



DOORWERKING VAN EUROPEES BELEID IN EEN MULTI-LEVEL GOVERNANCE SETTING

Masterscriptie voor het behalen van de titel MSc.

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Wetenschappelijke discipline: Bestuurskunde
Masterspecialisatie: Governance en Management van Complexe Systemen

Valmir Xhemali
419268
Eerste lezer: Dr. Ir. Jasper Eshuis
Tweede lezer: Jitske van Popering-Verkerk, MSc.

Rotterdam, augustus 2017

Definitie van zelforganisatie: 'Dynamical and adaptive process where systems acquire and maintain structure themselves, without external control.' De Wolf and Holvoet, 2004

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, die het laatste slotakkoord vormt van mijn master Governance en Management van Complexe Systemen te Erasmus Universiteit Rotterdam. Met enorm enthousiasme kijk ik terug naar de afgelopen jaren waar ik veel kennis heb opgedaan en nieuwe vriendschappen heb gesloten, zowel tijdens mijn studie als tijdens mijn stage in het Europees Parlement te Brussel.

In Brussel bestaat er geen gebrek aan complexiteit. Deze Brusselse complexiteit was dan ook een aanleiding voor mij om deze masterscriptie te schrijven, die ik zelf heb ontworpen. Concepten die mij gefascineerd hebben tijdens mijn master zijn: Pad-afhankelijkheid, Synchronisatie en Autopoësis. Deze concepten zijn het bakermat van het ontstaan van complexiteit en daarom wilde ik deze concepten gebruiken om de doorwerking van Europees beleid naar lokale autoriteiten te onderzoeken en wat de invloeden zijn van deze concepten bij de doorwerking van het Europees beleid. Deze abstracte concepten hebben mij een paar slapeloze nachten bezorgd (misschien wel weken), maar al met al kijk ik terug op een zeer positieve en leerzame ervaring!

Graag wil ik in dit voorwoord van de gelegenheid gebruikmaken om mijn scriptiebegeleider, Jasper Eshuis, te bedanken voor zijn intensieve, persoonlijke en deskundige begeleiding die zeer waardevol was. Voornamelijk tijdens de theoretische brillen en de analyse van de empirische bevindingen. Ik wil hem bedanken voor zijn snelle, bijna altijd binnen twee dagen, en uitgebreide feedback die dit onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt. Natuurlijk wil ook mijn tweede lezer, mevrouw Van Popering-Verkerk, bedanken voor haar waardevolle feedback om een extra kwaliteitsslag te kunnen maken. Voorts gaat mijn dank uit naar mijn respondenten in de verschillende Multi-level governance lagen, die dit onderzoek ook mede mogelijk hebben gemaakt tot wat het nu is. Hartelijk dank voor de medewerking.

Uiteraard was deze masterscriptie nooit van de grond gekomen zonder de steun van mijn familie en vrienden, die altijd bereid waren om mijn gezeur en stress aan te horen. Wanneer het even tegenzat, stelden zij mij gerust en gaven zij mij energie om verder te gaan. Ik dank jullie allen daarvoor! Voorts wil ik de personen bedanken die hebben geholpen om mijn scriptie qua taal en inhoud te controleren. Last but not least, hoop ik met dit onderzoek een kleine bijdrage te leveren aan bestaande literatuur! Nu rest nog enkel om u veel leesplezier te wensen.

Valmir Xhemaili

Rotterdam, augustus 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
H1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Doel van het onderzoek.....	10
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer	11
H2. Theoretische bril	12
2.1 Onderzoekmodel	12
2.1.1 Conceptueel model	13
2.2 Europees beleid.....	14
2.2.1 Europeanisering	16
2.3 Multi-level governance	19
2.3.1 Governance.....	19
2.3.2 Multi-level governance.....	19
2.3.3 Multi-level governance vanuit een systeemperspectief	22
2.4 Complexiteitsbenadering	24
2.4.1 Wat is complexiteit?.....	24
2.4.2 Feedback	25
2.4.3 Pad-afhankelijkheid	25
2.4.4 Autopoësis.....	28
2.4.5 Synchronisatie	29
2.4.6 Samenhang conceptueel model	31
2.5 Operationalisatie	33
2.5.1 Beleid	33
2.5.2 Europeanisering	34

2.5.3 Synchronisatie	35
2.5.4 Pad-afhankelijkheid	36
2.5.5 Autopoësis	37
H3. Verantwoording van het onderzoek	38
3.1 Onderzoekopzet	38
3.2 Caseselectie.....	39
3.2 Dataverzameling.....	39
3.2.1 Interviews.....	39
3.2.2 Documenten analyse.....	40
3.4 Betrouwbaarheid, Validiteit en Storingsbronnen	41
3.4.1 Betrouwbaarheid	41
3.4.2 Validiteit.....	42
3.4.3 Storingsbronnen	42
H4 Analyse.....	44
4.1 Context	44
4.2 Europeanisering.....	45
4.3 Pad-afhankelijkheid.....	49
4.3.1 Hoge startkosten.....	49
4.3.2 Leereffecten.....	52
4.3.3 Coördinatie-effecten	53
4.3.4 Adaptieve verachting	55
4.4 Synchronisatie.....	57
4.4.1 Activiteiten van samenvloeiende ontwikkelingen.....	58
4.4.2 Mutual sense making	59
4.4.3 Versterkende acties.....	60
4.5 Autopoësis	61
4.5.1 Zelfreferentie.....	61
4.5.2 Interpretatie en informatie framing.....	62

4.5.3 Zelfreproductie	64
H5. Conclusie	65
H 6 Discussie	68
H7 Literatuur	72
H7.1 Wetenschappelijke literatuur	72
H7.2 Internet.....	76
H7.3 Documenten	77
Bijlage	81
Bijlage I Feitelijke bevindingen interviews.....	81
Europeanisering	81
Pad-afhankelijkheid	84
Hoge startkosten	84
Leereffecten	88
Coördinatie-effecten.....	90
Adaptieve verwachting	91
Synchronisatie	92
Activiteiten van samenvloeiende acties.....	92
Wederzijds zingeving	94
Versterkende acties	95
Autopoiesis.....	97
Zelfreferentie	97
Informatie framing, interpretatie en logica.....	97
Zelfreproductie.....	98
Bijlage II Feitelijke bevindingen documenten	100
Nationaal	100
Regionaal	118
Lokaal	119

Rotterdam	119
Vlaardingen	120
Schiedam	123
Capelle aan den IJssel	127
Lansingerland	129
Bijlage III Respondenten	131
Bijlage IV Interviewvragen	133

H1. Inleiding

Bij het ontstaan van de Bestuurskunde als een wetenschappelijke discipline richtte deze discipline zich vooral op stabiele elementen van het Openbaar Bestuur. Hierin waren voornamelijk formele organisatiestructuren zoals de bureaucratie dominant. In de meeste Bestuurskunde literatuur was de veronderstelling dat organisaties een rationeel karaktereigenschap hadden (Klijn, 2008). Fuchs (2003) beargumenteert dat het denken in termen van complexiteit en non-lineariteit indruist tegen het determinisme die de wetenschap decennia lang heeft gedomineerd. Bij een rationele benadering van beleid ligt de nadruk op het bereiken van doelen op basis van kennis en informatie (Bekkers, 2012). Typerend voor rationeel beleid is het idee dat beleid kan worden gemaakt vanuit een top-down mechanische opvatting van het Openbaar Bestuur in relatie tot haar samenleving. Er wordt verondersteld dat het Openbaar Bestuur als centrale actor sturing kan geven aan de samenleving. Hierdoor wordt de samenleving als 'kneedbaar' opgevat. Bij een rationele benadering van beleid is er sprake van een soeverein, unitair centraal sturingscentrum waar het beleid wordt ontwikkeld (Bekkers, 2012). Vandaag de dag zijn wetenschappers aandacht gaan besteden aan het feit dat rationeel handelen en de veronderstelling dat het Openbaar Bestuur als een unitair centraal sturingscentrum effectief beleid kan maken in de praktijk meer uitzondering dan regel is. Meer dan voorheen kunnen dringende oplossingen voor problemen niet worden gevonden binnen de grenzen van het soevereine staatsbestel (Hajer, 2003). Rhodes (1996) beargumenteert dat nationale autoriteiten niet langer het hoogste gezaghebbende orgaan zijn. Hedendaags is het politieke systeem steeds meer gefragmenteerd. Men leeft tegenwoordig zogenaamd in een 'centerloze maatschappij'. De mens leeft in een polycentrische staat die gekenmerkt wordt door meervoudige bestuurslagen (Rhodes, 1996). Men gaat van een liberaal democratisch staatsmodel richting een staatsmodel dat gekenmerkt wordt door complexe omgevingspatronen en afhankelijkheden van externe actoren (Peters en Pierre, 2001). Implementatie van publiekbeleid blijkt tegenwoordig meer complex en onderhevig aan multi-actoren (Klijn, 2008). Multi-level governance kreeg vooral aandacht in verband met de Europese integratie. In het bijzonder met de veranderende relaties tussen de Europese Unie, lidstaten en lokale autoriteiten (Peters en Pierre, 2001). Hierdoor is de controle van nationale overheden richting supranationale instituties verschoven. De locus van de politieke controle is veranderd. De soevereiniteit van nationale autoriteiten is verdund in de Europese Unie door toedoen van collectieve besluitvorming tussen verschillende nationale autoriteiten en de autonome rol van Europese instituties zoals het Europees Parlement, de Europese Commissie etc. (Hooghe en Marks, 2001). Eigenschappen van complexe systemen hebben belangrijke gevolgen voor de manier waarop samenwerkingen tot stand komen (Buuren et al., 2012). Bij complexe systemen zijn systemen niet deterministisch, voorspelbaar en mechanische maar juist procesafhankelijke organische systemen met feedback tussen verschillende schalen dat ervoor zorgt dat systemen zich gaan zelf-organiseren (Folke, 2006). Verkerk et al. (2015) noemt dit complexe governance systemen. Deze systemen zijn duidelijk anders dan de klassieke bureaucratieën. Er zijn geen duidelijke hiërarchische lijnen en subsystemen binnen systemen hebben aanzienlijke zelforganisatie capaciteiten (Verkerk et al., 2015). Indien verschillende lokale autoriteiten hun doelen willen realiseren moeten zij in een Multi-level governance samenstelling synchroniseren.

1.1 Aanleiding

Indien er gekeken wordt naar de Bestuurskunde, dan ziet men dat het een rijke geschiedenis heeft van het ontwikkelen van aanbevelingen voor openbare besluitvorming om valkuilen te voorkomen die men aantroef in het vorig beleid en of projecten. Maar de aard van de wereld om ons heen en in de openbare besluitvorming is onderworpen aan gebeurtenissen die onvoorzien en onbedoeld zijn en soms ongewenste effecten hebben. Dit komt zowel op lokaal, regionaal, nationaal als supranationaal voor (Gerrits, 2012). In Nederland en tevens in veel andere landen spelen overheden een grote rol bij het realiseren van klimaat(protectie)beleid. Echter, er zijn aanwijzingen dat de klassieke overheid niet toereikend in staat is om complexe systeemprocessen te besturen. Klimaatverandering is een typisch voorbeeld van een complex meerschallig probleem waar verschillende actoren bij betrokken zijn (Van Buuren et al., 2014). Dit is ook het geval indien Europese richtlijnen in het leven worden geroepen in het kader van klimaatbeleid die lokaal moet worden uitgevoerd. Klimaat(adaptatie)beleid is de opkomst van een nieuw beleidsdomein en is nog in ontwikkeling (Van Buuren et al., 2014). Het is goed om te overwegen en heroverwegen hoe besluitvorming wordt genomen, maar men moet niet erin gaan geloven dat er een perfecte manier bestaat voor foutloze besluitvorming. Hoe er ook naar de wereld wordt gekeken, de wereld is onberekenbaar en zit vol met zowel positieve als negatieve verrassingen (Gerrits, 2012). Zoals zojuist is genoemd, is de wereldwijde aanpak van het klimaatvraagstuk een voorbeeld hiervan. Voor de Verenigde Naties, Nederlandse decentrale autoriteiten tot en met burgers die er mee te maken hebben, gaat het groot vraagstuk zijn in de komende jaren (www.klimaatverbond.nl). De Europese Unie heeft in het kader van klimaatbeleid twee richtlijnen geïntroduceerd, EPBD (Energy Performance of Buildings Directive) en EED (Energy Efficiency Directive), die moeten zorgen voor energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving in Europa. Deze richtlijnen zijn ingevoerd om de CO₂ uitstoot te verminderen en minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen¹². Klimaatbeleid kan in twee categorieën worden verdeeld: mitigatie en adaptatie. Bij mitigatie gaat het om beleid dat ervoor zorgt dat het klimaat niet verandert. Men kan dan van fossiele brandstof overstappen op duurzame energie. Bij adaptatie gaat het om beleid dat ervoor zorgt dat klimaatverandering wordt opgevangen. Men kan dan bijvoorbeeld dan de dijken verhogen tegen een hogere zeespiegel (www.rijksoverheid.nl). Het toepassen van klimaatmaatregelen kan vooral in stedelijk gebied voor veel complexiteit zorgen (www.binnenlandsbestuur.nl). Eén van de redenen hiervoor is dat besluitvorming niet alleen door lokale condities wordt beïnvloed maar, ook wordt beïnvloed door de dynamiek die op andere plaatsen en tijd voorkomt (Gerrits, 2012). Te denken valt aan Europese besluitvorming die doorwerkt naar lokale autoriteiten in Nederland. In dit onderzoek wordt gekeken hoe Europees beleid doorwerkt naar lokaal beleid bezien vanuit complexiteitstheorie.

¹RICHTLIJN 2012/27/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG

² RICHTLIJN 2010/31/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)

1.2 Probleemstelling

De effecten van klimaatverandering worden lokaal ervaren. De verschillen in klimaateffecten benadrukken de noodzaak voor lokale benadering voor adaptatie (Measham et al., 2011). Als gevolg van regionale verschillen en de ernst van klimaatimpact zullen de meeste maatregelen daarom ook op nationaal, regionaal en lokaal worden genomen. Echter, deze maatregelen kunnen ondersteunend en versterkt worden door een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak op Europeesniveau (CEC, 2009b). Dit betekent dat in een Europese context lidstaten zelf hun eigen adaptatiebeleid mogen formuleren, maar de lidstaten zullen steeds vaker worden verplicht om adaptatiebeleid volgens Europese richtlijnen in te vullen (Juhola en Westerhoff, 2011). Zoals in de aanleiding genoemd is, zijn de EPBD en de EED voorbeelden van Europees beleid die door lidstaten moet worden uitgevoerd in het kader van klimaatbeleid. De uitdaging voor beleidsmakers is de gevolgen, de ontwikkeling en uitvoering van beleid van klimaatverandering te begrijpen om een optimale adaptatie te verzekeren (CEC, 2009b) die vaak over meerdere lagen speelt. Multi-level governance, in de context van klimaatadaptatie roept nieuwe en belangrijke vragen op over de rol, macht, gezag en verantwoordelijkheid van diverse actoren op verschillende opererende schalen, over het creëren van mogelijkheden om te leren van eerdere initiatieven en te zorgen voor de ontwikkeling en uitvoering van adaptatiebeleid in elke Multi-level governance level (Biesbroek et al, 2010). Concepten als Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie kunnen in een Multi-level governance setting invloed hebben op Europeanisering en hoe Europees klimaatbeleid zoals de EPBD en de EED doorwerkt naar lokale autoriteiten.

Hoofdvraag: Op welke wijze beïnvloeden Europese richtlijnen EPBD (Energy Performance of Buildings Directive 2010/31/EU) en EED (Energy Efficiency Directive 2012/27/EU) het beleid op regionaal en lokaal niveau in Nederland gezien vanuit complexiteitstheorie?

Deelvraag 1: Wat schrijft de literatuur over de invloed van beleid uit hogere bestuurslagen in een Multi-level governance systeem?

Deelvraag 2: Wat is de invloed van Pad-afhankelijkheid bij de doorwerking van de richtlijnen EPBD en de EED op lokaal niveau?

Deelvraag 3: Vindt er Synchronisatie plaats tussen de verschillende Multi-level governance lagen?

Deelvraag 4: Op welke wijze vindt Synchronisatie plaats tussen de verschillende Multi-level governance lagen wat de doorwerking van de EPBD en de EED vertrekt?

Deelvraag 5: Vindt er autopoëtisch handelen plaats in de verschillende Multi-level governance lagen?

Deelvraag 6: Op welke wijze beïnvloedt autopoëtisch handelen de doorwerking van de EPBD en EED op regionaal en lokaal niveau verzwakt?

1.3 Doel van het onderzoek

Doelstelling van het onderzoek is het ontwikkelen van kennis over de doorwerking van Europees klimaatbeleid bij lokale autoriteiten met behulp van een embedded case study in een Multi-level governance systeem gezien vanuit complexiteitstheorie.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Gebouwen in de Europese Unie zijn verantwoordelijk voor 40 procent van de energieconsumptie (EPBD, 2010³) en verantwoordelijk voor 35 procent van de CO₂ uitstoot in de Europese Unie (www.ec.europa.eu, 2017). Momenteel is 35 procent van de gebouwen in de Europese Unie ouder dan 50 jaar. Door het verbeteren van de energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving, kan het totale energieverbruik in de Europese Unie met 5 tot 6 procent worden verminderd en de CO₂-uitstoot met 5 procent worden verminderd (www.ec.europa.eu, 2017). Met de implementatie van energie-efficiëntiewetgeving zoals EPBD en EED wordt getracht om in 2020 20 procent minder CO₂ uit te stoten in vergelijking met 1990, 20 procent meer hernieuwbare energiebronnen te gebruiken van het totale eindverbruik en er wordt getracht de energie-efficiëntie te verhogen met 20 procent (www.ec.europa.eu, 2017). Deze doelstellingen zijn maatschappelijk relevant omdat met alle betrokken stakeholders wordt ingezet op verdergaande verbetering van de energie-efficiëntie. Door energie beter en efficiënter te benutten komt het ten goede aan de Nederlandse concurrentiekracht en worden er tegelijkertijd klimaatdoelen gerealiseerd. Dit betekent dat de Europese vraag naar gasimport zal dalen, lagere energiekosten voor mensen die wonen en werken in energie-efficiënte gebouwen, huishoudens met een laag inkomen kunnen hun levensomstandigheden verbeteren door energie-efficiëntie, lagere energiekosten voor ondernemingen, vooral bij energie-intensieve industrie en het stimuleren van binnenlandse energie-efficiëntie creëert kansen voor Europese bedrijven (www.ec.europa.eu, 2017 en EED, 2012⁴) zoals bouwbedrijven die een positief effect hebben op de economische groei van Europa en Nederland (www.ec.europa.eu, 2017).

³ RICHTLIJN 2010/31/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)

⁴ RICHTLIJN 2012/27/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Historisch gezien is adaptatieplanning en –beleid vooral gericht op nationale schaal. Echter, de laatste jaren heeft aandacht voor adaptatiebeleid zich op lokaal niveau verspreid. De nadruk op lokale adaptatie komt voort uit verschillende bronnen zoals de heersende mening in adaptatieliteratuur dat klimaatadaptatie lokaal is. Lokale autoriteiten zijn vaak verantwoordelijk en de legitieme entiteiten voor het beheer van adaptatie (Measham et al, 2011). Dit blijkt ook uit Covenant of Mayors for Climate and Energy die in oktober 2015 is ondertekend (www.covenantofmayors.eu, 2017). Lokale en regionale bestuurders hebben zich gecommitteerd om klimaatverandering tegen te gaan door middel van adaptatie en mitigatie (www.covenantofmayors.eu, 2017). Lokale autoriteiten zijn de bouwstenen bij energietransitie en strijd tegen klimaatverandering. Zij zitten het dichtst bij de burgers. Voorts hebben lokale autoriteiten samen met regionale en nationale autoriteiten gedeelde verantwoordelijkheid bij het tegengaan van klimaatverandering (The Covenant of Mayors for Climate and Energy, 2015). Dit betekent dat dit coördinatie vereist op verschillende niveaus met het oog om het vermogen van lokale actoren om de adaptatie te waarborgen, zodat die niet wordt beperkt door nationale of regionale processen. De complexe interactie tussen supranationaal, nationaal, regionaal en lokale besluitvorming is uitgegroeid tot een bijzonder Europees fenomeen (Juhola en Westerhoff, 2011). Door de komst van Multi-level governance en complexiteitstheorieën in de Bestuurskunde is het niet duidelijk hoe de concepten Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie in een Multi-level governance systeem samenhangen en effect hebben op Europeanisering op lokaal niveau. Met dit onderzoek wordt hieromtrent aandacht geschonken aan dit missende literatuur.

1.5 Leeswijzer

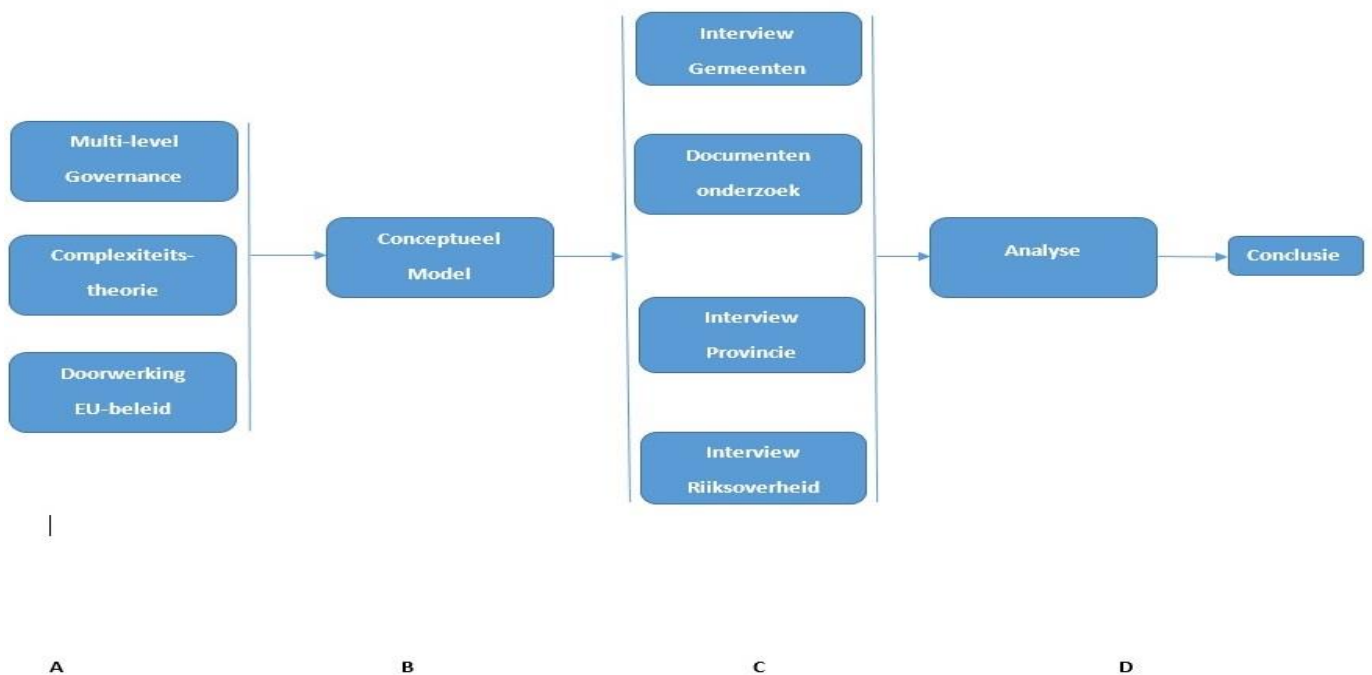
Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In H2 zal de theoretische bril uiteen worden gezet. Hier zal worden ingezoomd op de concepten omtrent Europeanisering, Multi-level governance, Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie, waarbij de hoofdvraag vanuit deze theoretische brillen wordt benaderd. Voorts wordt in dit hoofdstuk het onderzoeks- en conceptueel model, die verbanden tussen de verschillende theoretische brillen laat zien, toegelicht. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt de operationalisering van de theoretische brillen uiteengezet. In H3 komt de verantwoording van het onderzoek aan de orde. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksopzet, caseselectie, dataverzameling, betrouwbaarheid & validiteit en storingsbronnen beschreven. De analyse van dit onderzoek, aan de hand van de empirische bevindingen die in de bijlage I en II te vinden zijn, wordt in H4 gedaan waarop vervolgens in H5 en H6 de conclusie en discussie worden gepresenteerd, die uit dit onderzoek voortvloeien.

H2. Theoretische bril

In H2 worden, middels wetenschappelijke literatuur, de theoretische brillen uiteengezet die gehanteerd zijn in dit onderzoek. In H2.1 worden het onderzoeks- en conceptueel model toegelicht. Deze modellen zijn het geraamte van het onderzoek. Hieruit vloeien de theoretische concepten voort. In H2.2 zal Europees beleid worden toegelicht, met name de manier van doorwerken van het Europees beleid naar lokale autoriteiten. In deze paragraaf staat Europeanisering centraal. In H2.3 komt uitgebreid het concept Multi-level governance aan de orde in een systeemperspectief. In H2.4 wordt de complexiteitstheorie uiteengezet, waarbij wordt ingegaan op wat complexiteit is en hoe dat ontstaat. Voorts worden de concepten Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie toegelicht. In deze paragraaf wordt wederom het conceptueel model gepresenteerd om nogmaals een overall beeld te krijgen van het onderzoek. Het conceptueel model zal als fundament dienen tijdens de uitvoering van dit onderzoek. In H2.5 worden tot slot alle variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd om de abstracte concepten empirisch meetbaar te maken.

2.1 Onderzoekmodel

Figuur I: Onderzoekmodel



Dit onderzoek wordt als volgt verwoord:

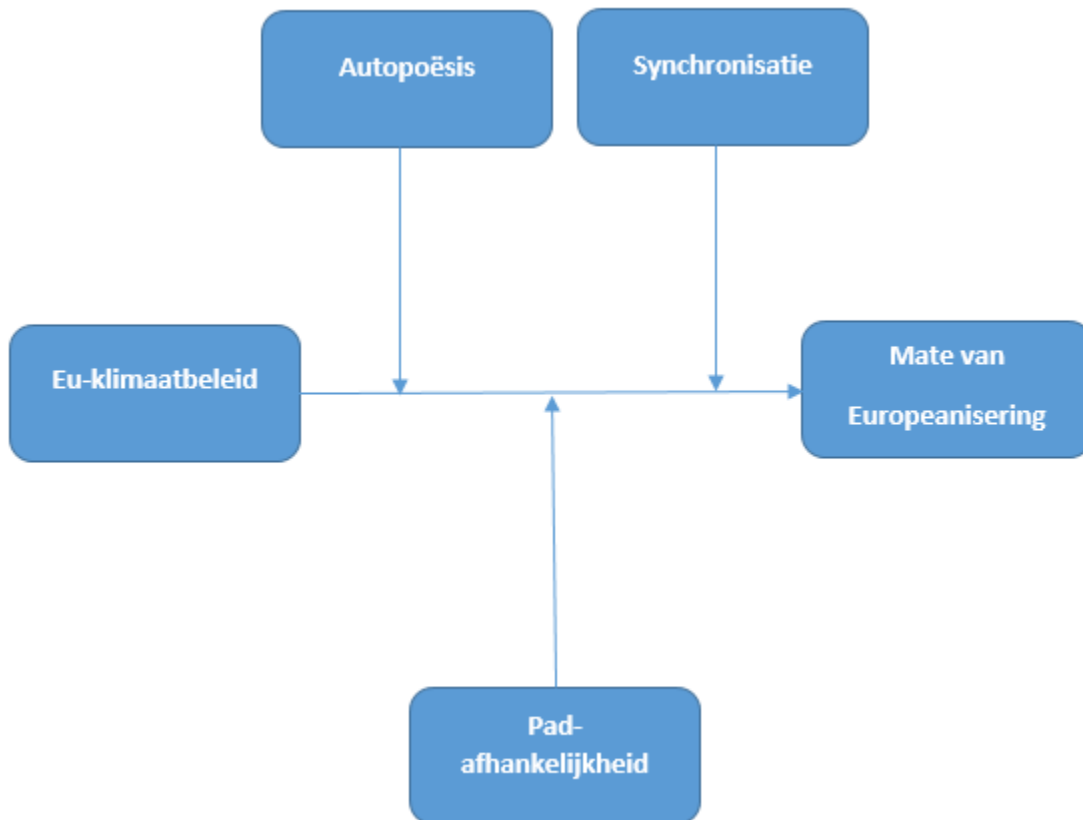
(A) Op basis van de bestudering van relevante literatuur op het terrein van Multi-level Governance, Complexiteitstheorie en Europeanisering wordt er een conceptueel model ontwikkeld **(B)**. Met behulp van dit conceptueel model worden inzichten gegeven over hoe Europeesbeleid doorwerkt naar lokaal beleid **(C)**. Door middel van theoretische inzichten, documentenonderzoek en interviews wordt er een

analyse gedaan en worden conclusies getrokken over de Europeanisering van lokale overheden op het terrein van Europese klimaatbeleid (D).

2.1.1 Conceptueel model

Hieronder is het conceptueel model te zien, dat centraal staat in dit onderzoek. Middels dit model zijn de theoretische brillen uiteengezet met bijhorende operationalisering om te onderzoeken hoe lokale autoriteiten Europeaniseren bij de doorwerking van Europees beleid. Doorwerking van Europees klimaatbeleid naar lokaal klimaatbeleid vindt plaats aan de hand van het concept Europeanisering van beleid in de regio Zuid-Holland in een Multi-level governance setting. Op de mate van Europeanisering kunnen drie modererende concepten invloed hebben, namelijk: Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie.

Figuur II: Conceptueel model



2.2 Europees beleid

De positionering van de Nederlandse lokale autoriteiten ten aanzien van de Europese Unie is al langdurig in ontwikkeling/op drift. Lokale autoriteiten hebben rechtstreeks met het Europees beleid te maken en zijn verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van het beleid (Europadecentraal.nl, 2016; vng.nl, 2006). De Europese Unie is voor lokale autoriteiten, zoals een gemeente, allang niet meer iets wat ver van hen staat (vng.nl, 2006). Het beleid van lokale autoriteiten wordt meer en meer direct of indirect geraakt door Europese wetten en beleid. Dit betekent dat het in toenemende mate het meer Europa en minder de Rijksoverheid is die de beleidsruimtes voor gemeente en provincie bepalen, zoals op het gebied van milieu, water en natuur (Raad voor het openbaar bestuur, 2013). Bekkers (2012) beschrijft beleid als de stolling van de waarden die in de maatschappij belangrijk worden gevonden. Beleid laat zien waarom bepaalde alternatieven zijn gekozen, hoe deze alternatieven waarden worden verwezenlijkt en voor welke actoren deze waarden gelden. Tevens duidt beleid aan wat voor soort maatregelen moeten worden genomen (Bekkers, 2012) om bijvoorbeeld klimaatverandering tegen te gaan en welke instrumenten daarvoor gebruikt dienen te worden. Een klassieke beschrijving van beleid is: het bewerkstelligen van bepaalde doelstellingen met behulp van middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Bekkers, 2012). Bovens et al. (2012) definieert beleid als volgt: alle voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling (Bovens et al., 2012, pp. 69). Middels het opstellen en ten uitvoer brengen van beleid en inzet van bepaalde beleidsinstrumenten tracht een overheidsinstelling bepaalde ontwikkelingen in de maatschappij te beïnvloeden en dat op zo een dergelijke manier dat de beïnvloeding aansluit bij doelstellingen die men voor ogen had (Bekkers, 2012).

Mastenbroek et al. (2013) beargumenteert dat de Europese wetgeving voor het grootste gedeelte door lokale en of regionale overheden wordt uitgevoerd (Mastenbroek et al., 2013). De Nederlandse centrale overheid is formeel de eindverantwoordelijke (Raad voor het openbaar bestuur, 2013). De Europese Unie, als geen andere internationale instelling, heeft zich in een betrekkelijk korte tijdsspanne ontwikkeld tot een compleet nieuw type politiek systeem dat niet enkel intergouvernementele maar tevens supranationale eigenschappen laat zien. De EU wordt daarom vaak omschreven als 'sui generis' 'for it does not fit into any accepted category of government' (Hajer, Tatenhove en Laurent, 2004). De Europese Unie is de enige regio die als officiële doelstelling heeft het bevorderen van de economische ontwikkeling, sociale samenhang en de bescherming van het milieu en dat allemaal tegelijkertijd (Parola, 2013). Met de oprichting en ontwikkeling van de Europese Unie, die wettelijk bevoegdheden over haar lidstaten heeft, heeft dit ook ingrijpende gevolgen voor lokaal beleid in de lidstaten en voor de toekomstige nieuwkomers. Waar voorheen veel beslissingen bij de nationale overheid lagen, liggen deze beslissingen tegenwoordig bij de institutionele mechanismen van de Europese Unie (Peter, 2000).

Volgens Peter (2000) maakt de Europese Unie in termen van formele politieke en juridische verhoudingen geen verschil tussen lokale autoriteiten van de verschillende lidstaten in verband met het beleid die de Europese Unie maakt. Het maakt in wezen niet uit of een lidstaat een parlementaire of een federaal politiek stelsel heeft, het beleid dat van de Europese Unie komt moet worden uitgevoerd. De vorm die

lidstaten hanteren in de relatie tot hoe bestuurslichamen zijn ingericht en hoe overheidsbevoegdheden zijn gedelegeerd, is puur een nationale affaire (Raad voor het openbaar bestuur, 2013). De top-down en bottom-up dynamiek is niet enkel gelimiteerd tot de relatie tussen de Europese Unie en haar lidstaten, maar deze dynamiek is ook belangrijk voor de relatie tussen Europese instituties en lokale autoriteiten (Kern en Bulkeley, 2009). Op beleidsterreinen die gedecentraliseerd zijn zoals ruimtelijke ordening, natuur, milieu en regionaal economisch beleid, die heden ten dage worden gekenmerkt als provinciale aangelegenheden, is de invloed van Europa enorm. Hierdoor wordt de lokale autoriteit steeds vaker uitvoerder van Europees beleid (Mastenbroek et al. 2013). Dat verandert niet alleen de positie tussen de centrale en lokale autoriteiten, maar ook de verhouding tot de Europese Unie. Voor lokale autoriteiten betekent het dat het belang van de Europese Unie enkel groter wordt (Raad van openbaar bestuur, 2013).

Deze lokale autoriteiten zijn verplicht Europese wetgeving op dezelfde manier te behandelen als nationale wet- en regelgeving (Europadecentraal.nl, 2016). Besluitvorming op Europees niveau vindt voornamelijk plaats via de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. De Commissie is vaak initiatiefnemer voor nieuwe wetgeving en beleid, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie keuren de wetten goed. De regels en procedures voor besluitvorming in de Europese Unie zijn vastgelegd in verdragen (Europa decentraal.nl, 2016). Bij Europese besluiten zijn veel autoriteiten betrokken, zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, nationale autoriteiten en belangenorganisaties. Dit betekent dat de besluitvorming over meerdere lagen speelt, wat zorgt voor een Multi-level procedure (Van der Vleuten, 2015). De Europese Unie verandert de relaties tussen centrale en lokale autoriteiten. In plaats van dat centrale-lokale autoriteiten een zogenaamd bilaterale onderhoud hebben, wordt in de verhouding centrale-lokale autoriteit één van de drie of vier lagen omdat de Europese Unie erboven staat (Peter, 2000). Volgens De Rooij (2003) wordt beleid in samenwerking tussen de drie lagen vormgegeven en uitgevoerd. De Rooij (2003) beargumenteert dat nationale autoriteiten bij Multi-level governance hun monopolie in het Europees besluitvormingsproces verliezen, omdat lokale autoriteiten steeds vaker de nationale autoriteiten overslaan bij het besluitvormingsproces (De Rooij, 2003).

Volgens Van der Vleuten (2015) handelt de Europese Unie zowel intergouvernementeel als supranationaal bij de totstandkoming van beleid. Hierbij is er sprake van intergouvernementele samenwerking indien er vrijwillige samenwerkingen ontstaan tussen landen van internationale instituties. In dit systeem behouden nationale autoriteiten hun soevereiniteit en zelfstandigheid. Zodoende kan iedere nationale autoriteit een besluit blokkeren om niet in de soevereiniteit te worden aangetast. Er is sprake van supranationale samenwerking indien nationale autoriteiten bevoegdheden overdragen aan een hogere autoriteit (Breeman, Noort en Rutgers, 2012). Volgens Parola (2013) is de Europese Unie een nieuwe type organisatie. Het is namelijk geen staat noch een natie, maar het is wel meer dan een gemeenschappelijke markt en is het niet alleen een intergouvernementele institutie die problemen oplost voor haar nationale autoriteiten (Parola, 2013). Vandaag de dag is er meer sprake van supranationale karaktereigenschappen dan voorheen omdat de Europese Unie haar nationale autoriteiten steeds meer bindt aan haar besluiten. Van der Vleuten (2015) brengt nuance en beargumenteert tevens dat de Europese Unie niet een pure supranationale institutie is. Politiekgevoelige kwesties zoals belasting en defensie zijn nog steeds

ationale aangelegenheden. Dus hoe hoger de nationale belangen, des te minder de rol is van supranationale instituties als de Europese Unie (Breeman, Noort en Rutgers, 2012). Hierdoor wordt de Europese Unie ook gekenmerkt als een systeem van Multi-level governance (Van der Vleuten, 2015; Hooghe en Marks, 2001). Het gaat bij Multi-level governance om een meerlagig bestuursstelsel, zie 2.3.

2.2.1 Europeanisering

Net als Nederlandse autoriteiten neemt de Europese Unie ook besluiten, maar die zijn anders dan de Nederlandse besluiten (Van der Vleuten, 2015). Mastenbroek et al. (2013) beargumenteert dat het hierbij gaat om bepalingen uit Europese verdragen en anderzijds om een veelheid aan secundaire regelgeving. Te denken valt aan verordeningen, beschikkingen en richtlijnen die door de nationale autoriteiten moeten worden omgebogen tot nationale wetten en beleid (Mastenbroek et al, 2013). In het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staat aangegeven wat voor besluiten de Europese Unie kan nemen die doorwerken naar haar lidstaten en hun lokale autoriteiten. In artikel 228 van dit verdrag wordt aangegeven op welke vier manieren de Europese Unie een besluit kan nemen, namelijk:

- A. Een verordening;
- B. Een richtlijn;
- C. Een besluit;
- D. Aanbevelingen en adviezen zijn niet bindend (Van der Vleuten, 2015).

A en B kunnen worden beschouwd als Europese wetten en beleid. De nuance tussen deze twee zit in het feit dat een richtlijn nog moeten worden vertaald naar nationale wetgeving, terwijl een verordening direct een rechtswerving heeft bij een lidstaat (Van der Vleuten, 2015). Niet alle wetten en beleid die uit de Europese Unie komen is hetzelfde verdeeld binnen de nationale wetten. Andeweg en Irwin (2014) beargumenteren dat ongeveer 66 procent van de milieuwetgeving vanuit de Europese Unie komt en doorwerkt naar Nederlandse centrale en lokale autoriteiten en maar 6 procent onderwijswetgeving uit de Europese Unie komt en doorwerkt naar Nederlandse centrale en lokale autoriteiten (Andeweg en Irwin, 2014).

Een voorbeeld van een Europese richtlijn die lokale doorwerking heeft in de Europese Unie is de Richtlijn 2011/76/EU betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (eur-lex.europa.eu, 2016). Deze richtlijn biedt lokale autoriteiten de mogelijkheid om bepaalde automobielen door middel van milieuzones te weren uit de binnensteden. Deze milieuzones zijn afgeleid van algemene Euronormen voor motorvoertuigen (Europadecentraal.nl, 2016). Dit is een voorbeeld van Europeanisering (De Rooij, 2003). Het fenomeen Europeanisering wordt als raamwerk gebruikt om de binnenlandse gevolgen van de Europese integratie in kaart te brengen (Berg, 2011). Volgens De Rooij gaat het bij Europeanisering om de vraag wat er in de lidstaten gebeurt nadat de bevoegdheden zijn overgedragen en of gedelegeerd.

Olsen in De Rooij (2003) geeft vijf omschrijvingen van Europeanisering:

- A. Europeanisering wordt omschreven als het verschuiven van de grenzen van de Europese Unie. Een voorbeeld hiervan is toetreding van nieuwe lidstaten, laatste was Kroatië;
- B. Europeanisering wordt omschreven als het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke instellingen op supranationaal level;
- C. Europeanisering wordt omschreven als het doordringen van de Europese Unie in de politiek-bestuurlijke instituties op nationaal en lokaal level;
- D. Europeanisering wordt omschreven als buiten de Europese Unie distribueren van kenmerkende en fameuze politieke organisatievorm van de Europese Unie. Met als doel de positie van de Europese Unie te versterken in de internationale arena's;
- E. Europeanisering wordt omschreven als een politiek project dat zich toespitst op verenigd en politiek sterk Europese Unie (De Rooij, 2003; Olsen, 2002).

In dit onderzoek wordt vanuit punt C gekeken hoe Europees klimaatbeleid doorwerkt op lokaal niveau. Hierbij is het van belang om onderzoek te doen naar hoe de lokale autoriteiten zich aanpassen aan het beleid, normen en regels die afkomstig zijn uit de Europese Unie.

De Rooij (2003) heeft de volgende definitie voor Europeanisering: een serie processen die tot gevolg heeft dat de Europese Unie een structureel element wordt in de politieke-bestuurlijke instituties in een natiestaat. Berg (2011) heeft onderzoek gedaan naar Europeanisering in een Multi-level governance proces en komt met de volgende definitie voor Europeanisering: *'Europeanisation is the reorientation or reshaping of politics and administration in the domestic arena in ways that reflect structures, policies, and practices advanced through the EU system of governance'*. (Berg, 2011, pp. 25).

Volgens De Rooij (2003) kunnen nationale autoriteiten invloed hebben op de wijze waarop Europeanisering in een lidstaat doorwerkt. Europeanisering kan ervoor zorgen dat er in een bepaalde mate adaptatie plaatsvindt bij lokale autoriteiten. Te denken valt aan naar elkaar toegroeien (convergentie) of uit elkaar groeien (divergentie) (De Rooij, 2003).

Categorisering van de verschillende graden van binnenlandse veranderingen bij lokale autoriteiten als gevolg van het EU-lidmaatschap:

Tabel I: Mate van Europeanisering van beleid

Negatieve aanpassing	Geen aanpassing	Positieve aanpassing		
		lage gradatie	↔	hoge gradatie
Terugtrekking	Inertia	Absorptie	Aanpassing	Transformatie
Autoriteiten verzetten actief tegen adaptieve druk door te wijzen op hun unieke eigenschappen (nationalisatie)	Autoriteiten verzetten tegen verandering (dit verhoogt vaak adaptieve druk en leidt naar verandering op langer termijn)	Autoriteiten nemen EU-eisen over, zonder substantieel wijzigen van nationale structuren, beleid en praktijken	Autoriteiten passen zich aan EU-eisen door aanpassing van bestaande beleid terwijl de kern in tact blijft	Autoriteiten vervangen bestaand beleid door volledig nieuw beleid

(Berg, 2011; Börzel en Risse, 2003).

Terugtrekking is de situatie waarin lokale autoriteiten bewust nieuwe nationale structuren, beleid en praktijken ontwikkelen die afwijken van Europese structuren, beleid en praktijken. De afstand tussen Europees en nationaal-lokaal wordt groter (Berg, 2011). Inertia is een zachtzinniger variant van weerstand richting adaptatiedruk van de Europese Unie. Deze strategie kan op de langer termijn als een boemerang werken en zorgen voor drastische veranderingen vanwege bindend Europees beleid, zoals verordeningen en richtlijnen. Volgens Berg (2011) zijn Absorptie, aanpassing en transformatie veranderingen in positieve zin, omdat het moet van de Europese Unie en of wordt gezien als een versterking van de positie van een lidstaat binnen de Europese Unie. Het gaat bij deze drie verandering van kleine (absorptie), middelmatige (aanpassing) tot hoge (transformatie) verandering (Berg, 2011; Börzel en Risse, 2000). Volgens Berg (2011) is de adaptatie afhankelijk mate van probleemloze aansluiten tussen Europese en lokale levels. In dit geval gaat het om een 'fit' of 'misfit'. Hoe beter de 'fit' is des te makkelijker vindt er aanpassing plaats (Berg, 2011). Het binnenlands effect van Europeanisering kan worden opgevat als een proces van verandering op binnenlandsniveau, waarin de lidstaten hun processen, het beleid en de instellingen aanpassen aan nieuwe praktijken, normen, regels en procedures die van de Europese Unie komen (Börzel & Risse, 2003). De drie belangrijkste dimensies die in het algemeen worden onderscheiden van lokale aanpassing zijn: beleid, politiek en staatsinrichting. In dit onderzoek wordt vanuit een beleidsdimensie gekeken. Zie tabel hieronder. Er moet een kleine kanttekening worden geplaatst in de onderscheiding tussen deze drie vormen. De scheidslijnen tussen de drie dimensies is in de praktijk dun en vaak wazig.

Tabel II: Dimensies beleid, politiek en staatsinrichting

Beleid	Politiek	Staatsinrichting
<ul style="list-style-type: none"> - Standaarden - Instrumenten - Probleemoplossing benadering - Beleidsverhaal en discours 	<ul style="list-style-type: none"> - Formatie - Representatie - Publieke discours 	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke instituties - Intergouvernementele relaties - Gerechtelijke structuren - Publieke administratie - Staatstradities - Economische instituties - Maatschappelijke relaties - Identiteit

(Berg, 2011; Börzel & Risse, 2003).

2.3 Multi-level governance

2.3.1 Governance

Verschillende auteurs erkennen het belang van governance, maar dat wilt niet betekenen dat het simpel is om exact te bepalen wat governance inhoudt (Klijn en Koppenjan, 2015), dit omdat het per vakdiscipline verschilt (Hajer, Tatenhove en Laurent, 2004). Kooimans (1993) definitie van governance geeft aan waar het bij governance om draait, namelijk: alle activiteiten van sociale, politieke en administratieve actoren die gezien kunnen worden als doelgerichte inspanningen om te begeleiden, sturen, controleren en managen van de maatschappij. Er wordt hiermee bedoeld alle ontstane patronen tussen verschillende actoren (Kooiman, 1993). Volgens Folke et al. (2005) is de term governance sinds kort een leus voor verschillende alternatieven voor ouderwetse top-down overheidscontrole (Folke et al., 2005). Dit omdat de weg naar collectieve probleemoplossing vol zit met uitdagingen. Deze inspanningen worden beïnvloed door diepgewortelde meningsverschillen, tegenstrijdige (oplossings)bewijzen en zeer tegengestelde waarden en materiele belangen (Buuren et al., 2012). De Staat is niet meer de enige belangrijke actor (Betsill en Bulkeley, 2006). Er is dus geen sprake meer van een 'command and control' type Staat maar een 'enabling' Staat, waar de Staat niet proactief een maatschappij stuurt, maar meer bezig is met het bepalen van doelstellingen en verzamelen van middelen om deze doelen na te streven (Peters en Pierre, 2001). Klijn en Koppenjan (2015) onderscheiden vier dominante vormen van Governance namelijk:

1. Governance als *good governance* of als *corporate governance*:
2. Governance als *New Public Management*, ook wel *market*:
3. Governance als *network governance*:
4. Governance als *Multi-level governance* (Klijn en Koppenjan, 2015).

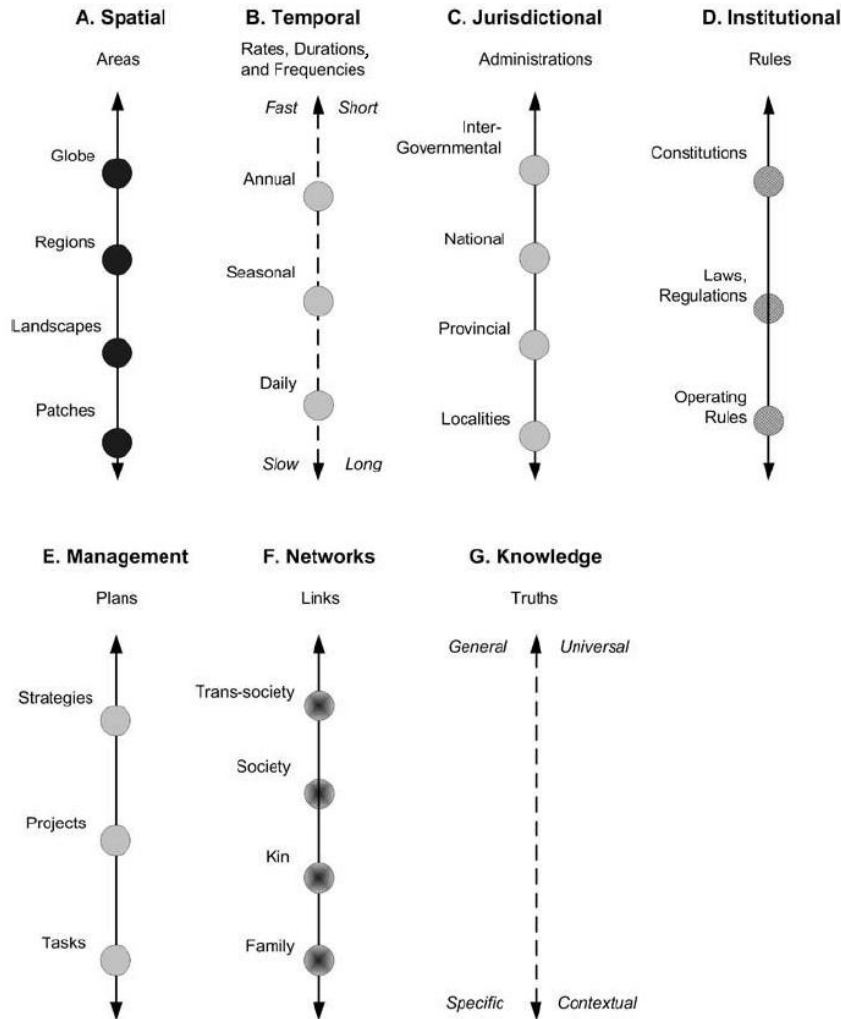
In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van de laatste vorm van governance. Er wordt vanuit een Multi-level governancebril gekeken naar hoe de lokale autoriteiten in de regio Zuid-Holland zich adapteren aan Europees klimaatbeleid.

