



Van papier naar praktijk bij duurzaam bouwen

Een studie naar de effectiviteit van duurzaamheidsnormen in de bouwsector

Studie: Master Bestuurskunde (Management en Governance van Complexe Systemen)
Scriptie: Een studie naar de effectiviteit van duurzaamheidsnormen in de bouwsector
Datum: 18 juli 2019
Begeleider: Dr. ir. J. Eshuis
Tweede lezer: Mr. Dr. J.A. van Ast
Naam: Jeanne Cazemier (503132)

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie waar ik de afgelopen zes maanden met veel plezier aan heb gewerkt. Daarmee is dit verslag de kroon op mijn master Governance en Management van Complexe Systemen.

Met veel interesse heb ik onderzoek gedaan naar de werking van duurzaamheidsnormen in de bouwsector. Daarbij heb ik gekeken naar de en Energieprestatie- en Milieuprestatie-norm die beide zijn opgenomen in het Bouwbesluit. De focus lag daarbij op de invloed van de uitvoering van de norm door gemeenten en de doorwerking van de normen in de doelgroep (architecten en aannemers).

Nadat in 2018 een maximale grens was gesteld aan de Milieuprestatienorm, was het duidelijk dat de effectiviteit achterwege bleef. De Energieprestatienorm daarentegen bleek wel een effectieve norm. De vraag die daaruit voortvloeide was: welke condities moeten aanwezig zijn, wil een norm effectief zijn? Dit leek mij een goede aanleiding om een onderzoek naar de werking van beide normen uit te voeren.

Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik veel kennis opgedaan over de bouwsector en ideeën over duurzaamheid in de bouw. Met veel interesse heb ik vergunningsverleners, toezichthouders, architecten en werknemers van bouwbedrijven mogen interviewen. Zij waren mijn voornaamste bron van informatie. Bij het schrijven van mijn scriptie was de begeleiding van mijn begeleider, dr. ir. J. Eshuis, onmisbaar. Ook de gesprekken met vrienden en familie en mensen bij mijn stageplek Berenschot hebben een bijdragen kunnen leveren aan het ontwikkelen van een goede analyse van mijn bevindingen.

Veel leesplezier!

Jeanne Cazemier, 18-06-1

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Naar een duurzame bouwsector	1
1.2 De Energieprestatie- en Milieuprestatienorm	1
1.3 De werking van de EPC- en MPG-norm	2
1.4 Doelstelling en onderzoeksvraag	3
1.5 Praktische relevantie	3
1.6 Wetenschappelijke relevantie	4
1.7 Leeswijzer	4
2. Theoretisch kader	5
2.1 Beleidsinstrumenten	5
2.1.1 Juridische beleidsinstrumenten	6
2.2 Ontwikkeling van theorie over beleidsinstrumenten en de instrumententheorie	7
2.3 Effectiviteit van het beleidsinstrument	8
2.4 Het uitvoeringsproces	8
2.4.1 Kennen	9
2.4.2 Willen	11
2.4.3 Kunnen	11
2.5 Externe factoren	12
2.6 Indirecte invloed van het beleidsinstrument	13
2.7 Het veldproces	13
2.7.1 Kennen	14
2.7.2 Willen	14
2.7.3 Kunnen	15
2.8 Externe factoren	16
2.9 Indirecte invloed van het uitvoeringsproces	17
3. Methodologie	18
3.1 Onderzoeksontwerp en methode: meervoudige case study	18
3.1.1 Casus selectie	19
3.2 Dataverzameling	19
3.2.1 Documentenanalyse	19
3.2.2 Interviews	19
3.3 Data-analyse	21
3.4 Validiteit	22
3.5 Betrouwbaarheid	22
4. Casus beschrijving	24
4.1 Aanvraag omgevingsvergunning	24
4.2 De EPC-norm	25
4.3 De MPG-norm	25
5. Resultaten	28
5.1 Uitvoerings- en veldproces in de praktijk	28
5.2 Effectiviteit van de EPC- en MPG-norm	30

5.3	Uitvoerders	31
5.3.1	Kennen	31
5.3.2	Willen	33
5.3.3	Kunnen	34
5.3.4	Norm	36
5.3.5	Tijd	37
5.3.6	Sociale acceptatie	37
5.3.7	De organisatie	37
5.3.8	Interactie bouwers	37
5.4	Doelgroep	39
5.4.1	Willen	39
5.4.2	Kennen	40
5.4.3	Kunnen	40
5.4.4	Relatie met de gemeente	41
6.	Analyse	43
6.1	Kennen	43
6.2	Willen	44
6.3	Kunnen	45
6.4	Externe factoren	46
6.5	De norm	47
6.6	Effectiviteit	47
7.	Conclusie	49
7.1	Deelvragen	49
7.2	Hoofdvraag	51
8.	Discussie	53
9.	Aanbevelingen	55
	Literatuurlijst	56
	Bijlage 1: interviewleidraad uitvoerders	59
	Bijlage 2: interviewleidraad doelgroep	61
	Bijlage 3: lijst met respondenten	62
	Bijlage 4: codeboom	63
	Bijlage 5: definities kernconcepten	65
	Bijlage 6: geraadpleegde documenten	66

Afkortingenlijst

Afkorting	Uitleg
EPC	Energieprestatie coëfficiënt
MPG	Milieuprestatie gebouwen
BENG-norm	Bijna energie neutrale gebouwen
BZK	Binnenlandse Zaken
NMD	Nationale Milieu Database
LCA	Levenscyclusanalyse

1. Inleiding

1.1 Naar een duurzame bouwsector

In de bouwsector is de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor duurzaam bouwen. De overheid probeert de bouwsector daarin te stimuleren en te sturen naar duurzame bouw. Voorbeelden waaruit blijkt dat de overheid duurzaamheid in de bouw stimuleert en doelen voor de bouwsector stelt, zijn het programma Nederland Circulair in 2050 en de Energieagenda. Duurzaam bouwen is een breed begrip en gaat enerzijds over het recyclen en besparen van grondstoffen en anderzijds over het bouwen van energiezuinige woningen. Om als overheid aan te sturen op een duurzamere bouw, maakt zij gebruik van verschillende beleidsinstrumenten. Een van de beleidsinstrumenten die in de bouwsector wordt ingezet is het juridische beleidsinstrument normstelling. Wanneer een woning wordt gebouwd moet deze voldoen aan een aantal eisen die de overheid vaststelt.

Twee normen die zijn ingesteld en zouden moeten bijdragen aan een duurzamere bouw zijn de Milieuprestatienorm en de Energieprestatienorm. Uit het verkennende onderzoek voorafgaand aan dit scriptieonderzoek, waarin gesprekken zijn gevoerd met een aantal kenners van de bouwsector, is echter naar voren gekomen dat de Milieuprestatienorm niet effectief werkt. De Energieprestatienorm lijkt daarentegen volgens de kenners wel effectief te werken.

1.2 De Energieprestatie- en Milieuprestatienorm

De Energieprestatienorm is een norm die gesteld is om de maximale energiebehoefte van een woning te beperken en is opgenomen in het Bouwbesluit. Alle woningen die worden gebouwd moeten voldoen aan de eisen die in het Bouwbesluit zijn vastgelegd en mogen de grenswaarde van de norm niet overschrijden. De mate waarin een woning energiezuinig is, wordt weergegeven door de Energieprestatiecoëfficiënt (hierna: EPC). Sinds 1995 is het verplicht bij de aanvraag van een bouwvergunning een EPC-berekening in te dienen. Daarbij is de EPC-norm de laatste jaren steeds verder aangescherpt. In 2006 lag de norm op 0.8 voor woningen; sinds 2015 ligt deze norm op 0.4. In 2020 zal de norm nog verder worden aangescherpt. Vanaf dan moeten gebouwen voldoen aan de eisen voor bijna energie neutrale gebouwen, de BENG-norm.

De EPC-norm is een effectief beleidsinstrument omdat het een gedragsverandering creëert. Er wordt namelijk steeds energiezuiniger gebouwd (Compendium voor de Leefomgeving, 2017). Bijna 40% van de nieuwbouwwoningen is 25% zuiniger dan de wettelijke eis. In 2016 was dit aandeel twee keer zo klein. Nog nooit was het percentage woningen met een EPC-waarde van kleiner of gelijk aan 0.0 zo groot, namelijk bijna 14% (RVO, 2017).

Naast de energieprestatie van een woning is er ook een maximale grenswaarde gesteld aan het gebruik van materialen en de impact daarvan op het milieu. Deze grenswaarde is vastgelegd in de Milieuprestatienorm voor gebouwen (hierna: MPG). Het indienen van een MPG-berekening bij de aanvraag voor een vergunning is verplicht sinds 2012. Sinds 1 januari 2018 is er ook een maximale grenswaarde van 1.0 gesteld aan de milieuprestatie van een gebouw. Ongeveer 95% de woningen die op dit moment gebouwd wordt heeft een lagere MPG-score dan 1.0.

(Movares, 2014). De norm lijkt alleen niet effectief te werken omdat het geen gedragsverandering in de bouwwereld creëert. Waar bij de EPC-norm de bouwwereld energiezuiniger gaat bouwen dan de maximale grenswaarde, geven experts en bouwbedrijven aan dat er in de bouwwereld zeer weinig tot niet wordt geïnvesteerd in duurzame materialen.

1.3 De werking van de EPC- en MPG-norm

Voor een goede werking van het juridische beleidsinstrument normstellig, is het ten eerste van belang dat er toezicht en handhaving op een norm plaatsvindt. Het toezicht en de handhavingsbevoegdheid ligt voor de EPC-norm en de MPG-norm bij gemeenten. Het toezicht vanuit gemeenten is tweeledig. Allereerst zijn gemeenten verantwoordelijk voor het controleren van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Voor het verlenen van een omgevingsvergunning moeten aanvragen een milieuprestatie- en energieprestatieberekening bevatten. Wanneer deze berekening ontbreekt of hoger is dan de maximale grenswaarde, mag er geen vergunning worden afgegeven. Ten tweede moeten toezichthouders controleren of daadwerkelijk wordt gebouwd met de materialen die zijn aangegeven en of de energieprestatie niet hoger is dan in de verleende vergunning. Wanneer dit niet het geval is zal er moeten worden gehandhaafd. Dit proces waarin de gemeente belast is met controle, toezicht en handhaving van de EPC- en MPG-norm, is het *uitvoeringsproces*.

Het uitvoeringsproces verloopt bij de MPG-norm op dit moment niet goed. *Kennis* over milieuprestatieberekeningen en het controleren bij de uitvoering is een complexe aangelegenheid waar de meeste ambtenaren van bouwtoezicht weinig kennis over hebben. Hierdoor is de controle op het voldoen aan de MPG-eis zwak. Uit een onderzoek van Movares (2014) bleek dat voor slechts 27% van de bouwaanvragen voor een omgevingsvergunning een MPG-berekening was aangeleverd. Slechts één gemeente had een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet ontvankelijk verklaard wegens het gebruik van een niet toegestaan rekeninstrument. Voor andere gemeenten was de afwezigheid van een MPG-berekening niet een reden om de aanvraag te weigeren (Movares, 2014). Daarnaast is er bij veel gemeenten, onder andere door bezuinigingen in de afgelopen jaren, een tekort aan vergunningverleners en toezichthouders (Berenschot, 2018). Dit tekort aan personeel heeft tot gevolg dat controles in de bouw te kort schieten (Berenschot, 2018). Vergunningverleners en toezichthouders *kunnen* niet optimaal hun controletaken voor de EPC- en MPG-norm uitvoeren door een tijdgebrek. Ten slotte is er onder ambtenaren ook niet veel draagvlak voor de MPG-norm, deze wordt in veel gevallen als een ‘papieren tijger’ beschouwd. Dit tekort aan draagvlak van ambtenaren om toezicht te *willen* houden lijkt de uitvoering negatief te beïnvloeden (Hagemans, 2018). Draagvlak onder ambtenaren lijkt er wel meer te zijn voor de EPC-norm.

Daarnaast is het voor een goede werking van beleidsinstrumenten noodzakelijk dat de norm doorwerking heeft in de doelgroep. De doelgroep van beide normen bestaat uit actoren die gebouwen ontwerpen en bouwen zoals aannemers en architecten. Het *veldproces* heeft betrekking op de doorwerking van de norm in de doelgroep. Dit houdt in dat de vraag of de doelgroep bereid is hun gedrag aan te passen aan het door de overheid gewenste gedrag.

Op dit moment kampt ook de doorwerking van de MPG-norm met problemen. Het eerste probleem is dat de doelgroep van het beleid weinig druk ervaart om een MPG-berekening uit te voeren, duurzame materialen te gebruiken, of conform de verleende vergunning te bouwen als gevolg van de zwakke normstelling. Ongeveer 95% van wat wordt gebouwd voldoet al aan de MPG-norm, bovendien hechten gemeenten niet veel aandacht aan de

MPG-berekening (Movares, 2014). Ook is er geen financiële prikkel voor de doelgroep om met duurzaam materiaal te gaan werken. Energiezuinig bouwen daarentegen creëert wel een prikkel voor de doelgroep, aangezien ze dit in de toekomst in hun portemonnee voelen (Jain, 2018). Dit is niet het geval bij de MPG-norm. Materialen zijn duurder en huizen blijven zolang staan dat de consument de afbraak zelf niet hoeft te financieren. Kortom, een groot deel van de doelgroep *wil* niet hun gedrag veranderen. Daarnaast is er, net als bij de uitvoerders, nog weinig *kennis* over de MPG-norm en is de bouwwereld ten slotte erg afhankelijk van de wensen van opdrachtgevers. Zolang opdrachtgevers kiezen voor de goedkoopste optie *kunnen* bouwers niet ook nog kostbare duurzame materialen toepassen.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is het identificeren van condities die bijdragen aan de effectiviteit van een norm. Dit zal door middel van een kwalitatief empirisch onderzoek worden vastgesteld. Voor dit empirisch onderzoek zullen twee normen met elkaar worden vergeleken. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Welke invloed hebben kennen, willen en kunnen uit het beleidsuitvoerings- en veldproces op de effectiviteit van het beleidsinstrument normstelling?

Om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag is deze opgesplitst in een aantal deelvragen. Door antwoord op deze deelvragen te krijgen zal uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord kunnen worden. De deelvragen zijn:

1. Wat wordt verstaan onder effectiviteit van het beleidsinstrument normstelling?
2. Hoe ziet het proces waarin gemeenteambtenaren het beleid uitvoeren eruit?
3. Welke invloed hebben het kennen van beleid, het willen uitvoeren en het kunnen uitvoeren van beleid door gemeenteambtenaren op het beleidsuitvoeringsproces?
4. Hoe ziet het proces waarin de doelgroep (architecten en aannemers) hun gedrag wel of niet veranderd (veldproces) eruit?
5. Welke invloed hebben het kennen van beleid, het draagvlak voor beleid (willen) en de mate waarin de doelgroep in staat is haar gedrag te veranderen (kunnen) op het proces waarin de doelgroep haar gedrag wel of niet veranderd (veldproces)?

1.5 Praktische relevantie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) is voornemens de MPG-eis per 1 januari 2020 aan te scherpen naar 0.8. Deze zal in de periode tot 2030 moeten worden gehalveerd. BZK heeft daarom inzicht nodig in het functioneren van prestatie-normen op het gebied van duurzaamheid en de invloed van bovengenoemde factoren op de effectiviteit van de norm. Het is relevant om de EPC-norm met de MPG-norm te vergelijken. Beide normen worden uitgevoerd door dezelfde uitvoerders en hun doorwerking vindt plaats in dezelfde doelgroep, maar de MPG-norm werkt niet effectief en de EPC-norm wel.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Het doel van dit onderzoek is om door middel van de instrumententheorie beter te begrijpen welke invloed kennen, willen en kunnen op de effectiviteit een beleidsinstrument hebben. Om dit te begrijpen is een onderzoeksvraag opgesteld, namelijk: *welke invloed hebben kennen, willen en kunnen uit het uitvoerings- en veldproces op de effectiviteit van het beleidsinstrument normstelling?*

Er is veel onderzoek gedaan de afgelopen jaren naar naleving van normen in de bouwregelgeving (May 2004; Burby et al., 1998; Pan en Garmston, 2012). Ook is er onderzoek gedaan hoe innovatie in de bouwsector op het gebied van duurzaamheid kan worden gestimuleerd, door andere beleidsinstrumenten, vaak financiële beloningen (Häkkinen & Belloni, 2011; Harmelink et al., 2008). Specifieke literatuur over de werking en de effecten van de EPC-norm is ook in grote hoeveelheid aanwezig (Guerra-Santin & Itard, 2012; Beerepoot & Beerepoot, 2007). Onderzoek naar de milieuprestatienorm beperkt zich enkel tot literatuur uit de technische hoek, zoals bepalingmethoden (Bos en Butter, 2014; Keijzer et al, 2018; Vreenegoor et al., 2008). De wetenschappelijke relevantie vloeit voort uit het feit dat er nog geen specifiek onderzoek is gedaan naar welke condities van invloed zijn op de effectiviteit van duurzaamheidseisen in de bouwregelgeving.

1.7 Leeswijzer

De aanleiding en relevantie van dit onderzoek is in hoofdstuk 1 beschreven. In de volgende hoofdstukken zal het onderzoek worden uitgewerkt. Dit begint in hoofdstuk 2 waarin een theoretisch kader is opgesteld. In dit hoofdstuk is een conceptueel model weergegeven dat als uitgangspunt voor het verdere onderzoek zal dienen. In hoofdstuk 3 wordt de methode van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 4 is een beschrijving van de twee gekozen gevallen te vinden. Hoofdstuk 5 presenteert de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 6 is een analyse van de resultaten te lezen, hierin wordt gekeken hoe de beschreven factoren de effectiviteit van een norm beïnvloeden. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie van het onderzoek. Ten slotte zijn in hoofdstuk 8 een aantal aanbevelingen te vinden en de limitaties van dit onderzoek.

2. Theoretisch kader

Indien beleidsprocessen volgens plan verlopen, wordt eerst beleid ontwikkeld en vastgesteld, dan worden beleidsinstrumenten gekozen en vervolgens vindt de uitvoering plaats. Vaak brengt beleid ook een taak voor uitvoerders, zoals gemeenten, met zich mee om bepaalde middelen toe te passen. Idealiter voeren de uitvoerders het beleid uit zoals de beleidsmakers dat voor ogen hadden. De praktijk is echter weerbarstiger dan de theorie. Er kunnen allerlei uiteenlopende redenen zijn waarom de uitvoering niet zo verloopt als de beleidsmakers voor ogen hadden (Hoogerwerf en Herweijer, 2014, p. 117). Evenzeer kunnen ook problemen ontstaan in de doorwerking van gekozen beleidsinstrumenten. Dit gebeurt wanneer de doelgroep het beleid niet zo naleeft zoals de beleidsbepalers het in gedachten hadden.

In de volgende paragrafen wordt het beleidsinstrument normstelling besproken en zal een bespreking volgen van de factoren die van invloed zijn op de werking van dit beleidsinstrument. Eerst zal een beeld worden geschetst van de verschillende instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft voor het sturen van gedrag (paragraaf 2.1). Vervolgens zal aandacht worden besteed aan een specifieke theorie over beleidsinstrumenten, namelijk de instrumententheorie van Bressers en Klok (1988) (paragraaf 2.2). Ten slotte zullen de verschillende factoren uit het uitvoerings- en veldproces die van invloed zijn op de effectiviteit van het beleidsinstrument worden besproken (paragraaf 2.3 t/m 2.5).

2.1 Beleidsinstrumenten

Bij nagenoeg elke definitie of omschrijving van het woord beleidsinstrument is onduidelijk wat er onder het woord wordt verstaan. Vaak wordt met beleidsinstrumenten geduid op de taken die beleidsinstrumenten vervullen: het realiseren van doelstellingen van overheidsbeleid of het beïnvloeden van maatschappelijke processen (Bakker, 1985). Het woord beleidsinstrument kan in die zin worden beschouwd als een abstract containerbegrip, waartoe alles kan behoren wat bepaalde doelen dient (Bakker, 1985).

Bressers en Klok (1988) gebruiken in hun instrumententheorie de volgende definitie voor instrumenten: *instrumenten zijn alle middelen die een actor gebruikt of kan gebruiken bij het bereiken van een of meerdere doelstellingen (Bressers en Klok, 1988)*. Op basis van deze omschrijving kan een beleidsinstrument worden beschouwd als *een instrument dat een overheidsorgaan gebruikt of kan gebruiken om de ten doel gestelde gedragsverandering bij mensen of organen zonder interventie van alternatieve middelen, te bevorderen*. Geluidsbarrières zijn een voorbeeld van alternatieve middelen, omdat die niet een gedragsverandering bewerkstelligen (Bressers en Klok, 1988). Hieruit blijkt dat beleidsinstrumenten zoals Bressers en Klok deze omschrijven een gedragsmatige component bevatten. De gedragsmatige aanname die ten grondslag ligt aan beleidsinstrumenten is dat beleidsinstrumenten een poging doen mensen iets te laten doen dat ze anders niet hadden gedaan (Schneider en Ingram, 1990).

In de literatuur over beleidsinstrumenten wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën beleidsinstrumenten zoals: communicatieve, economische en juridische beleidsinstrumenten (Hoogerwerf en Herweijer, 2014, p. 191). Bij *communicatieve beleidsinstrumenten* probeert de overheid gedrag te sturen middels

het overdragen van informatie. Een voorbeeld van een communicatief beleidsinstrument is een voorlichtingscampagne. Zo hebben campagnes die het scheiden van afval promoten, geleid tot gemeen gedachtegoed over het scheiden van afval (PBL, 2018). *Economische beleidsinstrumenten* maken dat bepaalde keuzes aantrekkelijker zijn om te maken, doormiddel van het verbinden van financiële consequenties aan bepaald gedrag (Hoogerwerf en Herweijer, 2014, p. 191). Een voorbeeld van het bevorderen van bepaald gedrag door een financiële prikkel is een subsidie. Subsidie voor het aanleggen van zonnepanelen is bijvoorbeeld een financiële prikkel. In dit onderzoek zal meer aandacht worden besteed aan de juridische beleidsinstrumenten. De reden hiervoor is dat de twee te onderzoeken casussen normen zijn, die vallen onder de juridische beleidsinstrumenten.

2.1.1 Juridische beleidsinstrumenten

Een categorie van beleidsinstrumenten waar de overheid gebruik van kan maken, zijn de *juridische beleidsinstrumenten*. Daarbij kan gedacht worden aan wettelijke voorschriften, verordeningen en vergunningstelsels. Bij juridische beleidsinstrumenten worden vanuit bepaalde waarden en beginselen, normen in het leven geroepen. Door middel van deze instrumenten probeert de overheid het gedrag van een doelgroep te beïnvloeden door gedrag te verplichten, toe te staan of te verbieden (Hoogerwerf en Herweijer, 2014, p. 191).

Juridische beleidsinstrumenten zijn zeer krachtige beleidsinstrumenten (Hoogerwerf en Herweijer, 2014; Henstra, 2016). Dit komt onder andere doordat ze direct bindend zijn en er niet over onderhandeld hoeft te worden. Bovendien kunnen ze op grote schaal worden toegepast en kunnen ze effectief werken bij het bereiken van doelstellingen (Henstra, 2016). Desondanks zijn er veel gevallen waarin dit instrument niet goed werkt. Juridische beleidsinstrumenten zijn in vergelijking tot de andere beleidsinstrumenten relatief arbeidsintensief (Henstra, 2016). Naleving van wetgeving vraagt om constante aanwezigheid van toezicht en handhaving. Daarnaast kan er sprake zijn van problematische handhaving, een omvangrijke doelgroep, of het lastig aan te tonen van bepaald gedrag. Door het vaak tekort aan middelen voor de uitvoering en handhaving zijn vergunningen bij veel gemeenten up-to-date. Dit tekort aan middelen kan ook leiden tot overtreding van wetgeving zonder dat deze wordt geconstateerd of er handhaving plaatsvindt. Hoogerwerf en Herweijer, 2014, p. 145). Ten slotte kunnen juridische instrumenten ook weerstand oproepen bij belangengroepen die niet op nog meer restricties zitten te wachten (Henstra, 2016).

Veerman en Mulder (2010) hebben onderzoek gedaan naar het beleidsinstrument wetgeving. Meer specifiek hebben zij onderzoek gedaan of er in het algemeen iets kan worden gezegd over onder welke condities bepaalde wetgeving werkt. De werking van wetgeving omschrijven Veerman en Mulder (2010) als volgt:

“De maatschappelijke veranderingen die plaatsvinden na inwerkingtreding van een wet, ten gevolge van een aanpassing van het gedrag van actoren, waarbij het gewijzigde doen en laten het gevolg is van wetgeving die dit gedrag heeft mogelijk gemaakt dan wel verplicht gesteld.”

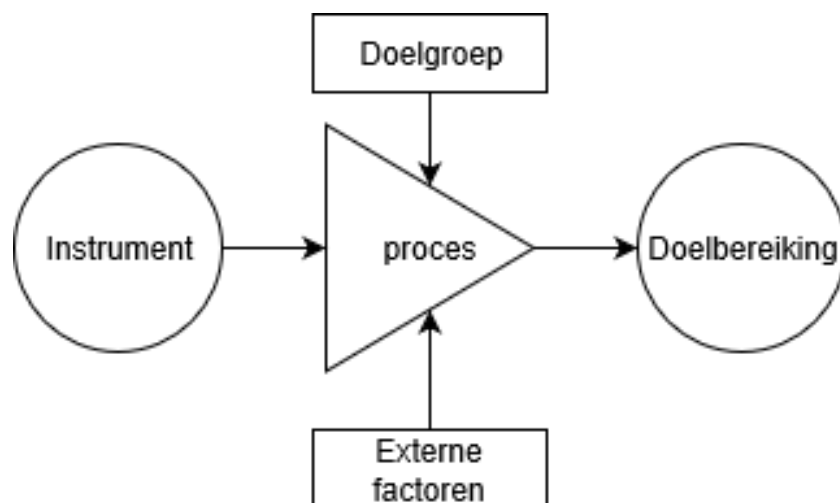
Onder de werking van wetgeving wordt dus alles verstaan wat er vanaf de inwerkingtreding van een wet tot en met de naleving van wetgeving gebeurt. Daarbij gaat het volgens Veerman en Mulder om *“het geheel van elementen, processen en actoren die betrokken zijn bij de uitvoering en naleving van de wet en de controle daarop”* Meer concreet vallen onder de ‘werking’: de manier waarop uitvoerders (toezichthouders en handhavers) en de

doelgroep (architecten en aannemers) omgaan met de wetgeving; en eventuele andere directe of indirecte effecten van de wet (Veerman en Mulder, 2010).

