthe	1
Toezicht niet haalbaar i.v.m. capaciteit	3
Utrecht meer capaciteit dan andere provincies	1
Utrecht nog genoeg budget voor komende jaren	1
Voorbeelden andere provincies helpen ambtenaren met sneller antwoord geven	1
Wisselingen beleidsmedewerkers provincie tussen afdelingen	1
<b>Overeenstemming</b>	<b>Referenties</b>
Idealisme komt niet overeen met doelstellingen EU	2
Invloed EU op natuurbeschermingsbeleid	38
Landbouw moet veranderen, maar wil niet Drenthe	1

Landbouw negeert wetgeving	1
Landbouwgrond veranderingen liggen gevoelig	2
Natuur en landbouwbeleid komt uit Brussel	3
Nederland wil beste jongentje van de klas zijn	3
Omgaan met politieke prioriteiten terwijl wetgeving iets anders zegt	1
Omgevingsvisie verandering doelstellingen provincie	1
Omslag landbouw nodig voor halen natuurdoelen	1
Onduidelijkheid van het rijk	1
Organisatie provincie Utrecht	1
Spreidingswet drukt op natuur	1
Stilliggen vanwege stikstof	1
Te veel generieke regels over natuurbescherming	1
Tijdsdruk provincie Utrecht voldoen richtlijnen EU	1
Verkiezingsbeloftes niet kunnen na komen door wetgeving	1
Vertraging door onduidelijkheid van het rijk	1
Worsteling met regels boeren	1
<b>Implementatie</b>	<b>Referenties</b>
Akkoord van Utrecht	4
Al veel data maar geen beleid over gemaakt	1
Begrotingen Drenthe nog niet af	2
Beleid kan elkaar belemmeren	3

Blijven praten en niks uitvoeren	2
Budget voor landbouw vanuit provincie	2
Compromis niet altijd het beste voor de natuurdoelen	5
Doelstelling provincie	33
Geen besef urgentie natuurmaatregelen	2
Geen knopen door hakken	1
Geen lange termijn visie durven maken	3
Gelabeld geld	3
Geld en ruimte belang voor manier van uitvoering	4
Gewoon beginnen met het maken van keuzes	1
Impact cultuur van een provincie op manier van uitvoering	12
Implementatie van natuurbeschermingsbeleid niet succesvol	16
Implementatie van natuurbeschermingsbeleid succesvol	33
Knelpunten implementatie	29
Korte termijn budget makkelijker dan lange termijn	3
KPI aanpak Drenthe	1
Landbouwgrond blijf landbouwgrond	2
Landelijke natuurproblemen gelden niet voor Drenthe	2
Lastig om natura 2000 gebieden er weer uit te halen	2
Missen regelingen Drenthe	1

Organisatie uitvoering natuurbeleid bij de staten	1
Praktijk het niet halen van doelstellingen	5
Proberen NNN te vergroten met weerstand	1
Prolander uitvoeringsorganisatie Drenthe	5
Provincie meer begrip over wat realistisch is	2
Provincie Utrecht laat zich goed informeren	1
Realisme bij aanwijzing natuurgebieden	1
Ruimtelijke problemen provincie	2
Samenwerking provincie over grenzen heen	7
Slechte staat natuur Drenthe	1
Spanningsveld tussen landbouw en natuur	2
Stap extra doen Utrecht	2
Startnotities als manier om uit te stellen	1
Uitstel gevaarlijk voor natuurgebieden	2
Uitstellen van natuurdoelen	3
Utrecht loopt vooruit op bepaalde wetgeving	2
Utrecht zit boven op het beleid	1
Voorbeeld vertraging implementatie Drenthe	6
Vrijwilligheid als basis voor onteigening	11
Weinig vooruitgang implementatie van natuurbeschermingsbeleid	2
<b>Overig</b>	<b>Referenties</b>
Andere normen voor NL nodig want delta	1
Angst in de gemeenschap Drenthe	1

Bedreigingen Drenthe	2
Belangrijk om te focussen op Drenthe haar kwaliteiten	3
Bomen planten in weilanden	1
Data moeten openbaar	2
Drenthe arme provincie	3
Drenthe en Utrecht fysiek twee verschillende provincies	2
Ecologische rapporten gebruiken voor verandering	1
Focus op kleine detail	2
Functiebeschrijving	23
Geen echte natuur in Utrecht	1
Gemeente gefrustreerd strengheid provincie Utrecht	1
Grensgebieden uitvoering lastig	1
Grote provincie ook invloed	1
Interprovinciale verschillen	17
Invloed aantal natuurgebieden	6
Invloed hoeveelheid natuurgebieden	6
Kleur gemeente ook van impact door omgevingswet	1
Landbouw niet de enige vervuiler	1
Landbouw wordt afgeschaald naar andere EU landen	1
Landbouwproducten Utrecht export	1

Meer bouwen in Drenthe	1
Meerwaarde benadering	3
Minder giftige stoffen gebruiken akkerbouw	1
Natura 2000 Drenthe	1
Natuur gezien als tijdverdrijf	1
Natuur is van iedereen	2
Natuur veranderd Drenthe	1
Natuurtype van belang	3
Omgang met de wolf in Drenthe	11
Omgang met de wolf Utrecht	3
Omgang met pfas lastig voor provincie	2
Onderhoud natuur subsidie alleen korte periodes	5
Openstellen van natuur	3
Pfas melders	1
Probleem overbemesting Drenthe	1
Rollen provincie als toezichthouder en advies lopen door elkaar Utrecht	1
Snippernatuur	4
Status Drenthe natuurgebieden	2
Stikstof depositie bank	10
Te weinig nagedacht over toekomst beeld	7
Terreinbeheerders voelen als collega's	1
Vergezicht voor natuur	1

Verschil Drenthe en Utrecht soort provincie	1
Verschil klimaat en milieu beleid	1
Verwachting verslechtering natuur Drenthe	1
Wapens zijn vervuilend	1
Windturbines discussie	2