2.3.2 Multi-level governance

Het ontstaan van Multi-level governance daagt het begrip uit van hoe onze traditionele autoriteiten werken, wat hun vermogen is en uiteindelijk de organisatie van democratisch en verantwoordelijk openbaar bestuur (Peters en Pierre, 2001). Peters en Pierre (2004) in Berg (2011) beargumenteren dat er vier factoren zijn die Multi-level governance anders maken dan traditionele intergouvernementele perspectieven. Ten eerste, in plaats van alleen te richten op supranationale instituties of lidstaten als actoren in de Europese arena, betreft Multi-level governance transnationale, nationale en lokale instituties en actoren. Ten tweede, traditionele benaderingen zien institutionele relaties als gedefinieerd door grondwetten en andere wettelijke kaders, Multi-level governance impliceert dat onderhandelingen en netwerken de belangrijkste determinanten zijn voor institutionele interactie. Ten derde, Multi-level governance betreft tevens private partijen en niet-gouvernementele-organisatie. Deze werden

voorheen nooit meegenomen in intergouvernementele interacties, omdat zij niet deel uitmaakten van het overheidsframework. Ten vierde, in Multi-level governance lijkt het idee van strakke hiërarchische scheiding van de overheidsniveau te zijn verwaterd (Berg, 2011). Cash et al. (2006) gebruiken in hun onderzoek ‘schalen’ om verschillende vormen van Multi-level aan te duiden, zie afbeelding.

Figuur III: Varianten van Multi-level governance



(Cash et al. 2006).

Derhalve verwijst Multi-level governance naar de onderhandelde, niet-hiërarchische uitwisselingen tussen instellingen op transnationale, nationale, regionale en lokale levels. Indien er één stap verder wordt gegaan, wordt Multi-level governance getypeerd als uitbreiding van relaties tussen governance processen op deze verschillende levels. Multi-level governance verwijst niet alleen naar de onderhandelde relaties tussen instellingen op verschillende institutionele levels, maar ook naar de verticale 'gelaagdheid' van de governance-processen (Peters en Pierre, 2001). Multi-level refereert dus naar verschillende lagen en governance als een brug tussen verschillende disciplines zoals Europees,

nationaal en lokaal (Kersbergen en Waarden, 2004; Kern en Bulkeley, 2009).

Multi-level governance beschrijft zodoende de verspreiding van centrale besluitvorming over meerdere territoriale niveaus (Hooghe en Marks, 2001). Volgens Kern en Bulkeley (2009) betekent dit fenomeen niet alleen dat autoriteiten naar de Europese instellingen zijn verplaatst, maar het betekent ook dat autoriteiten over meerdere grensgebieden zijn verspreid en eveneens tussen private en publieke actoren (Kern en Bulkeley, 2009). In dit onderzoek wordt de privaat-publieksamenwerking niet onderzocht en er zal ook geen aandacht meer aan worden besteden in het kader van dit onderzoek.

Hooghe en Marks (2001) beargumenteren dat er twee ontwikkelingen in Europa beslissend zijn bij de creatie van Multi-level governance, namelijk:

1. Europese integratie heeft autoriteiten op bepaalde beleidsgebieden verschoven van nationale instituties naar Europese instituties;
2. En regionalisering (decentralisatie) waarbij in sommige landen politieke autoriteit is verschoven van nationale autoriteiten naar lokale autoriteiten (Hooghe en Marks, 2001).

Peters en Pierre (2001) beargumenteren ook dat decentralisatie en Europese integratie samen hebben gezorgd voor een verschuiving van institutionele relaties. Hierdoor is er een systeem gecreëerd waarbij instituties op verschillende levels met elkaar in dialoog en onderhandeling gaan in plaats van een 'command en control' relatie (Peters en Pierre, 2001). Een voorbeeld hiervan is de decentralisatie in Nederland. Gemeenten en Provincies hebben veel bevoegdheden die autonoom en in eigen verantwoordelijk worden uitgevoerd. Zo wordt de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland ook wel gedecentraliseerde eenheidsstaat genoemd (Bovens et al. 2012).

Multi-level governance ontkent niet het feit dat nationale autoriteiten en nationale arena's nog steeds belangrijk zijn of dat deze nog steeds de belangrijkste stukken vormen van de Europese puzzel, maar indien men beredeneert dat een staat niet meer het monopolie heeft op Europees beleid of de samenvoeging van binnenlandse interesses, dan ontstaat er een heel andere staatsinrichting (Hooghe en Marks, 2001). Ten eerste, volgens het Multi-level governance concept zijn besluitvormingsbevoegdheden gedeeld door verschillende autoriteiten op verschillende lagen in plaats van het monopolie van nationale autoriteiten. In wezen staan supranationale instituties boven alle andere instituties. Deze instituties hebben speciale bevoegdheden en een onafhankelijke invloed op het besluitvormingsproces. Nationale autoriteiten spelen een belangrijke rol. Ten tweede, collectieve besluitvorming tussen verschillende autoriteiten brengt met zich mee dat deze autoriteiten behoorlijk wat nationale controle verliezen in dit proces. Ten derde, politieke arena's zijn met elkaar verbonden.

2.3.3 Multi-level governance vanuit een systeemperspectief

Multi-level governance in de Europese beleidsanalyse impliceert niet enkel een verschuiving van locatie in besluitvormingsprocessen maar ook een ontwikkeling naar meer informele en coöperatieve modellen. Besluitvormingsprocessen limiteren zich niet tot de grenzen van de nationale gebieden; integendeel, beleid komt tot stand door middel van interactie tussen de verschillende niveaus van de Europese Unie. Dus lokaal, regionaal, nationaal en supranationaal (Hajer, Tatenhove en Laurent, 2004). Dit houdt in dat Multi-level governance te maken heeft met autoriteiten die zichzelf organiseren op verschillende niveaus en interacteren in verschillende gehelen van samenstellingen (Verkerk et al., 2015). Deze vorm van autoriteitsamenstelling kan worden gedefinieerd als een complex systeem met diverse subsystemen. Elk subsysteem is genesteld en maakt deel uit van onderlinge overlappende systemen (Teisman, Van Buuren en Gerrits, 2009). In dit genestelde complex systeem hebben ontwikkelingen binnen één systeem verwachte en onverwachte consequenties in andere systemen (Verkerk et al., 2015). Meadows (2008) beargumenteert dan ook dat een systeem meer is dan de som der delen (Meadows, 2008). Het woord systeem duidt het bestaan aan van meerdere relaties tussen verschillende elementen (Gerrits, 2012). Nooteboom (2006) noemt dit de hogere en lagere order systemen. Verschillende subsystemen kunnen met elkaar interacteren waardoor hun gezamenlijke evolutie aan elkaar gelinkt wordt. Hierdoor ontstaat een genestelde subsysteem (Nooteboom, 2006). Die elementen hangen zodanig samen dat het geheel, in dit geval het systeem, meer is dan de som der delen. Deze genesteldheid vestigt de aandacht op het feit dat de begrenzing van een systeem afhangt van de actoren binnen het systeem (Byrne, 2005). Waldman (2007) beargumenteert dat een systeem wordt gecreëerd indien twee of meer elementen interacteren. Meadows (2008) zegt dat een systeem niet zomaar een collectie 'dingen' is, maar dat elementen met elkaar zijn verbonden binnen een systeem en zo georganiseerd waardoor deze elementen een doel bereiken (Meadows, 2008). Systemen bestaan uit de volgende drie bestanddelen: elementen, onderlinge verbindingen en een functie of doel (Meadows, 2008). Dit is ook te zien wanneer EU-klimaatbeleid doorwerkt naar lokaal beleid. Verschillende lagen die met elkaar interacteren om hun (eigen) doelen te realiseren. Doordat er verschillende systemen bestaan, kunnen Autopoësis, Pad-afhankelijkheid en Synchronisatie invloed hebben op de wijze hoe lokale autoriteiten zich aanpassen aan Europees (klimaat)beleid bij de doorwerking daarvan.

Multi-level governance wordt als een complex systeem beschouwd met al deze karakteristieken. In dit onderzoek bestaat het genestelde Multi-level governance systeem uit 4 systemen die in elkaar overvloeien, namelijk: het Europese, Nederlandse, provincie- en gemeente systeem. Het idee van genestelde systemen is dus niet alleen een kwestie van het definiëren van kleinere systemen binnen grotere systemen of tussen hogere en lagere systemen. Maar dit betekent dat verschillende representatie van overheidssystemen elkaar in de praktijk doorkruisen (Gerrits, 2012).

Figuur IV: Vereenvoudigd beeld van genestelde systemen



Binnen Multi-level governance systemen vinden verschillende interactieprocessen plaats op verschillende levels, op hetzelfde moment met verschillende problemen en hun eigen dynamiek (Verkerk et al., 2015). Dit laat het karakteristiek van Multi-level governance zien: in elk level zijn er autonome processen aan het werk met hun eigen dynamiek, waarbij deze processen tevens wederzijds verbonden zijn. De relatie tussen deze processen is in sommige gevallen hiërarchisch omdat hogere autoriteiten bevoegdheid hebben om de beweegruimte van lagere autoriteiten te beïnvloeden (Verkerk et al., 2015). Tegelijkertijd zijn de relaties tussen autoriteiten gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid. De limieten van Top-down, bottom-up en samenwerkingsprocessen laten zien dat evolutie van beleidsdoeleinden in een Multi-level setting, zoals bij klimaatbeleid, veronderstelt een meer geavanceerde samenspel tussen deze levels. Het gaat om het realiseren van wederzijds afdwingen van connectiviteit tussen de lopende stromen van acties, die uitgevoerd worden op verschillende bestuurslevels (Verkerk et al., 2015). Bij Multi-level governance gaat het zodoende om de strijd en samenwerking tussen de dwarsdoorsnede van politieke autoriteiten die georganiseerd zijn op verschillende territoriale levels. In deze vorm van governance wordt de rol en autoriteit van een staat uitgedaagd door de toegenomen betrokkenheid van supranationale, lokale en niet-govermentele autoriteiten (Bache en Chapman, 2008). Niet-govermentele autoriteiten worden niet meegenomen in dit onderzoek.

2.4 Complexiteitsbenadering

Zoals in de vorige paragrafen naar voren is gekomen, wordt in dit onderzoek Multi-level governance gezien als een complex systeem. In deze paragraaf wordt nader in gegaan op complexe systemen en hoe deze complexe systemen met hun mechanismen doorwerking van EU-klimaatbeleid beïnvloed.

2.4.1 Wat is complexiteit?

Volgens Gerrits (2012) bestaat er complexiteit, omdat complexiteit zelfsturend is door voortdurende interactie tussen elementen die verschillende outcomes creëren. Hierbij zijn geluk en toeval zeer belangrijk. Dit zorgt er voor dat de complexiteit alleen maar toe neemt (Gerrits, 2012). Waldrop (1993), geeft vier verklaringen hiervoor:

1. Er zijn veel verschillende onafhankelijke 'agents' die met elkaar interacteren en op veel verschillende manieren;
2. Door alle interactie ontstaat er een systeem die zichzelf spontaan als geheel gaat organiseren → zelforganisatie;
3. Deze complexe zelforganiserende systemen zijn adaptief. Actoren reageren niet passief op gebeurtenissen, maar deze actoren proberen alles wat er gebeurt in een systeem te plaatsen om dit in hun voordeel te laten werken;
4. Elke van deze complexe, zelforganiserende, adaptieve systemen beschikt over een soort dynamiek die hen kwalitatief verschillend van statische objecten maakt. Complexe systemen zijn spontaan, meer wanordelijk, maar deze dynamiek is verre weg van totale chaos (Waldrop, 1993).

Mitchell (2009) beargumenteert dat complexe systemen de volgende overeenkomsten vertonen: complex collectief gedrag, informatiezinging en informatieverwerking, en adaptatie. Hieruit volgt haar definitie van complexe systemen: *'a system in which large networks of components with no central control and simple rules of operation give rise to complex collective behavior, sophisticated information processing, and adaptation via learning or evolution.'* (Mitchell, 2009). Een kernpunt van complexiteitstheorie is dat kennis inherent lokaal is in plaats van universeel. Complexiteit is inherent dynamisch. Deze wetenschap houdt zich bezig met het beschrijven en verklaren van veranderingen met in achtname van veranderende patronen in een systeem (Byrne, 2005). Dit houdt in dat de Complexiteitstheorie aanvaardt dat men altijd wordt geconfronteerd met onzekerheid (Flood, 1999) bij doorwerking van EU-beleid naar lokaal adaptatiebeleid.

2.4.2 Feedback

Doordat diverse netwerken en actoren met elkaar interacteren, worden er dynamische systemen gevormd op lokaal-, nationaal- en mondiaal niveau (Boonstra, 2000). In dit onderzoek is er echter sprake van supranationaal niveau in plaats van mondiaal niveau. Volgens Meadows (2008) functioneren veel interconnecties in systemen door informatiestromen. Informatie houdt systemen samen en speelt een grote en belangrijke rol in het bepalen hoe systemen functioneren (Meadows, 2008). Bij de interactie is er sprake van positieve en negatieve feedback. Negatieve feedback zorgt voor stabiliteit in een systeem en positieve feedback heeft een versterkend mechanisme waardoor instabiliteit ontstaat in het systeem (Boonstra, 2000; Flood, 1999). Bij negatieve feedback gaat het dus om zelfcorrigerend, doelzoekend naar evenwicht, leidend naar stabilisatie in een systeem. Voorbeeld: Stabiliteitspact → Lage rente, mensen geven geld uit, inflatie ontstaat, rente wordt verhoogd (College 3 Dynamiek in Complexe Systemen, 2015). Bij positieve feedback is het juist omgekeerd. Die is zelfversterkend, doelzoekend weg van evenwicht, leidend tot exponentiele verandering in een systeem. Voorbeelden: Beurskoersen → Slecht nieuws leidt tot verkoop aandelen (College 3 Dynamiek in Complexe Systemen, 2015). Gerrits (2012) beargumenteert dat deze feedbackloops de bron zijn van alle dynamiek in complexe systemen. Bij de woorden 'positief' en 'negatief' moet een kanttekening worden geplaatst, want het betekent niet dat er alleen gunstige uitkomsten zich kunnen voordoen, zie hieronder Pad-afhankelijkheid.

2.4.3 Pad-afhankelijkheid

Het doorwerkingsproces van Europees beleid, in een Multi-level governance setting naar lokaal beleid, kan worden beïnvloed door Pad-afhankelijkheden die in de verschillende subsystemen kunnen voorkomen. Dit kan ervoor zorgen dat (sub)systemen niet altijd veranderen indien deze, onder druk van feedback loops, in een stadium van inertie verkeren. Hierdoor kunnen complexe systemen, zoals Multi-level governance systemen lange tijd een statische vorm aannemen, ook al zijn er autoriteiten aan het werk die voor verandering willen zorgen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zelfs onder druk van een supranationale autoriteit om beleid door te voeren, lokale autoriteiten hun eerder gekozen beleid niet loslaten waardoor doorwerking niet mogelijk is.

Dit mechanisme kan worden weergegeven met de concepten Pad-afhankelijkheid en lock-in (Gerrits, 2012). Gerrits (2012) beschrijft Pad-afhankelijkheid en lock-in als volgt:

'Path dependency refers to the impact of the previous state of a system on any changes that occur; in other words, history matters, while lock-in represents the inflexibility that exists in a particular context because the amount of energy required to change it exceeds the benefits of preserving it' (Gerrits, 2012, pp. 89).

Autoriteiten worden vaak geconfronteerd met problemen die zijn ontstaan door beslissingen die andere autoriteiten in het verleden hebben genomen. Dit verschijnsel is bijzonder kenmerkend voor ruimtelijk beleid. Een hoop grote ruimtelijke vraagstukken hebben betrekking op verhuizing, renovatie of verbouwing, die niet meer als gewenst worden beschouwd of niet stroken met hedendaagse

beleidsdoelen (Gerrits en Marks, 2008). Het tweede kan ook het geval zijn indien een lokale autoriteit zich wil aanpassen aan Europeesklimaatbeleid. Dan spelen genomen beslissingen in het verleden een rol in hedendaagse manier van beleidsontwikkeling. Een besluit dat eens genomen is, bepaalt de conditie voor het volgende besluit op hetzelfde pad. Om die reden neemt de vrijheidsgehalte voor afwijkende besluiten door de tijd heen af (Gerrits en Marks 2014). Dit omdat er *inflexibiliteit* ontstaat (Gerrits en Marks 2014). Van een in het verleden ingeslagen koers kan niet rigoureus worden afgestapt (Bovens et al. 2012). Gerrits en Marks (2008) beargumenteren dat indien een bepaald alternatief wordt gekozen tussen verschillende alternatieven er soms geen weg meer terug is in verband met feedback loops. Ook al zijn er in de toekomst betere alternatieven voorhanden (Gerrits en Marks, 2008; Gerrits, 2012). Heel ironisch gaat het hier om positieve feedback loops die normaliter voor verandering staan, maar een opstapeling van positieve feedback loops kan leiden tot stilstand in complexe systemen (Gerrits, 2012). Volgens Pierson (2000) komt dit omdat elke keuze langs een bepaald pad gevolgen creëert die het pad aantrekkelijker maakt bij de volgende keuze. Indien dit begint opeen te stapelen, wordt er een krachtig positieve feedback loop van zichzelf versterkende activiteit gegenereerd (Pierson, 2000). Het concept van 'increasing returns' is essentieel om dit te begrijpen (Gerrits, 2012; Pierson, 2000; David, 1985).

'Increasing returns' hebben een aantal fascinerende kenmerken, namelijk:

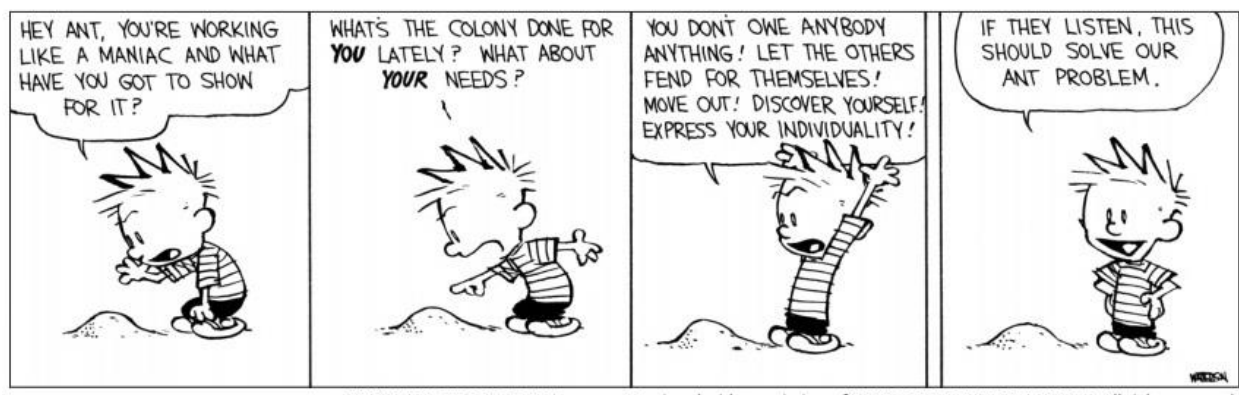
- A. Onvoorspelbaarheid → eerdere events hebben grote gevolgen en zijn gedeeltelijk toevallig, er zijn verschillende uitkomsten mogelijk. Het is niet mogelijk om de toekomst te voorspellen om te zien welke alternatief het beste is.
- B. Inflexibiliteit → hoe verder een proces is gevorderd des te moeilijker om van paden te wisselen. In termen van beleid is het zo dat de eerste beleidskeuze in een lock-in situatie terecht komt.
- C. Non-ergodisch → gebeurtenissen die op een bepaald punt optreden kunnen blijvende impact hebben op latere ontwikkelingen. Lange termijn resultaten zijn niet enkel het gevolg van voortdurende ontwikkeling, maar zijn ook afhankelijk van toevallige gebeurtenissen.
- D. Potentiele pad inefficiëntie → op langer termijn kan een outcome in een lock-in situatie lagere resultaten genereren dan een alternatief zou hebben (Pierson, 2000).

Dit laat David (1985) heel mooi zien bij het ontstaan van de Qwertytoetsenbord. Ook al werden er betere toetsenbordalternatieven geproduceerd, men bleef gebruik maken van de Qwerty toetsenborden waardoor deze zeer dominant werden en in een lock-in terecht kwam (David,1985). Hier werken de 'increasing returns' als positieve feedback loops. Indien eenmaal gekozen voor een soort beleid is het heel moeilijk om af te stappen van dit beleid ook al is er beter beleid voorhanden (Gerrits, 2012). Met andere woorden: de geschiedenis bepaalt de outcome (Gerrits en Marks, 2008). Dit wordt getoond aan de hand van de dijkligging in de provincie Zeeland hoe eerder beleid voor een lock-in heeft gezorgd met als gevolg niet-wenselijke resultaten (Gerrits en Marks, 2008). Dus Pad-afhankelijkheid en lock-in heeft betrekking op het idee dat zelfs zeer kleine onvoorspelbare gebeurtenis een systeem kunnen laten ontstaan door optimalisatie op lokaal niveau waardoor een 'pad' wordt gecreëerd dat praktisch onmogelijk is om uit te ontsnappen (Gerrits en Marks, 2008). Dat wil zeggen, kleine historische micro-evolutionaire veranderingen creëren een systeem die zichzelf in een lock-in positioneert door middel van in een bepaalde uitkomst op basis van continue rationele beslissingen uit het verleden. Indien zulk Pad-afhankelijkheid ontstaat, betekent dat marginale aanpassingen niet de zekerheid kan bieden voor optimale resultaten (Liebowitz en Margolis, 1995). Beslissingen die op een bepaald tijdstip worden genomen, worden gedeeltelijk bepaald door de omstandigheden van het specifieke beslismoment (Gerrits en Marks, 2014). Deze zijn dan ook onveranderbaar voor aanpassing (Gerrits en Marks, 2008). Een gekozen beleid kan rationeel of irrationeel worden genomen, maar het kan in de toekomst steeds

minder flexibele situaties opleveren waardoor lokale autoriteiten door de omstandigheden zich gedwongen voelen om door te gaan met het gekozen beleid (Gerrits en Marks 2014). Er zijn vier mechanismen die voor 'increasing returns' kunnen zorgen, namelijk:

- A. Hoge (start)kosten: zorgen voor een hoge afbetaling voor verdere investeringen in een bepaald soort beleid. Met grote beleidsproductie kunnen vaste kosten verspreid worden over meer output, wat leidt tot lagere kosten per unit. Indien startkosten zeer hoog zijn, hebben lokale autoriteiten sterke prikkels om bij één beleidsoptie te blijven.
- B. Leereffecten: opgedane kennis uit eerder complex beleid leidt ook tot hoger rendement bij continue gebruik van het eerdere beleid. Door middel van herhaling kunnen lokale autoriteiten leren hoe het beleid meer effectief kan worden benut door knowhow, routines en kennis. Dus opgedane ervaring stimuleert verdere gebruik van het beleid. Overstappen op ander beleid waardoor deze leereffecten verloren gaan is een dure aangelegenheid.
- C. Coördinatie-effecten: de voordelen die een lokale autoriteit ervaart van een bepaald soort beleid indien andere lokale autoriteiten en andere beleidsnetwerken hetzelfde beleid gebruiken. Dit is het geval indien een bepaald soort beleid zorgt positieve netwerk externaliteiten, dan wordt betreffende beleid aantrekkelijker naar mate meer autoriteiten of beleidsnetwerken het gebruiken. Dat wil zeggen als een soort beleid positieve effecten heeft, wordt het betreffende beleid meer aantrekkelijk om toe te passen. Coördinatie-effecten zijn vooral belangrijk indien een soort beleid compatibel is met de infrastructuur van lokale autoriteiten en beleidsnetwerken. Toename in gebruik in een bepaald soort beleid, moedigt investeringen in de infrastructuur die verbonden zijn. Op zijn beurt zorgt het voor meer gebruik van het beleid.
- D. Adaptieve verwachting: dit hangt samen met coördinatie-effecten. Indien een beleid niet alom wordt geaccepteerd, worden er op een later stadium nadelen van ondervonden. Verwachtingen van toekomstig gezamenlijk gebruik zorgt ervoor dat lokale autoriteiten hun acties aanpassen op een manier die ervoor zorgen dat die verwachtingen uitkomen (Pierson, 2000). Welke verwachting hebben lokale autoriteiten van de acceptatie van Europees beleid?

Plaatje I: Complexiteit



2.4.4 Autopoësis

Zoals eerder naar voren is gekomen, bestaat in dit onderzoek het Multi-level governance systeem uit vier (sub)systemen, zie 2.3.3. (Sub)systemen kunnen zichzelf afsluiten voor hogere systemen en volgens eigen zelfreferentie handelen, indien er beleid uit Europa via verschillende levels doorwerkt naar lokale autoriteiten. Dit kan worden begrepen met het concept Autopoësis. Er is voor dit concept gekozen omdat elke systeem op zijn eigen wijze, vanuit een eigen logica, naar beleid uit de omgeving kijkt, wat er voor kan zorgen dat doorwerking tegen wordt gehouden of zo wordt geïnterpreteerd dat het niet tot verandering en aanpassing hoeft te leiden bij lokale autoriteiten.

Volgens Luhmann zijn autopoëtische systemen systemen die elementen produceren en reproduceren met behulp van de elementen waaruit zij bestaan (Brans en Rossbach 1997). Maturana en Valera (1980) in Çetdnkaya (2014) beargumenteren dat "levende" systemen een intern proces hebben die het systeem produceert en intern verbindt. Dit kan worden gezien als zelforganisatie en zelf-definiërend (Çetdnkaya, 2014). Dit kan ook het geval zijn bij lokale autoriteiten die geconfronteerd worden met EU-klimaatbeleid. Zulke sociale systemen zijn in zekere mate afhankelijk van de geslotenheid tussen de actoren, omdat zij stabiliteit of handhaving van de status-quo willen realiseren. Echter, deze systemen zijn niet hermetisch afgesloten van de omgeving (Gerrits, 2012).

Zeleny (1981) definieert autopoëtische systemen als volgt: *'A unity realized through a closed organization of production processes such that (a) the same organization of processes is generated through the interaction of their own products (components), and (b) a topological boundary emerges as a result of the same constitutive processes'*. (Zeleny, 1981, pp. 2).

Autopoësis houdt niet in dat de systemen losstaan van hun omgeving, de geslotenheid betekent dat systemen zelf beslissen welke deferentie zij toepassen om betekenis te geven en zelf hun elementen selecteren (Schaap, 1997). Volgens Nooteboom (2006) is Autopoësis een gesloten systeem van productieprocessen waarbij de output van één proces zichzelf feedback geeft. Het systeem kan geleidelijk veranderen door natuurlijke selectie (Nooteboom, 2006). Schaap (1997) beargumenteert dat geslotenheid nodig is om open te kunnen staan voor vastgestelde facetten van de werkelijkheid (Schaap, 1997). Volgens Kickert (1993) ziet een autopoëtische organisatie zijn omgeving enkel als een weerspiegeling van haar eigen identiteit. Het werkt alleen om te overleven en om hun eigen identiteit te behouden (Kickert, 1993). Autopoësis is dus de beschrijving die wordt gegeven aan het proces waarbij een systeem zichzelf reproduceert met zichzelf en uit eigen elementen (Van Assche & Verschraegen, 2008; Krogh, Roos, en Slocum, 1994). Iedere adaptatie van de structuur is zelf-aanpassend hetgeen enkel mogelijk wordt gemaakt door communicatie (Schaap, 1997). Sociale systemen zijn in staat om zichzelf te produceren, reproduceren en het ontwerpen van structuren zonder vanaf bovenop of buiten gestuurd te worden (Gerrits, 2012). Gerrits (2012) noemt dit zelforganisatie (Gerrits, 2012). Vanuit een autopoëtische bril ontstaat een (sociaal) systeem door middel van vaste interactiepatronen en communicatie tussen

mensen en vernieuwt die zich omdat bepaalde interactie en communicatie de voorkeur heeft boven andere interactie en communicatie (Gerrits, 2012).

De kern van reproductie is dan dat elementen van het systeem naar andere elementen in het systeem refereren, die dezelfde eigenschappen vertonen, wat een systeem dus zelf-reproducerend of Autopoësis maakt (Gerrits, 2012). Een systeem transformeert selectief problemen die in de omgeving worden gevonden in interne systemische problemen. De problemen worden niet opgelost maar herformuleerd, gesimplificeerd, gelimiteerd en verspreid zodat het systeem ermee om kan gaan (Brans en Rossbach, 1997). Hieruit ontstaat zelforganisatie om met complexiteit om te gaan. Deze relatie tussen het systeem en de omgeving vormt een referentiepunt waar leden van het systeem beoordelen en informatie selecteren (Gerrits, 2012). In dit onderzoek betekent het dat een lokale autoriteit op een bepaalde manier om gaat met klimaatbeleid die uit de Europese Unie komt. Dus zij zijn alleen afhankelijk van zichzelf voor hun continue (re)productie en fysiek definiëren zij zich door de productie van hun eigen grenzen (Mingers, 1989). Dit wordt gedaan aan de hand van interne logica van de systemen. Zoals in deze paragraaf wordt beschreven zijn autopoëtische systemen niet volledig afgesloten van hun omgeving. Tevens zijn systemen in de praktijk nooit 100% autopoëtisch, maar hebben ze een zekere mate van Autopoësis. Hierdoor zijn systemen toch nog in staat om met andere systemen te synchroniseren.

2.4.5 Synchronisatie

Hierboven is naar voren gekomen dat systemen een mate van Autopoësis hebben, maar dat zij niet altijd gesloten zijn waardoor Synchronisatie kan plaatsvinden. In dit onderzoek wordt het geheel van Multi-level governance als een complex systeem gezien. Indien de verschillende autoriteiten hun doelen willen realiseren, zijn zij genooddaakt om hun acties te coördineren en samen te werken. Volgens Verkerk et al. (2015) ontstaat samenwerking alleen indien autoriteiten bereid en in staat zijn om gezamenlijke interesses te formuleren die passen binnen hun eigen doelrealisatie. Dit betekent dat gezamenlijk handelen alleen mogelijk is wanneer alle eigenbelangen van de verschillende actoren met elkaar worden gesynchroniseerd (Verkerk et al., 2015).

Vanuit de complexe systemen perspectiefbenadering is Multi-level governance de uitdaging om beleidsdoelen te realiseren in een genestelde en samengestelde bestuursstructuur waarin interacties dynamisch en onvoorspelbaar zijn (Verkerk et al., 2015). Buuren et al (2012) beargumenteert dat een dergelijke context van complexiteit specifieke eisen stelt aan de processen van samenwerking. Zij betogen dat indien men een succesvolle samenwerking wilt organiseren, dat er rekening dient te worden gehouden met de karakteristieken van complexe systemen waarin het Multi-level governance proces plaatsvindt (Buuren et al., 2012). Dit omdat het belangrijk is om op te merken dat het geheel deel uitmaakt uit verschillende (kleinere) onderdelen en dat ieder onderdeel het vermogen heeft om zonder externe controle te handelen (Buuren et al., 2012). Verkerk et al. (2015) beargumenteert dat effectieve (klimaatadaptatie)beleid afhankelijk is van het vermogen van verschillende autoriteiten die op verschillende niveaus opereren om een Multi-level governance proces te creëren waarin met hun

afzonderlijke activiteiten en samenhangende resultaten één strategie wordt bereikt (Verkerk et al., 2015). Dus, co-evolutionaire capaciteit van subsystemen om probleemdefinities van andere autoriteiten te integreren in hun eigen probleemdefinities, heroverwegen om eigen oplossingen te herontwerpen om een gezamenlijke, verbeterde en duurzame definitie van het probleem te ontwikkelen (Buuren et al., 2012). Dit impliceert dat Europese autoriteiten tot en met lokale autoriteiten op één lijn dienen te staan bij beleid (Verkerk et al., 2015). Beleidseffectiviteit hangt af van de acties van de andere autoriteiten op verschillende levels met dezelfde (fysieke) systeem in de Multi-level governance setting.

Wat nodig is voor succesvolle samenwerking is Synchronisatie: het vermogen om top-down en bottom-up initiatieven en strategieën te verbinden met al haar eigen ontwikkelingen, logica en zelf-organiserende dynamiek (Verkerk et al., 2015). Volgens Teisman en Edelenbos (2011) is deze notie van coördinatie en integratie anders dan wederzijdse afstemming. Daar wederzijdse afstemming gaat over het vermogen van twee of meer actoren, in dit onderzoek zijn dit lokale autoriteiten, om een 'package deal' te creëren op een bepaald moment en plaats, richt Synchronisatie zich juist op de voortdurende zelf-organiserende processen van wederzijdse afstemming tussen veel verschillende lokale autoriteiten die veranderen over tijd en het gaat ook over het vermogen en onvermogen van georiënteerde acties tot integratie (Teisman en Edelenbos, 2011). Verkerk et al. (2015) beargumenteert dat het bij Synchronisatie over twee of meer zelf-organiserende maar wederzijdse afhankelijke entiteiten, in dit onderzoek lokale autoriteiten (bij Multi-level governance tussen twee levels of meer levels), om de volgende eigenschappen gaat:

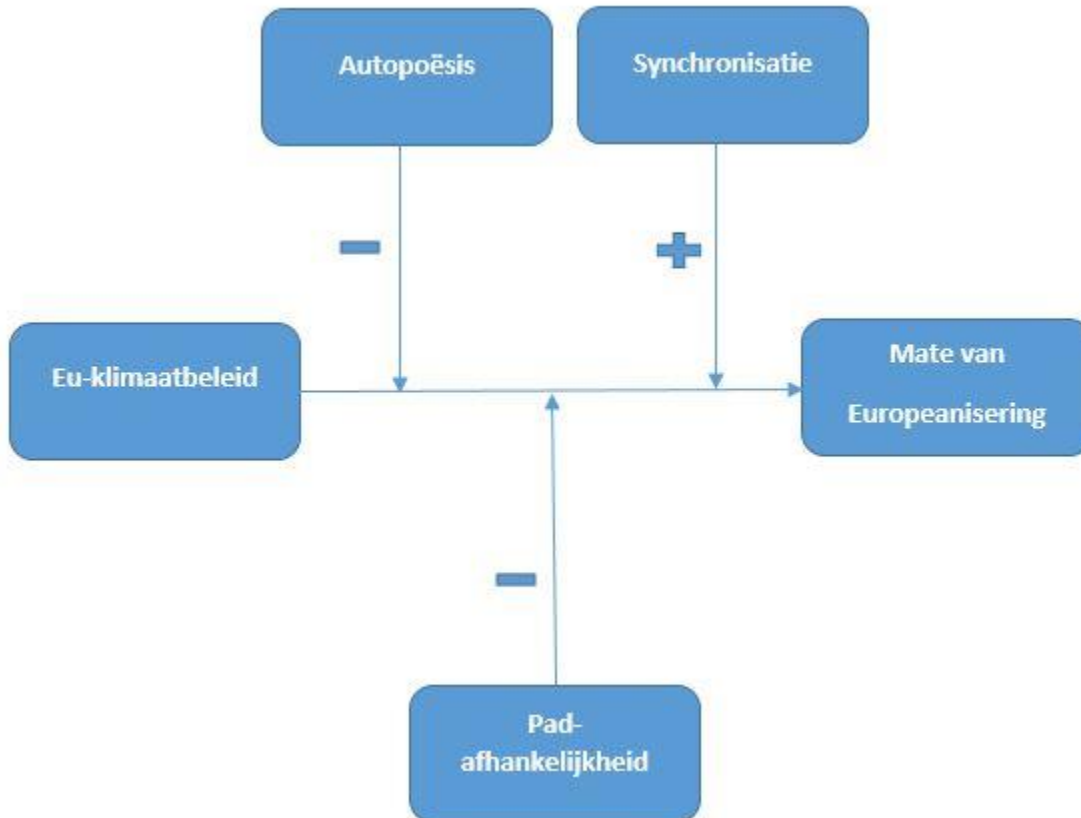
1. Samenvloeiende evolutie (het gaat hierbij om evolutie van acties op twee of meer levels);
2. Mutual Sense-making (gaat om de betekenis die actoren gegeven aan events en ontwikkelingen in andere levels);
3. Versterkende effecten (actoren handelen in dezelfde richting en hun acties versterken elkaar).

Hieruit volgt een definitie van Synchronisatie in een Multi-level governance setting: *the confluent and meaningful evolvement of self-organising but mutually dependent governance levels*. (Verkerk et al., 2015, pp. 584).

Volgens Verkerk et al. (2015) wordt er in de literatuur geen specifieke aandacht besteedt aan drivers van Synchronisatie. Er is wel een aantal mechanismen in de literatuur over hoe Synchronisatie ontstaat uit specifieke interactie en individuele handelingen. Door interactie ontstaat er op verschillende levels wederzijds begrip omdat actoren in het ene level weten wat er zich in het andere level afspeelt en daaraan een betekenis geven. De interactie en (Informatie)uitwisseling van actoren, het bewustzijn, wederzijds begrip en het leren wat uit deze interacties volgt, is een belangrijke voorwaarde voor een samenhangende en zinvolle evolvement. Synchronisatie ontstaat ook uit handelingen van actoren. Een handeling van een actor in een andere level kan als driver fungeren voor een andere actor in een ander level, ook al is er geen sprake van interactie. Hierdoor ontstaat er zelforganisatie.

2.4.6 Samenhang conceptueel model

Figuur V: Conceptueel model



Doorwerking van het Europees klimaatbeleid naar lokaal klimaatbeleid vindt plaats aan de hand van het concept Europeanisering van beleid in de regio Zuid-Holland en haar lokale autoriteiten. Op de mate van Europeanisering kunnen drie modererende concepten invloed hebben, namelijk: Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie. Indien een lokale autoriteit autopoëtisch is en of zich zo gedraagt, zal dat niet ten gunste komen van Europeanisering. Indien een lokale autoriteit tevens door huidig beleid pad-afhankelijk is geworden, zal dat ook niet ten gunste komen van Europeanisering. Daartegenover staat Synchronisatie. Indien verschillende Multi-level governance lagen met elkaar synchroniseren, wordt Europeanisering versterkt.

De keuzes voor deze concepten komen voort uit de interesse die ik voor deze concepten heb gekregen tijdens mijn colleges Beleidsinnovatie in Complexe Systemen van de heer Teisman. Tijdens deze colleges kwamen Pad-afhankelijk, Autopoësis en Synchronisatie uitgebreid aan bod in relatie met Multi-level governance. Bij Multi-level governance gaat het om het bewustzijn dat lokale, regionale, nationale en supranationale bestuurslagen niet meer autonoom handelen. In dit onderzoek zijn deze als subsystemen te beschouwen. Dit houdt in dat zij onderling niet los staan van elkaar, maar in een zekere mate elkaar beïnvloeden. Dit kan zowel positieve als negatieve beïnvloeding zijn. Er is sprake van een niet-lineaire keten van acties, die over subsystemen heen gaan. Elke Multi-level governance laag heeft een eigen Pad-afhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie. Tijdens interactie tussen de verschillende Multi-level governance lagen, worden deze lagen geconfronteerd met betreffende concepten. Vooral bij beleid dat afkomstig is uit de Europese Unie, wat dan weer zorgt voor doorwerking of juist niet. Daarom zijn juist deze drie concepten gekozen in dit onderzoek.

In het kader van deze beïnvloeding is er voor Pad-afhankelijkheid als concept gekozen, omdat, indien men een keuze heeft gemaakt, zoals uit de theoretische bril blijkt, de volgende keuze enigszins beperkt wordt door het gecreëerde pad. Men wordt gevangen genomen door hun eigen beslissingen in het verleden. Dit kan ook het geval zijn in Nederland, in de regio Zuid-Holland, bij lokale autoriteiten, die gevangen worden gehouden door hun eigen eerder opgestelde beleid waardoor Europeanisering wordt tegengehouden in een Multi-level governance setting. Het is zeer interessant om te onderzoeken hoe Pad-afhankelijkheid doorwerking van Europees beleid beïnvloedt, omdat men (eventueel) niet van eerder beleid kan afstappen.

In het kader van Autopoësis is er gekozen voor dit concept omdat het gehele systeem buiten de eigen subsystemen erg complex is. Elk subsysteem geeft een eigen definitie van de werkelijkheid weer. Alle autoriteiten en Multi-level governance lagen hebben een eigen werkelijkheid en deze positioneren die werkelijkheid binnen hun eigen subsysteem. Wat daarbij belangrijk is, is dat aan de interpretatie van de verschillende werkelijkheden op zodanige wijze inhoud wordt gegeven dat een subsysteem de ruimte heeft om door te gaan met hetgeen het subsysteem al aan het doen was. Hierdoor kunnen systeemgrenzen in tact blijven, indien er veranderdruk van buiten komt zoals uit de Europese Unie en haar beleid. Bij Autopoësis gaat het erom dat, indien de context verandert, er wordt gehandeld zoals er voorheen werd gedaan. Er vindt geen verandering plaats, dus geen doorwerking van Europees beleid naar lokale autoriteiten. Dit is een interessant concept in een Multi-level governance setting omdat alle subsystemen een mate van Autopoësis hebben bij veranderdruk, die afkomstig is uit de supranationale Europese Unie. Met dit concept wordt onderzocht hoe de doorwerking van Europees beleid wordt tegengehouden door de verschillende werkelijkheden van de subsystemen.

In het kader van Synchronisatie bestaat er een samengesteld vraagstuk waar verschillende probleemperecepties bestaan. Er voor dit concept gekozen omdat bij de doorwerking van Europees beleid verschillende autoriteiten en Multi-level governance lagen betrokken zijn. Waarbij het belangrijk is om 'adaptieve governance' te ontwikkelen door naar elkaar toe te synchroniseren. Dit concept laat zien dat resultaten enkel geboekt worden indien autoriteiten in een Multi-level setting juist samen strategieën produceren. Dat is een voorbeeld van Multi-level 'policy making'. Al deze concepten hebben invloed op deze Multi-level 'policy making'. Daarom is er voor deze drie concepten gekozen om te onderzoeken hoe zij doorwerking van Europees beleid beïnvloeden en de mate van Europeanisering.

2.5 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de concepten die in het theoretische kader aan de orde zijn gekomen vertaald van abstracte complexe begrippen naar concreet waarneembare en meetbare termen. Dit wordt in de wetenschap operationalisering genoemd. Tevens worden er ondubbelzinnige definities gegeven aan de abstracte termen om duidelijkheid te scheppen wat de begrippen inhouden.

2.5.1 Beleid

Definitie beleid: *'Alle voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.'* (Bovens et al., 2012, pp. 69).

Tabel III: Operationalisering beleid

Variabel	Indices	Indicator
Europeesbeleid	EPBD	1 Verandering van lokale beleidsdoelen 2 Verandering van lokale beleidsinstrumenten
	EED	1 Verandering van lokale beleidsdoelen 2 verandering van lokale beleidsinstrumenten

2.5.2 Europeanisering

Definitie Europeanisering: *'Europeanisation is the reorientation or reshaping of politics and administration in the domestic arena in ways that reflect structures, policies, and practices advanced through the EU system of governance'*. (Berg, 2011, pp. 25).

Tabel IV: Operationalisering Europeanisering

Variabele	Indices	Indicator
Europeanisering	Terugtrekking (Negatieve binnenlandse verandering)	<ol style="list-style-type: none"> 1 Het ontstaan van nieuwe beleidsdoelen bij lokale autoriteiten die tegen Europese beleidsdoelen indruisen 2 Het ontstaan van nieuwe beleidsinstrumenten bij lokale autoriteiten die tegen Europese beleidsinstrumenten indruisen
	Inertia (Geen binnenlandse verandering)	<ol style="list-style-type: none"> 1 Geen verandering in beleidsdoelen bij lokale autoriteiten 2 Geen verandering in beleidsinstrumenten bij lokale autoriteiten
	Absorptie (Lage mate van binnenlandse verandering)	<ol style="list-style-type: none"> 1 Lokale autoriteiten kunnen EU beleidsdoelen opnemen en inpassen in lokale beleidsdoelen zonder noemenswaardige verandering van het bestaande beleidsdoelen 2 Lokale autoriteiten kunnen EU beleidsinstrumenten opnemen en in passen in huidige beleidsinstrumenten zonder noemenswaardige veranderingen bestaande beleidsinstrumenten
	Aanpassing (Bescheiden mate van binnenlandse verandering)	<ol style="list-style-type: none"> 1 Lokale autoriteiten passen beleidsdoelen aan aan EU beleidsdoelen door met bestaand beleidsdoelen samen te voegen ("patching up") 2 Lokale autoriteiten passen beleidsinstrumenten aan aan EU beleidsinstrumenten door met bestaande beleidsinstrumenten samen te voegen ("patching up")
	Transformatie (Hoge mate van Binnenlandse	<ol style="list-style-type: none"> 1 Lokale autoriteiten vervangen beleidsdoelen naar aanleiding van Europese beleidsdoelen wat voor totaal nieuwe beleidsdoelen zorgt 2 Lokale autoriteiten vervangen beleidsinstrumenten naar

	verandering)	aanleiding van Europese beleidsinstrumenten wat voor totaal nieuwe beleidsinstrumenten zorgt
--	--------------	--

2.5.3 Synchronisatie

Definitie Synchronisatie: *the confluent and meaningful evolvement of self-organizing but mutually dependent governance levels.* (Verkerk et al., 2015, pp. 584).

Tabel V: Operationalisering Synchronisatie

Variabel	Indices	Indicator
Synchronisatie tussen verschillende MLG-lagen	Activiteiten van samenvloeiende ontwikkelingen	1 Verschillende MLG-lagen zijn in gesprek om naar elkaar toe te synchroniseren 2 De MLG-lagen interacteren met elkaar om te controleren wat er in andere MLG-lagen speelt 3 Onderlinge afstemming tussen MLG-lagen
	Mutual sense-making	1 Verschillende MLG-lagen begrijpen wat de interesses zijn in andere MLG-lagen 2 In de verschillende MLG-lagen wordt dezelfde betekenis gegeven aan het EU beleidsdoelen en beleidsinstrumenten
	Versterkende acties	1 De afzonderlijke acties in de MLG-lagen versterken elkaar in een samenhangende MLG-keten

2.5.4 Pad-afhankelijkheid

Definitie Pad-afhankelijkheid en lock-in: *Path dependency refers to the impact of the previous state of a system on any changes that occur; in other words, history matters, while lock-in represents the inflexibility that exists in a particular context because the amount of energy required to change it exceeds the benefits of preserving it.* (Gerrits, 2012, pp. 89).

Tabel VI: Operationalisering Pad-afhankelijkheid

Variabel	Indices	Indicator	
Pad-afhankelijkheid	Hoge (start)kosten	1	Hoge investeringen in huidige adaptatiebeleid
		2	Betreffende investeringen zijn moeilijk terug te verdienen
	Leereffecten	1	Mate knowhow, routines en kennis van lokale autoriteiten in hedendaags beleid (specifieke/huidige pad) (overstap wordt moeilijker, kostbaarder en levert effectiviteitsverlies op)
		2	Mate knowhow, routines en kennis van lokale autoriteiten die nodig zijn voor nieuw beleid (nieuwe pad) (overstap wordt moeilijker, kostbaarder en levert effectiviteitsverlies op)
Coördinatie-effecten	1	Mate van coördinatie tussen huidig adaptatiebeleid lokale autoriteiten en Europees beleid (overstap wordt moeilijker, kostbaarder en levert effectiviteitsverlies op)	
	2	Mate van coördinatie tussen huidig beleid lokale autoriteiten en andere beleidsnetwerken (overstap wordt moeilijker, kostbaarder en levert effectiviteitsverlies op)	
	3	Financiële gevolgen voor andere lokale autoriteiten of beleidsnetwerken door overgestapt naar Europees beleid (overstap wordt moeilijker, kostbaarder en levert effectiviteitsverlies op)	
Adaptieve verwachting	1	Adaptieve verwachting van lokale autoriteiten of beleid alom geaccepteerd wordt door andere lokale autoriteiten wat het aantrekkelijk maakt om te veranderen (overstap wordt moeilijker, kostbaarder en levert effectiviteitsverlies op)	

2.5.5 Autopoësis

Definitie Autopoësis 'A unity realized through a closed organization of production processes such that (a) the same organization of processes is generated through the interaction of their own products (components), and (b) a topological boundary emerges as a result of the same constitutive processes'. (Zeleny, 1981, pp. 2).

Tabel VII: Operationalisering Autopoësis

Variabele	Indices	Indicator
Autopoësis	Zelf-referentie	1 Lokale autoriteit verwijst naar eigen beleidsdoelen 2 Lokale autoriteit verwijst naar eigen beleidsinstrumenten
	Informatie framing en interpretatie	1 Lokale autoriteiten nemen informatie tot zich vanuit een eigen logica/logische interpretatie en framing
	Zelfreproductie	1 Herhaling en reproductie van bestaande beleidsdoelen 2 Herhaling en reproductie van bestaande beleidsinstrumenten

H3. Verantwoording van het onderzoek

In H3 komt de verantwoording van het onderzoek aan de orde. In H3.1 zal het onderzoeksopzet worden uiteengezet, waarbij wordt aangegeven wat voor methode er wordt gekozen voor dit onderzoek. In H3.2 wordt de caseselectie uiteengezet. De bijhorende dataverzameling van de gekozen cases worden in H3.3 tegen het licht gehouden. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews en documenten analyse als dataverzameling. Voorts worden in H3.4 de betrouwbaarheid en validiteit beschreven en hoe deze zijn gewaarborgd. Ten slotte komen de storingsbronnen van het onderzoek aan de orde en hoe deze zijn voorkomen.