2.2 Ontwikkeling van theorie over beleidsinstrumenten en de instrumententheorie

Onderzoek naar beleidsinstrumenten stamt uit de vroege jaren '70. Hoewel er voor die tijd ook onderzoek gedaan is naar overheidsingrijpen, is dit onderzoek meer gedaan vanuit een economische invalshoek (Nispen, 2011). De klassieke beleidsinstrumentenliteratuur (1970-1985), maar ook meer recentere uitbreidingen, benadrukken vooral de focus op de beleidsinstrumenten zelf (Nispen, 2011; Peters en Piere, 2015). Deze theorieën zien beleidsinstrumenten als middelen, losgekoppeld van een politieke en bestuurlijke context. Vanzelfsprekend is het van belang kennis te hebben van de instrumenten an sich, maar beleidsinstrumenten moeten ook in hun context worden beschouwd. Door beleidsinstrumenten in samenhang met de bestuurlijke en politieke context te bekijken, kan worden gekeken hoe de instrumenten effectiever kunnen worden ingezet en hoe ze in lijn kunnen worden gebracht met de taak die ze dienen te vervullen (Peters en Piere, 2015). Daarnaast zijn dat soort theorieën theoretisch meer doorwrocht in de zin dat ze de context, die in werkelijkheid altijd aanwezig is en van invloed is, niet negeren maar meenemen in de theorie.

Een theorie die de beleidsinstrumenten in hun context beschouwt en onderzoekt, is de *instrumententheorie* van Bressers en Klok (1988) (figuur 1). De instrumententheorie is een bestuurskundige theorie over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van instrumenten onder bepaalde omstandigheden. Deze theorie is mede gebaseerd op tientallen studies die er sinds 1976 zijn verricht naar de uitvoering en doorwerking van het milieubeleid (Bressers, 2014).



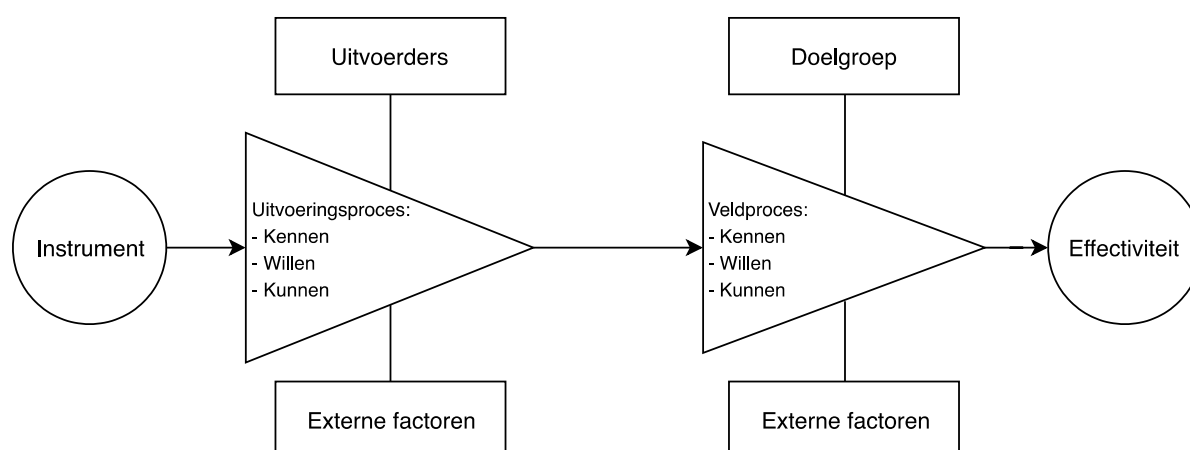
Figuur 1: vereenvoudigde versie instrumententheorie (Bressers en Klok, 1988).

De instrumententheorie van Bressers en Klok benadrukt hoofdzakelijk de rol en invloed van het implementatieproces dat als een intermediair tussen het papieren beleid, zoals beleidsmakers in gedachten hadden, en de praktijk fungeert. Onderzoekers die het beleidsveld zien als een sociaal interactieproces komen in algemene zin tot de conclusie dat niet gestreefd moet worden naar een gestandaardiseerde werkwijze. Beleidsmakers dienen

juist de karakteristieke kenmerken van een beleidsveld als vertrekpunt te kiezen bij het maken van beleid (Bakker, 1985).

2.3 Effectiviteit van het beleidsinstrument

Beleid van de overheid is grotendeels gericht op het realiseren van externe doelen. *Externe doelen* van beleid zijn doelen die zich richten op veranderingen in de samenleving (Hoogerwerf en Herweijer, 2014, p. 117). Of de externe doelen van een beleid worden gehaald, wordt *doelbereiking* genoemd (Hoogerwerf en Herweijer, 2014; Kraan-Jetten, 1992). De instrumententheorie van Bressers en Klok gaat uit van doelbereiking. Doelbereiking is niet hetzelfde als effectiviteit. *Effectiviteit gaat over de mate waarin het toepassen en doorwerken van de norm, met als uitkomst mogelijke naleving van de norm, bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen* (Kraan-Jetten, 1992). Dit betekent dat het beleidsinstrument moet worden uitgevoerd en een bepaalde gedragsverandering moet bewerkstelligen in de doelgroep, om een bijdrage te leveren aan het gestelde doel en om als effectief beleidsinstrument te kunnen worden beschouwd. Hieronder (figuur 2) is het procesmodel voor de uitvoering en doelwerking van beleid schematisch weergegeven. De afhankelijke variabele in dit model is effectiviteit. In deze scriptie wordt namelijk onderzocht in hoeverre het instrument normstelling bijdraagt aan de gedragsverandering, en niet of de doelen worden gehaald onafhankelijk van de norm. De gedragsverandering is het aangepaste gedrag van de doelgroep als gevolg van het instellen van een norm. Het gaat daarbij niet enkel om de vraag of de doelgroep zich aan de norm houdt, maar of de doelgroep zelf inziet waarom de norm bestaat en wil investeren in een lagere score dan de gestelde eis. In de volgende paragrafen zullen de verschillende onderdelen van het model besproken worden.



Figuur 2: conceptueel model op basis van instrumententheorie.

2.4 Het uitvoeringsproces

Nadat een gedetailleerd actieprogramma of beleidsontwerp opgesteld is kan de eigenlijke beleidsuitvoering volgen. De uitvoering kan worden beschouwd als de achilleshiel van het openbaar bestuur en de publieke organisatie. Vaak ligt hier de ineffectiviteit van het beleid (Van Hooland, 2003). Hoogerwerf (1985, p. 117-118) beschrijft het uitvoeringsproces als: *'het toepassen van middelen en beleid'*. Een andere definitie van het

uitvoeringsproces komt van Kraan-Jetten (1992): *‘het uitvoeringsproces is een proces waarin de kennis (kennen), tijd en energie (kunnen) en bereidheid (willen) van beleidsuitvoerders tot uitdrukking komt’*. In dit onderzoek zullen de bovenstaande twee definities worden gecombineerd. Het *beleidsuitvoeringsproces* kan dan gedefinieerd worden als: *het toepassen van middelen en beleid waarbij de kennis (kennen), tijd en energie (kunnen) en bereidheid (willen) van beleidsuitvoerders tot uitdrukking komt*.

De gecombineerde definitie van Hoogerwerf en Kraan-Jetten wijkt enigszins af van de definitie die Bressers en Klok voor het uitvoeringsproces hanteren in hun instrumententheorie. Bressers en Klok zien het uitvoeringsproces als een proces van constante interactie tussen de doelgroep en de beleidsuitvoerders. De interactie tussen de uitvoerders en de doelgroep ontstaat door verschillen in doelen, middelen of macht (Kraan-Jetten, 1992). Bij de definitie van Hoogerwerf en Kraan-Jetten is het uitvoerings- of veldproces een proces waarin slechts één actor betrokken is. Daarbij moet worden opgemerkt dat ondanks dat Kraan-Jetten de uitvoering beschrijft als een proces waarin slechts een actor betrokken is dit niet wil zeggen dat de doelgroep geen rol speelt in de beleidsuitvoering in deze definitie. Weerstand vanuit de doelgroep wordt in deze definitie niet expliciet genoemd. Maar eventuele weerstand komt tot uiting in de uitvoering door gemeenteambtenaren (Kraan-Jetten, 1992).

In het beleidsuitvoeringsproces spelen beleidsuitvoerders een cruciale rol. Lipsky (1980, p. 3) definieert beleidsuitvoerders als *street level bureaucrats*. *Street level bureaucrats* zijn: *‘public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work’* (Lipsky, 1980, p. 3). Volgens Lipsky is het voor het begrijpen waarom beleidsuitvoerders niet presteren zoals van ze wordt verwacht van belang inzicht te hebben in hoe regels worden ervaren en aan welke druk uitvoerders worden blootgesteld.

2.4.1 Kennen

Voor een conforme uitvoering van het beleid dat juridische beleidsinstrumenten gebruikt is het van belang dat uitvoerders de wet- en regelgeving kennen. *Kennis is de bekendheid met en duidelijkheid van de wet- of regelgeving bij de uitvoerders die noodzakelijk is voor de uitvoering van het instrument op de juiste wijze* (Kraan-Jetten, 1992; De Bruijn et al, 2007). In dit onderzoek gaat het om kennis van bouwregelgeving bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op zo’n manier dat zij die goed kunnen toepassen ook in de discretionaire ruimte die inherent verbonden is aan het toezichthouden.

Beleidsuitvoerders zijn in de praktijk vaak mondjesmaat bekend met wet- en regelgeving. Beleidsuitvoerders voeren de taken uit zoals die vanuit de gemeentelijke organisatie op hen zijn overgebracht, zoals beleidsregels of werkinstructies (Veerman en Mulder, 2010). Een oorzaak voor de onbekendheid met wet- en regelgeving kan zijn dat, naast het uitvoeren van hun hoofdtaken, er in de praktijk vaak meer van beleidsuitvoerders verwacht wordt waardoor er weinig tijd overblijft voor het op de hoogte blijven van nieuwe regelgeving. Uitvoerders zijn vaak veel tijd kwijt met het onderhouden van goede relaties de doelgroep bijvoorbeeld (Veerman en Mulder, 2010). Een andere oorzaak voor de onbekendheid met wet- en regelgeving kan een gebrek aan communicatie binnen en buiten de organisatie zijn. Wanneer beleid duidelijk, accuraat, consistent en tijdig wordt gecommuniceerd in de organisatie is de kans groter dat de beleidsuitvoerders weten wat ze moeten doen. Een goed georganiseerd

communicatieproces van beleidsmakers naar uitvoerders is dus van essentieel belang (Van Meter en Van Horn, 1975).

Ervaring in het vak kan ook een rol spelen in de kennis die uitvoerders hebben van een bepaald beleidsgebied (Wood, 2006). Inspecteurs en toezichthouders die langer in het vak zitten hebben meer ervaring en hebben een bepaalde visie ontwikkeld in de loop der jaren op het uitvoeren van hun taken. Uit onderzoek van Wood (2006) bleek dat beleidsuitvoerders het er grotendeels over eens waren dat het vak van inspecteur niet uit een boekje te leren is, maar in de praktijk moet worden geleerd. Ook bleek dat naarmate toezichthouders meer jaren ervaring hadden, het onderhouden van goede relaties met de doelgroep belangrijker wordt (Wood, 2006).

Ten slotte zijn beleidsuitvoerders vaak belast met het uitvoeren van complexe taken. Regels, richtlijnen en instructies kunnen niet voor alle situaties voorschrijven hoe beleidsuitvoerders moeten handelen (Lipsky, 1980, p. 15). Daarbij hebben vergunningverleners en toezichthouders bijvoorbeeld in de bouw vaak te maken met richtlijnen en wetgeving die gecompliceerd en vaak technisch van aard zijn (Van der Heijden, 2009). Hoe eenvoudiger de regel, hoe meer ruimte er is voor de inspecteur om een afweging te maken (De Bruin et al., 2007). Beleidsuitvoerders hebben in die zin allemaal een zekere discretionaire ruimte. *Discretionaire ruimte* is de mate van flexibiliteit en vrijheid die beleidsuitvoerders krijgen in het uitvoeren van hun taken (Bastien, 2009). Beleidsuitvoerders moeten een situatie inschatten en regels interpreteren. Politieagenten moeten in sommige gevallen bijvoorbeeld zelf inschatten wie ze aanhouden en wie niet. Er komt altijd een bepaalde subjectiviteit kijken bij het beoordelen van gedrag. Dit betekent niet dat beleidsuitvoerders teugelloos te werk kunnen gaan. De belangrijkste dimensies van het beleid, zoals de hoogte van straffen, de aard van de regels, worden immers vastgesteld door beleidsmakers (Lipsky, 1980, p. 14). Beleidsuitvoerders dienen hun taken uit te voeren in het licht van dat beleid (Lipsky, 1980, p. 14). In vele gevallen is in wetgeving discretionaire ruimte de sleutel naar succes van een bepaald beleid. Het te strak vast houden aan normen kan leiden tot het negeren van overtredingen die een groot gevolg kunnen hebben voor een gereguleerde industrie. De capaciteit van uitvoerders om te onderhandelen over handhaving kan leiden tot effectievere beleidsimplementatie. Aan de andere kant kan dit resulteren in afwijkingen van de intentie van beleidsbepalers (Lipsky, 1980, p. 20).

Aan de ene kant moet een goede inspecteur dus flexibel en mild zijn, informatie geven over hoe aan regels kan worden voldaan, vertrouwen hebben in de doelgroep en ook wellicht kleine overtredingen over het hoofd zien die geen gevaar vormen. Aan de andere kant moet een inspecteur de wet handhaven met al zijn voorschriften, overtredingen bestraffen en iedereen gelijk behandelen (Van der Heijden, 2009). Bovendien kan er veel variatie zitten in de projecten waar de toezichthouders en vergunningverleners kennis van moeten hebben. Bij de bouw van een kleine gezinswoning moet de inspecteur verstand hebben van veiligheid, brandveiligheid, verwarming, ventilatie, elektriciteit en duurzaamheid. Al deze kennis is noodzakelijk om alleen al de bouw van een gezinswoning te beoordelen. Laat staan de kennis die nodig is bij de bouw van een groot kantorencomplex of een ander groot gebouw. Omdat street level bureaucraten altijd te maken hebben met een bepaalde mate van discretionaire ruimte, is kennis van het wettelijke kader waarbinnen zij kunnen en mogen handelen extra van belang. Alleen met voldoende kennis, kunnen zij de discretionaire ruimte effectief en passend gebruiken. Ze moeten dan zowel kennis hebben van het (wettelijke) kader waarin ze handelen als van een specifieke situatie. Ze moeten kennis hebben van de kaders omdat ze hun ruimte daarbinnen goed moeten inschatten en kennen. Kennis van de situatie specifiek is

nodig om in die situatie een goede inschatting te maken om effectief te kunnen zijn en het wettelijke kader goed en passend te hanteren.

2.4.2 Willen

Er zal altijd enige discrepantie bestaan tussen de uitvoering van beleid op papier en het daadwerkelijk uitgevoerde beleid. Vaak wordt dit verschil gewijd aan een slechte communicatie tussen verschillende lagen binnen organisaties. Eveneens kan het zijn dat uitvoerders het oneens zijn met het gevoerde beleid en doelstellingen uit het beleid niet delen met de beleidsvoerders en daarom de uitvoering tekortschiet (Lipsky, 1980, p. 16). De factor willen heeft betrekking op *de bereidheid of de weerstand die uitvoerders hebben om het beleid conform uit te voeren* (Kraan-Jetten, 1992). Het beleid moet als legitiem worden ervaren door de uitvoerders, willen zij het daadwerkelijk ten uitvoer brengen (Khan, 2016). Uit onderzoek blijkt dat een positieve attitude tegenover een beleid een essentiële factor is voor een grotere kans op conforme uitvoering (Kraan-Jetten, 1992).

Guy Peters en Piere (2015, p. 191) gebruiken voor *willen* het concept draagvlak. Zij stellen dat beleidsuitvoerders in hun werk vaak te maken hebben met tegengestelde beleidsdoelen of organisatiedoelen. Beleidsuitvoerders moeten in hun werk bijvoorbeeld vaak een afweging maken tussen flexibiliteit en efficiency, of tussen duurzaamheid en veiligheid. Ook moeten ze afwegingen maken tussen het onderhouden van relaties en het optreden tegen overtredingen (Guy Peters en Piere, 2015, p.191). Een voorbeeld hiervan is de vraag of het de taak van de politie is om orde te houden of om de wet te handhaven (Lipsky, 1980, p.40).

Het draagvlak van uitvoerders om hun taken uit te voeren wordt ook bepaald door hun attitude ten aanzien van de doelgroep van het beleid (Winter, 2002). Een gevoel van aversie jegens de doelgroep impliceert negatieve gevoelens van de motieven van de doelgroep. Denk bijvoorbeeld aan immigranten in het integratiebeleid, boeren in het milieubeleid of bouwbedrijven en ontwikkelaars in de bouwsector. Wanneer uitvoerders op basis van eerdere ervaringen negatieve ervaringen met immigranten tot betrekking van integratie hebben gehad, kan dit een negatieve attitude ten aanzien van de gehele doelgroep als resultaat hebben. Evengoed kunnen uitvoerders ook sympathie koesteren voor de doelgroep. Deze positieve houding resulteert vaak in een laissez-faire en niet interveniërende aanpak van uitvoerders. Beleidsuitvoerders zijn dan te passief in de uitvoering van beleid (Winter, 2002).

2.4.3 Kunnen

Bij kunnen wordt bedoeld op de mate waarin de beleidsuitvoerder in staat is zijn taken uit te voeren (Hoogerwerf en Herwijer, 2014). Enerzijds spelen de competenties van de uitvoerders een rol en anderzijds de mate van ondersteuning in bevoegdheden, financiële middelen en technische middelen (Hoogerwerf en Herwijer, 2014; Van der Heijden, 2009). Uitvoerders moeten in hun dagelijks werk besluiten nemen onder condities van een beperkte tijd en beperkte informatie (Lipsky, 1980, p. 29). Uitvoerders worden in hun werk vaak beperkt door de relatief hoge kosten van het verzamelen van informatie of de afwezigheid van informatie om goede besluiten te kunnen nemen (Lipsky, 1980; Guy Peters en Piere, 2007). Daarnaast hebben ze ook vaak een groot aantal dossiers onder hun hoede en komen er spontane werkzaamheden tussendoor die voorrang verdienen. Ten slotte zijn uitvoerders ook vaak belast met veel papierwerk die de uitvoeringswerkzaamheden met zich meebrengen waardoor

een tekort aan tijd kan ontstaan. Dat wil echter niet zeggen dat wanneer uitvoerders meer tijd zouden hebben, zij ook betere prestaties afleveren. Het kan ook zijn dat uitvoerders niet over de juiste competenties beschikken voor een goede uitvoering of dat zij nog ervaring te kort komen (Lipsky, 1980, p. 31).

2.5 Externe factoren

Toezicht op de uitvoering

Een speciale vorm van toezicht is het toezicht op de uitvoerende actoren. Toezicht op de uitvoering draagt bij aan normconforme uitvoering (Veerman en Mulder, 2010). Wanneer duidelijk de grenzen voor het handelen van uitvoerders is vastgelegd, heeft de toezichthouder minder ruimte om zelf situaties te beoordelen en is de toezichthouder meer gebonden (Veerman en Mulder, 2010). Het toezicht op de handhaving beïnvloedt de manier waarop de wet wordt uitgevoerd (Veerman en Mulder, 2010). Daarnaast kunnen ook richtlijnen vanuit de organisatie van invloed zijn op het gedrag van toezichthouders (Parker and Nielsen, 2011).

Lipsky daarentegen zegt dat een bepaalde mate van discretionaire ruimte essentieel is voor een effectieve uitvoering. Wanneer uitvoerders gestandaardiseerde formulieren, beleidstoelichtingen, computerprogramma's etc. worden aangeboden, leidt dit tot een minder effectieve uitvoering. Dit maakt dat professionals worden geïsoleerd van andere collega's en niet in kunnen gaan op een specifieke situatie; ze voelen zich daardoor minder betekenisvol. Voor toezichthouders betekent dit dat een te gedetailleerd en controlerend toezicht op toezichthouders, leidt tot minder effectieve uitvoering omdat de discretionaire ruimte dan te veel wordt ingeperkt. Ook Tummers en Bekkers (2014) concluderen dat een bepaalde mate van vrijheid bijdraagt aan een positieve houding tegenover een gevoerd beleid.

Het veld

Een andere externe factor is het veld, bestaande uit de doelgroep en de media, waarin de uitvoeringsorganisaties opereren. Het veld kan door uiteenlopende belangen van actoren, verschillende impulsen geven aan de gemeentelijke organisatie (Veerman en Mulder, 2010). Niemeijer en Mulder (2008) zeggen daarover: *“of en in welke mate de beoogde mechanismen daadwerkelijk worden geactiveerd, is afhankelijk van de context waarin de interventies landen. De context bestaat uit alle factoren in de omgeving van een wet die het verloop van processen en de effectiviteit kunnen beïnvloeden”*. Meer concreet betreft dit hoe een bepaald beleid landt in de samenleving. Wanneer er veel weerstand is vanuit de samenleving (burgers of bedrijven) kan dit van invloed zijn op de mate waarin het beleid door uitvoerders zoals bedoeld wordt uitgevoerd (Ellerman, 2006). Een goed voorbeeld hiervan is immigratiebeleid. Uitvoerders krijgen dan te maken met publieke oppositie, waardoor het voor hen kan voelen alsof ze niet legitiem handelen.

De organisatie

Vanzelfsprekend is de uitvoeringsorganisatie van essentieel belang. Het gaat hierbij om de interne organisatie van de uitvoering waarin werkprocessen vorm krijgen en waarin taken worden verdeeld. Daarnaast spelen ook financiële middelen en de capaciteit van leidinggevenden een rol. Of de uitvoerders in staat zijn beleid uit te voeren hangt gedeeltelijk af van de mate waarin de uitvoeringsorganisatie de uitvoerders wil stimuleren hun taken uit te

voeren door onder andere middelen. Wanneer de uitvoering van een beleid is belegd bij overheidsinstanties hebben uitvoerders vaak te maken met een tekort aan middelen (Hoogerwerf en Herweijer, 2014).

2.6 Indirecte invloed van het beleidsinstrument

De werking van het beleidsinstrument wordt indirect beïnvloed door het beleidsinstrument zelf (Bressers en Klok 1988; Veerman en Mulder, 2010). De manier waarop een norm is geformuleerd heeft invloed op de manier van uitvoering door uitvoeringsambtenaren. Een ruime formulering van een norm geeft meer discretionaire ruimte dan een strakke norm (Veerman en Mulder, 2010).

2.7 Het veldproces

Met juridische beleidsinstrumenten probeert de overheid het gedrag van burgers te sturen zoals de overheid het wenst. Hiervoor heeft de overheid verschillende middelen tot haar beschikking, zoals het dreigen met sancties bij het overtreden van wetten of regels. Het feit dat wetten in het leven zijn geroepen wil niet zeggen dat deze wetten ook daadwerkelijk werken. Wet- en regelgeving bevatten dus interventies waarmee gedrag wordt gestuurd. Wet- en regelgeving werkt alleen indien de doelgroep wet- en regelgeving kent, de doelgroep deze willen gebruiken en de middelen hebben om dat te doen (Haarhuis en Niemijer, 2008).

Het veldproces is een *proces waarbij kennen, willen en kunnen van de doelgroep tot uiting komt en dat bepaalt in hoeverre de doelgroep haar gedrag aanpast conform het door de wet- of regelgeving gewenste gedrag* (Kraan-Jetten, 1992; Veerman en Mulder, 2010). In het veldproces gaat het om de vraag welke beslissing een actor neemt als reactie op het door de overheid toegepaste beleidsinstrument en daardoor doorwerkt in de doelgroep (Kraan-Jetten, 1992; Bressers; Veerman en Mulder, 2010). Bij juridische beleidsinstrumenten wordt het aanpassen van het gedrag zoals de overheid het wenst, naleving genoemd. Veerman en Mulder definiëren *naleving* dan ook als *'zich gedragen conform het door de wet gewenste gedrag'*. Het gedrag van de doelgroep wordt evenals bij de beleidsuitvoerders bepaald door de factoren kennen, willen en kunnen en bepalen uiteindelijk of de doelgroep de regels zal naleven en hun gedrag veranderd (Veerman en Mulder, 2010).

Besluitvorming van leden van de doelgroep kan men analyseren als één-actor-processen. Dat wil zeggen dat elk bedrijf in de doelgroep zijn eigen afweging maakt welke keuze het zal maken (Bressers en Klok, 1993; Bouckaert en Van reeth, 1995). Traditionele economische theorieën gaan uit van een compleet rationele besluitvormer, die zijn winst probeert te maximaliseren door een systematische zoektocht naar de best passende oplossing voor zijn probleem. Bij deze theorie wordt uitgegaan van de beschikbaarheid van perfecte informatie. Perfecte informatie is in werkelijkheid echter niet beschikbaar en daarom is deze theorie nauwelijks toepasbaar voor de individuele realiteit (Kornov en Thissen, 2000). De rationaliteit van keuzes van actoren is beperkt, omdat leden uit de doelgroep niet alle gedragsopties en de consequenties van die opties *kennen* en kunnen overzien. Bovendien worden de keuzes van individuele actoren niet enkel beïnvloed door een zogenaamde kosten- en batenanalyse, maar spelen tot op zekere hoogte ook acceptatie van wet- en regelgeving en de beschikbaarheid van middelen een rol (Bressers en Klok, 1993; Pan en Garmston, 2012).

2.7.1 Kennen

Het kennen van wet- en regelgeving gaat over: *het op de hoogte zijn van en het begrijpen van wet- en regelgeving bij de doelgroep* (Voermans, 2004). Het kennen van regels is in vele gevallen een belangrijke voorwaarde voor het naleven van regels. Er bestaat een grote kans dat wanneer de doelgroep niet bekend is met wet- en regelgeving, zij ook niet de regels zullen naleven (Winter en May, 2001). De onbekendheid met wet- en regelgeving kan als oorzaak hebben dat een wet nog maar net in werking is getreden. Een andere oorzaak van een gebrek aan kennis is dat er te weinig informatie vanuit de regelgevende instanties wordt bekendgemaakt en aandacht aan de norm wordt gegeven (Baiche et al., 2006). Het kan ook zo zijn dat hoewel de regel wordt gekend, de eisen van de regel niet begrepen worden. Een oorzaak hiervoor kan liggen in het feit dat bepaalde begrippen niet duidelijk gedefinieerd zijn of er bepalingen in een regel staan die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Bovendien is sommige wet- of regelgeving complex. De doelgroep moet bijvoorbeeld technische en juridische kennis hebben om de regels te kunnen begrijpen. Wanneer wet-of regelgeving gecompliceerd en niet scherp geformuleerd is kunnen (per ongeluk) afwijkingen in de naleving ontstaan (Tafel van elf, 2006).

Complexe regels maken het lastig voor de doelgroep om te weten waar ze aan moeten voldoen en wat er van ze wordt verwacht. Een belangrijke reden voor overtreding is dan ook dat mensen niet weten wat er van ze wordt verwacht of dat ze de regels niet begrijpen. Eenvoudige en begrijpbare regelgeving maakt de kans op spontane naleving groter (De Bruijn et al, 2007). Voor regels waarbij het gaat om een bepaalde prestatie (in plaats van een specifieke actie), kan het zo zijn dat de middelen om de prestatie te halen niet bekend zijn (May en Wood, 2001). Ten slotte kan ook de omvang van regelgeving een oorzaak zijn voor het niet kennen van regelgeving. Doordat er in sommige beleidsvelden erg veel regelgeving van toepassing is, kan het teveel van uitvoerders zijn gevraagd alles te kennen.