3.1 Onderzoekopzet

In hedendaagse literatuur bestaan er verschillende strategieën om onderzoek te doen. De meest voorkomende onderzoekstechnieken zijn: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek (Doorewaard en Verschuren, 2007). Voor dit specifieke onderzoek is er voor een casestudie gekozen als onderzoeksmethodiek. Volgens Van Thiel (2010) lenen casestudies zich goed voor Bestuurskundig onderzoek, omdat het om actuele onderwerpen gaat die in de dagelijkse realiteit afspelen. Deze zijn vaak uniek en komen in geringe aantallen voor, tevens heeft het een praktijkgerichte karakter (Van Thiel, 2010). Hierdoor wordt meer diepgang in het onderzoek gegenereerd (Van Thiel, 2010) in vergelijking met een survey-onderzoek (Doorewaard en Verschuren, 2007). Bij een casestudy wordt een tijdruimtelijk beperkt fenomeen in al zijn facetten bekeken (Doorewaard en Verschuren, 2007), zoals beleid bij lokale autoriteiten. Dit type onderzoek levert hierdoor iedere keer zeer rijke beschrijvingen op van het te onderzoeken fenomeen (Van Thiel, 2010).

Volgens Doorewaard en Verschuren (2007) is een casestudy een type onderzoekstechniek waarbij de onderzoeker probeert diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Doorewaard en Verschuren, 2007). Zoals meerdere malen naar voren is gekomen, heeft dit onderzoek betrekking op hoe lokale autoriteiten hun (adaptatie)beleid aanpassen aan Europees beleid. De cases zijn door middel van strategische steekproeftrekking geselecteerd in plaats van aselect, omdat er niet heel veel onderzoeksobjecten zijn (Doorewaard en Verschuren, 2007). Omdat hier voor diepgang wordt gekozen, komt er minder generaliseerbare kennis tot stand, maar daar tegenover staat wel dat door de sterke onderbouwing er een minimale onzekerheid in het onderzoek ontstaat (Doorewaard en Verschuren, 2007). Dit omdat met een casestudie wordt getracht om een integraal beeld te krijgen van het onderzoeksobject als geheel (Doorewaard en Verschuren, 2007). Volgens Van Thiel (2010) ligt de toegevoegde waarde van casestudies in de rijkdom van empirische informatie die uit het onderzoek naar voren komen (Van Thiel, 2010).

Typerend voor een casestudie is tevens het gegeven dat het onderzoeksobject in zijn natuurlijke omgeving wordt onderzocht (Doorewaard en Verschuren, 2007; Van Thiel, 2010). In dit specifiek onderzoek is er gekozen om bij lokale autoriteiten een onderzoek uit te voeren, te weten gemeente en provincie om achter te komen hoe deze lokale autoriteiten hun (adaptatie)beleid aanpassen aan Europeesklimaatbeleid. Ook is de Rijksoverheid in dit onderzoek meegenomen.

3.2 Caseselectie

In verband met de onderzoektijd is pragmatisch gekozen om de provincie Zuid-Holland als één regio te beschouwen. Buiten het feit dat het pragmatisch is, opereren in deze regio voorts verschillende Multi-level governance lagen waar de doorwerking van Europees beleid in een Multi-levelsetting zeer goed te onderzoeken is. Tevens zijn er in deze provincie verschillende gemeenten van klein, middelgroot tot groot aanwezig die de werkelijkheid zo goed mogelijk nabootsen om een eenzijdig beeld te voorkomen. Bij de selectie van de cases wordt er gebruik gemaakt van embedded casestudy. Voor dit onderzoek is gekozen om de doorwerking van de Europese richtlijnen EPBD en de EED te onderzoeken op lokaal niveau bij de verschillende Multi-level governance lagen (lokaal, provinciaal en nationaal) in de regio Zuid-Holland. Hierdoor kan er uit verschillende Multi-level governance lagen informatie worden geput over hetzelfde onderwerp. De embedded case is dus Multi-level governance van energiebeleid voor de bebouwde omgeving op lokaal niveau in de provincie Zuid-Holland. Door middel van dit onderzoek, wordt in kaart gebracht hoe deze richtlijnen doorwerken in de regio Zuid-Holland gezien vanuit de complexiteitstheorie. Deze richtlijnen zijn gekozen omdat ze energie-efficiëntie trachten te realiseren in de bouwbouwde omgeving van de Europese Unie waarbij elke regio zijn eigen handen en voeten aan geeft door Padafhankelijkheid, Autopoësis en Synchronisatie.

3.2 Dataverzameling

Om een eenzijdig beeld in het onderzoek te voorkomen, wordt er gebruik gemaakt van datatriangulatie (Van Thiel, 2010). Door uit verschillende bronnen informatie te putten, wordt er op deze manier het probleem van betrouwbaarheid en validiteit tegengegaan in een casestudie. Het onderzoek is gebaseerd op de volgende methodiek en technieken:

- Literatuuronderzoek;
- 41 documenten;
- 21 interviews.

3.2.1 Interviews

Een interview is een onderhoud waarin de onderzoeker door middel van vragen te stellen aan de respondenten informatie wint met betrekking tot het onderzoeksonderwerp (Van Thiel, 2010). Eén van de redenen om interviews te gebruiken tijdens onderzoek is omdat het een flexibele manier is om informatie te winnen. Dit omdat er tijdens interviews extra vragen kunnen worden gesteld om meer (achtergrond) informatie te achterhalen en om een antwoord beter te begrijpen (Van Thiel, 2010). Er zijn twee soorten methoden om interviews af te nemen, namelijk: het ongestructureerde open interview en het semi-gestructureerde interview. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de tweede methode. Het semi-gestructureerde interview wordt afgenomen aan de hand van een vragenlijst. Hierin staan de onderwerpen waar het onderzoek over zal gaan en het aantal vragen dat gesteld gaat worden (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek zijn de vragen afkomstig uit de operationalisering van de variabelen uit het theoretisch kader. Voor dit onderzoek zijn er verschillende vragenlijsten geproduceerd om bij de verschillende autoriteiten in de verschillende Multi-level governance lagen onderzoek te kunnen doen.

Het is belangrijk om te letten op dat geen vakjargon wordt gebruikt, waardoor de vragen niet worden begrepen (Van Thiel, 2010). De interviews zullen als volgt worden verdeeld: introductie, vragen en afsluiting (Van Thiel, 2010). Om een relatief breed onderzoek te kunnen uitvoeren waardoor de representativiteit relatief gewaarborgd wordt, zullen er 21 interviews worden afgenomen die uit een selecte steekproef komen (Van Thiel, 2010).

Het onderzoek wordt op deze manier vormgegeven om een goed beeld te kunnen krijgen van de verschillende autoriteiten. Per interview zal er gebruik worden gemaakt van respondenten die worden gekozen op basis van kennis en betrokkenheid op het gebied van duurzaamheid en energie binnen hun eigen Multi-level governance laag. Van Thiel (2010) spreekt hierbij over een 'elite-interview'. Dit type respondenten zijn ambtenaren en bestuurders die zich in de dagelijkse praktijk bezighouden met duurzaamheidsbeleid. Hierbij gaat het om beleidsmedewerkers, senior beleidsmedewerkers, programmamanagers in de verschillende Multi-level governance lagen en wethouders. De respondent moet goed in staat zijn om de thema's in betreffende cases weer te geven die hij vertegenwoordigt. Dit verhoogt de representativiteit van de respondenten en het onderzoek. Dit is belangrijk om bij de uitwerking van de cases goed de resultaten te kunnen vergelijken. De interviews hebben plaatsgevonden vanaf januari 2017 tot en met maart 2017 tezamen met de documenten analyse. Zie bijlage III voor een overzicht van de 21 respondenten die zijn geïnterviewd. Deze 21 interviews zijn getranscribeerd en hebben geresulteerd in 85 bladzijden aan empirische data, zie bijlage I voor de verkorte uitwerking. Met de interviews wordt informatie gewonnen hoe respondenten denken over de doorwerking van de Europese richtlijnen en wat zij met deze richtlijnen doen en hoe deze worden uitgevoerd en geïmplementeerd gezien vanuit de complexiteitstheorie.

3.2.2 Documenten analyse

Documenten zijn producten die voor een ander doel zijn geproduceerd, maar hergebruikt kunnen worden voor onderzoek (Van Thiel, 2010). Hierbij kan het gaan om primaire en secundaire bronnen. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van primaire bronnen die niet voor onderzoek zijn geproduceerd en niet eerder voor onderzoek zijn gebruikt (Van Thiel, 2010). Omdat de bronnen on-uitputtend zijn, worden de documenten gekozen op basis van een selecte steekproef. Documenten worden gekozen op basis van relatie met de onderzoeksvraag. Het gaat bij dit onderzoek om de volgende type documenten:

- Beleidsnota's;
- Rapportages van organisaties;
- Brochures;
- Regeerakkoorden van gemeentes en provincie.

Voor dit onderzoek zijn 41 documenten onderzocht en geanalyseerd, zie bijlage II. Het is belangrijk om rekening te houden met een aantal zaken: De context van de documenten, die moet aansluiten bij het onderzoek. De kwaliteit van de documenten (die zal wel goed zijn, want de te bestuderen documenten komen uit verschillende Multi-level governance lagen). Er moet met deze zaken rekening worden gehouden om de betrouwbaarheid en validiteit te kunnen waarborgen bij de selectie van de documenten

(Van Thiel, 2010). Er kan op drie verschillende manieren een documenten analyse worden gedaan: inhoudsanalyse, secundaire analyse en meta-analyse (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Documenten worden specifiek gekozen die te maken hebben met het onderzoeksonderwerp. In dit onderzoek wordt de inhoudsanalyse gebruikt om feiten en opvattingen vast te stellen. Met de documentenstudie wordt herleid wat autoriteiten aan beleid hebben uitgevoerd en wat zij in de toekomst willen gaan uitvoeren omtrent duurzaamheid en energie in de bebouwde omgeving en hoe deze worden geïmplementeerd.

3.4 Betrouwbaarheid, Validiteit en Storingsbronnen

Deze twee begrippen staan in relatie met elkaar. Onderzoek dat niet betrouwbaar is, is tevens niet valide. Maar onderzoek dat niet valide is, kan alsnog betrouwbaar zijn (Van Thiel, 2010). Zo kan een nauwkeurige en consistente meetinstrument het verkeerde meten (Van Thiel, 2010).

3.4.1 Betrouwbaarheid

Van Thiel (2010) beargumenteert dat de betrouwbaarheid van een onderzoek twee kenmerken heeft, namelijk:

1. Nauwkeurigheid;
2. Consistentie (Van Thiel, 2010).

In dit onderzoek wordt er enkel gekeken naar de regio Zuid-Holland. Om de eerste kenmerk, nauwkeurigheid van het onderzoek, zo veel mogelijke te garanderen is er een aantal acties ondernomen. Er is gebruik gemaakt van triangulatietechnieken (Van Thiel, 2010). Er is in dit onderzoek gekozen om bij verschillende lokale autoriteiten onderzoek te doen om een ruim beeld te krijgen van het doorwerken van Europees beleid op lokaal niveau. Per onderzoekseenheid zijn twee respondenten geïnterviewd om toevalligheden uit het onderzoek te krijgen. De interviews worden afgenomen met behulp van zorgvuldige geformuleerde interviewvragen die semigestructureerd zijn en betrekking hebben op de theoretische kader en de operationalisering. In het kader van dit onderzoek is erop toegezien dat het conceptueel model en de operationalisering samenhangend voortkomen uit de theoretische brillen.

Tevens zijn de interviewvragen afkomstig uit de operationalisering om de interne consistentie te waarborgen. Voorts zijn de interviews getranscribeerd en door middel van codering geanalyseerd. Indien gewenst kunnen deze op een later tijdstip door derden worden gecontroleerd, wat de betrouwbaarheid vergroot. Ook worden de transcripties naar de respondenten toegestuurd ter controle (member check). Er wordt op één manier onderzoek gedaan door één onderzoeker, die in alle gevallen neutraal onderzoek verricht. Deze maatregelen vergroten de nauwkeurigheid van het onderzoek, waardoor toevalligheden worden voorkomen. Het tweede kenmerk, consistentie, is binnen de sociale wetenschappen zeer lastig te waarborgen (Van Thiel, 2010). Het gaat hier in beginsel om herhaalbaarheid; onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde resultaten. Dit is lastig bij sociale wetenschappen omdat in deze discipline mensen centraal staan als object van onderzoek. Omdat men leert van eerdere ervaringen, is herhaling van onderzoek vaak lastig. De omstandigheden zullen dus nooit meer dezelfde zijn. Bij alle autoriteiten is het onderzoek op dezelfde wijze uitgevoerd, wat de consistentie waarborgt. De meetinstrumenten die voor dit onderzoek worden gebruikt zijn voorgelegd aan experts en ervaren onderzoekers. Al deze maatregelen dragen bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.4.2 Validiteit

Van Thiel (2010) beargumenteert dat de validiteit van een onderzoek twee kenmerken heeft, namelijk:

1. Interne;
2. Externe (Van Thiel, 2010).

Bij de interne validiteit gaat het om de geldigheid van het onderzoek. Heeft de onderzoeker het effect gemeten wat beoogd werd om te meten? Het gaat bij de interne validiteit zowel om de operationalisatie van een juist beeld van het theoretisch construct als het zogenaamde theoretisch verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele zich voordoet (Van Thiel, 2010). Bij externe validiteit gaat het om de generaliseerbaarheid van het onderzoek: zijn de gevonden resultaten van toepassing op andere soortgelijke situaties? (Van Thiel, 2010). Het is vaak lastig - zo niet onhaalbaar – om bevindingen van de onderzochte context te generaliseren naar andere plaatsen en tijd. Dit omdat het unieke karakter van het geval en/ of situatiegebondenheid van de bevindingen (Van Thiel, 2010) zoals ook in dit onderzoek het geval is. Dit betekent dat de externe validiteit van casestudies minder is dan de interne validiteit door de hoge mate van informatie (Van Thiel, 2010). De interne validiteit wordt geborgd door de theoretische brillen en door de operationalisering die daaruit voortvloeit zorgvuldig te doen, en de vragenlijst daarop aan te laten sluiten. Zo wordt er gemeten wat het onderzoek wilt meten. Er moet nogmaals worden vermeld dat de externe validiteit bij de sociale wetenschappen vaak zeer laag is, omdat mensen in het onderzoek centraal staan. Die kunnen in de loop der tijd leren en zich adaptief opstellen waardoor hetzelfde onderzoek in de toekomst andere resultaten biedt. Het is ook belangrijk om op te merken dat het onderzoek plaatsvindt in de provincie Zuid-Holland. Nederland heeft 12 provincies die allemaal anders naar bepaald beleid kunnen kijken. Een stap verder is natuurlijk dat Nederland deel uitmaakt van Europa die in noord, zuid, west en oost onder te verdelen is. Al deze gebieden zullen anders naar beleid kijken waardoor generalisatie heel moeilijk wordt omdat de Bestuurskunde vaak met unieke situaties te maken heeft (Van Thiel, 2010).

3.4.3 Storingsbronnen

Tijdens onderzoek doen, komen onderzoekers met drie verschillende storingsbronnen in aanraking die de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek kunnen aantasten. Hiermee moet rekening worden gehouden tijdens het onderzoek. De drie storingsbronnen zijn:

1. Onderzoeksmethode of het meetinstrument, zowel tijdens de gegevens verzameling als bij het analyseren van informatie;
2. De onderzoeker zelf;
3. Respondenten en databronnen (Van Thiel, 2010).

In het eerste geval is een vragenlijst ontworpen die specifiek op dit onderzoek van toepassing is. Die vragenlijst blijft gedurende het hele onderzoek dezelfde zodat de meeting bij alle drie Multi-level governance lagen gelijk zal zijn. Hierdoor wordt gewaarborgd dat er een geldige meeting plaatsvindt. In het tweede geval is het van belang dat de onderzoeker rekening houdt met dat hij niet zijn/haar eigen verwachting in het onderzoek gaat mengen waardoor het onderzoek wordt beïnvloed. Uiteraard wordt er ook getracht om te voorkomen dat de onderzoeker fouten maakt bij de uitvoering van het onderzoek. Dit wordt gedaan door goede scholing en begeleiding. In het derde geval bestaat de kans dat de respondenten die nodig zijn voor het onderzoek niet willen participeren. Daarbij komt dat respondenten

tegengestelde belangen kunnen hebben waardoor de informatie als niet betrouwbaar kan worden beschouwd. Te denken valt aan sociaal wenselijke antwoorden. Met deze zaken wordt er in dit onderzoek rekening gehouden, zodat de betrouwbaarheid en validiteit wordt gewaarborgd. Sociale wenselijke antwoorden worden tijdens het onderzoek voorkomen door te benadrukken dat respondenten volledig anoniem worden verwerkt in het onderzoek en dat interviews eerst aan de respondenten worden voorgelegd voordat deze in het onderzoek worden gebruikt.

H4 Analyse

In H4 worden de feitelijke bevindingen uit de interviews met 20 respondenten en de bevindingen uit de 41 documenten aan de hand van de theoretische brillen geanalyseerd, die in H2 uiteen zijn gezet. Aan de hand van de analyse worden er in H5 conclusies getrokken over hoe lokale autoriteiten Europeaniseren in een Multi-level governance setting gezien vanuit de complexiteitstheorie.

4.1 Context

Gebouwen in de Europese Unie zijn verantwoordelijk voor 40 procent van de energieconsumptie en verantwoordelijk voor 36 procent van de CO₂-uitstoot. Momenteel is ongeveer 35 procent van de gebouwen in de Europese ouder dan 50 jaar. Door het verbeteren van energie-efficiëntie van gebouwen kan er 5 tot 6 procent lagere energieconsumptie en 5 procent lagere CO₂-uitstoot worden gerealiseerd. Om dit te bereiken heeft de Europese Unie twee richtlijnen in het leven geroepen, namelijk: Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) en Energy Efficiency Directive (EED). Dit zijn de belangrijkste Europese wetgevingen met betrekking tot de vermindering van het energieverbruik in de bebouwde omgeving in de Europese Unie (www.ec.europa.eu, 2017). Deze twee richtlijnen zijn in 2002 (EPBD) en in 2012 (EED) in werking getreden.

Onder de EPBD valt:

- Energieprestatiecertificaten moeten worden opgenomen in alle advertenties voor de verkoop of verhuur van gebouwen;
- Europese lidstaten moeten inspectieprogramma's vaststellen voor verwarming en aircosystemen;
- Alle nieuwe gebouwen moeten bijna-energie-neutrale-gebouwen zijn na 31 december 2020 en overheidsgebouwen al na 31 december 2018;
- Europese lidstaten moeten minimale energieprestatie eisen stellen voor nieuwbouw en voor de renovatie van gebouwen (www.ec.europa.eu, 2017).

Onder de EED valt:

- Europese lidstaten renoveren efficiënt minimaal 3 procent van de gebouwen die in eigendom zijn van de overheid;
- Europese lidstaten kopen alleen gebouwen die zeer energiezuinig zijn;
- Europese lidstaten moeten langetermijnstrategieën opstellen met betrekking tot renovatiestrategie (www.ec.europa.eu, 2017).
- Europese ondernemingen met meer dan 250 medewerkers, 50 miljoen euro omzet en 43 totaalbalans moeten energie-audits uitvoeren om energie-efficiëntie te bevorderen (www.rvo.nl).

4.2 Europeanisering

Overall analyse

De Europese richtlijnen EPBD en EED beïnvloeden lokaal beleid trapsgewijs. In belangrijke mate vindt er een vertaalslag plaats van Europese richtlijnen naar nationaal beleid. Wat ook van belang is, is het feit dat Nederland zelf ook de Europese richtlijnen heeft beïnvloed. Het Nederlands beleid heeft als voorbeeld gediend voor de totstandkoming van de EPBD en Nederland heeft de EED beïnvloed door aan te kaarten dat het ook mogelijk is om via een alternatieve route energie-efficiëntie te realiseren. Hieruit blijkt dat er in Nederland al wetgeving en beleid bestond op het gebied van energie-efficiëntie waarbij de Europese richtlijnen aanhaken op deze bestaande wetgeving in Nederland.

Uit de literatuur over Europeanisering zijn 5 vormen terug te vinden die de mate aan duiden in hoeverre een lokale autoriteit zich aanpast aan Europeesbeleid en aldus ‘Europeaniseert’, zie tabel hieronder.

Tabel VIII: Mate van Europeanisering van beleid

Negatieve aanpassing	Geen aanpassing	Positieve aanpassing ↔		
Terugtrekking	Inertia	lage gradatie Absorptie	hoge gradatie Aanpassing	Transformatie
Autoriteiten verzetten actief tegen adaptieve druk door te wijzen op hun unieke eigenschappen (nationalisatie)	Autoriteiten verzetten tegen verandering (dit verhoogt vaak adaptieve druk en leidt naar verandering op langer termijn)	Autoriteiten nemen EU-eisen over, zonder substantieel wijzigen van nationale structuren, beleid en praktijken	Autoriteiten passen zich aan EU-eisen door aanpassing van bestaande beleid terwijl de kern in tact blijft	Autoriteiten vervangen bestaand beleid door volledig nieuw beleid

(Berg, 2011; Börzel en Risse, 2003).

Uit de interviews met **alle respondenten** (R1 t/m R20) blijkt dat geen enkele autoriteit beleid ontwikkelt dat in druist tegen het beleid van de Europese Unie, waardoor er geen ‘terugtrekking’ plaatsvindt. Voorts blijkt dit ook uit de 41 geanalyseerde documenten. Data bij zowel interviews als bij documenten laten tevens zien dat er geen sprake is van ‘transformatie’. Lokale autoriteiten ontwikkelen geen nieuw beleid om oud beleid te vervangen om te voldoen aan de Europese richtlijnen EPBD en EED. Op de vraag welke rol beleidsdoeleinden en beleidsinstrumenten uit de Europese energierichtlijnen EPBD en EED spelen in het beleid van de respondenten op lokaal niveau, blijkt dat bij respondenten op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R5, R7, R8, R9, R12, R13, R16 en R17) de beleidsdoeleinden en beleidsinstrumenten uit de EPBD en EED geen directe rol spelen in het beleid op gemeentelijkniveau. Dit omdat er op lokaal niveau niet specifiek wordt gekeken naar Europese richtlijnen. Uit de interviewdata komt voorts naar voren dat ambtenaren op **gemeentelijk niveau** (R3, R5, R7, R8, R9 en R12) de richtlijnen EPBD en EED niet kennen. Ambtenaren hoger in de Multi-level governance keten, zoals de provincie en de Rijksoverheid kennen de richtlijnen beter. Dat betekent dat hoe hoger ambtenaren in de Multi-Level governance keten werkzaam zijn, des te meer kennis betreffende ambtenaren hebben omtrent de EPBD en EED. Voorts komt naar

voren dat bestuurders (R3, R5 en R12) op **gemeentelijk niveau** geen kennis hebben omtrent de richtlijnen EPBD en EED en ook niet weten van het bestaan van deze richtlijnen. Dit komt omdat bij gemeenten Europese richtlijnen een circuit zijn dat ver van hen af staat. Twee respondenten op **Rijksniveau** (R10 en R11) verklaren dit met de volgende quote: *“lokale overheden hebben geen aanleiding om te kijken naar Europese richtlijnen”*. Bestuurder op **gemeentelijk niveau** (R5) bevestigt dat met de volgende quote: *“Europees beleid moet eerst leiden tot nationale wetgeving in Nederland en dan pas zakt het weer door naar de gemeenten”*. Respondenten op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) haken daarop aan met de volgende quote: *“op het moment dat daar een rol of een taak bij de gemeente wordt gelegd, als toezichthouder bijvoorbeeld, dan wordt dat in principe in uitvoering genomen door gemeenten dan wel provincie”*. Er wordt dus niet gekeken naar een specifieke regeling die uit Europa komt omdat richtlijnen niet gezien worden. Het zijn geen verordening met rechtstreekse werking in de rechtstaat. Lokale autoriteiten zoals provincie en gemeenten in Nederland gaan ervan uit dat Europese regelgeving door de nationale overheid wordt vertaald in nationale wetgeving. Bij alle respondenten zowel op het **gemeentelijk niveau, provinciaal niveau, interbestuurlijk niveau als Rijksniveau** (R1 tot en met R20) komt naar voren dat Europese richtlijnen eerst worden vertaald naar nationale wet- en regelgeving voordat lokale autoriteiten er mee te maken hebben. Dit bevestigen respondenten op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) en **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) met de volgende quote: *“het gaat in de regel via de vertaling van deze richtlijnen in de nationale wet- en regelgeving. Dat hangt af van de instrumenten die op nationaalniveau worden omgezet in Nederlandse besluiten en wet- en regelgeving die dan landelijk geldend zijn voor alle autoriteiten”*. De EPBD wordt via ‘transportering’⁵ geïmplementeerd in het Bouwbesluit (Besluit van 12 november 2015, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de implementatie van de herziende richtlijn energieprestatie gebouwen, 2015). Aan de EED wordt voldaan via alternatief beleid dat door Nederland is ontwikkeld. Het Energieakkoord dat in Nederland in 2013 is gesloten, dient als alternatief beleid voor de EED (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). De verplichtingen die niet worden gedekt door het Energieakkoord worden verwezenlijkt met de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet⁶. Dit laat zien dat doorwerking van de richtlijnen in Nederland plaats vindt door absorptie en aanpassing van beleid. Op Rijksniveau blijkt dat ambtenaren de richtlijnen op Europeesniveau proberen te beïnvloeden waar dat van belang is. Respondent 10 op **Rijksniveau** zegt het volgende erover: *“aan de voorkant proberen wij eraan bij te dragen en te beïnvloeden waar dat van belang is voor Nederland in het kader van de EPBD en EED. Vervolgens gaan collega’s regelgeving vertalen naar nationaal beleid”*. Op **provinciaal niveau** blijkt dat de EPBD niet van toepassing is omdat de provincie zich niet bezighoudt met de bebouwde omgeving in tegenstelling tot gemeenten. In het kader van de EPBD zijn gemeente primair aan zet bij het realiseren van energiebesparingen in de bebouwde omgeving (Brief GS aanpak energie-agenda, 2016). Met de EED doet de provincie wel wat omdat zij provinciale ondernemingen in beheer hebben. De provincie gebruikt branche aanpakken om energiebesparingen te realiseren bij ondernemingen waarbij een hele branche in haar totaliteit wordt geprikkeld meer te doen aan energiebesparing (Brief GS aanpak energie-agenda van januari, 2016). Dit gebeurde al voordat de EED van kracht was.

⁵ Dat is omzetten van richtlijnen naar nationaal beleid

⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie

Op de vraag wat er met deze beleidsdoelen en beleidsinstrumenten wordt gedaan en hoe deze al dan niet zijn geïmplementeerd bij de lokale autoriteiten wordt door respondenten verschillend geantwoord. Op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R5, R7, R8, R12, R13) en **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) blijkt dat de implementatie van de richtlijnen EPBD en EED in Nederlandse wetgeving wordt afgewacht. De Europese richtlijnen worden op gemeentelijkniveau niet in de gaten gehouden en op gemeentelijk niveau worden de normen in het Bouwbesluit, die nationaal wordt vastgesteld, niet verlaagd. Daar is de nationale overheid voor verantwoordelijk. Respondenten op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) en **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) bevestigen dat met de volgende quote: *“minimum eisen uit de EPBD worden op nationaalniveau omgezet in het Bouwbesluit waar lokale autoriteiten zich aan dienen te houden”*. Dit betekent dat als er een wettelijke taak bij de gemeente dan wel provincie ligt dat dan pas deze autoriteiten aan zet zijn. Dit toont nogmaals aan dat doorwerking van de EPBD plaatsvindt door absorptie van de richtlijnen. Voorts blijkt uit de interviewdata dat bestuurders en ambtenaren op gemeentelijk niveau niet weten dat Europese richtlijnen mede verantwoordelijk zijn voor het verlagen van de normen in het Bouwbesluit die in Nederland gelden. Uit de documentenanalyse van Rotterdam, Schiedam, Lansingerland, Vlaardingen en Capelle aan den IJssel blijkt dat op gemeentelijk niveau veel bovenwettelijk wordt geëist op het gebied van energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving. Lokale autoriteiten gaan verder dan de Europese richtlijn EPBD, die in het Bouwbesluit wordt vertaald. Uit de documentendata komt voorts naar voren dat de ambities die gemeenten hebben, hoger zijn dan de wet- en regelgeving voorstelt. Bij nieuwbouw worden extra eisen gevraagd bij projectontwikkelaars. Dit zorgt ervoor dat nieuwbouw EPC 0 heeft of nul-op-de-meter is. Uit de analyse van de EPBD richtlijn blijkt dat pas na 2018 overheidsgebouwen en 2020 normale gebouwen hier aan moeten voldoen. In het kader van de EED blijkt dat de EED laat en haastig is geïmplementeerd, aldus respondenten op **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6). Hierdoor was het niet eenvoudig om vast te stellen welke en hoeveel bedrijven onder de EED vallen. Dit, omdat de gegevens die daarvoor nodig zijn geen standaardgegevens zijn. Door late en haastige implementatie hadden lokale autoriteiten zoals gemeenten, provincie en hun omgevingsdiensten tevens te weinig mensen en middelen beschikbaar om de EED ten uitvoer te brengen. Daarbij komt dat het niet duidelijk was welke ondernemingen en organisaties onder de EED vallen (Bijlage 1 bij VNG ledenbrief met achtergrondinformatie over de EED inzake reikwijdte en implementatieproces tot nu toe, 2016). Dit bevestigt een respondent op **gemeentelijk niveau** (R13) met de volgende quote: *“daar zitten wij nog wel te zoeken omdat ten eerste bij ons de taken zijn neergelegd bij de omgevingsdiensten en ten tweede er wordt over holdings gesproken en wie is het bevoegd gezag en bij wie ligt de bal? Is dat hoofdkantoor in Amsterdam of is dat de omgevingsdienst die een bijkantoor moet controleren. Wie valt onder de EED-richtlijn en wie is het bevoegd gezag? Vallen wij er onder als gemeentelijke organisatie? Dat is nog niet helemaal duidelijk”*. Hieruit blijkt dat er onduidelijkheid is. De Rijksoverheid ging ervanuit dat de implementatie soepel zou verlopen, omdat in Nederland al energie-efficiënt beleid bestond. Zij gingen ervanuit dat het 1900 organisaties betreft, die niet onder de vrijstelling vallen van de MJA3- en MEE-convenanten⁷. Dit bleken er in de praktijk geen 1900 te zijn maar 6000 extra bedrijven (Bijlage 1 bij VNG ledenbrief met achtergrondinformatie over de EED inzake reikwijdte en implementatieproces tot nu toe, 2016). In het kader van de EED met betrekking tot rijksgebouwen bestond al beleid om rijksgebouwen duurzamer te maken voordat de EED in werking trad. Dit beleid gaat verder dan de EED. Dit wordt bevestigd door een ambtenaar op **Rijksniveau** (R10) met de volgende quote: *“wij hadden al toegezegd*

⁷ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie

*dat wij onze gebouwen jaarlijks energiezuiniger zouden maken voor dat de EED in werking trad. Wij hebben toen wat zitten cijferen en geconcludeerd dat de EED minder vergaand was dan ons net ingezette beleid en hebben dat dus ook naar Brussel gecommuniceerd. Dit heeft er toe geleid dat, dat zij hebben gezegd: ja als lidstaten op een andere manier hetzelfde doel bereken dan is dat ook goed. Daarom is er een artikel eraan toegevoegd, dat dit aangeeft". Respondent (R11) die ook werkzaam is op **Rijksniveau** voegt hieraan toe: "je kunt een route hebben van 3 procent van je oppervlakte aan en dat leidt tot energiereductie of je kunt over de hele voorraad die reductie realiseren. Zelf heb ik soms een beetje twijfels of dat werkt voor ons om echt een ambitieus doel te halen". Uit de analyse van het document Derde Nationale Energie-Efficiëntie Actie Plan voor Nederland (2014) blijkt ook dit gegeven naar voren te komen, dat Nederland al voldoet aan de 3% norm voor renovatie via een alternatieve route. Dit laat nogmaals zien dat doorwerking van de EED plaatsvindt door absorptie van beleid. Dit wordt tevens bevestigd in het document Alternatieve aanpak artikel 5 Energy Efficiency Directive (2013).*

Op de vraag wat is volgens u de belangrijkste reden voor het al dan niet aanpassen aan de doelstellingen en instrumenten uit de EPBD en EED blijkt op **gemeentelijk niveau** (R4, R5, R7, R8, R12 en 13), **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6) en op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) dat het de bekende Haagse problematiek is. Er wordt aangegeven dat, indien het Rijk zoveel tijd nodig heeft om Europese richtlijnen om te zetten naar Nederlandse wetgeving, het lijkt of het Rijk niet serieus neemt. Uit de interviewdata van ambtenaren op **Rijksniveau** (R10, R11, R18, R19 en R20) blijkt dat de grootste vertraging in het kader van EPBD, politieke en ambtelijke weerstand was, omdat er veel vereisten aan de richtlijn waren verbonden die niet handhaafbaar waren. Hier vindt op nationaal niveau een vorm van inertia plaats. Er wordt in eerste instantie niet veranderd. Dit omdat er in Nederland sinds 1995 al beleid bestond omtrent energie-efficiëntie gebouwen. Dit beleid diende als voorbeeld voor de Europese richtlijn EPBD (Innovatieagenda Energie - Gebouwde Omgeving 2009; Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energieneutrale gebouwen in Nederland, 2012). Het bestaan van dit beleid zorgde voor een remmende voorsprong bij de implementatie van de EPBD in nationale wetgeving. In het kader van de EED ging het ook om gedetailleerde regelgeving, aldus respondenten op **Rijksniveau** (R10 en R11). Dit leverde extra administratieve verplichtingen. Een respondent die op **provinciaal niveau** werkt (R6) bevestigt dat met de volgende quote: "ik denk dat ze dat wel eens vergeten, ze zetten iets in de markt en dat ga je maar doen, vervolgens zijn omgevingsdiensten en gemeentes zelf heel druk bezig met hoe ga ik er handjes en voetjes aangeven".

4.3 Pad-afhankelijkheid

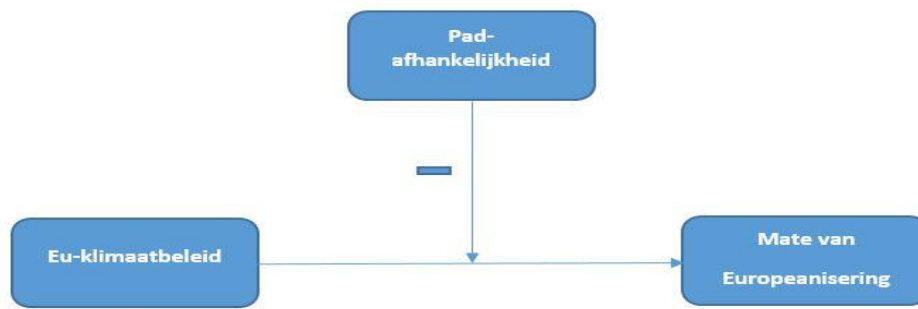
Inleiding

De empirische bevindingen worden in deze paragraaf geanalyseerd aan de hand van de volgende mechanismen: hoge startkosten, leereffecten, coördinatie-effecten en adaptieve verwachting om te ontdekken wat voor invloed Pad-afhankelijkheid heeft op de Europeanisering op lokaal niveau.

Overall analyse relatie

In de theoretische bril in H2 over Pad-afhankelijkheid is de volgende relatie verondersteld (zie figuur VI), namelijk dat Pad-afhankelijkheid Europeanisering vermindert omdat lokale autoriteiten niet af kunnen stappen van hun eerder gekozen beleid door de mechanismen van Pad-afhankelijkheid.

Figuur VI: relatie Pad-afhankelijkheid-Europeanisering.



Uit de analyse van de empirische bevindingen blijkt dat deze relatie niet juist is als het gaat om de doorwerking van de richtlijnen EPBD en de EED bij lokale autoriteiten in de provincie Zuid-Holland. Dit omdat er in Nederland al een pad was gecreëerd in het kader van energie-efficiëntie voor de bebouwde omgeving. Dit pad was verheffend voordat de Europese richtlijnen kwamen. Het bestaande pad in Nederland heeft tevens als voorbeeld gediend voor de betreffende richtlijnen in de Europese Unie. Met de komst van de Europese richtlijnen wordt uitsluitend een versterkende positieve feedbackloop gecreëerd dat het bestaande pad versterkt en juist zorgt voor meer Europeanisering omdat lokale autoriteiten verder gaan met energie-efficiëntie. Dit omdat er al beleid bestond. Hierdoor heeft Pad-afhankelijkheid geen negatieve invloeden op de doorwerking van de Europese richtlijnen EPBD en EED en dus niet op Europeanisering, omdat er nooit van het pad wordt afgestapt bij de lokale autoriteiten. De komst van de Europese richtlijnen wordt juist als een positieve factor gezien in de verschillende Multi-level governance lagen, wat zorgt voor extra Europeanisering op bestaande pad.

4.3.1 Hoge startkosten

Hoge startkosten zorgen voor een hoge afbetaling voor verdere investeringen in een bepaald soort beleid. Indien startkosten zeer hoog zijn, hebben (lokale) autoriteiten sterke prikkels om bij één beleidsoptie te blijven. Dit kan in het kader van Europeanisering betekenen dat Europees beleid niet doorwerkt naar lokale autoriteiten omdat lokale autoriteiten hun eerder gekozen beleid voortzetten.

Bij drie respondenten op gemeentelijkniveau (R7, R8 en R9) weten ze niet of hoge kosten het lastiger maken om van het pad af te wijken. Bij deze respondent op gemeentelijkniveau is niet eerder geïnvesteerd: *“het beleid wordt principe nu opgesteld”*. Uit de interviewdata van respondenten op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R5, R12, R13, R16 en R17), **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6), **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) en **Rijksniveau** (R10, R11, R18, R19 en R20) komt naar voren dat eerder gedane investeringen in het kader van energie-efficiëntie gebouwen geen negatieve invloed hebben op de aanpassing richting de EPBD en de EED omdat er niet hoeft te worden afgeweken van bestaande pad. Dit strookt met wat in de literatuur wordt geschreven over het feit dat indien een besluit die in het verleden is genomen de condities bepaalt voor het volgende besluit op de zelfde pad waardoor de vrijheidsgehalte voor afwijkende besluiten afneemt (Gerrits en Marks 2014). Dit omdat er voor de EPBD en de EED in Nederland in werking traden al nationaal beleid bestond op het gebied van energie-efficiëntie in bebouwde omgeving en bedrijven die al min of meer in lijn waren met de Europese richtlijnen. De EPBD wordt vertaald naar Nederlandse wetgeving via het Bouwbesluit 2012, Besluit energieprestatie gebouwen en de Regeling energieprestaties gebouwen (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). Respondenten op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) bevestigen dat met de volgende quote: *“met de richtlijnen aan zich wordt op lokaal niveau niet veel mee gedaan. De EPC wordt in Nederland in het Bouwbesluit geregeld”*. Door de komst van de Europese richtlijnen wordt een extra positieve feedbackloop gecreëerd wat het bestaande pad versterkt. Er wordt niet van het pad afgeweken. In het kader van de EED verklaren respondenten op **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6) het volgende: *“je zou kunnen zeggen dat die regels sinds 1993 in de Verruimde Reikwijdte wet milieubeheer staan met betrekking tot energie en energiebesparing voordat de EED in 2012 in werking trad, maar deze zijn altijd slecht uitgevoerd”*. Door de komst van de EED is het eenvoudiger geworden om meer richting te geven aan bestaande wetgeving die al sinds 1993 bestaat. Dit is ook naar voren gekomen uit de documenten van het Energieakkoord (2013) en Veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED (2016) waarin met de Nederlandse industrie in convenanten is afgesproken in de vorm van meerjarenafspraken (MJA3) en (MEE) dat er energie-audits moeten worden gedaan voordat de EED bestond. Indien ondernemingen in Nederland bij deze convenanten zijn aangesloten, bestaat er voor hen geen EED-plicht omdat zij al via de betreffende convenanten energieaudits doen die de EED vervangen. Dit wordt ook bevestigd op de website van Rijksdienst voor ondernemend Nederland in het kader van de energie-audits. Voorts komt uit de documentenanalyse van de Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland (2014) naar voren dat Nederland met het Energieakkoord (2013) een alternatieve invulling geeft aan de EED en haar verplichtingen wat ambitieuzer zijn dat de Europese richtlijn eisen. Hier werken de ‘increasing returns’ als positieve feedbackloops, indien eenmaal gekozen voor een soort beleid is het heel moeilijk om af te stappen van dit beleid (Gerrits, 2012). Met andere woorden de geschiedenis bepaalt de outcome (Gerrits en Marks, 2008). Het al ingezette beleid van het kabinet leidt tot een hogere energie-efficiëntie dan jaarlijks renoveren van 3 procent van de overheidsgebouwen, die afkomstig is uit de EED. Dit betekent dat het strookt met de theorie van Pierson (2000) over Pad-afhankelijkheid dat elke keuze langs een bepaald pad gevolgen creëert die het ‘pad’ aantrekkelijker maakt bij de volgende keuze door middel van positieve feedback loops waar door je niet kan veranderen. Het is minder aantrekkelijk om te veranderen. In het verleden genomen besluit hoeft niet van te worden afgeweken omdat Nederland al heel erg ambitieus is op het gebied van energie-efficiëntie. Respondenten op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) verklaren: *“mijn beeld is dat er veel gedaan is door gemeenten op het gebied van energie-efficiëntie. Of deze richtlijnen daar een belangrijke rol in hebben gespeeld dat weet ik nog net zo niet. Dat denk ik niet heel erg. Ik verwacht niet dat het voor gemeenten moeilijk is om daar zich opnieuw op te richten omdat dat al aansluit op de ambities die de meeste gemeenten hebben”*. Eerder beleid is geen negatieve factor voor aanpassing richting de EPBD omdat de onderzochte gemeenten hogere ambities

hebben op lokaal niveau dan de EPBD eist. Dit blijkt ook uit de documenten analyse van de lokale autoriteiten. Vooral lokale autoriteiten hebben via het Bouwbesluit een instrument waarmee zij een 'level playing field' kunnen creëren waar eisen kunnen worden gesteld op het gebied van energie-efficiëntie nieuwbouw. Hierdoor ontstaat een extra positieve feedbackloop. Respondenten op **gemeentelijk niveau** (R12 en R13) geven als voorbeeld dat 50 woningen energie-neutraal worden gebouwd met het GPR-systeem dat 20 procent meer eisen stelt dan het Bouwbesluit. Dit komt tevens naar voren uit de documentendata van de gemeente Vlaardingen 0 EPC bij nieuwbouw, Schiedam 25 procent meer EPC eisen dan het Bouwbesluit, Capelle aan den IJssel 7.5 GPR waardoor in 2018 al nieuwbouwwijken energieneutraal worden, Lansingerland ook 0 EPC bij nieuwbouw (als voorbeeld worden Parkzoom en De Tuinen genoemd) en in Rotterdam werd al in 2007 rekening gehouden met de EPBD. Uit de documentendata op lokaal niveau komt voorts naar voren dat er veel acties worden ondernomen om bestaande woningen te verduurzamen. Dit betekent dat in het verleden ingeslagen koers juist niet rigoreus van hoeft te worden afgestapt omdat lokale autoriteiten zeer ambitieus zijn en verder kunnen met wat zij deden. Dit gebeurt ook bij het inkoopbeleid PIANOo van de Rijksoverheid indien gebouwen worden gehuurd, gekocht of gerenoveerd. Uit de documentenanalyse van het inkoopbeleid PIANOo komt naar voren dat het inkoopproces meer eisen stelt dan nationale wetgeving verlangt zoals in het Bouwbesluit, wat voor een trigger moet zorgen naar de markt om de duurzaamheid te promoten. Voorts wordt er 100% duurzaam ingekocht door alle Multi-governance lagen in Nederland. Dit zorgt voor een extra multiplier-effect in de positieve feedbackloop. Dit blijkt ook uit het document Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie-neutrale gebouwen in Nederland (2012) dat al voldoende wordt gedaan op het gebied van energie-efficiëntie gebouwde omgeving waardoor het niet nodig is om af te wijken van bestaand beleid. Hierdoor wordt Europeanisering niet verzwakt door bestaande Pad-afhankelijkheid. Met de komst van de Europese richtlijnen wordt bestaande ingeslagen pad juist nog meer versterkt. Dit is in lijn met Pierson (2000) dit omdat elke keuze langs een bepaald pad gevolgen creëert die het pad aantrekkelijker maakt bij de volgende keuze. Indien dat begint open te stapelen, wordt er een krachtig positieve feedbackloop van zichzelf versterkend activiteit gegenereerd (Pierson, 2000). Dit is ook het geval met de doorwerking van de EPBD en de EED.

De invloed van moeilijk toekomstige terugverdienbare investeringen wordt door respondenten verschillend ervaren. Er zijn twee ervaringen: geen invloed en wel invloed. Uit de interviewdata op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R12, R13, R16 en R17), **provinciaal niveau** (R1 en R2) en op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) blijkt dat moeilijk terugverdienbare investeringen geen negatieve invloed hebben op de aanpassing richting de EPBD en de EED. Dit omdat de Europese richtlijnen volgend zijn op de Nederlandse wetgeving. Dit bevestigen respondenten op **provinciaal niveau** (R1 en R2) met de volgende quote: *"door de EED hebben wij juist de mogelijkheid gekregen om daar wat meer richting aan te geven"*. Op gemeentelijk niveau wordt ook beleid ontwikkeld waarmee getracht wordt om stappen harder te lopen. Bestaande pad wordt extra versterkt. Dit zorgt ervoor dat Europeanisering niet wordt verzwakt. Respondenten op **gemeentelijk niveau** (R4, R12 en R13) verklaren dat met de volgende quote: *"ik denk dat wij proberen om een stap harder te lopen door het promoten van 0-op-de-meter-woningen en 0 EPC, dus ook geen aardgas meer"*. Bij respondenten op **gemeentelijk niveau** (R5, R7, R8 en R9), die vanuit interne organisatie praten, hebben moeilijk verdienbare investeringen wel een andere invloed omdat zij grootverbruiker zijn van energie. Indien recent is geïnvesteerd in bepaald soort straatverlichting, wordt er niet zomaar overgestapt, aldus een bestuurder (R5). Het bezitten van een energielabel hoeft niet per se te leiden naar hogere energieprestatie van een bepaald gebouw. Een respondenten op **Rijksniveau** (R10 en R11) bevestigt dat met de volgende quote: *"in die zin stuurt het niet goed op werkelijke*

energieverbruik van gebouwen. Er is een verband maar niet zoals je zou verwachten. Er zijn hele slechte panden die relatief weinig energie verbruiken. Sommige defensie panden daar zet je gewoon de verwarming niet aan. Of er wordt heel veel elektriciteit gebruikt vanwege warmte- koudeopslag installatie. Of dat ventilatie de hele nacht doordraait terwijl niemand er zit". Bij een respondent op **gemeentelijk niveau** (R9) is er ooit een ESCo gedaan wat niet rendabel was. Uit de interviewdata van respondenten op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) is er soms invloed dit omdat voornamelijk er meer van gemeenten wordt gevraagd. Zoals iets in opleiding, iets in de organisatie en iets in compensatie van lasten bij de uitvoering, die vanuit het rijk zouden moeten komen.

4.3.2 Leereffecten

Eén respondent die bestuurder is op **gemeentelijk niveau** (R3), zegt het volgende: "die richtlijnen zelf die ken ik niet. Ook intern zijn wij zo niet mee bezig. Het is met name dat een aantal instrumenten uit het Bouwbesluit die ons een zetje geeft". Dit geldt ook voor respondenten (R5, R7, R8 en R9) op **gemeentelijk niveau**. Opedane kennis uit eerder complex beleid leidt tot hogere rendement bij continue gebruik van het beleid. Door middel van herhaling kunnen lokale autoriteiten leren hoe het beleid meer effectief kan worden benut door knowhow, routines en kennis. De opgedane kennis, know-how en routines uit het Bouwbesluit stimuleren verdere gebruik van het beleid wat het pad versterkt. In het Bouwbesluit zitten investeenormen die afgelopen jaren stelselmatig omlaag zijn gegaan, zie tabel IX. Dat wordt als een belangrijk wettelijk instrumentarium gezien waarmee een 'level playing field' wordt gecreëerd tussen de gemeenten en de projectontwikkelaars. In tabel IX wordt weergegeven dat het bestaande pad wordt versterkt door de komst van Europese richtlijn, omdat er niet vanaf wordt gestapt.

Tabel IX: Aanscherping EPC-norm Bouwbesluit naar aanleiding van de EPBD

Jaar	Nieuwbouw	Overheidsgebouwen
2011	Woningbouw: 0.6	1.1 voor kantoorgebouwen
2015	- Woningbouw - Utiliteitsgebouw: 50% energie-efficiënter t.o.v 2007	- 50% energie-efficiënter t.o.v. 2007
Vanaf 2018		EPC=nabij 0
Vanaf 2020	EPC=nabij 0	

(Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland, 2012)

Uit de interviewdata komt naar voren dat er "strijd" is tussen wat gemeenten en projectontwikkelaars willen qua duurzaamheid. Eén respondent op **gemeentelijk niveau** (R5), die tevens bestuurder is, beargumenteert dat met de volgende quote: 'je merkt wel continu een strijd tussen wat gemeente wilt qua duurzaamheid en het belang van een projectontwikkelaar....heel veel bouwbedrijven die denken nog op een soort ouderwetse manier van: joh, duurzaamheid kost alleen maar geld". Alles wat wettelijk geëist kan worden, daar is geen discussie over mogelijk. Respondenten op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) die over interne gemeentelijke organisatie redeneren: "als je kijkt naar een afdeling bouw die moet nu omgaan met een nieuwe werkelijkheid. Er moet ook bij bestaande bebouwing gekeken worden hoe het zit

met die Label-C-plicht. In het bestaande beleid deed je dat niet". Men moet zich inlezen over nieuwe ontwikkelingen. Gemeenten en andere organisaties zijn zich steeds meer bewust dat de wereld voortdurend in verandering is. Er wordt steeds meer gereageerd op veranderingen in eigen organisatie en daar omheen. Respondent op **gemeentelijk niveau** (R17) bevestigt dat met deze quote: "je leert als organisatie wel, maar wij werken hier met 11000 ambtenaren, als je zelf met duurzaamheid werkt in project dan doe je er wat mee, maar andere mensen vergeten het vaak. Dus wilt niet zeggen dat de rest van de organisatie het gaat oppakken". Ook blijkt volgens respondenten op **gemeentelijk niveau** (R7, R8 en R16) en **interbestuurlijk niveau** (R14) dat aanpassing niet altijd kennisdiscrepantie hoeft te zijn. Wel of niet aanpassen kan te maken hebben met dat men weet dat het moet, maar de focus ligt op bestaande werkzaamheden. Dit wordt bevestigd met de volgende quote: "als je het dan moet gaan doen, dan moet het wel organisatorisch ook ingebed zijn. Het is heel eenvoudig om beleid op te schrijven, maar in de praktijk ermee te werken wordt soms lastig". In het kader van de EED en energiebesparingen bestond als sinds 1993 de 5 jaar terugverdiensijd in de Nederlandse wetgeving. Deze kennis was al aanwezig bij de omgevingsdiensten van de provincie Zuid-Holland, aldus respondenten op **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6). Dit blijkt ook uit het document Veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED (2016) en het Energieakkoord (2013). Dit toont aan dat de kennis al aanwezig was bij overheden voor dat de EED met extra eisen kwam om van organisaties met meer dan 250 medewerkers, 50 miljoen euro omzet en een totaalbalans van 43 miljoen euro een energie-audit te laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat er niet van bestaand pad hoeft te worden afgestapt wat de Europeanisering juist ten goede komt. Voordat de omgevingsdiensten bestonden, had de provincie zelf handhavers in dienst die de kennis bezaten. Hieruit blijkt ook dat er al kennis aanwezig was. Tegenwoordig is alle kennis samengebundeld voor zowel de provincie als de gemeente bij de omgevingsdiensten van de provincie Zuid-Holland. Respondenten op **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6) verklaren: "kennis zal altijd wel verbeteren. Kennis van 10 jaar geleden is natuurlijk verouderd".

Toekomstige speciale kennis heeft geen negatieve invloed bij de doorwerking omdat in hoofdlijnen de kennis wel aanwezig is, aldus respondenten op **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15). In het kader van de EED is de kennis gebundeld bij de omgevingsdiensten van de provincie Zuid-Holland en of kennis komt van het Bouwbesluit omtrent de EPBD. Bij deze omgevingsdiensten wordt toezicht en handhaving in het kader van de EED samen georganiseerd voor zowel provincie als gemeenten. Bij de omgevingsdiensten zijn er branche aanpakken die bij een hele branche moeten zorgen voor energie-efficiëntie. Dit komt ook uit de documentenbevindingen van de provincie Zuid-Holland waarin naar voren komt dat er gebruik wordt gemaakt van "brancheaanpakken" om energiebesparingen te realiseren bij ondernemingen (Brief GS aanpak energie-agenda van januari, 2016). Voor respondenten op **gemeentelijk niveau** is de EED een ver van hun bed show, omdat de EED juist via de omgevingsdiensten plaatsvindt.

4.3.3 Coördinatie-effecten

Coördinatie-effecten zijn de voordelen die een lokale autoriteit ervaart van een bepaald soort beleid indien andere lokale autoriteiten en andere beleidsnetwerken hetzelfde beleid gebruiken. Dit is het geval indien een bepaald soort beleid zorgt positieve netwerk externaliteiten, dan wordt betreffende beleid aantrekkelijker naar mate meer autoriteiten of beleidsnetwerken het gebruiken. Coördinatie-effecten zijn vooral belangrijk indien een soort beleid comptabel is met de infrastructuur van lokale autoriteiten en

beleidsnetwerken. Toename in gebruik in een bepaald soort beleid, moedigt investeringen in de infrastructuur die verbonden zijn. Op zijn beurt zorgt het voor meer gebruik van het beleid.

Uit de interviewdata blijkt dat er coördinatie-effecten optreden in het kader van de EPBD en de EED wat een versterkend effect heeft op de op de Pad-afhankelijkheid in de doorwerking van de richtlijnen. Binnen de regio wordt er goed samengewerkt in de vorm van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Dit blijkt ook uit de documentenanalyse bij alle lokale autoriteiten. Betreffende lokale autoriteiten trekken gezamenlijk op in het kader van energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving. Dat versterkt het pad op lokaal niveau en maakt het aantrekkelijker door positieve feedbackloops. In het kader van de EED krijgen alle omgevingsdiensten opdracht van de provincie en de gemeenten om de EED uit te voeren. Volgens respondenten op **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6) en **interbestuurlijk niveau** (R15) is het belangrijk dat iedereen hetzelfde wordt aangeschreven beoordeeld, gehandhaafd en toezicht op gehouden. Dat is voor gemeenten vaak heel prettig om te weten dat collega gemeenten op dezelfde manier handelingen uitvoeren, aldus respondent op **interbestuurlijk niveau** (R15). Dit is in lijn met de theorie over coördinatie-effecten wat zorgt voor een toename in gebruik in een bepaald soort beleid en moedigt investeringen in de infrastructuur aan. Dat versterkt dan weer Pad-afhankelijkheid op lokaal niveau door meer gebruik van het beleid. In het kader van de EPBD wordt als voorbeeld genoemd dat de GPR-tool die in de stadsregio Rijnmond wordt ingezet om duurzaamheid van de bebouwde omgeving te bevorderen. Deze tool wordt regionaal toegepast zodat elke gemeenten hetzelfde instrument gebruiken. Respondenten op **gemeentelijk niveau** (R12 en R13) bevestigen dat met de volgende quote: *“wij zijn regionaal bezig met duurzaamheidsbeleid om te kijken hoe wij een stip aan de horizon kunnen zetten. Een van de zaken was het GPR-tool voor de hele regio beschikbaar te maken. Dat iedereen hetzelfde instrument hanteert. Ik denk dat dit juist helpt”*. Dit komt voorts naar voren in de documentendata van de onderzochte gemeenten waarin staat dat de Convenant Verbeteren Energieprestatie Nieuwbouw (2012) in de regio Rijnmond is getekend om ervoor te zorgen dat 25 procent meer eisen worden gesteld bij nieuwbouw dan wettelijk wordt voorgeschreven in het Bouwbesluit. Hieruit blijkt dat er harder wordt gelopen dan nationale wetgeving voorschrijft die tevens door Europees beleid wordt beïnvloed. Dit convenant hebben alle lokale autoriteiten ondertekend die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Er ontstaan hierdoor coördinatie-effecten wat zorgt voor extra versterking van het bestaande pad in de doorwerking van de EPBD zonder top-down sturing. Uit het document Convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw (2012), die in stadsregio Rotterdam verband is ondertekend, komt naar voren dat de samenwerkingen niet van rechtswege afdwingbaar is, omdat het op vrijwillige basis is ondertekend (Convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw, 2012). Door de verschillende convenanten, die lokaal worden afgesloten, ontstaan er coördinatie-effecten. Dit zorgt voor synergie omdat verschillende autoriteiten hetzelfde soort lokaal beleid toepassen, aldus respondent (R11) op **Rijksniveau**. Hierdoor wordt beleid aantrekkelijker naar mate meer autoriteiten of beleidsnetwerken zelfde beleid gebruiken omdat alle neuzen dezelfde kant staan. Het bestaande pad op lokaal niveau wordt extra versterkt. Dit bevestigt een respondent op **Rijksniveau** (R10) met de volgende quote: *“er zijn gemeenten die in de gemeenteraad een hogere ambitie hebben. Zij zeggen: wij willen dan en dan energieneutraal en klimaatneutraal zijn. Daar wachten zij niet op de Rijksoverheid. De gemeentelijke lokale politiek wil meer”*. Uit de documentendata blijkt dat er coördinatie-effecten optreden die een versterkende factor hebben in de verschillende bestuurslagen. Uit het document Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland (2012) blijkt dat Nederlandse overheid maatregelen heeft genomen ter bevordering van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland. Maatregelen gelden zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw. Dit zorgt voor extra positieve coördinatie-effecten in de doorwerking van de EPBD. Uit de interviewdata van respondenten op **gemeentelijk niveau** (R3 en R9) blijkt dat dit binnen de interne gemeentelijke

organisatie om integraal denken vraagt en om een andere manier maatwerk leveren in de coördinatie van energie-efficiëntie.

De financiële situatie bij verschillende autoriteiten en beleidsterreinen kan ervoor zorgen dat Pad-afhankelijkheid wordt beïnvloed. Dit omdat er een financieel plaatje vastzit aan energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving. Indien er geen geld is, worden de coördinatie-effecten minder in de zin dat men minder goed in staat is om iets samen te organiseren om er gezamenlijk baat van te hebben. Volgens respondent op **interbestuurlijk niveau** (R14) speelt financiële situatie altijd een rol en verklaart het volgende erover: *“er is altijd discussies wie wat gaat betalen. Het meest speelt dit natuurlijk tussen het Rijk en gemeenten op het moment dat het rijk komt met nieuw beleid en gemeenten moeten het uitvoeren. Dus er zijn zeker gesprekken over de financiën”*. Respondenten op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) bevestigen dat ook: *“aan de voorkant wordt wel gekeken wat de lasten en baten zij van de EPBD, dat speelt wel een rol dan”*. Indien er hoge kosten aan de doorwerking vastzitten, kan dat belemmerend werken bij de Europeanisering. Intern is bij respondenten op **gemeentelijk niveau** (R16) een goed investeringsklimaat belangrijk voor beleidscontinuïteit. Deze respondent verklaart: *“je ziet nu in de wereld van duurzaam: hoe sterk moet je dat stimuleren of kan dat ondertussen zichzelf in de lucht houden, elke twee jaar vindt men er iets van. Als het gaat om investeringentijden van 15 jaar dan wil je weten waarop je kan rekenen. Bij veel regelingen is dat niet duidelijk”*. In het kader van de EED hebben de omgevingsdiensten opdracht gekregen om bedrijven te controleren. Respondenten op **provinciaal niveau** (R1 en R2) en **interbestuurlijk niveau** (R15) verklaren dat met de volgende quote: *“het Rijk heeft pas sinds kort geld toegezegd voor de uitvoering voor de EED”*. *Wij hebben achteraf een reparatie moeten doen voor compensatie via de gemeente- en provinciefonds”*. Deze omgevingsdiensten zijn een manifest van coördinatie-effecten. Indien deze gezamenlijk worden gebruikt levert het voordelen in de coördinatie van de EED. Dit laat zien dat het financiële plaatje Pad-afhankelijkheid kan beïnvloeden in het kader van de uitvoering van Europese richtlijnen. Bij vier respondenten op **gemeentelijk niveau** (R7, R8, R12 en R13) blijkt dat financiële middelen niet van belang zijn. Bij deze respondenten is vooral een politieke keuze en kennis met elkaar delen.

4.3.4 Adaptieve verachting

Uit het interview met één bestuurder op **gemeentelijk niveau** (R5), blijkt dat Rijnmond gemeenten gebruik maken van de WoonWijzerWinkel. Deze is door de gemeentes gezamenlijk opgezet om duurzaamheid in de bebouwde omgeving te promoten en te faciliteren. Dit wordt bevestigd bij de documentenanalyse op lokaal niveau waarin staat dat de gemeente Schiedam, Capelle aan den IJssel, Vlaardingen, Lansingerland en Rotterdam allemaal aangesloten zijn bij de WoonWijzerWinkel om duurzaamheid te promoten bij woning. Dit toont aan dat er een gezamenlijke adaptieve verwachting is op lokaal niveau wat Pad-afhankelijkheid versterkt. Dit omdat alle Rijnmond gemeenten gezamenlijk optrekken om een slag te maken waarbij de adaptieve verwachting de Pad-afhankelijkheid creëert. Omdat hiervoor gebleken is dat lokaal meer wordt gedaan dan de Europese richtlijnen eisen, wordt door Europeanisering versterkt. Voorts blijkt uit de duurzaamheidsprogramma's van de onderzochte gemeenten dat in stadsregionaalverband met elkaar samen wordt gewerkt wat de adaptieve verwachting ook groter maakt op lokaal niveau, omdat elke gemeente bezig is met duurzaamheid. Doordat dit samen wordt gedaan en een beleid alom wordt geaccepteerd, worden er op een later stadium voordelen ondervonden. Verwachtingen van toekomstig gezamenlijk gebruik zorgt ervoor dat lokale autoriteiten hun acties aanpassen op een manier die ervoor zorgen dat verwachtingen uitkomen. Dit bevestigt

respondent op **interbestuurlijk niveau** (R15) met de volgende quote: *“Het thema energie, daar is eigenlijk nauwelijks weerstand op. Misschien wel op deelaspecten etc. Zoals bijvoorbeeld laadpalen, dat zou kunnen. Maar in zijn algemeenheid, is er bij gemeenten behoorlijk draagvlak voor het invoeren van energiebesparing en klimaatbeleid. Daar verwacht ik eerlijk gezegd geen weerstand”*. Dit is ook geanalyseerd in de documenten Regionale Duurzaamheidsagenda 2013-2016 (2013) waarbij 15 regiogemeenten de krachten hebben gebundeld om samen te werken om uitstoot van CO2-gassen te verminderen in de regio op het gebied van duurzaamheid, duurzame bebouwde omgeving en duurzame energie opwekking. Dit laat zien dat er gezamenlijk een adaptieve verwachting wordt geschept wat het pad versterkt omdat alle lokale autoriteiten ermee bezig zijn. Uit de interviewdata op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R7, R8, R9, R16 en R17), **provinciaal niveau** (R6), **interbestuurlijk niveau** (R14) en **Rijkniveau** (R18, R19 en R20) komt juist naar voren dat de adaptieve verwachting ontstaat uit het feit dat er wettelijke verplichting ontstaat vanuit nationale wetgeving. Die mede door de Europese richtlijnen tot stand zijn gekomen. Aan die wettelijke verplichtingen wordt dan geconformeerd door alle Multi-level governance lagen. Dit bevestigen respondenten op **Rijkniveau** (R18, R19 en R20) met de volgende quote: *“nationaal beleid is gebaseerd op de EPBD. Het nationale beleid wordt natuurlijk door lagere overheden nageleefd”*. In het nationale beleid wordt een minimale eis vastgesteld wat de adaptieve verwachting scheidt en Pad-afhankelijkheid creëert.

4.4 Synchronisatie

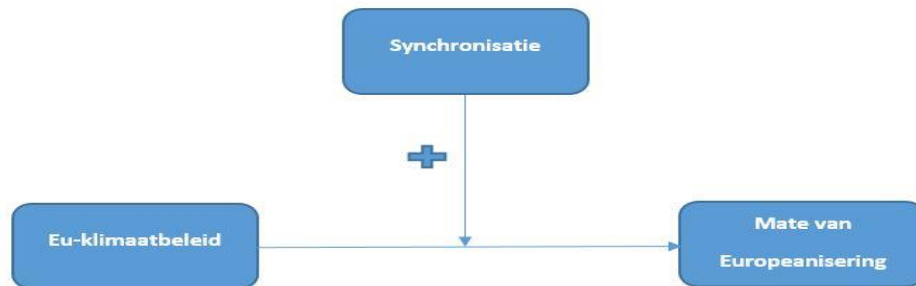
Inleiding

De empirische bevindingen worden in deze paragraaf geanalyseerd aan de hand van de volgende mechanismen: activiteiten van samenvloeiende ontwikkeling, mutual sense making en versterkende acties om te ontdekken wat voor invloed Synchronisatie heeft op de Europeanisering op lokaal niveau.

Overall analyse relatie

In de theoretische bril in H2 over Synchronisatie is de volgende relatie verondersteld (zie figuur VII), namelijk dat Synchronisatie Europeanisering versterkt omdat verschillende probleempercepties samen worden gevoegd in de verschillende Multi-level governance lagen, wat zorgt voor betere doorwerking van de EPBD en de EED en dus voor Europeanisering op lokaal niveau.

Figuur VII: relatie Synchronisatie-Europeanisering.



Uit de analyse van de empirische bevindingen blijkt dat deze relatie juist is als het gaat om de doorwerking van de richtlijnen EPBD en de EED bij lokale autoriteiten in de provincie Zuid-Holland. Bij de doorwerking vindt er Multi-level Synchronisatie plaats in het kader van de EPBD en de EED, wat de Europeanisering versterkt. Dit, omdat verschillende bestuurslagen hun probleemdefinities samenbrengen bij zowel de onderhandelingen over de richtlijnen in Brussel als bij de uitvoering van de richtlijnen op lokaal niveau in Nederland. Hier komen activiteiten van samenvloeiende ontwikkeling, mutual sense making en versterkende acties tot stand tussen verschillende bestuurslagen. Dit versterkt de Europeanisering. Deze Synchronisatie is dus niet enkel top-down afkomstig uit de Europese Unie maar dus ook bottom-up vanuit Nederland die de Europese richtlijnen heeft beïnvloed. Dit vindt dan op supranationaal niveau plaats. Synchronisatie versterkt voorts de Europeanisering omdat nationale Multi-level governance lagen onderling energietoppen organiseren die de doorwerking van de EPBD en EED moet bevorderen. Hierdoor wordt ontdekt wat de knelpunten zijn bij de verschillende Multi-level governance lagen in de doorwerking en Europeanisering. Echter, de achterban, zoals gemeenten, wordt niet optimaal in de feedbackloop meegenomen. Dit verklaart dat ambtenaren op lokaal niveau afwachtend zijn. Op lokaal- en regionaalniveau zijn de omgevingsdiensten voorts een versterkende factor in de Multi-level governance systeem hetgeen zorgt voor Europeanisering. Daar komen verschillende Multi-governance lagen bijeen om uitvoering te geven aan de richtlijnen.

4.4.1 Activiteiten van samenvloeiende ontwikkelingen

Uit de interviewdata op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R5, R12, R13, R16 en R17) komt niet duidelijk naar voren hoe Synchronisatie ontstaat door middel van activiteiten van samenvloeiende ontwikkelingen. Behalve dat men in het algemeen met elkaar in gesprek is in de verschillende Multi-level governance lagen. Op Rijksniveau en Europeesniveau vinden er activiteiten van samenvloeiende ontwikkelingen plaats in de vorm van overleggen tussen de verschillende Multi-level governance lagen waar het Rijk, VNG en IPO zitting hebben. Omtrent de EPBD en de EED verklaren respondenten op **Rijksniveau** (R10 en R11) het volgende: *“het is wel zo dat beleidscollega's die in Brussel hebben meegedacht over de richtlijnen die verantwoordelijk zijn voor de implementatie, die hebben een soort klankbordclub georganiseerd waar wij zitting in hadden, VNG en andere overheden.* Uit de interviewdata op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) komt dit gegeven voorts naar voren: *“bij de onderhandelingen over de richtlijn EPBD konden de VNG en IPO via de Rijksoverheid en via de comité van de regio's in Brussel mee onderhandelen”.* Dit laat zien dat er activiteiten van samenvloeiende ontwikkelingen plaatsvinden in een Multi-level governance setting. Er wordt rekening gehouden tussen de karakteristieken van de verschillende complexe systemen waar het geheel deel uitmaakt van verschillende kleinere systemen die het vermogen hebben zonder externe controle te handelen. Hier vindt succesvolle Synchronisatie plaats omdat top-down en bottom-up strategieën en initiatieven worden verbonden met een eigen ontwikkeling, logica en zelf-organiserend dynamiek. Er is dus sprake van Multi-level Synchronisatie. Dit versterkt Europeanisering. Dit resulteert in dat Europees beleid wordt gesynchroniseerd met bestaand beleid in Nederland in de vorm van het Bouwbesluit. De EPBD wordt via ‘transportering’⁸ geïmplementeerd in het Bouwbesluit⁹. Dit is dan geldend voor alle lokale autoriteiten. Synchronisatie van de EED wordt voldaan via alternatief beleid die door Nederland is ontwikkeld. Het Energieakkoord dat in Nederland in 2013 is gesloten, dient als alternatief beleid voor de EED (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). Het beleid dat niet wordt gedekt door het Energieakkoord wordt gesynchroniseerd met de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet¹⁰. Voorts worden energietoppen georganiseerd waar de verschillende Multi-level governance lagen aan tafel zitten om te bezien waar zich problemen voor doen in het Kader van de EPBD en EED. De Samenvloeiende ontwikkeling van de verschillende Multi-level governance lagen wordt bevestigd door de volgende quote van respondent op **interbestuurlijk niveau** (R15): *“VNG, IPO en UVW spelen dan een grote rol om de maatschappelijke opgave het hoofd te bieden”.* In het kader van de EED vindt er tevens ontplooiing van synchronisatieprocessen plaats bij de omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten in de provincie Zuid-Holland geven uitvoering aan de EED via de RUDS¹¹. Respondenten op **gemeentelijk niveau** (R8), **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6) en **interbestuurlijk niveau** (R14) bevestigen dat met de volgende quote: *“provincie en gemeente loopt eigenlijk via de omgevingsdiensten. Bij de omgevingsdiensten komt het bij elkaar. Wij hebben in Zuid-Holland de*

⁸ Dat is omzetten van richtlijnen naar nationaal beleid

⁹ Besluit van 12 november 2015, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de implementatie van de herziende richtlijn energieprestatie gebouwen

¹⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie

¹¹ De gezamenlijke organisatie van de provincie Zuid-Holland en gemeenten

omgevingsdiensten twee maandelijks bij elkaar en dan zitten wij twee uur bij elkaar. Dan gaat zeker een uur minimaal over de EED”.

Op Rijksniveau vindt er wel voldoende interactie plaats wat voor activiteiten van samenvloeiende ontwikkeling zorgt in de Multi-level governance keten. Respondent op **interbestuurlijk niveau** (R15) heeft omtrent interactie wel een interessante quote: *“ja, er is voldoende interactie maar je hebt altijd momenten en timing. Ervaring van onze Europa afdeling is vaak dat het Rijk onderhandelt in Europa en op een gegeven moment komt het resultaat terug, dan zijn wij als VNG helemaal niet aangehaakt. Nu hebben wij de afspraak gemaakt dat processen onderhandelingen in Europa direct worden teruggekoppeld met onze collega Europa om mee te blijven kijken en in de loop te blijven”.* Tevens interessant is het feit dat respondenten op **Rijksniveau** (R10, R11, R18, R19 en R20) vinden dat er voldoende interactie plaatsvindt maar dat de lokale autoriteiten vrij beperkt betrokken zijn in de interactie. Dit verklaren respondenten op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) met de volgende quote: *“er is wel voldoende interactie tussen de bestuurslagen maar de lokale overheden zijn dan wel vrij beperkt”.*

Volgens respondenten op **gemeentelijk niveau** (R7, R8, R12 en R13) moet er betere informatievoorziening zijn naar de gemeenten toe voor de afstemming. Dit kan dan de Synchronisatie bevorderen. Deze respondenten laten dit met de volgende quote zien: *“ik denk dat de informatievoorziening/afstemming naar gemeenten en omgevingsdienst wat sterker had gekund vanuit het Rijk dan dat er meer interactie tussen bestuurslagen had moeten. Eind november had RVO pas iets gepresenteerd naar gemeentes dat zij iets moesten doen. Het is eigenlijk over de schutting gegooid”.* Op provinciaal niveau blijkt voorts dat er meer afstemming met bedrijven nodig is dan tussen overheden onderling. Respondenten op **provinciaal niveau** (R1 en R2) bevestigen dat met de volgende quote: *“vooral dat de interactie bedrijfsleven overheid moet meer plaatsvinden om het effectiever te krijgen”.* Op Rijksniveau wordt er wel voldoende afgestemd via de koepels. Deze respondenten op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) bevestigen dat met de volgende quote: *“er wordt niet enkel in het kader van deze richtlijn met elkaar goed afgestemd, maar ook in het algemeen. In 2013 is De Code Interbestuurlijke Verhoudingen herzien waarin tussen de verschillende bestuurslagen, het Rijk, IPO, VNG en UVW afspraken zijn gemaakt hoe de verschillende bestuurslagen met elkaar doelen realiseren. Bij de Rijksoverheid zit veel kennis en capaciteit en op lokaal niveau wat minder”.* Hieruit blijkt dat er afstemming is op Rijksniveau maar dat de achterban niet optimaal wordt voorzien van informatie wat de Synchronisatie niet optimaal mogelijk maakt. Dit verklaart dan ook waarom respondenten op lokaal niveau de richtlijnen niet kennen.

4.4.2 Mutual sense making

Uit de interviewdata komt niet duidelijk naar voren hoe Mutual sense making wordt toegepast bij de doorwerking en implementatie van de richtlijnen EPBD en EED vanuit een Multi-level governance perspectief. Dit geldt voor zowel de interesses van de verschillende Multi-level governance lagen als de betekenis die wordt gegeven aan de doorwerking van de EPBD en de EED in de verschillende Multi-governance lagen. Echter, uit de documentendata komt juist wel naar voren dat de verschillende Multi-level governance lagen dezelfde interesses hebben en dezelfde betekenis geven aan de doorwerking en implementatie van de EPBD en de EED. Alle Multi-level governance lagen hebben samen met 37 andere stakeholder in 2013 het Energieakkoord ondertekend waarin juist ten doel is gesteld om minimaal de eisen van de EPBD en de EED te realiseren in 2020. Dit is in lijn met Verkerk et al. (2015) waarbij samenwerking alleen ontstaat indien autoriteiten bereid en in staat zijn om gezamenlijke interesses te formuleren die passen binnen hun eigen doelrealisatie. Dit betekent dat gezamenlijk handelen alleen

mogelijk is wanneer alle eigenbelangen van de verschillende actoren met elkaar worden gesynchroniseerd (Verkerk et al., 2015). Door het tekenen van het Energieakkoord (2013) vindt er dus zelforganisatie plaats om gezamenlijk tot een hoger doel te reiken.

Uit het document Energieagenda Watt Anders energieagenda 2016-2020-2050 (2016) van de provincie Zuid-Holland blijkt voorts dat er aansluiting wordt gezocht met het klimaatakkoord van Parijs uit 2015 en het Energieakkoord uit 2013. Deze autoriteit zit tussen de andere autoriteiten in hetgeen zorgt voor de Mutual sense making in de Multi-level governance keten tussen top-down en bottom-up. Dit zorgt ervoor dat het gehele Multi-level governance keten elkaar synchroniseert. Op gemeentelijkniveau, provinciaalniveau en Rijksniveau vindt er tevens Mutual sense making plaats door middel van het inkoopbeleid PIANOo, waar in al deze Multi-level governance lagen is afgesproken om het inkoopproces 100 procent te verduurzamen, dus ook duurzaam inkoop van gebouwen (Milieucriteria voor het maatschappelijk verantwoord inkopen van Kantoorgebouwen: huur en aankoop, nieuwkoop en renovatie, 2016). Door gezamenlijke Mutual sense making wordt de Synchronisatie bevordert tussen de verschillende Multi-level governance lagen. Sinds 2010 hanteert de Rijksoverheid een 100 procent duurzaam inkoopproces. Gemeenten hanteren sinds 2010 een 75 procent duurzaam inkoopproces en vanaf 2015 100 procent inkoopproces. Hiervoor is een inkoopkader ontwikkeld dat te vinden is op de website van PIANOo (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). In het Duurzaamheidsagenda van Capelle a/d IJssel vindt er Mutual sense making plaats door middel van het Energieakkoord (2013), dit geldt ook voor Programma Duurzaam (2015) van de gemeente Rotterdam. Bij de Klimaatbeleidsplan (2016) van de gemeente Schiedam vindt Mutual sense making plaats via het akkoord van Parijs. Er vindt dus zelforganisatie plaats om gezamenlijk tot een hoger doel te reiken.

4.4.3 Versterkende acties

Er vinden versterkende acties plaats bij de omgevingsdiensten in Zuid-Holland die de Synchronisatie versterken in het kader van de EED. Respondenten op **gemeentelijk niveau** (R4 en R5) en **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6) bevestigen dat met de volgende quote: *“het is meer een kwestie van organiseren dan het een strijd is met elkaar. Wij hebben nog maar 1 milieuambtenaar hier. Maar dat komt omdat alles wat wij binnen die tak van sport hadden, dat hebben wij bij omgevingsdiensten neergezet. Als je bij elkaar zit dan werkt het wat praktischer dan als je met verschillende organisaties samen moet werken”*. Door bij de omgevingsdiensten kennis wordt gebundeld en samen wordt gewerkt ontstaat er een versterkende factor in de Multi-level governance lagen. Er wordt meer waarde en synergie gecreëerd. Dit bevestigt R6 op **provinciaal niveau** met de volgende quote: *“als je over milieuwetgeving praat, dan zijn op een gegeven omgevingsdiensten in het leven geroepen om dat de gemeentes gezamenlijk dat beter konden doen dan alleen. DCMR¹² bestaat sinds 1968. Wij hadden al een bestaand werkverband. Er zijn zat gemeentes in Nederland die zeggen energie doe ik zelf en die omgevingsdienst heeft niets mee te doen. Dat is wel jammer, omdat je dan op twee plekken iets gaat organiseren. Gemeentes die iets zelfstandig doen, die moeten wij dan weer bijpraten en bijhouden. De mensen met wie je het beste samen werkt, zijn de mensen met wie je op de gang zit”*.

¹² Omgevingsdienst Rijnmond

4.5 Autopoësis

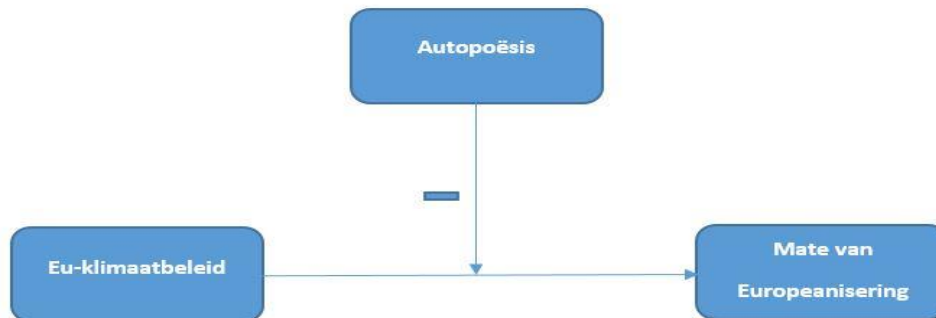
Inleiding

De empirische bevindingen worden in deze paragraaf geanalyseerd aan de hand van de volgende mechanismen: zelfreferentie, interpretatie en informatie framing en zelfreproductie om te ontdekken wat voor invloed Autopoësis heeft op de Europeanisering op lokaal niveau.

Overall analyse relatie

In de theoretische bril in H2 over Autopoësis is de volgende relatie verondersteld (zie figuur VIII), namelijk dat Autopoësis Europeanisering verzwakt omdat lokale autoriteiten uitgaan van hun eigen logica bij uitvoering van beleid wat zorgt voor slechtere doorwerking van de EPBD en de EED en dus voor minder Europeanisering op lokaal niveau.

Figuur VIII: relatie Autopoësis-Europeanisering



Uit de analyse van de empirische bevindingen blijkt dat deze relatie niet juist is als het gaat om de doorwerking van de richtlijnen EPBD en de EED bij lokale autoriteiten in de provincie Zuid-Holland. Bij de doorwerking vindt er Autopoësis plaats in het kader van de EPBD en de EED, maar de Europeanisering wordt niet verzwakt hierdoor. Door zelfreferentie, interpretatie en informatie framing en zelfreproductie geven lokale autoriteiten een eigen draai aan energie-efficiëntie die in lijn is met de Europese logica. Waarbij eigen doelstellingen de voorkeur genieten op lokaal niveau. Deze doelstellingen dragen wel bij aan Europese doelstellingen, vaak onbewust.

4.5.1 Zelfreferentie

Uit de interviewdata komt niet naar voren dat zelfreferentie van beleidsdoelen en beleidsinstrumenten een negatieve invloed heeft. Het heeft juist een positieve invloed op de aanpassing op lokaal niveau. Lokale autoriteiten verwijzen naar eigen eerder opgestelde beleidsdoelen en beleidsinstrumenten met betrekking tot energie-efficiëntie in bebouwde omgeving. Energiebesparing is bij uitstek een zaak die per lidstaat en binnen lidstaten moet worden aangepakt. Een respondent op **interbestuurlijk niveau** (R14) verklaart: *“dus je hebt ook de bottom-up benadering. Wij zijn niet alleen volgend. Die gemeenten zijn zelf heel erg ambitieus”*. Dit beaamt ook respondent op **gemeentelijk niveau** (R9) met de volgende quote: *‘wij*

verwijzen altijd naar onze eigen beleid. Ons eigen beleid vloeit natuurlijk voort uit Europese en nationale wetgeving, alleen dan toegespitst op de lokale situatie. Ons eigen beleid is eigenlijk altijd specifiek en beter dan Europees en landelijk beleid". Hieruit blijkt dat de doorwerking van Europees beleid geen negatieve gevolgen ondervindt van zelfreferentie omdat lokaal beleid specifiek is dan Europees beleid. Dit blijkt ook uit de interviewdata op Rijksniveau. Respondenten op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) verklaren hierover het volgende: "Europees beleid concurreert niet met lokaal beleid wat er al is". Op provinciaal niveau is er een eigen energieagenda met daarin de ambities over het verduurzamen van de industrie zoals brancheaanpakken. Respondenten op **provinciaal niveau** (R1 en R2) verklaren dat met de volgende quote: "dat is een instrument wat wij ontwikkeld hebben als provincie en wat wij inzetten. Dat is onafhankelijk van de EED". Dit komt ook naar voren bij de documentenanalyse van de provincie Zuid-Holland. Dit laat zien dat de provincie zelfreferentie toepast. Volgens respondent op **gemeentelijk niveau** (R3) wordt er in dicht stedelijk gebied anders met duurzaamheid omgegaan dan in niet stedelijk gebied zoals Midden Delfland. Deze respondent verklaart: "het is maatwerk". Dit beaamt ook respondenten op **gemeentelijk niveau** (R7 en R8), want elke gemeen is uniek. Deze respondenten beargumenteren: "dat ligt er ook aan hoe je politieke plaatje eruit ziet. Welk bestuur heb je op dat moment". Dit bepaalt mede hoe beleid in de praktijk wordt gebracht. Dit is dan ook bepalend voor de zelfreferentie. Dit is in lijn met sociale systemen die in staat zijn om zichzelf te produceren en te reproduceren, en het ontwerpen van structuren zonder vanaf bovenop of buiten gestuurd te worden (Gerrits, 2012). Bij de renovatie van maatschappelijk vastgoed van respondent op **gemeentelijk niveau** (R16 en R17) is beleid vertaald naar een programma van eisen met een plus voor duurzaam. Deze respondenten verklaren: "dat is niet aan de hand van die richtlijnen". Hieruit blijkt dat op lokaal niveau ook een eigen referentiekader bestaat, maar dat dit geen negatieve invloed heeft op de doorwerking.

4.5.2 Interpretatie en informatie framing

Uit de interviewdata op **Rijksniveau** (R18, R19 en R20) blijkt dat er geen invloed is van informatie framing, interpretatie en logica op de doorwerking van de Europese richtlijnen. Dit omdat de richtlijnen vrij exact zijn bepaald volgens deze Multi-level governance laag. Echter, uit de interviewdata op lokaal niveau komt juist naar voren dat er informatie framing en interpretatie plaats vindt op het terrein van de doorwerking van de EPBD en EED. Volgens respondenten op **gemeentelijk niveau** (R12 en R13) worden er dingen per definitie vanuit eigen informatie framing en interpretatie gedaan. Dit gebeurt volgens hen ook vaak onbewust. Deze twee respondenten beargumenteren: "grotendeels komt dit tot stand door kennis die de ambtenaren hebben en door discussie. Zo kom je op een bepaalde % die je moet halen. Dan komt naar voren wat er nationaal en Europees minimaal behaald moet worden". Twee respondenten op **gemeentelijk niveau** (R16 en R17) gaan het begrip 'RENG: Rotterdamse energie neutrale gebouwen' introduceren in plaats van 'BENG: Bijna energie neutrale gebouwen'. Deze RENG-norm is speciaal ontwikkeld door de gemeente Rotterdam. Deze respondenten verklaren: "dat is uiteraard een norm die voldoet aan Europese regelgeving maar die maken wij wel specifiek waarbij de Rotterdamse situatie maximaal wordt benut". Hieruit blijkt dat bij de doorwerking van de EPBD en de EED systemen niet los staan van hun omgeving, alleen de systemen beslissen zelf welke deferentie zij toepassen om betekenis te geven aan de doorwerking van de Europese richtlijnen. Dit heeft geen negatieve invloed op de doorwerking van beleid en Europeanisering. Voorts blijkt dat lokale autoriteiten op gemeentelijkniveau kijken naar hun eigen gebouwenvoorraad in de bebouwde omgeving. Respondenten op **gemeentelijk niveau** (R7 en R8) beargumenteren dat met de volgende quote: "bij onze gebouwen frame je wel naar je

eigen voorraad die je in bezit hebt”. Respondent op **gemeentelijk niveau** (R4) verklaart omtrent dit het volgende *‘wij hebben vorig jaar een nieuw nota duurzaamheid laten vaststellen door de raad’*. Dit toont aan dat lokale autoriteiten autopoëtisch handelen omdat zij naar hun lokale situatie kijken maar dat er geen negatieve gevolgen aan vast zitten voor de doorwerking van de richtlijnen. Er wordt ook tevens gekeken wat de verantwoordelijkheid in het groter geheel betekent, aldus respondent op gemeentelijkniveau (R9). Uit de interviewdata met bestuurder op **gemeentelijk niveau** (R5) en **interbestuurlijk niveau** (R15) komt voorts naar voren dat wetgeving wel eens voor meerdere uitleggen vatbaar is. Respondent op **interbestuurlijk niveau** (R15) verklaart dat met de volgende quote: *“indien een lokale autoriteit al met bepaald beleid bezig is dan ga je het framen dat het aansluit bij de manier waarop de lokale autoriteit al bezig is”*. Het is in het kader van de EED niet altijd duidelijk welke entiteiten/ondernemingen onder de richtlijn vallen omdat voor autoriteiten niet helder is wat wel of niet onder een economische activiteit valt, hetgeen auditplicht met zich brengt. Dit zorgt ervoor dat de uitvoering van de EED op lokaal niveau niet optimaal is wat de doorwerking vermindert. Voorts komt uit de interviewdata en documentendata naar voren dat interpretatie van de moedertekst en de vertaling daarvan naar Nederlandse wetgeving een punt van discussie is. Dit speelt dan voornamelijk op Rijksniveau. De Nederlandse wetgever hanteert een ruimere interpretatie dan de Europese Unie. Dit verklaart respondent op **provinciaal niveau** (R6): *“In de moeder tekst stond er: woon-werkverkeer moet je meenemen, maar de Nederlandse wetgever wilde dat niet doen. Dan heb je wel een discussie natuurlijk”*. Dit laat zien dat elke Multi-level governance laag bepaalde mate van autopoëtisch is, wat zorgt voor een bepaalde doorwerking die op eigen manier vorm wordt gegeven.

4.5.3 Zelfreproductie

15 van de 20 respondenten verklaren dat er naar eigen beleidsdoelen en beleidsinstrumenten wordt gekeken wat aan sluit bij sociale systemen die in staat zijn om zichzelf te produceren en te reproduceren, en het ontwerpen van structuren zonder van boven op of van buiten af gestuurd te worden. Deze vrijheid wordt genomen om los van de Europese richtlijnen eigen energiedoelstellingen uit te laten voeren. **Respondent die bestuurder is op gemeentelijk niveau** (R3) verklaart dat met de volgende quote: *'wat wij steeds meer zien, is dat wij stellen onze eigen hoofddoelen wat wij denken dat is goed voor de stad'*. Er worden eigen doelen gezet en er wordt naar het langere termijn doelen gekeken, aldus respondenten op **gemeentelijk niveau** (R12 en R13). Elk gebouw is anders als het gaat om energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving. Dit zorgt ervoor dat er een unieke portefeuille ontstaat. Respondenten op gemeentelijkniveau (R7 en R8) beamen: *"je bent een unieke gemeente dus daar koppel je het ook aan. Je zal zeker ook altijd een eigen manier proberen te vinden"*. Hieruit blijkt dat het lokale systeem elementen produceert en reproduceert met behulp van de elementen waaruit die bestaat. Maar dit is geen negatieve relatie tot Europeanisering. In het kader van de EED bestond energie-efficiëntie al in het verruimde reikwijdte, maar die werd niet toegepast. Respondenten op **provinciaal niveau** (R1 en R2) beargumenteren: *"de EED heeft absoluut geholpen om hierin stappen te zetten. Met name in de toezichtrol is echt enorm versterkt"*. Deze bevindingen zijn in lijn met de kern van reproductie dat elementen van het systeem naar andere elementen in het systeem refereren die dezelfde eigenschappen vertonen, wat een systeem dus zelf-reproducerend of Autopoësis maakt. 5 van de 20 respondenten verklaren dat een gemeenten wel altijd in beweging zijn. Respondenten op **provinciaal niveau** (R6) en **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) zeggen het volgende: *"ik denk dat gemeenten zeker het beleid her-eiken, dus dat er echt wel een moment is dat beleid wordt aangepast. Zeker op basis van EPBD en EED en dat komt omdat het allemaal relatief nieuw is natuurlijk. Gemeenten zijn voortdurend bezig met door ontwikkelen van haar beleid op welke onderwerpen dan ook. Dit is een van de onderwerpen dat hoog op de agenda staat. De gemeenten zijn niet met beleid van 20 jaar terug bezig"*. Respondent op **Rijksniveau** (R11) verklaart in het kader van de EPBD het volgende: *"het is niet raar dat dat lokale overheden de richtlijnen niet kennen omdat het in de Bouwregelgeving wordt verwerkt. Dat is dan niet zo gek, tenzij je extra ambities zelf hebt, dan is het wel gek"*. Hieruit blijkt dat zulke sociale systemen in zekere mate afhankelijk zijn van de geslotenheid, omdat zij stabiliteit of handhaving van de status-quo willen realiseren. Echter, deze systemen zijn niet hermetisch afgesloten van de omgeving omdat de vrijheid wordt genomen om ook zelf beleid te maken.

H5. Conclusie

In H5 wordt de onderzoeksvraag beantwoord met behulp van de complexiteitstheorie en de empirische data. Er wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: Op welke wijze beïnvloeden Europese richtlijnen EPBD en EED het beleid op regionaal en lokaal niveau in Nederland gezien vanuit complexiteitstheorie. De Europese Unie heeft in het kader van klimaatbeleid deze twee richtlijnen geïntroduceerd die moeten zorgen voor energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving in Europa. Deze richtlijnen zijn ingevoerd om de CO₂ uitstoot te verminderen en minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen.

Uit de analyse van de empirische bevindingen kan geconcludeerd worden dat er bij de EPBD en de EED sprake is van Europeanisering in Nederland op lokaal niveau in de vorm van absorptie en aanpassing van EU-beleid. In Nederland bestond al nationaal beleid omtrent energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving voor dat de EPBD en EED in werking traden. Bij de doorwerking van de Europese richtlijnen wordt niet alleen Nederland beïnvloed, maar heeft Nederland ook de Europese richtlijnen beïnvloed. Zo heeft de EPC uit het Bouwbesluit als voorbeeld gediend voor de EPBD. Bij de EED is er door toedoen van Nederland een extra artikel in de richtlijn gekomen waarin is opgenomen dat er ook door middel van alternatief beleid aan de verplichtingen van de EED voldaan kan worden. De EED werkt in Nederland vooral door via het Energieakkoord, die in 2013 is gesloten.

De doorwerking van de Europese richtlijnen EPBD en de EED vindt trapsgewijs plaats omdat betreffende richtlijnen eerst moeten worden vertaald naar nationaal beleid alvorens er voor lokale autoriteiten verplichtingen ontstaan. Hier speelt Rijksoverheid een zeer belangrijke rol in de Multi-level governance keten. Vanwege deze trapsgewijze doorwerking van beleid via Rijksbeleid in een Multi-level governance keten kennen ambtenaren bij lokale autoriteiten de betreffende Europese richtlijnen niet. Zij wachten tot er nationaal beleid wordt geformuleerd. Er wordt op lokaal niveau niet specifiek naar Europese richtlijn gekeken. Dit verklaart de verschillende kennisniveaus per Multi-level governance laag omtrent de richtlijnen EPBD en EED. Naarmate hoger in de Multi-level governance keten wordt gewerkt, des te meer kennis betreffende ambtenaren hebben met betrekking tot deze twee richtlijnen. Voorts komt uit dit onderzoek naar voren dat er verschil bestaat in kennis op lokaal niveau. Bestuurders hebben helemaal geen kennis van de twee EU-richtlijnen in vergelijking met de ambtenaren die voor hen werken. In het kader van de doorwerking kan voorts worden geconcludeerd dat er (vooral op nationaal niveau) sprake is van inertia. Dit omdat er veel vereisten aan de richtlijn waren verbonden die niet handhaafbaar waren voor Nederland. Dit heeft ervoor gezorgd dat beide richtlijnen in Nederland de Europese invoeringsdeadlines overschreden hebben en te laat zijn ingevoerd, omdat er in Nederland een remmende voorsprong was door bestaand Nederlands beleid.

In het navolgende wordt besproken op welke wijze verschillende factoren een rol spelen bij de doorwerking van de Europese richtlijnen in Nederland.

Zoals hierboven is genoemd, bestond er in Nederland al beleid omtrent energie-efficiency in de bebouwde omgeving. Door het bestaan van dit pad, bestond er bij de doorwerking van de Europese richtlijnen in Nederland al een pad. Dit veroorzaakt in eerste instantie inertia omdat er bij de doorwerking van de Europese richtlijnen meer geëist werd van Nederland. Dit zorgde voor politieke weerstand. Dit speelt voornamelijk op Rijksniveau. Zoals in het theoretische kader naar voren is gekomen wordt Pad-afhankelijkheid gecreëerd door hoge startkosten, leereffecten, coördinatie- effecten en adaptieve verwachting. Hoge startkosten hebben bij de doorwerking van de Europese richtlijnen geen negatieve invloed, dit omdat er in Nederland al beleid bestond. Door de komst van het Europees beleid wordt enkel het bestaande pad door extra positieve feedbackloops versterkt. Dit uit zich dan in het aanscherpen van het Bouwbesluit en meer uitvoering geven aan energie-efficiëntie. Er wordt niet afgestapt van bestaande pad. Op lokaal niveau wordt door het bestaande pad juist meer gedaan in het kader van energie-efficiëntie bebouwde omgeving dan het Europees beleid eist, zoals hedendaags energie neutrale nieuwbouw. Hierbij gaan lokale autoriteiten verder dan de Europese richtlijnen en wordt er vooruitgelopen op de Europese richtlijnen zonder dat men lokaal ervan bewust is. Pad-afhankelijkheid speelt in deze cases een rol, omdat het bestaande pad al zeer ambitieus is en de Europese richtlijnen er niet voor zorgen dat gemeenten meer moeten gaan doen. Ze kunnen blijven doen wat ze deden, omdat Nederland al heel erg ambitieus is op het gebied van energie-efficiëntie.

In het kader van Autopoësis zou de theoretische verwachting zijn dat de doorwerking en Europeanisering lager wordt, omdat lokale autoriteiten uit gaan van hun eigen logica en niet die van de Europese Unie. Dat is een onjuiste conclusie in dit onderzoek. De lokale autoriteiten zijn autopoëtisch, maar geven op hun eigen (autopoëtische) wijze al invulling aan de twee richtlijnen. De logica van de richtlijnen wordt al toegepast door de gemeenten, alleen doen zij dit wel vanuit een interne logica en beweegredenen. Hierbij wordt uitgegaan van maatwerk en de unieke karaktereigenschappen van een lokale autoriteit en wordt beleid daarop gespecificeerd. Kennis van de lokale situatie is zeer belangrijk bij het totstandkoming van beleid. Hieruit blijkt dat bij de doorwerking en Europeanisering van de EPBD en de EED systemen niet los staan van hun omgeving, alleen de systemen beslissen zelf welke deferentie zij toepassen om betekenis te geven bij de doorwerking van de Europese richtlijnen. De vrijheid wordt genomen om los van de Europese richtlijnen eigen energiedoelstellingen uit te laten voeren waarbij wordt gekeken wat goed is voor de stad.

De doorwerking van de Europese richtlijnen en de Europeanisering op lokaal niveau wordt versterkt door Synchronisatie. Er vindt Multi-level Synchronisatie plaats in het kader van de EPBD en de EED. Deze Synchronisatie is niet enkel top-down afkomstig uit de Europese Unie maar ook bottom-up vanuit Nederland die de Europese richtlijnen hebben beïnvloed. Hierbij spelen de overkoepelende organisaties VNG en IPO een zeer belangrijke rol. Zij hebben mee onderhandeld bij de totstandkoming van de richtlijnen namens hun achterban. Tussen bestuurslagen onderling worden energietoppen georganiseerd die Synchronisatie moet bevorderen. Echter, de achterban wordt niet optimaal in de feedbackloop meegenomen. Dit verklaart dat ambtenaren op lokaal niveau niet op de hoogte zijn van betreffende

richtlijnen. Op lokaal en regionaal niveau zijn de omgevingsdiensten een versterkende factor in de Multi-level governance systeem. Hier vindt succesvolle Synchronisatie plaats omdat top-down en bottom-up strategieën en initiatieven worden verbonden met een eigen ontwikkeling, logica en zelf-organiserend dynamiek. Dit resulteert in dat Europees beleid wordt gesynchroniseerd met bestaand beleid in Nederland, zoals het Bouwbesluit en het Energieakkoord die als alternatief dient voor de EED. Op gemeentelijk niveau, provinciaal niveau en Rijksniveau vindt er tevens Synchronisatie plaats door middel van het inkoopbeleid PIANOo, waar in al deze Multi-level governance lagen is afgesproken om het inkoopproces 100 procent te verduurzamen, dus ook duurzaam inkoop van gebouwen en de renovatie van gebouwen. Op lokaal niveau werkt het Energieakkoord als een versterker in de Synchronisatie van de doorwerking van de Europese richtlijnen en de Europeanisering. Dit geldt ook voor het Akkoord van Parijs die in 2015 is ondertekend door bijna alle landen in de wereld.

Overall spelen Pad-afhankelijkheid en Synchronisatie een zeer belangrijke rol bij Europeanisering. Bij Pad-afhankelijkheid gaat het vooral om het feit dat er in Nederland al beleid bestond in het kader van energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving waardoor er eigenlijk niet van het bestaande pad hoeft te worden afgeweken. Bij Synchronisatie gaat het vooral om het feit dat Synchronisatie niet enkel top-down vanuit de Europese Unie naar Nederlands plaatsvindt, maar dat Synchronisatie ook bottom-up plaatsvindt wat ook voor Europeanisering zorgt. De meest opvallende conclusie is dat Autopoësis niet negatief werkt op de Europeanisering omdat bestaande logica van lokale autoriteiten al voldoende is.