Goede kennis van wet- en regelgeving leidt niet automatisch tot een goede naleving (May en Wood, 2014; Tafel van Elf, 2006). Het kan zijn dat wanneer de doelgroep de regels en wetgeving goed en tot in detail kent, dit ook mogelijkheden biedt om fraude te plegen of om onder regels uit te komen (Tafel van Elf, 2006). Bouwers hebben te maken met toezichthouders die ter plekke op de bouwplaats komen controleren. Wanneer bouwers weten waar toezichthouders vooral naar kijken en waar ze geen aandacht aan besteden, kunnen ze daar gebruik van maken (May en Wood, 2014). Een tekort aan kennis van wet- en regelgeving leidt niet automatisch tot overtreding. Door het aanpassen van gedrag aan de omgeving kan men regels naleven zonder dat zij weet heeft van het bestaan van een specifieke regel (Cialdini et al., 1998; Tafel van elf, 2006). Daarnaast is voor het weten de duidelijkheid van de wet van belang. Open normen kunnen tot onduidelijkheid leiden, dit is niet het geval wanneer er een gesloten norm is (Veerman en Mulder, 2010).

2.7.2 Willen

Een tweede factor die maakt of de doelgroep wel of niet regels naleeft, wordt bepaald door het draagvlak van doelgroep om wet- of regelgeving na te leven (Winter en May, 2001). Het gaat bij willen om: *de mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk en aanvaardbaar worden gevonden door de doelgroep* (Haarhuis en Niemeijer, 2008, Tafel van elf, 2006). De ervaren redelijkheid en aanvaardbaarheid door de doelgroep kan gaan over algemene regels gaan of over de gevolgen van een wet of regel in een specifieke context. Daarnaast kan ook de manier

waarop uitvoering aan het beleid wordt gegeven in de praktijk een rol spelen. Positieve attitudes, ofwel de motivatie om volgens het door de overheid gewenste gedrag te handelen, vertalen zich niet automatisch in positief gedrag (Stigka et al., 2013).

Winter en May (2001) onderscheiden bij *willen* drie verschillende soorten motieven waarom de doelgroep beleid en regelgeving acceptabel vindt. De eerste is de gecalculerde motivatie. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat of actoren een wet zullen naleven gebaseerd is op een kosten-baten afweging. Wanneer de kosten van de gevolgen van het niet naleven hoger zijn dan het wel naleven, zal een actor geneigd zijn zich aan de wet te houden. Hierbij moet opgemerkt worden dat de rol van toezichthouders een grote rol speelt. De doelgroep zal immers kijken naar de kans dat ze worden gepakt en de hoogte van sancties die worden opgelegd bij het niet naleven. Het uitvoeringsproces heeft dus invloed op de naleving van de doelgroep (May en Wood, 2001). Het kan ook zijn dat leden van de doelgroep zelf gebaat zijn bij het toepassen van de regels. Dit is bijvoorbeeld het geval bij regelgeving over radioactieve stoffen van uitzendende toestellen. De leden zijn immers zelf de meest waarschijnlijke slachtoffers van een onzorgvuldige toepassing van stralingsbronnen (Arentsen en Bressers, 1992).

Ten tweede spelen ook de normatieve opvattingen van een actor een rol (May en Wood, 2001). Bressers en Klok noemen dit de rechtsnormatieve opvattingen van een actor. Het gaat hierbij om de acceptatie van een regel. Wanneer de doelgroep de maatregel passend vindt en ook de met toezichthoudende bevoegde instanties accepteert, is de kans groter dat de doelgroep een maatregel wil naleven (May en Wood, 2001).

Een derde motivatie is de sociale motivatie (May en Wood, 2001). Deze emotionele motivatie voor het naleven van regels wordt voor een groot deel beïnvloed door de omgeving. De sociale omgeving heeft een indirecte invloed op de effectiviteit, omdat deze het gedrag van één actor beïnvloedt. Deze factor wordt daarom besproken in de paragraaf over sociale acceptatie. Daarnaast heeft ook de relatie met de beleidsuitvoerders invloed op de motivatie voor naleving. Ten slotte is voor kennis van regelgeving volgens May en Wood (2014) motivatie een belangrijke factor.

2.7.3 Kunnen

Bij kunnen gaat het over dat de doelgroep de mogelijkheden heeft de wet na te leven (Veerman en Mulder, 2010). De mogelijkheid om een regel na te leven hangt samen met de twee eerder besproken factoren kennen en willen. Een actor kan een regel kennen en ook willen naleven, of de sociale druk voelen om een regel na te leven, maar wanneer de middelen niet beschikbaar zijn, zal naleving niet plaatsvinden (Winter en May, 2001). Daarnaast kan het zijn dat er andere wet- of regelgeving is die contrasterende eisen stelt, wat ook tot problemen in naleving kan leiden (Veerman en Mulder, 2010). Vaak vragen nieuwe regels ook om aanschaf van nieuwe middelen en materialen, die soms gepaard gaan met grote investeringen. Wanneer financiële consequenties aan naleving verbonden zijn, zoals bij de aanschaf van nieuwe middelen die de zekerheid van het bestaan van bedrijven aantasten, zal niet iedereen de afweging maken ten gunste van de wet (May en Wood, 2001). Grotere bedrijven hebben vaak speciale afdelingen die zich bezighouden met het uitvoeren van berekeningen en zich bezighouden met wet- en regelgeving. Kleinere bouwbedrijven hebben die mensen niet en daar zal het werk vooral op henzelf aankomen. Zij zullen hun tijd meer willen steken in het bouwen en uitvoeren dan op de hoogte blijven van wetgeving (Baiche et al., 2013). Het investeren in energiezuinige en materiaalzuinige huizen is een investering en

kost vaak meer geld dan wanneer het op de goedkoopste manier wordt gedaan. De doelgroep moet positief tegenover het milieu staan, willen ze zelf gaan investeren in milieuvriendelijke oplossingen. Daarnaast zijn die producten vaak ook minder beschikbaar en is er minder ervaring met hoe het werkt (Stigka et al, 2013).

2.8 Externe factoren

Tijd

Tijd speelt een belangrijke rol in de werking van beleidsinstrumenten (Pan en Garmston, 2012). Het gaat hier om het tijdsverloop vanaf de inwerkingtreding van wet- en regelgeving. Een aannemelijke verklaring voor de mate van doelbereiking ligt in het tijdsverloop tussen het moment van inwerkingtreding en het evaluatiemoment van een wet. De doelgroep moet gewend en bekend raken aan het nieuwe beleidsinstrument. Wanneer burgers bekend zijn met een beleidsinstrument, is de kans groter dat het instrument effectief zal werken. Bovendien speelt tijd ook een rol bij de sociale acceptatie van een beleid (Wüsthagen et al., 2007).

Sociale acceptatie

Sociale acceptatie van een beleid is in sommige gevallen bepalend voor de effectiviteit van een beleidsinstrument. De doelgroepen waar overheidsbeleid zich op richt, bestaan vaak niet uit mensen die als individuen handelen maar in organisaties of groepen. Actoren laten zich leiden door keuzes die andere leden uit de groep maken. Ze willen graag tot een bepaalde groep behoren en gewaardeerd worden en conformeren zich aan de regels uit de groep (Bressers of Klok, 1988). Bovendien vraagt het maken van beslissingen op het gebied van milieu en of duurzaamheid veel van de menselijke capaciteit (Kornov en Thissen, 2000). De keuze die een actor maakt is gebaseerd op natuurlijke, fysieke, sociale, politieke en ethische overwegingen. Wanneer de meerderheid van een doelgroep met duurzaam materiaal gaat werken bijvoorbeeld, wordt het voor de rest van de doelgroep ook aantrekkelijker. Dit komt doordat meer vraag naar duurzame producten een positieve invloed zal hebben op de prijs. Dit heeft voordelen omdat vooral met betrekking tot individuele processen, er meer van geprofiteerd kan worden (Kornov en Thissen, 2000). Klok wijst erop dat sociale gedragalternatieven naast naleving ook juist tot overtreding kunnen leiden. Het mechanisme van sociale conformatie zal bijvoorbeeld binnen de maffia tot ander gedrag ten opzichte van wetgeving leiden, dan in de vereniging van postzegelverzamelaars.

Wüsthagen et al. (2007) onderscheiden drie dimensies van sociale acceptatie: sociale politieke acceptatie, maatschappelijke acceptatie en marktacceptatie. Sociaal politieke acceptatie is de meest brede categorie. In veel landen is een hoge sociale politieke acceptatie van hernieuwbare energie. Dit is acceptatie op nationaal niveau, wanneer mensen zelf iets moeten ondernemen of investeren daalt die acceptatie in vele gevallen. Sociale politieke acceptatie houdt in dat beleidsmakers en de belangrijkste stakeholders het beleid accepteren. Maatschappelijke acceptatie refereert naar specifieke acceptatie wanneer het gaat om lokale investeringen. Hier begint de discussie van NIMBY (not in my backyard) waar sommigen beargumenteren dat weerstand tegen een bepaald project uitgelegd kan worden dat mensen bijvoorbeeld het bouwen van windmolens steunen zolang het zich maar niet in hun eigen achtertuin afspeelt. Ten slotte is er nog de marktacceptatie, ofwel het proces waarin de markt zich aanpast en gaat innoveren op het bepaalde beleid (Wüsthagen et al, 2007). De verlangens van individuele actoren om bij een groep te horen, kunnen op lange termijn leiden tot naleving, hoewel zij zelf nog niet zijn geïnstitutionaliseerd.

2.9 Indirecte invloed van het uitvoeringsproces

De interactie van toezichthouders met de doelgroep speelt ook een rol in het stimuleren van naleving. Toezicht en handhaving tussen de doelgroep en de uitvoerders kan worden gezien als een spel met een veelheid aan interacties door de tijd. Deze interacties doen een aantal verwachtingen rijzen. Inspecties hebben formele (het stellen van sancties bij niet naleving) en informele aspecten (het onderhouden van relaties van de uitvoerders met de doelgroep en andersom). De bouwers zijn constant op zoek naar gedeelde verwachtingen van geaccepteerd gedrag door middel van formele mechanismen en informele mechanismen. In de literatuur blijkt dat de nalevingsstijl van toezichthouders een belangrijke rol speelt in de sociale verwachtingen van de doelgroep over consequenties van bepaald gedrag om regels na te leven (Winter en May, 2001). Meer regelmatige inspecties maken de kans groter dat de doelgroep een groter risico ervaart bij het niet naleven van regels, omdat de kans groter is dat ze worden betrapt (Parker en Nielsen, 2011).

Op basis van de bovenstaande verwachtingen kan gesteld worden dat het kennen, willen en kunnen uit het uitvoerings- en veldproces elkaar kunnen beïnvloeden. Het gaat om een wederzijdse afhankelijke relatie tussen de gemeente en de doelgroep (De Bruijn et al., 2007). Het begint al bij de aanvraag voor een vergunning, wanneer de bouwer informatie moet verstrekken voor het verkrijgen van een vergunning. De beide groepen wisselen informatie uit. Uitvoerders worden beïnvloed door de aangeleverde informatie van de doelgroep, het draagvlak van de doelgroep voor de norm en de middelen en competenties van bouwers. De vergunningverlener en toezichthouder baseren hun strategie voor controle en toezicht daarnaast ook op hun ervaring met eerdere gereguleerden. Vice versa stellen ook de bouwers hun strategie vast op hun ervaring met toezichthouders en vergunningverleners. Daarbij zal de bouwer over meer informatie beschikken dan de toezichthouder. Dit is de asymmetrie van informatie tussen toezichthouders en de doelgroep. De doelgroep heeft een goede kennis van wat zij gaan doen en welke materialen ze gebruiken. De gemeenteambtenaren zijn afhankelijk van deze informatie. Informatie zal een grotere rol gaan spelen naarmate zaken complexer worden. Deze complexiteit is vaak technisch van aard. Hoe minder zichtbaar de mogelijke overtredingen zijn, des te groter de informatieafhankelijkheid zal zijn (De Bruijn et al., 2007 hs 2). Voorgaande relatie kan dus worden omschreven als een dynamisch proces die kan veranderen in de loop der tijd.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode beschreven. In paragraaf 3.1 worden het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethode toegelicht. In paragraaf 3.2 is een verantwoording van de dataverzameling te vinden. De methode voor de data-analyse is te lezen in paragraaf 3.4. Ten slotte zullen in paragraaf 3.5 en 3.6 respectievelijk de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden besproken.

3.1 Onderzoeksontwerp en methode: meervoudige case study

In dit onderzoek worden het besluitvormings- en veldproces van twee casussen in beeld gebracht. Op die manier wordt inzicht verkregen welke invloed de factoren kennen, willen en kunnen uit deze processen op de effectiviteit van het beleidsinstrument normstelling hebben. Dit wordt onderzocht door middel van een case study. Een case study kan worden gebruikt bij het onderzoeken van een situatie waarin het te onderzoeken fenomeen in zijn geheel en onder alledaagse omstandigheden wordt onderzocht (Baarda et al., 2005, p. 113). Yin (1994) definieert een case study als *'an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between the phenomenon and the context are not clearly evident'*. Het gaat bij case studies meestal om complexe problemen (Baarda et al., 2005, p. 113). Een case study wordt bijvoorbeeld vaak gebruikt bij het in kaart brengen van governance processen om te kijken hoe deze processen verlopen. Daarnaast is een case study ook geschikt om handelen te onderzoeken. Het gaat daarbij om het handelen en de betekenis die mensen aan dat handelen geven. Dit houdt in dat handelen dus gekoppeld is aan percepties van mensen.

In een case study wordt vaak veel kwalitatieve data verzameld over alles wat met de casus te maken heeft (holistische aanpak) (Van Thiel, 2007, p. 970). Case studies betreffen dus altijd een beperkt aantal situaties die uitgebreid bestudeerd worden. Case studies leveren dan ook rijke beschrijvingen van de te onderzoeken cases op (Van Thiel, 2007, p. 97). Ook voor de meervoudige case study van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Boeije (2016) omschrijft kwalitatief onderzoek als:

Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn strategieën voor de systematische verzameling, organisatie en interpretatie van tekstueel materiaal dat is verkregen door gesprekken of observaties met het doel concepten te ontwikkelen die ons helpen om sociale verschijnselen in hun natuurlijke context te begrijpen met de nadruk op betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van alle betrokkenen.

Andere kenmerken van kwalitatief onderzoek zijn: directe waarneming, een onderzoekssituatie niet verstoord en de onderzoekseenheden bestuderen in hun (sociale) omgeving (Baarda et al., 2005, p. 112). Deze algemene kenmerken zijn duidelijk zichtbaar in het onderzoeksontwerp van de case study zoals in bovenstaande paragraaf beschreven.

Bij case studies kan onderscheid worden gemaakt tussen enkelvoudige- en meervoudige case studies. In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige case study. Een meervoudige case study wordt onder andere gebruikt wanneer een bepaald geval andere vergelijkbare gevallen kan representeren (Baarda et al., 2005; Van Thiel, 2007). Daarbij kan een meervoudige case study ook worden gekozen wanneer in de te onderzoeken gevallen, bepaalde

verschijnselen of gebeurtenissen in de praktijk in verschillende gradaties voorkomen en de onderzoeker die wil vergelijken (Baarda et al, 2005, p. 123-124).

3.1.1 Casus selectie

Voor dit onderzoek naar de invloed van kennen, willen en kunnen op de effectiviteit van normen zijn twee casussen geselecteerd: de MPG-norm en de EPC-norm. Het uitgangspunt van deze keuze was het vergelijken van twee normen waarbij de ene norm wel effectief was en de andere norm niet. De gradaties waarin de normen effectief zijn lopen dus uiteen (Swanborn, 1994). Een risico bij het selecteren van cases op basis van de afhankelijke variabele is dat de causaliteit niet vol overtuiging bewezen kan worden (Van Thiel, 2007, p.102). De effecten zijn vaak sterk gebonden aan de omgeving. Aangezien de context van de twee onderzochte cases sterk overeenkomen en de processen hetzelfde zijn, zal dit risico beperkt zijn. Daarnaast is het aannemelijk dat het verschil in effectiviteit niet toegeschreven moet worden aan de context, maar aan het uitvoerings- en het veldproces van de normen zelf. Beide normen hebben te maken met de duurzaamheidseisen die aan gebouwen worden gesteld. Daarnaast worden beide normen uitgevoerd door gemeenteambtenaren en moeten worden opgevolgd door architecten, aannemers en installateurs. In veel opzichten zijn de cases dus goed te vergelijken.

3.2 Dataverzameling

De bovengenoemde kenmerken van kwalitatief onderzoek moeten vooral zichtbaar worden in het verzamelen van de onderzoeksdata (Baarda et al., 2005, p. 170). Wanneer de onderzoeker interviews gaat afnemen voor het verzamelen van data, fungeert de onderzoeker zelf als meetinstrument. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van bestaande documenten om inzicht te krijgen in hoe de processen ‘op papier’ zijn ingericht en daarnaast worden er diepte-interviews afgenomen. In deze interviews wordt met betrokken actoren dieper ingegaan op hoe de processen in de praktijk verlopen.

3.2.1 Documentenanalyse

In aanvulling op interviews, bevat een case study vaak ook een documentenanalyse (Hancock en Algozzine, 2011). Door middel van het analyseren van relevante documenten is geprobeerd inzicht in het stelsel te krijgen en welke actoren bij dit stelsel betrokken zijn. Om inzicht te krijgen in de context van de processen zijn relevante stukken gelezen. De achtergrond van de milieuprestatienorm, betrokken partijen en de geschiedenis van het achterliggende stelsel is hierdoor in kaart gebracht. De achtergrond van de norm en waar deze voor dient, is te vinden in de inleiding en de casusbeschrijving (hoofdstuk 4).

3.2.2 Interviews

Naast de documentenanalyse worden er interviews gehouden met actoren die betrokken zijn bij het uitvoerings- en veldproces. De interviews worden vormgegeven door middel van een interviewhandleiding die als leidraad voor de onderzoeker zal dienen (bijlage 1 en 2). Voorafgaand aan de interviews zal aan de respondenten worden gevraagd of het gesprek mag worden opgenomen. Wanneer de respondent hiermee instemt, zal het hele interview worden uitgeschreven. Wanneer de respondent hier niet mee instemt, zal tijdens het interview zoveel mogelijk worden meegeschreven. Bij het interviewen is het van belang is om steeds de onderzoeksvraag in het achterhoofd te houden. Het zal een semi-gestructureerd interview zijn. Enerzijds biedt dit de ruimte om door te vragen op zaken

die tijdens het interview belangrijk blijken, anderzijds waarborgt een interviewleidraad dat een aantal kernthema's worden behandeld (Van Thiel, 2007, p. 107). De volgorde van vragen die aan de respondent worden gesteld staan van tevoren niet precies vast, maar wordt voornamelijk door de respondent bepaald (De Ruyver et al., 2008).

Het is van belang om met een open vizier de interviews in te gaan om erachter te komen welke factoren het uitvoerings- en veldproces beïnvloeden. Het interview zal dan ook worden geopend met de vraag welke factor(en) de respondent denkt van invloed te zijn op het wel of niet naleven van een norm. Dit biedt de ruimte aan de onderzoeker om naast de factoren die in de literatuur zijn gevonden, ook open te staan voor andere factoren. In het theoretisch kader zijn definities van de belangrijkste concepten uit de hoofdvraag gegeven. Er zal gebruik worden gemaakt van attenderende begrippen, hierbij laat de onderzoeker de operationalisering van concepten over aan de respondent (Nooij, 1987). Dit, omdat de onderzoeker zo dicht mogelijk bij de feitelijke gegevens en werkelijkheid wil komen; de respondenten moeten daarom zelf woorden kunnen geven aan hetgeen zij proberen te beschrijven (Baarda et al., 2005, p. 95). In bijlage 5 is een tabel opgenomen met de definities van concepten zoals in het theoretisch kader beschreven, met in de interviewleidraad ongeveer twee vragen per concept die een opening kunnen vormen om met de respondent hierover in gesprek te gaan.

Selectie van respondenten

Het onderzoek heeft betrekking op twee groepen, namelijk de uitvoerders van de norm en de doelgroep van de norm. Voor deze twee groepen moeten respondenten worden geselecteerd (Van Thiel, 2007, p. 109). Hieronder wordt beschreven hoe de respondenten voor de twee groepen worden geselecteerd. Passend bij kwalitatief onderzoek is, dat gebruik wordt gemaakt van een doelbewuste selectie waarbij twee criteria in acht worden genomen. Ten eerste moeten respondenten informatie kunnen geven over het onderzoeksonderwerp vanwege hun betrokkenheid bij de cases. Ten tweede moet er een brede selectie zijn om een goede weerspiegeling te hebben van de groep. In totaal zijn 15 interviews afgenomen met in totaal 18 respondenten.

DE UITVOERDERS: De uitvoerende doelgroep bestaat uit vergunningverleners en toezichthouders & handhavers bij gemeenten. In veel gevallen zullen deze twee functies samen op een afdeling zitten. Het is van belang de verschillende rollen binnen het uitvoeringsproces te interviewen om zo een volledig beeld van het hele proces te krijgen. Daarnaast kan op die manier worden gekeken of er verschillen zijn in hoe vergunningverleners of toezichthouders met de norm te maken hebben. Er is daarom gesproken met 9 vergunningverleners en 5 toezichthouders van verschillende gemeenten in Nederland (tabel 1). Wel is het zo dat toezichthouders en vergunningverleners vaak ook de rol van respectievelijk vergunningverlener en toezichthouder hebben vervuld in het verleden bij andere gemeenten. Omdat de grootte van de organisatie van invloed kan zijn op de capaciteit en middelen die van invloed zijn op de mate van uitvoering, zijn gemeenten geselecteerd van verschillende omvang. Er is een algemene indeling van de grootte van gemeenten en daarbij zijn in iedere categorie een aantal gemeenten gekozen die goed te bereiken waren. Omdat in de categorie 25.000 – 50.000 en 50.000 – 100.000 veelal de meeste gemeenten in Nederland vallen, zijn hier ook de meeste uit geselecteerd. Ten slotte is bij drie gemeenten een interview met een toezichthouder en vergunningverlener tegelijk gehouden, om zo te kijken of de interactie tussen beide functies en de communicatie daartussen ook invloed heeft op het proces. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de geïnterviewde respondenten bij de desbetreffende gemeente en hun functie.

Aantal inwoners	Gemeente
< 25.000	Putten, Ommen
25.000 – 50.000	Tynaarlo, Oldambt, Raalte, Dronten
50.000 – 100.000	Kampen, Westerkwartier, Veenendaal
100.000 – 300.000	Leeuwarden
> 300.000	Rotterdam

Tabel 1: indeling geïnterviewde gemeenten op aantal inwoners.

DE DOELGROEP: De doelgroep van het beleid bestaat voornamelijk uit architecten en aannemers. Omdat ook in deze doelgroep de capaciteit en kennis van de organisatie van invloed kan zijn, worden de eenheden zo geselecteerd dat ze van elkaar verschillen, waardoor het bereik aan mogelijkheden goed is gedekt (Baarda et al., 2005, p. 150). Daarom wordt gekozen voor een kleiner en een groter architectenbureau en aannemersbedrijf (tabel 2). Uit deze verschillende groepen moeten respondenten worden gekozen. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in kennen, willen en kunnen van de doelgroep.

Doelgroep	Aantal geïnterviewd
Architecten	2
Bouwbedrijf	2

Tabel 2: indeling geïnterviewden van de doelgroep.

3.3 Data-analyse

In dit onderzoek is gekozen voor een theorie gestuurde methode van kwalitatieve analyse. De concepten kennen, willen en kunnen fungeren als theoretisch perspectief om de houding, ambities, mogelijkheden en capaciteiten van beide doelgroepen te kunnen duiden (Veenis, 2000). De vragen in de interviews zijn gericht op het in kaart brengen van de drie concepten in verhouding tot de effectiviteit van de normen. Wat onder kennen, willen en kunnen wordt verstaan, is van tevoren niet precies afgebakend. In de interviews wordt gewerkt met attenderende begrippen, dit houdt in dat respondenten zelf definities toekennen aan concepten. Attenderende begrippen zijn concepten die in het dagelijks taalgebruik vaak breed kunnen worden geïnterpreteerd. Door gebruik te maken van dit soort begrippen kan in de loop van het onderzoek een nadere invulling aan de concepten kennen, willen en kunnen worden gegeven (Nooij, 1987).

Na het verzamelen en uitwerken van de data, moet deze worden geanalyseerd. De uitgewerkte interviews worden geanalyseerd door het toekennen van codes aan tekstfragmenten. Er zal deductief worden gecodeerd. Dat wil zeggen dat de theorie als uitgangspunt zal dienen voor het toekennen van labels aan tekstfragmenten. Concepten die in het theoretisch kader zijn beschreven, worden aan de tekstfragmenten gegeven. Daarnaast zullen de interviews ook nog open worden gecodeerd om ruimte te geven aan eventuele zaken die uit de empirie naar voren komen. De onderzoeksvraag zal telkens als uitgangspunt worden genomen bij het analyseren van de data (Baarda et al., 2005, p. 322). De codeboom is te vinden in bijlage 4.

3.4 Validiteit

“Validiteit heeft te maken met de juistheid van de onderzoeksbevindingen. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre de onderzoeksbevindingen een goede weergave vormen van datgene wat zich feitelijk in de praktijk afspeelt.” (Baarda et al., 2005, p. 193-194). Zoals in de definitie van Baarda et al., (2005) duidelijk wordt, gaat validiteit over de vraag of er in het onderzoek systematische vertekeningen aanwezig zijn of niet. Validiteit valt uiteen in interne en externe validiteit.

De interne geldigheid hangt samen met de onderzoeksopzet. Hierbij wordt de vraag gesteld of de onderzoeksopzet geschikt is om een geldig antwoord te vinden op de onderzoeksvraag (Van Thiel, 2007, p. 56). In paragraaf 3.1 is toegelicht waarom een case study een geschikte vorm is om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag. De interne validiteit van case studies is vaak door een rijke hoeveelheid aan informatie hoog. Een manier om de validiteit van een case study te verhogen, is het gebruik van triangulatie. Op die manier verzamelt de onderzoeker een grote hoeveelheid aan verschillende informatie zodat de informatie juist is (Van Thiel, 2007, p.105). Een andere manier om het probleem van het kleine aantal cases te beperken is onderscheiden van subeenheden binnen de beide cases. Er zijn verschillende groepen van actoren onderscheiden, die te maken hebben met de normen. Deze beide groepen zijn geïnterviewd. Daarnaast is bij de gemeente ook onderscheid gemaakt tussen vergunningverlening en toezicht. Bij sommige gemeenten zijn die afdelingen gescheiden en bij andere niet. Bij het gebruik van verschillende eenheden binnen een groter onderzoekseenheid kan worden gesproken van een gelaagd design (Van Thiel, 2007, p. 105).

In tegenstelling tot de interne validiteit, ontstaan bij case studies vaker problemen met de externe validiteit. De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van een onderzoek. Dit is vooral van toepassing bij statistisch onderzoek. Statistisch onderzoek heeft vaak tot doel uitspraken te doen op basis van een steekproef uit de populatie. Bij case studies is generalisatie van verklaringen vrijwel onmogelijk (Van Thiel, 2007, p. 98). De toegevoegde waarde van case studies ligt in de rijkdom van empirische informatie die het onderzoek oplevert. Op die manier kunnen case studies de basis vormen voor nieuwe theorieën of voor het verbeteren van bestaande theorieën (Van Thiel, 2007, p.104).

3.5 Betrouwbaarheid

Bij de bepaling van betrouwbaarheid van een onderzoek wordt de vraag gesteld: ‘*in welke mate levert bij een nieuw onderzoek waarin hetzelfde wordt gemeten dezelfde resultaten op?*’ Bij de bepaling van betrouwbaarheid gaat het niet om de vraag of een onderzoek wel of niet betrouwbaar is, maar gaat het om de vraag in welke gradatie een onderzoek betrouwbaar is (Korzilius, 2000). Deze gradatie of mate van betrouwbaarheid van een onderzoek gaat over de aanwezigheid van toevallig gemaakte fouten. Een betrouwbaar onderzoek is een onderzoek waarin de onderzoeksresultaten los staan van het tijdstip waarop het onderzoek is uitgevoerd, de onderzoeker zelf en de methode (Korzilius, 2000).

De interne betrouwbaarheid van een kwalitatief onderzoek duidt de mate van vertekening van de onderzoeksresultaten door de rol van de onderzoeker bij het afnemen van interviews (Van Zwieten en Willems, 2004). Om de interne betrouwbaarheid te verhogen zal altijd een topiclijst bij de hand worden gehouden om te zorgen dat bepaalde onderwerpen niet worden overgeslagen. De externe betrouwbaarheid gaat over de vraag of

wanneer iemand anders het onderzoek over zou doen, dezelfde resultaten worden verkregen (Van Zwieten en Willems, 2004). Voor een antwoord op deze vraag is het benodigd dat de studie informatie geeft over de gebruikte onderzoeksmethoden, de plek van de onderzoeker en de context waarin de studie is verricht. Om de externe betrouwbaarheid van dit onderzoek te verhogen is het van belang dat het verloop van het onderzoek goed gedocumenteerd wordt. Door de methodologie goed te documenteren wordt dit gewaarborgd (Van Zwieten en Willems, 2004). Om dit te garanderen is er in de voorgaande paragrafen uitgebreid en transparant verslag gedaan van de manier waarop data is verkregen en de werkwijze. In de hoofdstukken 1 en 2 is het perspectief beschreven waarmee de onderzoeker het veld is ingegaan. Daarnaast is een lijst opgenomen in de bijlage 6 waarin alle geraadpleegde documenten zijn gebruikt. Ook is een lijst van de gesproken personen opgenomen en zijn uitgebreid alle onderzoekstappen beschreven (Van Thiel, 2007, p. 105). Om de precisie van de resultaten te verhogen is een deel van de quotes terug te vinden in de resultaten. Ten slotte is het altijd mogelijk de transcripten op te vragen van de respondenten.

Hoofdstuk drie geeft een uiteenzetting van onderzoeksmethode, de data-analyse en de betrouwbaarheid en validiteit van deze studie. Door middel van een case study worden de EPC-norm en de MPG-norm onderzocht. In de volgende hoofdstukken worden achtereenvolgens de resultaten op basis van de interviews, de analyse en de conclusies gepresenteerd.

4. Casus beschrijving

In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de beide normen. De achtergrond, het doel en de ontwikkelingen van de EPC- en MPG-norm zullen nader worden toegelicht. In paragraaf 4.1 zal het traject van het aanvragen van een omgevingsvergunning worden toegelicht. De aanvraag voor een omgevingsvergunning is het begin van het proces waarin de uitvoerder en de doelgroep met elkaar in contact komen. Vervolgens zal in paragraaf 4.2 worden ingegaan op de achtergrond van de EPC-norm. In paragraaf 4.3 zal de achtergrond van de MPG-norm nader worden toegelicht.

4.1 Aanvraag omgevingsvergunning

Wanneer iemand een woning wil laten bouwen zal daar een vergunning voor moeten worden aangevraagd bij de gemeente waar het project wordt gebouwd. De aanvrager dient daarvoor gegevens aan te leveren in een bepaalde vorm. De eisen waar een aanvraag aan moet voldoen, staan omschreven in de regeling omgevingsrecht (Mor). Dit is een ministeriële regeling op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (Kenniscentrum InfoMil). Ingevolge artikel 2.4, lid 1 Wabo zijn *de burgemeester en wethouder van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent, is ook verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze vergunning* (Wabo). Ook de kwaliteitseisen voor handhaving staan beschreven in de Mor. De aanvrager van een omgevingsvergunning kan slechts met één bevoegd gezag te maken krijgen. In de praktijk worden deze bevoegdheden van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitgevoerd door ambtenaren.

De aanvraag voor een vergunning komt vervolgens binnen bij de afdeling vergunningverlening van een gemeente die de aanvraag beoordeelt. Aan de hand van het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand, de bouwverordening en het bouwbesluit beoordelen vergunningverleners de aanvraag. In het bouwbesluit zijn voorschriften opgesteld waaraan woningen en gebouwen moeten voldoen. Hierin staan onder andere technische bouwvoorschriften met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid & milieu. Alle gebouwen en woningen moeten voldoen aan de eisen uit het bouwbesluit. De vergunningverlener van de gemeente dient het aangeleverde ontwerp en bijgevoegde stukken te toetsen aan de bovenstaande eisen. Wanneer alle tekeningen, berekeningen en overige indieningsvereisten zijn ingeleverd en voldaan is aan de voorgenoemde beoordelingscriteria, kan de vergunning worden verleend. Voor zowel de EPC-berekening als de MPG-berekening geldt dat dit indieningsvereisten zijn en een vergunning niet mag worden verleend wanneer deze niet zijn aangeleverd. Er zal dan een verzoek aan de aanvrager worden verstuurd om alsnog de ontbrekende stukken op te sturen. Daarbij moeten de waarden die uit de berekening komen lager of gelijk zijn aan de gestelde norm. Wanneer de EPC-waarde hoger is dan 0,4 of de MPG-waarde hoger is dan 1,0 zal de vergunning niet mogen worden verleend. De aanvrager wordt dan verzocht maatregelen te treffen en een nieuwe berekening te laten maken. Dit proces zou in alle gemeenten hetzelfde moeten verlopen. De procedure is vastgelegd in de Wabo.

4.2 De EPC-norm

De EPC-norm geeft aan in hoeverre een huis of gebouw efficiënt is ten aanzien van energieverbruik (afbeelding 1). De EPC-norm beoordeelt integraal de energiezuinigheid van een woning of gebouw en geeft dus het verbruik weer van een specifiek gebouw (RVO). Dit wordt berekend op basis van installaties, gebouweigenschappen, ventilatie en verwarming. Een belangrijke opmerking hierbij is, dat het voor de uitkomst onder de streep niet uitmaakt welke energiebesparende maatregelen worden genomen, zolang de norm maar wordt gehaald. Een andere belangrijke opmerking is dat de EPC-norm niet het verbruik van energie meeneemt dat toegeschreven kan worden aan het daadwerkelijke gedrag van de bewoners. Ten slotte wordt er bij de berekening uitgegaan van standaardomstandigheden, zoals een standaard klimaat en een standaard verbruik (Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan). Maatregelen die kunnen worden getroffen om een lagere energieprestatie te halen zijn het toevoegen van zonnepanelen, betere isolatie en een zon georiënteerd ontwerp.

Artikel 5.2. Energieprestatiecoëfficiënt

Een gebruiksfunctie heeft een volgens [NEN 7120](#) bepaalde energieprestatiecoëfficiënt van ten hoogste de in tabel 5.1 aangegeven waarde. De in de tabel aangegeven waarde voor een gebruiksfunctie wordt tenminste om de vijf jaar getoetst, en zo mogelijk aangepast aan de technische ontwikkelingen.

Afbeelding 1: Bouwbesluit EPC.

De EPC-norm is opgenomen in het bouwbesluit sinds 1995. In 1995 gold alleen een indieningsvereiste van de berekening en was er nog geen norm verbonden aan de energieprestatie van een gebouw. Sinds 2006 is er een grenswaarde gesteld aan de EPC, namelijk 0,8. De norm is daarna aangescherpt naar 0,6 in 2011. Op dit moment is de norm 0,4 sinds 2015 (tabel 3). De EPC-waardes van een gebouw zijn gekoppeld aan een energielabel. Zo heeft bijvoorbeeld een woning met een EPC-waarde tussen de 0,4 en 0,6 het energielabel A++. Vanaf 1 januari 2020 zal de EPC nog verder worden aangescherpt en vervangen worden door de BENG-norm.

De meeste normen die in het bouwbesluit zijn opgenomen, komen niet zomaar uit de lucht vallen, maar zijn gebaseerd op Europese wet- en regelgeving. Regelgeving zoals de Nederlandse overheid die heeft gemaakt rondom de energieprestatie van gebouwen, is ook verplicht sinds 2002 vanuit Europese richtlijnen. Sinds 2010 zijn er normen aan de prestaties verbonden die zijn vastgelegd in de EU-richtlijn Energieprestatie gebouwen. Deze Europese richtlijnen hebben, net als de nationale wet- en regelgeving, als doel de CO₂-uitstoot van gebouwen te verminderen (Europa decentraal).

4.3 De MPG-norm

De MPG-norm is een instrument om de duurzaamheid van een woning vast te stellen (afbeelding 2). Hoe lager de MPG-score, des te duurzamer het gebruikte materiaal van de woning. In de MPG-norm wordt rekening gehouden met de milieudruk van materialen, door een norm te stellen wordt geprobeerd de uitstoot van broeikasgassen en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen te verminderen. Het recyclen en hergebruik van materialen spelen een rol in de milieuprestatieberekening en passen daarom goed in het beleid van de overheid om een circulaire

bouweconomie te bewerkstelligen. Met een berekening kan de milieuprestatie van gebouwen worden vastgesteld. Deze bepalingmethode is gebaseerd op Europese richtlijnen over hoe een berekening van de milieuprestatie van gebouwen tot stand moet komen (NMD).

Artikel 5.9. Duurzaam bouwen

Een gebruiksfunctie heeft een volgens milieuprestatie van ten hoogste 1 bepaald volgens de Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken.

Afbeelding 2: Bouwbesluit MPG.

De berekening van de milieuprestatie van een gebouw wordt gemaakt op basis van milieudata. Deze data ligt opgeslagen in de Nationale Milieudatabase (NMD). In deze ‘bibliotheek’ van bouwmaterialen liggen levenscyclusanalyses (LCA) van bouwmaterialen opgeslagen. Deze lca’s worden vastgesteld door fabrikanten van bouwmaterialen en kunnen in de NMD worden opgeslagen.

De gegevens uit de NMD worden vervolgens ingevoerd in instrumenten die de milieuprestatie van een gebouw berekenen. De MPG is gebaseerd op Europese bepalingmethoden en bevat kort gezegd de rekenregels voor het berekenen van de milieuprestatie van een complete woning op basis van de bouwmaterialen waaruit het is opgebouwd. Hoe lager de MPG, hoe duurzamer het materiaalgebruik en de milieuprestatie van een woning. Uiteindelijk rolt er een bepaald milieuprofiel uit de berekening. Dit milieuprofiel is bestaat uit elf indicatoren die de milieueffecten van een gebouw uitdrukken in een getalswaarde (NMD). Deze waarde representeert de schaduwkosten van de gebouwde woning. De schaduwkosten zijn de kosten die moeten worden gemaakt om de milieuschade, die wordt gemaakt door het gebruik van materialen, ongedaan te maken (RVO). Voor een gebouw worden deze kosten die het gebruik van materialen met zich meebrengt bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale oppervlakte van het gebouw.

Jaar	EPC	MPG
1995	EPC-berekening indieningsvereiste	
2006	0,8	
2011	0,6	
2013		MPG-berekening indieningsvereiste
2015	0,4	
2018		1,0

Tabel 3: aanscherpingen EPC- en MPG-norm.

De MPG-berekening is een indieningsvereiste sinds 2013. Per januari 2018 geldt voor de MPG een maximum grenswaarde van 1,0. Deze grenswaarde geldt alleen voor nieuwe woningen en nieuwe kantoren groter dan 100 m². De bepalingsmethoden worden aangepast aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten. Het plan van het ministerie is om deze eis de komende jaren aan te scherpen.

5. Resultaten

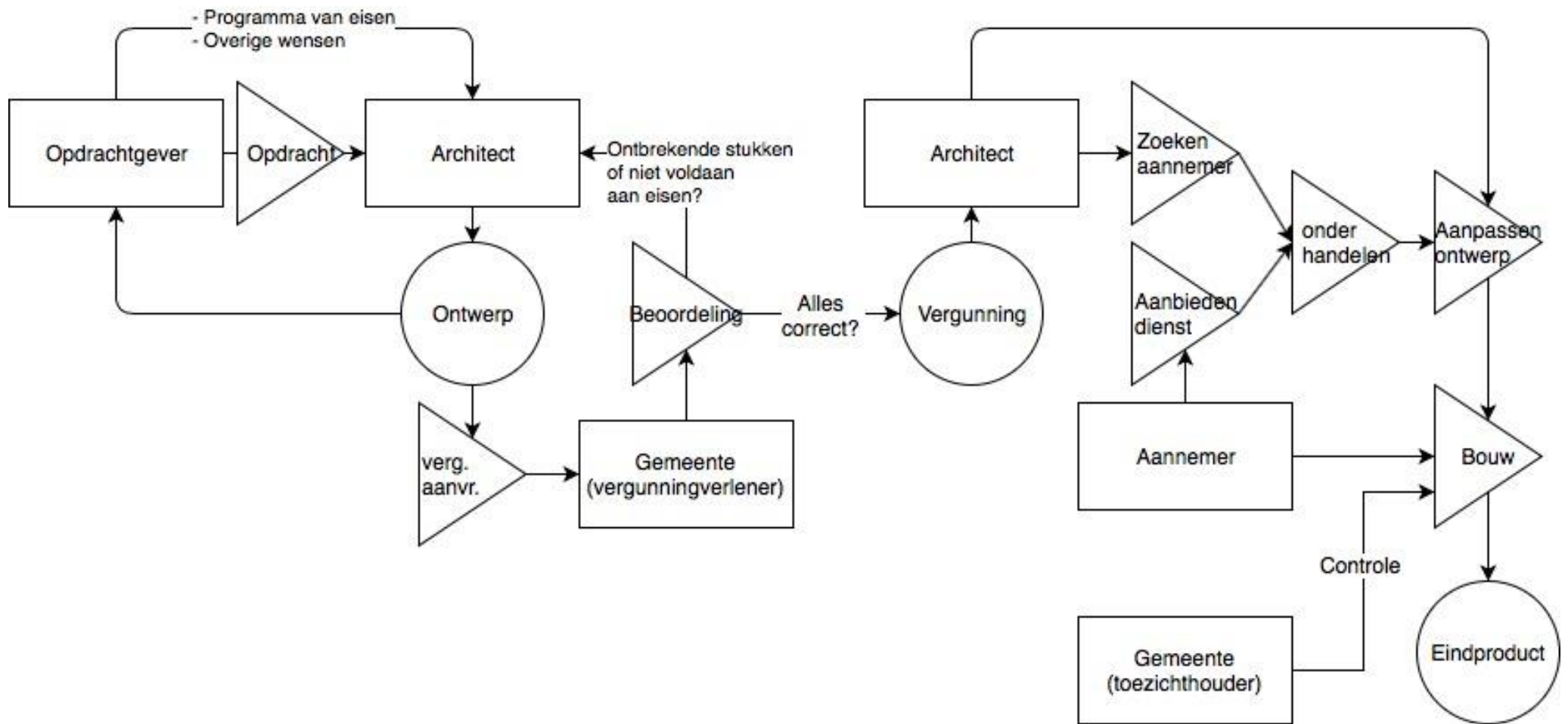
In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd die verkregen zijn met behulp van de vijftien interviews. De resultaten worden beschreven aan de hand van de concepten die in het theoretisch kader zijn uitgewerkt. De concepten kennen, willen en kunnen zullen beschreven worden voor de uitvoerders (vergunningverleners, toezichthouders en handhavers) en vervolgens zullen de resultaten voor dezelfde concepten van de doelgroep (architecten en aannemers) worden uitgewerkt.

5.1 Uitvoerings- en veldproces in de praktijk

Het bouwproces start in alle gevallen bij een opdrachtgever. De opdrachtgever kan een klant zijn die een woning wil laten bouwen, een gemeente met een groot bouwproject of een private partij. Deze opdrachtgever komt bij de architect met een programma van eisen en een aantal wensen. De architect gaat aan de hand daarvan een ontwerp maken en koppelt dit terug aan de opdrachtgever. Vervolgens kan de architect een omgevingsvergunning aanvragen bij de desbetreffende gemeente waar het project gaat worden uitgevoerd. Wanneer het nieuwbouw betreft, wordt deze vergunning vaak door een architectenbureau of tekenbureau aangevraagd. Zij leveren dan ook vaak alle benodigde stukken aan. Het kan ook zijn dat eerst een uitvoerder voor het project wordt gezocht, ook de uitvoerder kan eventueel een omgevingsvergunning aanvragen. Ten slotte kan ook de opdrachtgever zelf een vergunning voor het project aanvragen. Afhankelijk van wat de opdrachtgever wenst of wat de architect of uitvoerder gewend is, kan worden bepaald wie de omgevingsvergunningaanvraag doet. Architecten en aannemers gaven aan dat in de meeste gevallen de architect de vergunning aanvraagt.

De aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend bij een gemeente die de aanvraag in behandeling neemt. De vergunningverlener gaat vervolgens de aanvraag beoordelen en kijkt of aan alle indieningsvereisten wordt voldaan. Dit proces van aanvragen verliep in alle gesproken gemeenten volgens dezelfde procedure. Vervolgens moeten de aangeleverde bouwplannen en berekeningen worden gecontroleerd. Wanneer de plannen aan de norm voldoen kan een vergunning worden afgegeven.

Wanneer de vergunning is verleend, gaat in veel gevallen de architect of het tekenbureau op zoek naar een aannemer of bouwbedrijf voor het uitvoeren van het project. De architect gaat in gesprek met de aannemer over hoe en tegen welke voorwaarden het project wordt uitgevoerd. In principe is het zo dat de aannemer het project uitvoert zoals de architect in gedachten had. Ook kan het zijn dat de aannemer enkele wijzigingen wil aanbrengen. Wanneer de bouw start neemt de aannemer of het bouwbedrijf contact op met de gemeente. Bij de start van een project komt een toezichthouder kijken naar de fundering en het storten van het beton. Dit is een cruciaal moment voor de verdere bouw. Alle toezichthouders gaven aan dat als zij de mogelijkheid hadden, zij in ieder geval bij het startmoment komen controleren. Uit de gesprekken blijkt dat het uiteenloopt hoe vaak een toezichthouder in het verdere proces op de bouwplaats komt kijken. Hier zal later in de resultaten nog op terug worden gekomen. Het uitvoerings- en veldproces in de praktijk is weergegeven in figuur 3 op de volgende pagina.



Figuur 3: het uitvoerings- en veldproces in de praktijk.

5.2 Effectiviteit van de EPC- en MPG-norm

Uit de resultaten blijkt ook dat zowel de uitvoerders als de doelgroep de EPC-norm over het algemeen ervaren als een effectief instrument. De uitvoerders hebben over het algemeen veel kennis over de energieprestatie van woningen en zien de norm als noodzakelijk instrument om het bouwen van energiezuinige huizen te stimuleren. De EPC-norm werd bij de meeste gemeenten dan ook redelijk serieus genomen. Alle gemeenten keken of de EPC-was aangeleverd en controleerden minimaal op hoofdlijnen de berekening. Veel ambtenaren gaven aan dat de EPC-norm prettig is om mee te werken. *“De EPC is tastbaar en zichtbaar”* volgens vergunningverlener van gemeente A. Vergunningverlener van gemeente H geeft aan dat er naar de EPC-berekening *“goed wordt gekeken”*. De aanscherpingen van de EPC-norm in de afgelopen jaren hebben voor innovatie rondom energiezuinig bouwen gezorgd. Het is steeds meer standaard om energiezuiniger te bouwen, de opdrachtgevers vragen om een energiezuinige woning en bouwers hebben steeds meer ervaring met en kennis van energiezuinig bouwen. De aandacht vanuit de samenleving en het bewustzijn onder de bevolking welke voordelen een energiezuinige woning biedt, dragen hier volgens de resultaten aan bij.

Voor de MPG-norm daarentegen geldt dat deze norm niet effectief is ondanks dat bijna 95% van de woningen die worden gebouwd voldoen aan de gestelde norm. De norm zorgt er niet voor dat bouwers met duurzamere materialen gaan bouwen. Uit de resultaten blijkt ook dat zowel door de uitvoerders als de doelgroep de MPG-norm niet als een effectief instrument zien. De belangrijkste reden lijkt hiervoor te zijn dat er weinig kennis en draagvlak is zowel bij de uitvoerders als bij de doelgroep en opdrachtgevers. Volgens de uitvoerders neemt vooral de doelgroep de norm niet serieus.

De vergunningverlener van gemeente H gaf hier een voorbeeld van. *“Mijn collega had laatst een aanvraag voor een vergunning waar geen funderingspalen in de MPG-berekening waren. Hij dacht wat is dit nou? Dus hij vraagt om een tweede berekening. Toen kwam er er een berekening waar de uitkomst precies hetzelfde was, dat was vreemd. Was precies dezelfde uitkomst. Hij vroeg voor de derde keer om een goede MPG-berekening. Toen waren er allemaal dingen geknipt en geplakt in de aanvraag, veel groter lettertype enzo. En kwam de waarde van de berekening uit op hoger dan 2.0. Het bleek dat hij wel de materialen had opgegeven maar helemaal de verkeerde oppervlakten. Dan merk je gewoon dat mensen de MPG-norm gewoon helemaal niet serieus nemen.”*

Uitvoerders ervaren de MPG-norm als complex en geven aan dat zij het lastig vinden ermee te werken. Dit beïnvloedt het draagvlak voor de norm. Wanneer een norm net is ingesteld, blijkt uit de resultaten moet iedereen wennen aan de norm. Wanneer de uitvoerders weerstand tegen de MPG-norm hebben, zoals in veel gemeenten, is de kans groter dat zij niet strikt toezien en er aandacht aan geven. In de beginfase van een norm, zoals de MPG-norm kan dit de effectiviteit negatief beïnvloeden. De kans is immers klein dat de doelgroep uit zichzelf zich met de milieuprestatie gaat bezighouden, tenzij opdrachtgevers hier expliciet om vragen of bijvoorbeeld architecten intrinsiek gemotiveerd zijn om duurzaam te ontwerpen. Ook nu er een grenswaarde aan de norm is gesteld gaan veel gemeenten losjes met de norm om.

Of een woning uiteindelijk voldoet aan de norm zoals op de vergunning is aangegeven, is ten slotte ook altijd nog de vraag. Veel vergunningverleners en toezichthouders geven aan hier hun twijfels over te hebben. Toezichthouder

van gemeente C zegt hierover: *“het gaat uiteindelijk om het as build principe, dus voldoet wat de bouwers bouwen ook aan het bouwbesluit; dat is op dit moment gewoon niet het geval”*. Ook geven vergunningverlener en toezichthouder van gemeente A aan dat er geen zicht is op of de materialen die in de vergunning staan aangegeven ook daadwerkelijk worden toegepast. Vergunningverlener van gemeente J gaf aan dat de praktijk vaak afwijkt van wat er in de vergunning staat. Dit komt volgens hem doordat de aanbesteding vaak plaatsvindt nadat de vergunning is verleend, zoals eerder beschreven. Een aannemer kan dan kiezen voor een product dat hij prettig vindt werken en daarom wijzigt de praktijk nogal eens. Een gesproken architect vertelde dat dat bij hun bureau nooit voorkwam en dat het project altijd precies zoals in de vergunning staat wordt uitgevoerd. Hij zei dat er inderdaad wel eens wijzigingen zijn nadat een ontwerp besproken is met de aannemer, maar alles altijd weer teruggelegd wordt bij de gemeente.

5.3 Uitvoerders

5.3.1 Kennen

Een belangrijk onderdeel van het werk van vergunningverleners is het op de hoogte zijn van nieuwe eisen. Kennis van wet- en regelgeving lijkt vooral te leven onder de vergunningverleners (tabel 4). Toezichthouders noemen vaak dat wanneer sprake is van nieuwe regelgeving, zij dit horen van vergunningverlening. Voor het op de hoogte blijven van nieuwe regelgeving werden tijdens de gesprekken deels overlappende middelen genoemd, maar soms had een gemeente ook een eigen wijze om op de hoogte te blijven. Bijna alle gesproken ambtenaren waren geabonneerd op nieuwsbrieven en websites die wekelijks of dagelijks een mail versturen met nieuws over bouwregelgeving en ontwikkelingen in de bouwsector. Voorbeelden die werden genoemd waren Cobouw, BWTinfo, Unijek3 en de website van Instituut Bouw Kwaliteit (IBK). Het geabonneerd zijn op meerdere nieuwsbrieven betekende niet per se dat deze ook werden gelezen. Vooral de ambtenaren die al lang in het vak zaten, geloofden het wel volgens vergunningverlener van gemeente H. Daarnaast bleek uit de gesprekken ook dat een tekort aan tijd een rol speelde in het wel of niet lezen van de nieuwsbrief. Wel waren de nieuwsbrieven in vele gevallen het eerste wat ambtenaren noemden op de vraag hoe zij op de hoogte bleven van nieuwe regelgeving.

Bij gemeente I zaten een aantal vergunningverleners ook in specifieke normcommissies. In deze normcommissies zijn verschillende stakeholders vertegenwoordigd die te maken hebben met de norm. Bij vergaderingen van een normcommissie wordt er gesproken over de technische aspecten van de norm, maar ook over het werken met de normen. Deze commissies geven adviezen over eventuele aanpassingen of aanscherpingen van de norm. Een andere manier die bij gemeente E werd gebruikt is teach-teaching. Dit houdt in dat wanneer nieuwe regelgeving aankomende is, er een cursus wordt aangeboden. Binnen de afdeling wordt overlegd wie het leuk lijkt om daarnaartoe te gaan. Na afloop van de cursusdag wordt vervolgens op een gezamenlijk moment een korte samenvatting hiervan door de desbetreffende persoon gegeven en de belangrijke punten gecommuniceerd.