H 6 Discussie

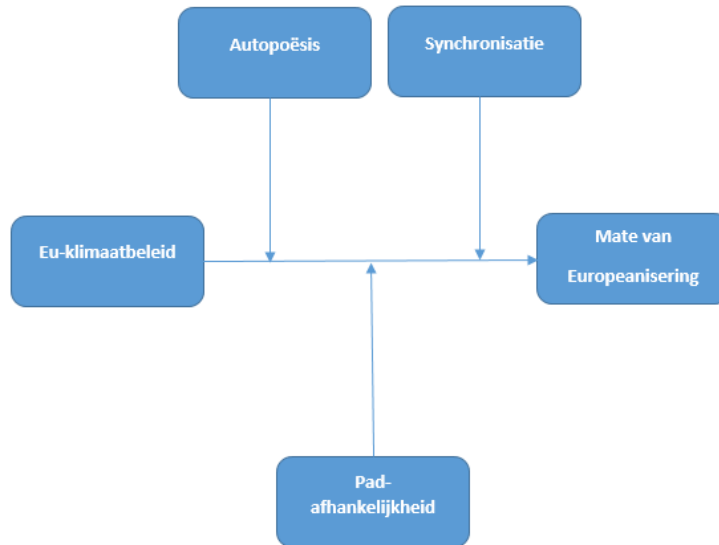
In het kader van doorwerking van de Europees beleid naar lokaal beleid in Nederland is er alleen onderzoek gedaan naar de doorwerking van Europese richtlijnen. Dit brengt met zich dat de resultaten in dit onderzoek niet generaliseerbaar zijn naar alle vormen van doorwerking zoals vorderingen en adviezen uit de Europese Unie. Een zelfde onderzoeksopzet kan andere resultaten leveren indien er onderzoek wordt verricht naar de doorwerking van Europese verordeningen. Deze verordeningen hebben een rechtstreekse werking in de rechtstaat van de lidstaten, wat als resultaat kan hebben dat dezelfde respondenten in zelfde onderzoeksopzet met andere empirische bevindingen komen.

Voorts beperkt dit onderzoek zich enkel tot de provincie Zuid-Holland en met name specifiek de regio Rijnmond. Uit dit onderzoek blijkt dat er goede samenwerkingsverbanden bestaan in de regio Rijnmond waar de onderzochte lokale autoriteiten onder vallen. Het kan voorkomen dat niet alle regio's in Nederland goede samenwerkingsverbanden kennen, hetgeen andere resultaten kan leveren. Daarbij komt ook dat Nederland onderdeel is van de Europese Unie. Elk land heeft een eigen manier van beleid overnemen die afkomstig is uit de Europese Unie. Dat kan bijvoorbeeld liggen aan de politieke stelsel die een lidstaat hanteert. Er kunnen ook verschillen zitten in de gewesten van de Europese Unie. Zo kan het voorkomen dat lidstaten in noord, west, zuid en oost allemaal anders naar de doorwerking kijken. Daarom is er uitgebreider onderzoek nodig naar de doorwerking van de EPBD en de EED om tot een algemeen generaliseerbaarheid te komen over de doorwerking.

In dit onderzoek is gekeken naar hoe lokale autoriteiten omgaan met doorwerking van de Europese richtlijnen EPBD en EED. Uit dit onderzoek bleek ook juist dat het belangrijk is hoe energieafnemers omgaan met de richtlijnen. Dat is in deze masterscriptie niet onderzocht. Zo bleek uit de bevindingen op provinciaalniveau en lokaal niveau dat het niet duidelijk is wie onder de richtlijnen vallen. Daarom is het ook interessant om juist bij de eindafnemers van energie onderzoek te doen om te achterhalen hoe deze concepten invloed hebben op het doorvoeren van de verplichtingen die uit deze twee richtlijnen voortvloeien.

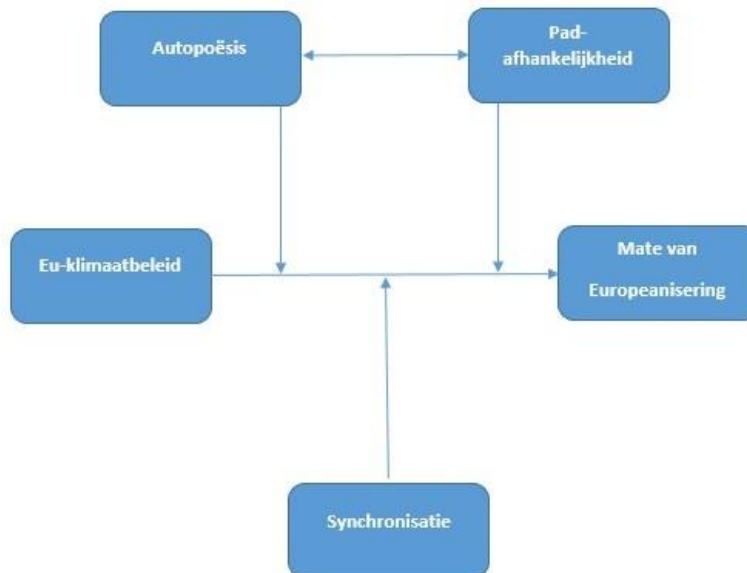
In dit onderzoek wordt er onderling verband verwacht volgens dit conceptueel model:

Figuur IX: oude conceptueel model



Uit de wetenschappelijke literatuur en de empirische bevindingen komt juist naar voren dat Pad-afhankelijkheid en Autopoësis elkaar ook wederzijds kunnen beïnvloeden, zie hieronder.

Figuur X: nieuwe conceptueel model



In het kader van Pad-afhankelijkheid gaat het erom dat een eenmaal ingeslagen pad niet meer eenvoudig vanaf kan worden geweken. Dan spelen genomen beslissingen in het verleden een rol in de actuele manier

van beleidsontwikkeling. Een besluit dat eens genomen is, bepaalt de conditie voor het volgende besluit op hetzelfde pad, om die reden neemt de vrijheidsgehalte voor afwijkende besluiten door de tijd heen af (Gerrits en Marks 2014). Dit omdat er *inflexibiliteit* ontstaat (Gerrits en Marks 2014). Volgens Pierson (2000) komt dit omdat elke keuze langs een bepaald pad gevolgen creëert die het pad aantrekkelijker maken bij de volgende keuze. Indien dat begint opeen te stapelen, wordt er een krachtig positieve feedback loop van zichzelf versterkend activiteit gegenereerd (Pierson, 2000). Bij Autopoësis gaat het erom dat men juist handelt vanuit een eigen logica en interpretatie. Autopoësis houdt niet in dat de systemen los staan van hun omgeving, de geslotenheid betekent dat systemen zelf beslissen welke deferentie zij toepassen om betekenis te geven en zelf hun elementen te selecteren (Schaap, 1997). Volgens Nooteboom (2006) is Autopoësis een gesloten systeem van productieprocessen waarbij de output van één proces zichzelf feedback geeft. Het systeem kan geleidelijk veranderen door natuurlijke selectie (Nooteboom, 2006). Schaap (1997) beargumenteert dat geslotenheid nodig is om open te kunnen staan voor vastgestelde facetten van de werkelijkheid (Schaap, 1997). Volgens Kickert (1993) ziet een autopoëtische organisatie zijn omgeving enkel als een weerspiegeling van haar eigen identiteit. Het werkt alleen om te overleven en om hun eigen identiteit te behouden (Kickert, 1993). Het kan zo zijn dat men juist autopoëtisch handelt omdat men juist niet af kan stappen van ingeslagen pad door de mechanismen van Pad-afhankelijkheid zoals 'increasing returns'. Men interpreteert informatie door middel van eigen logica zodat men door kan gaan en niet hoeft te veranderen en niet van het ingeslagen pad hoeft af te wijken. Om dit verband wetenschappelijk beter te onderbouwen is het interessant om deze relatie in grootschalig onderzoek te onderzoeken.

Uit de empirische bevindingen in het kader van Pad-afhankelijkheid en Autopoësis komt het volgende naar voren waardoor een relatie kan worden gelegd:

Uit de interviewdata van respondenten op **gemeentelijk niveau** (R3, R4, R5, R12, R13, R16 en R17), **provinciaal niveau** (R1, R2 en R6), **interbestuurlijk niveau** (R14 en R15) en **Rijksniveau** (R10, R11, R18, R19 en R20) komt naar voren dat eerder gedane investeringen in het kader van energie-efficiëntie gebouwen geen invloed hebben op de aanpassing richting de EPBD en de EED omdat er niet hoeft te worden afgeweken van bestaande pad. Dit omdat voor de EPBD en de EED in Nederland in werking traden al nationaal beleid bestond op het gebied van energie-efficiëntie in bebouwde omgeving en bedrijven die al min of meer in lijn waren met de Europese richtlijnen. In het kader van Autopoësis wordt het volgende gezegd op **gemeentelijk niveau** (R9) met de volgende quote: *'wij verwijzen altijd naar onze eigen beleid. Ons eigen beleid vloeit natuurlijk voort uit Europese en nationale wetgeving, alleen dan toegespitst op de lokale situatie. Ons eigen beleid is eigenlijk altijd specifiek en beter dan Europees en landelijk beleid'*. Respondenten op **provinciaal niveau** (R1 en R2) verklaren dat met de volgende quote: *"dat is een instrument dat wij ontwikkeld hebben als provincie en dat wij inzetten. Dit is onafhankelijk van de EED"*. Hieruit kan blijken dat doordat er investeringen eerder zijn gedaan voor specifiek beleid, autoriteiten juist autopoëtisch worden. Doordat er Pad-afhankelijkheid ontstaat, gebruiken lokale autoriteiten eigen zelfreproductie van beleid. Volgens respondent op **gemeentelijk niveau** (R3) wordt er in dicht stedelijk gebied anders met duurzaamheid omgegaan dan in niet stedelijk gebied zoals Midden Delfland. Deze respondent verklaart: *"het is maatwerk"*. Dit beaamen ook respondenten op **gemeentelijk niveau** (R7 en R8), want elke gemeente is uniek. Omdat het maatwerk is, worden er in bepaald beleid geïnvesteerd, wat het pad creëert, waardoor een autoriteit juist ook autopoëtisch maakt omdat het niet wilt veranderen. **Respondent die bestuurder is op gemeentelijk niveau** (R3) verklaart dat met de volgende quote: *'wat wij*

*steeds meer zien, is dat wij stellen onze eigen hoofddoelen wat wij denken dat is goed voor de stad". Twee respondenten op **gemeentelijk niveau** (R16 en R17) gaan het begrip 'RENG: Rotterdamse energie neutrale gebouwen' introduceren in plaats van 'BENG: Bijna energie neutrale gebouwen'. Deze RENG-norm is speciaal ontwikkeld door de gemeente Rotterdam. Deze respondenten verklaren: "dat is uiteraard een norm die voldoet aan Europese regelgeving maar die maken wij wel specifiek waarbij de Rotterdamse situatie maximaal wordt benut". Dit laat zien dat systeem autopoetisch is, maar door een eigen draai aan te geven door 'BENG' ontstaat er ook Pad-afhankelijkheid.*

H7 Literatuur

H7.1 Wetenschappelijke literatuur

Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2014). *Governance and Politics of the Netherlands*. Palgrave macmillan

Bache, I., & Chapman, R. (2008). Democracy through multilevel governance? The implementation of the structural funds in South Yorkshire. *Governance*, 21(3), 397-418.

Berg, C.F. van den (2011). *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: (Amsterdam/Leiden: Leiden University Press).

Bovens, M., 't Hart, P., Van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Achtste herziende druk. Kluwer, Deventer.

Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag

Biesbroek, G. R., Swart, R. J., Carter, T. R., Cowan, C., Henrichs, T., Mela, H., ... & Rey, D. (2010). Europe adapts to climate change: comparing national adaptation strategies. *Global environmental change*, 20(3), 440-450.

Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 141-159.

Boonstra, J. J. (2000). *Lopen over water: Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Vossiuspers AUP.

Börzel, T., & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European integration online papers (EIoP)*, 4(15).

Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. *The politics of Europeanization*, 57-80.

Brans, M. & Roszbach, S. (1997). The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, 75(3), 417-439.

Breeman, G. E., Noort, W. J., & Rutgers, M. R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland: het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. -5e dr. Coutinho.

Buuren, A., Boons, F., & Teisman, G. (2012). Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam airport Schiphol and the challenge to break path dependency. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 116-130.

Byrne, D. S. (2005). Complexity, configurations and cases. *Theory, Culture & Society*, 22(5), 95-111.

CEC, 2009b. White paper – Adapting to climate change: Towards a European framework for action (COM(2009) 147 final). Commission of the European Communities, Brussels.

Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., ... & Young, O. (2006). Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. *Ecology and society*, 11(2), 8.

Çetdnkaya, U. Y. (2014). *EUROPEAN UNION INNOVATIVENESS FROM THE PERSPECTIVE OF SYSTEMS OF INNOVATION AND COMPLEX SYSTEMS* (Doctoral dissertation, MIDDLE EAST TECHNICAL UNIVERSITY).

David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, 75(2), 332-337.

De Rooij, R. (2003). *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie: Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden*. Kluwer.

Doorewaard, h., Verschuren, P. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. LEMMA, Den Haag

Flood, R. L. (1999). Knowing of the unknowable. *Systemic Practice and Action Research*, 12(3), 247-256.

Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global environmental change*, 16(3), 253-267.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 30, 441-473.

Fuchs, C. (2003). Structuration theory and self-organization. *Systemic practice and action research*, 16(2), 133-167.

Gerrits, L. M. (2012). *Punching clouds*. Litchfield Park: Emergent Publications.

Gerrits, L., & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction: Path-dependency, lock-in in the emergence of the geometry of the Zeeland delta. *Land Use Policy*, 25(3), 330-337.

Gerrits, L., & Marks, P. (2014). Vastgeklonken aan de Fyra: Een pad-afhankelijkheidsanalyse van de onvermijdelijke keuze voor de falende flitstrein. *Bestuurskunde*, 23(1), 55-64.

Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.

Hajer, Tatenhove, Laurent. (2004) Nieuwe vormen van Governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid.

Hooghe, L., en Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Juhola, S., & Westerhoff, L. (2011). Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in two European countries. *Environmental science & policy*, 14(3), 239-247.

- Kickert, W. J. (1993). Autopoiesis and the science of (public) administration: Essence, sense and nonsense. *Organization Studies*, 14(2), 261-278.
- Kern, K., & Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), 309-332.
- Kersbergen, K. V., & Waarden, F. V. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European journal of political research*, 43(2), 143-171.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Klijn, E. H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299-317.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Krogh, G. V., Roos, J., & Slocum, K. (1994). An essay on corporate epistemology. *Strategic Management Journal*, 15(S2), 53-71.
- Liebowitz, S. J., & Margolis, S. E. (1995). Path dependence, lock-in, and history. *JL Econ. & Org.*, 11, 205.
- Mastenbroek, E., Zwaan, P., & Liefferink, D. (2013). Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag: een onderzoek naar de positie van provincies in Europese beleidsvorming.
- Measham, T. G., Preston, B. L., Smith, T. F., Brooke, C., Gorddard, R., Withycombe, G., & Morrison, C. (2011). Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(8), 889-909.
- Meadows, D. H., & Wright, D. (2008). *Thinking in systems: A primer*. Chelsea green publishing.
- Mingers J. (1989) An Introduction to Autopoiesis – Implications and Applications. *Systems Practice* 2(2): 159–180.
- Mitchell, M. (2009). *Complexity: A guided tour*. Oxford University Press.
- Nooteboom, S.G. (2006). *Adaptive Networks: the Governance for Sustainable Development*. Eburon Academic Publishers, Delft
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
- Parola, G. (2013). *Europe in Green: European Environmental Democracy*. De Gruyter Open.

- Peter, J. (2000). The Europeanisation of sub-national governance. *Urban Studies*, 37(5/6), 877 -894.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29(2), 131-136.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(02), 251-267.
- Raad voor het openbaar bestuur, (2013). *Met Europa verbonden: Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. Geraadpleegd op 2-10-2016. Gevonden op: http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_met_europa_verbonden.pdf
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Schaap, L. (1997). *Op zoek naar prikkelende overheidssturing: over autopoiese, zelfsturing en stadsprovincie*. Eburon.
- Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. M. (Eds.). (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.
- Teisman, G. R., & Edelenbos, J. (2011). Towards a perspective of system synchronization in water governance: A synthesis of empirical lessons and complexity theories. *International Review of Administrative Sciences*, 77(1), 101-118.
- Van Assche, K., & Verschraegen, G. (2008). The limits of planning: Niklas Luhmann's systems theory and the analysis of planning and planning ambitions. *Planning theory*, 7(3), 263-283.
- Van Buuren, A., Driessen, P., Teisman, G., & van Rijswijk, M. (2014). Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: combining insights from a legal, planning, and network perspective. *Regional Environmental Change*, 14(3), 1021-1033.
- Van der Vleuten. (2015). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Coutinho.
- Thiel, S. V. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Verkerk, J., Teisman, G., & Van Buuren, A. (2015). Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: exploring synchronisation of governance levels in the Dutch Delta. *Policy & Politics*, 43(4), 579-596.
- Waldman, J. D. (2007). Thinking systems need systems thinking. *Systems Research and Behavioral Science*, 24(3), 271-284.
- Waldrop, Mitchell M. *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*. Simon and Schuster, 1993.
- Zeleny, M. (1981). What is autopoiesis. *Autopoiesis: a theory of living organization*. New York: Elsevier.

H7.2 Internet

www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/ingezonden/klimaatadaptatie-voorkomt-hoge-kosten-gemeente-en.9450770.lynkx geraadpleegd op 11-10-2016

www.covenantofmayors.eu/about/about/signatories_en.html?commitments2=1&commitments3=1&commitments1=1 geraadpleegd op 02-08-2017

www.ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings geraadpleegd op 05-04-2017

www.ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency geraadpleegd op 05-05-2017

www.ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_nl.htm geraadpleegd op 05-05-2017)

www.ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_nl.htm
Geraadpleegd op 05-05-2017

www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx geraadpleegd op 14-03-2017

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:269:0001:0016:NL:PDF geraadpleegd op 4-10-2016

www.europadecentraal.nl/onderwerp/europees-recht-en-beleid-decentraal/inleiding-europees-recht-en-beleid/aansprakelijkheid/ Geraadpleegd op 30-09-2016

www.europadecentraal.nl/onderwerp/europees-recht-en-beleid-decentraal/inleiding-europees-recht-en-beleid/bronnen-europees-recht-en-beleid-beleid/ Geraadpleegd op 2-10-2016

www.europadecentraal.nl/onderwerp/europees-recht-en-beleid-decentraal/inleiding-europees-recht-en-beleid/lokale-autonomie/ Geraadpleegd op 23-09-2016

www.europadecentraal.nl/onderwerp/europees-recht-en-beleid-decentraal/inleiding-europees-recht-en-beleid/vaststelling-europees-recht-en-beleid/ Geraadpleegd op 30-09-2016

www.europadecentraal.nl/praktijkvraag/europese-initiatieven-voor-lokaal-duurzaam-transport/
Geraadpleegd op 3-10-2016

www.klimaatverbond.nl/thema/europa Geraadpleegd op 11-10-2016

www.lansingerland.nl/bergschenhoek/nieuwbouw-bergschenhoek_43573/item/parkzoom_54459.html
geraadpleegd op 19-03-2017

www.lansingerland.nl/bleiswijk/nieuwbouw-bleiswijk_43577/item/de-tuinen_53937.html geraadpleegd op 19-03-2017

<https://www.pianoo.nl/over-pianoo> geraadpleegd op 12-03-2017

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/inhoud/klimaatbeleid> geraadpleegd op 23-10-2016

www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Internationaal/BZK%20Europaproof.pdf Geraadpleegd op 4-10-2016

www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/europese-energie-efficiency-richtlijn/energie-audit geraadpleegd op 13-03-2017

www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/energieprestatie-epc/bepalingsmethode geraadpleegd op 18-03-2017

www.rvo.nl/subsidies-regelingen/meerjarenafspraken-energie-efficiency geraadpleegd op 14-03-2017

<http://www.woonwijzerwinkel.nl/over-ons/> geraadpleegd op 18-03-2017

H7.3 Documenten

Nummer	Document
1	EPBD RICHTLIJN 2010/31/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0031&from=EN Geraadpleegd tijdens het gehele onderzoek
2	EED RICHTLIJN 2012/27/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=EN geraadpleegd tijdens het gehele onderzoek
3	Milieucriteria voor het maatschappelijk verantwoord inkopen van Kantoorgebouwen huur en aankoop Versie 26 januari 2016, https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/milieucriteriakantoorgebouwenhuurenaankoop-jan2016.pdf geraadpleegd op 13-03-2017
4	Milieucriteria voor het maatschappelijk verantwoord inkopen van Kantoorgebouwen nieuwbouw Versie januari 2016, https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/milieucriteriakantoorgebouwen nieuwbouw-jan2016.pdf geraadpleegd op 13-03-2017
5	Milieucriteria voor het maatschappelijk verantwoord inkopen van Kantoorgebouwen renovatie Versie 26 januari 2016, https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/milieucriteriakantoorgebouwenrenovatie-jan2016.pdf geraadpleegd op 13-03-2017
6	Innovatieagenda Energie - Gebouwde Omgeving - Uitzicht op energieneutrale nieuwbouw en duurzame bestaande bouw http://www.rvo.nl/sites/default/files/bijlagen/Innovatieagenda%20Energie%20-%20Gebouwde%20Omgeving.pdf geraadpleegd op 13-03-2017

7	Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland van september 2012 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/09/28/nationaal-plan-bijna-energie-neutrale-gebouwen geraadpleegd op 13-03-2017
8	Besluit van 12 november 2015, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de implementatie van de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-425.html geraadpleegd op 13-03-2017
9	Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (EED) http://wetten.overheid.nl/BWBR0036841/2016-05-07 geraadpleegd op 13-03-2017
10	Veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED http://www.rvo.nl/sites/default/files/2015/12/Veel%20gestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20bij%20de%20auditverplichting%20van%20de%20EED%20update%20juli%202016.pdf geraadpleegd op 13-03-2017
11	Stappenplan EED energie-auditplicht http://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/07/Stappenplan%20energie-auditplicht%20update%20juli%202016.pdf geraadpleegd op 13-03-2017
12	Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/10/04/klimaatagenda-weerbaar-welvarend-en-groen geraadpleegd op 14-03-2017
13	Nota onderhoud kapitaalgoederen 2016-2019 - deel gebouwen Provincie Zuid-Holland https://staten.zuid-holland.nl/DMS_Import/Provinciale Staten/2016/Provinciale Staten 23 maart 2016/Hamerstukken/Nota Kapitaalgoederen 2016 2019 en Beheerplan gebouwen 2016 2019 /Stuknr 535638912.org geraadpleegd op 14-03-2017
14	Beheerplan Gebouwen 2016-2019 Provincie Zuid-Holland https://staten.zuid-holland.nl/DMS_Import/Provinciale Staten/2016/Provinciale Staten 23 maart 2016/Hamerstukken/Nota Kapitaalgoederen 2016 2019 en Beheerplan gebouwen 2016 2019 /Stuknr 535635903.org geraadpleegd op 14-03-2017
15	Watt anders Energieagenda 2016-2020-2050 https://www.zuid-holland.nl/.../watt_anders_-_energieagenda_2016-2020-2050.pdf geraadpleegd op 14-03-2017
16	Brief GS aanpak energie-agenda van januari 2016 https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/12275/brief_gs_aanpak_energie-agenda_januari_2016.pdf geraadpleegd op 14-03-2017
17	Energieakkoord voor duurzame groei http://www.ser.nl/~media/files/internet/publicaties/overige/2010_2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei/energieakkoord-duurzame-groei.ashx geraadpleegd op 14-03-2017
18	Resultatenbrochure convenanten Meerjarenafspraken energie-efficiëntie

	http://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/11/Resultatenbrochure%20Meerjarenaafspraken%20energie-efficientie%202015.pdf geraadpleegd op 14-02-2017
19	Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2014/05/12/derde-nationale-energie-efficientie-actie-plan-voor-nederland Geraadpleegd op 17-03-2017
20	Alternatieve aanpak artikel 5 Energy Efficiency Directive https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2013_nl_eeed_article5_nl.pdf geraadpleegd op 17-03-2017
21	Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker http://coalitieakkoord.zuid-holland.nl/node/722 geraadpleegd op 17-03-2017
22	Hoofdlijnenakkoord Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte 2011-2015 https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/8765/hoofdlijnenakkoord2011-2015.pdf geraadpleegd op 17-03-2017
23	Coalitieakkoord 2014 – 2018 van Rotterdam Volle kracht vooruit http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/College%202014-2018/Coalitieakkoord20142018.pdf geraadpleegd op 17-03-2017
24	(#Kendoe van het collegeakkoord 2014-2018 http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/College%202014-2018/Collegeprogramma%202014-2018.pdf geraadpleegd op 17-03-2017
25	Rotterdam Climate Initiative http://www.rotterdamclimateinitiative.nl/documents/2015-en-ouder/Jaarverslag_RCI_over08.pdf geraadpleegd op 17-03-2017
26	Coalitieakkoord Samen aan zet 2014-2018 Vlaardingen https://www.vlaardingen.nl/Bestuur_Organisatie/College_van_B_W/Zie_ook/Coalitieakkoord_2014_2018_Samen_aan_Zet Geraadpleegd op 17-03-2017
27	Programma Duurzaamheid Vlaardingen 2012-2015 ‘Samen voor een duurzaam Vlaardingen’ https://www.vlaardingen.nl/dsresource?objectid=4e245ebb-8d75-43be-a169-f73b0427fd83&type=org geraadpleegd op 17-03-2017
28	Samen Schiedam vernieuwen Bestuurs- en Beleidsakkoord 2014 – 2018 https://www.schiedam.nl/Def/Overheids-Modules/BIS-Module-30/Bestuur-en-organisatie/College-van-B-ampamp-W.html Geraadpleegd op 18-03-2018 Kompas 2014-2018 Samen Schiedam Vernieuwen https://www.schiedam.nl/Def/Overheids-Modules/BIS-Module-30/Bestuur-en-organisatie/College-van-B-ampamp-W.html Geraadpleegd op 18-03-2017
29	Zomernota 2017en nú doorzetten! https://www.schiedam.nl/Docs/gemeente/organisatie/Zomernota/Zomernota_2017.pdf Geraadpleegd op 18-03-2017
30	Klimaatbeleidsplan Schiedam met uitvoeringsprogramma 2016-2020 https://schiedamduurzaam.nl/wp.../08/Klimaatbeleidsplan-Schiedam-2016-2020.pdf geraadpleegd op 18-03-2017

31	Coalitieakkoord VOOR CAPELLE denken durven doen 2014-2018 https://www.capelleaandenijssel.nl/document.php?m=15&fileid=35177&f=3a96e8280a14f2f36038ff79d2f068f2&attachment=0 geraadpleegd op 18-03-2017
32	Duurzaamheidsagenda 2015-2018 "Samen werken aan Duurzaamheid (2015) via Ed Weeder
33	Programma Duurzaam 2015-2018 Rotterdam http://www.rotterdam.nl/Clusters/Stadsontwikkeling/Document%202015/Duurzaam/Rotterdam Duurzaam 2015-2018_single.pdf geraadpleegd op 18-03-2017
34	Collegeprogramma Delen, Durven en Doen (2014) http://www.lansingerland.nl/document.php?fileid=155284&f=aff7aa181c465222bed63f0887aba542&attachment=1&c=62680 geraadpleegd op 19-03-2017
35	Samen aan de slag! Coalitieakkoord 2014-2018 http://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/documenten_43902/item/coalitieakkoord_59527.html Geraadpleegd op 19-03-2017
36	Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving https://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/11/Monitor%20energiebesparing%20gebouwde%20omgeving%202015.pdf geraadpleegd op 20-03-2017
37	Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie) https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-20036 geraadpleegd op 06-04-17
38	Bijlage 1 bij VNG ledenbrief met achtergrondinformatie over de EED inzake reikwijdte en implementatieproces tot nu toe geraadpleegd https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/20160628_lbr-16-52-bijlage.pdf op 15-04-2016
39	Convenant verbeteren energieprestatie nieuwbouw http://www.gemhellevoetsluis.nl/applicatie/formhelv.nsf/4eac10e309002f8dc12578f7004669e7/58f642034c482878c1257a1c004e609b/\$FILE/20120612%20DEF%20CONCEPT%20convenant%20verbeteren%20energieprestatie%20nieuwbouw.pdf geraadpleegd op 19-04-2017
40	REGIONALE DUURZAAMHEIDSAGENDA 2013-2016 - samen leidt tot meer https://www.schiedam.nl/Docs/gemeente/Begroting2015/Regionale%20duurzaamheidsagenda%202013-2016.pdf geraadpleegd op 23-04-2017
41	THE COVENANT OF MAYORS FOR CLIMATE AND ENERGY http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/covenantofmayors_text_en.pdf geraadpleegd op 02-08-2017

Bijlage

Bijlage I Feitelijke bevindingen interviews

Europeanisering

Voor respondent 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19 en 20 spelen beleidsdoeleinden en beleidsinstrumenten uit de EPBD en EED geen rol in het beleid die zij uitvoerden binnen hun organisatie. **Respondenten 18, 19 en 20 beargumenteren:** *“dat hang af van de instrumenten die op nationaalniveau worden omgezet in Nederlandse besluiten en wet- en regelgeving die dan landelijk geldend zijn voor alle autoriteiten. Met de labels wordt er in weze niet veel gedaan door lokale autoriteiten omdat het voor particulieren is bedoeld. Wel moet een lokale autoriteit zelf een label hebben op een zichtbare plek in het gebouw”.* **Zo verklaren respondenten 14 en 15 het volgende:** *“dat gaat in de regel via de vertaling van deze richtlijnen in nationale wet en regelgeving. Op het moment dat daar een rol of een taak bij de gemeente wordt gelegd, als toezichthouder bijvoorbeeld, dan wordt dat in principe in uitvoering genomen door gemeenten. Als het gaat om de EED, laten we die als voorbeeld nemen. Daar is een en ander wat ongelukkig verlopen. Met name als het gaat om de energie audits. Er wordt van groot ondernemingen energie audit verwacht. De Nederlandse wetgeving is pas een half jaar voor dat de deadline voor het indienen van die audits opgebracht. De EED is pas in juli 2015 in Nederlandse wetten gepubliceerd. Deadline voor bedrijven om een audit in te dienen lag op 5 december 2015. Dus kort een half jaar daarna. Dat betekent op dat moment dat de regeling werd gepubliceerd, was niet helemaal scherp dat het bevoegd gezag bij gemeente zou komen te liggen. Bij gemeenten en provincies, allebei. Die waren daar niet op voorbereid”.* **Respondent 10 en 11 voegen eraan toe:** *“de verwarring over EPBD en EED begint in Europa. Andere overheden die gaan ervan uit dat Europese regelgeving door nationale overheid wordt vertaald in nationale regelgeving. Die hebben geen aanleiding om te kijken naar Europese richtlijnen”.* **Respondent 6 zegt** in de trant hiervan het volgende: *“als je kijkt hoe milieuwetgeving plaatsvindt in Nederland dan is dat waar mogelijk op het laagste niveau neergelegd. Dus in principe de gemeente, tenzij een bedrijf heel groot en ingewikkeld is, dan kan de provincie zijn. Zo wordt het aangevlogen”.* **Respondenten 1 en 2 zeggen:** *“eerst moet de nationale overheid het werk doen. Met de EPBD doen wij niets als provincie omdat wij ons niet bezig houden met bebouwde omgeving. De EED doen wel wat mee omdat wij paar provinciale bedrijven in beheer hebben”.* **Respondent 5** voegt eraan toe: *“Europees beleid moet eerst leiden tot nationale wetgeving in Nederland en dan pas zakt het weer door naar de gemeenten, ik ben geen specialist in deze twee richtlijnen”.* **Respondent 3 verklaart:** *“richtlijnen worden niet gezien. Het zijn geen verordeningen met rechtstreekse werking inde rechtstaat. Het zijn richtlijnen en die worden natuurlijk op nationaal niveau geformuleerd, wat zeer logisch is volgens deze respondent omdat de bebouwde omgeving is in elk land anders. Spanje is niet te vergelijken met Nederland en bijvoorbeeld Oostenrijk”.* Het is niet zo indien er Europees beleid is dat dat er gelijk wordt gekeken hoe dat naar lokaal wordt vertaald, daarin word je ambtelijk geadviseerd, is de verklaring van **Respondent 12 en 13.** **Bij Respondent 9** zijn deze richtlijnen EPBD en EED helemaal niet bekend. Dat geldt ook voor Respondent 5. **Verder is voor respondent 1 en 2** EPBD in het algemeen niet van belang omdat zij zich niet beziggehouden met bebouwde omgeving in de regio. Dat is een gemeentelijke taak. Met de EED wordt er wel wat gedaan omdat er provinciale bedrijven in beheer zijn die EED-plichtig zijn. **Bij respondent 7 en 8** was de EED aanleiding om het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen, maar dat is nog in een startfase, het sijpelt langzaam door, beleid wordt niet één op één overgenomen. Daarbij geeft **respondent 8 aan:** *ik weet niet goed wat in die*

twee richtlijnen staat. **Volgens respondent 15 zijn** bij veel gemeenten zijn Europese richtlijnen en hele circuit dat staat wel erg ver van hen af. **Respondenten 16 en 17 beargumenteren daarentegen:** “wij hebben net een toets gedaan van het huidige vastgoedbeleid: hoe goed zit dat nu ten opzichte van Europese regelgeving. Het huidige beleid is niet ingegeven door die richtlijnen maar vanuit eigen doelstellingen uit de Rotterdam Climate Initiative, dan zie je eigenlijk dat wij vanaf nu behoorlijk ambitieus lopen binnen die richtlijnen”. **Volgens respondent 10:** “aan de voorkant proberen wij eraan bij te dragen en te beïnvloeden waar dat van belang is. Vervolgens moeten collega's regelgeving vertalen naar nationaal beleid en daar adviseren en dragen wij aan bij”.

Respondenten 18, 19 en 20 verklaren in het kader van de EPBD: “minimum eisen uit de EPBD worden op nationaal niveau omgezet in het Bouwbesluit waar lokale autoriteiten zich aan dienen te houden. In de komst wordt dit opgenomen in de Omgevingswet”. **Respondent 3 beargumenteert:** ‘als je het gaat hebben over die richtlijnen wat het precies is en de kennis daarvan en dergelijke, dat wordt niet echt op gemeentelijk niveau in de gaten gehouden”. **Respondent 8** vult hier op aan en zegt het volgende: “het is niet zo dat je in een gemeente zegt van: hé, ik heb Europees beleid. Laat ik maar eens onmiddellijk het hele beleid omgooien en in eens naar Europa luisteren. Dat moet met stapjes’. Verder zegt deze respondent: “als ik kijk naar aanbesteding energie, ik geloof niet dat daar zoveel aansluiting op is op dit terrein (EPBD en EED)”. **Respondent 4 verklaart:** “wij zeggen een ministerie kan niets uitvoeren. Een ministerie kan alleen beleid maken en doorgeven aan andere overheden of rechtstreeks aan burgers’. Volgens **respondent 5** moet er indien er gebouwd wordt voldaan worden door een (woning)bouwer aan het Bouwbesluit dat nationaal wordt vastgesteld. **Maar zegt deze respondent:** “alleen dan loop je weer aan tegen wet- en regelgeving want ieder huis in Nederland heeft in beginsel nog recht op een gasaansluiting”. Deze respondent probeert zoveel mogelijk aan te sluiten bij Green Deal uit Den Haag om versneld Pilot te krijgen voor gasloosbouwen in verband met energieverbruik. **Respondenten 12 en 13 beargumenteren:** ‘wij wachten de implementatie af. Het is niet zo dat wij in 2009 al van onszelf dachten: wij moeten de ECP verlagen uit het Bouwbesluit. Dat maakt het ook wel eens lastig omdat die implementatie is ook altijd een jarenlange traject. **Respondent 12 voegt eraan toe:** “het in concreet vertalen van wat wij doen naar die richtlijnen vind ik een lastige. Terwijl wij doen wel heel veel”. **Respondenten 14 en 15 verklaren in de trant van deze respondenten het volgende:** “op het moment dat er iets in de wet en regelgeving van Nederland staat, dan moet zo taak gemeentelijk worden opgepakt. Als er een wettelijke taak is dan hebben wij in Nederland afgesproken die bij de gemeente ligt, dan wordt via het rijk geld beschikbaar gesteld via het gemeentefonds. Als het een taak voor de provincie is dan bij de provincie”. **Respondent 1, 2 en 6** stellen dat de EED te laat en te haastig is geïmplementeerd in de Rijkswetgeving. **Respondent 6:** “dat is een richtlijn die zegt dat bedrijven energie moeten besparen, dat hadden wij als sinds 1993 in de vergunningen staan. Als een bedrijf dus energierelevante is, wat wij in principe doen is dat wij zeggen: alle maatregelen die ze in 5 jaar terugverdienen. Energiebesparing levert wat op omdat je wat bespaart op energie”. **Respondenten 1 en 2 beargumenteren:** “eerste deadline was 5 juli 2016, die is 6 maanden opgerekt naar 5 december 2016. Als je kijkt welk percentage van bedrijven nu de audit hebben uitgevoerd, dan is dat maar een klein deel”. **Respondenten 12 en 13** voegen daaraan toe: “de EED is redelijk nieuw. Daar zitten wij nog wel te zoeken omdat de taken neergelegd zijn bij de DCMR en er wordt gesproken over holdings

en wie is het bevoegd gezag? Wie valt er onder de EED-richtlijn. Vallen wij er onder of niet onder als gemeentelijke organisatie? Daar zitten wij nog wel te zoeken omdat ten eerste bij ons zijn de taken neergelegd bij de DCMR en ten tweede 2 er wordt over holdings gesproken en wie is het bevoegd gezag en bij wie ligt de bal? Is dat hoofdkantoor in Amsterdam of is dat de DCMR die een bijkantoor moet controleren?”. **Respondent 10 verklaart:** “wij hadden al toegezegd dat wij onze gebouwen jaarlijks energiezuiniger zouden maken voor dat de EED in werking trad. Wij hebben toen wat zitten cijferen en geconcludeerd dat de EED minder vergaand was dan ons net ingezette beleid en hebben dat dus ook naar Brussel gecommuniceerd. Dat heeft er toe geleid dat, dat zij hebben gezegd: ja als lidstaten op een andere manier hetzelfde doel bereken dan is dat ook goed. Daardoor is er een artikel eraan toegevoegd, wat dat aangeeft”. **Respondent 11** voegt hieraan toe: “je kunt een route hebben van 3 procent van je oppervlakte aan en dat leidt tot energiereductie. Of je kunt over de hele voorraad die reductie realiseren. Zelf heb ik soms een beetje twijfels of dat werkt voor ons om echt een ambitieus doel te halen”. **Respondent 7 gaf** aan dat er niets met EPBD werd gedaan. Het is wel zo dat EED wordt opgepakt. **Respondenten 12 en 13:** “met energielabels doen wij in principe niet veel dat is melden bij het rijk en daar houdt het bij op. Wel is het gebruikt voor analyse waar wij wijkacties gaan doen. Waar energielabel onder de C is, om daar wijkacties op te richten zodat wij die ook een paar stappen verder kunnen brengen”. **Respondent 9** heeft Programma Duurzaamheid ontwikkeld dat door de raad unaniem is vastgesteld. Zo zegt deze respondent het volgende erover: “dit beleid waren wij aan het ontwikkelen omdat op allerlei nationale duurzaamheidsranglijstjes scoorde onze gemeente slechter dan andere gemeente. Dat is een reden. Andere reden is natuurlijk klimaatakkoord die in Parijs is genomen. Er was nu extra nadruk van: jongens we moeten echt ambitieus zijn. In het klimaatbeleidsplan hebben wij precies uitgerekend wat onze potentie is in onze gemeente. Wij gaan voor 30% CO₂-reductie”. **Respondenten 16 en 17 verklaren:** “het vindt de oorsprong in moties uit de raad, dus die ambitie was hoger eigenlijk dan wet- en regelgeving voorstelde. Die worden dan vertaald naar energieprestaties nieuwbouw en aanpak voor bestaande bouw. De bijsturing nu is echt een toetsing aan wet- en regelgeving. De Europese richtlijnen, het Energieakkoord en dat soort zaken”.

Respondenten 18, 19 en 20 verklaren: “Grootste vertraging had te maken met politieke weerstand omdat de richtlijn veel vereisten met zich mee bracht en was niet handhaafbaar. Wij hadden te maken met remmende voorsprong omdat Nederland sinds 1995 al voor liep met energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving”. **Volgens respondenten 1, 2, 4, 5, 6, 10, 12, 13, 14 en 15** is dat het bekende Haagse problematiek. De respondenten verklaren: “als het Rijk al zoveel tijd nodig heeft om Europese richtlijnen in wetgeving om te zetten. Dan lijkt het of het Rijk dat niet serieus neemt”. Dan wordt het wel heel ingewikkeld, als zij niet het goede voorbeeld geven. De EED ging op extra gedetailleerde regelgeving zitten, maar zonder ruimte om zelf te handelen, aldus **respondent 10**. **Respondent 6** voegt eraan toe: “er wordt iets op de markt gezet en vervolgens zijn omgevingsdiensten en gemeentes bezig met hoe ga ik daaraan handjes en voetjes geven bij de uitvoering”. **Respondenten 7 en 8 verklaren:** “het is fijn als Den Haag op een gegeven moment zegt: gemeente doe het op deze manier. Dat je niet zelf het wiel gaat uitvinden”. **Volgens respondent 13:** ‘is dat bij de EPBD lastig omdat de implementatie vertraagd is, met name energielabels. Je zag dat het in 2008 nog niet wettelijk verplicht was en sinds 2015 moet je bij een verkoop van een woning een Energielabel hebben. Het blijft voor bewoners en de mensen die het betreft heel erg abstract. Het is een ver van mijn bed show”. **Respondent 12 vult aan:** ‘het heeft geen voordeel als het niet hoeft’. **Respondenten 14 en 15 verklaren:** “dat ligt vooral bij het Rijk. Maar het is wel zo dat

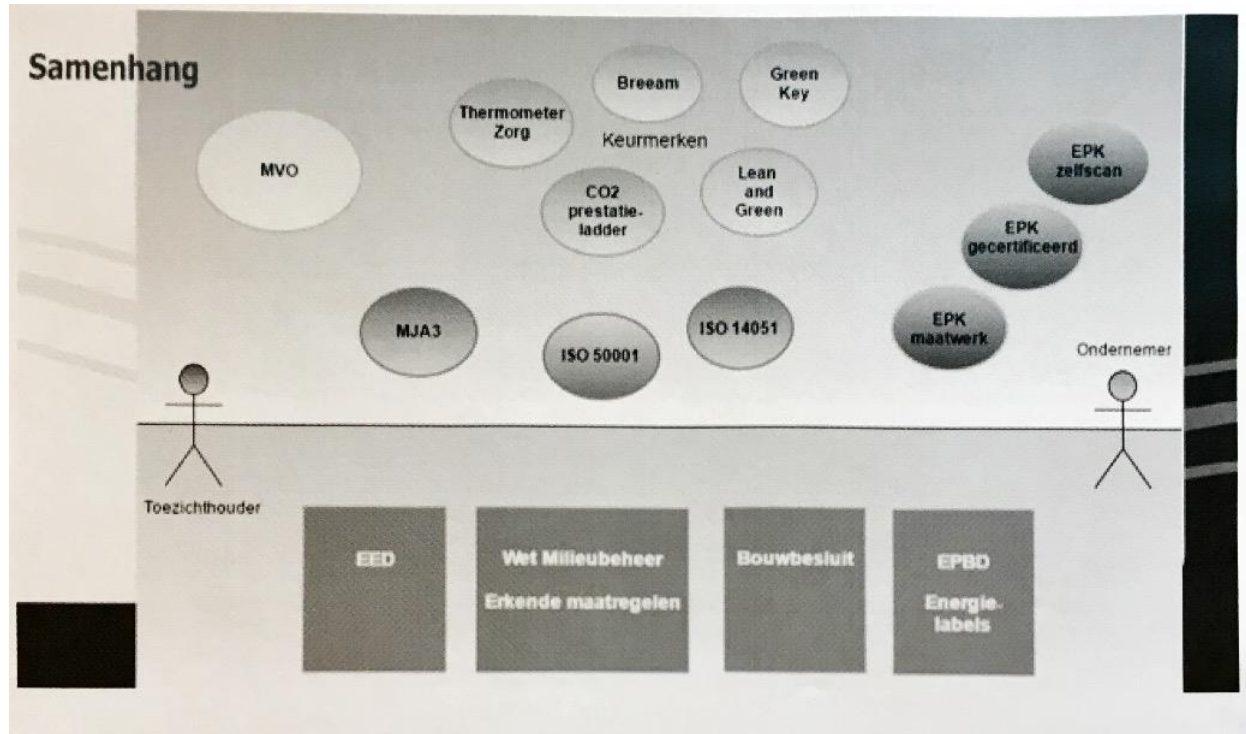
een aantal gemeenten, of eigenlijk heel veel gemeenten op het gebied van energie en klimaatbeleid ambities hebben gesteld. Als het Rijk nalatig is in vertalen van Europese richtlijnen naar nationale wetten en regels en voldoende ambitie, maar vanuit gemeente wordt aangegeven: wij willen wel verder dan het rijk nu richting Europa communiceert over aanpassing van richtlijnen en vaststellen van ambities. Maar de geluiden zijn er wel en sommige gemeenten willen met ambitie aan de slag op deze onderwerpen en deze zijn niet bij geholpen als het rijk bepaalde wet- en regelgeving te laat in zou dienen". **Respondent 11 voegt eraan toe:** "er is door het rijk bepleit om flexibeler met de richtlijn om te gaan en op die manier is de Rijksdienst verder in gegaan". **Respondent 3 verklaart:** "wat je wel ziet dat wij bijvoorbeeld als het gaat om verduurzamen van bestaand bouw, dat je ziet dat in die discussies niet naar Europa wordt verwezen. Wij hebben zelf met elkaar afgesproken, en dat zie je zeker na het akkoord van Parijs, we moeten verduurzamen en hebben dat ten doel gesteld in de gemeente. Het hele discours in deze gemeente is nooit in verband gebracht met Europese richtlijnen". **Respondent 9 vult aan:** "er is een Energieakkoord in Nederland gekomen, waarin ook verantwoordelijk naar de gemeentes is gelegd. Die 30% kwam het meest in de buurt van energieakkoord in Nederland en klimaatakkoord in Parijs". Volgens deze respondent: "deze doelstelling is zowel reëel, als ambitieus. Het is dan ook haalbaar". **Bij respondenten 16 en 17 was dit niet van toepassing.**

Pad-afhankelijkheid

Hoge startkosten

Respondenten 1, 2 en 6 verklaren: "je zou kunnen zeggen dat die regels sinds 1993 in de Verruimde Reikwijdte wet milieubeheer staan met betrekking tot energie en energiebesparing voor de EED in 2012 in werking trad maar deze zijn altijd slecht uitgevoerd. De laatste tijd heeft dat wat meer handen en voeten gekregen omdat die EED is geïmplementeerd". **Volgens respondenten 14, 15, 16 en 17 zijn eerdere investeringen geen probleem.** **Respondenten 14 en 15 verklaren:** "mijn beeld is dat er veel gedaan is door gemeenten op het gebied van energie-efficiëntie. Of deze richtlijnen daar een belangrijke rol in hebben gespeeld dat weet ik nog net zo niet. Dat denk ik niet heel erg. De EPBD daar heeft de gemeente tot dus ver geen rol in de uitvoering. Er ligt geen concrete taak bij de gemeente. Als het gaat om eerder beleid en nieuwe aanpassingen is dat lastig, ik verwacht dat niet. Ik verwacht niet dat het voor gemeenten

moelijk is om daar zich opnieuw op te richten omdat dat al aansluit op de ambities die de meeste gemeenten hebben". **Respondent 16 verklaart:** "ja, er is geïnvesteerd maar ik ervaar dat niet als dat het gecompliceerder wordt. Wij lopen niet tegen technische grens aan". **Respondenten 3, 6, 10, 11, 12 en 13 beamen dat en zeggen allemaal:** "voor een deel wordt het verwerkt in de bouwregelgeving van het Bouwbesluit". **Respondenten 18, 19 en 20 bevestigen dat:** "met de richtlijnen aan zich wordt op lokaalniveau niet veel mee gedaan. De EPC wordt in Nederland in het Bouwbesluit geregeld". **Respondent 12 en 13 voegen eraan toe:** "wij moeten gemeentelijke gebouwen en nieuwe gemeentelijke gebouwen klimaatneutraal maken. Dat is twee jaar eerder dan de richtlijnen aangeven. Wij hebben afgesproken voor een ontwikkeling boven de 50 woningen waar wij zelf verantwoordelijk voor zijn. Hierbij gebruiken wij het instrument GPR. Daar zitten een aantal eisen waardoor wij eigenlijk 20% onder de norm van het Bouwbesluit zitten. Dus extra. Ik denk dat het juist ons meer helpt in deze". Als voorbeeld wordt het zwembad genoemd die nu gebouwd wordt waar duurzaamheidsmaatregelen zijn genomen. **Respondent 10 beaamt dat:** "voor een deel wordt verwerkt in de bouwregelgeving. Algemeen uitgangspunt is dat alle regelgeving in nationale regelgeving wordt verwerkt en lagere overheden die wachten daar dan dus mee. Mijn beeld op deze onderwerpen is dat nationaalbeleid eigenlijk al ver genoeg ging en zeker ons interpretatie daarvan in de voorbeeldrol". **Respondent 11 voegt eraan toe:** "je kunt best discussiëren of als wij gewoon de richtlijnen hadden uitgevoerd of wij dan niet verder waren geweest dan met ons eigen uitweg". **Respondent 15 voegt eraan toe:** "als het gaat om eerder beleid en nieuwe aanpassingen verwacht ik niet dat het lastig is voor gemeenten omdat dat al aansluit op de ambities die de meeste gemeenten hebben. Mijn beeld is dat er veel gedaan is door gemeenten op het gebied van energie-efficiëntie. Of deze richtlijnen daar een belangrijke rol in hebben gespeeld dat weet ik nog net zo niet. Dat denk ik niet". **Respondent 4 zegt daarentegen:** "ik heb eigenlijk het idee dat wij met het nieuwe klimaatakkoord van Parijs veel meer doen. Het is veel meer in de picture. Zowel hier in huis bij ambtenaren als organisatie, maar ook in de raad en bij het college". **Volgens respondent 14 is er wel een praktisch punt, namelijk de handhaving:** "er zijn vanuit het perspectief van klimaat geen desinvesteringen, maar de verkoopbaarheid is wel lastig". **Respondent 17 bevestigt dat:** "duurzaamheidslabel als BREEAM voor kantoren kunnen wij niet eisen omdat het BREEAM meer doet dan de wet vraagt". Dit wordt wel nu opgepakt door de markt. **Daar op aansluitend legt respondent 15 het volgende uit met behulp van dit plaatje:**



Bron: een omgevingsdienst via VNG

“wat er nu is gebeurd in de Nederlandse wet- en regelgeving, is dat er een aantal instrumenten naast elkaar zijn ontwikkeld die ook los van elkaar staan. Die zowel uit nationale wet- en regelgeving en ook gesteld op Europese wet- en regelgeving. Sommige zijn echt wettelijk verplicht en andere zijn meer in de vorm van samenwerkingen en op vrijwillige basis. Het is niet duidelijk hoe één en ander op elkaar aansluit en als je voor de ene instrument kiest moet je dan ook daaraan voldoen, of heb je dan al meteen al voldaan aan alle eisen? Wij pleiten dan er dan ook niet alleen vanuit de VNG en gemeenten, maar ook vanuit IPO en provincies om hart te werken aan harmonisatie van dit instrumentarium en vereenvoudiging daarvan. Dat begint wel hoog nood te worden”. **Respondent 10 verklaart in aanvulling:** “de EPBD en EED regelen te veel op detailniveau zoals keuringseisen en dat soort dingen. Een energielabel is een administratieve bepaling. Die vraagt geen extra kwaliteit op zichzelf. **De respondenten 7, 8 en 9 weten niet of het lastiger maakt.** **Respondent 9 verklaart:** “programma duurzaamheid is pas sinds 31 mei 2016. Het is niet zo dat daarvoor niets aan duurzaamheid gebeurde. Het was een beetje: als het erbij kon in de begroting, doen wij het. Anders is het eerste wat afvalt”. Deze respondent vertelt dat er in het verleden voor het gemeentehuis onderzoek is gedaan in de vorm van een ESCo maar dat geen enkele commerciële partij genoeg winst te behalen zag om een businesscase van te maken. **Respondent 7 daarentegen** verklaart dat er niet eerder is geïnvesteerd, zover hij weet. Zo zegt deze respondent het volgende: ‘het beleid wordt nu opgesteld in principe”. **Respondent 8 verklaart:** “er is nu meer aandacht voor gekomen. Dat merk je natuurlijk heel erg politiek. Kijk naar landelijk, kijk maar naar het nieuws, kijk maar naar reclames van Eneco etc. Dat was paar jaar geleden niet zo hot, nu wel”.