Daarnaast bleek uit de gesprekken ook dat interne relaties op de werkvloer een belangrijke rol spelen bij het op de hoogte blijven van nieuwe regelgeving. Vaak werd genoemd dat collega's elkaar op de hoogte houden van nieuwe regelgeving en specifieke informatie aan elkaar doorspelen. Wat uit de resultaten lijkt bij te dragen aan de interne relaties, is het feit dat vergunningverleners en toezichthouders vaak bij elkaar op de afdeling zitten en zo makkelijk naar elkaar toe kunnen lopen om te overleggen (gemeente A, F, E en D). Het gaat hierbij dan om de

kennisoverdracht niet zozeer van nieuwe regelgeving, maar van specifieke projecten. Het bij elkaar langslopen voor projecten of even snel iets vragen, bleek een lastig punt bij gemeente I. De afdelingen van vergunningverlening en toezicht waren bij deze gemeente dermate groot en verspreid over het gebouw, dat elkaar vinden soms lastig was.

Ten slotte blijkt ook de interne relatie tussen vergunningverleners en toezichthouders van belang. Uit de gesprekken met vergunningverleners bleek dat vooral voor hun specifieke taak aan de voorkant van het proces regelgeving een rol speelt. Het op de hoogte zijn van nieuwe regelgeving is belangrijk voor het goed kunnen uitvoeren van hun taak. Zij gaven in veel gevallen aan actief bezig te zijn met het bijhouden van regelgeving. Dit was anders dan bij de toezichthouders, hoewel ook zij aangaven op de hoogte te moeten zijn van regelgeving, was er in veel gevallen bij hen geen sprake van het bijhouden van regelgeving. Toezichthouders gaven aan dat wanneer er iets nieuws was om op te controleren ze verwachtten dit te horen van de binnendienst.

Een diepere kennis van de achterliggende gedachte van de MPG-norm werd een aantal keer genoemd als een tekortkoming voor een goede controle. Zij gaven aan dat, omdat zij niet zagen wat de norm nu echt doet, zij de norm minder tastbaar vonden en deze te abstract voor hen bleef. Vergunningverlener van gemeente A gaf aan: *“ik zou niet weten wat ik zou moeten controleren aan een MPG-berekening”*. De kennis van de MPG-norm en de berekening liep sterk uiteen per gemeente. Opvallend was ook dat bij de gemeenten die niet veel met de MPG-norm werkten, zij in hun voorbeelden vooral verwezen naar de EPC-norm. Vergunningverlener van gemeente B was erg op de hoogte van de MPG-berekening en had vorig jaar een cursus bijgewoond over de norm en was in het bezit van naslagwerk. Daarin stonden ook een aantal slimme trucjes die je als vergunningverlener kunt toepassen om te controleren of er niet met de berekeningen gesjoemeld is, bijvoorbeeld door een aantal specifieke getallen met elkaar te vergelijken. Opvallend bij vergunningverlener en toezichthouder van gemeente D was dat zij weinig kennis leken te hebben van de MPG-norm. De vergunningverlener kon moeilijk uitleggen wat hij van de norm vond of waar die voor diende, daarom controleerde hij via het stappenplan. Vergunningverlener van gemeente J zei over de MPG-norm: *“zo ’n getal zegt mij eigenlijk helemaal niets. Persoonlijk kijk ik er minder naar dan naar de EPC. De EPC levert direct iets op voor de bewoners.”*

Interpretatie van normen

Hoewel de vergunningverleners vaak meer kennis hadden van de normen dan de toezichthouders, hebben de toezichthouders een grotere ruimte voor interpretatie van normen die inherent is aan hun taak. Vergunningverleners krijgen een vergunning binnen, controleren de berekeningen en verlenen deze alleen wanneer die aan de norm voldoet. Als dit niet het geval is, sturen ze een bericht aan de aanvrager met de vraag om nieuwe berekeningen. Hierin zit geen tot weinig interpretatieruimte. Vergunningverlener van gemeente A antwoordde op de vraag over interpretatieruimte het volgende: *“nee, in het bouwbesluit staat de norm.”* *“Als er iets afwijkends is, overleg ik in de eerste instantie met mijn collega’s. Vaak vragen we dan nieuwe gegevens op”*.

Toezichthouders daarentegen ervaarden die ruimte wel. Voorbeelden die meerdere keren werden gegeven waren: dat ze zagen dat op de bouwplaats bijvoorbeeld andere materialen waren gebruikt voor isolatie, een andere installatie geïnstalleerd was of geen zonnepanelen waren geplaatst omdat dat op het einde gebeurt en dan het geld soms op is. In zo ’n situatie moet de toezichthouder een afweging maken over wat hij denkt dat er moet gebeuren.

De toezichthouder moet zich afvragen of er bijvoorbeeld een bouwstop moet worden opgelegd of dat een nieuwe berekening moet worden gemaakt. In bijna alle gevallen gaven ambtenaren aan dat meestal wordt gevraagd om het laten maken van een nieuwe berekening die aan moet tonen dat een andere installatie of een huis met minder zonnepanelen alsnog aan de norm voldoet. Wel zat er verschil in hoe strikt de toezichthouders met hun ruimte omgingen. Toezichthouder D zei bijvoorbeeld: *“Op de bouwplaats moet je gewoon praktisch kijken. Je moet gewoon praktisch kijken met je boerenverstand”*. Hiermee bedoelde hij dat als je ziet dat een andere installatie niet minder uit zal vallen er geen nieuwe berekening hoeft te worden aangeleverd.

5.3.2 Willen

Vergunningverleners en handhavers

Vergunningverleners vinden over het algemeen dat het goed is dat de overheid de EPC- en MPG-norm ontwikkelt (tabel 4). *“We moeten toch iets, als de overheid wil sturen op duurzaamheid en energiebesparing in de bouw”* (vergunningverlener van gemeente F). Ook vergunningverlener van gemeente H is enthousiast over de normen. *“In principe is het erg goed dat de normen er zijn”*. Bij de ambtenaren van gemeente H vindt iedereen de normen *“wel oké”* volgens de vergunningverlener. Wel zien de vergunningverleners beperkingen in de werking van de normen, maar het idee dat de overheid probeert te sturen op energiezuinigheid en duurzaamheid via normen, is volgens hen een goede manier. Volgens vergunningverlener van gemeente A is het ook goed dat de overheid daarop probeert te sturen, maar is de MPG-norm volgens hem geen goede manier: *“Het is goed dat er normen zijn om misschien de duurzaamheid iets te verhogen, maar er zijn ook vast andere manieren waarop je dat nog beter voor elkaar kan krijgen. Dat allemaal even wat minder ingewikkeld wordt”*.

Toezichthouders lijken over het algemeen iets minder enthousiast over de norm te zijn of minder een mening te hebben over het instrument normstelling. *“Het is meer een instrument om de vergunning te krijgen in plaats van de manier waarop gebouwd wordt”* aldus toezichthouder van gemeente F. Één keer werd genoemd dat er niet echt een mening is over de EPC-norm en de MPG-norm binnen de organisatie. Toezichthouder van gemeente J zei daarover: *“een bepaalde gedachte hebben we daar in de eerste instantie niet over”*. Opvallend was wel dat hij zelf wel duidelijk zijn mening uitte over beide normen. In bijna alle gevallen dachten de respondenten dat hun collega's hetzelfde tegen de normen aankeken al zijzelf. Alleen bij gemeente H werd genoemd dat iedereen er wel anders in kan staan, maar dat dit geen invloed mag hebben op de uitvoering: *“daarin moeten we één lijn hanteren”*.

EPC- en MPG-norm

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt vinden uitvoerders het over het algemeen goed dat de overheid normen stelt om duurzaamheid en energiezuinigheid te stimuleren, maar zeggen tegelijkertijd ook dat de normen niet werken. Een verschil zit daarbij nog wel tussen de EPC-norm en de MPG-norm. Waarbij het merendeel van de toezichthouders en de vergunningverleners meer achter de EPC-norm staan dan achter de MPG-norm.

Taak willen uitvoeren en mening over de norm

Echte weerstand tegen de normen werd niet één keer kenbaar gemaakt bij vergunningverleners en toezichthouders. De bereidheid om goed op de normen toe te zien en te handhaven kwam wel in veel van de interviews terug. Bereidheid werd vaak in verband gebracht met de bereidheid om de taken die zij opgedragen hebben gekregen goed uit te voeren. Daarnaast werd in alle gemeenten genoemd dat veiligheid en gezondheid boven aan de

prioriteitenlijst staan bij vergunningverlening en toezicht. De prioriteitenlijstjes werden ook in meerdere gemeenten genoemd als factor die bepalend is voor het willen controleren op de normen. Wanneer duurzaamheid en energiezuinigheid lager op de lijst staan, schenken ze daar ook minder aandacht aan. Wel verschilde het per gemeente hoe die prioriteitenlijstjes tot stand komen. Bij gemeente D stelden vergunningverlener en toezichthouder de prioriteitenlijstjes volledig zelf op terwijl bij de andere gemeenten (B en E) deze van bovenaf werden doorgegeven. “*Veiligheids- en gezondheidsnormen gaan te allen tijde op voor de EPC-norm en de MPG-norm*” aldus vergunningverlener van gemeente A. Opvallend is ook dat wanneer de uitvoerders aangeven dat wanneer zij de normen geen goed instrument vinden of er geen mening over hebben, dit niet betekent dat zij helemaal niet controleren op de normen. In gemeente A bijvoorbeeld vonden de toezichthouder en de vergunningverlener dat de EPC-norm geen effect heeft, maar zeiden ze van zichzelf wel goed daarop te controleren.

5.3.3 Kunnen

Uit de data van de interviews blijkt dat wanneer het over de vraag ging over in welke mate de ambtenaren in staat (competenties en ondersteuning vanuit de organisatie) waren hun taak goed uit te voeren, het meestal ging over de ondersteuning vanuit de organisatie (financiële middelen). Als het over hun eigen expertise en kennis ging, werd vaak ervaring genoemd als belangrijke factor in het goed kunnen uitvoeren van hun taak. Vooral bij toezichthouders speelt dit; in de loop der jaren ontwikkelen zij een bepaalde manier van toezichthouden. Wanneer een nieuwe regel wordt ingevoerd waarop zij moeten controleren, kan dit vaak voor toezichthouders die al jaren in het vak zitten, voelen als ‘maar dat hebben we nog nooit gedaan’. Daarnaast werd ook meerdere keren timing genoemd als bepalende factor in het toezichthouden. Dit lijkt een lastig punt voor inspecteurs. Je moet net op het goede moment komen want anders kun je bijvoorbeeld niet meer zien welk isolatiemateriaal is gebruikt (“*Je kunt niet zomaar even een steen uit de muur trekken*”).

Toezichthouders geven aan dat ervaring een belangrijke rol speelt. Vergunningverlener van gemeente J, die zelf ook jaren toezichthouder is geweest, zegt daarover: “*je kunt gewoon zien op het moment dat je het bouwterrein oploopt met wat voor soort aannemer je te maken hebt. Is alles keurig en netjes op het bouwterrein? Als al het afval netjes is gescheiden, dan weet je wel dat je met een aannemer te maken hebt die zijn baan heel serieus neemt*”. Dat kun je zien aan bijvoorbeeld of het afval op een plaats is gestort en netjes is gescheiden in verschillende containers: plastic, restafval, bijzonder afval en chemisch afval”. Ook het gevoel dat een toezichthouder bij een bouwer heeft, speelt een rol volgens deze vergunningverlener: “*als alles er netjes uitziet, geeft dat een gerust gevoel. Als je het niet vertrouwt, kun je ook altijd om bonnen vragen*”. Ook vergunningverlener van gemeente I geeft hetzelfde voorbeeld: “*de buiteninspecteurs kunnen op de bouwplaats al zien met wat voor soort aannemer ze te maken hebben*”.

Een tekort aan personeel werd in bijna alle interviews genoemd met vergunningverleners en toezichthouders. Meerdere keren werd genoemd dat een tekort aan personeel een landelijk probleem is en dat het niet uit maakt of je kijkt naar grote of kleine gemeenten. Veel vergunningverleners en toezichthouders hebben bij meerdere gemeenten gewerkt en spreken uit ervaring. Zo zegt toezichthouder van gemeente C: “*het maakt niet uit of je bij een kleine of grote gemeente werkt. Zelf heb ik jaren bij gemeente Groningen gewerkt en daar ging het precies*

hetzelfde. Het is een landelijk probleem controle”. Ook bleek dat het tekort aan personeel vaker werd genoemd als reden voor het niet goed kunnen uitvoeren van taken bij toezichthouders dan bij vergunningverleners. Zo gaf toezichthouder van gemeente A bijvoorbeeld aan dat ze in het verleden met vier toezichthouders werkten, maar dat hij nu nog maar als enige er is. Alle toezichthouders noemen dat zij tijd te kort komen en niet zo vaak op de bouwplaats komen als zij eigenlijk zouden willen. Uit de gesprekken bleek dat de grootte van de gemeente geen invloed had op de beschikbare tijd die uitvoerders hadden. Zowel bij de grote als de kleine gemeenten was er over het algemeen een tekort aan personeel. Zowel bij gemeente I als bij de andere kleinere gemeenten bleek een tekort aan toezichthouders van grote invloed op het goed toezicht kunnen houden. Een tekort aan vergunningverleners kwam volgens de respondenten door het feit dat vergunningverleners worden betaald uit de leges die bij een bouwaanvraag moeten worden betaald. Toezichthouders worden uit een ander potje betaald en daar kan de gemeente zelf voor kiezen om minder geld aan uit te geven. Volgens de vergunningverlener van gemeente B is het lastige met de EPC- en MPG-norm dat als je de berekeningen goed wilt controleren, er eigenlijk twee keer zoveel mensen nodig zijn.

Bij gemeente H waar in de politiek veel aandacht wordt gegeven aan duurzaamheid geeft aan dat er bij hun geen tekort is aan personeel voor vergunningverlening en toezicht. Dit komt volgens haar omdat er veel ondersteuning is vanuit de organisatie. Gemeente H is de enige gemeente waarmee gesproken is waar de buitendienst een expliciete prioriteit is van het college. Zij geeft ook aan dat het erg belangrijk is dat er veel buiteninspecteurs zijn. *“De vragen die achteraf binnenkomen zijn vaak complex en niet eenduidig te beantwoorden, daarom zijn er veel handhavers nodig.”* Ook vergunningverlener van gemeente E zit niet heel krap qua bezetting van uren. De vergunningverlener geeft aan dat ze relatief veel tijd hebben, en ook hoger zitten in hun bouwbesluittoetsing.

Ook werd twee keer aangegeven door de toezichthouders van gemeente B en M dat zij eigenlijk veel meer kunnen controleren dan dat ze doen. In die zin dat er bepaalde middelen beschikbaar zijn, maar dat ze die niet of nauwelijks gebruiken omdat daar te weinig tijd voor is. Een voorbeeld hiervan is een soort rookmachine die in een woning kan worden geplaatst wanneer de woning tocht dicht is gemaakt. Vanaf de buitenkant kan dan worden gekeken waar de rook naar buiten komt en dat betekent dat de woning op dat punt niet goed is afgesloten. Dit is een methode die kan helpen bij het controleren op. De EPC-norm, of de isolatiewaarde wordt gehaald. *“Dus technisch gezien kunnen we aardig wat”* aldus toezichthouder M. Een ander instrument dat ook kan worden gebruikt en iets laagdrempeliger is is het gebruik van infraroodbeelden. Deze kunnen helpen bij het opsporen van warmtelekkende plekken in een huis. Een aantal jaren geleden waren dit nog lastige apparaten om te verkrijgen, maar inmiddels zijn deze vrij in de handel. Hij geeft aan dat hij eigenlijk altijd uitgaat van de juistheid van de mens. Vergunningverlener L noemt ook de rookmachine en infraroodbeelden als manieren om achteraf de EPC-waarde van een woning vast te stellen. Wel merkt zij hierbij op dat deze instrumenten inderdaad kunnen helpen, maar dat zij alleen de zwakke plekken aantonen en niet iets meten.

	Uitvoeringsproces EPC-norm		Uitvoeringsproces MPG-norm	
	Vergunningverleners	Toezichthouders	Vergunningverleners	Toezichthouders
Kennen	++	++	-	--
Willen	+	+	-	-
Kunnen	+	+	+/-	--

Tabel 4: resultaten uitvoeringsproces

5.3.4 Norm

Uit de gesprekken met vergunningverleners en toezichthouders over de EPC-norm waren de antwoorden onder te verdelen in twee groepen. De ene groep is enthousiast over de norm en de andere groep vrij sceptisch. De ambtenaren die enthousiast waren over de norm, zoals bijvoorbeeld vergunningverlener van gemeente A, omschrijven de EPC-norm als tastbaar en zichtbaar om mee te werken. De norm wordt als concreet ervaren en het is duidelijk waar de norm voor dient en wat het kan opleveren, dit blijkt uit het citaat: *“Kijk zo’n EPC ga je terugverdienen”*. De sceptische ambtenaren benadrukten dat de EPC-norm te theoretisch is. Er wordt volgens hen niet gekeken naar daadwerkelijk verbruik. Iemand kan wel een heel energiezuinig huis bouwen, maar vervolgens in de winter het huis warm stoken en de ramen openzetten. De vraag is dan wat een lage EPC-waarde zegt. Vergunningverlener van gemeente H noemt de EPC-norm een *“wassen neus”*. Daarbij is de norm volgens haar makkelijk te manipuleren. Meerdere keren werd genoemd dat er makkelijk ‘aan de knoppen kan worden gedraaid’. Dit houdt in, dat wanneer je ergens iets toevoegt in je berekening, je ergens anders weer lager uitkomt.

Over de MPG-norm kwam een eenduidig beeld naar voren, namelijk dat er op dit moment nog te veel mankementen aan de norm zitten (tabel 6). Vergunningverlener van gemeente H zegt bijvoorbeeld: *“er zitten nog wat mankementen in de MPG-norm zelf. Zoals bijvoorbeeld voor tiny houses. Je berekening valt dan altijd te hoog uit, terwijl deze tiny houses juist goed zijn voor het milieu. Er zou een betere koppeling tussen het aantal kuubs en het materiaal moeten komen. Dat is op dit moment nog niet logisch”*. Daarnaast levert de MPG-norm niets op voor de bewoners, in tegenstelling tot een lage EPC (bij bewust gebruik). Voor een lage MPG-score moet worden geïnvesteerd in vaak dure materialen en een rapport. Vervolgens staat het huis er, maar levert een lage MPG-score niets op. Het kan pas iets opleveren bij de sloop, maar aangezien een huis jaren kan staan en de kans klein is dat iemand die een huis bouwt deze ook zelf nog gaat afbreken, is er geen prikkel voor mensen om hierin te investeren. *“Die MPG is voor veel mensen maar een te ver van mijn bed show”* (vergunningverlener van gemeente A). Ook over het gebruik en het werken met de MPG-norm zijn de ambtenaren niet enthousiast. Vergunningverlener van gemeente A zegt hierover: *“bij de MPG-berekening moet je de hele woning uit elkaar trekken.”* Zij vinden de berekening veel te specifiek.

Ook de aandacht die er is vanuit de samenleving en de politiek wordt een aantal keren genoemd als belangrijke factor voor de effectiviteit van normen. Vergunningverlener van gemeente H denkt *“dat er meer aandacht moet komen voor normen willen ze effect hebben”*. Ook toezichthouder van gemeente C noemde dat politiek een belangrijke rol speelt: *“duurzaamheid is nu een politiek dingetje, een ondergeschoven kindje”*.

5.3.5 Tijd

Op de vraag welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van de EPC- of MPG-norm werd in 7 van de 12 interviews (tot nu toe) genoemd dat tijd een rol speelt in de werking van een norm. Vergunningverlener van gemeente E zei hierover: *“De EPC is er al wat langer, is wat verder ingeburgerd om het zo maar te zeggen”*. Vergunningverlener van gemeente H dacht ook dat tijd een belangrijke rol speelt: *“de EPC is natuurlijk jaren geleden al ingesteld. Misschien wel 15 of 20 jaar geleden. Toen die norm net was ingesteld, hoefde je niet erg vreemde of ingrijpende veranderingen te doen om aan die norm te voldoen. Dat zie je nu ook bij de MPG. De markt moet eerst wennen aan nieuwe normen”*. Ook vergunningverlener van gemeente E zei dat tijd invloed heeft op hoe de doelgroep denkt over normen en of ze daaraan willen voldoen. *“De EPC-berekening was in het begin natuurlijk ook een crime. Daar moesten mensen ook niets van hebben. In het begin werd er ook heel erg tegen de EPC aangeschopt. Maar ja, die duurzaamheid die wordt steeds belangrijker. Vasthouden is het belangrijkste en dat je meer respect voor die norm krijgt, want ik denk wel dat het daar een beetje aan ontbreekt.”*

Toezichthouder van gemeente C noemde expliciet dat tijd geen rol speelt bij de werking van de normen.: *“dat de ene norm langer bestaat dan de andere norm maakt volgens hem niet veel uit. Er is veel te weinig kennis over de bouwregelgeving bij de bouwers zelf. Aannemers denken bijvoorbeeld soms nog steeds dat de EPC-eis 0,8 is terwijl deze al is aangescherpt naar 0,4.”*

5.3.6 Sociale acceptatie

De sociale acceptatie in de samenleving werd niet vaak genoemd door ambtenaren als factor die van invloed kan zijn op de effectiviteit van de normen. Vaker ging het over wat een norm, zoals bijvoorbeeld de EPC, kan opleveren voor burgers. Alleen vergunningverlener van gemeente E zei iets over de sociale acceptatie: *“Vroeger was duurzaamheid niet sexy zeg ik altijd maar”*. Nu is het volgens hem iets waar mensen over lopen op de scheppen op verjaardagen als ze bijvoorbeeld een lage EPC-waarde hebben voor hun woning. Wat wel vaak werd genoemd als belangrijke aanwezige conditie voor de werking van normen is bewustzijn. Volgens veel uitvoerders is het belangrijk dat vooral burgers zich bewust worden van de betekenis van een norm en wat de norm kan opleveren. Daarnaast moest volgens hen ook meer bewustzijn komen in de gehele bouwkolom. Naast bewustzijn werd ook een aantal keer genoemd dat de overheid meer kennis zou moeten verspreiden over de normen (gemeente I en E).

5.3.7 De organisatie

Gemeenten hebben de mogelijkheid om via de crisis- en herstelwet strengere eisen te stellen aan de EPC- en of MPG-norm. Vooral bij grote gemeenten worden hier pilots mee gehouden, volgens de vergunningverlener van gemeente I. In deze gemeente loopt een project waar dat wordt toegepast. Daarnaast zijn er in deze gemeente ook zogenaamde energiecoaches in de stad aanwezig. Deze mensen zijn echt te zien in de wijk en kunnen mensen helpen wanneer zij iets willen doen aan energiezuinigheid van hun woning.

5.3.8 Interactie bouwers

De interactie tussen de gemeente en bouwers werd meerdere keren genoemd als een bepalende factor voor naleving van een norm. Vergunningverlener K zei daarover: *“de relatie met bouwers is zeer bepalend”*. Wel werd de relatie tussen de gemeente en bouwers vooral door toezichthouders als belangrijk gezien voor de uitvoering van hun taken. De grootte van het bouwbedrijf speelde daarbij volgens de uitvoerders een belangrijke rol. Over het

algemeen geven vergunningverleners en toezichthouders aan dat ze vaker goede ervaringen hebben met relatief grotere aannemers dan kleine aannemers. Een vergunningverlener gaf aan dat grote aannemers vaak betere tekeningen en berekeningen aanleveren. *“Bij kleine bouwbedrijven is het allemaal wat met de hand gedaan, bij grote is het allemaal wat professioneler”*. Eén keer werd genoemd, door toezichthouder B, dat de ervaringen beter waren met kleinere aannemers: *“mijn ervaring is dat kleine bouwbedrijven relatief een goed product willen afleveren aan de klant”*.

Daarnaast werd ook een aantal keren genoemd dat de communicatie met bouwers soms een belemmering kan zijn in het uitvoeren van taken. Dit kwam dan vooral door verschil van culturen op bouwplaatsen met buitenlandse bouwers. In gemeente D zijn vaak Duitse bouwers aan het werk. De vergunningverlener van gemeente D gaf aan dat deze bouwers een andere manier van bouwen hebben. Toen zij voor het eerst in de gemeente bouwden, leverden ze bijvoorbeeld Duitse stukken aan. *“Dat hebben we toen niet geaccepteerd en zeiden dat ze de stukken in het Nederlands moesten indienen”*. Inmiddels weten de Duitse bouwers dat de gemeente Nederlandse stukken wil en is de relatie goed. Ook de vergunningverlener van gemeente J gaf aan dat vooral toezichthouders te maken hebben met buitenlandse bouwers en hierbij moeilijkheden ervaren. In gemeente J zijn veel Oost-Europese bouwers aan het werk. *“Ten eerste is er het taalprobleem”*. Toezichthouders lopen ertegenaan dat, wanneer zij op de bouwplaats komen en er geen mensen aan het werk zijn die Nederlands spreken, communicatie lastig is en daardoor toezicht lastiger wordt. Er kan niet even wat worden gevraagd. Ook geeft hij, net als bij gemeente D, aan dat de buitenlandse bouwers een andere manier van bouwen gewend zijn. Dit maakt controle ook ingewikkelder.

Bepalend voor de interactie bleek ook het vertrouwen dat ambtenaren hadden opgebouwd met aannemers die vaak in dezelfde gemeente bouwen. Meerdere keren werd genoemd dat wanneer een toezichthouder goede ervaringen had met een bouwer, dit invloed had op het aantal keren dat hij bijvoorbeeld langs gaat op de bouwplaats om te kijken. Andersom geldt het ook. Als de toezichthouder weet van een bouwer dat die altijd maar wat doet of veel fouten maakt, is dat een reden om het scherper in de gaten te houden (Gemeente I, A, C, D en F). *“Maar het is op een bepaalde manier ook een vertrouwensband die je moet opbouwen met een bepaalde aannemer. Van bij die aannemer moet ik meer opletten. Er zit verschil in de kwaliteit die de ene of de andere aannemer aflevert”*, aldus vergunningverlener van gemeente J.

Wanneer een gemeente goede ervaringen heeft met een aannemer, kan dit zorgen voor een goede relatie. Bij gemeente E is in het verleden deze band slecht geweest en wilden ze deze verbeteren. Dit doet de gemeente door een aantal keren per jaar een bijeenkomst te organiseren voor aannemers die vaak in de gemeente bouwen. Op deze manier probeert men het idee van de gemeente als organisatie die alleen op de regels zit te verminderen en dichter bij de praktijk te komen. Vergunningverlener van deze gemeente geeft aan dat dat een positief effect heeft: *“we proberen in zo'n sessie vragen te stellen en interactie te krijgen. Dat scheidt toch een bepaalde band”*. Gemeente E is de enige gemeente waar op deze manier actief aan de relatie tussen de gemeente en bouwers werd gewerkt.

5.4 Doelgroep

5.4.1 Willen

Een groot verschil in het draagvlak voor de normen, was te zien in de soort actor in de doelgroep. Beide gesproken architecten waren veel met duurzaam bouwen bezig. Wel was opvallend dat architect M de EPC-norm en de MPG-norm geen goede instrumenten vond, terwijl architect L er enthousiast over was en zei dat de normen nog veel verder zouden moeten worden aangescherpt (tabel 5). Architect M gaf aan dat hij tijdens de crisis was gaan nadenken over hoe wij eigenlijk bouwen in Nederland. Hij pleit voor een andere benadering van duurzaam bouwen; geen losse normen, maar een integrale benadering van duurzaamheid. Architect L was een groot voorstander van de normen. Hij denkt dat de normen noodzakelijk zijn, omdat het overgrote deel van de bouw zich niet bezighoudt met duurzaamheid en zich teveel richt op kosten. Van hem mogen de EPC- en de MPG-norm veel scherper. Hoewel beide architecten verschillend tegenover de norm staan, staan duurzaamheid en energiezuinigheid hoog in hun prioriteitenlijstje bij het ontwerpen van gebouwen.

Bij de bouwers waren verschillen ten aanzien van het draagvlak voor de MPG- en EPC-norm. Bouwbedrijf O, dat landelijk opereert, was steeds meer bezig met duurzaamheid en energiezuinig bouwen. Bedrijf O gaf aan die mogelijkheden ook te hebben, omdat ze daar speciaal iemand voor hadden aangenomen. De gesproken persoon bij het landelijk opererende bedrijf was verantwoordelijk voor kwaliteit, arbeidsomstandigheden en duurzaamheid. Zij gaf aan dat duurzaamheid niet iets is wat prioriteit heeft in de bouwwereld. De bouwwereld is volgens haar toch in de eerste plaats bezig met constructie, veiligheid en gezondheid. Dit werd ook genoemd door aannemersbedrijf N. Dit is anders dan bij het grote bouwbedrijf waar duurzaamheid steeds meer prioriteit krijgt. Zij ervaren alleen moeilijkheden met het feit dat zij wel meer willen doen met duurzaamheid en energiezuinig bouwen, maar dat het onder de opdrachtgevers nog niet echt leeft. Dat is voor hen echt een beperking voor het meer duurzaam en energiezuinig bouwen. Bouwbedrijf N heeft verder zijn bedenkingen bij de EPC-norm. Hij ziet de normen meer als iets waar hij aan moet voldoen, dan dat hij ze ook echt goed vindt. Hij vraagt zich alleen wel af hoe ver de overheid moet gaan in het aanscherpen van de normen. Er ligt een ontzettend grote bouwopgave die moet worden gehaald, maar tegelijkertijd worden de eisen wel steeds strenger. Die normen brengen een bepaalde kostenpost met zich mee, wat lang niet iedereen kan betalen. Kosten waren een onderwerp die bij beide bouwbedrijven meermaals werd aangestipt. De respondenten gaven aan dat het vooral van de opdrachtgevers afhankelijk is of er duurzaam kan worden gebouwd of niet, omdat duurzaam bouwen hogere kosten met zich meebrengt en de opdrachtgever daarvoor moet willen betalen. Bij bouwbedrijf O werd ook genoemd dat de motivatie en aandacht van projectleiders voor duurzaamheid erg belangrijk is. Zij vertelde dat de thema's duurzaamheid en energiezuinigheid tot nu toe vooral thema's zijn die van bovenaf worden opgelegd vanuit de organisatie, maar dat daar een verschuiving plaatsvindt. *“Projectleiders zijn er zelf ook steeds meer mee bezig en dan merk je dat het veel meer gaat leven”*. Als voorbeeld gaf ze een bepaalde woning die ze vaak bouwen, waarbij geprobeerd wordt deze steeds energiezuiniger te maken door steeds kleine aanpassingen te doen. Iedereen is trots wanneer het volgende blok met woningen van hetzelfde type door wat kleine aanpassingen beter scoort op de EPC-norm. *“Het wordt op een gegeven moment gewoon een soort spel om dezelfde woning steeds beter af te werken”*.

5.4.2 Kennen

Opvallend was dat architect L, die erg veel bezig was met duurzaam bouwen, niet echt op de hoogte was van de hoogte van de MPG-norm, terwijl zij wel erg bewust bezig waren met duurzaamheid en energiezuinig bouwen. Hij zei hierover: *“omdat wij toch al zo laag met die normen zitten, betekenen ze niet echt iets voor ons”*. Beide architecten waren erg geïnteresseerd en altijd op zoek naar nieuwe en duurzamere manieren van bouwen. Architect L gaf aan meer kennis te willen hebben over hoe berekeningen in elkaar zitten en wat de achterliggende rekenmethoden zijn. Voor zijn vak is het volgens hem interessant om meer inzicht te hebben in welk materiaal welke invloed heeft op bijvoorbeeld de MPG-score van een woning. Opvallend bij beide architecten was dat beide niet over kosten begonnen, in tegenstelling tot aannemers en gemeenten.

De medewerkster van bouwbedrijf O die verantwoordelijk was voor duurzaamheid had nog niet van de MPG-norm gehoord (tabel 5). De EPC-norm speelde wel een grote rol. Bij bouwbedrijf O werd, op de vraag hoe ze op de hoogte blijven van nieuwe regelgeving, geantwoord dat ze geabonneerd waren op nieuwsbrieven en soms cursussen bijwoonden. Zo waren afgelopen week 4 projectleiders 4 dagen naar de TU Delft geweest voor een cursus over energiezuinig bouwen. Zij gaf aan dat het een groot voordeel is dat het bedrijf groot is en medewerkers op kantoor heeft die zich hiermee bezig kunnen houden.

5.4.3 Kunnen

De mogelijkheden om aan een norm te voldoen, hangen in de doelgroep vooral af van de beschikbare financiële middelen en kennis om goed te bouwen. Aannemer N merkte een groot verschil na aanscherping van de EPC-norm bijvoorbeeld. Waar voor die tijd veel jonge stellen inschreven op projecten die zij bouwden, vooral rijtjeswoningen, zie je dat die nu niet meer komen. Dit komt volgens hem door aanscherping van de EPC-norm. Er moeten meer kosten worden gemaakt om aan de nieuwe norm te voldoen, wat de prijs van de woningen doet stijgen, *“dat kunnen die jonge stellen niet meer opbrengen”*. Aannemer O vertelde dat zij standaard bouwen volgens de eisen uit het bouwbesluit. Wanneer een opdrachtgever vervolgens hogere eisen stelt, kunnen wij dat doen, maar dat kost wel meer geld; dat is aan de opdrachtgever. Zij geeft aan dat ze wel energiezuiniger zouden willen bouwen, maar dat dat extra kosten met zich meebrengt. Wanneer meerdere partijen op een project inschrijven, spelen toch vaak kosten de hoofdrol. De opdrachtgever lijkt dus een grote rol te spelen. Bouwbedrijven kunnen veel, maar dit brengt kosten met zich mee en uiteindelijk moet de opdrachtgever betalen. Naast de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer speelt ook nog de kennis van energiezuinig bouwen bij de EPC-norm een rol. Het bouwen van een woning met een lage EPC-waarde vraagt om bepaalde kennis over waar warmte kan ontsnappen. Dit is een leerproces volgens aannemersbedrijf O.

De architecten gaven beide aan veel energiezuiniger te kunnen ontwerpen dan de normen stellen. Dit geldt voor zowel de EPC-norm als de MPG-norm (tabel 5). Architect L ontwerpt woningen die een EPC-waarde van soms -0,1 hebben, dit betekent dat ze zelf energie opwekken. Ook zij geven beide aan, dat de opdrachtgever een belangrijke rol speelt in het ontwerp dat zij maken. Wanneer de opdrachtgever aangeeft met duurzame materialen een huis te willen bouwen en daar budget voor heeft, gaan ze dat zo doen. Wel spelen kosten bij hen minder een rol. Beide architecten vinden duurzaamheid belangrijk en dat trekt een bepaald soort opdrachtgevers aan volgens hen die dat ook belangrijk vinden.

	Veldproces EPC-norm		Veldproces MPG-norm	
	Veldproces EPC-norm		Veldproces MPG-norm	
	Architecten	Bouwbedrijven	Architecten	Bouwbedrijven
Kennen	+	+	+/-	-
Willen	+	+/-	+/-	+/-
Kunnen	+	+	+	+

Tabel 5: resultaten veldproces

5.4.4 Relatie met de gemeente

De relatie met gemeenten werd over het algemeen als goed ervaren door alle architecten en aannemers. Geen van de gesproken architecten of aannemers ervaarden last van het moeten aanleveren van documenten. Architect M noemde wel dat de gemeenten in Nederland nogal behoudend zijn en niet openstaan voor nieuwe mogelijkheden, die volgens hem beter zijn voor het milieu en meer energiezuinigheid opleveren dan in het bouwbesluit staat voorgeschreven. In het bouwbesluit is een gelijkwaardigheidsclausule opgenomen. Dit betekent dat, wanneer je denkt op een andere manier ook aan de norm te kunnen voldoen, je hier een aanvraag voor kunt doen. Het passief bouwen, waar deze architect een groot voorstander van is, kan bij veel gemeenten nog niet worden toegepast, omdat zij dat niet als een gelijkwaardige optie zien. Het beeld dat de beide aannemers van gemeenten hebben komt ook overeen. *“De gemeente komt wel controleren, maar de gemeente heeft ook puur en alleen een rapportje bij zich en kijkt of we gehandeld hebben volgens dat rapport”* (aannemer N). Ook heeft hij nog geen metingen achteraf zien gebeuren door de gemeente op bijvoorbeeld de EPC-norm. Alle vier de gesproken partijen uit de doelgroep gaven aan dat het geen invloed heeft op hoe de gemeente controleert op de normen. In de uitvoering willen de aannemers gewoon zo bouwen als het is afgesproken. Ook beide architecten hadden niet het idee dat het uitmaakt hoe de gemeente controleert op de EPC- en MPG-norm. Zij willen juist uit zichzelf al aan de normen voldoen, dus daar zoeken ze dan ook aannemers bij die dat ook willen. Hieronder is schematisch weergegeven welke invloed de norm en de externe factoren die invloed hebben op het uitvoerings- en veldproces.

		Uitvoeringsproces			Veldproces		
		Kennen	Willen	Kunnen	Kennen	Willen	Kunnen
Norm		De MPG-norm wordt als een ingewikkelde norm gezien door uitvoerders. Een technisch ingewikkelde norm vraagt om meer kennis.	Weerstand tegen de norm kan ontstaan doordat de norm technisch ingewikkeld is en er in de praktijk lastiger mee te werken is. De norm lijkt volgens uitvoerders op papier vaak mooier.	Een norm kan op papier goed lijken te werken maar in werkelijkheid lastig mee te werken voor uitvoerders.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Externe factoren	Tijd	Wanneer een norm langer is ingesteld, is de kans groter dat uitvoerders meer bekend zijn met een norm, meer ervaring hebben in het werken met de norm en daardoor beter hun taken kunnen uitvoeren.	Aangegeven werd dat tijd nodig is om aan een norm te wennen en er vertrouwd mee te raken, dan zal volgens uitvoerders ook het draagvlak voor de norm toenemen	Naarmate een norm langer is ingesteld, krijgen uitvoerders meer ervaring in het werken met de norm en zijn zij beter in staat toe te zien.	Wanneer een norm langer is ingesteld, is de kans groter dat de doelgroep meer bekend is met een norm, meer ervaring hebben in het werken met de norm en daardoor beter hun taken kunnen uitvoeren.	Aangegeven werd dat tijd nodig is om aan een norm te wennen en er vertrouwd mee te raken, dan zal volgens uitvoerders ook het draagvlak voor de norm toenemen	Naarmate een norm langer is ingesteld, is de kans groter dat er innovatie in bouwtechnieken plaatsvindt en er meer bewustzijn is onder opdrachtgevers.
	Veldproces	Geen invloed.	Wanneer uitvoerders weten dat bepaalde leden van een doelgroep de zaken niet goed voor elkaar hebben, willen zij die leden beter in de gaten houden.	Als de doelgroep niet goed communiceert over het bouwproces met uitvoerders worden uitvoerders belemmerd in hun mogelijkheden tot toezicht.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
	Uitvoerings proces	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Wanneer een aanvraag voor een vergunning niet klopt of niet voldoet, wordt de doelgroep op de hoogte gesteld over nieuwe regelgeving door de uitvoerders.	Uitvoerders geven aan dat de kwaliteit van toezicht en handhaving invloed heeft op de mate waarin de doelgroep naleeft.	Geen invloed.
	Organisatie	Tekort aan tijd kan een belemmering vormen om te verdiepen in nieuwe regelgeving	Een tekort aan tijd maakt dat uitvoerders moeten kiezen waar zij hun tijd aan willen besteden. Politieke aandacht voor bijvoorbeeld duurzaamheid, beïnvloedt de uitvoerders in hun motivatie om prioriteit te geven bij controles aan bepaalde aspecten.	Een tekort aan tijd maakt dat uitvoerders niet alles kunnen controleren	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 6: invloed externe factoren op het uitvoerings- en veldproces.

6. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd en wordt gekeken op welke manier de onafhankelijke variabelen invloed hebben op de afhankelijke variabele effectiviteit. In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens de factoren kennen, willen en kunnen worden besproken.

6.1 Kennen

	Uitvoerders	Doelgroep
EPC	Veel kennis	Veel kennis
MPG	Beperkte kennis	Weinig kennis

Tabel 7: mate van kennis bij uitvoerders en doelgroep.

De uitvoerders

Uit de resultaten blijkt dat de kennis van uitvoerders over de achterliggende gedachte van een norm, de context en het beleid waaruit de norm voortvloeit vooral het *willen* uitvoeren van hun taken beïnvloedt. Veel kennis van de norm, zoals bij de EPC-norm, verhoogt het draagvlak en daarmee het willen, van uitvoerders van de norm (tabel 7). Uitvoerders zagen de achterliggende gedachte van de overheid bij de EPC-norm en ze wisten welke eigenschappen van een woning welke invloed hadden op de EPC-score van een woning. Kortom ze zagen dat de norm 'nut' had en dat maakte dat uitvoerders het nodig vonden goed controle te houden op de EPC-norm. Bij de MPG-norm was dit anders. Een groot gebrek aan kennis leek vooral te bestaan in de achterliggende gedachte en de berekening van de MPG-norm. Daardoor hadden ambtenaren het gevoel geen grip te hebben op de norm. Dat leidde in veel gevallen ook tot het niet inzien van het nut van de norm, waardoor er vervolgens ook niet op gecontroleerd werd.

Daarnaast blijkt uit de onderzochte cases dat een gebrek aan kennis tot gevolg heeft dat uitvoerders hun taken niet optimaal *kunnen* uitvoeren. Toezichthouders zijn belast met een bepaalde mate van discretionaire ruimte. Om goed met die discretionaire ruimte om te kunnen gaan, is kennis van regelgeving nodig. Als die kennis ontbreekt, zoals bij de MPG-norm, is het lastiger om te bepalen wat een toezichthouder wel of niet vindt kunnen, omdat de toezichthouder lastig kan inschatten wat wel of niet is toegestaan en wat een afwijking op de bouwplaats heeft op de norm. Bij de EPC-norm hebben toezichthouders wel kennis van de regelgeving en kunnen ze goed inschatten of een kleine afwijking op de bouwplaats wel of niet is toegestaan, daarnaast weten ze ongeveer wat het effect is van bepaalde afwijkingen op de EPC-score. Bij de MPG-norm is kennis over de invloed van materialen op de MPG-score vaak niet aanwezig en kunnen toezichthouders daardoor lastiger met hun discretionaire ruimte omgaan. Alleen met voldoende kennis, kunnen toezichthouders de discretionaire ruimte effectief en passend gebruiken. Ze moeten dan zowel kennis hebben van het (wettelijke) kader waarin ze handelen, als van een specifieke situatie. Ze moeten kennis hebben van de kaders omdat ze hun ruimte daarbinnen goed moeten inschatten en kennen. Kennis van de situatie specifiek is nodig om in die situatie een goede inschatting te maken

om effectief te kunnen zijn en het wettelijk kader goed en passend te hanteren. Bij de MPG-norm ontbreekt het op dit moment aan kennis van het wettelijk kader evenals kennis van de specifieke situatie.

De doelgroep

Kennis over de norm van de doelgroep beïnvloedt direct de effectiviteit van de norm. Net als bij de uitvoerders beïnvloedt kennis het *willen* en *kunnen* van de doelgroep. Maar omdat de gedragsverandering plaatsvindt in de doelgroep, blijkt kennis en vooral bewustzijn, een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit. Twee opvallende bevindingen uit de resultaten over kennis kwamen naar voren. De eerste bevinding is dat kennis van bouwtechnieken bij bouwbedrijven om energiezuiniger te bouwen bijdraagt aan het draagvlak voor een norm. Het verbeteren van bouwtechnieken door kleine aanpassingen te doen en daardoor energiezuiniger te bouwen, werd een soort sport binnen een geïnterviewd bouwbedrijf. Bouwbedrijven zagen wat voor invloed een kleine aanpassing op het energieverbruik van een woning kon doen, en daarmee werd het draagvlak voor de norm verhoogd. Immers door een vrij kleine aanpassing kan al worden voldaan aan de norm. Daarbij draagt kennis van bouwtechnieken ook bij aan het *kunnen* voldoen aan de norm. Een tweede opvallende bevinding bij architecten was dat kennis over de norm zelf geen essentiële voorwaarde blijkt te zijn voor het draagvlak voor een norm. Hoewel architect wel wisten wat een MPG-norm of MPG-berekening was, gaven ze aan te weinig kennis te hebben van de achterliggende berekening waardoor zij er niet goed mee konden werken. Maar dit had geen invloed op het draagvlak voor de MPG-norm. Architecten hadden duurzaamheid hoog in het vaandel staan en vonden normen goede instrumenten van de overheid om te sturen naar een duurzame bouwsector.

6.2 Willen

	Uitvoerders	Doelgroep
EPC	Veel draagvlak	Veel draagvlak
MPG	Weinig draagvlak	Weinig draagvlak

Tabel 8: mate van draagvlak bij uitvoerders en de doelgroep.

De uitvoerders

Uit de resultaten kan worden opgemaakt dat draagvlak van uitvoerders voor een norm een grote invloed heeft op het systeem van toezicht en handhaving, ofwel het uitvoeringsproces. Wel moet worden opgemerkt dat er ook een aantal gemeenten waren, waarin geen draagvlak was voor de MPG-norm, maar uitvoerders wel controleerden op de berekening en op de bouwplaats, omdat zij dat gewoonweg als hun ‘taak’ zagen. Een andere kanttekening die moet worden gemaakt is dat, net als bij de invloed van kennis, een groter draagvlak van uitvoerders niet direct bijdraagt aan de effectiviteit van de norm, maar indirect via de doelgroep. De gedragsverandering moet immers plaatsvinden in de doelgroep en wordt niet enkel bepaald door een goed systeem van controle en handhaving.

Weerstand tegen de norm maakt dat uitvoerders minder prioriteit geven aan het controleren op de MPG-norm. Draagvlak voor een norm, zoals bij de EPC-norm, maakt dat uitvoerders het belangrijk vinden om in de uitvoering goed te controleren op een norm (tabel 8). Opvallend was dat vaak werd genoemd dat toen de norm net was ingesteld er weerstand was tegen de norm. Die weerstand is er volgens de uitvoerders nu ook bij de MPG-norm.

Enerzijds wordt aangegeven dat dit kan komen doordat de norm tijd nodig heeft om ‘te landen’ en men moet wennen, anderzijds kan het ook komen doordat de MPG-norm niet (voldoende) oplevert in kosten of comfort voor de bewoners, terwijl de EPC-norm dat wel doet. Uitvoerders zien de MPG-norm als een papieren tijger, maar vragen zich af wat de norm nu zegt. Daarbij geven ze aan dat ze de norm niet inzichtelijk vinden.

De doelgroep

Uit dit onderzoek blijkt dat een vorm van extrinsieke motivatie, zoals bij de EPC-norm, een belangrijke voorwaarde is voor de effectiviteit van normen. Het draagvlak voor een norm bij de doelgroep bepaalt uiteindelijk of de doelgroep wel of niet haar gedrag gaat aanpassen. De doelgroep is bij de EPC-norm gemotiveerd doordat het voldoen aan de norm of zelfs lager scoren dan de grenswaarde van de norm financiële voordelen oplevert voor de doelgroep (tabel 9). Bij de MPG-norm is deze extrinsieke motivatie van een financieel voordeel niet aanwezig. Daarnaast was er ook verschil in draagvlak zichtbaar tussen architecten en bouwbedrijven. Architecten stonden over het algemeen positiever tegenover de normen dan bouwbedrijven. Architecten waren intrinsiek gemotiveerd om zo energiezuinig en duurzaam mogelijk te bouwen. Architecten gaven aan dat zij zich ook juist onderscheidden door hun duurzame ontwerpen. Bij bouwbedrijven was deze intrinsieke motivatie afwezig, omdat bij hen het kostenaspect een grote rol speelt. Zij gaven aan dat het iets moet opleveren, omdat zij anders financieel het niet aankunnen. Veel opdrachtgevers selecteren een bouwbedrijf op kosten. De kans is zeer klein dat de bouwsector volledig intrinsiek gemotiveerd raakt om energiezuinig en duurzaam te bouwen. Wil de doelgroep dus het gedrag aanpassen zal het lager scoren dan de gestelde norm de doelgroep financieel of op een andere wijze iets moeten opleveren.

6.3 Kunnen

	Uitvoerders	Doelgroep
EPC	Goed in staat	Goed in staat
MPG	Beperkt in staat	Goed in staat

Tabel 9: mate van in staat zijn het gedrag te veranderen bij uitvoerders en doelgroep.

De uitvoerders

Wanneer kennis en draagvlak voor de normen aanwezig is, maar vervolgens geen capaciteit binnen de uitvoeringsorganisatie aanwezig is om de normen te controleren, heeft dit invloed op de kwaliteit van toezicht en handhaving. Vooral ten aanzien van toezicht is binnen veel gemeenten een tekort aan personeel. Toezichthouders moeten dan keuzes maken waar ze op controleren, aangezien ze krap in hun tijd zitten. In alle gevallen gaan veiligheid en gezondheid voor op duurzaamheidsnormen. De beschikbare middelen van een gemeente is een noodzakelijke voorwaarde om toezicht te houden en te handhaven. Echter, wanneer er geen draagvlak was voor de norm, werd snel gezegd dat er te weinig tijd is om toe te zien op de norm.

Daarnaast wordt het *kunnen* controleren op een norm ook beïnvloed door de norm zelf. Zoals uit de resultaten blijkt, is het ook van belang dat een norm te controleren is op de bouwplaats. Voor de EPC-norm geldt dat deze

goed te controleren is; hij is tastbaar, zoals een aantal keren werd aangegeven. Bij de MPG-norm lijkt het lastiger om te controleren aangezien deze minder concreet is.

De doelgroep

Het kunnen voldoen is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen plaatsvinden van een gedragsverandering. Het kunnen voldoen aan de normen door de doelgroep blijkt grotendeels afhankelijk van opdrachtgevers in de bouwsector. Wanneer er geen vraag is vanuit de markt geven bouwbedrijven aan, zullen zij op een veel duurzamere manier gaan bouwen omdat dat hogere kosten meebrengt. Wanneer er vraag is vanuit de markt, is de kans erg groot dat er ook draagvlak is voor de norm een norm effectief is, zoals bij de EPC-norm. Het kunnen en willen voldoen aan de norm, hangen daarom erg met elkaar samen. Wanneer de doelgroep lager op een norm wil scoren, leidt dit tot hogere kosten. Wanneer opdrachtgevers expliciet vragen om een energiezuinig huis of een gebouw met duurzame materialen, kunnen bouwers dit realiseren. Vraag van opdrachtgevers is er wel bij de EPC-norm, maar veel minder bij de MPG-norm.

6.4 Externe factoren

Tijd

De tijd dat een norm bestaat, blijkt van invloed te zijn op zowel het uitvoerings- als het veldproces. Uit de resultaten blijkt dat tijd ten eerste van invloed is op *kennis* bij uitvoerders en de doelgroep. Uitvoerders moeten de juridische context van de norm leren en kennis vergaren over de achterliggende berekening. Op die manier kunnen ze beter omgaan met hun discretionaire ruimte. Daarbij draagt tijd ook bij aan de ervaring die uitvoerders hebben met een norm. Zo kunnen uitvoerders bij de EPC-norm goed inschatten welke effecten bepaalde ingrepen hebben op de score van de EPC-norm. Bij de MPG-norm is dit niet het geval aangezien er weinig kennis is en ook nog geen ervaring. Tijd is nodig om die ervaring op te kunnen doen. Voor de doelgroep is tijd nodig om aan een nieuwe norm te wennen. Uit de interviews bleek dat toen de EPC-norm net was ingesteld er weerstand was tegen de norm, terwijl dat nu veel minder is. Hieruit blijkt dat tijd nodig is voor het vergroten van het draagvlak voor de norm van de doelgroep. Wel moet worden opgemerkt dat het natuurlijk niet zo is dat enkel tijd een voorwaarde is voor het kennen, willen en kunnen van de doelgroep.

Organisatie

De gemeentelijke organisatie blijkt met name invloed te hebben op het *kunnen* van de uitvoerders. Bij veel gemeenten was er een tekort aan toezichthouders waardoor er te weinig tijd was om taken volledig en goed te kunnen uitvoeren. Toezichthouders moeten dan een keuze maken waar ze wel en niet op controleren. Veiligheid en gezondheid gaan altijd voor op de EPC- en MPG-norm bij alle geïnterviewde toezichthouders. Ook de samenstelling van partijen die de coalitie vormen binnen een gemeente kan invloed hebben op het 'prioriteitenlijstje' van toezichthouders. Wanneer er bijvoorbeeld een groene coalitie is, kan het zijn dat er meer aandacht moet worden gegeven aan duurzaamheidsnormen.

Relatie tussen uitvoerders en doelgroep

De relatie tussen de uitvoerders van de gemeente en de doelgroep heeft een belangrijke invloed op het uitvoerings- en veldproces. Het uitvoeringsproces, de mate waarin er toezicht en handhaving plaatsvindt, beïnvloedt het kennen en willen van de doelgroep. Wanneer veel toezicht is vanuit de gemeente en strikt op de uitvoering en de

berekeningen wordt toegezien, wordt de doelgroep gedwongen goede berekeningen aan te leveren en zich te verdiepen in de norm om te kunnen kijken hoe aan de norm kan worden voldaan. Daarnaast heeft het uitvoeringsproces ook invloed op de extrinsieke motivatie van de doelgroep. Wanneer wordt gehandhaafd en toezicht plaatsvindt, zorgen bouwers wel dat ze zich aan de regels houden. Andersom heeft het veldproces ook invloed op het uitvoeringsproces. Vooral ervaringen van ambtenaren met bepaalde architecten of aannemers blijken invloed te hebben op hoe en in welke mate de doelgroep in algemene zin in de gaten wordt gehouden. Het gedrag van de doelgroep beïnvloedt het beeld van de bouwsector van uitvoerders. Wanneer sprake is van slechte ervaringen met een bouwer, zijn toezichthouders geneigd vaker langs te gaan op de bouwplaats om te kijken of alles goed gaat. Vertrouwen van de uitvoerders in de doelgroep speelt hierbij een belangrijke rol. Het veldproces heeft invloed op het systeem van toezicht en handhaving, maar heeft dus geen invloed op de effectiviteit van een norm.