Voor respondenten 1, 2, 3, 4, 12, 13, 16, 17, 18, 19 en 20 zijn investeringen geen obstakel. Respondenten 18, 19 en 20 verklaren: “de EPBD was al volgend op de Nederlandse wetgeving”. Respondenten 1 en 2 beargumenteren: “door de EED hebben wij juist de mogelijkheid gekregen om daar wat meer richting in te geven”. Respondent 3 zegt: “in ons eigen beleid hebben wij in het verleden klimaatdoelen gehad die waren best ambitieus maar wij hebben eigenlijk geconstateerd dat die niet gepaard gingen met maatregelen. We spraken hoge ambities uit maar weinig maatregelen. Nu hebben wij het omgekeerd”. Respondenten 4, 12 en 13 verklaren: “ik denk dat wij proberen om een stap harder te lopen door het promoten van 0-op-de-meter-woningen en 0 EPC, dus ook geen aardgas meer”. Volgens respondent 11 kan een energielabel heel hoog zijn maar je energieprestatie nog steeds heel slecht zijn: “in die zin stuurt het niet goed op werkelijke energieverbruik van gebouwen. Er is een verband maar niet zoals je zou verwachten”. Deze respondent geeft defensiegebouwen als voorbeeld. Respondent 9 verklaart: “het verleden speelt wel mee. Die ESCo-casus blijft mij nu wel achtervolgen, want ik moet van elk pand van de gemeente elk jaar 4% energiereductie verwezenlijken. Als ik daar bij mijn collega's aankom, dan zeggen ze: wij hebben in het verleden al die ESCo geprobeerd en werkte niet. Maar ik denk: we zitten in een nieuwe tijd, we zijn ambitieuzer. Misschien moeten wij de businesscase anders vormgeven. Er is veel meer aandacht voor duurzaamheid in de politieke nu. Landelijk is het energieakkoord gesloten en internationaal klimaatakkoord in Parijs”. Respondent 5 zegt in het algemeen over investeringen en niet per se vanuit een EPBD en EED het volgende: “ik weet niet of het helemaal inpast maar ik neem als voorbeeld straatverlichting die wij hier hebben als gemeente. Vroeger had je die oude conventionele lampen die vraten stroom. Wij waren redelijk snel bij met andere soort verlichting die minder energie gebruikten. Maar inmiddels, door de voortschrijdende techniek, zou je nu naar LED-verlichting moeten Maar dat betekent wel dat wij een enorm desinvestering hebt. Dat ga je ook niet zomaar doen”. Respondent 6 zegt in het kader van de EED: “wij gaan niet zomaar zeggen: je hebt vorige week iets geïnvesteerd, jammer dan ga maar vervangen. Want wij hebben iets beters nu”. Respondenten 7 en 8 beamen dat ook in hun eigen gemeentelijke huishouding: “op zich wel moeilijk terug te verdienen omdat wij als grootgebruiker worden aangemerkt. Dan is de terugverdientijd velen malen langer. Het is vaak goedkoper om minder duurzaam te doen. Bijvoorbeeld TL balken hebben in plaats van LED. Dat maakt het zeker lastiger”. Respondent 15 zegt het volgende: “soms is dat lastig omdat er meer van gemeentes wordt gevraagd. Dat vraagt weer iets in opleiding, iets in de organisatie en iets compensatie van lasten van uitvoering, die vanuit het rijk zouden moeten komen”. Volgens respondent 14 heeft de crisis hierop invloed gehad: “op een gegeven moment werd de gemeentefonds aan alle kanten gekort he, waar dat mogelijk is. We zijn continu in gesprek over wie gaat dat dan betalen etc.”. Respondent 10 beargumenteert: “als je ergens aan een gebouw sleutelt dan moet dat gedeelte van het gebouw voldoen aan de nieuwste energieprestatie eisen, ten zij dat onredelijk is. Het verlangt niet dat je in de rest van het gebouw ingrijpt”. Respondenten 16 en 17: “dat hebben wij nog niet gemerkt”.

Leereffecten

Respondent 3 verklaart: *'die richtlijnen zelf die ken ik niet. Ook intern zijn wij zo niet mee bezig. Het is met name dat een aantal instrumenten uit het bouwbesluit die ons een zetje in geeft'*. **Bij respondent 1, 2, 6, 10 en 11 speelt het niet echt een beduidende rol. Respondenten 1 en 2 verklaren:** *"als je nou kijkt naar energiebesparing dan hebben wij sinds 1993 dat 5 jaar terugverdiendtijd criterium. Dat was Nederlandse wetgeving. Deze kennis was al aanwezig bij de omgevingsdiensten. Eigenlijk wilt een bedrijf horen: wat moet ik doen en hoe moet ik dat doen?"*. **Respondenten 10 en 11 voegen eraan toe:** *"wij hebben nooit het idee gehad, dat qua ambitie Europa verder wilde gaan dan wij als organisatie al zelf wilden. Ik denk dat wij zoveel invloed hebben gehad op de regelgeving dat dat niet echt aan de orde is geweest"*. **Daarentegen zegt respondent 5:** *"Je merkt continu een strijd tussen als gemeente wilt qua duurzaamheid en milieu etc. en het belang van een project ontwikkelaar bijvoorbeeld. Alles wat je knetterhard kan opleggen daar is geen discussie over, want dat moet gewoon. Als je net dat stapje meer wilt maken dan moet je heel overtuigend overkomen en dan merk ik ook dat er heel veel kennisachterstand is. Heel veel bouwbedrijven die denken nog op een soort ouderwetse manier van joh duurzaamheid kost alleen maar geld"*. **Respondent 15 verklaart voegt eraan toe:** *"wat je wel vervolgens ziet bij gemeenten en andere organisaties, dat men zich steeds meer van bewust is dat de wereld voortdurend verandert. Je reorganiseert steeds meer dat je kunt reageren op veranderingen in eigen organisatie en om je heen. Dat geldt ook op het reageren op Europees beleid"*. **Respondent 12 voegt eraan toe:** *"dat hangt ervan af. Je moet je wel inlezen op de nieuwe ontwikkelingen. Wij zijn ook heel veel in gesprek met buiten"*. **Respondenten 18, 19 en 20 verklaren:** *"er is soms wel moeite met volgen van Europese richtlijnen"*. **Respondent 17 bevestigt dat:** *"je leert als organisatie wel, maar wij werken hier met 11000 ambtenaren, als je zelf met duurzaamheid werkt in project dan doe je er wat mee, maar andere mensen vergeten het vaak. Dus wilt niet zeggen dat de rest van de organisatie het gaat oppakken"*. **Respondent 13 verklaart:** *'je ziet de omslag. De keuze voor LED-verlichting was een overwinning. Dit was voorheen een obstakel, nu gaan wij het overal toepassen'*. **Respondent 7, 8, 14 en 16 zeggen:** *"het hoeft geen kennisdiscrepantie te zijn, het kan ook mee te maken dat je weet dat het moet maar je bent in je eentje en je focust dus op je bestaande werkzaamheden want daar heb je het al druk genoeg. Plus als je het dan moet gaan doen, dan moet het wel organisatorisch ook ingebed. Het is heel eenvoudig om beleid op te schrijven, maar in de praktijk ermee te werken wordt soms lastig"*. **Respondent 16 geeft als voorbeeld meerjarige onderhoudsplanningen:** *"je kan alle duurzaamheidsmaatregelen willen doen en snel energieverbruik realiseren maar ten opzichte van regulier onderhoud is het veel slimmer om dingen handig te timen. Volgens deze respondenten is het niet zo zeer een ingesleten werkwijze maar meer hoe regel je het praktisch? Respondent 4 en 9 verklaren:* *"enerzijds is het kennis en anderzijds is het ook gewoon politiek. Wij hebben voor 30% CO2-reductie. Dat heeft de gemeenteraad vastgesteld. Dit komt uit energieakkoord in Nederland en klimaatakkoord uit Parijs"*. **Zo verklaart respondent 4:** *"Europees beleid heeft rechtstreeks hiermee te maken, maar om nou te zeggen dat het alleen met deze maatregelen te maken heeft of algemeen, dat durf ik niet te zeggen. Daar ben ik niet te weinig specialist voor"*. **Respondenten 18, 19 en 20 verklaren:** *"nee, maar er is soms wel moeite met volgen van Europese richtlijnen op lokaalniveau"*.

Respondenten 12 en 13 verklaren: *“niet moeilijker, juist makkelijker. Wij hadden al onze eigen registratiesysteem gebouwd. Waardoor wij goed weten wat onze energie verbruik was. Dat was niet op een hogere wetgeving gebaseerd, maar hebben wij zelf opgezet”*. **Respondent 4, 5, 7, 8, 18, 19 en 20 weten niet of er al kennis bestond.** **Respondent 7 zegt:** *“ik weet ook niet heel veel van deze richtlijnen. Ik wist dat het bestond en wist er kleine delen van. Ik ken de EED sinds dit jaar”*. **Respondent 8 vult aan:** *“de EED ken ik pas sinds de brief van het ministerie van vorig jaar. Die andere richtlijn ken ik niet”*. **Respondenten 1, 2 en 6 zeggen:** *“voordat de omgevingsdiensten waren, hadden wij hier zelf vergunningverleners en handhavers zitten die ook die kennis hadden. Er is wel kennis ontwikkeling, dat gebeurt gewoon. Nu is het gewoon geconcentreerd zowel voor gemeentelijke bedrijven als voor de provinciale bedrijven bij de omgevingsdienst. Kennis zal altijd wel verbeteren. Kennis van 10 jaar geleden is natuurlijk verouderd”*. **Respondent 16 en 17 voegt eraan toe:** *“de mensen die hier mee bezig zijn die laten zich niet zo snel door belemmeren”*. **Respondenten 14 en 15 zeggen:** *“de gemeenten zijn daar in ook heel erg aan het zoeken van hoe kan ik dan met die veranderende rol omgaan, want de situatie is gewoon heel anders. Als je kijkt naar een afdeling bouw die moet nu omgaan met een nieuwe werkelijkheid, dat ze ook bij bestaande bebouwing gaan kijken hoe zit dat nou met die Label-C-plicht. In het bestaande beleid deed je dat niet”*. **Respondent 3 beargumenteert het volgende:** *“wij hebben in onze gemeente ook klimaatdoelstellingen. Als je gaat kijken hoe krijgen je in de bebouwde omgeving energieprestatie. Dan hebben wij voornamelijk te maken met het Bouwbesluit wat op nationaal niveau wordt vastgesteld. Daar zitten investeenormen in, die is afgelopen jaren stelselmatig omlaag gegaan. Dat is voor ons belangrijk omdat je dan een wettelijk instrumentarium hebt waarmee je ook level playing field hebt tussen gemeentes en bij ontwikkelaars*. **Respondent 9, 10 en 11 zeggen:** *“het is geen kwestie van kennis, maar een politieke keuze”*. **Respondent 10 verklaart:** *“Brussel wilt controle houden met de richtlijnen wat zorgt voor veel administratieve lasten”*. Voor respondent 9 geldt dat het juist een politieke keuze is op lokaalniveau. **Respondent 11 voegt eraan toe:** *“ik ben niet te vrede over de energietransitie, de portefeuille richting energie neutrale gebouwen. Een prikkel uit Brussel kan wel helpen, maar als die wordt verzwakt of onze kabinet is niet ambitieus genoeg, op dat vlak, waar moet het dan vandaan komen?”*. **Respondent 9 verklaart in omtrent dit:** *“iedereen in de gemeenteraad weet hoe onze gemeente eruitziet, maar toch was er discussie. GroenLinks zei bijvoorbeeld: wij vinden het niet ambitieus genoeg. Als zij hetzelfde vinden als de VVD, klopt er iets niet terwijl wij het over dezelfde stad hebben”*.

Respondent 5 zegt niet van toepassing. **Respondenten 1, 2, 4, 6, 10, 11, 14, 15, 16 en 17 zeggen:** *“nee, dat gaat via de omgevingsdiensten waar de kennis aanwezig is”*. **Volgens Respondenten 14 en 15:** *“wat je dus ziet aan de kant van toezicht en handhaving dat je daar dat samen gaat organiseren via de omgevingsdiensten”*. **Respondent 6 voegt eraan toe:** *“wij hebben nu maatregelenlijstjes voor bepaalde branches waar het gewoon even turven is”*. **Respondenten 12 en 13 beargumenteren:** *“nee, voor het bouwen moeten wij aan het bouwbesluit voldoen. Die kennis wordt wel meegeleverd. Waar het nog wel een aandachtspunt is, is bij de controle op de bouw. De EED is eigenlijk een ver van mijn bed show, want dat ligt bij DCMR, die doet dat bij bedrijven. Wel namens ons maar die brengen de kennis mee”*. Dit onderschrijven **Respondenten 7 en 8 zeggen:** *“nee, want die EPBD is echt heel simpel van energielabel, installatie controleren etc. De EED zegt eigenlijk ook duidelijk wat er moet gebeuren”*. **Respondent 9 zegt:** *“voor een deel wel. Speciale kennis, daarmee bedoel ik ook speciale ondersteuning vanuit het Rijk. Nu zijn bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen. Wij willen twee wijken van het gas afhalen, dat is juridisch lastig. Wij hebben niet voor elk onderwerp een specialist in dienst”*. **Respondent 3 zegt:** *“het is wel zo als het meer*

gaat over energie-efficiëntie dat wij heel wat routines intern hebben moeten aanpassen om te zorgen vanuit het begin van alle projecten, gebiedsontwikkelingen dat duurzaamheid daarin wel wordt meegenomen". **Respondenten 14 en 15 voegen eraan toe:** "ja, dat denk ik wel he, als je kijk naar het woud van regelgeving. Uit eindelijk zal je als gemeente op hoofdlijnen kennis hebben". **Respondenten 18, 19 en 20 beargumenteren:** "nee, officieel mogen lokale autoriteiten niet meer EPC eisen dan in het Bouwbesluit"

Coördinatie-effecten

Respondent 10 beargumenteert: "er zijn gemeenten die in de gemeenteraad een hogere ambitie hebben. Zij zeggen: wij willen dan en dan energieneutraal en klimaatneutraal zijn. Daar wachten zij niet op de Rijksoverheid. De gemeentelijke lokale politiek wilt meer". **Respondent 14, 18, 19 en 20 verklaart:** "wij coördineren sowieso wel over dit soort beleid tussen overheden. Dus de VNG behartigt de belangen gemeenten, IPO van de provincies. Bij verschillende onderwerpen zit ook de Unie Van Waterschappen ook om tafel. Dit doen wij om van te voren te bekijken hoe wij inzitten als verschillende partijen". **Respondenten 1, 2, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14 en 15 zeggen omtrent dit het volgende:** "ik denk niet dat het belemmerend werkt. We werken hier met metropool regio Rotterdam- Den Haag. Wij zijn ook regionaal bezig met duurzaamheidsbeleid om te kijken hoe kunnen wij een stip aan de horizon zetten en wat moeten wij doen bijvoorbeeld bij vastgoed etc. "alle 5 omgevingsdiensten krijgen van ons opdracht voor de provinciale bedrijven en die krijgen vanuit de gemeenten opdracht om de EED uit te voeren voor gemeentelijke bedrijven, wat wettelijk moet gebeuren". Volgens deze respondenten is het van belang dat alle bedrijven op een vergelijkbare manier worden aangeschreven, beoordeeld, gehandhaafd en toezicht op wordt gehouden. Een van de zaken, die **respondenten 12 en 13** als voorbeeld gaven, was het GPR tool voor de hele regio beschikbaar te maken voor energie-efficiëntie gebouwen. Dat iedereen hetzelfde hanteert. **Respondent 15 voegt daaraan toe:** "wij proberen dat soort documenten te ontwikkelen zodat de verschillende gemeenten op dezelfde manier handelen in dezelfde situatie. Dat is voor gemeenten vaak heel prettig om te weten dat collega gemeenten op dezelfde manier handelen en uitvoeren". **Respondent 11 onderkent dat ook:** "ik denk wel dat het zo is dat als er synergie kan zijn als overheden dezelfde vragenstellen. Wij hebben op een gegeven moment gezegd: de Rijksgebouwendienst moet minimaal label-C huren als manier van beleid te voeren. Gemeenten hebben dat overgenomen. Als de markt in Nederland een overheid aantreft op allerlei niveaus die hetzelfde vraagt, is dat makkelijker. Dan weten ze waar ze zich op moeten voorbereiden". Deze respondent geeft als voorbeeld dat daardoor een verhuurder doorpakte met de energietransitie door naar label A te gaan om als het ware voorbereid te zijn op de toekomst. **Respondent 4, 7, 16 en 17 daarentegen zegt:** "als wij hebben afgesproken om gelijk op te trekken in dingen dan moet je soms afstemmen. Als je samenwerkt met andere gemeentes in bepaalde onderwerpen, dan kun je wel eens haperingen tegenkomen". **Respondent 17 voegt eraan toe:** "er komt zo veel nieuw beleid dat je wel een goede lijn moet hebben dat het je organisatie goed in komt, maar hoe groter een organisatie hoe meer belemmerend dat kan zijn. Integraliteit van plannen dat vergeet men wel eens". **Respondent 16 geeft verduurzamingen scholen als voorbeeld.** **Respondent 8 zegt in het algemeen:** wij hebben heel lang provinciaal toezicht gehad. Dan ben je sowieso al belemmerd op dat moment. Je kan dan een heel mooi prachtig duurzaamheidsbeleid neerzetten, als er geen geld is houdt het op". **Respondent 7 vult aan:** "ik kan mij voorstellen dat er bij andere afdelingen beleid is dat ander beleid tegenwerkt. Ik heb het nog niet meegemaakt. Maar ik kan mij wel voorstellen dat het gebeurt". **Respondent 9 daarentegen zegt:** "we weten dat gasaansluitingen over 4 jaar moet weg, daar moeten wij nu al rekening mee houden. Dat betekent wat voor heel veel collega's hier. Dus de collega's van sport en onderwijs moeten worden betrokken. Er is een sauna, dat is een particuliere partij maar daar heeft iemand

vast van economie contact mee. Dat geldt eigenlijk voor elk beleidstrein die elkaar raken in de gemeente".
Respondent 3 verklaart: *"je moet niet meer zeggen wat je niet mag maar wat je wel mag en wat je ambitie zijn. Dat vraagt om meer integraal denken. Waarbij heel de tijd moet aangeven wat is die stip op de horizon. Dat betekent wel dat wij op andere manier regie moeten nemen en maatwerk moeten leveren".*

Respondenten 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20 zeggen allemaal er zit een financieel plaatje aan, want het kost tijd bij de gemeente, provincie, en het Rijk. **Respondenten 18, 19 en 20 verklaren:** *"aan de voorkant wordt wel gekeken wat de lasten en baten zijn van de EPBD, dat speelt wel een rol dan".* **Respondenten 16 en 17 zeggen:** *"dan heb je nieuwe fiscale regels, nieuwe subsidieregels etc. Dat maakt investeringsklimaat heel onrustig, wat niet goed is voor beleidscontinuïteit".* Als het gaat om investeringentijden van 15 jaar dan wil je weten waarop je kan rekenen. Bij veel regelingen is dat niet duidelijk. **Zo zeggen respondenten 1 en 2:** *"wij hebben geld geïnvesteerd om de omgevingsdiensten opdracht te geven, maar dat hebben gemeentes ook gedaan. Die hebben ook in hun werkplannen dit laten uitvoeren. Het Rijk heeft pas sinds kort pas geld toegezegd voor de uitvoering voor de EED".* **Respondent 15 voegt eraan toe:** *"de invoering van de EED is niet zo vlekkeloos verlopen. Wij hebben achteraf een reparatie moeten doen voor compensatie via de gemeente- en provinciefonds".* **Respondent 3 zegt:** *op zo een macroniveau spelen wel de afwegingen. Wij proberen bij ontwikkelingen, waar dat mogelijk is al 0 EPC-norm te realiseren. Dat is makkelijker bij nieuwbouw, want je kan bovenwettelijk eisen, dan bij bestaande bouw".* **Respondent 5 voegt eraan toe:** *"hetgeen wat je als gemeente graag wilt, maar niet wettelijk kan opleggen dat is altijd heel moeilijk met de financiering bij gebouwen".* **Volgens respondent 11 speelt dat bij iedereen een rol:** *"er wordt nog veel budget gestuurd". "Het is ook aan de politiek", aldus respondenten 7 en 8.* **Respondent 14 verklaart:** *"wij hebben altijd discussies wie wat gaat betalen Het meest speelt dit natuurlijk tussen het rijk en gemeenten op het moment dat het rijk komt met nieuw beleid en gemeenten moeten het uitvoeren. Dus er zijn zeker gesprekken over de financiën. Wij roeien met de riemen die wij hebben".* **Respondent 10 voegt eraan toe:** *"voor overheden is van belang de visie in hoe veel tijd je maatregelen wilt kunnen terugverdienen. Discussie gaat altijd over investeringsgeld".* **Daarentegen zeggen respondenten 12 en 13 het volgende:** *"nee, het is meer kennis delen en elkaar helpen. Niet dat je allemaal hetzelfde moet uitvinden".* **Respondent 4:** *"natuurlijk is het zo op het moment dat jij als beleid iets niet gaat financieren, kan het zijn dat een gebouw bijvoorbeeld geen vernieuwingsslag gaat doen"*

Adaptieve verwachting

Respondenten 1 en 2 hebben geen adaptieve verwachtingen. De adaptieve verwachting voor **respondent 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20** is omdat het op een gegeven moment moet. **Zo verklaart respondent 3, 10, 11, 18, 19 en 20:** *"het gaat meestal zo dat de nationale wetgever die schrijft wat voor en al naar gelang geeft een toezichthoudende taak. Als een lokaal niveau een bepaalde rol krijgen om dat uit te voeren of controle dan gaan wij kijken hoe wij onze werkwijze moeten aanpassen".* **Dit beaamt ook respondent 14:** *"als op een gegeven moment er een verplichting inzit dan gaan gemeenten er gewoon mee aan de slag".* **Respondent 15 daarentegen beargumenteert het volgende:** *"bij thema energie daar is eigenlijk nauwelijks weerstanden op. In zijn algemeenheid, is er bij gemeenten behoorlijk draagvlak voor het invoeren van energiebesparing en klimaatbeleid".* **Dit beaamt respondenten 6 en 9:** *"ik denk dat er een verwachting is omdat er een beetje druk op ligt doordat iedereen bezig is met het verduurzaming van zijn panden. Alle overheden en mensen, iedereen heeft een verplichting om bij te dragen aan die verduurzaming".* **Respondent 5 voegt eraan toe:** *"als gemeente zitten wij er*

bovenop door middel van een Woonwijzerwinkel, dat is regionaal een winkel waar je alles kan vinden over duurzaamheid, zoals 0 op de meter woningen etc. Dit is samen opgezet met de oude stadsregio Rotterdam gemeenten". **Respondent 12 en 13 zeggen:** "wij zijn hier heel goed mee bezig. Of de burens het wel of niet doen, dat maakt niet uit. Ons beleid zoals je daar ziet is ook heel anders dan de regio. We proberen wel een stap extra te zetten".

Synchronisatie

Activiteiten van samenvloeiende acties

Respondent 5 zegt: "niet van toepassing". **Respondent 4 zegt:** "ik weet wel dat er correspondentie is vanuit de Rijksoverheid, maar dat was al jaren geleden". **Respondenten 1, 2, 3, 7, 8, 10, 11, 14 en 15 zeggen:** "er wordt continu met elkaar overlegd. **Respondenten 1 en 2:** "provincie en gemeente loopt eigenlijk via de omgevingsdiensten. Bij de omgevingsdiensten komt het bij elkaar. Wij hebben in Zuid-Holland de omgevingsdiensten twee maandelijks bij elkaar en dan zitten wij twee uur bij elkaar. Dan gaat zeker een uur minimaal over de EED. Wij hebben het natuurlijk ook over andere zaken. Over de EED hebben wij met de gemeente niet echt rechtstreeks mee te doen. Dat gaat via de RUDs, dat is een gezamenlijke werkorganisatie van de provincie en een aantal gemeenten samen, dat is ons gezamenlijke apparaat, onze gezamenlijke organisatie. Daarnaast heb je nog het IPO waar dit vaak nog op de agenda staat, dan heb je de VNG, Daar staat dit ook nog op de agenda ". **Respondent 14:** "we zijn absoluut met elkaar in gesprek. Wij hebben ook gewoon bijeenkomsten met gemeenten, met omgevingsdiensten en met het rijk ook erbij. Er wordt met elkaar overlegd en dat continu". **Respondent 8 voegt eraan toe:** "ik ben zelf ook betrokken bij PIANOo, dat is het inkoop clubje van het ministerie van Economische Zaken. Dan zie je ook echt dat er interactie is tussen verschillende bestuurslagen". **Respondent 15** geeft als voorbeeld dat er een energietop is geweest in november 2016 op bestuurlijk niveau, waarbij hoofdthema was: waar schuurt het in de uitvoering bij de verschillende bestuurslagen? Waar hebben zijn knelpunten en hoe kan dat anders worden georganiseerd, wat is de oorzaak daarvan? VNG, IPO en UVW spelen dan een grote rol om de maatschappelijke opgave het hoofd te bieden. **Respondent 10 voegt eraan toe:** "het is we zo dat er een soort klankbordgroep is georganiseerd door onze beleidscollega's die in Brussel hebben meegedacht over de richtlijnen en verantwoordelijk zijn voor de implementatie, waar wij, VNG en andere overheden zitting in hadden. Dat ging dan bijvoorbeeld over de energielabel hoe dat eruit zou moeten zien en de vereenvoudiging van energie label". **Respondenten 18, 19 en 20:** "Ja, de verschillende bestuurslagen zijn in gesprek. Bij de onderhandelingen over de richtlijn EPBD konden de VNG en IPO via de Rijksoverheid en via de comité van de regio's in Brussel mee onderhandelen". **Respondent 3 voegt eraan toe:** "we merken wel en zijn daar van bewust dat wij als gemeente niet meer autonoom zijn, maar juist heel erg met elkaar samen dingen moeten doen". **Respondent 11 bevestigt dit:** "ik weet wel dat soms door gemeenten aan Rijkswaterstaat wordt gevraagd: laat eens zien dat je maatregelen hebt die binnen 5 jaar terugverdient. Gemeenten die toetsen eigenlijk de Rijksoverheid of ze wel de wet uitvoeren. Dat is dan bij de omgevingsdiensten neergelegd. Dat heeft bij 1 pand geleid tot onderzoek en verbeter maatregelen. Er is een loop eigenlijk". **Respondenten 12 en 13 verklaren** "bij de EPBD niet omdat de provincie niet echt een rol speelt bij de bebouwde omgeving. Bij de EED is het anders, want grote participant is de provincie. Het gaat dan om: hoe kunnen wij de energietransitie voor elkaar krijgen?". **Volgens respondent 6 is het bij de EED** een beetje een gesprek achteraf geweest: "er wordt iets voor het eerst over de schutting gegooid, dan kost het meer moeite om daarmee aan de slag te gaan. Het ministerie van EZ had nog niet nagedacht hoe ga ik dan betalen? Wij gingen werk doen waar wij eigenlijk geen opdracht voor hadden. Later is dat geregeld. Ik denk dat VNG, daar een hele goede rol in heeft gespeeld

voor de gemeenten". **Respondent 7 zegt dit:** "in het algemeen zijn de verschillende bestuurslagen wel in gesprek. Niet per se vanuit EPBD en EED. Met verduurzaming met bestaande woningvoorraad, dan praat ik ook met provincie, met andere overheden en andere gemeenten". **Respondent 9 zegt:** 'er is een Green Deal die het Rijk heeft aangeboden aan de gemeenten. Daarbij ondersteunt het rijk de gemeenten als die ervoor zorgen dat grote gebieden van de stad van het gas gaan. Daarvoor is er samen met woningbouwcoöperaties, Stedin, Eneco en met de provincie een intentieovereenkomst gesloten, daarbij biedt het Rijk communicatief en juridisch hulp". **Respondenten 16 en 17 verklaren:** "wij zijn samen met de G4 bezig met een soort adviesbrief te schrijven als input voor de formatie na de verkiezingen dat gaat dan over energietransitie in het algemeen dus ook rekening houden met die richtlijnen, daarnaast zijn wij bezig met Road Map Next Economy in metropoolregio verband. Dus niet zo zeer naar Den Haag toe maar meer soort van regionale samenwerking".

Respondenten 4 en 5 weten het niet. Respondenten 12 en 13 zeggen het volgende: "er is geen enkele overleg geweest, behalve dan bij de DCMR dat wij die taak moeten doen". **Respondent 3 zegt:** "dat wordt nu wat meer. We zijn de afgelopen jaren mee bezig om in beeld te brengen hoe het staat met de energie in deze regio? Gemeente samen met provincie werken in dit soort projecten samen". **Respondent 9 vult aan:** "ik ben van mening dat het wel voldoende is. We moeten in gesprek zijn met elkaar. Maar tegelijkertijd is de gemeente wel degene die het dichtst bij de inwoners staat en die het beste de stad kent. Wij weten in welke twee wijken wij willen beginnen met gasloos. Dat kan een provincie of rijk niet bepalen". **Respondenten 18, 19 en 20 verklaren:** "er is wel voldoende interactie tussen de bestuurslagen maar de lokale overheden zijn dan wel vrij beperkt". **Respondenten 1 en 2 zeggen het volgende hierover:** "wij hebben die interactie, maar of dat voldoende is, moet nog maar blijken. De uitdaging zit veel meer in hoe krijg je de industrie zover dat zij tot efficiëntie maatregelen over gaan. Veel meer dan overheden onderling afstemmen". **Respondent 6 zegt:** "uiteindelijk hebben we elkaar wel kunnen vinden. Je kunt nooit alle problemen voor zijn. Het is logisch dat dat je over problemen praat en die later oplost". **Respondent 8 zegt:** 'ik vind de provincie altijd de grote afwezige'. **Respondent 7 vult aan:** "de provincie is er wel, maar die zegt nooit wat, dat er meer interactie mag plaatsvinden, vind ik van wel". **Respondenten 10 en 11 verklaren:** "de VNG die adviseert namens de gemeente, die is wel altijd in de gelegenheid geweest om betrokken te zijn". **Respondent 15 zegt:** "ja, er is voldoende interactie maar momenten en timing speelt wel een rol. Ervaring van onze Europa afdeling is vaak dat het rijk onderhandelt in Europa, dan zijn wij als VNG helemaal niet aangehaakt. Nu hebben wij de afspraak gemaakt dat onderhandelingen in Europa direct worden teruggekoppeld met onze collega Europa om mee te blijven kijken en in de feedback loop te blijven". **Respondent 14 vult aan:** "wat hierin ook heel erg in zit is dat wij en het rijk is daar grotendeels op dezelfde lijn, is dat wij vinden dat die energieopgave dat die ook mede regionaal vorm moet gaan krijgen. Dus wij zetten in op regionaal energiestrategieën, dat betekent dat er ook een wederzijds afhankelijkheid is tussen gemeenten, provincie en rijk daar tussen natuurlijk. Waardoor het ook essentieel is om met elkaar te praten". **Respondenten 16 en 17:** "ik zit op dit moment al een half jaar samen met een G4 partner aan tafel bij EZ voor de SDE subsidieregelingen dan heb ik het idee dat wij heel intensief met elkaar aan tafel zitten over dit dossier en vervolgens komt er iets uit en dan denk ik is er wel een samenwerking en afstemming?"

Respondenten 4 en 5 weten dit niet. Respondent 3, 6, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20 zeggen dat er wel voldoende wordt afgestemd. Vooral via de koepels. Respondenten 18, 19 en 20 beargumenteren: "er wordt wel afgestemd in het kader van de EPBD met betrekking tot energie. Er wordt niet enkel in het kader van deze richtlijn met elkaar goed afgestemd, maar ook in het algemeen. In 2013 is De Code Interbestuurlijke Verhoudingen herzien waarin tussen de verschillende bestuurslagen, het Rijk, IPO, VNG

en UVW afspraken zij gemaakt hoe de verschillende bestuurslagen met elkaar doelen realiseren". **Respondent 3 voegt eraan toe:** "je merkt wel dat de afstemming tussen bestuurslagen in deze regio steeds meer één op één is, hoe ga je dat financieren en doe je dat contractueel"? **Respondenten 1 en 2 vinden:** "vooral dat de interactie bedrijfsleven overheid meer moet plaatsvinden om het effectiever te krijgen". EED-bedrijven zijn maar een klein deel van het energieproblematiek, de rest zijn ETS en EMA-bedrijven volgens deze respondenten. **Respondenten 7, 8 12 en 13 daarentegen zeggen:** "ik denk dat de informatievoorziening/afstemming naar gemeenten en omgevingsdienst wat sterker had gekund vanuit het Rijk dan dat er meer interactie tussen bestuurslagen had gemoeten. Eind november had RVO pas iets gepresenteerd naar gemeentes dat zij iets moesten doen. Het is eigenlijk over de schutting gegooid". **Respondenten 16 en 17 verklaren:** "bij de G4 staan ze zoveel mogelijk als één man, waar bij EZ is aangegeven dat het voor overheden heel anders is om mee te doen aan subsidies dan particulieren omdat wij fiscaal anders in elkaar zitten".

Wederzijds zingeving

Respondent 4 weet het niet. Respondent 5 zegt: "bestuurlijk hoor ik er niets over". **Respondenten 1 en 2 verklaren:** "als het Rijk er niets mee doen of laks zijn of traag zijn, dan hebben andere bestuurslagen weinig mee te maken". **Respondenten 7 en 8 verklaren:** "met die interesses blijft het toch vaak een politieke veld. Wat een bepaalde samenwerking al dan niet tegenhoudt. Het is niet zo zeer dat de ambtenaren niet met elkaar willen samenwerken maar je zit met de verschillende politieke velden. Dat geldt ook voor de richtlijnen". **Respondenten 12 en 13 verklaren:** "ik denk het niet. Zelfs binnen een gemeente kan dat verschillend zijn. Wij willen 20% minder dan het Bouwbesluit. Maar niet alle gemeenten eisen dat". **Respondenten 16 en 17 verklaren** "er is wel overleg in de bestuurslagen maar nooit zo letterlijk over deze richtlijnen". **Respondenten 6, 14 en 15 vinden dat in essentie elkaar wordt begrepen en vrij transparant is.** Wel verklaren respondent 14 en 15 het volgende: "het hangt wel af van welke taken belicht worden. Als het gaat om energiebesparing in de bebouwde omgeving dan vindt de provincie dat dat juist een gemeentelijke taak moet zijn. Dat hangt ervan af en dat wisselt wel eens in de tijd hoe men daar tegenaan kijkt". **Respondent 6 vult aan:** "je moet voldoen aan de wet. De mate waarin dat gebeurt, stemmen wij met de gemeente en provincie af. Het hangt ook een beetje van de bestuurder af waar die zijn accenten legt. Dat is een bepaald manier van maatwerk en met elkaar een weg vinden". **Respondent 3 en 9 verklaren:** "het is voor een deel aan de gang inderdaad". **Zo zegt respondent 3:** "de noodzaak tot versnellen komt aan de hand van het akkoord van Parijs". **Respondent 9 vult aan:** "vanuit de Rijksoverheid worden wij ondersteund om te verduurzamen met bijvoorbeeld die Green Deal. Als voorbeeld geeft deze respondent het volgende: Er was op 1 december 2016 een innovatieavond ruimtelijk ondernemen georganiseerd die gericht was op ondernemers. Daarbij zei een ondernemer volgens deze respondent: "de overheid is zo een grote speler als het gaat om producten en diensten. Als die nou als voorwaarde opnemen dat er een bepaalde duurzaamheids criterium wordt gehanteerd, dan gaat de markt vanzelf in beweging komen". **Respondent 10 en 11 verklaren:** "wij hebben niet echt een rol hierin, wij nemen van buitenaf waar. Wij zijn uitvoerder van de Rijksoverheid en wij hebben ook invloed op het beleid. Maar het is niet zo dat het onze rol is om het te laten doorwerken". **Volgens respondenten 18, 19 en 20 lopen belangen uit een:** "sommige gemeenten willen meer dan het kabinet wilt".

Respondenten 10 en 11: "heel bepalend voor de implementatie is normalisatie. Die discussie speelt zich voor een heel groot deel af in de normencommissie. Die moet bepalen". **Respondent 4 zegt weet ik niet.**

Respondent 9 zegt niet vanuit EPBD en EED context maar in het algemeen: *“Ja, ik vind van wel”*. **Respondent 3** verklaart: *“het zit hem niet zozeer in de doelen, ik bedoel: wie is er nou niet voor duurzaamheid? Het zit hem meer in dat je oog houdt voor elkaars beperkingen en dergelijke”*. **Respondenten 1, 2, 6, 12, 13, 14 en 15** gebeurt dat wel via de omgevingsdiensten. Dat is specifiek voor Nederland hoe uitvoering wordt geven aan milieuwet- en regelgeving, inclusief energieregelgeving. *“DCMR is een schoolvoorbeeld van een omgevingsdienst bestaande uit provincie en gemeenten die daar milieutaken op het gebied vergunningverlening, toezicht en handhaving gezamenlijk reorganiseren”* **Respondent 6** voegt eraan toe: *“als je het hebt over milieuwetgeving richting bedrijven. Er zijn overleg structuren. Daar weten mensen elkaar te vinden”*. **Respondent 15:** *“daar wordt dus ook uitvoering gegeven aan deze twee richtlijnen. Gemeenten en provincie blijven zelf bevoegd gezag, de omgevingsdienst is een uitvoerende dienst”*. **Respondent 5** verklaart: *“het kan niet zo zijn dat de wettelijke taken gevaarlopen. Er wordt vrij nauw gesproken met elkaar over de stand van zaken over het werkplan”*. **Respondenten 7** verklaart daarentegen: *“ik heb nog nooit met de provincie gesproken wat zij ermee gedaan hebben. Ik weet niet hoe andere organisaties ermee omgaan”*. **Respondenten 16 en 17** voegen daaraan toe: *“wat je ziet is dat het beleid wat de provincie toepast van veel meer algemene aard is. Maar om te zeggen dat zij het anders beleven, dat durf ik ook niet te zeggen”*. **Respondent 8** beargumenteert: *“iets is verplicht of is niet verplicht. De EPBD ken ik dus niet. In het geval van de EED staat duidelijk boven bepaalde omzet of boven bepaalde aantal werknemers, moet je daar en daar aan voldoen. Je kan het dan wel op andere manier uitleggen maar het lijkt mij vrij duidelijk”*. **Respondenten 18, 19 en 20:** *“er zijn verschillende belangen”*.

Versterkende acties

Respondenten 1 en 2: *“zoals wij het nu invullen via de omgevingsdiensten, denk ik wel dat wij elkaar versterken zijn. Wij proberen de kennis te bundelen, we proberen samen te werken. Dus op die manier zit er wel een versterkende factor in. Het is een organisatie die opdracht krijgt van de provincie en of gemeenten. Die mensen die er zitten, die kunnen zowel voor de gemeente als gemeente als de provincie werken. Op die manier bundelen wij ook de kennis. Er is dus wel een versterkende factor aanwezig”*. **Respondent 3:** *“in redelijkheid denk op dit moment elkaar op zich op sommige gebieden versterken. Maar dit kan je niet algemeen stellen, want dit hangt echt af van het vraagstuk. Als het gaat om de EPC-norm bijvoorbeeld. Dat helpt mij heel erg om een level playing field te maken met nieuwe ontwikkelaars te maken en noem maar op. Als ik zeg: bovenwettelijke norm en je hebt niet een intrinsiek gemotiveerde bouwer om duurzamer te worden dan is zo een landelijke richtlijn daarin heel erg belangrijk”*. **Respondent 4:** *“in algemene zin denk ik dat de samenwerking elkaar versterkt. Dat is mijn overtuiging. Ik heb goede relaties met DCMR is een van de belangrijke partners hierin. In de hele metropoolregio MRDH (Rdam-DH) gaat juist over samenwerking die 1+1=3 realiseren. Synergie zoeken, meerwaarde creëren. Dus governance wat doe je lokaal, wat doe je bovenlokaal en wat doe je regionaal wordt steeds belangrijker. Ik denk dat wij een sterke ontwikkeling hebben in Schiedam”*. **Respondent 5:** *“het is meer een kwestie van organiseren dan het een strijd is met elkaar. Wij hebben nog maar 1 milieuambtenaar hier. Maar dat komt omdat alles wat wij binnen die tak van sport hadden, dat hebben wij bij DCMR neergezet. Als je bij elkaar zit dan werkt het wat praktischer dan als je met verschillende organisaties samen moet werken. Daarmee wil ik niet zeggen dat je altijd discussies hebt of iets dergelijks”*. **Respondent 6:** *“als je over milieuwetgeving praat, dan zijn op een gegeven omgevingsdiensten in het leven geroepen om dat de gemeentes gezamenlijk dat beter konden doen dan alleen. Als je naar het onderwerp energie kijkt, dan speelt niet in het Rijnmond gebied. Omdat DCMR zolang bestaat sinds 1968, hadden we al een bestaand werkverband. Er zijn zat gemeentes in Nederland die zeggen energie doe ik zelf en die omgevingsdienst heeft niets mee te doen. Dat is wel jammer, omdat*

je dan op twee plekken iets gaat organiseren. Gemeentes die iets zelfstandig doen, die moeten wij dan weer bijpraten en bijhouden en dat is dan de bestuurlijke vrijheid die je dan in NL hebt. Daar heb je in de praktijk dan mee te dealen. De mensen met wie je het beste samenwerkt zijn de mensen met wie je op de gang zit". **Respondent 7:** "als ze tegen werken er niets van vinden dan verzwakken, maar in het algemeen versterken de verschillende bestuurslagen elkaar". **Respondent 8:** "ik denk dat je elkaar altijd versterkt. Meest zoek je elkaar op als hulp nodig hebt. Als ik met een aanbesteding zit en ik weet niet hoe ik moet aanpakken, dan bel ik buur gemeentes met de vraag hoe hebben jullie dat gedaan?". **Respondent 9:** "versterken. Stel je nou voor dat wij hier een college hadden die niet zo op duurzaamheid zat, maar het rijk komt langs met mededelingen dan gaat ga je alsnog aan de slag. Dat is wel versterkt ja". **Respondenten 12 en 13:** "ik heb niet het gevoel dat het echt verzwakt. EPBD is dat door de provincie heel lastig omdat die er niets mee doet. En met het Rijk hebben wij daar ook helemaal geen gesprekken over gehad. Wij hebben eigenlijk ook geen behoefte gehad om met het Rijk hierover in gesprek te gaan. Wij horen die taak uit te voeren en wij proberen dat zo goed mogelijk te doen. Door een extra stap te zetten, proberen wij twee stappen extra te zetten, dan het Rijksbeleid". **Respondenten 14 en 15:** "versterken. Wij kunnen het ook niet alleen doen. Je hebt alle partijen nodig om tot ene gezamenlijke win-winsituatie te komen". **Respondenten 16 en 17:** "als rijksbeleid particulieren en bedrijfsleven bevooroordeeld met subsidies bevooroordeelt dan is dat wel een belemmering voor de gemeente als de gemeente geen belastingvoordeel heeft, waardoor je niet sneller stappen kan maken". Respondenten 18 19 20: "elkaar versterken want je moet het met elkaar samen doen en samen trekken om dingen te kunnen realiseren".

Autopoiesis

Zelfreferentie

Respondenten 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20 verklaren dat dat in de regel altijd gebeurt. **Respondenten 18, 19 en 20** verklaren: “Europees beleid concurreert niet met lokaal beleid wat er al is”. **Respondenten 1 en 2** zeggen: “wij hebben onze eigen energieagenda. Daar staan ambities in ook over verduurzaming van de industrie. Maar niet specifiek gericht op de EED. Wij doen branche aanpak in de industrie. Dat is een instrument wat wij ontwikkeld hebben als provincie en wat wij inzetten. Dat is onafhankelijk van de EED”. **Respondent 3** beargumenteert: “in dichtsteedijk gebied ga je net iets anders om met duurzaamheid dan in Midden Delftland bijvoorbeeld. Het is maatwerk”. **Respondent 7 en 8** voegen eraan toe: “wat anderen doen ga je wel naar kijken en dan ga je misschien wel mee. Maar elke gemeente is uniek, dus je kijkt hoe je dat dan in je eigen gemeenten in de praktijk brengt. Dat ligt er ook aan hoe je politieke plaatje eruit ziet. Welk bestuur heb je op dat moment”. **Respondent 9** beaamt dat en zegt het volgende erover: “wij verwijzen altijd naar onze eigen beleid. Ons eigen beleid vloeit natuurlijk voort uit Europese en nationale wetgeving, alleen dan toegespitst op de lokale situatie. Ons eigen beleid is eigenlijk altijd specifiekere dan en beter dan Europees en landelijk beleid. Wij gaan niet iets doen wat 180 graden anders is. We gaan niet nu zeggen: is iemand geïnteresseerd om een kolencentrale te bouwen? Het kan wel voorkomen dat wij iets bovenwettelijk willen doen indien er politieke draagvlak is”. **Respondent 5** voegt eraan toe: “ik ken niet exact de Europese regels, neem mij daarvoor niet kwalijk. Je hebt gewoon een Bouwbesluit en dat voldoet uiteraard aan de Europese en Nationale regelgeving. Dat kan niet anders. Als je als gemeente toch iets meer wilt. Dan ga je wat hoger zitten dan wat wellicht volgens Europese regels moet”. **Respondenten 10 en 11** verklaren: “in onze contracten zal je nooit een verwijzing zien rechtstreeks naar EPBD of EED. Deze zijn vertaald in eigen criteria en contractvoorwaarden in documenten van duurzaam inkopen of maatschappelijk verantwoord inkopen PIANOo. Dat geldt ook voor gebouwen en renovaties”. **Respondent 12 en 13** voegt eraan toe: “in het kader van EPBD doen wij dat met GPR-instrumenten om de duurzaamheid in kaart te brengen en daar zit stukje energie in. Het is ook de wijze waarop het is ingevoerd. Bijvoorbeeld bij bouwbesluit is het een trapsgewijze terugname naar 0 in 2020. Dan gaan wij niet zeggen in een besluit richting een bewoner volgens ons moet u nu aan 0.6 zitten als die onder die 0.6 wilt gaan zitten en zeggen: u voldoet niet aan het Bouwbesluit”. **Respondent 14** zegt: “dan gaan zij uit van hun eigen kaders. Energiebesparing is bij uitstek een zaak die je per lidstaat en binnen lidstaten moet aanpakken, omdat dat het per lidstaat verschilt. Dus je hebt ook de bottom-up benadering. Wij zijn niet alleen volgend. Die gemeenten zijn zelf heel erg ambitieus”. **Respondenten 16 en 17** verklaren: “als wij het hebben over renoveren van maatschappelijk vastgoed zoals scholen of nieuwbouw van scholen, dan hebben wij de boel al vertaald naar een programma van eisen met een plus voor duurzaam, dat is niet aan de hand van die richtlijnen”.

Informatie framing, interpretatie en logica

Respondenten 1 en 2 zeggen: “dat zou ik niet weten of dat gebeurt. Ik kan geen voorbeeld noemen”.