Sociale acceptatie

De invloed van sociale acceptatie, blijkt niet erg van invloed te zijn op de effectiviteit van een norm. Wel is het bewustzijn van de doelgroep een belangrijke factor. Meerdere keren werd aangegeven dat er te weinig bewustzijn was bij opdrachtgevers en de doelgroep over duurzaam bouwen. Bewustzijn en aandacht die er in de samenleving is voor normen draagt bij aan kennis bij opdrachtgevers en de doelgroep. Bovendien kan bewustzijn en het inzien van voordelen invloed hebben op het draagvlak voor een norm van de doelgroep om te investeren in een lage EPC- of MPG-score.

6.5 De norm

De norm zelf heeft een belangrijke invloed op het *willen* en *kunnen* van de uitvoerders en de doelgroep. Door de uitvoerders worden normen over het algemeen als goede en belangrijke instrumenten gezien om een bepaalde kwaliteit van de bouw te waarborgen. Een verklaring voor die visie van uitvoerders over normen kan komen, zo werd in een interview genoemd, door het feit dat de banen van vergunningverleners en toezichthouders afhankelijk zijn van het bestaan van normen. Wel verschilt het per norm hoe uitvoerders over een norm denken. Daarnaast geven uitvoerders ook aan dat een norm zo moet zijn opgesteld dat er goed mee kan worden gewerkt in de praktijk. Wanneer dat niet het geval is, is het lastiger om toezicht te houden. De EPC-norm is concreet en tastbaar, de MPG-norm niet. Ook voor de doelgroep geldt dat zij weerstand kunnen hebben tegen de norm omdat zij het nut van een norm niet inzien, of alleen zien als een extra kostenpost. Ook werd aangegeven dat normen de prijzen van woningen opdrijven en bouwers daarom weerstand hebben tegen een norm.

6.6 Effectiviteit

Of een norm effectief is of niet wordt uiteindelijk bepaald door het gedrag van de doelgroep. Een goed systeem van toezicht en handhaving creëert voor de doelgroep een prikkel om zich in de regelgeving te verdiepen en na te leven en draagt daarmee bij aan de effectiviteit van een norm. Aangezien veel gemeenten wel vragen om een berekening, maar hier in de uitvoering weinig meer mee doen, wordt de doelgroep laks. Een goed systeem van toezicht en handhaving draagt bij aan het gewenste gedrag van de doelgroep, aangezien zij zien dat een gemeente de norm serieus neemt. De doelgroep heeft dan een prikkel om zich ook in de norm te verdiepen en te zorgen dat zowel de berekening als de uitvoering voldoen aan de norm. Vooral wanneer een norm net is ingesteld is een goed

systeem van toezicht en handhaving belangrijk om de doelgroep te laten wennen aan de norm. Of de doelgroep daadwerkelijk het gedrag gaat aanpassen aan zoals de overheid het wenst is voornamelijk afhankelijk van het *willen* van de doelgroep. Het willen van de doelgroep is zoals in de voorgaande paragrafen beschreven sterk afhankelijk van het *kennen* en *kunnen* van de doelgroep.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en deelvragen die in het begin van het onderzoek zijn opgesteld. De eerste deelvraag is reeds beantwoord in het theoretisch kader. Om een antwoord te vinden op de hoofdvraag is een kwalitatief empirisch onderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn twee cases vergeleken, namelijk de EPC-norm en de MPG-norm.

7.1 Deelvragen

Deelvraag 1: wat wordt verstaan onder effectiviteit van het beleidsinstrument normstelling?

De effectiviteit van een norm is de mate waarin het toepassen en doorwerken van de norm (in dit onderzoek de EPC- en MPG-norm), met als uitkomst mogelijke naleving van de norm, bijdraagt aan het bereiken van gestelde beleidsdoelen. Dit betekent dat het beleidsinstrument moet worden uitgevoerd en een bepaalde gedragsverandering moet bewerkstelligen in de doelgroep, om een bijdrage te leveren aan het gestelde doel en om als effectief beleidsinstrument te kunnen worden beschouwd. De gedragsverandering is het aangepaste gedrag van de doelgroep als gevolg van het instellen van een norm. Het gaat daarbij niet enkel om de vraag of de doelgroep zich aan de norm houdt, maar of de doelgroep zelf inziet waarom de norm bestaat en wil investeren in een lagere score dan de gestelde eis.

Deelvraag 2 en 4: hoe zien het beleidsuitvoerings- en veldproces van de EPC- en MPG-norm eruit?

In het beleidsuitvoeringsproces zijn ambtenaren van gemeenten belast met het toezien op en handhaven van de normen. Binnen het uitvoeringsproces van het toezien op en naleven van normen kunnen twee functies worden onderscheiden: vergunningverleners en toezichthouders. De vergunningverleners beoordelen de aangeleverde tekeningen en berekeningen. Deze berekeningen worden, zo blijkt uit de resultaten, in de meeste gevallen aangeleverd door architecten. Wanneer een aanvraag niet aan de norm voldoet mag en wordt in nagenoeg alle gevallen geen vergunning verleend. Als een berekening niet klopt of niet volledig is moet deze alsnog correct worden aangeleverd. Als de vergunning verleend is kan de bouw starten. Afhankelijk van de capaciteit van toezichthouders in een gemeente, komt een toezichthouder een aantal keer tijdens de bouw controles uitvoeren. Het ontwerp en de bouw door architecten en bouwbedrijven is het veldproces. Architecten en bouwbedrijven ontwerpen en bouwen naar de wensen van de opdrachtgever en moeten tegelijkertijd voldoen aan de redelijke eisen van Welstand, de bouwverordening en het Bouwbesluit. Architecten en bouwbedrijven zijn in hun uitvoering afhankelijk van de wensen van de opdrachtgever.

Deelvraag 3: Welke invloed hebben kennen, willen en kunnen op het beleidsuitvoeringsproces?

Uit de resultaten bleek dat het 'kennen' van de norm door vergunningverleners een essentiële voorwaarde is voor het 'kunnen' uitvoeren van de taken van vergunningverlening. Vergunningverleners gaven aan dat kennis van de achterliggende gedachte die beleidsmakers voor ogen hadden met de norm daarbij een grote rol speelt. Daarbij is er ook inzicht nodig in de berekening en moeten vergunningverleners op de hoogte blijven van de laatste aanscherpingen van normen om goed hun taken te kunnen uitvoeren. Bij toezicht speelt kennis in mindere mate een rol omdat, toezichthouders niet direct toetsen aan normen maar het bouwwerk toetsen aan de verleende

vergunning. Kennis van normen en de berekening heeft daarom weinig invloed op de taken van toezichthouders. Wel blijkt uit de resultaten dat enige kennis van de achterliggende gedachte, zoals bij de EPC-norm, bijdraagt aan het draagvlak voor een norm en daarmee ook de motivatie om daarop te controleren. Bij de MPG-norm is minder kennis aanwezig daardoor ook minder draagvlak bij de uitvoerders.

Wat betreft 'willen' geldt het volgende. Het draagvlak van uitvoerders voor de norm heeft invloed op de mate waarin uitvoerders aandacht geven aan de normen tijdens hun werk. Ook blijkt de aandacht die er vanuit de gemeentelijke politiek wordt gegeven aan duurzaamheid, van invloed is op de mate waarin uitvoerders hun taken willen uitvoeren. Wanneer een gemeente duurzaamheid hoog in het vaandel heeft staan, krijgen uitvoerders vaak expliciet de opdracht te controleren op duurzaamheidsnormen. Uit de resultaten bleek dat de uitvoerders zich dan ook extra met duurzaamheidsnormen gingen bezighouden.

Het 'kunnen' uitvoeren is een belangrijke voorwaarde voor de werking van het beleidsuitvoeringsproces. Wanneer er te weinig beschikbare middelen zijn en beleid daarom niet kan worden uitgevoerd zal dit de effectiviteit van een norm belemmeren. Het 'kunnen' uitvoeren wordt grotendeels bepaald door de beschikbaar gestelde financiële middelen vanuit de organisatie. Toezichthouders en vergunningverleners spelen een belangrijke rol bij het beleidsinstrument normstelling en een tekort aan middelen leidt dan ook tot problemen in uitvoering. Bij het selecteren van gemeenten voor de casestudies was uitgegaan van de gedachte dat de grootte van de gemeente invloed kan hebben op beschikbare middelen. Uit bijna alle gesprekken met uitvoerders als ook de doelgroep bleek dat de grootte van een gemeente geen invloed heeft op het kunnen uitvoeren. Bij bijna alle gesproken gemeenten was een tekort aan uitvoerders en met name toezichthouders. Redenen voor het algemeen tekort aan personeel zijn: te weinig animo in het verleden voor technische studies; en tijdens de crisis zijn veel voormalige uitvoerders wat anders gaan doen omdat er weinig bouwactiviteiten waren. Redenen voor een specifiek tekort aan toezichthouders zijn: vergunningverleners worden betaald vanuit de leges en toezichthouders grotendeels uit een andere gemeentelijke bron. Hierdoor wordt er eerder bezuinigd op toezichthouders dan vergunningverleners. Daarnaast gelden er voor vergunningverlening wettelijke termijnen en wordt hier vaak meer aandacht aan gegeven dan toezicht. Hoewel toezicht ook een wettelijke taak is, zijn hier geen termijnen aan verbonden.

Deelvraag 5: Welke invloed hebben kennen, willen en kunnen op het veldproces?

Uit de resultaten blijkt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee soorten kennis: kennis van bouwtechnieken en materialen en kennis van de norm zelf (het bestaan van de norm en de berekening). Kennis van bouwtechnieken en materialen beïnvloedt het draagvlak voor een norm doordat kennisuitbreiding bijdraagt aan innovatie waardoor erop steeds nieuwere manieren makkelijker aan de norm kan worden voldaan zoals bij de EPC-norm. Bij architecten bleek dat kennis van de norm zelf niet een noodzakelijke voorwaarde was voor een gedragsverandering omdat zij intrinsiek al gemotiveerd waren om zo duurzaam mogelijk te bouwen. Bouwbedrijven hadden een andere perceptie. Zij verwachtten uit de markt te worden gedreven als zij zich volledig op duurzame woningen gaan storten zo blijkt uit de resultaten. Kennis van de norm, maar vooral bewustzijn, is voor hen wel noodzakelijk om die gedragsverandering te stimuleren.

Het willen, ofwel het draagvlak voor een norm, van de doelgroep blijkt uit de resultaten een zeer relevante en bepalende factor te zijn voor het veranderen van gedrag van de doelgroep. De motivatie van de doelgroep wordt ten eerste worden beïnvloed door de kans op handhaving bij overtreding van een norm. De doelgroep gaf in alle gevallen aan dat deze vorm van extrinsieke motivatie geen rol speelde bij het ontwerpen of bouwen. De uitvoerders waren ervan overtuigd dat dit voor een groot deel van de doelgroep in het veldproces wel meespeelde. Een tweede vorm van extrinsieke motivatie, en die ook bepaalde of er draagvlak is voor de norm, is het voordeel dat de doelgroep heeft van het voldoen of lager scoren dan de toegestane maximale eis zoals bij de EPC-norm. Wanneer het voldoen aan een norm in de toekomst een financieel voordeel oplevert, zoals bij de EPC-norm is het aantrekkelijker voor de doelgroep het gedrag te veranderen.

Het kunnen van de doelgroep is bij de EPC- en MPG-norm sterk afhankelijk van de opdrachtgevers. Als de opdrachtgevers bereid zijn meer te betalen voor een energiezuinige woning of een woning gebouwd met duurzame materialen, kunnen bouwbedrijven en architecten dit realiseren. Het stimuleren van kennis en bewustwording van duurzaamheid bij consumenten en andere opdrachtgevers blijkt daarom van belang voor het kunnen voldoen aan de normen.

7.2 Hoofdvraag

Welke invloed hebben kennen, kunnen en willen uit het uitvoerings- en veldproces op de effectiviteit van het beleidsinstrument normstelling?

Een eerste belangrijke conclusie is dat de effectiviteit van een norm afhankelijk is van eigenschappen van de norm zelf. Een norm moet tastbaar en zichtbaar zijn en de achterliggende gedachte van de norm moet helder zijn. De norm heeft op die manier invloed op het ‘kennen’. Voor uitvoerders en de doelgroep is het nog lang niet duidelijk waar de MPG-norm precies op toeziet en wat de overheid met de norm probeert te bereiken. Bij de EPC-norm is dit wel duidelijk. De helderheid en tastbaarheid van een norm hebben daarnaast ook invloed op het ‘kunnen’ van de uitvoerders. Dit is te zien bij de MPG-norm. Uitvoerders kunnen bij de MPG-norm vaak niet optimaal toezichthouden, omdat de gebruikte en verwerkte materialen meestal niet meer te zien zijn bij een controle. De EPC-norm daarentegen is tastbaar en helder, op concrete punten kan worden gecontroleerd bij de aanvraag en tijdens de bouw. Daarnaast moet de norm zelf enig voordeel met zich meebrengen voor opdrachtgevers wil de doelgroep haar gedrag veranderen. Als het investeren in een norm geen voordelen met zich meebrengt, zoals bij de MPG-norm, is de kans groot dat uitvoerders er niet op controleren en de bouwwereld niet het nut van de norm inziet. De norm beïnvloedt daarmee het ‘willen’ en het ‘kunnen’ van de doelgroep. Dit laatste onderdeel zal in de tweede conclusie hieronder apart worden uitgewerkt.

Een tweede belangrijke conclusie is dat de effectiviteit van normen afhankelijk is van de opdrachtgevers in de bouwsector. Wanneer er een prikkel is voor opdrachtgevers om te investeren in een duurzame woning, neemt het ‘kunnen’ van de doelgroep toe. Hiermee wordt bedoeld dat de vraag of de doelgroep haar gedrag kan veranderen afhankelijk is van de opdrachtgevers. Opdrachtgevers betalen immers uiteindelijk de architecten en aannemers. Wanneer de opdrachtgevers niet bereid zijn meer te betalen voor duurzame woningen, zullen opdrachtgevers hier ook niet in investeren en veranderen zij niet hun gedrag. Volgens de respondenten is de prijs waarvoor een bouwbedrijf een woning kan bouwen, nog altijd de doorslaggevende factor om te kiezen voor een specifiek

bouwbedrijf. Bouwbedrijven zien daarom geen ruimte om zich in duurzaamheid, wat vaak hogere kosten meebrengt, zich te onderscheiden. De opdrachtgevers beïnvloeden daarmee met name het ‘kunnen’ van de doelgroep. Opvallend is dat architecten aangeven dat zij zich juist onderscheiden door duurzame ontwerpen. Zij geven aan dat hun duurzame ontwerpen juist een bepaald soort opdrachtgevers aantrekt. Niet te betwisten valt of de doelgroep wel of niet afhankelijk is van de opdrachtgevers. Maar wel kan worden afgevraagd of de doelgroep daadwerkelijk afhankelijk is van de vraag vanuit opdrachtgevers of dat vraag ook gecreëerd kan worden zoals bij de architecten.

Een derde conclusie is dat tijd een belangrijke rol speelt in de effectiviteit van normen. Tijd is nodig om de bouwsector aan een norm te laten wennen en tijd is nodig om te kunnen innoveren waardoor makkelijker aan een norm kan worden voldaan. Ofwel tijd is nodig om een norm te leren ‘kennen’ en te ‘kunnen’ voldoen aan de norm. Bij de EPC-norm was de weerstand hoog toen de norm net was ingesteld, nu is er juist veel draagvlak. Bij de MPG-norm is nu er sinds relatief korte tijd een grens aan de norm is gesteld ook weerstand. Tijd is dan ook bepalend voor het ‘willen’ van de uitvoerders en de doelgroep. De vraag is echter of tijd voldoende zal zijn om de weerstand tegen de MPG-norm weg te nemen. Uit de resultaten blijkt dat de MPG-norm weinig voordelen meebrengt in financieel opzicht maar ook niet in comfort. Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven blijkt dit een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit van een norm.

8. Discussie

Methodologische beperkingen

De interne validiteit van deze studie is door een rijke hoeveelheid aan informatie en grondige conceptualisering en operationalisering hoog. Er is gemeten wat de studie beoogde te meten. Een uitgebreide beschrijving van de twee casussen is te vinden in hoofdstuk 4 en 5 waarin de cases en resultaten staan beschreven. Wel zijn er een aantal methodologische beperkingen aan dit onderzoek. Ten eerste beperken de onderzoeksresultaten zich specifiek tot de EPC-norm en de MPG-norm. De resultaten zeggen dan ook niets over de naleving van andere normen in het bouwbesluit omdat daar andere factoren van invloed kunnen zijn op de effectiviteit. De externe validiteit van dit onderzoek is dan ook laag. Verder bleek uit de interviews met twee architecten dat zij beide zich erg met duurzaamheid bezighielden. Het is natuurlijk niet zo dat alle architecten zich daar in die mate mee bezighouden. De vraag is of dit beeld dat van architecten is gekregen daadwerkelijk overeenkomt met dat van andere de architecten. Een mogelijke verklaring voor het verschil in draagvlak voor normen tussen architecten en bouwbedrijven is er wel degelijk. Architecten kunnen in de meeste gevallen relatief vrijuit ontwerpen en hebben ruimere winstmarges dan bouwbedrijven. Daardoor hebben zij meer ruimte om zich te richten op dingen die zij als architect belangrijk vinden om rekening mee te houden, zoals duurzaamheid. Het advies voor vervolgonderzoek op deze studie zou dan ook zijn om een bredere categorie aan architecten te interviewen.

Bestuurskundige relevantie

Wat uit dit onderzoek duidelijk naar voren komt is dat verschillende factoren, de doelgroep en de context elkaar beïnvloeden en met elkaar samenhangen. De verschillende onderdelen van het uitvoerings- en veldproces kunnen niet afzonderlijk van elkaar worden gezien maar moeten in samenhang worden onderzocht. Wanneer de overheid een gedragsverandering met normen wil bewerkstelligen moet zij rekening houden met verschillende factoren die invloed hebben op de naleving door de doelgroep en de uitvoering door ambtenaren. Enkel het instellen van een norm zonder andere aanvullende beleidsinstrumenten lijkt de inbedding van de norm in de samenleving te beperken. Juist door middel van duidelijke communicatie kan weerstand, die vooral in het begin van een norm er vaak is, worden weggenomen. Daarnaast kunnen ook financiële beleidsinstrumenten, zoals subsidies bijdragen aan het meer onder de aandacht brengen van een norm en het aantrekkelijker maken voor opdrachtgevers te investeren in duurzame gebouwen. Normen roepen immers ook vaak een negatieve reactie op bij bouwbedrijven. Dit onderzoek beperkt zich alleen tot de EPC-norm en de MPG-norm, maar het zou interessant zijn te onderzoeken welke aanvullende beleidsinstrumenten hetzelfde doel nastreven en te onderzoeken hoe die instrumenten bijdragen aan een gedragsverandering. Dit zou aansluiten bij de bestuurskundige literatuur over instrumentenmixen (Howlett, 1991; Kieron et al., 2011).

Een andere interessante en bestuurskundig relevante vraag is of het kunnen van de doelgroep daadwerkelijk afhankelijk is van de vraag van opdrachtgevers, of dat vraag ook kan worden gecreëerd. Uit de gesprekken met bouwbedrijven en ambtenaren blijkt dat zij ervan overtuigd zijn dat ze afhankelijk zijn van de vraag van opdrachtgevers. Vervolgonderzoek zou kunnen kijken naar of dit in de praktijk ook zo werkt.

Theoretische discussie

Voor dit onderzoek heeft het theoretisch kader, waarin de instrumententheorie van Bressers en Klok (1988) is besproken, als uitgangspunt gediend. De instrumententheorie veronderstelt dat de effectiviteit van beleidsinstrumenten onlosmakelijk verbonden is met de context van het beleidsinstrument (Klok, 1991). De kracht van de instrumententheorie van Bressers en Klok ligt in het feit dat de theorie is ontwikkeld als hulpmiddel voor het vergelijken van beleidsinstrumenten. Het model van Bressers en Klok biedt daarom voor dit onderzoek een mooi uitgangspunt voor de vergelijking tussen de EPC- en MPG-norm. De instrumententheorie van Bressers en Klok probeert de effectiviteit van een beleidsinstrument te verklaren middels het analyseren van het gedrag van uitvoerders en de doelgroep (Klok, 1991). De variabelen kennen, willen en kunnen vormen daarbij de basis voor de analyse. Aan de hand van deze theoretische variabelen is de onderzoeker de praktijk ingegaan om te kijken waar deze variabelen bij beide normen verschilden.

Hoewel dit model een redelijke schematische weergave van de werkelijkheid geeft kunnen er bij een aantal onderdelen vraagtekens worden geplaatst. Ten eerste heeft het beleidsinstrument, de norm, in het model van Bressers en Klok alleen invloed op de uitvoerders en via de uitvoerders op de doelgroep. In de praktijk is te zien dat de doelgroep zelf ook direct met de norm te maken heeft en beperkingen van het beleidsinstrument ervaart, zonder de tussenkomst van de uitvoerders. Architecten en bouwbedrijven moeten immers de berekening die ten grondslag aan de norm ligt gebruiken om de score van een woning te bepalen. Daarnaast gaat het *willen* van de doelgroep over de vraag in hoeverre er draagvlak is voor de norm, waarbij het uitvoeringsproces niet altijd een rol speelt voor het draagvlak en de norm ook direct invloed heeft op het veldproces. Ten tweede wordt in het model van Bressers en Klok ervan uitgegaan dat het uitvoeringsproces alleen invloed heeft op het veldproces. In de praktijk blijkt dat het veldproces ook invloed heeft op het uitvoeringsproces en dat het een interactieproces is tussen deze twee actoren. Wel blijkt uit de resultaten dat voor de effectiviteit van het beleidsinstrument voornamelijk de invloed van het uitvoeringsproces een rol speelt. Een suggestie om het model vollediger te maken is om een gestippelde pijl van het veldproces naar het uitvoeringsproces te trekken (zie figuur 2 voor een weergave van het model). Op die manier wordt er in het model wel aandacht gegeven aan de invloed van het veldproces op het uitvoeringsproces.

9. Aanbevelingen

Op basis van de gesprekken met ambtenaren van verschillende gemeenten en mensen uit de bouwsector zijn een tweetal aanbevelingen geformuleerd voor de overheid om de kans te vergroten dat de bouwsector haar gedrag gaat aanpassen.

De eerste aanbeveling luidt: maak een norm eenvoudig, concreet en inzichtelijk zowel voor ambtenaren die moeten toezien en berekeningen moeten controleren als voor de bouwwereld. Normen zitten technisch vaak ingewikkeld in elkaar en vragen om specifieke kennis van uitvoerders. Uitvoerders hebben vaak te maken met een tekort aan tijd en daarbij hebben duurzaamheidsnormen vaak geen prioriteit binnen gemeenten. Als een norm toegankelijk en inzichtelijk is voor uitvoerders, is de kans groter dat er draagvlak onder uitvoerders groeit en daarmee de kwaliteit van toezicht en handhaving toeneemt. Een ingewikkelde norm zoals de MPG-norm, creëert weerstand en doet al gauw het idee rijzen van ‘er is weer een norm in het leven geroepen die in theorie mooi lijkt, maar in de praktijk niet werkt’.

De tweede en meest belangrijke aanbeveling is en die vaak werd genoemd in interviews is: creëer bewustzijn in de samenleving door het instrument normstelling aan te vullen met andere beleidsinstrumenten zoals communicatieve beleidsinstrumenten. Wanneer een nieuwe norm wordt ingesteld moet er kennis worden verspreid over de achterliggende gedachte van de norm. Mensen moeten weten van het bestaan van een norm en waarvoor de norm dient. Zoals uit dit onderzoek blijkt, heeft kennis invloed op het *willen* en *kunnen* voldoen aan een norm. Als de overheid wil dat er duurzamer gebouwd wordt, is het belangrijk dat daar duidelijk over wordt gecommuniceerd. Wat zijn voordelen, nadelen en wat levert het investeren in een duurzame woning op? Dit kan vervolgens ook zorgen dat er meer vraag komt vanuit opdrachtgevers naar duurzamere woningen, en de doelgroep daardoor makkelijker aan een norm kan voldoen. Daarnaast moet er meer informatie worden verspreid aan architecten en aannemers over de berekening die ten grondslag ligt aan de norm. Meerdere malen werd aangegeven dat behoefte is aan inzicht in welke invloed bepaalde keuzes in een woning hebben op de score van een norm. Op die manier kan de doelgroep betere afwegingen maken voor de keuze van bijvoorbeeld materialen.

Literatuurlijst

- Baarda, D., De Goede, M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Backes, C., & Boeve, M. (sd). *Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw*.
- Baiche, B., Walliman, N., & Ogden, R. (2006). Compliance with Building Regulations in England and Wales. *Structural Surevey*, 279-299.
- Bakker, W. (1986). Instrumenten van overheidsbeleid: twee kanten van de beleidspraktijk. *Beleid en Maatschappij*, Vol. 5(1). 117-127.
- Bastien, J. (2009). Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policiesL the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75(4), 665-685.
- Beerepoot, M., & Beerepoot, N. (2007). Government regulation as an impetus for innovation: Evidence from energy performance regulation in the Dutch residential building sector. *Energy Policy*, Vol. 35(10), 4812-4825.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in Beweging*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bekkers, V., Fenger, M., & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bijna 40% nieuwbouwwoningen veel zuiniger dan norm*. (2019, februari 13). Opgehaald van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/bijna-40-nieuwbouwwoningen-veel-zuiniger-dan-norm>
- Boeve, M. (2017 (4)). Bouwen in een circulaire stad. *Tijdschrift vor omgevingsrecht*, 167-176.
- Bos, H., & Butter, J. (2014). Certificering binnen de biobased economy: van belemmering naar kans voor innovatief MKB. *Wageningen UR-Food & Biobased Research*.
- Bos, H., & Butter, J. (2014). Certificering binnen de biobased economy: van belemmering naar kans voor innovatief MKB. *Wageningen UR-Food & Biobased Research*, 1491.
- Bouckeaert, G., & Van Reeth, W. (1995). *Doelmatigheidsanalyse als beleids-en beheersinstrument in de welzijnssector*.
- Bressers, H., & Klok, P. (1988). Fundamentals for a theory of policy instruments. *International journal of social economics*, 15(3/4), 22-41.
- Bressers, J., Midden, G., & Bartels, E. (1994). De effectiviteit van instrumenten voor milieubeleid. In *GJH Midden, EC Bartels (red.) Consument en milieu: Beoordeling van milieurisico's en sturing van gedrag* (pp. 241-260). Bohn Stafleu Van Loghum.
- Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., & Koopmans, M. (2007). *Law Enforcement: The Game Between Inspectors and Inspectees*. Boca Raton, Florida: Universal Publishers.
- Burby, R., May, P., & Paterson, R. (1998). Improving Compliance with Regulations: Choices and Outcomes for Local Government. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 64(3), 324-334.
- Chialdini, R., & Trost, M. (1998). Social influence: Social norms, conformity and compliance. In D. Gilbert, S. Fiske, & G. Lindzey, *The handbook of social psychology* (pp. 151-192). New York: McGraw-Hill.
- Ellerman, A. (2006). Street-level democracy: How immigration bureaucrats manage public opposition, West European Politics. *West European Politics*, Vol. 29(2), 293-309.
- Energielabels van woningen, 2007 - 2016*. (2017, april 25). Opgehaald van Compendium voor de Leefomgeving: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl055606-energielabels-woningen>
- Guerra-Santin, O., & Itard, L. (2012). The effect of energy performance regulations on energy consumption. *Energy Efficiency*, Vol. 5(3), 269-282.