Volgens respondenten 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 en 17 kan dat wel eens voorkomen. Respondenten 16 en 17 verklaren: *“wij gaan het begrip RENG: Rotterdamse Energie neutrale gebouwen toe passen, waarbij wij zeggen: die norm eens ontwikkelen voor Rotterdam en die gaan wij dan toe passen. Dat is uiteraard een norm die voldoet aan Europese regelgeving maar die maken wij wel specifiek waarbij de Rotterdamse situatie maximaal wordt benut”*. **Respondent 7 verklaart:** *“bij onze gebouwen frame je wel naar je eigen voorraad die je in bezit hebt”*. **Respondenten 12 en 13 beargumenteren:** *“dat doe je per definitie. Alles wat doet, doe je vanuit een eigen logica, manier en waarden. Vaak onbewust. Grotendeels komt dit tot stand door kennis die de ambtenaren hebben en door discussie. Zo kom je op een bepaalde % die je moet halen. Dan komt naar voren wat er nationaal en Europees minimaal behaald moet worden”*. **Respondent 11 zegt in het verlengde hiervan:** *“dat is zeker zo want wij hebben zelfs de informatie tot ons genomen en beïnvloed en omgebogen”*. **Respondent 4 verklaart:** *“wij hebben vorig jaar een nieuw nota duurzaamheid laten vaststellen door de raad. Dat is de framing die wij kiezen. Maar je probeert altijd een synergie creëren dat het elkaar versterkt met Europese regels”*. **Respondent 3 voegt eraan toe:** *“natuurlijk kijk je altijd wat die richtlijnen betekenen voor mijn eigen rol en eigen verantwoordelijkheid in het groter geheel”*. **Respondent 5 verklaart:** *“interpretatie verschillen kunnen er altijd inzitten omdat je toevallig net een andere insteek of beleving bij kan hebben, en ongetwijfeld bij dit soort dingen zal het ook een keertje een interpretatie verschil zijn”*, Respondent geeft in het algemeen als voorbeeld of men Europees moet aanbesteden of niet. **Respondent 14 verklaart:** *“we zien wel de interpretatie rond de terugverdientijd van erkende maatregelen. Die zouden zich binnen 5 jaar en daar is veel discussie over of dat rendeert of niet. Dat is discussie vanuit het bedrijfsleven”*. **Respondent 15 voegt eraan toe:** *“soms is de wetgeving voor meerdere uitleg vatbaar. Als je al op een bepaald onderwerp actief bent, dan ga je het zo uitleggen dat het aansluit bij de manier waarop jij al bezig bent, als je vindt dat het zo goed is en zo moet gaan”*. Deze respondent geeft als voorbeeld dat er bij de EED ruimte voor interpretatie is over wat precies een onderneming is. **Respondent 9 verklaart:** *“specifiek op deze twee normen zou ik het niet weten. Maar in het algemeen gebeurt het wel waarschijnlijk”*. **Respondent 6 beargumenteert:** *“bij de EED hebben wij als omgevingsdienst tijd gependend om goed die Europese richtlijn begrijpen. Die worden dan in 28 talen vertaald en dan komt er nog eens een Nederlandse vertaalslag overheen. In de moeder tekst stond er: woon-werkverkeer moet je meenemen, maar de Nederlandse wetgever wilde dat niet doen. Dan heb je wel een discussie natuurlijk”*. **Volgens respondenten 18, 19 en 20** zijn de richtlijnen vrij exact bepaald in het kader van de EPBD.

Zelfreproductie

Respondenten 18, 19 en 20 verklaren: *“de EPBD probeert grip te krijgen in de bebouwde omgeving door minimale eisen te stellen”*. **Respondenten 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 16, 17, 18, 19 en 20 verklaren dat er naar eigen doelen en instrumenten wordt gekeken.** **Respondenten 15 en 20 verklaren:** *“als ik kijkt naar de verschillende dingen binnen vastgoed, bijvoorbeeld het vergroenen van meerjarige onderhoudsplanningen, dat pak je cluster breed aan en dat doen wij op een vergelijkbare manier. Soms pas je jezelf aan ervaringen.”* **Respondent 4 verklaart:** *“ja, ik denk zeker dat wij de vrijheid nemen om los van de Europese richtlijnen eigen energiedoelstellingen uit te laten voeren”*. **Respondent 3 beargumenteert:** *“wat wij steeds meer zien, is dat wij stellen onze eigen hoofddoelen wat wij denken dat is goed voor de stad”*. **Respondenten 12 en 13 voegen eraan toe:** *“wij zetten onze eigen doelen en kijken natuurlijk ook wat zijn de langer termijn doelen en hoe moeten wij daar komen en een stip op de horizon zetten”*. **Respondent 9 zegt het volgende:** *“elk gebouw is anders. Wij hebben drie typen: gebouw waarvan*

wij afscheid nemen, gebouwen waarvan wij het niet weten omdat het politiek gevoelig ligt en gebouwen die wij zeker houden". **Respondent 7 bevestigt dit:** "toch wel op een eigen manier. Je hebt een unieke portefeuille. Je bent een unieke gemeente dus daar koppel je het ook aan. Je zal zeker ook altijd een eigen manier proberen te vinden vaak". **Respondent 8 vult aan:** "als je kijkt naar de aanbesteding energie. Dan hebben wij onze eigen beleidsdoelen daarop losgelaten en niet zo zeer die EPBD en EED". **Respondenten 1 en 2 beamen dat ook:** "in feite hadden wij die energie-efficiëntie per jaar voor de EED bestond in het verruimde reikwijdte, maar werd eigenlijk niet toegepast. De EED heeft absoluut geholpen om hierin stappen te zetten. Met name in de toezichtrol is echt enorm versterkt". **Respondent 5 verklaart:** "er is een periode natuurlijk dat je steeds iets het zelfde doet, dan kom je op een gegeven moment tot de inzicht van jongens wij moeten het niet zis en zo doen, maar we moeten het zo doen. Volgens mij ben je als gemeente in dat op zich altijd in beweging". **Respondenten 6, 11, 14 en 15 zeggen het volgende:** "ik denk dat gemeenten zeker het beleid her-eiken, dus dat er echt wel een moment is dat beleid wordt aangepast. Zeker op basis van EPBD en EED en dat komt omdat het allemaal relatief nieuw is natuurlijk. Gemeenten zijn voortdurend bezig met door ontwikkelen van haar beleid op welke onderwerpen dan ook. Dit is een van de onderwerpen dat hoog op de agenda staat. De gemeenten zijn niet met beleid van 20 jaar terug bezig. Het is niet raar dat dat lokale overheden de richtlijnen niet kennen omdat het in de Bouwregelgeving wordt verwerkt. Dat is dan niet zo gek, tenzij je extra ambities zelf hebt, dan is wel gek". **Respondent 10 betoogt:** "ik denk dat energielabeling wel aan de onderkant van onze portefeuille een rol heeft gespeeld. Het heeft ook een rol gespeeld bij de aan huur van gebouwen. Die stap naar energielabel C die heeft daadwerkelijk toe geleid dat markt partijen die gebouwen aanbieden ook hebben gezegd van ja als wij toch moeten sleutelen dan gaan wij opeens naar het optimale".

Bijlage II Feitelijke bevindingen documenten

Nationaal

Uit de interviews komt naar voren dat alle respondenten naar het Bouwbesluit refereren als zij het hebben over energie-efficiëntie van de bebouwde omgeving. Uit documentenonderzoek komt naar voren dat de EPBD wordt omgezet naar Nederlandse wetgeving door middel van transporterende naar het Bouwbesluit. Op 12 november 2015 is het Bouwbesluit 2012 gewijzigd naar aanleiding van de implementatie van de EPBD (Besluit van 12 november 2015, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de implementatie van de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen, 2015). De EPBD heeft als doel om de energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving verder te stimuleren.

Voor transporterende, zie hieronder:

Transporteringstabel	
Bepaling in richtlijn 2010/31/EU EPBD	Bepaling in implementatieregelgeving of in bestaande regelgeving
Artikel 1 Onderwerp	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Het artikel benoemt onderwerp en voorschriften waarop de richtlijn betrekking heeft.
Artikel 2 Definities	Geïmplementeerd in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012, artikel 1.1 van het Besluit energieprestatie gebouwen, onderdeel A van de wijziging van het Besluit energieprestatie gebouwen die parallel loopt met het voorliggende wijzigingsbesluit, en onderdeel A van het voorliggende wijzigingsbesluit.
Artikel 3 Vaststelling methode voor berekening energieprestatie gebouwen	Geïmplementeerd met artikel 5.2 van het Bouwbesluit 2012.
Artikel 4 Vaststelling minimumeisen voor de energieprestaties	Geïmplementeerd in afdeling 5.1 van het Bouwbesluit 2012 en de aanvulling van artikel 5.2 in onderdeel C van het voorliggende wijzigingsbesluit. De uitzonderingen die mogelijk zijn op basis van artikel 4, tweede lid, zijn opgenomen in artikel 2.2 van het Besluit energieprestatie gebouwen.
Artikel 5 Berekening kostenoptimale niveaus v/d minimumeisen inzake energieprestatie	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Het eerste lid en vierde lid betreffen activiteiten door de Europese Commissie. Het tweede en derde lid hebben betrekking op het indienen van een verslag door de lidstaten. Dat verslag is door Nederland op 20 maart 2013 ingediend.
Artikel 6 Nieuwe gebouwen	Deels geïmplementeerd met afdeling 5.1 van het Bouwbesluit 2012. Met onderdeel C van het voorliggende wijzigingsbesluit

	worden het eerste lid, tweede alinea, en het tweede en derde lid omgezet.
Artikel 7 Ingrijpende renovatie bestaande gebouwen	Ingrijpende renovatie is geïmplementeerd met artikel 5.6, derde lid, van het Bouwbesluit 2012. De derde alinea wordt omgezet met onderdeel D van het voorliggende wijzigingsbesluit.
Artikel 8 Technische bouwsystemen eerste lid systeemeisen	Geïmplementeerd met afdeling 6.13 van het Bouwbesluit 2012.
Artikel 8 tweede lid slimme meetsystemen	Geïmplementeerd met het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen.
Artikel 9 Bijna-energie neutrale gebouwen	Vanaf 1 januari 2015 regelmatige aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt en van de isolatiewaarde (tabel 5.1 van het Bouwbesluit 2012). Met onderdeel C van het voorliggende wijzigingsbesluit wordt het eerste lid van artikel 5.2 aangevuld, zie ook hierboven de omzetting van artikel 4 van de richtlijn. Verder worden in onderdeel C van het voorliggende wijzigingsbesluit aan artikel 5.2 twee leden toegevoegd met betrekking tot het bijna energieneutraal zijn van nieuwe gebouwen met ingang van 1 januari 2019 (overheidsgebouwen) en 31 december 2020 (overige gebouwen).
Artikel 10 Financiële stimulansen en marktbelemmeringen	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. In het kader van het eerste en tweede lid heeft Nederland op 30 april 2014 een lijst van maatregelen aan de Europese Commissie verstuurd. Het derde tot en met vijfde lid hebben betrekking op activiteiten van de Europese Commissie. Uit de rapportage in het kader van het tweede lid en de vigerende regelgeving van het Bouwbesluit 2012 blijkt dat in Nederland bij het verstrekken van prikkels voor de bouw of de ingrijpende renovatie rekening wordt gehouden met de kostenoptimale niveaus van energieprestatie. Het zevende lid betreft een constatering dat bepalingen van de richtlijn geen beletsel vormen om prikkels boven kostenoptimale niveaus te stellen.
Artikel 11 Energieprestatiecertificaten eerste tot en met vierde, zesde en zevende lid	De artikelen 1.1, eerste lid, en 2.4 van het Besluit energieprestatie gebouwen, en de artikelen 2 en 2a tot en met 2c van de Regeling energieprestatie gebouwen. Ter verdere omzetting van de leden twee en drie van artikel 11 wordt het Besluit energieprestatie gebouwen gewijzigd (onderdeel A), genoemde wijziging vindt parallel aan het onderhavige wijzigingsbesluit plaats. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de richtlijn biedt op het gebied van representativiteit.

Artikel 11 vijfde lid	Wordt omgezet met onderdeel B van de wijziging van het Besluit energieprestatie gebouwen, die parallel aan het onderhavige wijzigingsbesluit plaatsvindt. Daarnaast geeft de rijksoverheid het goede voorbeeld door invulling te geven aan het Energieakkoord om samen met gemeenten projecten voor het verduurzamen van de energievoorziening te stimuleren.
Artikel 11 achtste lid	Artikel 2.1, zevende lid, van het Besluit energieprestatie gebouwen.
Artikel 11 negende lid	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Het betreft een activiteit van de Europese Commissie.
Artikel 12 Afgifte energieprestatie- certificaten	Afdeling 2.1 van het Besluit energieprestatie gebouwen, met een uitwerking in de Regeling energieprestatie gebouwen
Artikel 13 Afficheren van energieprestatiecertificaten	Artikel 2.4 van het Besluit energieprestatie gebouwen.
Artikel 14 Keuring van verwarmingssystemen	Wordt niet omgezet in regelgeving. Er is gekozen voor de mogelijkheid van informatieverstrekking aan gebruikers.
Artikel 15 Keuring van airconditioningsystemen	Artikel 3a1 van het Besluit energieprestatie gebouwen. Nadere voorschriften zijn opgenomen in paragraaf 3 van de Regeling energieprestatie gebouwen.
Artikel 16 Verslagen over keuring van verwarmings- en aircosystemen	Artikel 3a1 van het Besluit energieprestatie gebouwen.
Artikel 17 Onafhankelijke deskundigen	Artikel 3a1 van het Besluit energieprestatie gebouwen. Nadere voorschriften zijn opgenomen in paragraaf 3 van de Regeling energieprestatie gebouwen.
Artikel 18 Onafhankelijk controlesysteem(volgens bijlage II)	Op grond van artikel 93 van de Woningwet kan de minister voor Wonen en Rijksdienst ambtenaren aanwijzen voor het houden van toezicht op de verplichtingen die zijn opgenomen in het Besluit energieprestatie gebouwen.
Artikel 19 Evaluatie	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Behelst activiteit door de Europese Commissie.
Artikel 20 Informatie	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Er is in het verleden ook veel aan voorlichting gedaan. Het vierde lid betreft een activiteit van de Europese Commissie.
Artikel 21 Raadpleging	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Er vindt regulier overleg met marktpartijen en lokale overheden plaats.

Artikel 22 Aanpassing van bijlage I aan de technische vooruitgang	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Behelst activiteit door de Europese Commissie.
Artikel 23 Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Behelst activiteit door de Europese Commissie.
Artikel 24 Intrekking van de delegatie	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Is gericht tot het Europees Parlement en de Raad.
Artikel 25 Bezwaren tegen gedelegeerde handelingen	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Is gericht tot het Europees Parlement en de Raad.
Artikel 26 Comitéprocedure	Behoeft uit zijn aard geen implementatie in nationale regelgeving. Behelst activiteit door de Europese Commissie.
Artikel 27 Sancties	Bestuursrechtelijke sancties: last onder bestuursdwang; last onder dwangsom; bestuurlijke boete (wijziging met ingang van 1 juli 2015, zie ook Stb 2015, 232). Strafrechtelijke sancties: Wet economische delicten (economisch delict); Wetboek van strafrecht (valsheid in geschrifte, oplichting). Civielrechtelijke sancties: Burgerlijk wetboek (wanprestatie).
Artikel 28 Omzetting	Is voltooid met het onderhavige wijzigingsbesluit en de parallelle wijziging van het Besluit energieprestatie gebouwen.

(Besluit van 12 november 2015, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de implementatie van de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen, 2015)

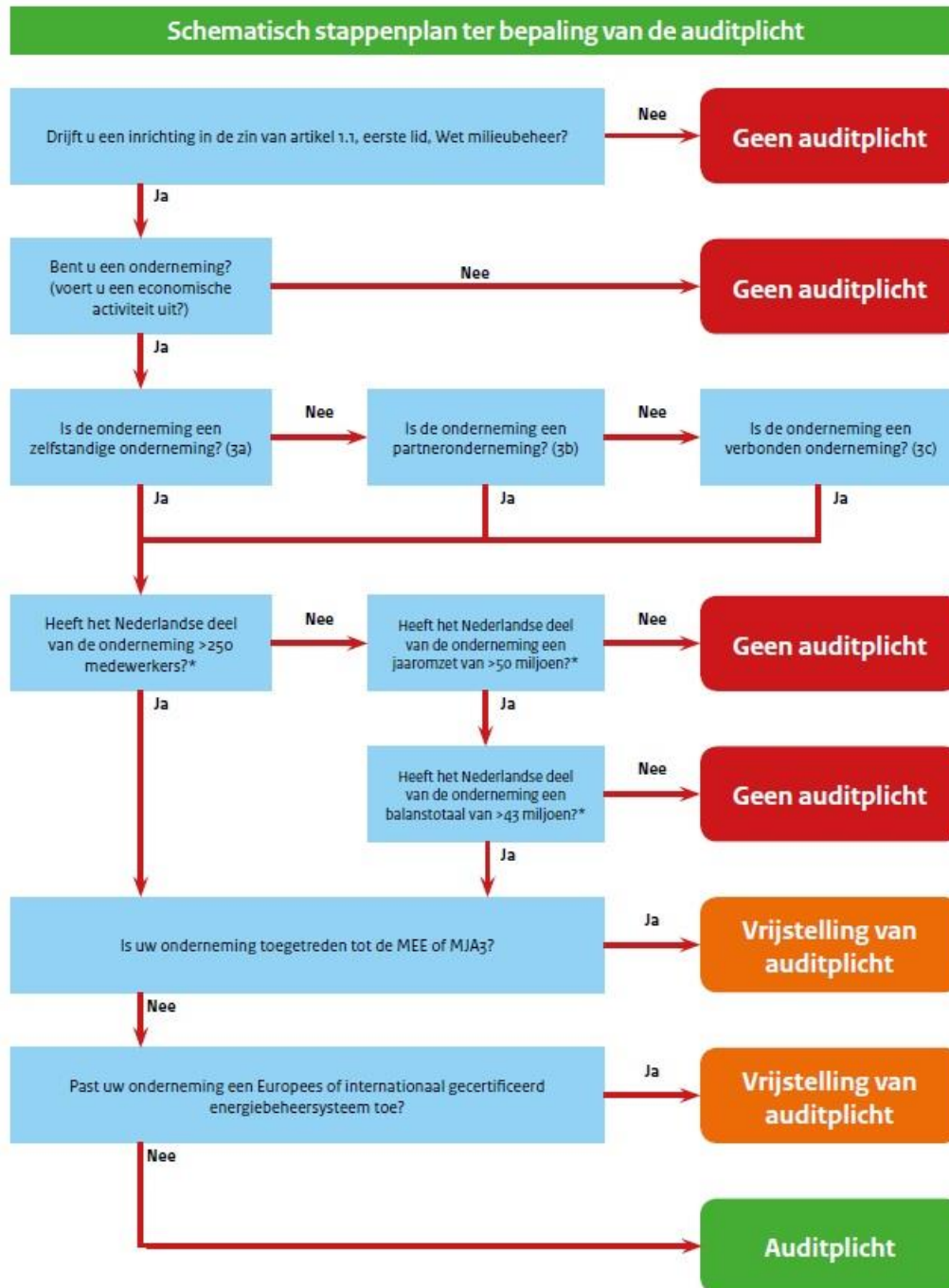
De EED is in Nederland geïmplementeerd via de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie. Deze richtlijn moet een snellere bijdrage leveren van 20% lagere Europese energieverbruik in 2020. Deze richtlijn moet mede ervoor zorgen dat er minder broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen worden geproduceerd, de energiekosten naar beneden gaan en minder afhankelijk worden van de import van fossiele brandstoffen. De EED is van toepassing op zowel lidstaten als bedrijven via Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (document Veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED, 2016).

Met onderstaande tabel is aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de artikelen 8 en 14 van de richtlijn na de inwerkingtreding van de EED.

Artikel richtlijn EED	Uitvoering: artikel Tijdelijke ministeriële regeling
8, vierde lid	2, eerste lid
8, vijfde lid	2, eerste, tweede en vierde lid
8, zesde lid	3, onder b
14, vijfde lid	1, onder f, en 4, eerste en tweede lid
14, zesde lid	5

Uit het document van Veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED (2016) van RVO.nl komt naar voren dat de energie-audit betrekking heeft op grote ondernemingen. Deze ondernemingen zijn ondernemingen waar meer dan 250 personen in dienst zijn, die een jaaromzet hebben van meer dan 50 miljoen Euro en jaarlijks een balanstotaal hebben van meer dan 43 miljoen Euro (Veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED, 2016). Uit de website van de RVO en dit document blijkt dat veel grote ondernemingen in Nederland niet audit plichtig zijn omdat grote ondernemingen al standaard energieaudits uitvoeren. Betreffende ondernemingen hebben al specifieke afspraken over energieaudits door deelname aan Meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2001-2020 (MJA3) of de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE). Dit

Bovendien is het ook mogelijk om geheel of gedeeltelijke vrijstelling te krijgen voor de auditplicht indien ondernemingen op andere manieren kunnen aantonen dat zij voldoen aan de plicht via duurzame keurmerken (www.rvo.nl, 2017; Stappenplan EED energie-auditplicht.), zie hieronder stappen plan EED-plicht.



(www.rvo.nl)

Uit het document Energieakkoord voor duurzame groei (2013) die eind 2013 is ondertekent komt naar voren dat Nederland een grote vooruitgang heeft geboekt naar een schone toekomst. Het Energieakkoord voor duurzame groei is door 40 organisaties is ondertekent onder andere door de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen. Met dit akkoord zijn afspraken gemaakt rond energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. De uitwerking van de gemaakte afspraken moet leiden naar energiebesparing betaalbare en schone energievoorziening, werkgelegenheid en kansen voor Nederland in de duurzame markten (www.energieakkoordser.nl, 2017).

Ondertekenaars Energieakkoord



(Energieakkoord voor duurzame groei, 2013)

Actoren die het Energieakkoord hebben getekend, zie hierboven, zetten zich in om het volgende te bereiken:

1. Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar.
2. 100 petajoule aan energiebesparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020
3. Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (nu ruim 4 procent) naar 14 procent in 2020.
4. Een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023.

5. Ten minste 15.000 voltijdsbanen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren te creëren (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013).

Om al deze 5 punten te realiseren bestaat het Energieakkoord uit 10 pijlers, waarvan de eerste pijlers voor dit onderzoek van belang is, namelijk: Energiebesparing (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013). De 9 andere pijlers worden niet meegenomen in dit onderzoek, dit omdat de 1e pijler voornamelijk gaat over energiebesparing in de bebouwde omgeving, vergroten energie-efficiëntie in de industrie, de agrarische sector en het overige bedrijfsleven (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013). Volgens dit akkoord vormt energiebesparing een sleutelrol om te komen tot duurzame energievoorziening. Besparing met betrekking tot energie zorgt ervoor dat milieudoelen worden gehaald, zorgt voor een lagere energierekening, verbetert de concurrentiepositie van Nederlandse organisaties en zorgt voor een positief effect met betrekking tot werkgelegenheid (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013). Uit dit document blijkt dat Nederland in 2030 streeft naar minimaal label A voor gebouwen. Uit een kanttekening komt naar voren dat nieuwe woningen in 2013 al A++ label hadden die volgens meest recente voorschriften werden gebouwd die in 2013 golden in Nederland (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013). Volgens de EPBD moeten lidstaten zorgen dat eind 2020 alle nieuwe gebouwen bijna energieneutraal zijn (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013).

Tot 2020 verwezenlijken de ondertekenaars van het Energieakkoord minimaal:

1. De doelstellingen uit de Europese energie-efficiëntie richtlijn (EED), de herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD) (en de richtlijn Ecodesign → niet relevant voor dit onderzoek);
2. De doelstellingen uit de convenanten (Meer met minder, Lenteakkoord energiezuinige nieuwbouw en Huurconvenant) voor energiebesparing in de gebouwde omgeving:
 - a. bestaande bouw → 300.000 bestaande woningen en andere gebouwen per jaar minimaal 2 labels verbeteren;
 - b. nieuwbouw → bijna energieneutraal vanaf 2020 (en vanaf 2018 reeds voor overheidsgebouwen) volgens de EPBD-richtlijn;
 - c. huur → gemiddeld label B in de sociale huurwoningen en minimaal label C voor 80% van de particuliere verhuur in 2020 (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013).

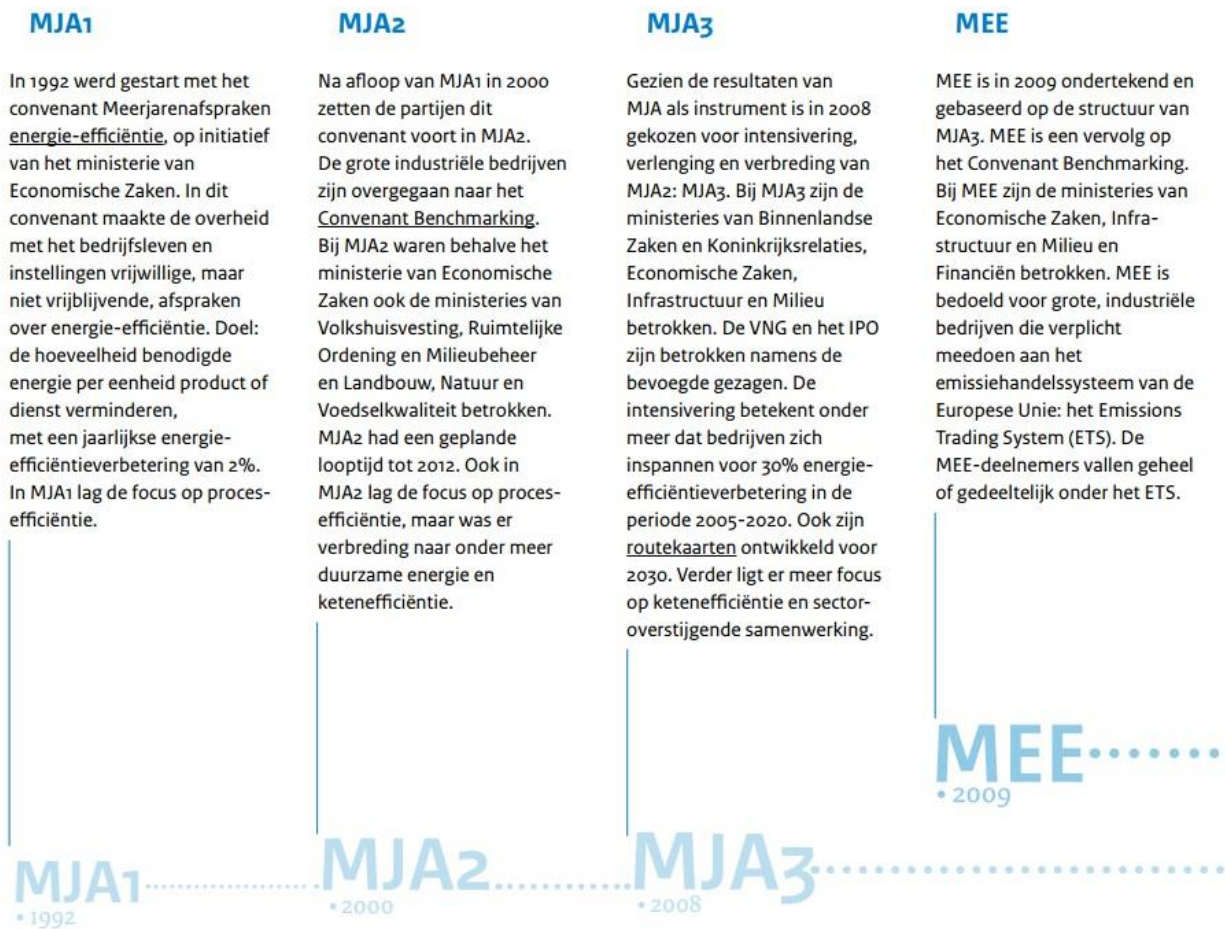
Uit dit document komt tevens naar voren dat voor utiliteitsgebouwen de Wet milieubeheer geldt waarin energiebesparende maatregelen staan met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar die dienen te worden uitgevoerd (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013).

In 2012 is de Energy Efficiency Directive (EED) in werking getreden. Betreffende richtlijn legt een gezamenlijke kader met maatregelen vast om te bevorderen van de energie-efficiëntie van de Europese Unie om de 20% betere energie-efficiëntie te halen in 2020 (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013). De Nederlandse industrie heeft met de Rijksoverheid convenanten afgesloten die gericht zijn op het verbeteren van de energie-efficiëntie. Hierbij gaat het om meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2008-2020 (MJA3) en meerjarenafspraken energie-efficiëntie ETS-bedrijven (MEE). Deze beide afspraken lopen tot en met 2020 waarbij ondernemingen zich binden aan het opstellen en uitvoeren van energie-efficiëntieplannen en het nemen van maatregelen met een terugverdientijd van kleiner dan 5 jaar (Energieakkoord voor duurzame groei, 2013).

Deze meerjarenaafspraken met betrekking tot energie-efficiëntie bestaan in Nederland sinds 1992 (www.rvo.nl). Indien ondernemingen in Nederland bij deze convenanten zijn aangesloten, bestaat er voor hen geen EED-plicht om dat zij al via de betreffende convenanten energieaudits doen die de EED vervangen. In het document Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie) (2015) wordt ook bevestigd dat de EED in Nederland is geïmplementeerd via beleidsmaatregelen. Door middel van het Energieakkoord uit 2013 wordt voor het grootste gedeelte al voldaan aan de EED. Een andere verplichtingen van de EED worden verwezenlijkt met Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet. Voorts komt naar voren dat een volledige en correcte implementatie van de energie-audit en de kosten-batenanalyse in Nederlandse wetten een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht nodig is. Er is tijdelijk gekozen voor een ministeriële regeling omdat de richtlijn voor 5 juni 2014 diende te zijn geïmplementeerd (Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie, 2015). Uit dit document komt tevens naar voren dat in Nederland nabij 3000 grotere organisaties zijn die onder de richtlijn EED vallen. Van die 3000 organisaties hebben ongeveer 1100 al energie-efficiëntie-audits opgesteld. Deze deelnemende organisaties zijn in de praktijk verantwoordelijk voor 80 procent van het energieverbruik van de industrie en ongeveer 25 procent van de energieverbruik van Nederland. Dit houdt in dat er nog plusminus 1900 organisaties zijn die geen meerjarenaafspraken hebben in de vorm van MJA3 en MEE, waardoor deze 1900 ondernemingen nog een energie-audit moeten uitvoeren. Daarom zijn de directe gevolgen voor Nederland beperkt omdat er met de MJA3 en MEE convenanten wordt gewerkt.

Uit het document Bijlage 1 bij VNG ledenbrief met achtergrondinformatie over de EED inzake reikwijdte en implementatieproces tot nu toe (2016) komt naar voren dat het niet eenvoudig is om vast te stellen welke en hoeveel bedrijven onder de EED vallen welke bedrijven door het bevoegd gezag aangeschreven moeten worden. Dit omdat de gegevens die daarvoor nodig zijn niet standaard beschikbaar zijn. Er wordt uitgegaan van zesduizend bedrijven zoals winkelketens, overheidsinstanties die een economische activiteit uitvoeren en EED-plichtig zijn. Een winkelketen kan meerdere vestigingen hebben in Nederland wat inhoudt dat er meerdere gemeenten bevoegd gezag zijn. Per juli 2015 is de EED van toepassing in de Nederlandse wet- en regelgeving. Op 5 december 2016 moesten organisaties al een audit indienen bij het bevoegd gezag hoewel een hoop onduidelijkheid was hoe ver de richtlijn rijkt. Momenteel wordt uitgegaan van zesduizend organisaties. Lokale autoriteiten zoals gemeenten, provincie en hun omgevingsdiensten hadden tevens weinig mensen en middelen beschikbaar. Er was geen capaciteit voor de EED. Om problemen op te lossen in het kader van de EED heeft de Rijksoverheid samen met VNG en IPO acties ingang gezet. Uit dit document blijkt voorts dat er gewerkt wordt aan het verbeteren van de samenhang van de verschillende wet- en regelgeving en instrumentarium betreft energiebesparingen bij ondernemingen. De EED sluit nog niet perfect aan bij de al bestaande bij bestaande energiebesparingsverplichtingen in het kader van de Wet Milieubeheer. Het is niet duidelijk hoe bestaande keurmerken EED-proof kunnen worden gemaakt. (Bijlage 1 bij VNG ledenbrief met achtergrondinformatie over de EED inzake reikwijdte en implementatieproces tot nu toe, 2016).

Convenanten in historisch perspectief



(Resultatenbrochure convenanten Meerjarenaafspraken energie-efficiëntie, 2015)

Uit het document Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland (2014) komt naar voren dat Nederland met het Energieakkoord die in 2013 is gesloten een alternatieve invulling geeft aan de EED. Met deze alternatieve route wordt ruimschoots voldaan aan de doelstellingen van de EED die voor lidstaten zijn verplicht (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). Uit dit document komt tevens naar voren dat in de bebouwde omgeving energie-audits aangemoedigd worden door middel van het energielabel, energieprestatie advies en energiezoorgsystem. Betreffende instrumenten worden door deskundige instanties onafhankelijk beoordeeld. Voor de energielabel in de bebouwde omgeving gebeurt dat via het Besluit energieprestatie gebouwen en de Regeling energieprestaties gebouwen (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014)

Uitgangspunt voor de overheid met betrekking tot energie-efficiëntie bij renovatie van bebouwde omgeving, die voortkomt uit artikel 4 EED is dat zij derden faciliteren en stimuleren om te zorgen dat derden energiebesparende maatregelen treffen waarbij de overheid tracht beperkende wet- en

regelgeving aan te pakken. De ingeslagen renovatiestrategie kan worden onderverdeeld in drie handelingen:

- Zelfverantwoordelijkheid;
- Faciliteren en stimuleren;
- Financieren en subsidiëren (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014).

Uit dit document komt voorts naar voren dat de Nederlandse overheid al voldoet aan het artikel 5 van de EED om te voldoen aan minimaal 3 procent renovatie van het vloeroppervlakte van gebouwen die in eigendom zijn van de overheid door middel van een alternatief kabinetsbeleid. In het document Alternatieve aanpak artikel 5 Energy Efficiency Directive (2013) is onderzocht hoe de Nederlandse overheid voldoet aan die 3 procent renovatieplicht via een alternatieve route, namelijk via bestaand kabinetsbeleid. Dit omdat niet alle gebouwen moeten worden gerenoveerd maar alleen de gebouwen die niet voldoen aan de EPBD. Met het eerder ingezette beleid van het kabinet om 2% energiebesparing per jaar wordt er voldaan aan de EED (Alternatieve aanpak artikel 5 Energy Efficiency Directive, 2013). Het al ingezette beleid van het kabinet leidt dus tot een hogere energie-efficiëntie dan jaarlijks renoveren van 3 procent van de gebouwen, die afkomstig is uit de EED. Bovendien hebben in het kader van de EPBD alle overheidsgebouwen al een energielabel en wordt er voldaan aan het labelplicht van de EPBD. (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). De Rijksoverheden kopen sinds 2007 duurzaam in waardoor er gestimuleerd wordt om duurzaam te produceren. Sinds 2010 hanteert de rijksoverheid een 100 procent duurzaam inkoopproces. Gemeenten hanteren sinds 2010 een 75 procent duurzaam inkoopproces en vanaf 2015 100 procent inkoopproces. Hiervoor is een inkoopkader ontwikkelt dat te vinden is op de website van PIANOo (Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014). Dit blijkt ook uit het inkoopbeleid PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden, die door het ministerie van EZ in het leven is geroepen om overheden te helpen bij het professionaliseren van inkoop- en aanbestedingsprocessen (www.pianoo.nl, 2017). **Respondenten 8, 10, 11** gaven aan dat zij PIANOo hanteren als inkoopbeleid. Uit de documenten van PIANOo komt naar voren dat er continu een stap harder wordt gelopen dan de aanscherping van de EPC in het Bouwbesluit die per periode plaatsvindt (laatste wijziging was in 2015 waarbij een EPC wordt gehanteerd van 0.4). PIANOo moet een bijdrage leveren aan het beleid van de (lokale) overheden en zorgt voor waarde voor de belastingbetalers geld (www.pianoo.nl, 2017). Hierbij gaat het om het inkoopproces in de breedste zin. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar documentatie van PIANOo met betrekking tot (kantoor)gebouwen. De inkoop van Kantoorgebouwen is in drie categorieën te verdelen:

1. Kantoorgebouwen huur en aankoop;
2. Kantoorgebouwen nieuwbouw;
3. Kantoorgebouwen renovatie (www.pianoo.nl, 2017).

Uit de documenten van Milieucriteria voor het maatschappelijk verantwoord inkopen van Kantoorgebouwen: huur en aankoop, nieuwbouw en renovatie komt naar voren dat de Rijksoverheid een keuze heeft gemaakt voor prestatiegerichte benadering bij inkoop van kantoorgebouwen. Uit de documenten blijkt dat bij alle drie kantoorvormen een inschrijver van een gebouw moet voldoen aan minimaal niveau C voor elke duurzaamheidscategorie (zie afbeeldingen). Bij de gunning van een gebouw wordt er geselecteerd naarmate prestaties van een gebouw hoger zijn. De doelstelling van de extra eisen zijn: het verbeteren van de energieprestaties van gebouwen met betrekking tot wat wettelijk wordt geëist. Met als hogere doelstelling het verminderen van gebruik van fossiele brandstof (document kantoren huren en aankopen, 2016; document kantoren renovatie, 2016 en document kantoren

nieuwbouw, 2016). Dit komt overeen met de EPBD en EED, wat overigens maar met 1 zin voorkomt in betreffende documenten.

Toelichting drempel Maatschappelijk Verantwoord Inkopen:

Huren en aankopen:

“De minimale prestatie voor een aan te schaffen/huren gebouw is afhankelijk van de contractduur. Uit de praktijk is gebleken dat het voldoen aan een energielabel C de gemiddelde standaard is. Om Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te stimuleren is de minimale prestatie bij langdurige contracten bepaald op energielabel A” (document kantoren huren en aankopen, 2016, pp. 7).

Huurcontract langer dan 5 jaar moeten minimaal energielabel B hebben.

Huurcontract korter dan 5 jaar maar langer dan 2 jaar moeten minimaal energielabel C hebben.

Voor huurcontract korter dan 2 jaar zijn er geen eisen aan energielabel (document kantoren huren en aankopen, 2016).

	Energie		Materialen	Gezondheid in gebouwen				
	Energieprestatie	Eigen opwekking duurzame energie	Milieuprestatie	Geluid in verblijfsgebieden, Werkplekken	Indoor Air Quality, ventilatie-capaciteit	Spuiventilatie**	Thermisch comfort	Daglichttoetreding werkplek voor langdurig gebruik > 2uur***
Niveau A1	Label A+	50 % eigen opwekking	Geen niveau benoemd	Aanpassen conform toelichting voor de klassen B en A	Geen niveau benoemd	Geen niveau benoemd	Geen niveau benoemd	Geen niveau benoemd
Niveau A2	x punten	x punten						
Niveau B1	Label A	25 % eigen opwekking						
Niveau B2	x punten	10 % eigen opwekking						
Niveau C	- Label B (voor aankoop en huurcontracten ≥5jaar) - Label C (voor huurcontracten < 5jaar en > 2 jaar) - Geen label (voor huurcontracten ≤ 2 jaar of verlengen) 0 punten	Geen niveau benoemd	100% Duurzaam Inkopen hout Bij huur + inbouwpakket: flexibel inbouwpakket. (cf. toelichting) 0 punten	Klasse C (cf. Toelichting) 0 punten	8,3 dm ³ /s.pp 0 punten	3 dm ³ /s per m ² verblijfsruimte Of: 6 dm ³ /s per m ² verblijfsgebied 0 punten	Klasse A, conform nieuwe ISO 74 0 punten	100% van werkplekken voor langdurig verblijf maximaal binnen 3m van de gevel en/of directe daglichttoetreding 0 punten
Basis-niveau	Het gebouw dient te voldoen aan alle wettelijke eisen gesteld aan bestaande gebouwen							

* De in de tabel gebruikte termen zijn voor zover nodig nader gedefinieerd in de toelichtingen.

** Indien er geen wijzigingen worden doorgevoerd waarmee de spuuvoorzieningen kunnen worden aangepast, zijn deze eisen niet van toepassing.

*** Indien bureau > 3m van de gevel dan check op minimale daglichtfactor van 1% op de werkplekken (horizontaal vlak op 800 mm hoogte).

(document kantoren huren en aankopen, 2016).

Renovatie:

Bij de renovatie van gebouwen wordt aansluiting gezocht met artikel 5.6 van het Bouwbesluit. Er wordt gebruikt gemaakt van de oppervlaktemethode van artikel 7 van de herziene EPBD om daarmee te voldoen aan de richtlijn (document kantoren renovatie, 2016).

“De minimale prestatie is een energielabel A+. Uit de praktijk is gebleken dat het voldoen aan een energielabel C de gemiddelde standaard is. Om Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te stimuleren is de minimale prestatie bepaald op energielabel A+” (document kantoren renovatie, 2016, pp. 7).

	Energie		Materialen	Gezondheid in gebouwen				
	Energieprestatie	Eigen opwekking duurzame energie	Milieuprestatie	Gezondheid in verblijfsgebieden, Werkplekken	Indoor Air Quality, ventilatiecapaciteit	Spui-ventilatie**	Thermisch comfort	Daglichttoetreding werkplek voor langdurig verblijf > 2uur***
Niveau A1	Label A+++ x punten	50 % eigen opwekking x punten	Geen niveau benoemd	Klasse A (cf. Toelichting) x punten	Geen hoger niveau benoemd	6 dm ³ /s per m ² verblijfsruimte x punten	Geen hoger niveau benoemd	100% van werkplekken voor langdurig verblijf minimale DF > 3,0% x punten
Niveau A2								
Niveau B1	Label A++ x punten	25 % eigen opwekking x punten		Klasse B (cf. Toelichting) x punten				
Niveau B2		10 % eigen opwekking x punten						
Niveau C	Label A+ 0 punten	Geen niveau benoemd	Berekening conform rekenmethodiek toelichting 100% Duurzaam Inkopen hout 0 punten	Klasse C (cf. Toelichting) 0 punten	8,3 dm ³ /s pp 0 punten	3 dm ³ /s per m ² verblijfsruimte Of: 6 dm ³ /s per m ² verblijfsgebied 0 punten	Klasse A, conform nieuwe ISSO 74 0 punten	100% van werkplekken voor langdurig verblijf minimale DF > 1,0% 0 punten
Basisniveau	Het wettelijk niveau conform Bouwbesluit							

(document kantoren renovatie, 2016).

Nieuwbouw:

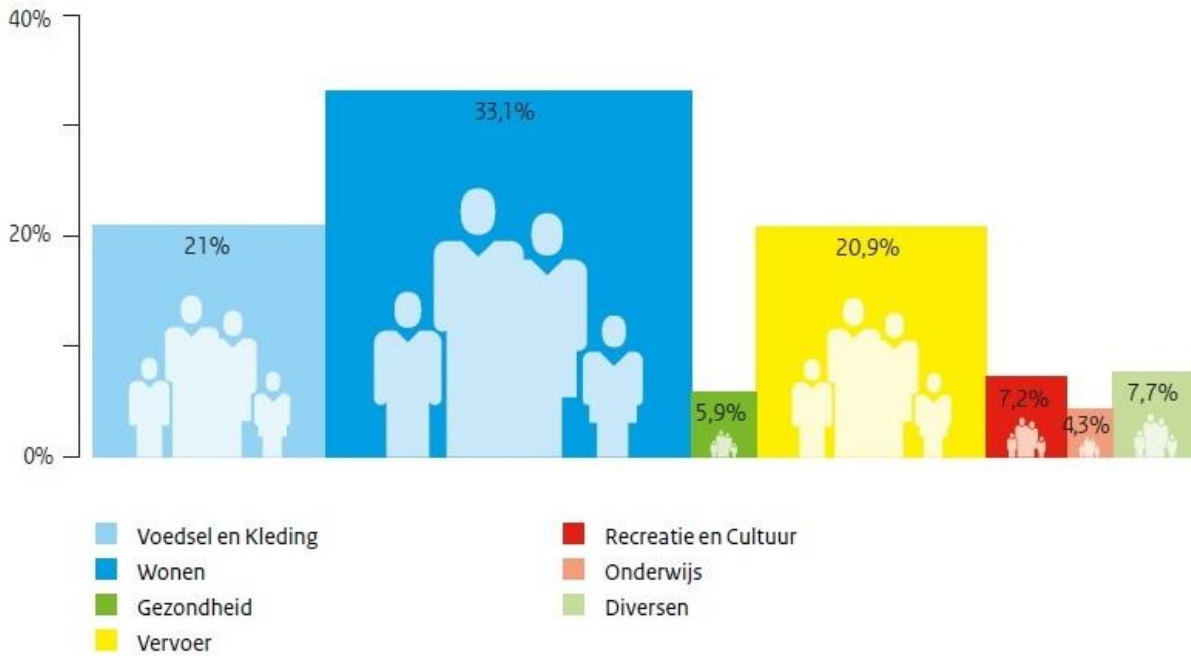
“Vanuit de Europese ontwikkelingen (EU 2020 en Green Public Procurement) wordt aanbevolen te streven naar een energieprestatie die ten minste 20% onder het wettelijke niveau ligt. Omdat het vanaf het inkoopmoment vaak nog jaren duurt voordat een project wordt opgeleverd, wordt - gelet op de landelijke ambitie om vanaf 2020 (voor overheidsgebouwen vanaf 2019) energieneutraal te bouwen - de grens voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen reeds gelegd op 35% onder het wettelijke niveau” (document kantoren nieuwbouw, 2016, pp. 7).

	Energie		Materialen	Gezondheid in gebouwen				
	Energieprestatie	Eigen opwekking duurzame energie	Milieu-prestatie	Geluid in verblijfsgebieden, Werkplekken	Indoor Air Quality, ventilatiecapaciteit	Spulventilatie	Thermisch comfort	Daglichttoetreding, vaste werkplek voor gebruik > 2uur
Niveau A1	100 % beter dan de basiswaarde x punten	50 % eigen opwekking x punten	30 % beter dan niveau C x punten	Klasse A (cf. Toelichting) x punten	Geen hoger niveau benoemd	6 dm ³ /s per m ² verblijfs-ruimte x punten	Geen hoger niveau benoemd	100% van werkplekken voor langdurig verblijf minimale DF > 3.0% x punten
Niveau A2	80 % beter dan de basiswaarde x punten							
Niveau B1	65 % beter dan de basiswaarde x punten	25 % eigen opwekking x punten	20 % beter dan niveau C x punten	Klasse B (cf. Toelichting) x punten	Geen hoger niveau benoemd	6 dm ³ /s per m ² verblijfs-ruimte x punten	Geen hoger niveau benoemd	100% van werkplekken voor langdurig verblijf minimale DF > 2.0% x punten
Niveau B2	50 % beter dan de basiswaarde x punten	10 % eigen opwekking x punten	15 % beter dan niveau C x punten					
Niveau C	35 % beter dan de basiswaarde 0 punten	Geen niveau benoemd	€ 0.90 /m ² BVO + 100% Duurzaam Inkopen hout 0 punten	Klasse C (cf. Toelichting) 0 punten	8.3 dm ³ /s.pp 0 punten	3 dm ³ /s per m ² verblijfsruimte Of: 6 dm ³ /s per m ² verblijfsgebied 0 punten	Klasse A, conform nieuwe ISSO 74 0 punten	100% van werkplekken voor langdurig verblijf minimale DF > 1.0% 0 punten
Basisniveau	Bouwbesluit	Geen niveau benoemd	Geen niveau benoemd Berekening vereist in Bouwbesluit	Bouwbesluit	Bouwbesluit	Geen niveau benoemd	Geen niveau benoemd	Bouwbesluit

(document kantoren nieuwbouw, 2016).

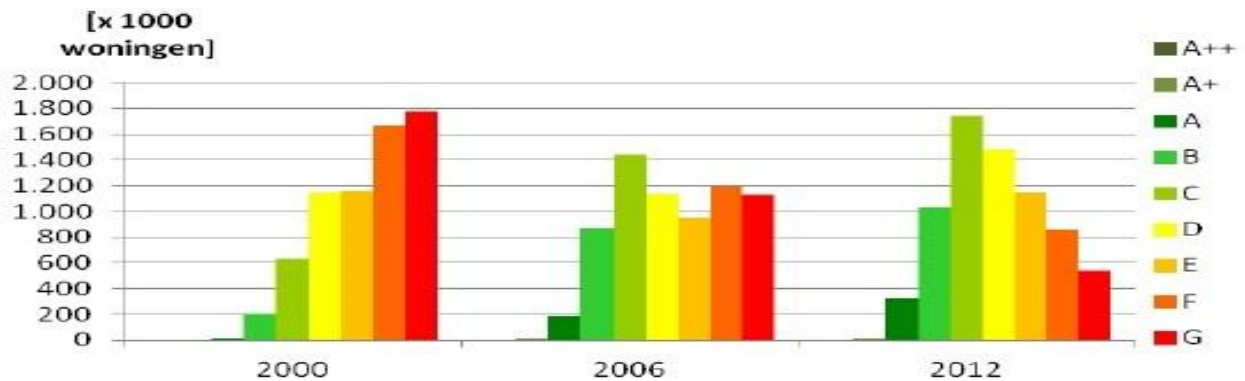
Uit de brochure Innovatieagenda Energie - Gebouwde Omgeving (2009) komt naar voren dat Nederland een koploperspositie heeft als het gaat om de ontwikkeling van gebouwconcepten met een hoge energie efficiëntie met betrekking tot de Gebouwde Omgeving. Waar Nederland vooral op dit terrein in uitblinkt, is voornamelijk gelegen in het opgebouwde "track record" met betrekking tot formulering van succesvol beleid dat gericht is op prestatieverbeteringen gebouwkwaliteit en de manier waarop innovaties worden gestimuleerd. Dit heeft in 1995 geleid tot de invoering van de EPN (energieprestatienormen), die als voorbeeld heeft gediend bij de nieuwbouw van de EPBD (Innovatieagenda Energie - Gebouwde Omgeving, 2009). Dit wordt voorts bevestigd in het document Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energieneutrale gebouwen in Nederland (2012). Uit het document Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energieneutrale gebouwen in Nederland (2012) komt naar voren dat de basis voor het beleid omtrent energiebesparingen in de bebouwde omgeving in Nederland al wordt gevormd vanaf 1995 door middel van energieprestatienormen (EPN) met betrekking tot woningbouwen en utiliteitsgebouwen. Sinds 1995 worden in bouwregelgeving minimale eisen gesteld voor de energieprestatie van gebouwen. Deze eisen zijn afhankelijk van de gebruiksfunctie van betreffende gebouwen en worden periodiek verscherpt. Om tot bijna-energie-neutrale gebouwen te komen wordt er voortgebouwd op dit beleid die al in 1995 was ingezet (Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energieneutrale gebouwen in Nederland, 2012). De EPC eis in 1995 was 1.4. In 2011 was de eis 0.6 en sinds 2015 is eis voor woninggebouwen 0.4. In het Bouwbesluit wordt naar NEN 7120 verwezen voor de bepalingsmethode van de EPC (energieprestatiecoëfficiënt). Met de EPC wordt de energiezuinigheid van bouwwerken beoordeeld. Dat vindt plaats op basis van gebouweigenschappen, installaties en standaard gebruikersgedrag. Het is niet van belang wat soort maatregelen worden genomen om te voldoen aan de EPC van het Bouwbesluit, zolang de minimale eisen worden bereikt (www.rvo.nl, 2017).

Uitstoot van CO2 per categorie van een gemiddeld huishouden in 2010 in Nederland.

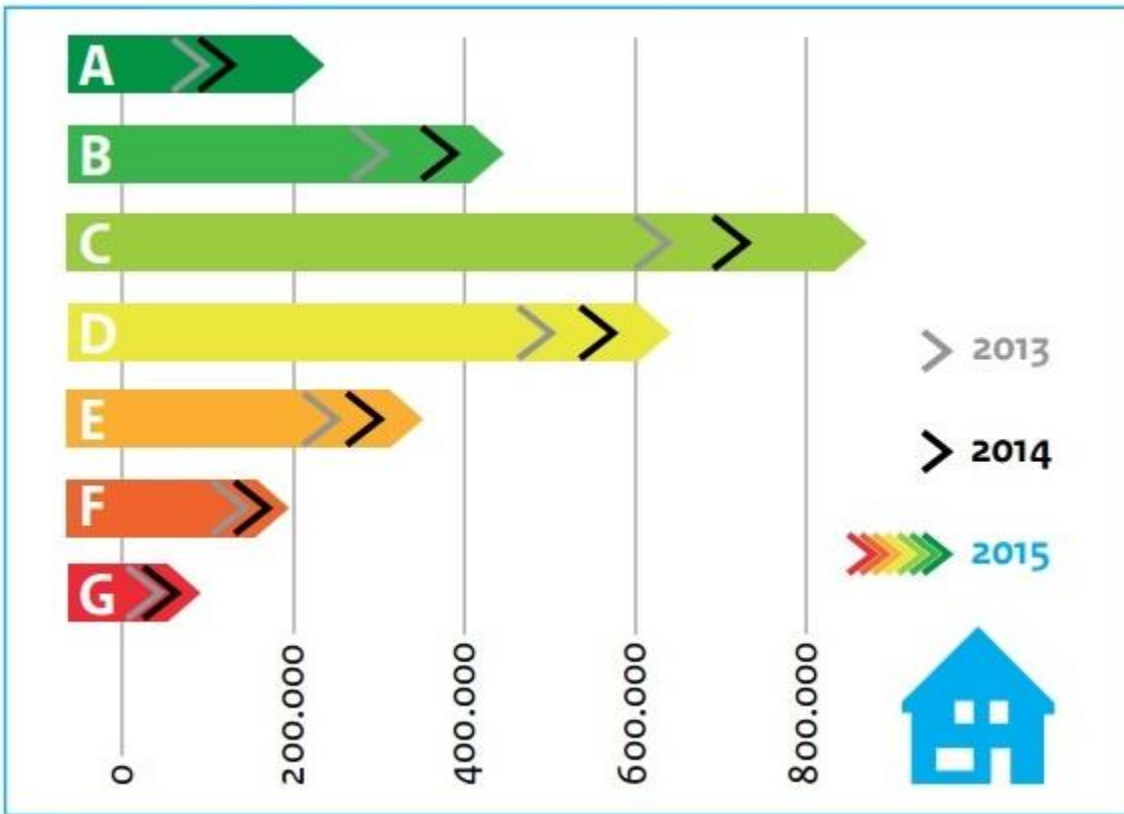


(Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen, 2013)

Energielabel in Nederland



(Derde Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan voor Nederland, 2014)



(Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving, 2015)

Uit het document Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving (2015) komt naar voren dat in 2015 meer dan 2,8 miljoen woningen een definitief energielabel hebben. Op de totale Nederlandse woning voorraad is dat 38 procent (Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving, 2015).

Planning naar bijna-energie-neutrale gebouwen (BENG) in Nederland

Jaar	Nieuwbouw	Overheidsgebouwen
2011	Woningbouw: 0,6	1,1 voor kantoorgebouwen (voor combinatiegebouwen geldt een samengestelde eis)
2013	U-waarde voor ramen (glas incl kozijn) maximaal 1,65 W/m ² K	U-waarde voor ramen (glas incl kozijn) maximaal 1,65 W/m ² K
2015	- Woningbouw: 0,4 - Utiliteitsbouw: 50% energie-efficiënter t.o.v. 2007 - Rc minimaal 5 m ² K/W	- 50% energie-efficiënter t.o.v. 2007 - Rc minimaal 5 m ² K/W
Vanaf 2018		EPC=nabij 0
Vanaf 2020	EPC= nabij 0	

(Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland, 2012)

Uit dit document komt tevens naar voren dat Nederlandse overheid maatregelen* heeft genomen ter bevordering van bijna-energie-neutrale gebouwen, zie hieronder. Sommige maatregelen gelden zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw.

Nieuwe gebouwen:

- Energieprestatie van Gebouwen (EPG) sinds juli 2012, EPC aanscherping 2011 en voorgenomen aanscherping 2015 in combinatie met Lenteakkoord Energiezuinige Nieuwbouw;
- Excellente gebieden;
- Innovatieagenda gebouwde omgeving;
- Uitrol slimme meter;
- Energie-investeringsaftrek;
- Green Deal gemeente Amsterdam (Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland, 2012).

Bestaande gebouwen:

- Convenant Meer Met Minder;
- Convenant Huursector;
- Innovatieagenda gebouwde omgeving;
- Blok voor blok;
- Uitrol slimme meter;
- Green Deal Provincie Overijssel;
- Woningwaarderingstelsel;
- Handhaving wet milieubeheer utiliteitsbouw;
- Energie investeringsaftrek (EIA);
- Verlaagd BTW-tarief voor isolatiewerkzaamheden en verlaagd BTW-tarief op arbeidskosten voor onderhoud en renovatie van woningen;

- Regeling Groenprojecten / Nationale Hypotheek Garantie;
- Energie investeringsaftrek (EIA);
- Revolverend Fonds (Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland, 2012).

***In dit onderzoek is niet naar de inhoud en effecten van betreffende maatregelen gekeken.**

Voorts komt naar voren dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft, zoals die ook in de EPBD en EED wordt genoemd. Het feit dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft, kan dat een bijdrage leveren aan een versnelde ontwikkeling van de markt, omdat alle overheden al vanaf 2019 energieneutraal moeten zijn. Dit heeft tot gevolg dat de innovatie wordt versneld, zowel technische als procesnovatie (Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie-neutrale gebouwen in Nederland, 2012).

Regionaal provincie Zuid-Holland.

In het Hoofdlijnenakkoord Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte 2011-2015 (2011) van de provincie Zuid-Holland wordt er niet met veel woorden gesproken over energiebesparing. In het kader van energie wordt het volgende gezegd: "wij faciliteren via ons ruimtelijk instrumentarium initiatieven voor duurzame energieopwekking, zoals wind, zon, waterkracht, biomassa en aardwarmte. Bij de plaatsing van windmolens ontzien wij de kwetsbare landschappen. Naast de al bestaande plannen werken wij niet mee aan nieuwe plannen voor kolencentrales". In het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker (2015) komt naar voren in het kader van duurzame energie de provincie haar leidersrol oppakt en samen met haar partners een nieuw energieagenda opstelt om te voldoen aan landelijke en Europese doelstellingen, zie hieronder Watt Anders energieagenda 2016-2020-2050 (2016).

Uit het document Nota onderhoud kapitaalgoederen 2016-2019 - deel gebouwen Provincie Zuid-Holland (2015) komt naar voren dat de Provincie Zuid-Holland in het kader van duurzaam onderhoud gebouwen de duurzaamheidscriteria hanteert die door PIANOo zijn geformuleerd, zie hierboven. De voorwaarden bij de provincie worden bepaald volgens een methodiek conform NEN 2768 en een minimumgrens van het kwaliteitslevels die worden bepaald door wet- en regelgeving zoals: woningwet, bouwbesluit, brandveiligheidseisen en arbobesluit. Uit het document Beheerplan Gebouwen 2016-2019 (2015) komt voorts naar voren dat het wenselijk is om verder te gaan dan de criteria die PIANOo hanteert in het kader van duurzaam onderhoud van de provinciale gebouwen.

Uit de Watt Anders energieagenda 2016-2020-2050 (2016) van provincie Zuid-Holland komt naar voren dat de bebouwde omgeving in de provincie Zuid-Holland 33 procent is van de totale energievraag gebruikt. De helft van het gebruik heeft te maken met warmtetoepassingen. Bij elkaar zorgt de bebouwde omgeving voor 16 procent van de totale CO₂-uitstoot in de provincie Zuid-Holland. In dit document wordt aansluiting gezocht met het klimaatakkoord Parijs in 2015 en Energieakkoord uit 2013 die in Nederland is gesloten door 40 organisaties (zie hierboven). Uit dit document blijkt dat de provincie besparingen wilt stimuleren en aan de andere kant aardgas en elektriciteit met fossiele brandstoffen wilt vervangen door andere keuzemogelijkheden zoals duurzame opwekking van elektriciteit en biogas. Daarbij moet worden gebruik gemaakt van de "Trias energetica":

1. Energie besparen;
2. Hernieuwbare energie benutten;
3. Onontkoombare CO₂-uitstoot zo benutten dat dit voor minimale uitstoot zorgt.

Uit het document Brief GS aanpak energie-agenda van januari 2016 blijkt dat de lokale gemeenten primair aan zet zijn bij het realiseren van energiebesparingen in de bebouwde omgeving (Brief GS aanpak energie-agenda, 2016). Dit sluit aan bij Watt Anders energieagenda 2016-2020-2050 (2016). Volgens dit document moeten regio's en gemeenten plannen maken op hun eigen schaallevel, waarbij de provincie Zuid-Holland voor verbinding en kennis zal zorgen zodat men maximaal profiteert van elkaars deskundigheid. Voor de verduurzamingen van de bebouwde omgeving zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld: aansluiten op warmtenetten of een helemaal elektrische energievoorziening, vastgoed verduurzamen door de installatie van zonnepanelen, zonneboilers en warmtekoelopslaginstallatie. De provincie Zuid-Holland moedigt gemeente, netbeheerders en grote vastgoedbeheerders aan om aardgas te vervuilen voor duurzame alternatieven. Bij het realiseren van de Energieagenda 2016-2020-2050 wilt de provincie Zuid-Holland gebruik maken van duurzame energie: duurzame warmte, windenergie, zonne-energie, delta-energie en biomassa. Met deze Energieagenda wilt de provincie in 2020 minimaal 9% van het energieverbruik duurzaam opwekken (Watt anders energieagenda 2016-2020-2050, 2016). Uit het document Brief GS aanpak energie-agenda van januari (2016) komt voorts naar voren dat de provincie bezig is met energiebesparing bij ondernemingen. Om dit te realiseren wordt er gebruik gemaakt van "brancheaanpakken" waar een hele branche in haar totaliteit wordt geprikkeld meer te doen aan energiebesparing dan hedendaags wettelijk wordt geëist, dit omdat de Provincie Zuid-Holland zeer energie-intensief is waar nog veel is te winnen in het kader van energiebesparing. Dit is wel een complexe uitdaging omdat de grootste ondernemingen onder het ETS-systeem vallen, waar de provincie Zuid-Holland niet rechtstreeks kan sturen. Wel probeert de provincie via de Wet milieubeheer bedrijven te sturen om energiebesparende maatregelen te nemen die binnen 5 jaar terug te verdienen zijn. Tevens komt uit dit document naar voren dat bij vergunningverlening wordt gestuurd op maatregelen die energiebesparing opleveren (Brief GS aanpak energie-agenda van januari, 2016).

Lokaal

Rotterdam

In het Coalitieakkoord 2014 – 2018 van Rotterdam Volle kracht vooruit (2014) is er een speerpunt Duurzaamheid dicht bij de Rotterdammers waarin in dit speerpunt wordt vermeld dat primaire doelstelling van het Rotterdam Climate Initiative wordt herzien om aan nationale en Europese doelen te voldoen. Verder komt naar voren dat het stedelijk energiebesparingsprogramma voor de gebouwde omgeving wordt geïntensiveerd voor de bebouwde omgeving (woningen, winkels, kantoren, scholen), hiermee wordt aangesloten bij nationale regelingen. Uit het collegeprogramma komt ook naar voren dat de restwarmte uit de Rotterdamse industrie te veel onbenut blijft. Er wordt ingezet op betere benutting van de restwarmte en uitbreiden van het warmtenet naar de bebouwde omgeving (Coalitieakkoord 2014 – 2018 van Rotterdam Volle kracht vooruit, 2014). Uit het programma #Kendoe van het collegeakkoord 2014-2018 komt naar voren dat het stedelijke energiebesparingsprogramma "versnelling010" wordt geïntensiveerd. Er wordt gestuurd op gedragsverandering, bouwkundige maatregelen onder andere isolatie en zonnepanelen. In dit collegejaar worden 10000 woningen verduurzaamt (#Kendoe van het collegeakkoord 2014-2018, 2014). In 2007 is in Rotterdam het programma Rotterdam Climate Initiative (2007) gestart waar de ambitie al was uitgesproken om in 2025 50 procent minder CO₂ uit te stoten in de

stad en in de haven van Rotterdam in vergelijking met 1990. Hierbij wordt ook gebruikt gemaakt van de trias energetica (Rotterdam Climate Initiative, 2008). In dit document komt naar voren dat er al rekening wordt gehouden met de EPBD en de verlaging van de EPC naar 0 in 2020 waarbij nieuw gebouwde woningen energieneutraal moeten zijn (Rotterdam Climate Initiative, 2008). Voor nieuwbouw is tussen 40 stakeholders (ontwikkelaars, bouwers en beleggers) een overeenkomst getekend waarin afspraken zijn gemaakt over duurzaamheidseisen die verder gaan dan regelingen op nationaal niveau. Er is afgesproken om 25 procent meer CO₂-reductie te realiseren vanaf 2009 en 50 procent meer CO₂-reductie vanaf 2011. Tevens zijn er afspraken gemaakt om bestaande woningen energiezuiniger te maken (Rotterdam Climate Initiative, 2008). Uit het document RCI Actieplan Energie (2013) blijkt dat Rotterdam is gestart met een energiebesparingsinitiatief 'versnelling010' wat als doel heeft het versnellen van verduurzamen van de bebouwde omgeving. Dit initiatief is met 15 partners ondertekent (RCI Actieplan Energie, 2013). Versnelling010 draagt bij aan doelstellingen voor energiebesparing en duurzame energieopwekking in Rotterdam. Doelstelling is om in 2018 10000 woning te verduurzamen oplopend tot 30000 in 2025. Met de methode 'Versnelling010' is Rotterdam een koploper waardoor een voorsprong zal ontstaan door vooruit te realiseren, waarbij 'Versnelling010' een bijdrage levert om het Energieakkoord van 2013 te realiseren (RCI Actieplan Energie, 2013; (Duurzaam dichterbij de Rotterdammer: Programma Duurzaam 2015-2018, 2015).

Uit het document Programma Duurzaam 2015-2018 (2015) komt voorts naar voren dat het samenwerkingsverband 'Versnelling010' met 15 partners (corporatie-, bouw- en energiewereld) is gestart om de bestaande woningvoorraad sneller te verduurzamen en er wordt tevens gerefereerd naar het Energieakkoord. Dit wordt onder andere bereikt door:

1. Het energiezuiniger maken van 7.000 corporatiewoningen;
2. Het activeren van eigenaar-bewoners, waardoor 3.000 woningen energiezuiniger worden;
3. Het activeren van buurten;
4. Het creëren en bundelen van aanbod van samenwerkingspartners Versnelling010;
5. Landelijke en Europese inzet en lobby voor het toegankelijk maken van rijksmiddelen voor het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad (Duurzaam dichterbij de Rotterdammer: Programma Duurzaam 2015-2018, 2015).

Vlaardingen

In het coalitieakkoord Samen aan zet 2014-2018 van de gemeente Vlaardingen komt naar voren dat de gemeente Vlaardingen een duurzame stad wilt zijn die groen, schoon en gezond is. Volgens het collegeakkoord is duurzaamheid een integraal aspect in het beleid van de gemeente dit omdat vanwege de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft richting toekomstige generaties (Coalitieakkoord Samen aan zet 2014-2018, 2014). Dit blijkt ook uit het document Programma Duurzaamheid Vlaardingen 2012-2015 (2012). Uit dit document komt naar voren dat de gemeente Vlaardingen in 2025 40 procent CO₂ reductie wilt realiseren in vergelijking met 1990. Dit wordt gerealiseerd in samenwerking met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Tevens blijkt uit dit document dat er afspraken zijn gemaakt met woningcorporaties hun bestaande woningvoorraad minimaal gemiddeld energielabel D moet hebben, dan wel twee stappen moet verbeteren. Bij nieuwbouw trachten gemeente, corporaties en projectontwikkelaars om een EPL (energieprestatie op locatie) te halen die hoger is dan 8.0 (bij EPL 10.0 is een wijk CO₂-neutraal). In dit document worden Park Hoog Lede en

Buizengat Oost als voorbeeld genoemd. Betreffende eisen liggen hoger dan het wettelijke niveau die in het Bouwbesluit staan (Programma Duurzaamheid Vlaardingen 2012-2015, 2012).

Doelstellingen, grondslag en de rol van de gemeente Vlaardingen

	Doelstelling	Grondslag	Rol gemeente
	Verbetering energieprestatie/duurzaamheid nieuwbouw		
1	Nieuwe woningen en andere gebouwen in Vlaardingen worden uiterlijk vanaf 2020 klimaatneutraal gebouwd, uitgedrukt in een EPC van nul. Een deel van de woningen kan zelfs energieleverend zijn.	Europees en nationaal beleid	Stimuleren Vergunning verlenen Handhaven
2	Realiseren van een EPL van 8 tot 9 bij nieuwbouwprojecten vanaf 2012, conform de maatregelen uit het stadsregionale convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw 2012.	Klimaatagenda Convenant stadsregio	Stimuleren Vergunning verlenen Handhaven

3	Nieuwe bedrijfs- en utiliteitsgebouwen worden vanaf 2012 gerealiseerd met een 25% verscherpte energieprestatie-eis ten opzichte van de wettelijke eis uit het Bouwbesluit, conform de maatregelen uit het stadsregionale convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw 2012.	Klimaatagenda Convenant stadsregio	Stimuleren Vergunning verlenen Handhaven
4	Naar analogie van het stadsregionale convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw 2012 wordt - in Programma's van Eisen, bestekken, gronduitgifte en ontwikkelovereenkomsten - voor nieuwbouw en renovatie van woningen en bedrijfs-/utiliteitsgebouwen de eis gesteld van een EPL van 8 tot 9 respectievelijk een 25% verscherpte energieprestatie-eis ten opzichte van - de wettelijke eis uit - het Bouwbesluit.	Klimaatagenda Convenant stadsregio	Uitvoeren
5	Per gebied stellen wij een energie- en/of duurzaamheidsvisie op om energiemaatregelen in ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen.	Eigen beleid	Uitvoeren
6	Toetsing en controle EPN van 70% van de bouwvoorvragen op de bouwplaats, conform de maatregelen uit het stadsregionale convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw 2012.	Klimaatagenda Convenant stadsregio	Uitvoeren
Verbetering energieprestatie/energielabels bestaande voorraad			
7	Een besparing van 20% op het huidige jaarlijkse gebruik van primaire energie (fossiele brandstoffen) in 2020 (Aedes: 2008-2018 20% reductie gasverbruik)	Europees en nationaal beleid Aedes-afspraken Prestatieafspraken woningcorporaties	Stimuleren Uitvoeren
8	Een gemiddelde CO ₂ -reductie van 2% per jaar in de bestaande woningvoorraad van de sociale huursector, voor de periode 2010-2025.	Klimaatagenda stadsregio	Stimuleren
9	Een gemiddelde CO ₂ -reductie van 2% per jaar in de bestaande woningvoorraad van de particuliere huursector, voor de periode 2012-2025 (circa 1.800 woningen)	Eigen beleid	Stimuleren
10	De energetische kwaliteit van bedrijfs- en utiliteitsgebouwen, uitgedrukt in het Energielabel, stijgt met gemiddeld 2% per jaar vanaf 2008	Klimaatagenda stadsregio	Stimuleren
Verbetering energieprestatie en duurzaamheid bedrijven			
11	Een jaarlijkse vermindering van CO ₂ -emissies met ten minste 5% vanaf 2015, ofwel ongeveer 110 kiloton per jaar, bij bedrijven die jaarlijks meer dan 50.000 kWh of meer dan 25.000 m ³ gas verbruiken (verplichting uit de wet Milieubeheer om energiebesparende maatregelen te treffen die binnen 5 jaar zijn terugverdiend).	Wet Milieubeheer Milieudoelen DCMR	Uitvoeren Stimuleren Handhaven
12	Bedrijven worden gestimuleerd gebruik te maken van een CO ₂ -meetinstrument, b.v. de CO ₂ -prestatieladder en de Milieubarometer, om inzicht te verkrijgen in hun prestaties op het gebied van duurzaamheid en om deze te verbeteren.	Eigen beleid	Stimuleren

(Programma Duurzaamheid Vlaardingen 2012-2015, 2012)

In het document [Programma Duurzaamheid Vlaardingen 2012-2015 \(2012\)](#) komt voorts naar voren dat de gemeente Vlaardingen afhankelijk is van maatregelen die regionaal worden genomen in verband met voorkomen milieulasten en of de gevolgen daarvan op te vangen. Er wordt veel waarde gehecht aan samenwerkingsverbanden zoals Stadsregio Rotterdam of in Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) (Programma Duurzaamheid Vlaardingen 2012-2015, 2012).

Schiedam

Uit het document Samen Schiedam vernieuwen Bestuurs- en Beleidsakkoord 2014 – 2018 (2014) komt naar voren dat de gemeente Schiedam sinds 2009 een milieubeleidsplan heeft. Dit plan wordt bekeken en op basis daarvan wordt een nieuwe milieubeleidsplan geschreven voor dit collegeperiode. Bij het nieuwe milieubeleidsplan staan duurzame energie, gezondheid, klimaatbestendigheid, circulaire economie hoog in het vaandel en centraal (Samen Schiedam vernieuwen Bestuurs- en Beleidsakkoord 2014 – 2018, 2014). Uit het document Kompas 2014-2018 Samen Schiedam Vernieuwen (2014) worden de ambities van de gemeente Schiedam in het collegejaar 2014-2018 weergegeven die tot stand zijn gekomen met de beschikbare kennis van toen der tijd (Kompas 2014-2018 Samen Schiedam Vernieuwen, 2014). De ambities op het gebied van duurzaamheid worden hieronder weergegeven.

Ambitie	Doelstelling	Inspanning
Duurzaamheid is een verantwoordelijkheid van ons allemaal en een integraal deel van alle beleidsprogramma's	Centraal stellen van duurzame energie, gezondheid (reductie fijnstof), klimaatbestendigheid en circulaire economie	In 2014 evaluatie Milieubeleidsplan 2009-2012 op de behaalde resultaten
	Verduurzamen gemeentelijke organisatie	Gemeente gaat verder verduurzamen op inkoop en het nemen van energiemaatregelen
	Verbeteren luchtkwaliteit	Uitvoering Actieplan Geluid en Actieplan Luchtkwaliteit
	Terugbrengen geluidsbelasting door aanpak verkeerslawaaai en gevelisolatie van woningen	Samenspraak met relevante partners in en buiten de stad, zoals bewoners, bedrijven, stadsregio en de provincie Zuid-Holland
	Koers uitzetten van een nieuw lokaal klimaatbeleid	De activiteiten in het klimaatbeleid richten zich op eigen gebouwen van de gemeente, de woningbouw, bedrijven, utiliteitsbouw en verkeer en vervoer
Terugdringen van de CO ₂ -uitstoot		
Inwoners informeren over lagere woonlasten en minder afhankelijk maken van fossiele brandstoffen	Energiebesparingen bereiken door efficiënt gebruik van energie	Eigenaren worden geïnformeerd over en gestimuleerd tot aanpassingen aan de eigen woning

(Kompas 2014-2018 Samen Schiedam Vernieuwen, 2014)

Uit het document Zomernota 2017en nú doorzetten! (2017) komt naar voren dat duurzaamheid bij de gemeente Schiedam een integraal onderdeel is van de keuzes die worden gemaakt bij alle beleidsterrein. Duurzaamheid is vervlochten met iedere opgave. Het komt overal in terug. In dit document wordt beeldend gezegd: “we zien duurzaamheid als de satéprikker bij ieder beleidsvoorstel”, (Zomernota 2017en nú doorzetten!, pp 15, 2017). Uit dit document komt voorts naar voren dat de gemeente Schiedam een Klimaatbeleidsplan 2016-2020 heeft opgesteld waarin wordt vermeld dat de ambitie van de gemeente Schiedam is om in 2030 30% minder CO2 uit te stoten in vergelijking met 1990 (Zomernota 2017.....en nú doorzetten!, 2017). Verder bestaan de website www.schiedamduurzaam.nl waar verduurzamingsinitiatieven worden genomen door de gemeente en waar burgers daar gebruik van kunnen maken.

Uit het document Klimaatbeleidsplan 2016-2020 (2016) komt de ambitie naar voren om 30 procent CO2 reductie te realiseren in 2030 ten opzichte van 1990 mede door het akkoord van Parijs. Dit wordt bereikt door besparingen in maatschappelijk vastgoed, bestaande woningbouw en nieuwbouw.

1. Maatschappelijk vastgoed: 4 procent energiebesparingen bij maatschappelijk vastgoed dat levert 64 procent besparing in 2030;
2. Bestaande gebouwen:
 - 2,5 procent gas- en elektriciteitsbesparing per jaar, dat levert 40 procent besparing in 2030
 - 2,0 procent gas- en elektriciteitsbesparing in utiliteitsbouw per jaar, dat levert 32 procent besparing in 2030
 - 2,5 procent gas- en elektriciteitsbesparing bij bedrijven per jaar, dat levert 40 procent besparing in 2030;
3. Nieuwbouw: ambitie om tot 2020 25 procent hogere EPC te eisen dan wettelijk in het Bouwbesluit is aangegeven. Dit is overeenkomstig het Convenant Verbeteren Energieprestatie Nieuwbouw die door de Stadsregio Rotterdam is ondertekend en haar deelnemende gemeenten (Klimaatbeleidsplan 2016-2020, 2016).

Voorts komt naar voren dat dat samenwerking met Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, regio Rijnmond en buurgemeenten Vlaardingen en Maassluis kansen biedt die verder reiken dan de gemeentegrenzen van de gemeente Schiedam. In het kader hiervan heeft de gemeente een eigen taak voor het realiseren van de nationale en Europese doelstellingen zoals 20 procent reductie van CO2 uitstoot in 2020. In het kader hiervan wilt de gemeente Schiedam samenwerken om in de regio energiebesparingen en duurzame energieproductie te realiseren. Om dit te realiseren wordt er samengewerkt met de Alliantie Duurzaam Rijnmond gemeenten (Klimaatbeleidsplan 2016-2020, 2016). Hieruit is de WoonWijzerWinkel ontstaan die als regionaal energieloket figureert. Dit gaf respondent 6 tevens ook aan in het interview. Op de website van WoonWijzerWinkel komt naar voren de WoonWijzerWinkel een officiële energieloket is van 24 gemeenten in de regio Rijnmond en Haaglanden. Deze winkel biedt oplossingen voor het verduurzamen van woningen waar gratis een advies en offerte wordt gegeven (www.woonwijzerwinkel.nl, 2017). Bij de WoonWijzerWinkel gaat het om de volgende duurzaamheidsthema's: zelf energie opwekken, minder energiegebruik, duurzaam verbouwen en meer wooncomfort (www.woonwijzerwinkel.nl, 2017).

Aangesloten gemeenten WoonWijzerWinkel, waaronder de vijf onderzochte gemeenten in dit onderzoek.



(www.woonwijzerwinkel.nl, 2017)

Capelle aan den IJssel

Uit het Coalitieakkoord VOOR CAPELLE Denken, Durven, Doen 2014-2018 (2014) komt naar voren de gemeente Capelle aan den IJssel inzet op maatregelen die het milieu verbeteren en geld besparen voor haar inwoners. Capelle aan den IJssel zal fungeren als stimulator, aanjager en verbinder bij initiatieven. Hierbij heeft de gemeenten een voorbeeldrol. Verder komt naar voren dat de energiebesparing bij de openbare verlichting voort zal worden gezet (Coalitieakkoord VOOR CAPELLE Denken, Durven, Doen 2014-2018, 2014). In het kader van dit coalitieakkoord zijn maatregelen geformuleerd in verband met duurzaamheid, zie hier onder.

- Het opstellen van een nieuw milieubeleidsplan voor de periode 2015 – 2018.
- Particuliere initiatieven kunnen op ondersteuning van de gemeente rekenen.
- Gemeente blijft voorbeeldfunctie vervullen.
- Inzetten op buurtgerichte projecten om energiebesparing bij woningen te realiseren.
- Bij nieuwbouw blijven letten op energiezuinigheid.
- Bevorderen natuurlijke diversiteit door gerichte keuze beplanting.
- Actief inzetten op projecten die voor ondernemers, instellingen en/of Capellenaren naast milieuwinst financiële voordelen opleveren en daarbij gebruik te maken van de mogelijkheden die het Energieakkoord biedt.

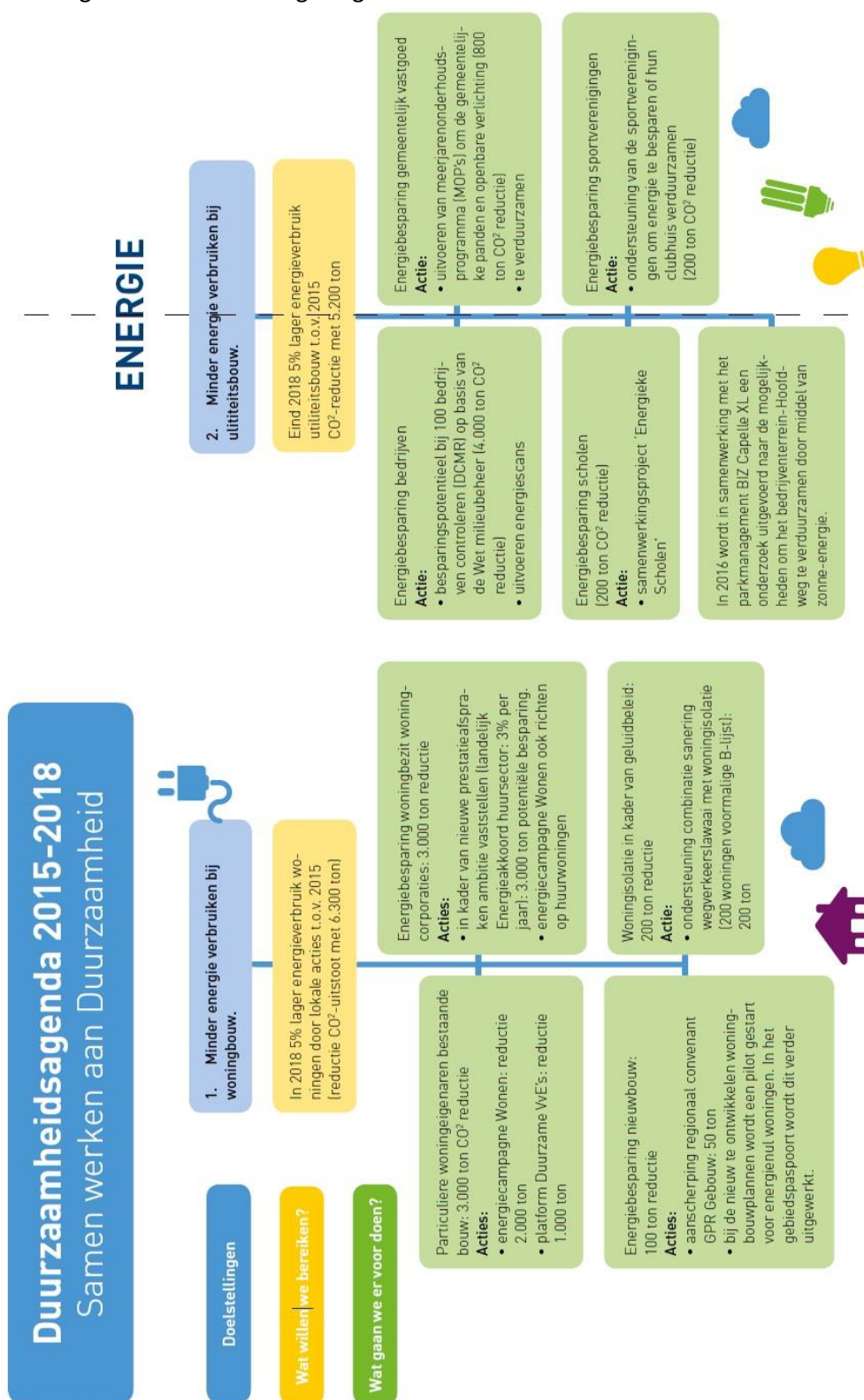
(Coalitieakkoord VOOR CAPELLE Denken, Durven, Doen 2014-2018, 2014)

Uit het document Duurzaamheidsagenda 2015-2018 “Samen werken aan Duurzaamheid (2015) komt naar voren dat de gemeente Capelle aan den IJssel in stadsregionaal samenwerking een convenant heeft gesloten met betrekking tot duurzaamheidseisen bij nieuwbouw. In het convenant is afgesproken indien bij nieuwbouwprojecten van meer dan 50 woningen wordt gerealiseerd het instrument GPR wordt gebruikt. Dit is een instrument om de duurzaamheid van een ontwerp te berekenen, waarbij de mate van duurzaamheid wordt uitgedrukt in een ‘rapportcijfer’. GPR gebouw houdt rekening met de volgende duurzaamheidscriteria: energie, gezondheid, milieu, gebruikskwaliteit en toekomstwaarde. Door bij nieuwbouw een GPR cijfer van 7.5 te hanteren zullen woningen die nog gebouwd moeten worden al in 2018 klimaatneutraal zijn Coalitieakkoord VOOR CAPELLE Denken, Durven, Doen 2014-2018, 2014). Voorts komt naar voren dat de gemeente Capelle aan den IJssel bij de uitvoeringen van dit duurzaamheidsagenda nauw samenwerkt met de gemeenten in de regio. Vooral in het kader van:

1. Regionale Duurzaamheidsagenda 2013-2016;
2. Samenwerkingsverband Landelijk Energieakkoord (SER-Energieakkoord);
3. Regionaal project Marktplaats Duurzaam Bouwen;
4. Convenant Realisatie windenergie Stadsregio Rotterdam;
5. Convenant Verbeteren Energieprestaties Nieuwbouw. (Duurzaamheidsagenda 2015-2018 “Samen werken aan Duurzaamheid, 2015).

Voorts blijkt uit dit document dat de gemeente sinds januari 2016 een “Energiecampagne Wonen Capelle aan den IJssel” houdt waarbij het energieverbruik van woningen in beeld wordt gebracht. Na de analyse van het energieverbruik worden bewoners geactiveerd om maatregelen te nemen en/of gedrag aan te passen. Doelgroep van deze actie in eerste instantie particulieren woningeigenaren (Duurzaamheidsagenda 2015-2018 “Samen werken aan Duurzaamheid, 2015). Gebruikt van WoonWijzerWinkel komt ook in dit document naar voren.

Maatregelen bebouwde omgeving



Lansingerland

Uit het document Samen aan de slag! Coalitieakkoord 2014-2018 (2014) blijkt dat Lansingerland streeft naar een duurzame en energie neutrale gemeente. Dit houdt in: besparingen op energie en opwekken en gebruik maken van duurzame energie. Voorts komt naar voren dat bij de besluitvorming van de gemeente duurzaamheidscriteria meer een rol gaan spelen dan deze voorheen deden. Dit wordt voornamelijk gerealiseerd door initiatieven van bewoners en bedrijven aan te moedigen. Uit dit document komt tevens onder andere naar voren dat nieuwe woonwijken zo veel mogelijk worden gerealiseerd als energie neutrale wijken (Samen aan de slag! Coalitieakkoord 2014-2018, 2014). Uit twee bouwproject (De Tuinen en Parkzoom) van de gemeente Lansingerland komt naar voren dat de nieuwbouwhuizen in Parkzoom EPC 0 hebben en of nul-op-de-meter hebben. De ambitie voor De Tuinen is om minimaal energie neutraal te zijn waar ook wordt gelet op de duurzaamheid van gebruikte bouwmaterialen (www.lansingerland.nl). Uit het document Collegieprogramma Delen, Durven en Doen (2014) blijkt ook dat de gemeente zelf een goede voorbeeld wilt geven door:

1. Duurzaam standaardiseren openbare ruimte en beheer;
2. Verduurzamen energieverbruik gemeentelijke gebouwen;
3. Verduurzamen openbare verlichting;
4. Verduurzamen gemeentelijke wagenpark;
5. Duurzaam inkopen Collegieprogramma Delen, Durven en Doen (2014).

Uit het document Actieprogramma Realistisch Duurzaam (2015) komt naar voren dat de gemeente aansluit bij de maatschappelijke ontwikkeling zoals duurzaamheid. Uit dit document komt naar voren dat er over de grens wordt gekeken naar 'best practices' van andere gemeenten Actieprogramma Realistisch Duurzaam (2015). Verder blijkt uit dit document dat acties worden ondernomen om energiebesparing bij bestaande woningen te realiseren. Voorbeeld is de WoonWijzerWinkel Lansingerland. In MRDH verband wordt er sinds 2016 100 procent duurzaam ingekocht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van PIANOo Actieprogramma Realistisch Duurzaam (2015).

Voorbeelden Actieprogramma Realistisch Duurzaam

Gebiedsontwikkeling bouwprojecten



Doel	Stand van zaken mei 2016
Duurzame kansen realiseren in bouwprojecten en duurzame woningen bouwen met als uitgangspunt zoveel mogelijk energie nul.	De projecten 'Berkel centrum', 'De tuinen', 'Parkzoom 3' en 'Westpolder 4, 6' zijn met behulp van de duurzaamheidsscan van GPR-stedenbouw opgezet. De opgedane ervaringen nemen we ook mee bij toekomstige projecten.

(Evaluatie Actieprogramma Realistisch Duurzaam juni 2015 -juni 2016, 2016)

**Energiebesparing
bestaande woningen**

Doel	Stand van zaken mei 2016
Realisatie van energiebesparing in de bestaande woningvoorraad.	We bereiden in samenwerking met 3B wonen, Woonwijzerwinkel en interne afdelingen een wijkgerichte aanpak voor.

(Evaluatie Actieprogramma Realistisch Duurzaam juni 2015 -juni 2016, 2016)

Regionaal VvE loket

Doel	Stand van zaken mei 2016
Realisatie van energiebesparing bij woningen met een VvE.	Dit is qua aanpak geïntegreerd in bovenstaand project.

(Evaluatie Actieprogramma Realistisch Duurzaam juni 2015 -juni 2016, 2016)

In het document Convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw (2012) die in stadsregio Rijnmond is ondertekent door Capelle a/d IJssel, Lansingerland, Rotterdam, Schiedam en Vlaardingen blijkt in het kader van Europees en nationaal beleid om vanaf 2020 energieneutraal zijn afspraken gemaakt om bij nieuwbouw energieprestaties aan te scherpen bij 50 of meer woningen EPL 8 tot 9 te gebruiken bij kantoren 25 procent meer eisen dan bestaand nationaal beleid (Convenant verbeteren energieprestaties nieuwbouw, 2012)

In het document REGIONALE DUURZAAMHEIDSAGENDA 2013-2016 (2013) komt naar voren dat 15 regiogemeenten de krachten gebundeld om samen te werken om uitstoot van CO₂-gassen te verminderen in de regio. In betreffende agenda worden thema's beschreven waar de gemeenten in de regio de aankomende vier jaar met elkaar samen willen werken op het gebied van duurzaamheid op het gebied van duurzame bebouwde omgeving en duurzame energie opwekking (REGIONALE DUURZAAMHEIDSAGENDA 2013-2016, 2013).

Bijlage III Respondenten

Respondenten	Naam	Functie	Datum	Plaats
Respondent 1		Programmamanager Energietransitie	16-01-2017	Provinciehuis Zuid-Holland
Respondent 2		Senior Beleidsmedewerker Energie	16-01-2017	Provinciehuis Zuid-Holland
Respondent 3		Wethouder Bouw en Wonen & Regionaal Groenbeleid	19-01-2017	Gemeentehuis Schiedam
Respondent 4		Director European Affairs	23-01-2017	Gemeentehuis Schiedam
Respondent 5		Wethouder Milieu en Duurzaamheid	25-01-2017	Gemeentehuis Vlaardingen
Respondent 6		Senior Beleidsadviseur DCMR	25-01-2017	Gemeentehuis Vlaardingen
Respondent 7		Adviseur Milieu en Duurzaamheid	31-01-2017	Gemeentehuis Lansingerland
Respondent 8		Senior Strategisch Inkoopadviseur	31-01-2017	Gemeente Lansingerland
Respondent 9		Programmamanager Duurzaamheid	01-02-2017	Gemeentehuis Schiedam
Respondent 10		Adviseur Beleid- Uitvoering RVB	02-02-2017	Ministerie van Financiën Den Haag
Respondent 11		Projectmanager Omgevingsontwikkeling en Duurzame Innovatie, RVB	02-02-2017	Ministerie van Financiën Den Haag
Respondent 12		Wethouder Duurzaamheid en Milieu	03-02-2017`	Gemeentehuis Capelle a/d IJssel
Respondent 13		Senior Beleidsadviseur Milieu	03-02-2017	Gemeentehuis Capelle a/d IJssel
Respondent 14		Beleidsmedewerker Energie	17-02-2017	VNG Den Haag
Respondent 15		Beleidsmedewerker Energie	17-02-2017	VNG Den Haag
Respondent 16		Coördinator verduurzamen gemeentelijke vastgoed	16-03-2017	Gemeente Rotterdam

Respondent 17		Projectmanager Duurzaam en commercieel vastgoed.	16-03-2017	Gemeente Rotterdam
Respondent 18		Beleidsmedewerker afdeling bouw	23-03-2017	Ministerie BZK
Respondent 19		Senior wetgevingsjurist	23-03-2017	Ministerie BZK
Respondent 20		Coördinerend beleidsmedewerker woningbouw en woningvoorraad	23-03-2017	Ministerie BZK
Respondent 21 <u>(Niet in mijn onderzoek verwerkt omdat respondent mijn vragenlijst niet wilde hanteren)</u>		Senior advisor in sustainability and environmental quality at DCMR Environmental Protection Agency	20-02-2017	DCMR Rotterdam

Bijlage IV Interviewvragen

Interviewvragen doorwerking en implementatie van de Europese richtlijnen Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) en Energy Efficiency Directive (EED) op lokaalniveau

Datum, locatie en respondent:

Inleiding: Uitleg doel interview en bijhorende concepten

Algemene vragen

1. Hoe lang bent u al werkzaam binnen deze organisatie?
2. Wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden binnen deze organisatie? En op welke manier heeft u te maken met de EPBD en EED?
3. Waar zou u dit plaatsen binnen de organisatie?

Kern: vragen over inhoud

Europeanisering: (terugtrekking, inertia, absorptie, aanpassing en transformatie)

1. Welke rol spelen beleidsdoeleinden en beleidsinstrumenten uit de Europese energierichtlijnen EPBD en EED in het beleid van de lokale overheden?
2. Kunt u mij vertellen wat er met deze beleidsdoelen en beleidsinstrumenten wordt gedaan en hoe deze al dan niet zijn geïmplementeerd bij de lokale overheden? Op wat voor manier hebben deze doorgewerkt?
3. Wat is volgens u de belangrijkste reden voor het al dan niet aanpassen aan de doelstellingen en instrumenten uit de EPBD en EED en zou u dit kunnen toelichten? Zowel op lokaalniveau als nationaal.

Pad-afhankelijkheid:

➤ **HK:**

1. Is er door lokale overheden eerder geïnvesteerd in beleid m.b.t. het energie-efficiëntie van gebouwen dat het lastiger maakt om het beleid aan te passen in de richtingen van de EPBD en EED, of speelt dit geen rol? Zou u dat kunnen toelichten? (Wat voor investeringen waren dat)
2. Zijn betreffende investeringen al dan niet moeilijk terug te verdienen wat aanpassing lastig maakt?
3. (In welke mate denkt u dat de betreffende kosten kunnen bijdragen aan het niet naleven van de regels die vanuit de EU worden opgelegd? Kun u dit nader toelichten?)

- **Leereffecten: uitleg** → Uit de literatuur blijkt dat het in sommige gevallen moeilijk is voor een organisatie om bepaald beleid over te nemen, omdat organisaties in de loop van de tijd heel veel kennis hebben opgebouwd die past bij hun eigen eerdere bestaande beleid, maar deze kennis niet altijd goed aansluit bij nieuwe beleidslijnen zoals die uit de Europese Unie.
 1. Speelt dat in bij lokale overheden een rol bij (lokale) overheden?
 2. Bestond er binnen de overheden al bepaalde kennis/beleid over energie-efficiëntie gebouwen wat aanpassing richting Europese richtlijnen EPBD en EED lastig maakt of is dat niet het geval? Kunt u dat toelichten?
 3. Is er volgens u binnen de overheden toekomstige speciale kennis nodig, die een belemmerende rol kan spelen bij de aanpassing richting EPBD en EED? Kunt u dit nader uitleggen?
- **Coördinatie-effecten: uitleg** → de voordelen die een lokale overheid ervaart van bepaald beleid indien andere lokale overheden en andere beleidsnetwerken hetzelfde beleid gebruiken. Betreffende beleid wordt aantrekkelijker naar mate meer overheden of beleidsnetwerken het gebruiken.
 1. Kan de coördinatie van het lokaalbeleid met andere actoren en beleidsterreinen al dan niet belemmerend werken voor een verandering richting de EPBD en EED? Waaruit blijkt dat?
 2. Spelen financiële gevolgen bij andere overheden en andere beleidsterreinen een rol bij de aanpassing richting EPBD en EED of is dat niet het geval? Kunt u dat nader toelichten?
- **ADP**
 1. Hebt u enige verwachtingen van de acceptatie van nieuw EPBD- en EED-beleid door andere overheden of is er geen enkele verwachting? Waaruit blijkt dat?

Synchronisatie tussen verschillende bestuurslagen:

- **A.S.O**
 1. Zijn bij de doorwerking van EPBD en EED de verschillende bestuurslagen met elkaar in gesprek of is dat niet het geval? Waaruit blijkt dat in de praktijk?
 2. Bent u van mening dat er voldoende interactie plaatsvindt tussen de verschillende bestuurslagen om te kunnen zien wat er bij de andere bestuurslagen gebeurt op het gebied van EPBD en EED of is er juist geen interactie? Kunt u dat nader toelichten met een voorbeeld?
 3. Wordt er in de bestuurlagenketen met elkaar afgestemd en is dat volgens u voldoende of is dat niet het geval? Waaruit blijkt dat?
- **MSM**
 1. In welke mate wordt er wel of niet begrepen wat de interesses zijn in de andere bestuurslagen als het gaat om de doorwerking en implementatie van EPBD en EED? Waaruit blijkt dat?

2. Weet u of de verschillende bestuurslagen op dezelfde manier betekenis geven aan EPBD en EED-beleidsdoelen en beleidsinstrumenten tijdens de doorwerking en implementatie? Kunt u dat nader toelichten met een praktijkvoorbeeld?

➤ **VA**

Denkt u dat de verschillende bestuurslagen elkaar bij de implementatie en doorwerking van EPBD en EED versterken of verzwakken? Waaruit blijkt dat?

Zelf-referentie, Informatie framing en interpretatie & zelfreproductie.

➤ Zelf-referentie

1. In hoeverre verwijst een (lokale) overheid al dan niet naar eigen eerdere opgestelde beleidsdoelen m.b.t. energie-efficiëntiebeleid voor gebouwen in plaats van naar EPBD en EED? Waaruit blijkt dat?
2. In hoeverre verwijst een (lokale) overheid al dan niet naar eigen eerdere opgestelde beleidsinstrumenten m.b.t. energie-efficiëntiebeleid voor gebouwen in plaats van naar EPBD en EED? Heeft u hiervan een praktijkvoorbeeld?

➤ Informatie framing en interpretatie

1. Komt het weleens voor dat de lokale overheden informatie over EPBD en EED tot zich neemt vanuit een eigen framing en interpretatie en logica? Waaruit blijkt dat?
2. Werkt dit al dan niet belemmerend bij aanpassing richting het EPBD en EED-beleid? Kunt u dat met een praktijkvoorbeeld nader toelichten?

➤ Zelfreproductie

1. Bent u van mening dat de overheden eigen energie-efficiëntiebeleidsdoelen steeds op dezelfde manier uitvoert in plaats van te kijken naar EPBD en EED of is dat juist niet het geval? Waaruit blijkt dat?
De EPBD probeert grip te krijgen in de bebouwde omgeving door minimale eisen te stellen.
2. Bent u van mening dat de overheden eigen energie-efficiëntie-instrumenten steeds op dezelfde manier toepassen in plaats van te kijken naar EPBD en EED of is dat niet het geval? Kunt u dat nader toelichten met een voorbeeld uit de praktijk?

Afsluiting:

1. Hebt u verder nog vragen of wilt u nog iets aan dit interview toevoegen?

Ik dank u voor uw tijd.