- Guy Peters, B., & Pierre, J. (2015). *Public Administration*. Sage Publications Ltd.
- Häkkinen, T., & Belloni, K. (2011). Barriers and drivers for sustainable building. *Building Research & Information*, Vol. 39(3), 239-255.
- Hagemans, A. (2018, mei 24). MPG-norm controleren complex en tijdrovend? W/E ontwikkelt MPG checklist toezichthouders in de bouw. *Verschenen in themanummer 'Milieu' van het vakblad 'Bouwkwiteit in de praktijk'*.
- Hancock, D., & Algozzine, B. (2011). *Doing Case Study Research*. New York: Teachers College Press.
- Harmelink, M., Nilsson, L., & Harmsen, R. (2008). Theory-based policy evaluation of 20 energy efficiency instruments. *Energy Efficiency*, Vol. 1(2), 131-148.
- Henstra, D. (2016). The tools of climate adaption policy: analysing instruments and instrument selection. *Climate Policy*, 496 - 521.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid - een inleiding in de beleidswetenschap*. Wolters Kluwer.
- Houppermans, M., van Hoesel, P., & van Nispen tot Pannerder, F. (2015). *De geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland*.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy studies journal*, Vol. 19(2), 1-21.
- Jain, M. (2018). *Energy transition in the Indian building sector: Assessing net zero energy buildings' niche development*. Enschede: University of Twente.
- Justitie, M. v. (2006). *De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument*. Den Haag.
- Keijzer, E., Kuindersma, P., Leeuwen, S., Mulder, G., De Vos-Effting, S., & Bastein, A. (2018). Wat is de optimale gebouw-milieuprestatie? Een afweging tussen de impact van energievraag en materiaalinzet. *TNO*.
- Keijzer, E., Kuindersma, P., Van Leeuwen, S., Mulder, G., De Vos-Effting, S., & Bastein, A. (2018). Wat is de optimale gebouw-milieuprestatie? Een afweging tussen de impact van energievraag en materiaalinzet. *TNO*.
- Kieron, F., Uyarra, E., & Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research policy*, Vol. 40(5), 702-713.
- Klein Haarhuis, C., & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Klok, P., & Bressers, J. (1995). De verklaring van de effectiviteit van een beleid. In J. T. Bressers, & A. Hoogerwerf, *Beleidevaluatie* (pp. 138-157). Samsom HD Tjeenk Willink.
- Kornov, L., & Thissen, W. (2012). Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 18(3), 191-200.
- Korzilius, H. (2000). *De kern van survey-onderzoek*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Kraan-Jetten, A. (1992). Theorievorming over effectiviteit van overheidsbeleid. *Beleid en Maatschappij*, 74-86.
- Lipsky, M. (1980). *Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- May, P. (2004). Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases. *Law & Society Review*, Vol. 38(1), 41-68.
- May, P., & Wood, R. (2003). At the Regulatory Front Lines: Inspectors' Enforcement Styles and Regulatory Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13(2), 117-139.
- Movares. (2014). *Milieuprestatieberekening Gebouwen, Evaluatie 2013*.
- Oostdijk, A., & Huisman, D. (2018, oktober 19). *Controles in de bouw schieten tekort: vier aanbevelingen voor gemeenten*. Opgehaald van Berenschot: <https://www.berenschot.nl/adviseurs/adviseur/andre-oostdijk/blog/controles-in-de-bouw-schieten-tekort-vier-aanbevelingen-voor-gemeenten>

- Pan, W., & Garmston, H. (2012). Building regulations in energy efficiency: Compliance in England and Wales. *Energy Policy*, Vol. 45(1), 594-605.
- Parker, C., & Nielsen, V. (2011). *Explaining compliance: Business responses to regulation*. Edwars Elgar Publishing.
- Rijksoverheid. (2016). *Nederland Circulair in 2050*.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy tools. *The Journal of Politics*, Vol. 52(2), 510-529.
- Stigka, E., Paravantis, J., & Mihalakakou, G. (2014). Social acceptance of renewable energy sources: review of contingent valuation applications. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 32(1) 100-106.
- (2018). *Transitie-Agenda Circulaire Bouweconomie*.
- Van der Heijden, J. (2009, vol. 1(1)). International comparative analysis of building regulations: an analytical tool. *International Journal of Law in the Built Environment*, 9-25.
- Van der Heijden, J., & De Jong, J. (2009, vol. 36(6)). Towards a better understanding of building regulation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1038-1052.
- Van Hooland, B. (2003). *Nieuw Publiek Management*. Academia Press.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, Vol. 6 (4), 445-488.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Veerman, G.-J., & Mulder, R. (2010). *Wetgeving met beleid*. Boom Juridische uitgevers.
- Voermans, W. (2004). Weten van wetgeving. *Regelmaat*, 155-164.
- Vreenegoor, R., Hensen, J., & De Vries, B. (2008). Beoordeling energieprestatie tools. *TVVL Magazine*, Vol. 37(11), 64-69.
- Vreenegoor, R., Hensen, J., & De Vries, B. (sd). *Assessment of energy efficiency tools (for buildings)*.
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to te concept. *Energy Policy*, Vol. 35(1), 2683-2691.
- Winter, S. (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Danish National Institute of Social Research (SFI).
- Winter, S., & May, P. (2001). Motivation for compliance with Environmental Regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20(4), 675-698.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research*. Sage Publications, Inc.
- Yin, R. (2003). *Applications of Case Study Research*. Sage Publication, Inc.

Bijlage 1: interviewleidraad uitvoerders

Voor mijn scriptie doe ik onderzoek naar welke invloed de uitvoering van de EPC- en MPG-norm op de effectiviteit van deze normen heeft. Hiervoor ben ik op zoek naar een gedetailleerd inzicht in hoe het proces van uitvoering verloopt. Dus vanaf het moment dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning binnenkomt tot en met toezicht en handhaving op de bouwplaats.

Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Wat vindt u van de EPC- en MPG- norm? Hoe kijkt u tegen de normen aan? Ziet u beperkingen rondom de normen? - Hoe kijken uw collega's tegen de normen aan? - Heeft de norm effect of niet? Zo ja, welke?
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> - Wat maakt dat u wel of niet controleert, toezicht houdt of handhaaft op EPC- en MPG-norm?
Beleidsuitvoeringsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Vergunningverlener: kunt u vertellen hoe u een omgevingsvergunning aanvraag behandelt op de EPC- en MPG eis? - Toezichthouder: kunt u vertellen hoe u toezicht houdt op de bouwplaats op de MPG-eis en op de EPC-eis? - Handhaver: kunt u vertellen wat er gebeurt wanneer er niet wordt voldaan aan de eisen van de vergunning? - In hoeverre zit er ruimte in de regels waar u op moet controleren?
Willen	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe staat u tegenover de EPC-eis? Kunt u dat toelichten? Zijn er bepaalde aspecten in de eis waarin u zich niet goed kan vinden? - Hoe is het draagvlak onder uw collega's voor de MPG in uw organisatie? - Hoe staat u tegenover de MPG-eis? Kunt u dat toelichten? - Als er verschil is, wat maakt dat verschil? - Houdt u rekening met de norm of niet? Kunt u dat toelichten? - Kunt u iets vertellen over de relatie met aannemers en architecten? - Ervaart u spanning tussen verschillende taken in uw baan met betrekking tot beide normen?
Kennen	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre is er kennis binnen de organisatie over nieuwe regelgeving? - In hoeverre bent u bekend met beleid rondom circulair bouwen en de regelgeving? - In hoeverre bent u bekend met beleid rondom energiezuinig bouwen en de regelgeving? - Op welke manier raakt u bekend met nieuwe regelgeving? - Hoe lang werkt u al in uw huidige functie? - In welke mate ervaart u ruimte om regels te interpreteren? - Wijkt u ook wel eens af of niet van de regels?

Kunnen	<ul style="list-style-type: none"> - Is er genoeg capaciteit/budget binnen de organisatie voor het uitvoeren van uw taken? - Toezichthouder: Is er genoeg tijd om op alle eisen waaraan een gebouw moet voldoen toe te zien of niet? Kunt u dat toelichten? - Toezichthouder: zijn er speciale instrumenten nodig om de energiezuinigheid te meten? En hoe wordt de milieuprestatie gemeten?
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn er in uw ogen genoeg middelen beschikbaar om te controleren of te beoordelen? - Zijn de middelen wel eens beperkend of niet?
Het veld	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre ervaart u aandacht vanuit de samenleving voor deze normen en de taak van uitvoering die u hierin heeft? Heeft dit invloed op het uitvoeren van uw taak?
Norm	<ul style="list-style-type: none"> - Zit er verschil in de moeilijkheid om met beide normen te werken? Is de EPC-norm bijvoorbeeld lastiger te controleren dan de MPG-norm? - Op welke manier bieden de normen volgens u ruimte in de uitvoering van uw taak?

Bijlage 2: interviewleidraad doelgroep

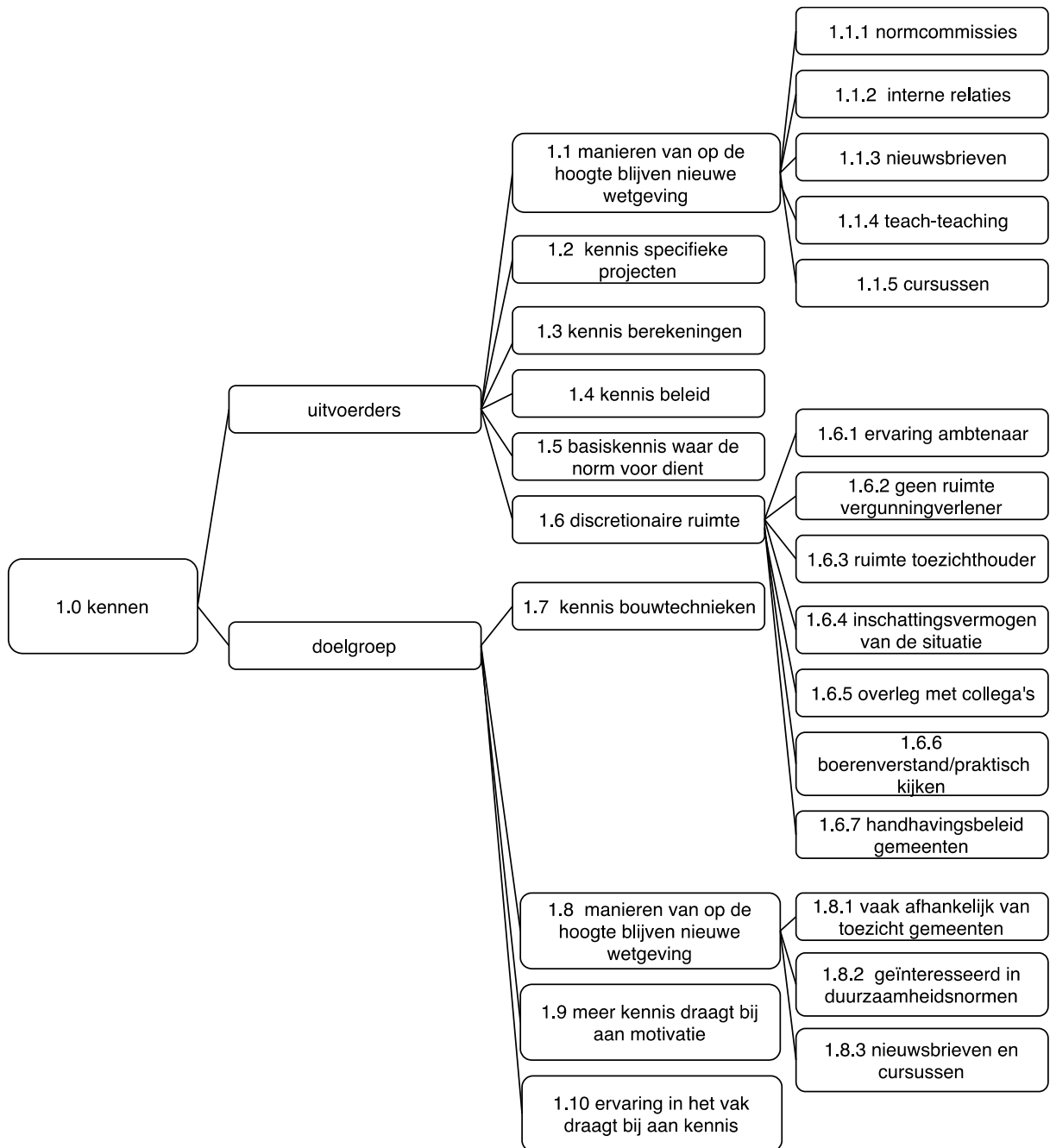
Voor mijn scriptie doe ik onderzoek naar welke invloed de doorwerking van de EPC- en MPG-norm in de doelgroep heeft op de effectiviteit van deze normen. Hiervoor probeer ik een gedetailleerd inzicht te krijgen in hoe het proces van het voldoen aan beide normen.

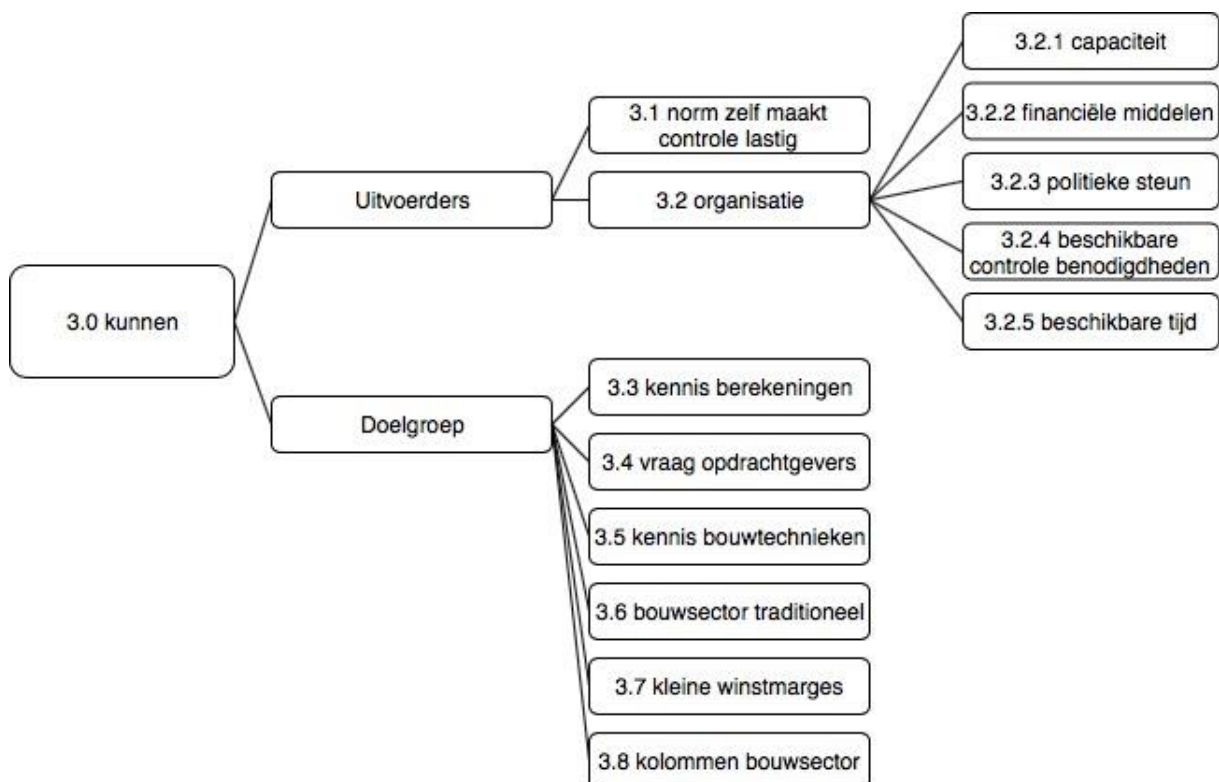
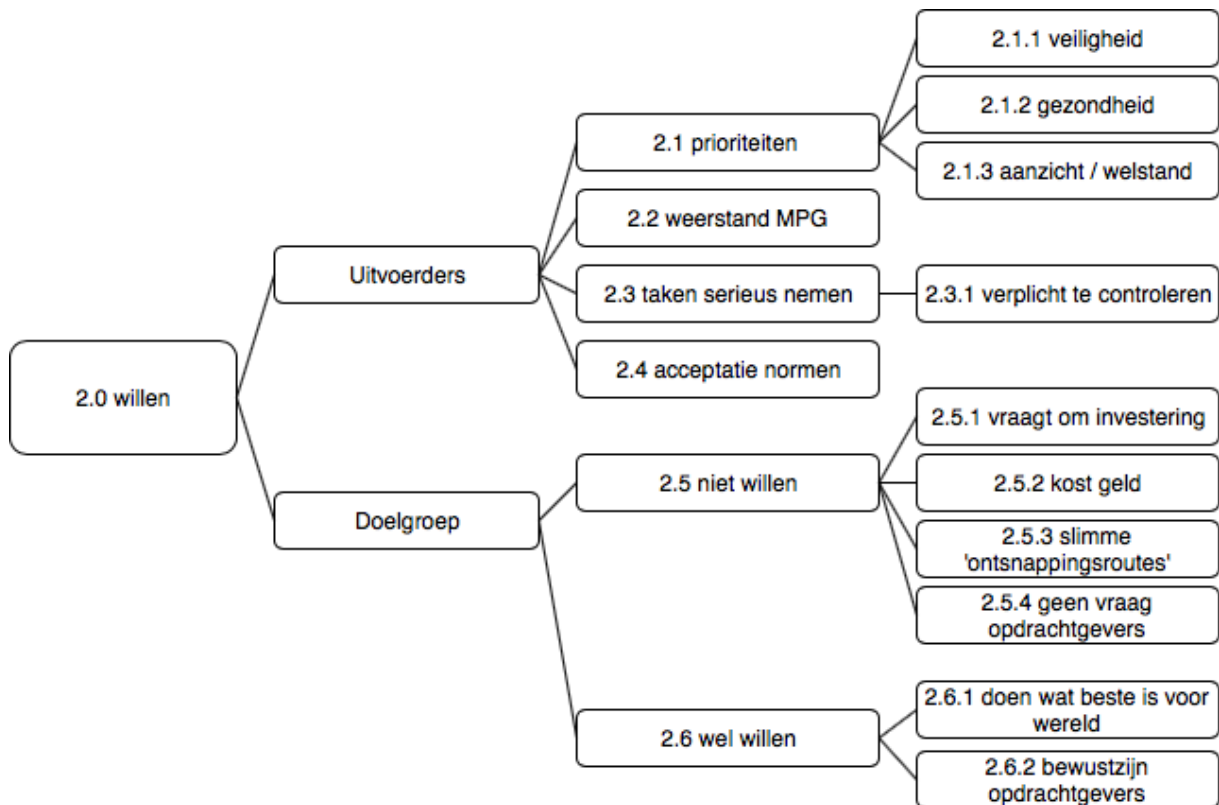
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Wat vindt u van de EPC- en MPG- norm? Hoe kijkt u tegen de normen aan? Ziet u beperkingen rondom de normen? - Hoe kijken uw collega's tegen de normen aan? - Heeft de norm effect of niet? Zo ja, welke?
Veldproces	<ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier heeft u in uw werk te maken met de EPC- en MPG-norm?
Willen	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe staat u tegenover de EPC-eis? Kunt u dat toelichten? Zijn er bepaalde aspecten in de eis waarin u zich niet goed kan vinden? - Hoe is het draagvlak onder uw collega's voor de MPG in uw organisatie? - Hoe staat u tegenover de MPG-eis? Kunt u dat toelichten? - Als er verschil is, wat maakt dat verschil? - Houdt u rekening met de norm of niet? Kunt u dat toelichten? - Kunt u iets vertellen over de relatie met gemeenten? - Ervaart u spanning tussen verschillende taken in uw baan met betrekking tot beide normen?
Kennen	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre is er kennis binnen de organisatie over nieuwe regelgeving? - In hoeverre bent u bekend met beleid rondom energiezuinig bouwen en de regelgeving? - Op welke manier raakt u bekend met nieuwe regelgeving? - Wijkt u ook wel eens af of niet van de regels?
Kunnen	<ul style="list-style-type: none"> - Is er genoeg capaciteit/budget binnen de organisatie voor het uitvoeren van uw taken met betrekking tot de EPC- en MPG-norm? - In welke mate spelen kosten van materialen een rol?
Tijd	<ul style="list-style-type: none"> - In welke mate denkt u dat tijd dat beide normen zijn opgenomen in het Bouwbesluit invloed heeft op hoe u met beide normen werkt?
Sociale acceptatie	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre ervaart u aandacht vanuit de samenleving voor deze normen en de taak van uitvoering die u hierin heeft? Heeft dit invloed op het uitvoeren van uw taak? - In hoeverre spelen opdrachtgevers een rol in de manier van bouwen?
Uitvoeringsprocesses	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe verloopt over het algemeen het contact met ambtenaren van de gemeente? - Hoe controleert de gemeente volgens u op de EPC- en MPG- norm? - Heeft de mate waarin gemeenten controleren en toezicht houden invloed op uw manier van werken of niet? Kunt u dat toelichten?

Bijlage 3: lijst met respondenten

Code	Organisatie	Functie	Datum interview	Aantal inwoners gemeente
A	Gemeente Tynaarlo	Vergunningverlener	Maandag 27 mei (09:00 - 09:30)	33.472
A	Gemeente Tynaarlo	Toezichthouder	Maandag 27 mei (09:00 – 09:30)	
B	Gemeente Veenendaal	Vergunningverlener	Vrijdag 7 juni (10:30 – 11:00)	64.629
C	Gemeente Westerkwartier	Vergunningverlener	Dinsdag 21 mei (telefonisch)	61.464
D	Gemeente Oldambt	Toezichthouder	Woensdag 12 juni (10:00 – 10:30)	38.057
D	Gemeente Oldambt	Vergunningverlener	Woensdag 12 juni (10:00 – 10:30)	
E	Gemeente Raalte	Vergunningverlener	Dinsdag 4 juni (11:00 – 11:30)	37.130
F	Gemeente Putten	Toezichthouder	Woensdag 5 juni (11:00 – 11:30)	24.362
F	Gemeente Putten	Vergunningverlener	Woensdag 5 juni (10:00 – 11:30)	
G	Gemeente Ommen	Toezichthouder	Dinsdag 4 juni (14:30 – 15:00)	17.642
H	Gemeente Leeuwarden	Vergunningverlener	Vrijdag 24 mei (09:45 – 10:30) (telefonisch)	123.114
I	Gemeente Rotterdam	Toezichthouder	Maandag 17 juni (09:00-09:30)	644.527
J	Gemeente Dronten	Vergunningverlening	Woensdag 5 juni (15:00 – 15:30)	40.636
K	Gemeente Kampen	Vergunningverlener/	Donderdag 27 juni (16:00 – 16:30)	53.787
L	Vector	Architect	Maandag 27 mei (17:00 – 17:30)	
M	Archiview	Architect	Maandag 27 mei (15:00 - 15:30)	
N	Van der Sluis	Aannemer	Maandag 3 juni (13:00 – 13:30)	
O	Volker Wessels	Medewerker duurzaamheid en veiligheid	Vrijdag 14 juni (09:00-09:30)	

Bijlage 4: codeboom





Bijlage 5: definities kernconcepten

- Effectiviteit: de mate waarin het toepassen en doorwerken van de norm, met als uitkomst mogelijke naleving van de norm, bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen (Kraan-Jetten, 1992).

Uitvoerders:

- Beleidsuitvoeringsproces: het toepassen van middelen en beleid waarbij de kennis (kennen), tijd en energie (kunnen) en bereidheid (willen) van beleidsuitvoerders tot uitdrukking komt (Hoogerwerf, 1985; Kraan-Jetten, 1992).
- Kennis: de bekendheid met en duidelijkheid van de wet- of regelgeving bij de uitvoerders die noodzakelijk is voor de uitvoering van het instrument op de juiste wijze ((Kraan-Jetten, 1992; De Bruijn et al, 2007, Tafel van Elf, 2006).
- Willen: heeft betrekking op de bereidheid of de weerstand die uitvoerders hebben om het beleid conform uit te voeren (Kraan-Jetten, 1992).
- Kunnen: de mate waarin de beleidsuitvoerder in staat is zijn taken uit te voeren (Hoogerwerf en Herweijer, 2014).

Doelgroep:

- Veldproces: proces waarbij kennen, willen en kunnen van de doelgroep tot uiting komt en dat bepaalt in hoeverre de doelgroep hun gedrag aanpast conform het door de wet- of regelgeving gewenste gedrag (Kraan-Jetten, 1992; Veerman en Mulder, 2010).
- Kennen: de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep (Tafel van Elf, 2006).
- Willen: de mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk en aanvaardbaar worden gevonden door de doelgroep (Haarhuis en Niemeijer, 2008, Tafel van elf, 2006)
- Kunnen: gaat het over dat de doelgroep de mogelijkheden heeft de wet na te leven (Hoogerwerf en Herwiler, 2014; Tafel van Elf, 2006).

Bijlage 6: geraadpleegde documenten

- De bepalingsmethode. Nationale Milieu Database (<https://milieudatabase.nl>).
- SBK-toetsingsprotocol, opname data in de Nationale Milieudatabase. Stichting Bouwkwiteit (<https://www.bouwkwiteit.nl>).
- Milieuprestaties van gebouwen berekenen. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/duurzaam-bouwen/milieuprestaties-van-gebouwen-meten>).
- Energieprestatie. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/nieuwbouw/energieprestatie-epc>).
- Haytink, T., en Valk, H. *Beng vervangt EPC*. Nieman Raadgevende Ingenieurs (<https://www.nieman.nl>).
- Milieuprestatie: meer dan lijstjes en scores. Valk, H. Nieman Raadgevende Ingenieurs. (<https://www.nieman.nl>).
- Mak, J. en Anink, D. (2017). *Waar komt de MPG vandaan?* W-E adviseurs (<https://www.w-e.nl>).
- Milieuprestatie MPG. BWT info (<https://www.bwtinfo.nl/dossiers/Milieuprestatie+MPG>).